

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Peran Pemerintah

2.1.1 Pengertian Peran

Berkenaan dengan peranan, Poerwadarminta, (2013:753) mendefinisikan peranan yaitu suatu yang menjadi bagian atau pegangan pimpinan yang terutama dalam terjadinya suatu hal atau peristiwa. Dengan kata lain sesuatu yang merupakan hak dari seorang pimpinan dalam sebuah organisasi masyarakat dalam menghadapi masalah-masalah yang ada di daerah kekuasaannya.

Peran menurut Soekanto, (2012:243) merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran. Peran yang bisa disebut juga dengan peranan (*role*) memiliki beberapa arti: Aspek dinamis dari kedudukan, Perangkat hak-hak dan kewajiban-kewajiban, Perilaku aktual dari pemegang kedudukan dan bagian dan aktivitas yang dimainkan oleh seseorang.

Peran sedikitnya mencakup 3 (tiga) hal:

- a. Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat.
- b. Peran adalah suatu konsep mengenai apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat.
- c. Peran dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktursosial masyarakat.

Menurut Hidayatullah, (2010:168) yang dimaksudkan dengan peran adalah sebagai:

- a. Bagian dari tugas mana yang harus dilaksanakan dalam manajemen.
- b. Pola penilaian yang diharapkan dapat mengenai suatu status.
- c. Bagian atau fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata.
- d. Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya.
- e. Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat.

2.1.2 Pengertian Pemerintah

Secara etimologi kata pemerintah berasal dari kata "perintah" yang kemudian mendapat imbuhan "pe" menjadi kata "pemerintah" yang berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus suatu negara. Sedangkan dalam arti sempit pemerintah berarti perkumpulan orang yang memiliki kebijakan tersendiri untuk mengelolah, memanage, serta mengatur jalannya suatu proses atau sistem pemerintahan. Atau dapat juga berarti sekumpulan orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan. Fungsi-fungsi pemerintahan yang di jalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri. Jika pemerintahan selanjutnya menjalankan fungsinya dengan baik, maka tugas-tugas pokok dapat terlaksana dengan baik seperti pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan membuahkan kemandirian, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran. Maka, peningkatan kualitas masyarakat melalui program-program pemberdayaan sangat di butuhkan. Menurut Poerwadarminta (2013: 117) bahwa kata dasar "perintah" merupakan ada dua pihak, yaitu yang memerintah disebut pemerintah dan yang diperintah disebut rakyat

atau masyarakat, Pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan legitimasi untuk mengatur dan mengurus rakyatnya, Hak yang diperintah memiliki keharusan untuk taat kepada pemerintah yang sah dan antara pihak yang memerintah dengan yang diperintah terdapat hubungan timbal balik secara vertikal maupun horizontal.

Di beberapa negara, antara pemerintah dan pemerintahan tidak dibedakan. Inggris menyebutnya *government* dan Prancis menyebutnya *gouvernement* keduanya berasal dari perkataan latin *gubernaculum*. dalam bahasa arab *hukumat*, di Amerika serikat disebut dengan *Administration*, sedangkan Belanda *regering* sebagai penggunaan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk menentukan keputusan dan kebijaksanaan. Hal ini dilakukan dalam rangka mewujudkan tujuan negara, sebagai pengguna menetapkan perintah-perintah.

Menurut Samuel Edward Finer (dalam Hanif, 2013:45), mengatakan bahwa "pemerintah harus mempunyai kegiatan yang terus menerus (*process*), harus mempunyai negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), mempunyai pejabat pemerintah (*the duty*) dan mempunyai cara, metode, serta sistem (*manner, method, and system*) terhadap rakyatnya".

Pada negara yang sedang berkembang, peran pemerintah sangat penting dan menonjol. Karena pemerintah yang berperan menggali, menggerakkan, dan mengkombinasikan berbagai faktor, seperti tenaga terlatih, biaya, peralatan, partisipasi, dan kewenangan yang sah. Pemerintah memegang peranan sentral dalam pembangunan nasional. Hal ini terlihat

dalam pengaturan administrasi negara, pemerintah mengurus masyarakat yang belum lahir (dengan keluarga berencana) sampai kepada masyarakat yang sudah meninggal dunia (dengan dinas pemakaman).

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar pemerintah dan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan bangsa dari segala aspek. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas dan telah menjadi salah satu fungsi sebuah pemerintahan. Salah satu fungsi pemerintah daerah meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Rasyid (2006:118) mengemukakan bahwa "untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya. Artinya fungsi-fungsi pemerintah yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintah itu sendiri". Jika pemerintah dapat menjalankan fungsinya dengan baik tugas pokok selanjutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan, serta pembinaan yang membuahkan kemandirian.

Muhadam (2010:10), menyatakan bahwa "pemerintah adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan negara". Apapun yang

dilakukan pemerintah adalah dalam rangka melaksanakan tugas negara sehingga pemerintah seringkali disebut sebagai representasi negara. Pemerintah merupakan satu-satunya lembaga yang pada tingkat tertentu mampu menjaga dan menjamin sistem ketertiban dan penyediaan sarana dan prasarana sosial yang dibutuhkan oleh masyarakat bagi kepentingan aktivitas sosialnya.

Menurut E.S. Savas (dalam Indroharto, 2008:113), bahwa: ”pelayanan pemerintah (*government service*) menunjuk pada penyediaan pelayanan oleh agen yang mempergunakan pegawai-pegawainya sendiri; dalam hal ini pemerintah bertindak sebagai penyedia pelayanan (*service arranger*) sekaligus penghasil pelayanan (*service provider*)”. selanjutnya tugas pokok pemerintah adalah bagaimana memberikan pelayanan dapat membuahkan keadilan, pembinaan yang membuahkan kemandirian, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran.

Pemerintah memiliki dua fungsi dasar, yaitu fungsi primer (fungsi pelayanan) dan fungsi sekunder (fungsi pembinaan). Fungsi primer yaitu fungsi pemerintah sebagai *provider* jasa-jasa publik yang tidak dapat diprivatisasikan. Sementara itu, fungsi sekunder yaitu sebagai *provider* kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya (*powerless*) termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana. Fungsi primer secara terus menerus berjalan dan berhubungan positif

dengan keberadaan yang diperintah (masyarakat). Artinya semakin berdaya masyarakat, maka semakin meningkat pula fungsi primer pemerintah.

Sebaliknya, fungsi sekunder berhubungan negatif dengan tingkat keberdayaan yang diperintah (masyarakat). Artinya semakin berdaya atau berkualitasnya sumber daya manusia (masyarakat daerah), maka semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah dari *rowing* (pengaturan) ke *steering* (pengendali) dalam menata kehidupan masyarakat. Fungsi sekunder secara perlahan-lahan dapat diserahkan kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Pemerintah berkewajiban untuk secara terus menerus berupaya memberdayakan masyarakat agar meningkatkan keberdayaannya sehingga pada gilirannya memiliki kemampuan untuk melayani dirinya sendiri atau memenuhi kebutuhannya secara mandiri.

2.1.3 Konsep Peran Pemerintah

Peran pemerintah diposisikan dalam kegiatan manajemen yang memberikan informasi, pengetahuan serta pendidikan tentang pengelolaan perusahaan perikanan. Harapannya dalam kelembagaan yang terbentuk untuk mendorong modal sosial nelayan sehingga lebih memiliki kekuatan secara sosial dengan ekonomi yang mandiri. Pembinaan dan pelatihan diperlukan sebagai peran penting pemerintah untuk menciptakan masyarakat nelayan yang lebih mandiri. Syafiie, 2013:130).

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 14 ayat (1) menyebutkan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kelautan dibagi antara

Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Pada pasal tersebut hanya menyebutkan urusan pemerintahan bidang kelautan. Namun dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kelautan dan Perikanan di gabung menjadi satu yang dalam hal ini terdapat kewenangan pemberdayaan nelayan kecil, pengelolaan tempat pelelangan ikan, penerbitan IUP di bidang pembudidayaan ikan yang usahanya dalam 1 (satu) Daerah Kabupaten/Kota, dan pemberdayaan usaha kecil pembudidayaan ikan serta pengelolaan pembudidayaan ikan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Ketapang melalui oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Perikanan Kabupaten Ketapang.

Berdasarkan penjelasan di atas Pemerintah Daerah Kabupaten Ketapang melalui Dinas Ketahanan Pangan dan Perikanan Kabupaten Ketapang memiliki peran dan berkewajiban dalam menyelenggarakan pemberdayaan masyarakat khususnya nelayan. Lebih lanjut pada pasal lain menyebutkan bahwa pemerintah berkewajiban mendorong kegiatan usaha masyarakat melalui peningkatan kapasitas, pemberian akses teknologi dan informasi, permodalan, infrastruktur, jaminan pasar dan aset ekonomi produktif lainnya.

Menurut Syafiie (2013:142), bahwa peran pemerintah meliputi tiga aspek antara lain:

- a. Pemerintah sebagai regulator yaitu menyiapkan arahan untuk menyeimbangkan implementasi pembangunan melalui regulasi.

- b. Pemerintah sebagai dinimasilator adalah mendorong partisipasi masyarakat jika terjadi kendala dalam proses pembangunan untuk mendorong dan menjaga momentum pembangunan daerah.
- c. Pemerintah sebagai fasilitator Peran pemerintah sebagai fasilitator adalah menciptakan kondisi yang mengarah pada implementasi pembangunan dalam rangka menjembatani berbagai kepentingan masyarakat dalam mengoptimalkan pembangunan daerah.

Berdasarkan pendapat Syafiie tersebut, dapat diketahui bahwa peran pemerintah daerah dapat dilaksanakan melalui tiga aspek, yaitu pertama sebagai regulator, artinya pemerintah menawarkan referensi dasar kepada masyarakat sebagai alat untuk mengatur semua kegiatan pelaksanaan pemberdayaan. Kedua, sebagai dinamisator yaitu pemerintah berperan dalam pemberian bimbingan dan pengarahan secara intensif dan efektif kepada masyarakat, biasanya pemberian bimbingan diwujudkan melalui tim penyuluh maupun badan tertentu untuk memberikan pelatihan dan ketiga sebagai fasilitator, artinya pemerintah bergerak di bidang pendampingan melalui pelatihan, pendidikan, dan peningkatan keterampilan, serta di bidang pendanaan atau permodalan melalui pemberian bantuan modal kepada masyarakat terkait.

2.2 Konsep Pemberdayaan Masyarakat

2.2.1 Definisi Pemberdayaan

Pemberdayaan berasal dari bahasa Inggris “*empowerment*” yang biasa diartikan sebagai pemberkuasaan. Dalam arti pemberian atau peningkatan “kekuasaan” (*power*) kepada masyarakat yang lemah atau tidak beruntung, (Hurairah: 2008:82). Menurut Eddy Papilaya (dalam Zubaedi, 2007:42) bahwa Pemberdayaan adalah “upaya untuk membangun

kemampuan masyarakat, dengan mendorong, memotivasi, membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki dan berupaya untuk mengembangkan potensi itu menjadi tindakan nyata”.

Kemudian Kartasasmitha (2007:145) menyatakan bahwa pemberdayaan adalah “suatu upaya untuk membangun daya itu, dengan cara mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya”. Sedangkan menurut Payne (dalam Rukminto, 2008:77), bahwa suatu pemberdayaan (*empowerment*), pada intinya ditujukan guna membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan ia lakukan yang terkait dengan diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan”. Menurut Priyono dan Pranarka (dalam Suharto, 2009:59) proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan, yaitu:

1. Proses pemberdayaan dengan kecenderungan primer menekankan pada proses pemberian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu yang bersangkutan menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi dengan upaya membangun aset material guna mendukung kemandirian mereka melalui organisasi.
2. Proses pemberdayaan dengan kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi agar individu mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Berdasarkan pernyataan para ahli di atas mengenai definisi pemberdayaan masyarakat dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan serangkaian upaya untuk menolong masyarakat agar lebih berdaya dalam meningkatkan sumber daya manusia dan berusaha

mengoptimalkan sumber daya tersebut sehingga dapat meningkatkan kapasitas dan kemampuannya dalam memanfaatkan potensi yang dimilikinya sekaligus dapat meningkatkan kemampuan ekonominya melalui kegiatankegiatan swadaya. Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat kita yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkat kemiskinan dan keterbelakangan.

2.2.2 Definisi Masyarakat

Masyarakat dalam bahasa Inggris disebut “*society*” asal kata “*sociuc*” yang berarti kawan. Adapun kata “masyarakat” berasal dari bahasa Arab yaitu “*syirk*” yang berarti bergaul atau dalam bahasa ilmiahnya interaksi. (Koentjaraningrat, 2009:157). Kemudian Soelaiman (2011:63) menyatakan bahwa masyarakat adalah “jalinan hubungan sosial dan selalu berubah”. Koentjaraningrat (2009:160) mendefinisikan masyarakat adalah “kesatuan hidup makhluk-makhluk manusia yang terikat oleh suatu sistem adat istiadat tertentu”. Soekamto (2010:162) menyebut masyarakat adalah “tempat orang-orang yang hidup bersama yang menghasilkan kebudayaan”.

Dalam pengertian lain masyarakat atau disebut *community* (masyarakat setempat) adalah warga sebuah desa, sebuah kota, suku atau suatu negara. Apabila suatu kelompok itu baik, besar maupun kecil, hidupbersama, memenuhi kepentingan-kepentingan hidup bersama, maka disebut masyarakat setempat. Dari pendapat di atas dapat penulis simpulkan bahwa masyarakat adalah satu kesatuan manusia (sosial) yang hidup dalam suatu

tempat dan saling bergaul (interaksi) antara satu dengan yang lain, sehingga memunculkan suatu aturan (adat/norma) baik secara tertulis maupun tidak tertulis dan membentuk suatu kebudayaan.

2.2.3 Teori Pemberdayaan Masyarakat

Menurut pendapat Roesmidi (2011:154) pemberdayaan masyarakat berarti: Meningkatkan kemampuan atau kemandirian masyarakat. Dalam kerangka pembangunan nasional, upaya pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari sudut pandang melalui:

- a. Penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang;
- b. Peningkatan kemampuan masyarakat melalui bantuan dana, pelatihan, pembangunan prasarana dan sarana baik fisik maupun sosial, serta pengembangan kelembagaan di daerah;
- c. Perlindungan melalui pemihakan kepada yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang, dan menciptakan kemitraan yang saling menguntungkan.

Berdasarkan pendapat tersebut menunjukkan bahwa upaya pemberdayaan masyarakat khususnya masyarakat nelayan merupakan suatu langkah yang diambil pemerintah daerah dan kelompok nelayan untuk meningkatkan kesejahteraan dari nelayan bahkan kelompok nelayan taraf kehidupan yang lebih baik lagi. Di samping itu, upaya yang dilakukan dapat menciptakan suasana nyaman kepada masyarakat kelompok nelayan dalam melakukan proses pemberdayaan, dan memperkuat sumber daya nelayan yang dimiliki oleh setiap masyarakat kelompok nelayan agar mempunyai kemampuan dan kemandirian. Selanjutnya, Kartasmita (2007:28) menjelaskan bahwa “upaya memberdayakan masyarakat haruslah pertama-

tama dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang”. Dipandang dari kacamata sosiologi Hikmat, (2013:9) menyatakan bahwa “pemberdayaan adalah upaya untuk menampilkan peran-peran aktif dan kolaboratif antara masyarakat dengan mitranya. Secara paradoks, memberdayakan sistem lain, atau secara paternalistik melimpahkan kekuatan (*power*) kepada orang lain dapat juga berarti memberdayakan”.

Berdasarkan berbagai konsep pemberdayaan masyarakat sebagaimana tersebut di atas, maka dapat ditegaskan bahwa pemberdayaan masyarakat terkait dengan pemberian akses bagi masyarakat, lembaga dan organisasi masyarakat dalam memperoleh dan memanfaatkan hak masyarakat bagi peningkatan kehidupan ekonomi, sosial dan politik. Oleh sebab itu pemberdayaan masyarakat sangatlah penting untuk mengatasi ketidakmampuan masyarakat yang disebabkan oleh keterbatasan akses, kurangnya pengetahuan dan keterampilan, serta adanya kondisi kemiskinan yang dialami sebagian masyarakat.

Langkah-langkah yang diambil dalam mewujudkan tujuan pemberdayaan menurut Sulistiyani, (2014:192) adalah melalui:

1. Membentuk iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang. Dua hal yang mendasar dalam membentuk iklim bagi masyarakat adalah dengan menyadarkan masyarakat dan memberikan dorongan/motivasi untuk berkembang.
2. Proses menyadarkan masyarakat dilakukan dengan mengajak masyarakat untuk mengenal wilayahnya melalui *survey* dan analisis.
3. Memotivasi masyarakat dilakukan dengan mengajak masyarakat untuk menggambarkan dan merencanakan wilayah, yang disebut dengan *participatory design and planning*.

Secara aplikatif *empowerment* terhadap kelompok masyarakat bawah dilakukan melalui menciptakan akses dari kelompok informal kepada kelompok formal, kelompok yang diberdayakan dengan kelompok pemberdaya. Kebutuhan akan akses ini sangat menentukan *share* dan partisipasi antar *stakeholders* dalam proses pemberdayaan. Di samping itu Penguatan teknis pemberdayaan dilakukan sebagai bagian dari kegiatan *advocacy* sehingga dapat diwujudkan peningkatan kapasitas dari kelompok yang diberdayakan. Keterlibatan secara aktif dari masing-masing *stakeholders* diwujudkan dalam bentuk *share* nyata seperti program, pendanaan, dan kebijaksanaan (*policy*).

Menurut Kartasmita (2007:156) upaya pemberdayaan masyarakat harus dilakukan melalui tiga indikator, yaitu:

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat jadi berkembang;
2. Memperkuat daya atau potensi yang dimiliki oleh masyarakat, dalam hal ini diperkuat langkah-langkah positif seperti meningkatkan taraf pendidikan dan akses-akses yang dapat memajukan perekonomian masyarakat;
3. Memberdayakan masyarakat artinya mengatur dan melindungi, dengan upaya mencegah terjadinya persaingan yang tidak sehat.

Apabila ditinjau konsep pemberdayaan tersebut, dalam kaitannya dengan pemberdayaan nelayan, sebagai paradigma pembangunan atau *empowerment* ingin mengubah kondisi ini dengan cara memberi kesempatan pada kelompok orang miskin untuk merencanakan dan kemudian melaksanakan program pembangunan yang juga mereka pilih sendiri. Kelompok orang miskin juga diberi kesempatan untuk mengelola dana pembangunan baik yang berasal dari pemerintah maupun pihak lain.

Menurut Hikmat (2013:12) strategi pemberdayaan masyarakat adalah “cara untuk mengaktualisasikan potensi yang sudah dimiliki oleh masyarakat. Oleh karena itu, pendekatan pemberdayaan masyarakat adalah penekanan pentingnya masyarakat lokal yang mandiri sebagai suatu sistem yang mengorganisir diri mereka sendiri”. Kemudian menurut pendapat Mark G. Hanna dan Buddy Robinson (dalam Hikmat, 2013:15) menyatakan ada 3 (tiga) strategi utama yang dapat dilakukan dalam pemberdayaan masyarakat, diantaranya yaitu:

- a. Strategi tradisional
Strategi ini menyarankan masyarakat mengetahui dan memilih kepentingan terbaik secara bebas dalam berbagai keadaan atau dengan kata lain semua pihak bebas menentukan kepentingan bagi kehidupan mereka sendiri dan tidak ada pihak lain yang mengganggu kebebasan setiap pihak.
- b. Strategi Aksi Langsung (direct-action)
Strategi ini membutuhkan dominasi kepentingan yang dihormati semua pihak yang terlibat, dipandang dari sudut perubahan yang mungkin terjadi.
- c. Strategi transformatif
Strategi ini menunjukkan bahwa pendidikan massa dalam jangka panjang diperlukan sebelum pengidentifikasian kepentingan diri sendiri.

Berdasarkan konsep yang dikemukakan oleh Hikmat, dapat ditelaah bahwa pelaksanaan strategi pemberdayaan masyarakat, pemerintah memiliki peran yang besar dan bisa dikatakan merupakan suatu keharusan bagi pemerintah untuk melakukan pemberdayaan terhadap kelompok-kelompok masyarakat nelayan yang dinilai belum memiliki daya saing dalam kehidupannya. Dengan demikian pemerintah harus lebih jeli melihat kondisi masyarakat nelayan yang belum berdaya diwilayahnya sehingga

dapat mengambil langkah-langkah strategis dalam memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat dengan harapan masyarakat dapat lebih memiliki daya saing dan kualitas hidup dalam kehidupannya.

Mengingat pentingnya pemberdayaan dalam masyarakat, Usman (2014:93) menekankan bahwa “kegiatan pembangunan perlu diarahkan untuk merubah kehidupan mereka agar menjadi lebih baik”. Perencanaan dan pelaksanaan seharusnya berisi usaha untuk memberdayakan masyarakat sehingga mereka mempunyai akses pada sumber-sumber ekonomi (sekaligus politik). Dengan demikian usaha untuk memberdayakan masyarakat desa serta perang melawan kemiskinan dan kesenjangan di daerah pedesaan masih harus menjadi agenda penting dalam kegiatan pembangunan kita pada masa-masa mendatang.

Sebagaimana dikemukakan oleh Mubyarto (2008:37) bahwa “usaha untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat adalah melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia yakni dengan memfasilitasi usaha masyarakat dengan memberikan pendidikan formal maupun non formal berkaitan dengan usaha yang dilakukannya”. Berdasarkan pendapat tersebut dapat ditelaah bahwa pemberdayaan nelayan secara mendasar berarti menempatkan masyarakat nelayan beserta kelompok nelayan sebagai kekuatan dasar bagi pengembangan ekonomi, sosial, dan budaya menghidupkan kembali berbagai pranata ekonomi masyarakat untuk dihimpun dan diperkuat sehingga dapat berperan sebagai lokomotif bagi kemajuan ekonomi merupakan keharusan untuk dilakukan ekonomi rakyat

akan terbangun bila hubungan sinergis dari berbagai pranata sosial dan ekonomi yang ada didalam masyarakat dikembangkan kearah terbentuknya jaringan ekonomi rakyat.

2.3 Konsep Masyarakat Nelayan

Secara geografis, masyarakat nelayan adalah masyarakat yang hidup, tumbuh, dan berkembang di kawasan pesisir, yakni suatu kawasan transisi antara wilayah darat dan wilayah laut. Sebagai suatu sistem, masyarakat nelayan terdiri atas kategori-kategori sosial yang membentuk kekuatan sosial. Mereka juga memiliki sistem nilai dan simbol-simbol kebudayaan sebagai referensi perilaku mereka sehari-hari. Faktor budaya ini menjadi pembeda masyarakat nelayan dari kelompok masyarakat lainnya. Sebagian besar masyarakat pesisir, baik langsung maupun tidak langsung, menggantungkan kelangsungan hidupnya dari mengelola potensi sumberdaya perikanan. Mereka menjadi komponen utama konstruksi masyarakat maritim Indonesia. Menurut Kusnadi (2009:149), yaitu ada dua sebab yang menyebabkan kemiskinan nelayan, yaitu: sebab yang bersifat internal dan bersifat eksternal. Kedua sebab tersebut saling berinteraksi dan melengkapi. Sebab kemiskinan yang bersifat internal berkaitan erat dengan kondisi internal sumber daya manusia nelayan dan aktivitas kerja mereka.

1. Sebab-sebab internal ini mencakup masalah:
 - a. Keterbatasan kualitas sumber daya manusia nelayan,
 - b. Keterbatasan kemampuan modal usaha dan teknologi penangkapan,
 - c. Hubungan kerja (pemilik perahu nelayan buruh) dalam organisasi penangkapan yang dianggap kurang menguntungkan nelayan buruh,
 - d. Kesulitan melakukan diversifikasi usaha penangkapan,

- e. Ketergantungan yang tinggi terhadap okupasi melaut, dan
 - f. Gaya hidup yang dipandang boros sehingga kurang berorientasi ke masa depan.
2. Sebab kemiskinan yang bersifat eksternal berkaitan dengan kondisi di luar diri dan aktivitas kerja nelayan. Sebab-sebab eksternal ini mencakup masalah:
- a. Kebijakan pembangunan perikanan yang lebih berorientasi pada produktivitas untuk menunjang pertumbuhan ekonomi nasional dan parsial,
 - b. Sistem pemasaran hasil perikanan yang lebih menguntungkan pedagang perantara,
 - c. Kerusakan ekosistem pesisir dan laut karena pencemaran dari wilayah darat, praktik penangkapan dengan bahan kimia, pengrusakan terumbu karang, dan konservasi hutan bakau di kawasan pesisir,
 - d. Penggunaan peralatan tangkap yang tidak ramah lingkungan,
 - e. Penegakan hukum yang lemah terhadap perusak lingkungan,
 - f. Terbatasnya teknologi pengolahan hasil tangkapan pascapanen,
 - g. Terbatasnya peluang-peluang kerja di sektor non perikanan yang tersedia di desadesa nelayan,
 - h. Kondisi alam dan fluktuasi musim yang tidak memungkinkan nelayan melaut sepanjang tahun, dan
 - i. Isolasi geografis desa nelayan yang mengganggu mobilitas barang, jasa, modal dan manusia.

Selanjutnya Mulyadi (2007:67) mengatakan bahwa sesungguhnya, ada dua hal utama yang terkandung dalam kemiskinan, yaitu kerentanan dan ketidakberdayaan. Dengan kerentanan yang dialami, orang miskin akan mengalami kesulitan untuk menghadapi situasi darurat. Ini dapat dilihat pada nelayan perorangan misalnya, mengalami kesulitan untuk membeli bahan bakar untuk keperluan melaut. Hal ini disebabkan sebelumnya tidak ada hasil tangkapan yang bisa dijual, dan tidak ada dana cadangan yang dapat digunakan untuk keperluan yang mendesak.

Hal yang sama juga dialami oleh nelayan buruh, mereka merasa tidak berdaya dihadapan para juragan yang telah mempekerjakannya, meskipun bagi hasil yang diterimanya dirasakan tidak adil. Keterbatasan kepemilikan

aset adalah ciri umum masyarakat nelayan yang miskin, hal ini tergambar dari kondisi rumah. Rumah nelayan terletak di pantai, di pinggir jalan kampung umumnya merupakan bangunan non permanen atau semi permanen, berdinding bambu, berlantai tanah, ventilasi rumah kurang baik sehingga sehari-hari bau anyir ikan menyengat dan meskipun siang hari, di dalam rumah cukup gelap, sementara juru mudi atau juragan jauh lebih baik berbentuk permanen (Siswanto, 2008:115).

Masyarakat yang tinggal di kawasan pesisir, adalah kebanyakan masyarakat bermata pencarian sebagai nelayan yang mempunyai karakteristik sosial tersendiri yang berbeda dengan masyarakat yang tinggal di daratan. Di beberapa kawasan pesisir yang relatif berkembang pesat, struktur masyarakatnya bersifat heterogen, memiliki etos kerja tinggi, solidaritas sosial yang kuat, serta terbuka terhadap perubahan dan interaksi sosial. Sekalipun demikian, masalah kemiskinan masih mendera sebagian masyarakat pesisir, sehingga fakta sosial ini terkesan ironi di tengah-tengah kekayaan sumber daya pesisir dan lautan.

Kusnadi (2009:98), menyatakan bahwa masyarakat nelayan menghadapi sejumlah masalah politik, sosial dan ekonomi yang kompleks.

Masalah-masalah tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Kemiskinan, kesenjangan sosial, dan tekanan-tekanan ekonomi yang datang setiap saat,
- b. Keterbatasan akses modal, teknologi dan pasar, sehingga mempengaruhi dinamika usaha,
- c. Kelemahan fungsi kelembagaan sosial ekonomi yang ada,
- d. Kualitas SDM yang rendah sebagai akibat keterbatasan akses pendidikan, kesehatan, dan pelayanan publik,

- e. Degradasi sumberdaya lingkungan, baik di kawasan pesisir, laut maupun pulau-pulau kecil, dan
- f. Belum kuatnya kebijakan yang berorientasi pada kemaritiman sebagai pilar utama pembangunan nasional.

Masalah-masalah di atas tidak berdiri sendiri, tetapi saling terkait satu sama lain. Misalnya, masalah kemiskinan. Masalah ini disebabkan oleh hubunganhubungan korelatif antara keterbatasan akses, lembaga ekonomi belum berfungsi, kualitas SDM rendah, degradasi sumber daya lingkungan. Karena itu persoalan penyelesaian kemiskinan dalam masyarakat pesisir harus bersifat integralistik. Kalaupun harus memilih salah satu faktor sebagai basis penyelesaian persoalan kemiskinan, pilihan ini benar-benar menjangkau faktor-faktor yang lain atau menjadi motor untuk mengatasi masalah-masalah yang lain. Pilihan demikian memang sulit dilakukan, tetapi harus ditempuh untuk mengefisienkan dan mengoptimalkan sumberdaya yang tersedia yang memang terbatas.

Menurut Nikijuluw (2012:76), ada lima pendekatan pemberdayaan masyarakat nelayan yaitu:

1. Penciptaan lapangan kerja alternatif sebagai sumber pendapatan lain bagi keluarga;
2. Mendekatkan masyarakat dengan sumber modal dengan penekanan pada penciptaan mekanisme mendanai diri sendiri (self financing mechanism);
3. Mendekatkan masyarakat dengan sumber teknologi baru yang lebih berhasil dan berdaya guna;
4. Mendekatkan masyarakat dengan pasar; serta
5. Membangun solidaritas serta aksi kolektif di tengah masyarakat.

Kelima pendekatan ini dilaksanakan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh aspirasi, keinginan, kebutuhan, pendapatan, dan potensi sumberdaya yang dimiliki masyarakat nelayan.

2.4 Penggolongan Nelayan

Mulyadi (2007:96), menyatakan nelayan adalah “suatu kelompok masyarakat yang kehidupannya tergantung langsung pada hasil laut, baik dengan cara melakukan penangkapan ataupun budi daya. Mereka pada umumnya tinggal dipantai, sebuah lingkungan pemukiman yang dekat dengan lokasi kegiatannya”. Menurut Siswanto (2008:176), “Nelayan identik dengan keterbatasan aset, lemahnya kemampuan modal, posisi tawar dan akses pasar. Sesungguhnya, nelayan bukanlah suatu entitas tunggal, mereka terdiri dari beberapa kelompok”. Dilihat dari segi pemilikan alat tangkap, nelayan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu nelayan buruh, nelayan juragan, dan nelayan perorangan. Nelayan buruh adalah nelayan yang bekerja dengan alat tangkap milik orang lain. Sebaliknya, nelayan juragan adalah nelayan yang memiliki alat tangkap yang dioperasikan oleh orang lain. Adapun nelayan perorangan adalah nelayan yang memiliki peralatan tangkap sendiri, dan dalam pengoperasiannya tidak melibatkan orang lain (Mulyadi 2007:112).

Nelayan adalah orang atau komunitas orang yang secara keseluruhan atau sebagian dari hidupnya tergantung dari kegiatan menangkap ikan. Beberapa kelompok nelayan memiliki beberapa perbedaan dalam karakteristik sosial dan kependudukan. Perbedaan tersebut dapat dilihat pada kelompok umur, pendidikan status sosial, dan kepercayaan. Dalam satu kelompok nelayan juga sering ditemukan perbedaan kohesi internal,

dalam pengertian hubungan diantara sesama nelayan. Menurut Widodo dan Suadi (2006:52). kelompok nelayan dapat dibagi empat kelompok yaitu:

1. Nelayan subsisten, yaitu nelayan yang menangkap ikan hanya untuk memenuhi kebutuhan sendiri,
2. Nelayan asli, yaitu nelayan yang sedikit banyak memiliki karakter yang sama dengan kelompok pertama, namun memiliki juga hak untuk melakukan aktivitas secara komersial walaupun dalam skala yang sangat kecil,
3. Nelayan rekreasi, yaitu orang-orang yang secara prinsip melakukan kegiatan penangkapan hanya sekedar untuk kesenangan atau berolah raga, dan
4. Nelayan komersial, yaitu mereka yang menangkap ikan untuk tujuan komersial atau dipasarkan baik untuk pasar domestik maupun pasar ekspor.

Disamping pengelompokan tersebut, terdapat beberapa terminologi yang sering digunakan untuk menggambarkan kelompok nelayan, seperti nelayan penuh untuk mereka yang menggantungkan keseluruhan hidupnya dari menangkap ikan; nelayan sambilan untuk mereka yang hanya sebagian dari hidupnya tergantung dari menangkap ikan; juragan untuk mereka yang memiliki sumberdaya ekonomi untuk usaha perikanan seperti kapal dan alat tangkap; dan anak buah kapal untuk mereka yang mengalokasikan waktunya dan memperoleh pendapatan dari hasil mengoperasikan alat tangkap ikan, seperti kapal milik juragan.

2.5 Hasil Penelitian Terdahulu/Relevan

Sebelum peneliti mengkaji lebih dalam tentang strategi pemberdayaan masyarakat kelompok nelayan, maka peneliti akan mengungkapkan beberapa penelitian terdahulu yang relevan antara lain:

1. Michel Sipahelut (2010) Penelitian ini berjudul: Peranan Pemerintah dalam Pemberdayaan Masyarakat Nelayan di Kecamatan Tobelo

Kabupaten Halmahera Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program PEMP telah memicu perubahan sosial budaya, teknologi, ekonomi dan kelembagaan masyarakat pesisir Kabupaten Halmahera Utara. Perubahan penting pada aspek sosial budaya adalah menghidupkan kembali nilai-nilai lokal yaitu nilai kejujuran, keterbukaan, dan gotong royong yang diwujudkan dalam bentuk kelompok masyarakat pemanfaat (KMP), kelompok usaha bersama (KUB) dan koperasi LEPP-M3. Pembentukan kelembagaan tersebut diarahkan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam berorganisasi, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pelestarian terhadap pengembangan usaha mereka dan pengelolaan sumberdaya perikanan secara berkelanjutan. Aspek teknologi, program PEMP telah mendorong pengembangan teknologi usaha perikanan yaitu dari alat tangkap pancing ulur menjadi alat tangkap gillnet, motorisasi perahu (ketinting), pengembangan unit penangkapan pajeko (mini purse seine) serta pengembangan budidaya ikan. Implikasi pengembangan teknologi adalah perbaikan kapasitas kinerja operasional unit penangkapan ikan, meingkatkan daya jangkau melaut, menambah upaya penangkapan (jumlah trip) dan hasil tangkapan menjadi meningkat. Hasil penelitian ini terdapat perbedaan dan kesamaan dengan penelitian terdahulu. Perbedaan dalam penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang terdahulu adalah terletak pada objek penelitian dan dan teori yang digunakan, Kemudian kesamaannya adalah sama-sama membahas

masalah pemberdayaan masyarakat nelayan serta metode penelitian ini menggunakan deskriptif pendekatan kualitatif.

2. Derta Rahmanto (2012) penelitian ini berjudul: Peranan Pemerintah dalam Upaya Meningkatkan Kemandirian Nelayan Pulau Untung Jawa. Berdasarkan hasil penelitian, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. Model pemberdayaan yang bertujuan membangun kemandirian nelayan pulau Untung Jawa dapat dilaksanakan dengan kerjasama dan partisipasi masyarakat. Perlu sinergitas antara peran pemerintah baik aparat kelurahan dan instansi terkait lainnya, LSM yang peduli atau pun perusahaan, kampus maupun masyarakat nelayan itu sendiri. Terdapat faktor pendukung dan faktor penghambat. Faktor pendukung antara lain sudah terbangun konsep kesadaran dalam melakukan segala macam kegiatan yang sesuai dengan hukum yang ada, potensi wisata dan produksi perikanan, aparat Kelurahan yang cukup aktif dan kesiapan SDM untuk memotivasi diri dan menerima pendampingan serta berbagai pelatihan. Adapun faktor penghambatnya antara lain: terbatasnya modal, faktor alam, sarana prasarana, kurangnya gairah wisata, daya minat beli dan daya minat permainan air, tidak adanya penghasilan rutin, honor pekerja yang kurang dari UMP, SDM, dan kurangnya kesadaran hukum, bantuan hukum dan perlindungan hukum. Hasil penelitian ini terdapat perbedaan dan kesamaan dengan penelitian terdahulu. Perbedaan dalam penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang terdahulu adalah terletak pada objek penelitian dan teori yang digunakan, Kemudian

kesamaannya adalah sama-sama membahas masalah pemberdayaan masyarakat nelayan serta metode penelitian ini menggunakan deskriptif pendekatan kualitatif.

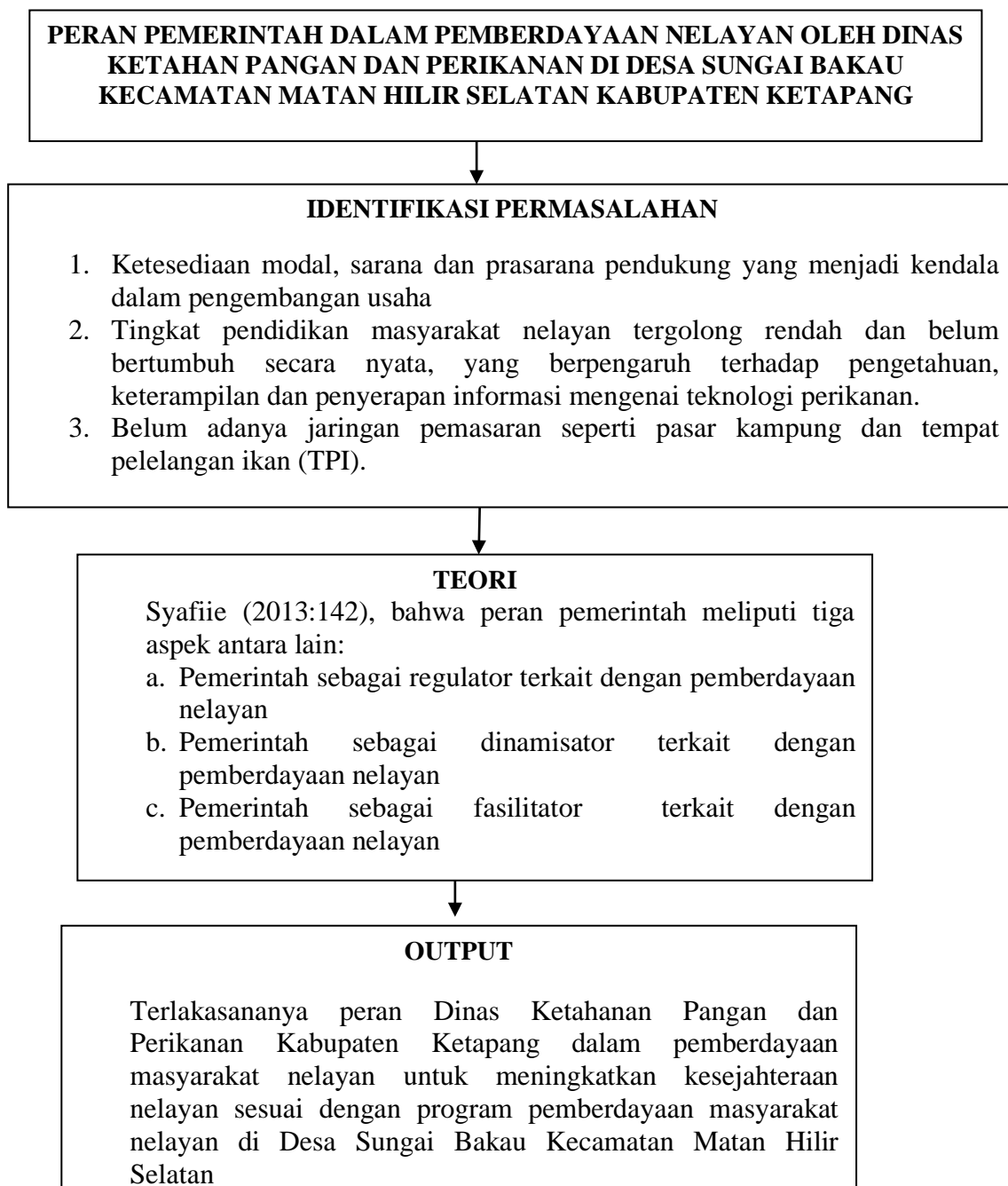
2.6 Alur Pikir Penelitian

Berdasarkan konsep yang dikemukakan oleh Hikmat, dapat dijadikan pisaunya analisis dalam penelitian ini. Dalam alur pikir penelitian, menunjukkan bahwa kajian pembangunan di sektor perikanan terhadap upaya pemberdayaan nelayan, berdasarkan teori Roemidi tersebut merupakan langkah yang diambil pemerintah daerah dan kelompok nelayan untuk meningkatkan kesejahteraan dari nelayan dan kelompok nelayan menuju taraf kehidupan yang lebih baik lagi. Disamping itu, upaya yang dilakukan dapat menciptakan suasana nyaman kepada masyarakat kelompok nelayan dalam melakukan proses pemberdayaan, dan memperkuat sumber daya nelayan yang dimiliki oleh setiap masyarakat kelompok nelayan agar mempunyai kemampuan dan kemandirian.

Bertitik tolak dari kerangka teori tersebut, maka alur pikir penelitian ini dapat dilihat pada gambar 2.1 berikut ini:

Gambar 2.1

Alur Pikir Penelitian



Sumber: diolah oleh peneliti, 2022

2.7 Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana peran Dinas Ketahanan Pangan dan Perikanan Kabupaten Ketapang sebagai regulator dalam pemberdayaan masyarakat nelayan di Desa Sungai Bakau Kecamatan Matan Hilir Selatan Kabupaten Ketapang, guna meningkatkan kemampuan dan kemandirian usaha perikanan
2. Bagaimana peran Dinas Ketahanan Pangan dan Perikanan Kabupaten Ketapang sebagai dinamisator dalam pemberdayaan masyarakat nelayan di Desa Sungai Bakau Kecamatan Matan Hilir Selatan Kabupaten Ketapang, guna meningkatkan kemampuan dan kemandirian usaha perikanan.
3. Bagaimana peran Dinas Ketahanan Pangan dan Perikanan Kabupaten Ketapang sebagai fasilitator dalam pemberdayaan masyarakat nelayan di Desa Sungai Bakau Kecamatan Matan Hilir Selatan Kabupaten Ketapang, guna meningkatkan kemampuan dan kemandirian usaha perikanan.