

EVALUASI PROGRAM PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT PESISIR (PEMP) DI KABUPATEN PASURUAN

Matheus Nugroho

Jurusan Teknologi Hasil Perikanan
Universitas Yudharta Pasuruan
e-mail: mtnugroho@gmail.com ;
mobile: 081333867954Matheus Nugroho

ABSTRACT

The purpose of writing this paper was to evaluate the performance of the program PEMP as one policy applied DKP to improve the welfare of coastal communities and fishermen from many different perspectives. The results of the evaluation of the policy of economic empowerment programs of coastal communities were as follows: (1) apply the concept of co-management in fisheries resource management, where there are limits and a clear division of authority between state and society. This concept also minimizes the weaknesses in community-based fisheries resource management and management of fishery resources by the government. This concept was implemented by applying a variety of strategies and approaches, (2) the concepts developed in the theory of economic and development models to suit Indonesia formulated into a new concept, and can be packed into a Pancasila Indonesia concept development, (3) policies and economic empowerment of coastal communities still consider and take into account the value of sacrifices resource and value externalities generated resulting distribution of welfare in the current generation. Empowerment policies and programs must also preserve the resource in order to create sustainable development and ensuring the welfare of future generations, and (4) alternative implementation of policies and programs in each area was based on the analysis by considering the potential priorities and local needs, so that the priority of any policy or program regions may vary as a form of decentralization to confront forces that impede of the development.

Key words: coastal communities economic empowerment program, fishermen welfare

ABSTRAK

Tujuan penulisan makalah ini adalah mengevaluasi kinerja program PEMP sebagai salah satu kebijakan yang diterapkan DKP untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir dan nelayan dari berbagai perspektif yang berbeda. Hasil evaluasi kebijakan program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir antara lain sebagai berikut : (1) menerapkan konsep ko-manajemen dalam pengelolaan sumberdaya perikanan, dimana terdapat batasan dan pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah dan masyarakat. Konsep ini juga meminimalkan kelemahan yang ada pada pengelolaan sumberdaya perikanan berbasis masyarakat dan pengelolaan sumberdaya perikanan oleh pemerintah. Konsep ini dijalankan dengan menerapkan berbagai strategi dan pendekatan; (2) segala konsep yang berkembang dalam teori ekonomi dan model-model pembangunan yang sesuai dengan Indonesia dirumuskan menjadi satu konsep baru, dan dapat dikemas menjadi Konsep Pembangunan Indonesia yang Berpancasila; (3) kebijakan dan program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir tetap memperhatikan serta memperhitungkan nilai korbanan sumberdaya dan nilai eksternalitas yang ditimbulkan sehingga terjadi pemerataan kesejahteraan pada generasi sekarang. Kebijakan dan program pemberdayaan juga harus menjaga kelestarian sumberdaya sehingga tercipta pembangunan berkelanjutan dan terjaminnya kesejahteraan generasi yang akan datang; dan (4) implementasi alternatif kebijakan dan program pada disetiap daerah dilakukan berdasarkan analisa prioritas dengan mempertimbangkan potensi dan kebutuhan lokal, sehingga prioritas kebijakan atau program setiap daerah dapat berbeda sebagai bentuk desentralisasi untuk menghadapi kekuatan yang menghambat pembangunan.

Kata kunci: program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir, kesejahteraan nelayan

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai Negara kepulauan terbesar di dunia memiliki 17 ribu pulau dan garis pantai sepanjang 81 ribu kilometer. Luas wilayah laut kita, termasuk di dalamnya Zona Ekonomi Eksklusif mencapai 5,8 kilometer persegi atau sekitar tiga per empat dari luas keseluruhan wilayah Indonesia. Di dalam lautan yang maha luas itu terkandung berbagai jenis sumber daya alam yang dianugerahkan Tuhan kepada kita. Ada berjuta-juta jenis ikan, kerang-kerangan (molusca), rumput laut, udang, kepiting, hewan-hewan laut dll yang bisa menghidupi anak cucu kita. Kekayaan laut yang berlimpah itu tentu saja sangat menjanjikan kehidupan masa depan kita sebagai Bangsa secara umum terutama sebagian besar saudara kita yang bermatapencaharian sebagai Nelayan. Benarkah demikian? Ternyata tidak. Thailand dengan garis pantai sepanjang 2.400 km dan luas wilayah laut yang sempit dibandingkan dengan Indonesia pada tahun 1998 mampu meraup devisa dari ekspor hasil perikanan sebesar US\$ 4,11 milyar. Sedangkan Indonesia pada tahun yang sama hanya mampu menggaet devisa US\$ 2 milyar (FAO, 1998). Juga pada tahun yang sama nilai ekspor total produk rumput laut Indonesia hanya US\$ 75 juta, sementara Filipina yang hanya memiliki 7.000 pulau mampu mengekspor produk rumput laut sebesar US\$ 700 juta. Cina yang memiliki wilayah laut lebih kecil dari pada Indonesia telah menyumbangkan nilai ekonomi sekitar 48% dari PDB Nasionalnya dari sektor kelautan, sedangkan Indonesia baru mencapai 22 %. Dari kenyataan itu nampak bahwa perhatian pemerintah terhadap sektor kelautan ini masih kurang.

Bagaimana halnya dengan nelayan yang menggantungkan hidupnya dari laut? Kenyataan menunjukkan bahwa kehidupan para nelayan di Indonesia tetap melarat dan miskin. Padahal mata pencaharian sebagai nelayan menempati urutan kedua setelah pertanian. Itu berarti sebagian besar rakyat kita berprofesi sebagai nelayan (di samping sebagai petani). Ketidakberdayaan nelayan-nelayan kita untuk meningkatkan kehidupan sosial dan ekonominya disebabkan oleh berbagai faktor antara lain: (1) pendidikan, pengalaman dan ketrampilan yang kurang; (2) ketiadaan modal untuk membeli alat tangkap ikan yang jauh lebih modern; (3) sistem penangkapan ikan tradisional yang hanya

mengandalkan perahu-perahu kecil atau sampan. Keterbatasan alat tangkap ini menyebabkan mereka tidak mampu masuk ke wilayah laut yang lebih jauh dan dalam, (4) mereka tidak mampu bersaing dengan nelayan-nelayan yang memiliki modal besar dan mengoperasikan alat tangkap ikan modern dengan sistem kerja yang modern pula, (5) belum maksimalnya intervensi pemberdayaan dari luar (dalam hal ini pemerintah atau lembaga-lembaga swasta yang memiliki kepedulian terhadap kehidupan kaum nelayan) (Hilakore *et al.*, 2004).

Jumlah masyarakat pesisir di seluruh Indonesia adalah 16,420,000 orang. Mereka mendiami 8,090 desa pesisir di seluruh negara. Mereka terdiri daripada kelompok nelayan seramai 4,015,320 orang, pembudidaya perairan (akuakultur) berjumlah 2,671,400 orang, dan kelompok pendukung masyarakat pesisir lainnya dianggarkan seramai 9,733,280 orang. Daripada jumlah tersebut, ahli masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan adalah cukup besar yaitu 5,254,400 orang (Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir, 2006). Secara relatifnya, keadaan sosioekonomi komuniti ini masih tertinggal. Meski pun pemerintah menetapkan sasaran jumlah penduduk miskin yang diharapkan hanya 7.5 peratus, namun realitinya peratusan tersebut masih amat besar. Golongan nelayan kecil adalah yang paling ramai tergolong miskin dengan tingkat pendapatan bulanan isi rumah hanya sekitar Rp 300,000. Pelbagai upaya untuk mengatasi masalah kemiskinan nelayan telah dilakukan namun pada umumnya usaha tersebut masih bersifat *partial* dan tidak menyeluruh. Akibatnya kadar kemiskinan nelayan belum dapat dikurangkan secara signifikan (DKP, 2005). Masyarakat nelayan miskin kerana wujud ketidakseimbangan sosial antara golongan yang berada dan yang tidak berada. Ini dapat dilihat dari segi pencapaian pendidikan, tahap kesihatan, institusi sosial, akses kepada modal usaha, teknologi dan sistem pemasaran. Semua masalah tersebut adalah serius dan perlu diatasi (Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir, 2006). Secara umum, pembangunan perikanan dan kelautan dapat dikatakan kurang mendapat perhatian yang serius dari pemerintah sehingga permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat pesisir dan nelayan seolah-olah diwarisi secara turun-temurun dari generasi sebelumnya. Salah satu indikasi kurangnya

perhatian pemerintah adalah kecilnya jumlah alokasi kredit perbankan yang teralokasikan untuk usaha perikanan dan kelautan (hanya 0,02% dari total kredit) selama Pembangunan Jangka Panjang (PJP) I hingga pertengahan PJP II (Dahuri, 2004). Sehingga sangatlah wajar apabila masyarakat pesisir sering diidentikkan sebagai masyarakat miskin, terbelakang dan termarjinalkan.

Program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat, sebagai contoh: PPK (Program Pengembangan Kecamatan) yang dilaksanakan Departemen Dalam Negeri, P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) yang dilaksanakan Departemen Pekerjaan Umum, P4K (Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil) yang dilaksanakan Departemen Pertanian, PEMP (Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir) yang dilaksanakan Departemen Kelautan dan Perikanan, KUBE (Kelompok Usaha Bersama) yang dilaksanakan Departemen Sosial, dan lain-lain. Program-program tersebut berjalan sendiri-sendiri menurut kebijakan Departemen yang bersangkutan, tidak terintegrasi, parsial dan sektoral.

Berbagai hasil penelitian yang mengkaji implementasi program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat tersebut, melaporkan berbagai keberhasilan dan juga ketidak-berhasilan program-program tersebut. Menurut Muktasam (2001) dan Chambers (1983), atas dasar pengalaman para ahli tersebut dalam proses pembangunan pedesaan dan program pengentasan kemiskinan di negara-negara Asia dan Afrika, disimpulkan bahwa faktor-faktor penyebab kegagalan program pengentasan kemiskinan adalah: (1) karena pendekatan 'target' dan 'top-down'; (2) pengabaian nilai-nilai lokal dan bias 'outsiders'; (3) kurangnya partisipasi; (4) pendekatan yang tidak holistik; dan (5) ilusi investasi. Dalam hal pendekatan 'target' dan 'top-down', program pengentasan kemiskinan seringkali menetapkan tujuan tanpa melibatkan kelompok miskin itu sendiri. Chambers (1983) secara persuasif mengungkapkan isu sekitar pengabaian nilai-nilai lokal dengan istilahnya "outsiders' bias" (waktu, tempat, iklim, dll) atau "turis pembangunan pedesaan - *rural development tourist*". Belajar dari kegagalan berbagai program pemberdayaan masyarakat nelayan yang tidak partisipatif, maka menggunakan pendekatan partisipatif dengan melibatkan

beneficiaries (nelayan miskin) dan *stakeholders* merupakan suatu keniscayaan.

Terbentuknya Departemen Eksplorasi Laut pada tahun 1999, yang menjadi cikal bakal Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) membawa harapan baru dalam pembangunan perikanan dan kelautan Indonesia. DKP menjadi ujung tombak dalam membuat kebijakan dan meyakinkan pemerintah bahwa sektor perikanan dan kelautan memiliki potensi yang sama dengan sektor lain, kalau tidak ingin dikatakan memiliki potensi yang lebih. Nampaknya, usaha keras DKP untuk selalu memperjuangkan pembangunan kelautan dan perikanan dalam waktu singkat mulai membuahkan hasil, meskipun baru terbentuk sekitar lima tahun yang lalu (dalam waktu yang relatif singkat untuk perjuangan sebuah departemen). Keberhasilan ini semestinya menjadi kebanggaan dan harus didukung oleh insan perikanan Indonesia, sesuai dengan peran dan kemampuan masing-masing.

Dalam platform pembangunan ekonomi nasional menuju Indonesia yang maju, makmur, berkeadilan dan di ridhoi Tuhan Yang Maha Esa, ada enam sektor yang menjadi andalan pembangunan. Enam sektor tersebut adalah sektor kelautan dan perikanan, sektor pertanian, sektor kehutanan, sektor energi dan sumberdaya mineral, sektor pariwisata dan sektor UKMM (Dahuri, 2004). Masuknya sektor kelautan dan perikanan menjadi sektor andalan pembangunan nasional tentu dapat dikatakan sebagai salah satu keberhasilan perjuangan DKP, karena untuk pertama kali dalam sejarah pembangunan Indonesia sektor perikanan dan kelautan menjadi sektor andalan.

Setidaknya, ada enam alasan utama yang dapat dijelaskan sehingga sektor perikanan dan kelautan layak menjadi sektor andalan. Pertama, secara fisik laut merupakan faktor dominan dan pemersatu Indonesia sebagai negara kepulauan dengan potensi ekonomi yang besar dan beragam, dimana $\frac{3}{4}$ wilayah Indonesia merupakan laut (5,8 juta km²), negara kepulauan terbesar di dunia (lebih dari 17.500 pulau) dan memiliki 81.000 km garis pantai tropis terpanjang atau garis pantai terpanjang ke dua di dunia setelah Kanada. Kedua, semakin meningkatnya jumlah penduduk dunia dan kesadaran tentang gizi ikan yang lebih sehat dan mencerdaskan sehingga permintaan produk dan jasa kelautan dan perikanan terus meningkat. Ketiga, industri kelautan

menciptakan *backward* dan *forward linkage* yang tinggi. Keempat, sumberdaya kelautan sebagian besar merupakan sumberdaya *renewable* sehingga dapat menjadi basis pembangunan ekonomi berkelanjutan. Kelima, sebagian besar kegiatan ekonomi kelautan dan perikanan terdapat di daerah pesisir dan pulau-pulau kecil sehingga membantu masalah urbanisasi. Keenam, dengan penguasaan dan penegakan kedaulatan dilaut berarti pertahanan, keamanan dan kedaulatan NKRI sebagai suatu kesatuan terjamin (Dahuri, 2004).

Sebagai departemen yang mengelola salah satu sektor andalan, DKP tentu bertujuan untuk memberikan kontribusi dalam memajukan dan mensejahterakan bangsa Indonesia melalui peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir, terutama nelayan. Meski memiliki potensi sumberdaya alam yang berlimpah, masyarakat pesisir masih menerima warisan kemiskinan dari generasi sebelumnya. Untuk mengatasi masalah ini, salah satu kebijakan yang diambil oleh DKP adalah pemberdayaan nelayan dan masyarakat pesisir dengan meningkatkan kinerja melalui program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir (PEMP).

Tulisan ini mencoba mengevaluasi kinerja program PEMP sebagai salah satu kebijakan yang diterapkan DKP untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir dan nelayan dari berbagai perspektif yang berbeda.

GAMBARAN UMUM PROGRAM PEMP DI INDONESIA

Program PEMP telah diluncurkan sejak 2001, dan pelaksanaan fasa awal ini dijangka berakhir pada 2009. Program ini adalah satu usaha nyata untuk mengatasi banyak masalah sosioekonomi yang wujud di kawasan pesisir. Untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat pesisir, beberapa usaha dilaksanakan melalui program PEMP, misalnya melalui projek pengembangan budaya kewirausahaan, penguatan lembaga kewangan mikro (LKM), penggalakan partisipasi masyarakat dan aktiviti usaha ekonomi produktif lainnya. Usaha yang kebanyakannya berasaskan sumber daya tempatan, jika dikelola dengan berkesan, mampu meningkatkan taraf sosioekonomi isi rumah yang bermukim di kawasan pesisir. Meskipun program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir (PEMP) telah dilaksanakan

sejak tahun 2001, namun pemerintah masih terus mencari bentuk yang sesuai bagi meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir. Pada 2004 dilakukan penguatan kelembagaan. Pertama, penguatan peranan kelembagaan pengelola program, dan peningkatan kapasiti lembaga ekonomi mikro. Namun demikian, kedua usaha penguatan ini tidak dapat berperanan secara berterusan jika tidak turut didukung oleh agensi lain seperti kelompok masyarakat pemanfaat (KMP), *stakeholders* dan kemitraan yang dibangun oleh Program. Sehubungan dengan hal tersebut, penilaian secara menyeluruh terutama dari segi hubungan antara elemen yang terkait dalam program PEMP, perlu dilakukan.

Program PEMP melibatkan pemberian pinjaman dari beberapa sumber. Sumber dana utamanya adalah dana ekonomi produktif (DEP) yang jumlahnya kira-kira 60-80 peratus daripada keseluruhan dana yang diperuntukkan sebagai pinjaman kepada masing-masing kabupaten penerima program. DEP dikelompokkan kepada dua kategori penggunaan, yaitu penjaminan tunai (*cash collateral*) dan bantuan sarana dalam rangka diversifikasi usaha oleh koperasi yang antara lain termasuklah kemudahan SPDN, Kedai Pesisir, Sarana penangkapan ikan, sarana pengolahan ikan, sarana pemasaran ikan, dan sarana produksi perikanan lainnya. DEP dimasukkan ke rekening koperasi sesuai dengan kegiatan masing-masing. Dana ekonomi produktif yang dijadikan sebagai penjaminan tunai (*cash collateral*) dikelola dengan tahapan sebagai berikut: pertama, DEP dibukukan pada rekening giro atas nama koperasi untuk kemudian dijadikan jaminan kepada bank pelaksana. Bank pelaksana memberikan kredit kepada koperasi minimum sebesar DEP yang dijamin; kedua, kredit daripada bank pelaksana dibukukan sebagai modal tidak tetap (MTT) pada unit usaha simpan-pinjam untuk diteruskan sebagai pinjaman kepada masyarakat pesisir yang menjadi anggota atau calon anggota koperasi.

Jumlah DEP yang telah diagihkan melalui Program PEMP selama periode 2001-2006 adalah sebesar 1 trilyun 188.3 milyar rupiah (Rp 1,188.3 bilion). Sebagian besar dana (51.77 peratus) disalurkan setelah proyek berjalan. Hanya 48.23 peratus dana yang disalurkan pada saat proyek sedang berjalan. Secara keseluruhan, jumlah dana DEP yang terbanyak disalurkan adalah pada tahun 2005, yaitu sebanyak 238.2 milyar

rupiah (Rp 238.2 bilion) atau 20.08 peratus daripada seluruh DEP yang disalurkan bagi periode 2001-2006. Ada pun dana DEP yang paling sedikit adalah pada tahun 2006, dengan jumlah dana sebesar 120,168 milyar rupiah (Rp 120 bilion) atau sebesar 10.11 peratus daripada seluruh DEP bagi periode 2001-2006.

Secara keseluruhan, kehadiran lembaga keuangan mikro (LKM) Swamitra Mina di wilayah pesisir, diharapkan secara bertahap dapat membasmi aktivitas eksploitatif tengkulak dan rentenir, sehingga mampu mengurangi peranan dari tengkulak tersebut. Oleh itu LKM dapat menggalakkan pertumbuhan dana masyarakat pesisir dengan adanya fungsi tabungan yang menarik. Sekiranya pengelolaan LKM Swamitra Mina berjalan lancar maka setahap demi setahap bantuan modal yang disalurkan kepada masyarakat pesisir bukan lagi berasal dari APBN, tetapi dari LKM Swamitra Mina itu sendiri. Ini membolehkan LKM Swamitra Mina menjadi contoh kepada lembaga kewenangan lainnya untuk bermitra mengakses permodalan. Dengan demikian LKM Swamitra Mina sebagai mitra yang berjaya dapat menggandeng lembaga kewangan lainnya dalam usahanya membangun usaha sektor perikanan dan kelautan (Direktorat PEMP Ditjen P3K, 2006).

Sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, pemberdayaan masyarakat mendapatkan perhatian yang sangat besar dan dituangkan dalam bentuk kebijakan nasional. Melalui program kompensasi pengurangan subsidi BBM, diluncurkan bantuan dana ekonomi produktif untuk beberapa bidang yang dikelola oleh departemen terkait. Pada Departemen Kelautan dan Perikanan, salah satu bentuk program kompensasi melalui peluncuran dana ekonomi produktif dikemas dalam bentuk program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) yang di mulai sejak tahun 2001.

Secara umum, PEMP bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui pengembangan kegiatan ekonomi, peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan penguatan kelembagaan sosial ekonomi dengan mendayagunakan sumberdaya perikanan dan kelautan secara optimal dan berkelanjutan (DKP, 2003). Sedangkan secara khusus, PEMP bertujuan untuk :

- 1) Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawsan dan pengembangan kegiatan ekonomi masyarakat yang didampingi dengan pengembangan kegiatan sosial, pelestarian lingkungan dan pengembangan infrastruktur untuk mendorong kemandirian masyarakat pesisir.
- 2) Menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha untuk meningkatkan pendapatan masyarakat pesisir yang terkait dengan sumberdaya perikanan dan kelautan.
- 3) Mengelola dan memanfaatkan sumberdaya pesisir dan laut secara optimal dan berkelanjutan sesuai dengan kaidah kelestarian lingkungan.
- 4) Memperkuat kelembagaan sosial ekonomi masyarakat dan kemitraan dalam mendukung perkembangan wilayahnya.
- 5) Mendorong terwujudnya mekanisme manajemen pembangunan yang partisipatif dan transparan dalam kegiatan masyarakat.

Sasaran PEMP adalah masyarakat pesisir yang memiliki mata pencaharian atau berusaha dengan memanfaatkan potensi peisir seperti nelayan, pembudidaya ikan, pedagang ikan, pengolah ikan dan usaha jasa/kegiatan yang berkaitan dengan perikanan dan kelautan, yang kurang berdaya dalam peningkatan/penguatan usahanya. Program ini menggunakan model pengembangan usaha yang bersifat perguliran/revolving yang dilakukan setelah ada keuntungan dan usaha kelompok telah kuat. Pinjaman modal melalui dana ekonomi produktif masyarakat yang diterima oleh sasaran wajib untuk dikembalikan agar terjadi perguliran kepada masyarakat pesisir lainnya yang membutuhkan serta terpilih sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan.

Sejak tahun 2001, program PEMP mulai dilaksanakan secara nasional dan serentak pada beberapa wilayah kabupaten/kota yang tersebar di seluruh propinsi. Pada tahun 2001, program PEMP dilaksanakan di 125 daerah kabupaten/kota yang tersebar di 30 propinsi. Pada tahun 2002, program PEMP dilaksanakan di 91 daerah kabupaten/kota yang tersebar di 30 propinsi. Pada tahun 2003, program PEMP dilaksanakan di 128 daerah kabupaten/kota yang tersebar di 30 propinsi. Pada 2001 hingga 2003, program PEMP telah disalurkan kepada 79.480 orang masyarakat pesisir dan nelayan yang

tergabung dalam 8.138 KMP/kelompok masyarakat pemanfaat (DKP, 2003). Dengan demikian, selama tiga tahun dana ekonomi produktif (DEP) PEMP telah disalurkan sebanyak 344 kota/kabupaten, dimana ada beberapa kota dan kabupaten mendapat DEP PEMP setiap tahunnya atau beberapa tahun. Jika setiap kota/kabupaten menerima alokasi DEP Rp 800 juta per tahun, maka selama tiga tahun telah dialokasikan dana sebesar Rp 275,2 M untuk program PEMP. Jumlah ini belum termasuk dana pendampingan dari APBD, dana untuk konsultan manajemen kabupaten/kota dan dana untuk operasional PEMP di DKP. Pada beberapa tahun yang akan datang diharapkan dana yang telah digunakan untuk program PEMP di Indonesia (dengan jumlah yang tidak sedikit) memberikan manfaat dan pengaruh dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir dan nelayan.

EVALUASI PROGRAM PEMP DARI BERBAGAI PERSPEKTIF PERSPEKTIF PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT PESISIR

Konsep pemberdayaan (*empowerment*) dalam wacana pembangunan masyarakat selalu dihubungkan dengan konsep mandiri, partisipasi, jaringan kerja dan keadilan. Pada dasarnya, pemberdayaan diletakkan pada kekuatan tingkat individu dan sosial. Pemberdayaan mengesankan arti adanya sikap mental yang tangguh dan kuat (Hikmat, 2001). Dari konsep pemberdayaan tersebut, dapat dikatakan bahwa pemberdayaan masyarakat pesisir dan lautan merupakan pemberdayaan masyarakat pesisir untuk memanfaatkan dan mengelola sumberdaya perikanan dan kelautan secara optimal dan lestari sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan mereka. Menurut Soesilowati dalam Latif (1999), ada beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk memberdayakan masyarakat pesisir yaitu :

- 1) Strategi fasilitatif yaitu strategi yang mengharapkan kelompok yang menjadi sasaran suatu program sadar terhadap pilihan-pilihan dan sumberdaya yang dimiliki. Strategi ini dikenal sebagai strategi kooperatif, yaitu agen perubah bersama-sama masyarakat mencari penyelesaian terhadap suatu masalah.
- 2) Strategi edukatif, yaitu strategi yang memberikan pengetahuan dan keahlian

pada masyarakat yang akan diberdayakan.

- 3) Strategi persuasif, yaitu strategi yang berupaya membawa perubahan melalui kebiasaan dalam berperilaku. Strategi ini lebih cocok digunakan bila masyarakat tidak sadar terhadap kebutuhan perubahan atau mempunyai komitmen yang rendah terhadap perubahan.
- 4) Strategi kekuasaan, yaitu strategi yang membutuhkan agen perubah yang mempunyai sumber-sumber untuk memberi bonus atau sanksi pada target serta mempunyai akses untuk monopoli.

Inti dari empat strategi pemberdayaan di atas adalah memberikan cara pengelolaan terbaik yang harus dilakukan agar masyarakat pesisir mau dan mampu mengelola sumberdaya yang mereka miliki. Nikijulw (2002) menjelaskan tiga bentuk manajemen pengelolaan sumberdaya perikanan dan lautan, yaitu pengelolaan sumberdaya perikanan berbasis masyarakat (PSPBM), pengelolaan sumberdaya perikanan oleh pemerintah dan ko-manajemen (integrasi PSPBM dan pengelolaan sumberdaya perikanan oleh pemerintah).

PSPBM dapat didefinisikan sebagai suatu proses pemberian wewenang, tanggung jawab dan kesempatan kepada masyarakat untuk mengelola sumberdaya perikananannya sendiri dengan terlebih dahulu mendefinisikan kebutuhan dan keinginan, tujuan, aspirasi dan mengambil keputusan untuk menentukan dan berpengaruh pada kesejahteraan hidup mereka. Pengelolaan sumberdaya perikanan oleh pemerintah berarti semua tahapan dan pengelolaan sumberdaya perikanan mulai dari pengumpulan informasi, perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pemantauan dan evaluasi dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah sebagai pemegang kuasa dan wewenang dalam memanfaatkan sumberdaya perikanan. Keunggulan pengelolaan sumberdaya perikanan oleh pemerintah adalah dari sisi aspek legal, yang sangat didukung oleh aturan-aturan formal dan tertulis sehingga apabila setiap pihak dapat menjalankan dan mematuhi seluruh aturan dengan baik maka hasilnya akan baik pula.

PSPBM dan pengelolaan sumberdaya perikanan oleh pemerintah masing-masing memiliki keunggulan-keunggulan dan kelemahan-kelemahan. Kedua bentuk pengelolaan tersebut bisa dipadukan atau diintegrasikan sehingga kelemahan yang satu bisa ditutupi oleh keunggulan yang lain.

Pengintegrasian kedua bentuk pengelolaan ini dikenal dengan nama kolaborasi manajemen, kooperatif manajemen atau ko-manajemen. Ko-manajemen menyiratkan bahwa kerjasama antara pemerintah dan masyarakat merupakan inti dalam pengelolaan sumberdaya perikanan.

Strategi dan manajemen pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya pesisir dan lautan dapat dituangkan dalam bentuk program-program nyata, yang merupakan program unggulan, terencana dan komitmen yang kuat. Bentuk program nyata tersebut (PKSPL dan LIPI, 1998) adalah program peningkatan kesejahteraan nelayan, peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan pengetahuan IPTEK serta pengembangan industri perikanan dan kelautan. Program PEMP adalah salah satu bentuk program nyata tersebut.

Ditinjau dari bentuk strategi, program PEMP merupakan strategi fasilitatif dalam memberdayakan masyarakat pesisir dan nelayan, yaitu strategi yang mengharapkan masyarakat pesisir dan nelayan sadar terhadap pilihan-pilihan dan sumberdaya yang dimiliki dan agen perubah bersama-sama masyarakat mencari penyelesaian terhadap suatu masalah. Pada program PEMP, yang menjadi agen dalam perubahan adalah TPD (Tenaga Pendamping Desa).

Pesoalan mendasar yang dipertanyakan tentu kemampuan TPD sebagai agen perubahan untuk menimbulkan kesadaran masyarakat pesisir dan nelayan terhadap sumberdaya dan pilihannya. Untuk menunjang kemampuan TPD maka dilakukan TOT (*training of trainer*), tetapi dalam waktu yang singkat dan mungkin TOT tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap tugas TPD. Sebagai ujung tombak dalam pelaksanaan program PEMP, TPD sebaiknya dipilih dari orang-orang yang memiliki kemampuan dan pengalaman dalam pemberdayaan masyarakat meskipun harus dibayar lebih tinggi. Namun yang terjadi pada PEMP, justru TPD dipilih dari lulusan perguruan tinggi (tidak mesti perikanan) yang belum mendapatkan pekerjaan untuk diberdayakan sehingga muncul kesan PEMP merupakan lapangan kerja baru. Jika ini benar, maka *opportunity cost*-nya terlalu besar karena PEMP menghabiskan dana yang tidak sedikit.

Luasnya wilayah kerja TPD juga dapat menjadi kendala dalam pelaksanaan tugas TPD sebagai agen perubahan. Umumnya, satu daerah kota/kabupaten yang mendapat

program PEMP memiliki hanya satu orang TPD. Suatu tugas yang berat dengan beban kerja yang berat pula. Terlepas dari layak dan tidak layaknya *reward* yang diterima TPD, sulitnya rasanya untuk seseorang meng-cover satu wilayah kota/kabupaten. Apalagi *reward* yang diterima dianggap tidak layak, kinerja TPD pun dipertanyakan. Sehingga harus dilakukan kajian terhadap beban tugas TPD dan kemampuan maksimal seorang TPD memikul beban kerja, tentu dengan *reward* yang memadai.

Jika dilihat dari bentuk manajemen, program PEMP merupakan bentuk manajemen pengelolaan sumberdaya perikanan oleh pemerintah. Dalam program ini, DKP melakukan semua tahapan dan pengelolaan sumberdaya perikanan mulai dari pengumpulan informasi, perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pemantauan dan evaluasi. Masyarakat pesisir dan nelayan hanya menjadi objek/sasaran dari sebuah program.

Keunggulan program PEMP adalah dari sisi aspek legal, yang sangat didukung oleh aturan-aturan formal dan tertulis sehingga apabila setiap pihak dapat menjalankan dan mematuhi seluruh aturan dengan baik maka hasilnya akan baik pula. Tetapi akan terjadi kegagalan dalam mencegah kelebihan eksploitasi sumberdaya perikanan, kesulitan dalam penegakan hukum, kemampuan dan keberhasilan masyarakat untuk menghindari dari peraturan dan administrasi dalam bentuk biaya yang tinggi.

Saat ini sudah waktunya pengelolaan sumberdaya perikanan dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah dengan masyarakat pesisir dan nelayan. Dengan demikian, terdapat pembagian tugas yang jelas antara pemerintah dan masyarakat, dimana pemerintah lebih banyak berperan sebagai fasilitator dalam pemanfaatan sumberdaya pesisir dan kelautan secara bijak dan berkelanjutan.

PERSPEKTIF EKONOMI SUMBERDAYA DAN LINGKUNGAN

Ilmu ekonomi sumberdaya dan lingkungan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana manusia mengambil keputusan dalam pemanfaatan sumberdaya dan lingkungan secara bijaksana dan bukan pengambilan keputusan untuk memaksimalkan keuntungan (Kusumastanto, 2000). Salah satu isu besar dalam manajemen

sumberdaya dan lingkungan adalah pemerataan kesejahteraan dalam suatu generasi / *intra generational equity* dan antar generasi / *inter generational equity* (Messie, 2004).

Intra generational equity merupakan pemerataan kesejahteraan untuk setiap kelompok atau komunitas masyarakat dengan adanya pemanfaatan suatu sumberdaya. Setiap pemanfaatan sumberdaya, ada pihak yang mendapatkan keuntungan dan mengalami peningkatan kesejahteraan serta ada pula pihak yang mendapat dampak negatif dan berkurang kesejahtraannya. Untuk itu perlu ada pemerataan kesejahteraan bagi kelompok masyarakat yang mendapat dampak negatif. *Inter generational equity* merupakan pemerataan kesejahteraan dimana kesejahteraan yang dimiliki oleh generasi sekarang tidak mengurangi kesejahteraan generasi yang akan datang. Memang masih menjadi perdebatan tanpa solusi tentang hak generasi saat ini menentukan kesejahteraan generasi yang akan datang. Tetapi untuk keperluan penelaahan terhadap program PEMP, maka diasumsikan harus ada pemerataan kesejahteraan antar generasi.

Setiap sumberdaya yang ada di lingkungan memiliki harga yang secara ekonomis dapat dikuantifikasikan, tetapi ada yang dapat di tangkap oleh pasar dan ada yang tidak. Karena biasanya sebuah pasar menangkap arti sumberdaya hanya secara finansial. Untuk itu diperlukan teknik valuasi ekonomi, yaitu suatu teknik penilaian ekonomi terhadap sumberdaya tidak hanya secara finansial tetapi dengan memperhitungkan nilai ekonomi total (*total economic value / TEV*) sumberdaya tersebut.

Nilai ekonomi total adalah nilai-nilai ekonomi yang terkandung dalam suatu sumberdaya alam, baik nilai guna maupun nilai fungsional yang harus diperhitungkan dalam menyusun kebijakan pengelolaannya sehingga alokasi dan alternatif penggunaannya dapat ditentukan secara benar dan mengenai sasaran. Secara garis besar nilai ini dibagi menjadi dua macam, yaitu nilai manfaat (*use value / UV*) dan bukan nilai manfaat (*non-use value / NUV*) (Kusumastanto, 2000).

Nilai manfaat (UV) adalah jumlah dari nilai manfaat langsung (*direct use value / DUV*), nilai manfaat tidak langsung (*indirect use value / IUV*) dan nilai manfaat pilihan (*option value / OV*). Nilai manfaat langsung (DUV) adalah output (barang dan jasa) yang

terkandung dalam suatu sumberdaya yang secara langsung dapat dimanfaatkan. Nilai manfaat tidak langsung (IUV / *indirect use value*) adalah barang dan jasa yang ada karena keberadaan suatu sumberdaya yang tidak langsung dapat diambil dari sumberdaya alam tersebut. Nilai manfaat pilihan (OV / *option value*) adalah potensi manfaat langsung atau tidak langsung dari suatu sumberdaya alam yang dapat dimanfaatkan di waktu mendatang dengan asumsi sumberdaya tersebut tidak mengalami kemusnahan atau kerusakan yang permanen. Nilai ini merupakan kesanggupan individu untuk membayar atau mengeluarkan sejumlah uang agar dapat memanfaatkan potensi sumberdaya alam di waktu mendatang.

Bukan nilai manfaat (NUV) adalah jumlah dari nilai pewarisan (*baquest value / BV*) dan nilai keberadaan (*existence value / EV*). Nilai pewarisan (BV) adalah nilai yang berkaitan dengan perlindungan atau pengawetan (*preservation*) suatu sumberdaya agar dapat diwariskan kepada generasi mendatang sehingga mereka dapat mengambil manfaat sebagai manfaat yang telah diambil oleh generasi sebelumnya. Nilai keberadaan (EV) adalah nilai keberadaan suatu sumberdaya alam yang terlepas dari manfaat yang dapat diambil dan lebih berkaitan dengan nilai religius yang melihat adanya hak hidup pada setiap komponen sumberdaya alam (Kusumastanto, 2000).

Secara umum, nilai ekonomi total dapat ditulis dalam bentuk persamaan:

$$\begin{aligned} TEV &= UV + NUV, \text{ dimana :} \\ UV &= DUV + IUV + OV \text{ dan } NUV = EV + BV \\ \text{sehingga :} \\ TEV &= DUV + IUV + OV + EV + BV \end{aligned}$$

Nilai total ekonomi suatu sumberdaya dapat dieksploitasi pemanfaatannya secara besar-besaran karena tidak adanya mekanisme yang mengatur keseimbangan dan secara otomatis membatasi tingkat pemanfaatan. Teknik untuk mencari adanya putusan alokasi sumberdaya secara efisien yaitu *Cost Benefit Analysis* dengan kriteria keputusan *Net Present Value* (NPV), *B-C Ratio* dan *Interest Rate of Return* (IRR). Sumberdaya perikanan, terutama laut merupakan *public good* dan bersifat *open acces*. Program PEMP dengan pendekatan moneter (bantuan finansial) memberikan keleluasaan kepada masyarakat pesisir dan nelayan untuk mengeksploitasi sumberdaya yang terbuka tersebut. Program PEMP

memberikan bantuan peningkatan kinerja masyarakat pesisir dan nelayan melalui perbaikan alat tangkap yang dianggap ekonomis dan berteknologi tinggi serta bantuan modal untuk budidaya perikanan.

Perguliran dana ekonomi produktif memungkinkan berkembangnya alat tangkap serta usaha budidaya nelayan dan masyarakat pesisir. Dari alat tangkap tradisional menjadi alat tangkap modern. Dari usaha budidaya yang bersifat subsisten menjadi usaha budidaya yang bersifat komersial. Jika ini terjadi, merupakan suatu perubahan awal yang baik untuk mengeluarkan masyarakat pesisir dan nelayan dari lingkaran kemiskinan. Pemerataan kesejahteraan antar masyarakat pesisir dan nelayan untuk generasi yang sekarang bisa terjadi. Tetapi bantuan modal yang diberikan tidak diikuti dengan aturan-aturan tentang optimalisasi pemanfaatan sumberdaya perikanan. Perbaikan alat tangkap dapat meningkatkan produktivitas nelayan. Tetapi tidak ada aturan tentang jumlah maksimal setiap species ikan yang boleh dieksploitasi setiap hari atau setiap musimnya sehingga ketersediaan ikan dilaut tidak punah dan menjadi lestari, terutama untuk ikan-ikan langka dan memiliki nilai ekonomis penting. Berkembangnya usaha budidaya yang berorientasi profit memberikan peningkatan pendapatan bagi pembudidaya. Tapi disisi lain akan terjadi pengrusakan terhadap sumberdaya perikanan lainnya seperti hutan mangrove. Keberadaan ekosistem mangrove memiliki arti penting dalam kelestarian lingkungan pesisir dan lautan.

Pada program PEMP, peningkatan kinerja masyarakat pesisir dan nelayan belum memperhitungkan nilai pemanfaatan suatu sumberdaya secara menyeluruh sehingga yang muncul adalah *undervaluation* terhadap sumberdaya perikanan (Messie, 2004). Jika ini terjadi secara terus menerus maka eksploitasi sumberdaya perikanan menjadi berlebihan dan tidak terkendali. Terganggunya ekosistem lingkungan pesisir dan lautan mungkin tidak memberikan dampak terhadap generasi yang sekarang tetapi mengurangi kesejahteraan generasi yang akan datang. Sebenarnya yang terjadi bukanlah peningkatan kesejahteraan tetapi pengalihan kesejahteraan yaitu kesejahteraan generasi yang akan datang diambil sebagian oleh generasi yang sekarang sehingga pembangunan perikanan dan kelautan secara berkelanjutan suatu saat akan tinggal *jargon* saja.

Oleh karena itu, dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan dengan pendekatan moneter/finansial harus hati-hati. Pertama harus ada kajian secara ekonomi dan bukan hanya kajian finansial dalam memanfaatkan suatu sumberdaya dengan standar kelestarian dalam pemanfaatan tersebut. Kedua harus ada aturan yang jelas berupa *reward* dan *punishment* bagi yang memenuhi dan melanggar aturan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan generasi sekarang dapat tercapai tetapi tidak merusak sumberdaya dan lingkungan sehingga generasi yang akan datang mendapatkan tingkat kesejahteraan minimal sama dengan kesejahteraan generasi sekarang.

PERSPEKTIF TEORI-TEORI EKONOMI

A. Teori Neo-Klasik

Para ekonomi yang menganut paham teori ekonomi neo-klasik menyatakan bahwa pasar gagal mengalokasikan atau mengkuantifikasikan sumberdaya (alam) karena beberapa hal, yaitu *public goods*, *externality* dan *common property resources* (Messie, 2004). Oleh karena itu, harus ada kekuatan yang dapat membuat pasar bekerja untuk menghilangkan karakter dari *public goods* dan memperhitungkan eksternalitas yang ditimbulkan oleh pemanfaatan sumberdaya. Dalam pengelolaan sumberdaya, ekonomi neo-klasik menghindari semaksimal mungkin adanya campur tangan pemerintah. Prinsip-prinsip dalam model pembangunan ekonomi neo-klasik yang ditawarkan (Messie, 2004) yaitu :

- 1) Pengembangan aset, yaitu lahan/tanah, tenaga kerja dan modal yang bisa dibuat oleh manusia.
- 2) Sumberdaya alam bukan merupakan barang yang memiliki nilai marjinal tetapi sumberdaya yang telah tersedia dialam dengan sendirinya (*free*)
- 3) Harus menjaga agar tidak terjadi *overvalue* terhadap aset yang diciptakan manusia dan *undervalue* terhadap sumberdaya alam.
- 4) Aset buatan manusia merupakan aset substitusi yang hampir sempurna untuk sumberdaya alam dalam fungsi produksi.
- 5) Masalah-masalah lingkungan menimbulkan kegagalan pasar yang akhirnya menimbulkan konsep '*market failure-government fix*'

- 6) Permasalahan lingkungan yang muncul harus diselesaikan dengan solusi pasar yang baik.

Pada dasarnya, konsep ekonomi neo-klasik hampir sama dengan konsep ekonomi sumberdaya dan lingkungan seperti yang telah dijelaskan. Inti dari kedua konsep tersebut adalah *undervalue* terhadap sumberdaya alam dan adanya eksternalitas. Perbedaannya, ekonomi sumberdaya dan lingkungan menginginkan pengelolaan sumberdaya secara wajar dengan batas tertentu untuk menjaga kesejahteraan generasi yang akan datang dan ekonomi neo-klasik hanya menekankan penilaian yang wajar dalam pemanfaatan sumberdaya alam tanpa terlalu mempermasalahkan *intra* dan *inter generational equity*.

Dalam pemanfaatan DEP PEMP, hampir dipastikan menggunakan *natural resouces* dan *man made assets*. Bisa diduga, bahwa masyarakat pesisir dan nelayan akan *overvalue* terhadap *man made assets* dan *undervalue* terhadap *natural resources*. Hal ini disebabkan kurangnya pengetahuan masyarakat pesisir dan nelayan tentang nilai-nilai dan fungsi ekologis dari setiap ekosistem pesisir yang dimanfaatkan. Dalam model pengembangan PEMP semestinya dimasukkan program penyadaran dan pengetahuan baik individu maupun kelompok tentang fungsi dan nilai sumberdaya sehingga pengrusakan terhadap sumberdaya berarti penambahan terhadap biaya produksi. Salah satu caranya adalah pemberian *property right* terhadap komunal masyarakat pesisir dan nelayan sehingga memiliki tanggung jawab untuk menjaga kelestarian sumberdaya lautan, yang saat ini merupakan *public goods*. Selain itu, pemanfaatan sumberdaya harus meminimalkan eksternalitas baik eksternalitas terhadap orang lain maupun terhadap ekosistem pesisir lainnya, karena eksternalitas akan menambah biaya produksi.

Program PEMP merupakan program pemerintah yang diterapkan secara nasional, dan ini bertentangan dengan konsep ekonomi neo-klasik yang menghindarkan semaksimal mungkin campur tangan pemerintah dalam pengelolaan sumberdaya. Konsep neo-klasik sama dengan pengelolaan sumberdaya perikanan berbasis masyarakat (PSPBM). Kelemahan dari PSPBM adalah tidak mengatasi masalah interkomunitas, bersifat lokal, mudah dipengaruhi oleh faktor eksternal, sulit mencapai skala ekonomi dan tingginya biaya institusionalisasi (Nikijuluw, 2002).

B. Teori Liberal

Teori ekonomi liberal yang terkenal adalah teori *'the stage of economic growth'* yang dikemukakan oleh Rostow (1962). Rostow membagi proses pembangunan secara universal menjadi lima tahap (Damanhuri, 2004), yaitu :

- (1) *Tradisional society*, yang dicirikan oleh stagnasi dalam produktivitas, masyarakat agraris, struktur sosial yang hierarkis dan peluang meraih kemajuan bersifat terbatas.
- (2) *Precondition for take off*, yang dicirikan oleh mulai tumbuhnya *'the idea for progress'*, kegiatan pendidikan telah menyesuaikan terhadap kebutuhan kegiatan ekonomi modern, tabungan masyarakat, investasi dan perdagangan baik nasional maupun internasional menjadi semakin penting, ciri masyarakat tradisional mulai luntur, pembangunan infrastruktur sangat diprioritaskan dan bentuk negara yang terdesentralisasi dikerahkan untuk menghadapi kekuatan yang menghambat pembangunan.
- (3) *Take off*, yaitu suatu tahapan dimana masyarakat secara keseluruhan telah berhasil menyingkirkan hambatan-hambatan yang dapat mengganggu pertumbuhan. Kondisi yang harus dipenuhi yaitu tingginya tingkat investasi, sektor industri menjadi peranan penting dalam menciptakan pertumbuhan yang tinggi serta terdapatnya instrumen politik, sosial dan institusional yang memudahkan proses pertumbuhan berkelanjutan.
- (4) *Drive to maturity*, dicirikan oleh kemajuan ekonomi yang ditopang oleh sektor industri modern dan struktur produksi ditandai oleh dominannya industri berat serta barang-barang modal (*capital goods*) secara penuh telah diproduksi dalam negeri.
- (5) *High Mass Consumption*, dicirikan oleh produksi barang-barang konsumsi yang tahan lama dan *service* menjadi sektor ekonomi yang utama, secara massal masyarakat memiliki daya beli serta tingkat konsumsi berbagai kebutuhan (primer, sekunder dan tersier) sangat tinggi.

Dari lima tahapan tersebut, pemerintahan mengisyaratkan bahwa Indonesia berada pada tahapan kedua yaitu *precondition for take off*. Jargon yang sering digunakan bahwa Indonesia akan memasuki

tahap lepas landas, ini berarti Indonesia dipersiapkan untuk memasuki tahap ketiga yaitu *take off*. Namun hingga pemerintahan orde baru berakhir, Indonesia belum juga lepas landas. Program PEMP dapat dikategorikan sebagai program untuk mempersiapkan Indonesia meninggalkan tahap *pre-condition for take off* dan memasuki tahapan *take off*. Program ini menandakan tumbuhnya kesadaran akan ide-ide tentang kemajuan. Barangkali ide untuk maju telah lama muncul tetapi baru dapat diimplementasikan setelah terbentuknya DKP sebagai lembaga yang khusus menangani masalah perikanan dan kelautan. Program PEMP juga didukung oleh seiringnya otonomi daerah sehingga dengan desentralisasi, kekuatan yang menghambat pembangunan dapat diatasi.

Inti dari otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk menentukan model pembangunan sesuai dengan budaya dan potensi lokal. Tetapi PEMP merupakan program nasional yang diterapkan hampir diseluruh wilayah pesisir Indonesia dengan pendekatan moneter/finansial. Belum tentu pendekatan ini cocok untuk setiap wilayah karena kebutuhan setiap wilayah berbeda-beda. Untuk menentukan prioritas program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir pada wilayah tertentu, maka perlu dilakukan analisis prioritas dalam memformulasikan kebijakan (Budiharsono, 2004). Prioritas program dibangun berdasarkan kriteria-kriteria lokal yang dimiliki dan ingin dicapai oleh setiap daerah pesisir.

C. Teori Radikal

Beberapa konsep dasar dalam pandangan ekonomi radikal terhadap pembangunan, terutama pembangunan di negara berkembang (Damanhuri, 2004) adalah :

- 1) Keterbelakangan di negara berkembang disebabkan oleh ekspansi kapitalisme lewat imperialisme / kolonialisme .
- 2) Proletarisasi massa di negara berkembang terjadi akibat penghisapan kaum borjuis lewat transfer nilai surplus.
- 3) Ketergantungan yang permanen terhadap modal dan teknologi akibat hegemoni negara-negara kapitalis dunia secara terus menerus.

Konsep dasar teori ekonomi radikal sesuai dengan kondisi di Indonesia. Indonesia merupakan bekas jajahan beberapa negara

seperti Belanda dan Jepang. Sebagai negara dengan potensi sumberdaya alam yang berlimpah, Indonesia juga menjadi sasaran ekspansi kapitalisme negara-negara barat. Disamping itu, untuk membiayai pembangunan baik fisik maupun manusia Indonesia sangat tergantung pada pinjaman dan teknologi negara-negara kapitalis dunia. Untuk mengatasi kondisi tersebut, Indonesia harus membangun dengan kemampuan sendiri dan secara bertahap mengurangi serta menghilangkan ketergantungan pada negara lain. Secara implisit, program PEMP bertujuan untuk menghilangkan keterbelakangan pada masyarakat pesisir/nelayan dan pemerataan pendapatan dengan penghapusan penghisapan kaum borjuis. Di daerah pesisir, nelayan sangat tergantung pada para juragan kapal sebagai pemilik modal dan keuntungan (nilai surplus) yang diperoleh menjadi hak juragan sehingga nelayan hanya dianggap dan diperhitungkan sebagai buruh. PEMP memberikan kesempatan yang sama pada nelayan untuk memperbaiki alat tangkap secara sendiri dan tidak bergantung pada juragan. Dengan demikian, surplus dalam produksi akan dinikmati oleh para nelayan.

D. Teori Heterodoks

Teori heterodoks merupakan teori sempalan yang menyimpang dari dua teori besar yaitu teori liberal dan radikal. Teori ini dibangun atas realitas yang ada di negara berkembang, dimana pembangunan merupakan fenomena kualitatif dan bukan semata-mata untuk pertumbuhan. Ada tiga teori besar yang menganut paham heterodoks (Damanhuri, 1997) yaitu :

- 1) Teori Dualisme oleh Boeke dan F. Perroux. Teori ini menyatakan bahwa dinegara berkembang terjadi dualisme di bidang sosial, ekonomi, teknologi dan budaya. Dualisme tersebut terjadi karena adanya penguasaan struktur dominasi seperti dominasi perusahaan modern atas pasar dan dominasi negara industri atas negara berkembang.
- 2) Teori Keseimbangan dalam Kemiskinan oleh J.K. Galbraith. Teori ini menyatakan bahwa absennya inovasi yang terjadi di negara berkembang sebagai hasil rasionalitas kemiskinan. Situasi ini adalah suatu produk historis yang khas dan tidak bisa ditafsirkan sekedar ketertinggalan dari negara maju.

- 3) Teori 'The Vicious Cycle of Underdevelopment' oleh G. Myrdal. Teori ini menyatakan bahwa kemiskinan di negara berkembang disebabkan oleh rendahnya pendapatan, pendapatan yang rendah disebabkan oleh rendahnya kualitas gizi penduduk, kualitas gizi penduduk yang rendah disebabkan oleh rendahnya produktivitas penduduk, produktivitas penduduk yang rendah disebabkan oleh rendahnya pendapatan dan pendapatan yang rendah disebabkan oleh terbelakang/miskinnya negara.

Sebagai negara berkembang, tentu teori-teori heterodoks cocok untuk Indonesia. Rendahnya kemampuan negara untuk melaksanakan pembangunan menjadi penyebab utama kemiskinan, termasuk kemiskinan yang dialami oleh nelayan dan masyarakat pesisir. Kemiskinan tersebut menyebabkan munculnya dualisme di wilayah pesisir seperti juragan dan buruh, modern dan tradisional. Sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk menetapkan instrumen kebijakan, program PEMP yang diterapkan DKP merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan dan mengeluarkan masyarakat pesisir/nelayan dari lingkaran kemiskinan.

E. Model-model Pembangunan yang Berkeadilan Sosial

Ada tiga model pembangunan yang berkeadilan sosial yang berkembang dengan baik, yaitu :

- 1) Model yang Binen (*established*), yang dicirikan oleh sistem pajak yang progresif, aktor swasta sebagai agen pertumbuhan dan kekuatan politik serikat buruh sangat menentukan.
- 2) Model 'negara kemakmuran' ala Jepang, yang dicirikan oleh negara jadi sentral dalam penentuan keputusan jangka panjang, kemitraan negara dengan swasta, sistem subsidi untuk kebutuhan pokok dan peranan serikat buruh hampir tidak signifikan dalam proses pengambilan keputusan ekonomi.
- 3) Model populis ala negara komunis, yang dicirikan oleh kebijakan yang keras untuk memaksa aktor ekonomi memperoleh sesuatu sesuai kebutuhan, sistem monopoli pengambilan keputusan oleh sekelompok kecil orang serta peran yang sangat besar dan menentukan dari aparat.

Program PEMP yang dikembangkan merupakan perwujudan besarnya peran

negara dalam menentukan keputusan dan hampir tidak ada pengaruh serikat buruh/nelayan dalam pengambilan keputusan. DEP PEMP merupakan salah satu bentuk subsidi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pokok nelayan/masyarakat pesisir dalam berusaha. Dengan demikian, program PEMP lebih cenderung sama dengan model pembangunan kemakmuran ala Jepang, yang mungkin tidak disadari oleh pengambil kebijakan atau program PEMP.

PENUTUP

Program PEMP merupakan program yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan mengeluarkan masyarakat pesisir/nelayan dari kemiskinan dengan pendekatan moneter atau finansial. Dalam program ini, pemerintah (DKP) menerapkan strategi fasilitatif dalam pemberdayaan masyarakat pesisir dimana manajemen pengelolaan sumberdaya perikanan dilakukan oleh pemerintah. Finansial, fasilitatif dan pengelolaan sumberdaya oleh pemerintah hanya salah satu bentuk dari pendekatan, strategi dan manajemen dalam pengelolaan sumberdaya perikanan.

Program PEMP juga sejalan dengan teori-teori ekonomi yang berkembang baik teori liberal, radikal, heterodoks maupun model pembangunan kemakmuran ala Jepang. Tetapi program PEMP belum sejalan dengan konsep ko-manajemen, teori ekonomi sumberdaya dan lingkungan dan teori ekonomi neo-klasik. Tetapi bukan berarti dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir, pemerintah (DKP) harus memilih salah satu dari model, strategi, pendekatan, manajemen atau teori yang berkembang.

Alternatif kebijakan dan program untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir dan nelayan dapat disusun dengan mempertimbangkan :

- 1) Menerapkan konsep ko-manajemen dalam pengelolaan sumberdaya perikanan, dimana terdapat batasan dan pembagian kewenangan yang jelas antara pemerintah dan masyarakat. Konsep ini juga meminimalkan kelemahan yang ada pada pengelolaan sumberdaya perikanan berbasis masyarakat dan pengelolaan sumberdaya perikanan oleh pemerintah. Konsep ini dijalankan dengan menerapkan berbagai strategi dan pendekatan.
- 2) Segala konsep yang berkembang dalam teori ekonomi dan model-model

- pembangunan yang sesuai dengan Indonesia dirumuskan menjadi satu konsep baru, dan dapat dikemas menjadi Konsep Pembangunan Indonesia yang Berpancasila.
- 3) Kebijakan dan program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir tetap memperhatikan serta memperhitungkan nilai korbanan sumberdaya dan nilai eksternalitas yang ditimbulkan sehingga terjadi pemerataan kesejahteraan pada generasi sekarang. Kebijakan dan program pemberdayaan juga harus menjaga kelestarian sumberdaya sehingga tercipta pembangunan berkelanjutan dan terjaminnya kesejahteraan generasi yang akan datang.
 - 4) Implementasi alternatif kebijakan dan program pada disetiap daerah dilakukan berdasarkan analisa prioritas dengan mempertimbangkan potensi dan kebutuhan lokal, sehingga prioritas kebijakan/program setiap daerah dapat berbeda sebagai bentuk desentralisasi untuk menghadapi kekuatan yang menghambat pembangunan.

PUSTAKA

- Budiharsono, S., 2004. Analisis dan formulasi kebijakan pembangunan wilayah pesisir dan lautan. Bahan kuliah program studi pengelolaan sumberdaya pesisir dan lautan (PS SPL) IPB. Bogor.
- Budiharsono, S., 2001. Teknik analisis pembangunan wilayah pesisir dan lautan. PT. Pradya paramita. Jakarta.
- Chambers, R., 1983. Rural development: Putting the last first, Longman, Harlow. 13 (1997) whose reality counts? Putting the first last, intermediate technology publications, London.
- Dahuri, R., 2004. Kebijakan dan program pembangunan kelautan dan perikanan nasional. Makalah pada acara ocean out look BEM FPIK – IPB Tanggal 16 Mei 2004. Bogor.
- Damanhuri, 1997. Tinjauan kritis ideologi liberalisme dan sosialisme. Badan pendidikan dan pelatihan departemen dalam negeri. Jakarta
- Damanhuri, 1997. Ekonomi politik Indonesia. Badan pendidikan dan pelatihan departemen dalam negeri. Jakarta.
- Damanhuri, 2004. Analisis dan formulasi kebijakan pembangunan wilayah pesisir dan lautan. Bahan kuliah program studi pengelolaan sumberdaya pesisir dan lautan (PS SPL) IPB. Bogor.
- DKP RI, 2003. Profil LEPP-M3 dan data kelompok masyarakat pemanfaat (KMP) PEMP TA 2001 – 2003. Direktorat pemberdayaan masyarakat pesisir Ditjen pesisir dan pulau-pulau kecil. Departemen kelautan dan perikanan RI. Jakarta.
- DKP RI, 2003. Pedoman umum pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir. Direktorat pemberdayaan masyarakat pesisir Ditjen pesisir dan pulau-pulau kecil. Departemen kelautan dan perikanan RI . Jakarta .
- Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir, Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). 2005. Pedoman umum pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir (PEMP), Jakarta.
- Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Departemen Kelautan dan Perikanan. 2006. Pedoman umum pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (P3K). 2006. Direktur jenderal kelautan, pesisir dan pulau-pulau kecil melalui keputusan Nomor SK.42/KP3K/VI/2006 tentang revisi penetapan Kabupaten/Kota penyelenggara kegiatan PEMP.
- FAO, 1998. Guidelines for the routine collection of capture fishery data. FAO/Danida expert consultation. Bangkok, Thailand. Page 1-111
- Hilakore, M.A., J.A. Marius, D. Sidu, I. Sangadji, Bahrin dan I.T. Matitaputty, 2004. Pemberdayaan masyarakat nelayan Muara Angke di Kelurahan Pluit Penjaringan Jakarta Utara. Sekolah pasca sarjana IPB. Makalah sem. 2, materi diskusi kelas pengantar falsafah Sains (PPS702). Program pasca sarjana - S3. Institut Pertanian Bogor
- Kusumastanto, T., 2000. Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan. Diktat Kuliah PS SPL- IPB. Bogor .
- Messie, N., 2004. Environmental Policy Analysis and Approach. Bahan Kuliah Mata Kuliah Analisis dan Formulasi Kebijakan Pembangunan Wilayah Pesisir dan Lautan. Program Studi Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan Sekolah Pasca Sarjana IPB. Bogor.

Muktasam, A., 2001. Why rural credit programs fail: lessons learned from Indonesian rural development programs. Paper presented at micro-finance for agricultural producers in NTB, Indonesia workshop. November 15 th, 2001.

Nikijuluw, V.P.H., 2002. Rezim Pengelolaan Sumberdaya Perikanan. Kerjasama

Pusat Pemberdayaan dan Pembangunan Regional dengan PT Pustaka Cidesindo. Jakarta.

Rostow, W.W., 1962. The stages of economic growth: A non-communist manifesto. Cambridge: Cambridge University Press