

**TESIS**

**ANALISIS PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERDAYAAN  
MASYARAKAT NELAYAN DI KABUPATEN MAJENE**  
*(Analysis of the Role of Local Government in Empowering Fishermen  
Communities in Majene Regency)*

**Marlina Rajab**

**E062191002**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
SEKOLAH PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2021**

**LEMBAR PENGESAHAN TESIS**

**ANALISIS PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM  
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT NELAYAN DI KABUPATEN  
MAJENE**

Disusun dan diajukan oleh

**MARLINA RAJAB**

E062191002

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu  
Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
pada tanggal **2 Juli 2021**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,



**Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si.**  
Nip. 19570818 198403 1 002

Pembimbing Pendamping,



**Dr. A. M. Rusli, M.Si**  
Nip. 19640727 199103 1 001

Ketua Program Studi  
Pemerintahan Daerah,



**Prof. Dr. Nurlinah, M.Si.**  
Nip. 19630921 198202 2 001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

  


**Prof. Dr. H. Armin, M.Si.**  
Nip. 19651109 199103 1 008

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Marlina Rajab

Nomor Mahasiswa : E062191002

Program Studi/Konsentrasi : Ilmu Pemerintahan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 2 Juli 2021

Yang Menyatakan,



Marlina Rajab

## **PRAKATA**

Alhamdulillah rabbil alaamiin, puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul “Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Pemberdayaan Masyarakat Nelayan di Kabupaten Majene”. Tak lupa pula shalawat dan salam terhatur kepada Nabi Muhammad SAW yang menjadi suri tauladan dalam perjuangan menegakkan kebenaran dan kejujuran di muka bumi.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini masih terdapat kekurangan, untuk itu besar harapan semoga tugas akhir karya ilmiah ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Dalam kesempatan ini, penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, bimbingan dari berbagai pihak, tesis ini tidak akan terlaksana dengan baik. Oleh karena itu, izinkan penulis menyampaikan terima kasih dan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses penulisan tesis ini.

Ucapan terima kasih yang teristimewa dengan penuh cinta kepada Kedua orang tua penulis, Ayahanda Abdul Rajab dan Ibunda Gusniati S.Pd yang telah berkorban sedemikian banyak untuk penulis, yang telah melahirkan, membesarkan dan mendidik penulis hingga sampai seperti saat ini, juga karena segala dukungan yang luar biasa

kepada penulis, dorongan, doa, serta kasih sayang yang tak terbatas demi keberhasilan penulis semasa menempuh Pendidikan hingga akhir studi pada Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin. Terima kasih pula kepada Kedua Adikku M. Indra Permana Rajab dan Nurul Maulani Rajab, terima kasih atas doa dan dukungan yang telah kalian berikan kepada penulis, semoga kita bisa menggapai cita-cita agar mampu membahagiakan dan membanggakan kedua orang tua. Aamiin.

Melalui kesempatan ini, penulis juga menghaturkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA, selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan Magister (S-2) di Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan dan jajarannya yang telah memberikan bantuan serta masukan kepada penulis;
3. Prof, Dr. Hj. Nurlinah, M.si, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin dan seluruh staf pegawai di lingkungan Prodi Ilmu Pemerintahan atas segala saran dan masukan yang telah diberikan kepada penulis;

4. Bapak Prof. Dr. H. Juanda Nawawi, M.Si selaku pembimbing I dan Bapak Dr. A. M. Rusli, M.Si selaku pembimbing II yang selalu memberi bimbingan, arahan, saran, petunjuk, serta bantuan dari awal penulisan hingga terselesaikannya penulisan tesis ini. Semoga dengan apa yang diberikan menjadikan tesis ini lebih bermanfaat bagi masyarakat dan kepustakaan Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin.
5. Ibu Prof. Hj. Dr. Nurlinah, M.Si, Bapak Dr. H. Suhardiman Syamsu, M.Si dan Bapak Dr. A. Lukman Irwan, M.Si selaku tim penguji yang telah memberikan masukan, kritikan serta perbaikan atas penulisan tesis ini sehingga menjadi lebih baik;
6. Seluruh dosen pascasarjana, Bapak Prof. Dr. H. Rasyid Thaha, M.Si, Bapak Prof. Dr. A. Gau Kadir, M.Si (Alm), Bapak Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si, Ibu Prof. Dr. Hj. Nurlinah, M.Si, Ibu Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si, Ibu Dr. Hj. Indar Arifin, M.Si, Bapak Dr. H. Andi Syamsu Alam, M.Si (Alm), Bapak Dr. H. A.M.Rusli, M.Si, Bapak Dr. H.Suhardiman Syamsu, M.Si, Bapak Dr. Jayadi Nas, M.Si, Bapak Dr. Andi Lukman Irwan, M.Si yang telah memberikan pengetahuan selama penulis menimba ilmu di Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin;
7. Para pegawai dan staf akademik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah memberikan bantuannya kepada penulis;

8. Para informan dalam penulisan tesis ini Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Ibu Ir. Hj. Ichwanti, M.AP, Kepala Seksi Data dan Informasi Bapak Ramli B, S.Pi, Kepala Seksi Sarana dan Prasarana Bapak Muh. Yasrib S.Pi, Camat Banggae Ibu Dr. Hj. Atika S.Sos, MM, Sekretaris Camat Banggae Timur Ibu Hj. Najibah B. Fattah S.Ag, M.Pdi, Lurah Pangali-ali Ibu Santi Widiastuty Nur S.IP, Sekretaris Lurah Baurung Bapak Saddam Husein S.IP, Sekretaris Lurah Labuang Ibu Hj. Darmawati, S.E, Tenaga Penyuluh Lapangan Ibu Rosmala Dewi dan Bapak Arfah serta Masyarakat nelayan dan pembina kelompok usaha nelayan yang telah dengan baik menerima dan memberikan bantuannya kepada penulis untuk mendapatkan data, informasi, dan melakukan wawancara;
9. Kepada teman angkatan 2019 Magister Ilmu Pemerintahan FISIP Unhas; Muh. Yusuf S.IP dan Andi Fahri Faisal S.IP terima kasih atas segala pengalaman, kesenangan dan keseruan berbagi ilmu, kekompakan, dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. Semoga kita semua senantiasa diberkahi kebahagiaan dan kesuksesan selalu oleh Allah SWT. Aamiin;
10. Kepada teman-teman Kelas dan seperjuangan Magister Ilmu Pemerintahan FISIP Unhas; Kak Andi Parawangsyah, Sahar, Yani, Kak Syahril, Kak Fandi, Kak Eva, Kak Sampar, Kak Riski, Kak Adi, Kak Aan, Kak Mifta. Terima kasih atas pengalamannya berbagi ilmu, doa, dan dukungannya kepada penulis;

11. Kepada teman serumah penulis Kak Amel, Kak Sita dan Wanda Terima Kasih telah menemani, mendukung dan membantu penulis selama ini;
12. Kepada Sahabat-Sahabat ku Andi Lathifa, Dilla, Sim, Ani, Mila, Ririn, Cula, Uni dan Imut terima kasih telah menghabiskan waktu bersama, berbahagia bersama dan sedih bersama penulis selama ini. Mari sukses bersama. Aamiin;
13. Kepada saudara FIDELITAS dan Majene 14' terima kasih telah berbagi tawa dan cerita bersama penulis selama ini;
14. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah memberikan segala bentuk kasih sayang, doa, dukungan, pelajaran, dan kenangan tanpa kalian penulis tidak dapat sampai pada titik pencapaian ini.

Akhir kata semoga tesis ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca dan menjadi rekomendasi untuk selanjutnya.

Makassar, 2 Juli 2021

Marlina Rajab

## ABSTRAK

**MARLINA RAJAB.** *Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Pemberdayaan Masyarakat Nelayan di Kabupaten Majene* (dibimbing oleh Juanda Nawawi dan A.M. Rusli).

Penelitian ini bertujuan mengkaji dan menganalisis peran pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan dalam upaya pemberdayaan masyarakat nelayan di Kabupaten Majene.

Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif yang memberikan penjelasan tentang peran pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan dalam upaya pemberdayaan masyarakat nelayan di Kabupaten Majene. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, studi kepustakaan dan dokumentasi. Data dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam rangka upaya Dinas Kelautan dan Perikanan melakukan pemberdayaan masyarakat nelayan. Penelitian ini mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Majene No. 21 Tahun 2015 tentang perlindungan dan pemberdayaan nelayan bahwa upaya pemberdayaan dilakukan melalui tugas pokok dan fungsi Dinas Kelautan dan Perikanan yang meliputi: pelaksanaan bimbingan untuk peningkatan produksi kelautan dan perikanan, pemanfaatan prasarana kelautan perikanan secara optimal, pembinaan dan pengembangan sarana prasarana penangkapan, pelaksanaan teknologi penangkapan serta pelaksanaan pelayanan pemberian perizinan dibidang perikanan tangkap. Tugas pokok dan fungsi secara maksimal dituangkan ke dalam beberapa program pemberdayaan masyarakat nelayan yaitu penyediaan kapasitas nelayan kecil, pelaksanaan fasilitasi pembentukan dan pengembangan kelembagaan nelayan kecil, pelaksanaan fasilitasi bantuan pendanaan, bantuan pembiayaan, kemitraan usaha serta pendaftaran KUSUKA dan asuransi nelayan. Dalam melaksanakan perannya ditemukan beberapa kendala yang menjadi faktor penghambat Dinas Kelautan dan Perikanan secara maksimal menjalankan tugas pokok dan fungsinya yaitu anggaran yang rendah dikarenakan beberapa anggaran di *refocusing* ke Covid-19, tingkat kesadaran masyarakat nelayan yang masih rendah dan pola kebiasaan masyarakat nelayan yang melakukan perjalanan melaut hingga ke luar daerah perairan Kabupaten Majene yang menghabiskan waktu hingga 3 bulan lamanya.

Kata Kunci: Peran. Pemberdayaan, Nelayan



## ABSTRACT

**MARLINA RAJAB.** *Analysis of The Role of Local Government in Empowering Fishermen Communities in Majene Regency* (Supervised by **Juanda Nawawi** and **A.M. Rusli**)

This study aims to examine and analyze the role of local government, in this case the Department of Marine Affairs and Fisheries, in an effort to empower fishing communities in Majene Regency.

The type of research used was descriptive qualitative which provided an explanation of the role of local government, in this case the Department of Marine Affairs and Fisheries in an effort to empower fishing communities in Majene Regency. Data collection was carried out through interviews, observation, literature study and documentation. Data were analyzed using qualitative analysis.

The result of this study indicate that in the context of local government efforts, in this case the Department of Marine Affairs and Fisheries, to empower fishing communities. This study refers to Majene Regency Regional Regulation No. 21 of 2015 concerning the protection and empowerment of fishermen that empowerment efforts are carried out through the main tasks and functions of the Marine Service and Fisheries, which includes: implementation of guidance to increase marine and fishery production, optimal utilization of marine fisheries infrastructure, fostering and developing fishing infrastructure, implementing fishing technology and implementing licensing services in the capture fisheries sector. The main tasks and functions are maximally poured into several empowerment programs for fishermen communities, namely providing the capacity of small fishermen, implementing facilities for the formation and development of small fishermen institutions, implementing funding assistance facilitation, financing assistance, business partnerships and registration of KUSUKA and fishermen insurance. In carrying out its role, several obstacles are found which are the inhibiting factors of Marine and Fisheries Service from optimally carrying out its main duties and functions, namely low budgets due to several budges being refocused to Covid-19, the low level of awareness of the fishing community and habitual patterns of fishing communities who travel and go to sea outside the waters of Majene Regency which takes up to 3 months.

Keywords: Role, Empowerment, Fishermen



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	<i>i</i>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b>	<i>iii</i>
<b>PRAKATA</b>	<i>iv</i>
<b>ABSTRAK</b>	ix
<b>DAFTAR ISI</b>	xi
<b>DAFTAR TABEL</b>	xiii
<b>DAFTAR GAMBAR</b>	xvi
<b>DAFTAR LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	xvii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	15
1.3 Tujuan Penelitian	16
1.4 Manfaat Penelitian	16
<b>BAB II KAJIAN TEORI</b>	18
2.1 Landasan Teori	18
2.1.1 Konsep Tentang Pemerintah Daerah	18
2.1.2 Konsep Tentang Pemberdayaan Nelayan	24
2.1.3 Karakteristik dan Budaya Masyarakat Nelayan	36
2.2 Penelitian Terdahulu	41
2.3 Kerangka Pikir	45
Gambar Kerangka Pikir	47
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	48
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian	48
3.2 Lokasi Penelitian	48
3.3 Fokus Penelitian	49
3.4 Sumber Data	50
3.5 Teknik Pengumpulan Data	51
3.5.1 Wawancara	52

3.5.2 Dokumentasi	54
3.5.3 Observasi	54
3.6 Analisis Data	54
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	<b>58</b>
4.1 Gambaran Umum Kabupaten Majene	58
4.1.1 Kondisi Geografis Kabupaten Majene	58
4.1.2 Penduduk	61
4.1.3 Tenaga Kerja	64
4.1.4 Sosial	66
4.1.5 Visi Misi Kabupaten Majene	71
4.1.6 Visi Misi Dinas Kelautan dan Perikanan	78
4.2 Hasil Penelitian	105
4.2.1 Kondisi Sosial Budaya, Teknologi, Ekonomi dan Kelembagaan Masyarakat Nelayan di Kabupaten Majene	105
4.2.2 Arah Kebijakan Dinas Kelautan dan Perikanan dalam Upaya Pemberdayaan Masyarakat Nelayan di Kabupaten Majene	114
4.2.3 Faktor Penghambat Pemerintah Daerah dalam Upaya Pemberdayaan Masyarakat Nelayan di Kabupaten Majene	128
<b>BAB V PENUTUP</b>	<b>133</b>
5.1 Kesimpulan	133
5.2 Saran	136
<b>DAFTAR PUSATA</b>	<b>138</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Jumlah Nelayan Menurut Kecamatan Tahun 2018	9
Tabel 2.	Produksi Perikanan Laut Menurut Kecamatan Tahun 2018	10
Tabel 3.	Jumlah Perahu Nelayan Menurut Kecamatan Tahun 2018	11
Tabel 4.	Jumlah Nelayan Miskin Perkecamatan	14
Tabel 5.	Perbandingan Hasil Penelitian Terdahulu	42
Tabel 6.	Luas Daerah Menurut Kecamatan Tahun 2019	60
Tabel 7.	Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk Per Tahun Menurut Kecamatan Tahun 2010-2018	63
Tabel 8.	Jumlah Penduduk Berumur 15 tahun keatas Menurut Jenis Kegiatan dan Jenis Kelamin Tahun 2018	65
Tabel 9.	Jumlah Mahasiswa Perguruan Tinggi Tahun 2018	67
Tabel 10.	Jumlah Tenaga Kesehatan Menurut Kecamatan Tahun 2018	68
Tabel 11.	Daftar Program dan Kegiatan Rencana Kerja Perangkat Daerah Tahun 2021	117
Tabel 12.	Daftar Nama Penyuluh Lapangan dan Wilayah Kerja	123
Tabel 13.	Daftar Nama Kelompok Nelayan Yang Sudah Terdaftar dan Terima Bantuan Tahun 2020	126

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian	47
Gambar 2. Persentase Luas Wilayah Menurut Kecamatan Tahun 2019	60
Gambar 3. Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin Tahun 2018	62
Gambar 4. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Tahun 2011-2018	70

## **LAMPIRAN- LAMPIRAN**

Lampiran 1 Surat Rekomendasi STKA 2020

Lampiran 2 Basis Data Pencatatan Kapal Perikanan Dinas  
Kelautan dan Perikanan Kabupaten Majene Tahun  
2019

Lampiran 3 Surat Keputusan Pengangkatan Panitia Pelaksana  
Kegiatan Pemberdayaan dan Peningkatan  
Kapasitas Masyarakat Nelayan Melalui Pelatihan  
Tahun 2020

Lampiran 4 Surat Perintah Mulai Kerja (SPMK) Tahun 2019

Lampiran 5 Surat Perjanjian Swakelola Antara Dinas Kelautan  
dan Perikanan Kabupaten Majene Dengan  
Lembaga Mandiri Bangsa Tahun 2020

Lampiran 6 Akta Pengukuhan Kelompok Nelayan Tahun 2019

Lampiran 7 Akta Pengukuhan Kelompok Nelayan Tahun 2020

Lampiran 8 Dokumentasi Kunjungan Dinas Kelautan dan  
Perikanan dalam Kegiatan Sosialisasi dan  
Pemantauan Pemanfaatan Prasaranan Kelautan  
Perikanan

Lampiran 9 Peraturan Daerah No 21 Tahun 2015

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 LATAR BELAKANG**

Dalam menjalankan sistem pemerintahan di Indonesia salah satu fungsi yang dijalankan pemerintah yakni pemberdayaan, fungsi pemberdayaan pemerintah adalah berbagai inovasi dengan menggunakan sumber daya manusia sebagai penggerak disertai sumber daya alam sebagai pendukung yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan menuju kemandirian. Salah satu kebijakan pemerintah yang digunakan dalam mengimplementasikan fungsi pemberdayaan adalah mengatur perekonomian rakyat.

Hal ini dianggap penting karena dengan adanya sistem perekonomian rakyat secara gotong royong, diharapkan dapat menumbuhkan kemandirian dan keleluasaan pada rakyat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya serta meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Masih banyak masyarakat nelayan yang belum mampu meningkatkan kesejahteraan hidupnya dan hidup dalam kemiskinan.

Kemiskinan menjadi problema yang saat ini masih menjadi persoalan kehidupan masyarakat nelayan. Selama beberapa dekade pembangunan, gambaran nelayan umumnya masih saja miskin dengan rumah-rumah kumuh, hidup jauh dari berkecukupan, sementara usaha perikanan sendiri atau usaha lain yang terkait dengan sektor kelautan tak

banyak yang berjalan baik. Kenyataan ini tentu saja sangat ironis, ketika mengingat kemiskinan justru terjadi ditengah berlimpahnya produk kenelayanan kita.

Kemiskinan yang melanda kehidupan nelayan disebabkan oleh faktor-faktor yang kompleks. Faktor-faktor tersebut tidak hanya berkaitan dengan fluktuasi musim-musim ikan, keterbatasan sumber daya manusia, modal serta akses, jaringan perdagangan ikan yang eksploitatif terhadap nelayan sebagai produsen, tetapi juga disebabkan oleh dampak negatif modernisasi perikanan yang mendorong terjadinya pengurasan sumber daya laut secara berlebihan. Proses demikian masih terus berlangsung dan dampak lebih lanjut yang sangat terasakan oleh nelayan adalah semakin menurunnya tingkat pendidikan mereka dan sulitnya memperoleh hasil tangkapan. Hasil studi-studi tentang tingkat kesejahteraan hidup di kalangan masyarakat nelayan telah menunjukkan bahwa kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi atau ketimpangan pendapatan merupakan persoalan krusial yang dihadapi nelayan dan tidak mudah untuk diatasi (Kusnadi, 2002:7).

Modernisasi perikanan yang populer disebut dengan “revolusi biru” yang secara aktual telah membentuk pengelompokan masyarakat menjadi (1) golongan kaya dan kaya sekali serta (2) golongan menengah, miskin dan miskin sekali. Secara kuantitatif golongan kedua adalah terbesar dari masyarakat nelayan.

Fatik Wijaya (2003) menggolongkan ada tiga pranata sosial di lingkungan nelayan. Pertama golongan pemodal. Golongan ini berperan memberikan pinjaman kepada para juragan dan nelayan. Golongan ini juga bertindak sebagai bakul yang menguasai informasi pemasaran ikan. Kedua, golongan juragan. Golongan ini adalah para pemilik perahu atau mereka yang dipercaya untuk memimpin awak kapal dalam proses penangkapan ikan. Juragan mempunyai peran yang sangat besar dilingkungan nelayan. Dialah yang menjembatani antara nelayan dan pemodal. Juragan sangat dekat secara emosional kepada nelayan, sehingga terkadang ia juga bertindak memberikan pinjaman kepada nelayan ketika nelayan dalam kondisi sulit. Ketiga, golongan nelayan. Ini adalah pranata sosial yang paling rendah di dalam struktur masyarakat nelayan. Inilah golongan yang paling banyak dan golongan inilah yang paling miskin, sebab tugas mereka hanyalah buruh tangkap di kapal-kapal milik juragan.

Dengan memperhatikan struktur di masyarakat nelayan, jelas bahwa untuk mensejahterakan mereka jalan yang paling sesuai adalah mengangkat harkat mereka dari struktur sosial mereka sebagai buruh menjadi pemilik modal atau penguasa pasar. Mendasarkan pada struktur sosial yang ada pada lembaga penangkapan ikan seperti: perahu, alat tangkap dan awak kapal serta konsep-konsep pemberdayaan nelayan dapat dilakukan.

Kesenjangan sosial ekonomi dan kemiskinan di masyarakat nelayan telah membentuk stratifikasi, walaupun hal ini tidak sampai mengarah pada popularisasi sosial berdasarkan garis kelas karena kesenjangan tersebut masih bisa dijumpai dan dinetralisasi secara kuat oleh pranata-pranata tradisional yang ada.

Kusnadi dalam bukunya keberdayaan nelayan dan dinamika ekonomi pesisir menjelaskan bahwa kesulitan melepaskan diri dari belenggu kemiskinan karena mereka didera oleh beberapa keterbatasan di bidang kualitas sumberdaya manusia, akses dan penguasaan teknologi, pasar, dan modal. Kebijakan dan implementasi program-program pembangunan untuk masyarakat di kawasan pesisir hingga saat ini masih belum optimal dalam memutus mata rantai belenggu kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan mereka.

Chambers dalam bukunya pembangunan desa mulai dari belakang menggambarkan kemiskinan sebagai kondisi yang muncul akibat dari situasi ketidakadilan, ketidakpastian, ketimpangan, dan ketergantungan dalam struktur masyarakat. Menurut Chambers, terdapat lima unsur penyebab kemiskinan yaitu ketidakberdayaan (*powerlessness*), kerawanan atau kerentanan (*vulnerability*), kelemahan fisik (*physical weakness*), kemiskinan (*poverty*), dan keterasingan (*isolation*). Penyebab kemiskinan tersebut diistilahkan oleh Chamber sebagai perangkap kemiskinan (*deprivation trap*).

Kebijakan yang dikeluarkan Kementerian Kelautan dan Perikanan diharapkan mampu meningkatkan produktivitas perikanan dan kesejahteraan nelayan mulai dari program pengadaan perumahan untuk nelayan, kampung ikan modern, penataan ulang tempat pelelangan ikan (TPI) hingga membangun pasar ikan internasional. Pemerintah mempunyai kewajiban dalam memajukan kesejahteraan nelayan dengan memanfaatkan segala potensi sumber daya yang dimiliki dengan baik dan mengelolanya untuk kepentingan rakyat secara umum yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi “bumi dan air dan kekayaan alam yg terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal tersebut juga dijelaskan dalam Undang-undang No 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil bahwa pengelolaan dilakukan dengan tetap mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat serta hak-hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta mengakui dan menghormati Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Kemudian lebih lanjut dijelaskan dalam Undang-Undang No 7 Tahun 2016 bahwa pemerintah berkewajiban melakukan perlindungan pemberdayaan kepada nelayan melalui strategi pemberdayaan yang terdiri atas pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, kemitraan usaha, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi serta penguatan kelembagaan.

Dalam rangka optimalisasi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, negara bertanggung jawab atas Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dalam bentuk penguasaan kepada pihak lain (perseorangan atau swasta) melalui mekanisme perizinan. Pemberian izin kepada pihak lain tersebut tidak mengurangi wewenang negara untuk membuat kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Dengan demikian, negara tetap menguasai dan mengawasi secara utuh seluruh Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Masyarakat nelayan adalah kelompok manusia yang tinggal dan hidup di wilayah pesisir (Koentjaningrat, 1985:149). Nelayan adalah mereka yang mata pencaharian pokoknya di bidang penangkapan ikan dan penjualan ikan yang hidup di daerah pantai (R. Bintarto, 1977:25). Ada beberapa ciri masyarakat nelayan menurut Hadi (2000:73) yaitu:

1. Kondisi sosial ekonomi yang rendah
2. Pendidikan yang rendah
3. Fasilitas sarana dan prasarana yang masih kurang
4. Hunian liar dan kumuh

Adapun menurut Wahyuningsih dkk (1977:33) masyarakat nelayan dapat dibagi menjadi tiga jika dilihat dari segi kepemilikan modal, yaitu:

1. Nelayan juragan, nelayan ini merupakan nelayan pemilik perahu dan alat penangkapan ikan yang mampu mengubah para nelayan pekerja sebagai pembantu dalam usahanya menangkap ikan di laut.
2. Nelayan pekerja, nelayan yang tidak memiliki alat produksi dan modal, tetapi memiliki tenaga yang dijual kepada nelayan juragan untuk membantu menjalankan usaha penangkapan ikan di laut.
3. Nelayan pemilik, nelayan yang kurang mampu. Nelayan ini hanya mempunyai perahu kecil untuk keperluan dirinya sendiri dan alat penangkapan ikan sederhana.

Dalam Peraturan Daerah No 21 Tahun 2015 Kabupaten Majene tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dijelaskan bahwa pengelempokkan nelayan dan pembudidayaan ikan dibagi menjadi beberapa kelompok berikut:

- 1) Nelayan dikelompokkan berdasarkan asal sesuai letak geografisnya, terdiri dari:
  - a. Nelayan pesisir laut; dan
  - b. Nelayan perairan umum daratan (sungai, waduk, rawa, dan kolam).
- 2) Nelayan penangkapan ikan dikelompokkan berdasarkan tempat usaha perikanannya, terdiri dari :
  - a. Nelayan di perairan pesisir pantai;

- b. Nelayan di perairan laut; dan
  - c. Nelayan di perairan umum daratan (sungai, waduk, rawa, dan kolam).
- 3) Nelayan pembudidaya ikan dikelompokkan berdasarkan jenis usahanya, terdiri dari:
- a. Budi daya ikan laut (keramba jaring apung);
  - b. Budi daya ikan di pantai (tambak ikan/udang, budi daya ikan dalam keramba jaring apung, rumput laut dengan sistem rakit dan tali ris/long line);
  - c. Budi daya ikan di sungai (keramba apung, jaring tancap); dan
  - d. Budi daya ikan di kolam.

Kabupaten Majene dilihat dari letak geografisnya berada di wilayah pesisir pantai yang dimana terdapat banyak masyarakat nelayan. Secara umum, di Kabupaten Majene didominasi oleh nelayan tradisional yaitu nelayan skala kecil dengan sarana penangkapan sebagian besar merupakan perahu tanpa motor dengan ukuran kecil atau nelayan pesisir laut. Hal ini sangat mempengaruhi hasil tangkapan dan secara langsung turut berpengaruh terhadap pendapatan nelayan, di sisi lain tidak semua nelayan memiliki sarana alat tangkap. Nelayan tradisional tersebut hanya melakukan kegiatan penangkapan ikan dengan tujuan memenuhi kebutuhan hidup sehingga untuk mencapai dikatakan berdaya dan

berperan penting dalam peningkatan pendapatan asli daerah masih belum optimal.

**Tabel 1. Jumlah Nelayan Menurut Kecamatan, 2018**

<b>Kecamatan (Sub District)</b>	<b>Penuh (Full)</b>	<b>Sambilan Utama (Additional Main)</b>	<b>Sambilan Tambahan (Additional Not a Priority)</b>	<b>Jumlah (Total)</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Banggae</b>	926	23	66	1.015
<b>Banggae Timur</b>	839	25	72	936
<b>Pamboang</b>	846	26	60	932
<b>Sendana</b>	858	27	50	935
<b>Tammerodo</b>	825	22	73	920
<b>Tubo Sendana</b>	795	23	69	887
<b>Malunda</b>	856	21	74	951
<b>Ulumanda</b>	775	20	72	867
<b>Majene</b>	6.720	187	536	7.443

(Sumber: Kabupaten Majene Dalam Angka 2019)

Tabel 1 (Jumlah Nelayan Menurut Kecamatan Tahun 2018) menunjukkan bahwa setiap kecamatan yang ada di Kabupaten Majene memiliki warga yang berprofesi sebagai nelayan karena sebagian wilayah Kabupaten Majene merupakan wilayah pesisir pantai. Kecamatan Banggae yang letaknya berada di wilayah pusat kota Majene merupakan kecamatan yang paling banyak memiliki jumlah dan Kecamatan Ulumanda yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Mamuju memiliki jumlah nelayan yang paling sedikit. Banyaknya sumber daya manusia dalam hal ini nelayan serta sumber daya alam dalam hal ini wilayah pesisir laut yang

panjang yaitu 125 km<sup>2</sup> menjadi pekerjaan rumah tersendiri bagi pemerintah daerah khususnya Dinas Kelautan dan Perikanan dalam mengelola secara optimal sumber daya alam serta memberdayakan sumber daya manusia yang dimiliki.

**Tabel 2. Produksi Perikanan Laut Menurut Kecamatan (Ton), 2018**

Kecamatan (Sub District)	Tuna (Tuna)	Cakalang (Cakalang)	Tongkol (Tongkol)	Ikan Layang	Ikan Terbang	Ikan Merah/ Bambangan/ Karang	Ikan Campuran
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<b>Banggae</b>	353	178	135	178	113	73	601
<b>Banggae Timur</b>	221	119	75	76	-	55	563
<b>Pamboang</b>	166	81	54	25	23	40	488
<b>Sendana</b>	99	43	81	81	227	51	526
<b>Tammerodo</b>	66	38	59	59	57	44	450
<b>Tube Sendana</b>	77	32	49	49	68	48	376
<b>Malunda</b>	66	27	43	43	62	29	417
<b>Ulumanda</b>	55	22	43	43	17	26	413
<b>Majene</b>	1.103	540	539	554	567	366	3.834

(Sumber: Kabupaten Majene Dalam Angka 2019)

Berdasarkan Tabel 2 (Produksi Perikanan Laut Menurut Kecamatan) menunjukkan bahwa sektor perikanan di Kabupaten Majene pada tahun 2018 mampu menghasilkan 7,5 ribu ton dari perikanan laut yang terdiri dari ikan tuna, ikan tongkol, ikan cakalang, ikan layang, ikan merah, ikan terbang dan ikan campuran. Ikan dengan produksi terbanyak adalah ikan campuran sebanyak 3.834 ton, kemudian ikan terbang yang

menjadi ciri khas dari Kabupaten Majene sebanyak 567 ton yang mampu dihasilkan pada tahun 2018. Pemerintah Kabupaten Majene memahami dengan sangat baik hal tersebut bahwa wilayahnya memiliki potensi laut yang sangat menjanjikan. Hal ini kemudian direspon oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat dengan merencanakan kedepannya akan menjadikan Kabupaten Majene sebagai pembangunan ikan terbesar di Sulawesi Barat. Tentu dengan adanya rencana Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat tersebut membuat pemerintah daerah Kabupaten Majene mengambil langkah cepat khususnya Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Majene untuk melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal dengan memberikan perhatian khusus kepada nelayan dengan membentuk kelompok nelayan, memberikan sarana dan prasarana penangkapan ikan, memberikan perizinan usaha-usaha kelautan dan perikanan hingga produksi penangkapan ikan serta pengolahan ikan.

**Tabel 3. Jumlah Perahu Nelayan Menurut Kecamatan, 2018**

<b>Kecamatan (Sub District)</b>	<b>Jukung (Jukung)</b>	<b>Perahu Kecil (Small Boat)</b>	<b>Perahu Sedang (Medium Boat)</b>	<b>Perahu Besar (Big Boat)</b>	<b>Motor Tempel (Motor Boat)</b>	<b>Kapal Motor (Motor Ship)</b>
<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)</b>	<b>(5)</b>	<b>(6)</b>	<b>(7)</b>
<b>Banggae</b>	475	20	15	16	429	433
<b>Banggae Timur</b>	378	18	17	15	354	230
<b>Pamboang</b>	363	20	16	14	300	399
<b>Sendana</b>	328	19	18	15	303	382
<b>Tammerodo</b>	174	19	14	10	264	192
<b>Tubo Sendana</b>	278	14	15	11	297	200
<b>Malunda</b>	245	18	18	12	272	298
<b>Ulumanda</b>	172	13	16	10	243	208
<b>Majene</b>	2.413	141	129	103	2.462	2.342

(Sumber: Kabupaten Majene Dalam Angka 2019)

Berdasarkan tabel 3 (Jumlah Perahu Nelayan Menurut Kecamatan) menunjukkan bahwa alat penangkapan ikan yaitu perahu nelayan berjenis jukung (Lopi-lopi) paling banyak dimiliki oleh nelayan sebanyak 2.413 buah dan perahu besar memiliki jumlah paling sedikit yaitu 103 buah. Dengan banyaknya bantuan perahu nelayan yang diberikan oleh pemerintah daerah maka diharapkan jenis tangkapan ikan laut akan bertambah. Jukung merupakan jenis perahu nelayan tradisional dan paling banyak dimiliki oleh nelayan di Kabupaten Majene dan hal tersebut tentu akan mempengaruhi banyak sedikitnya tangkapan ikan yang dihasilkan oleh nelayan.

Menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah daerah terkhusus Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Majene untuk bagaimana memberdayakan banyaknya nelayan tradisional yang awalnya melakukan penangkapan ikan hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup hingga menjadikan nelayan atau sektor kelautan dan perikanan menjadi salah satu penyumbang PAD terbesar di Kabupaten Majene layaknya sektor pariwisata dan sektor lainnya.

Program prioritas pemerintah daerah yang berkaitan dengan pemberdayaan nelayan yaitu revolusi biru secara aktif dan berkelanjutan terus dilakukan salah satunya dengan mengikutkan setidaknya 85 peserta pelaku usaha olahan ikan dalam diklat *Finishing Furniture* pada tahun 2019 kemarin. Dalam Peraturan Daerah No 21 Tahun 2015 Kabupaten Majene tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan dijelaskan bahwa pemerintah wajib melakukan perlindungan berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan yang bersifat ekonomis. Perlindungan bersifat ekonomis yang dimaksud adalah perlindungan yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan dengan cara memberikan fasilitas dan kemudahan bagi nelayan dan pembudidaya ikan untuk mendapatkan bantuan fisik. Hal tersebut guna mendukung keberadaan masyarakat yang bermata pencaharian sebagai nelayan di Kabupaten Majene yang pada dasarnya memiliki wilayah pesisir yang luas. Akan tetapi dalam pelaksanaannya masih banyak ditemukan masyarakat nelayan yang tidak mendapatkan bantuan fisik untuk penangkapan ikan seperti perahu dan

kurang meratanya informasi yang diperoleh masyarakat nelayan perihal kegiatan pelatihan dan program bantuan yang diadakan pemerintah, hal tersebut menimbulkan pertanyaan sejauh mana sebenarnya peran yang dilakukan pemerintah daerah terkhusus Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Majene dalam pemberdayaan masyarakat nelayan.

**Tabel 4 Jumlah Nelayan Miskin Per Kecamatan**

<b>Kecamatan</b>	<b>Jumlah Nelayan Perkecamatan</b>	<b>Jumlah Nelayan Yang Menerima Bantuan</b>	<b>Persentase Kemiskinan</b>
<b>Banggae</b>	1.015	74	7,2%
<b>Banggae Timur</b>	936	68	7,2%
<b>Pamboang</b>	932	60	6,4%
<b>Sendana</b>	935	87	9,3%
<b>Tammerodo</b>	920	25	2,7%
<b>Tube Sendana</b>	887	66	7,4%
<b>Malunda</b>	951	32	3,3%
<b>Ulumanda</b>	867	11	1,2%
<b>Majene</b>	7.443	423	5,6%

(Sumber Dinas Kelautan dan Perikanan serta Dinas Sosial)

Berdasarkan Tabel 4 yang menunjukkan bahwa dari jumlah total nelayan di Majene yaitu 7.443 nelayan hanya terdapat 423 nelayan yang mendapatkan bantuan dari Dinas Sosial Kabupaten Majene. Dinas Perikanan dan Kelautan menggolongkan nelayan miskin yaitu nelayan yang mendapat bantuan karena tidak mampu mencukupi kebutuhan hidupnya. Dapat dilihat pada tabel diatas bahwa hanya 5,6 persen nelayan yang mendapat bantuan karena hanya sebesar itu nelayan yang memiliki

kartu KUSUKA sedangkan bantuan untuk nelayan miskin diprioritaskan bagi nelayan yang telah mempunyai kartu KUSUKA. Ini mengindikasikan bahwa Dinas Kelautan dan Perikanan belum secara maksimal untuk mensosialisasikan pentingnya kartu nelayan untuk nelayan serta kurang pedulinya nelayan akan pembuatan kartu nelayan yang sebenarnya akan sangat bermanfaat bagi nelayan sendiri. Hubungan Dinas Kelautan dan Perikanan dengan nelayan perlu ditingkatkan mengingat banyak bantuan sebenarnya yang seharusnya menjadi hak nelayan terkhusus bagi nelayan miskin tidak dapat tersalurkan secara maksimal dikarenakan nelayan terkendala tidak mempunyai kartu nelayan sebagai salah satu syarat agar nelayan bias mendapat bantuan. Untuk melihat sejauh mana kemampuan pemerintah dalam memberdayakan nelayan di Kabupaten Majene perlu dilihat melalui peran dan tupoksi yang dilakukan sehingga nantinya dapat dilihat seberapa besar peran pemerintah.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan dan berbagai fenomena yang terjadi di lapangan, penulis tertarik melakukan penelitian di Kabupaten Majene terkait Pemberdayaan Masyarakat Nelayan dengan ajuan judul “**Analisis Peran Pemerintah Daerah dalam Pemberdayaan Masyarakat Nelayan di Kabupaten Majene**”.

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian tersebut, maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi sosial budaya, teknologi, ekonomi dan kelembagaan masyarakat nelayan di Kabupaten Majene?
2. Bagaimana arah kebijakan Dinas Kelautan dan Perikanan dalam upaya pemberdayaan masyarakat nelayan di Kabupaten Majene?
3. Apa saja faktor penghambat pemerintah daerah dalam upaya pemberdayaan masyarakat nelayan di Kabupaten Majene?

### **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan permasalahan yang ada, tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kondisi sosial budaya, teknologi, ekonomi dan kelembagaan masyarakat nelayan di Kabupaten Majene.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis peran Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan dalam upaya pemberdayaan masyarakat nelayan di Kabupaten Majene.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis faktor penghambat pemerintah daerah dalam upaya pemberdayaan masyarakat nelayan di Kabupaten Majene.

### **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat penelitian yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat akademik.

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu pemerintahan khususnya yang berfokus pada kajian peran Pemerintah Daerah dalam pemberdayaan masyarakat nelayan.

2. Manfaat praktik.

Hasil penelitian diharapkan dapat berguna bagi seluruh stakeholders dalam pemberdayaan masyarakat nelayan dan menjadi sumbangsi peneliti terhadap proses pemerintahan dalam pembangunan di Kabupaten Majene.

3. Manfaat metodologis.

Diharapkan hasil penelitian ini dapat berguna untuk menambah wawasan dan menjadi referensi bagi mahasiswa yang akan melakukan kajian terhadap penelitian selanjutnya yang relevan.

## **BAB II KAJIAN TEORI**

### **2.1 LANDASAN TEORI**

#### **2.1.1 Konsep tentang Pemerintah Daerah**

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal

utama didalamnya<sup>1</sup>, yaitu: pertama, pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan

---

<sup>1</sup> Setya Retnami. Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001. hlm.8

pemerintahan daerah.

Berdasarkan latar belakang sejarah di atas, maka pemerintah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, merancang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidang dalam mempersiapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesiannya.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultant dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam

penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Provinsi adalah suatu satuan dari teritorial yang dijadikan sebagai nama dari sebuah wilayah administratif yang berada di bawah wilayah negara atau negara bagian. Dalam pembagian administratif, Indonesia terdiri atas provinsi, yang dikepalai oleh seorang Gubernur.

Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan lima tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur bukan atasan bupati atau walikota, melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus

sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:

1. Local Self Government atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (made) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;
2. Local State Government atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat

yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai- pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.

### **2.1.2 Konsep tentang Pemberdayaan Masyarakat**

Secara konseptual, pemberdayaan atau pemberkuasaan (empowerment) berasal dari kata 'power' yang artinya kekuasaan atau keberdayaan. Karenanya, ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan. Kekuasaan seringkali dikaitkan dengan kemampuan kita untuk membuat orang lain melakukan apa yang kita

inginkan, terlepas dari keinginan dan minat mereka.<sup>2</sup>

Pemberdayaan sebagai sebuah proses perubahan kemudian memiliki konsep yang bermakna. Dengan kata lain, kemungkinan terjadinya proses pemberdayaan sangat tergantung pada dua hal:

- a. Bahwa kekuasaan dapat berubah. Jika kekuasaan tidak dapat berubah, pemberdayaan tidak mungkin terjadi dengan cara apapun.
- b. Bahwa kekuasaan dapat diperluas. Konsep ini menekankan pada pengertian yang tidak statis, melainkan dinamis.

Dalam kaitan dengan konsep pemberdayaan masyarakat, banyak pakar yang membahas hal ini. Salah satunya adalah Payne, yang mengemukakan bahwa 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. Hal ini dilakukan melalui dan fase percaya diri untuk menggunakan daya yang ia miliki, antara lain melalui transfer daya dari lingkungannya.<sup>3</sup>

Secara harfiah, pemberdayaan bisa diartikan sebagai “pemberkuasaan” kepada masyarakat yang lemah.<sup>4</sup> Istilah pemberdayaan

---

<sup>2</sup> Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: kajian strategis pembangunan kesejahteraan sosial & pekerjaan sosial*, (Bandung: Refika Aditama, 2017), hlm.57

<sup>3</sup> Isbandi Rukminto Adi, *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 78

<sup>4</sup> Soetomo, *Pemberdayaan Masyarakat (Mungkinkah Muncul Antitesisnya)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 21

semakin populer dalam konteks pembangunan dan pengentasan kemiskinan.<sup>5</sup> Namun, hal yang penting dalam proses pemberdayaan yaitu peningkatan kesadaran. Masyarakat yang sadar adalah masyarakat yang memahami hal-hal dan tanggung jawab secara politik, ekonomi, dan budaya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan merupakan upaya yang dilakukan sekelompok masyarakat untuk meningkatkan harkat dan martabat masyarakat agar memiliki keberdayaan dalam menghadapi segala persoalan yang ada.<sup>6</sup>

Sebagaimana dikutip oleh Alfitri, menurut Craig dan Mayo konsep pemberdayaan masyarakat terdiri unsur kemandirian, partisipasi, jaringan kerja, dan pemerataan.<sup>7</sup> Konsep ini memiliki cakupan luas tidak hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut namun juga mencakup pengembangan secara keseluruhan, mulai dari aspek manusia, aspek sosial dan aspek ekonomi.

Sebagaimana dikutip oleh Oos dalam bukunya, Slamet menekankan bahwa hakikat pemberdayaan adalah bagaimana membuat masyarakat mampu membangun dirinya dan memperbaiki kehidupannya sendiri. Istilah mampu di sini mengandung makna: berdaya, paham, termotivasi, memiliki kesempatan, melihat dan memanfaatkan peluang, berenergi, mampu bekerjasama, tahu sebagai alternatif, mampu mengambil keputusan, berani mengambil risiko, mampu mencari dan

---

<sup>5</sup> Oos M. Anwas, Pemberdayaan Masyarakat..... hlm, 48

<sup>6</sup> Esrom Aritonang, dkk., Pendampingan Komunitas Pedesaan, (Jakarta: Sekretariat Bina Desa, 2001), hlm. 8

<sup>7</sup> Alfitri, Community Development: Teori dan Aplikas), (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011),

menangkap informasi serta mampu bertindak sesuai inisiatif. Sedangkan indikator pemberdayaan menurut Suharto paling tidak memiliki empat hal, yaitu kegiatan yang terencana dan kolektif, memperbaiki kehidupan masyarakat, prioritas bagi kelompok lemah atau kurang beruntung, serta dilakukan melalui program peningkatan kapasitas.<sup>8</sup>

Dalam pelaksanaannya, pemberdayaan memiliki makna dorongan atau motivasi, bimbingan, atau pendampingan dalam meningkatkan kemampuan individu atau masyarakat untuk mampu mandiri. Upaya tersebut merupakan sebuah tahapan dari proses pemberdayaan dalam mengubah perilaku, mengubah kebiasaan lama menuju perilaku baru yang baik, dalam meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraannya.

Dari berbagai pandangan tersebut terlihat jelas bahwa konsep pemberdayaan masyarakat harus didasarkan pada keterlibatan semua pihak, baik pemerintah maupun semua lapisan masyarakat. Maka dari itu diambil rumusan bahwa konsep pemberdayaan masyarakat merupakan rancangan pembangunan melalui proses pengembangan dan pemanfaatan potensi sumber daya yang melibatkan seluruh pihak, baik masyarakat maupun pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan hidup masyarakat di berbagai bidang.<sup>9</sup>

Dengan demikian, target dan tujuan itu sendiri dapat berbeda sesuai dengan bidang pembangunan yang digarap. Tujuan pemberdayaan bidang ekonomi belum tentu sama dengan tujuan

---

<sup>8</sup> Oos M. Anwas, *Pemberdayaan Masyarakat.....* hlm, 50

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 52-54

pemberdayaan di bidang pendidikan ataupun bidang sosial. Misalnya, tujuan pemberdayaan bidang ekonomi adalah agar kelompok sasaran dapat mengelola usahanya, kemudian memasarkan dan membentuk siklus pemasaran yang relatif stabil. Pada bidang pendidikan, memiliki tujuan agar kelompok sasaran dapat mengali berbagai potensi yang ada dalam dirinya dan memanfaatkan potensinya untuk mengatasi permasalahan yang dia hadapi. Sedangkan tujuan pemberdayaan pada bidang sosial misalnya agar kelompok sasaran dapat menjalankan fungsi sosialnya kembali dengan peran dan tugas sosial.<sup>10</sup>

Tujuan utama pemberdayaan adalah memperkuat kekuasaan masyarakat, khususnya kelompok lemah yang tidak memiliki keberdayaan, baik karena kondisi internal, maupun karena kondisi eksternal (adanya ketidakadilan dalam struktur sosial).

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka bisa memiliki kekuatan atau kemampuan dalam hal, antara lain:<sup>11</sup>

- a. Memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan. Tidak hanya bebas dalam mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan dan bebas dari kesakitan.
- b. Menjangkau sumber-sumber produktif yang mungkin mereka dapat meningkatkan pendapatannya sehingga dapat

---

<sup>10</sup> Isbandi Rukminto Adi, Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat..... hlm. 78-79

<sup>11</sup> Edi Suharto, Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: kajian strategis....., Hlm. 58

memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan.

- c. Berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Sebagaimana dikutip oleh Edi Suharto, pemberdayaan menurut Kieffer mencakup tiga dimensi yaitu kerakyatan, kemampuan sosiopolitik, dan kompetensi partisipatif. Untuk mengetahui fokus dan tujuan keberdayaan secara operasional, maka perlu diketahui berbagai indikator keberdayaan yang dapat menunjukkan seseorang itu berdaya atau tidak. Sehingga ketika sebuah program pemberdayaan sosial diberikan, segenap usaha dapat dikonsentrasikan pada aspek-aspek apa saja dari sasaran perubahan (misalnya keluarga miskin) yang perlu dioptimalkan.<sup>12</sup>

Sebagaimana dikutip oleh Edi Suharto. Schuler, Hashemi dan Riley mengembangkan delapan indikator pemberdayaan, yang mereka sebut sebagai empowerment index atau indeks pemberdayaan. Keberhasilan pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari keberdayaan mereka yang menyangkut kemampuan ekonomi, kemampuan mengakses manfaat kesejahteraan, dan kemampuan kultural dan politis. Ketiga aspek tersebut dikaitkan dengan empat dimensi kekuasaan, yaitu kekuasaan di dalam (*power within*), kekuasaan untuk (*power to*), kekuasaan atas (*power over*), dan kekuasaan dengan (*power with*). Indikator keberdayaan, meliputi:<sup>13</sup>

- a. Kebebasan mobilitas: kemampuan seseorang untuk pergi ke

---

<sup>12</sup> Ibid, hlm. 63

<sup>13</sup> Ibid, hlm. 64-66

luar rumah atau wilayah tempat tinggalnya. Seperti ke pasar, fasilitas medis, bioskop, rumah ibadah, ke rumah tetangga. Tingkat mobilitas ini dianggap tinggi jika individu mampu pergi sendiri.

- b. Kemampuan membeli komoditas kecil: kemampuan individu untuk membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari (beras, gula, minyak goreng dan bumbu dapur); kebutuhan pribadi (sabun, sampo, bedak, parfum). Individu dianggap mampu melakukan kegiatan ini terutama jika ia dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin pasangannya; terlebih jika ia membeli barang-barang tersebut dengan menggunakan uangnya sendiri.
- c. Kemampuan membeli komoditas besar: kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder atau tersier. Seperti TV, HP, lemari pakaian, kulkas. Individu dianggap mampu melakukan kegiatan ini terutama jika ia dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin pasangannya; terlebih jika ia membeli barang-barang tersebut dengan menggunakan uangnya sendiri.
- d. Terlibat dalam pembuatan keputusan-keputusan rumah tangga: mampu membuat keputusan secara sendiri maupun bersama suami atau istri mengenai keputusan-keputusan keluarga. Misalnya mengenai renovasi rumah, pembelian hewan ternak,

memperoleh kredit usaha.

- e. Kebebasan relatif dari dominasi keluarga: responden ditanya mengenai apakah dalam satu tahun terakhir ada seseorang (suami, istri, anak-anak, mertua) yang mengambil uang, tanah, perhiasan dari dia tanpa ijinnya; yang melarang mempunyai anak; atau melarang bekerja di luar rumah.
- f. Kesadaran hukum dan politik: mengetahui nama salah seorang pegawai pemerintah desa atau kelurahan; seorang anggota DPRD setempat; nama presiden; mengetahui pentingnya memiliki surat nikah dan hukum-hukum waris.
- g. Keterlibatan dalam kampanye dan protes-protes: seorang dianggap berdaya, jika ia pernah terlibat dalam kampanye atau bersama orang lain melakukan protes, misalnya terhadap suami yang memukul istri; istri yang megabaikan suami dan keluarga; gaji yang tidak adil; penyalahgunaan bantuan sosial.
- h. Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga: memiliki rumah, tanah, asset produktif, tabungan. Seseorang dianggap memiliki poin tinggi jika ia memiliki aspek-aspek tersebut secara sendiri atau terpisah dari pasangannya.

Untuk mengetahui fokus dan tujuan pemberdayaan secara operasional maka perlu diketahui beberapa indikator keberdayaan, khususnya keberdayaan dalam bidang ekonomi yang dapat menunjukkan seseorang atau masyarakat itu berdaya atau tidak. Keberhasilan

pemberdayaan ekonomi masyarakat, secara umum dapat dilihat dari keberdayaan mereka dalam memenuhi kebutuhan mereka sehari-hari. Secara lebih rincinya, menurut Gunawan Sumodiningrat yang dikutip Mami Suciati, adabeberapa indikator keberhasilan program pemberdayaan ekonomi, yaitu:<sup>14</sup>

- a. Berkurangnya jumlah penduduk miskin.
- b. Berkembangnya usaha peningkatan pendapatan yang dilakukan oleh penduduk miskin dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.
- c. Meningkatnya kepedulian masyarakat terhadap upaya peningkatan kesejahteraan keluarga miskin dilingkungannya.
- d. Meningkatkan kemandirian kelompok yang ditandai dengan makin berkembangnya usaha produktif anggota dan kelompok, makin kuatnya permodalan kelompok, makin rapinya sistem administrasi kelompok, serta makin luasnya interaksi kelompok dengan kelompok lain di dalam masyarakat.
- e. Meningkatnya kapasitas masyarakat dan pemerataan pendapatan yang ditandai oleh peningkatan pendapatan keluarga miskin yang mampu memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan sosial dasarnya.

Dalam melaksanakan pemberdayaan perlu dilakukan melalui berbagai pendekatan. Menurut Suharto, penerapan pendekatan

---

<sup>14</sup> Mami Suciati, Pemberdayaan Masyarakat Melalui Sekolah Perempuan: Studi terhadap PNPM Peduli-Lakpesdam NU Bantul, (Yogyakarta : UIN Sunan Kalijaga, 2014), hlm. 12

pemberdayaan dapat dilakukan melalui 5P yaitu:<sup>15</sup> pemungkinan, penguatan, perlindungan, penyokongan, dan pemeliharaan, dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. Pemungkinan, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal. Pemberdayaan harus mampu membebaskan masyarakat dari sekat-sekat kultural dan struktur yang menghambat.
- b. Penguatan, memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pemberdayaan harus mampu menumbuhkan-kembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri agar dapat menunjang menunjang kemandirian masyarakat tersebut.
- c. Perlindungan, melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang atau tidak sehat antara yang kuat dan lemah, dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok-kelompok kuat terhadap kelompok lemah. Pemberdayaan harus diarahkan kepada penghapusan segala jenis diskriminasi dan mendominasi yang tidak menguntungkan rakyat kecil.

---

<sup>15</sup> Edi Suharto, Membangun Masyarakat... hlm. 67

- d. Penyokong, memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat mampu menjalankan perannya dan tugas-tugas kehidupannya. Pemberdayaan harus mampu menyokong masyarakat agar tidak terjatuh dalam keadaan dan posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan.
- e. Pemeliharaan, memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Pemberdayaan harus mampu menjamin keselarasan dan keseimbangan yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan berusaha.

Kehidupan dan realitas dalam masyarakat sangat heterogen. Begitu pula dalam masyarakat, keragaman karakter akan mempengaruhi terhadap agen pemberdayaan dalam memilih dan memilih cara atau teknik pelaksanaan pemberdayaan. Pemilihan cara atau teknik ini tentu saja akan mempengaruhi keberhasilan proses dan hasil dari kegiatan pemberdayaan itu sendiri. Sebagaimana dikutip oleh Suharto, Dubois dan Miley menjelaskan empat cara dalam melakukan pemberdayaan masyarakat, antara lain:<sup>16</sup>

- a. Membangun relasi pertolongan yang diwujudkan dalam bentuk: merefleksikan respon rasa empati terhadap sasaran, menghargai pilihan dan hak klien atau sasaran untuk menentukan nasibnya sendiri, menghargai perbedaan dan

---

<sup>16</sup> Ibid, hlm. 317

keunikan individu, serta menekankan kerjasama klien.

- b. Membangun komunikasi yang diwujudkan dalam bentuk menghormati klien atau sasaran, mempertimbangkan keragaman individu, berfokus pada klien, serta menjaga kerahasiaan yang dimiliki oleh klien atau sasaran.
- c. Terlibat dalam pemecahan masalah yang dapat diwujudkan dalam bentuk: memperkuat partisipasi klien dalam semua aspek, proses pemecahan masalah, menghargai hak-hak klien, merangkai tantangan-tantangan sebagai kesempatan belajar, serta melibatkan klien dalam membuat keputusan dan kegiatan evaluasinya.
- d. Merefleksikan sikap dan nilai profesi pekerjaan sosial yang diwujudkan dalam bentuk: ketaatan terhadap kode etik profesi; keterlibatan dalam pengembangan profesional, melakukan riset dan perumusan kebijakan; penerjemahan kesulitan-kesulitan pribadi ke dalam isu-isu publik, serta penghapusan segala bentuk diskriminasi dan ketidaksetaraan kesempatan.

Semua cara atau teknik diatas menunjukkan perlunya menempatkan sasaran pemberdayaan sebagai subjek yang memiliki keragaman karakter, potensi dan kebutuhan. Masalahnya adalah bagaimana agar pemberdayaan dapat membangkitkan kesadaran dan motivasi klien atau sasaran agar mampu mengali potensi diri dan lingkungannya untuk berpartisipasi aktif dalam meningkatkan kualitas kehidupannya sehingga

mampu hidup mandiri dan sejahtera.

Strategi pemberdayaan, hakikatnya merupakan gerakan dari, oleh, dan untuk masyarakat. Menurut Suyono, gerakan masyarakat berbeda dengan membuat model. Suatu model cenderung harus membuat dulu sebuah model percontohan secara ideal, selanjutnya setelah teruji baru disebarluaskan. Berbeda dengan strategi gerakan masyarakat, ditempuh melalui jangkauan kepada masyarakat seluas-luasnya atau sebanyak-banyaknya. Benih pemberdayaan ditebar di berbagai lapisan masyarakat. Masyarakat akhirnya akan beradaptasi, melakukan penyempurnaan dan penahanan yang disesuaikan dengan potensi, permasalahan dan kebutuhan, serta cara atau pendekatan mereka. dengan demikian model atau strategi pemberdayaan akan beragam, menyesuaikan dengan kondisi masyarakat lokal.

### **2.1.3 Karakteristik dan Budaya Masyarakat Nelayan**

Nelayan adalah istilah bagi orang-orang yang sehari-harinya bekerja menangkap ikan atau biota lainnya yang hidup di dasar, kolam maupun permukaan perairan. Perairan yang menjadi daerah aktivitas nelayan ini dapat merupakan perairan tawar, payau maupun laut. Di negara-negara berkembang seperti di Asia Tenggara atau di Afrika, masih banyak nelayan yang menggunakan peralatan yang sederhana dalam menangkap ikan. Nelayan di negara-negara maju biasanya menggunakan peralatan modern dan kapal yang besar yang dilengkapi teknologi canggih (Kusnadi, 2000).

Nelayan artisanal yang termasuk sebagai *small scale fishery* adalah orang pemilik perahu yang sebagian besar penghasilannya bergantung pada kegiatan penangkapan ikan di laut, mengoperasikan sendiri perahunya dengan ukuran berat perahu antara 2,75–25 GT (atau ukuran panjang perahu antara 5 meter hingga 15 meter, lebar antara 1,5 meter hingga 6 meter menggunakan peralatan tangkap ikan sederhana (seperti gilnet, jaring badut, minitrawl, pancing, rawai pancang), menggunakan sistem penghasilan bagi hasil antara pemilik dan anak buah kapal, dan menjual hasil tangkapan ikan dalam lingkup pasar lokal yang terbatas (Charles (2001), Satria (2002), Luky (2007)).

Di Indonesia masyarakat nelayan merupakan salah satu golongan masyarakat yang dianggap miskin secara absolut, bahkan paling miskin diantara penduduk miskin (*the poorest of the poor*; Mukflihati, 2010). Berbagai studi juga telah menunjukkan bahwa kondisi nelayan, khususnya nelayan perikanan skala kecil di Indonesia berada pada tingkat marjinal (Kusnadi, 2000; Semedi, 2003; Budi, 2008; Prihandoko, dkk, 2011).

Sistem kegiatan perikanan tangkap nelayan artisanal terdiri atas 4 (empat) aspek kegiatan (Kusnadi, 2000; Charles, 2001). Pertama adalah kegiatan dalam bidang penggunaan teknologi alat tangkap dan alat bantu tangkap berkaitan dengan *capital dynamics*, yaitu armada, alat tangkap (*fleet*) dan alat bantu tangkap yang mendorong hasil tangkapan maksimal dengan dampak seminimal mungkin terhadap lingkungan fisik. Kedua, kegiatan dalam bidang kegiatan persiapan dan operasi penangkapan

yang berisi tentang kemampuan nelayan menentukan waktu musim ikan, lokasi penangkapan ikan, ukuran dan jenis ikan yang boleh ditangkap serta kondisi cuaca yang memungkinkan untuk melaut. Ketiga, kegiatan dalam bidang pengerahan tenaga kerja dan modal yang berisi tentang kemampuan nelayan untuk mengoptimalkan tenaga kerja dan modal yang ada dalam mengoperasikan perahu beserta alat tangkap. Keempat, kegiatan dalam bidang menjaga mutu hasil tangkapan dan pemasaran ikan berkaitan dengan kemampuan nelayan mengupayakan mutu ikan yang baik tetap terjaga untuk mencapai harga jual ikan yang setinggi-tingginya (Prihandoko, dkk, 2011).

Secara umum nelayan diartikan sebagai orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan di laut. Menurut UU No 7 tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, ada beberapa jenis nelayan yaitu nelayan kecil adalah nelayan yang melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang menggunakan kapal penangkap ikan berukuran paling besar 10 (sepuluh) gros ton (GT); Nelayan tradisional adalah nelayan yang melakukan penangkapan ikan di perairan yang merupakan hak perikanan tradisional yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun sesuai dengan budaya dan kearifan lokal; Nelayan buruh adalah nelayan yang menyediakan tenaganya yang turut serta dalam usaha penangkapan ikan; serta Nelayan Pemilik adalah nelayan yang memiliki kapal penangkap ikan yang

digunakan dalam usaha penangkapan ikan dan secara aktif melakukan penangkapan ikan.

Secara sederhana masyarakat nelayan memiliki ciri khas yang berbeda dengan masyarakat lainnya, diantaranya adalah:

- 1) Masyarakat nelayan memiliki sifat homogen dalam hal mata pencaharian, nilai dan kebudayaan, serta dalam sikap dan tingkah laku.
- 2) Cenderung berkepribadian keras.
- 3) Memiliki sifat yang toleransi dengan terhadap yang lainnya.
- 4) Memiliki gairah seksual yang relatif tinggi.
- 5) Hubungan sesama anggota lebih intim dan memiliki rasa tolong menolong yang tinggi.
- 6) Dalam berbicara, suara cenderung meninggi.<sup>17</sup>

Nelayan memiliki karakteristik sendiri Nelayan menghadapi sumber daya yang hingga saat ini masih bersifat open access. Karakteristik sumber daya seperti ini menyebabkan nelayan mesti berpindah-pindah untuk memperoleh hasil maksimal, yang dengan demikian elemen risiko menjadi sangat tinggi. Kondisi sumber daya yang berisiko tersebut menyebabkan nelayan memiliki karakter keras, tegas, dan terbuka.<sup>18</sup>

Meskipun demikian, berdasarkan repons untuk mengantisipasi tingginya risiko dan ketidakpastian, nelayan pun dapat dibedakan kedalam

---

<sup>17</sup> M. Khalil Mansyur, *Sosiologi Masyarakat Kota dan Desa*, (Surabaya, Usaha Nasional Indonesia, 1984), 34

<sup>18</sup> Arif Satria, *Ekologi Politik Nelayan*, (Yogyakarta, LKiS, 2009), 336

dua kelompok menjadi nelayan besar (large scale fisherman) dan nelayan kecil (small scale fisherman). Perbedaan keduanya telah dijelaskan oleh Pollnac (1988). Ciri perikanan skala besar menurut Pollnac (1988) adalah : 1) diorganisasi dengan cara-cara yang mirip dengan perusahaan agroindustri di negara-negara maju; 2) secara relatif lebih padat modal; 3) memberikan pendapatan lebih tinggi dari pada perikanan sederhana, baik untuk pemilik maupun awak perahu; dan 4) menghasilkan untuk ikan kaleng dan ikan beku yang berorientasi ekspor. Nelayan skala besar dicirikan oleh besarnya kapasitas teknologi penangkapan ataupun jumlah armada dimana mereka lebih berorientasi pada keuntungan (profit oriented) dan melibatkan buruh nelayan sebagai Anak Buah Kapal (ABK) dengan organisasi kerja yang kompleks.

Sementara itu, perikanan skala kecil lebih beroperasi di daerah kecil yang bertumpang tindih dengan kegiatan budidaya dan bersifat padat karya (Pollnac, 1988). Nelayan kecil juga bisa dilihat dari kapasitas teknologi (alat tangkap dan armada) ataupun budaya dimana keduanya sangat terkait satu sama lain. Misalnya saja, seorang nelayan yang belum menggunakan alat tangkap maju (dayung, motor tempel, dsb), biasanya lebih berorientasi pada pemenuhan kebutuhan sendiri (subsistensi) sehingga sering disebut sebagai peasant fisher. Sebutan ini muncul karena alokasi hasil tangkapan yang dijual lebih banyak untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari (khususnya pangan) dan bukan diinvestasikan kembali untuk pengembangan skala usaha (Arif Satria,

2001).

Berkembangnya motorisasi perikanan menjadikan nelayan berubah dari peasant fisher menjadi post-peasant fisher yang dicirikan dengan penggunaan teknologi penangkapan lebih maju seperti motor tempel atau kapal motor. Penguasaan sarana perahu motor tersebut semakin membuka peluang bagi nelayan untuk menangkap ikan di wilayah perairan lebih jauh bahkan bisa sampai laut lepas (off shore) dan memungkinkan mereka memperoleh surplus dari hasil tangkapan itu karena mempunyai daya tangkap lebih besar.<sup>19</sup>

## **2.2 PENELITIAN TERDAHULU**

Penelitian ini dilakukan tidak terlepas dari hasil penelitian-penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebagai bahan perbandingan dan kajian. Adapun hasil-hasil penelitian yang dijadikan perbandingan tidak terlepas dari topik penelitian sebelumnya tentang pemberdayaan nelayan, sebagai berikut:

---

<sup>19</sup> Ibid., 336-337

**Tabel 5, Perbandingan Hasil Penelitian**

NO	NAMA	JUDUL PENELITIAN	HASIL PENELITIAN	PERBEDAAN
1.	Sufi, S.Sos., M.AP	Strategi Pemberdayaan dan Peningkatan Kesejahteraan Nelayan pada Masyarakat Pesisir Kecamatan Muara Batu	Strategi pemerintah dalam memberikan pemberdayaan kepada masyarakat nelayan yaitu dengan cara memberikan bantuan berupa alat tangkap dan boat kepada nelayan, strategi tersebut sangat berpengaruh terhadap meningkatkan hasil tangkapan para nelayan sehingga sangat membantu para nelayan dan bisa mensejahterakan para nelayan pada umumnya.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokasi yang berbeda dengan peneliti.</li> <li>- Fokus teori pemberdayaan juga berbeda, peneliti terdahulu menggunakan teori pemberdayaan Edi Suharto sedangkan peneliti lebih berfokus pada teori program pemberdayaan ekonomi masyarakat nelayan oleh Gunawan Sumodiningrat.</li> </ul>

2.	Andri Irawan, Laurensia Tanzil	Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Perbatasan dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat	<p>Program pemberdayaan masyarakat Kampung Tomer sudah cukup membuahkan hasil. Hal ini dapat dilihat dari tiga indikator yang digunakan sebagai alat ukur dalam menganalisis pemberdayaan masyarakat pesisir perbatasan yaitu indikator Tahap penyadaran dan pembentukan perilaku sudah dilaksanakan dengan baik lewat adanya sosialisasi. Kemudian indikator kedua yaitu tahap transformasi kemampuan dilakukan dengan memberikan pelatihan terkait tentang teknik pengolahan ikan, manajemen keuangan dan pemasaran. Sedangkan indikator ketiga yaitu tahap peningkatan kemampuan intelektual dilakukan dengan cara menstimulus masyarakat untuk dapat menciptakan ide-ide kreatif dalam mengelola potensi kampung.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokasi penelitian berbeda karena berada di perbatasan.</li> <li>- Penelitian terdahulu mempunyai banyak fokus selain ke nelayan tangkap yaitu petani rumput laut, pengrajin kerang-kerangan, pengolah ikan dan pengolah udang menjadi terasi sedangkan peneliti hanya berfokus pada nelayan.</li> </ul>
----	-----------------------------------	--	---	--

3.	Raden Gideon D. Soeprodjo, Joorie M.Ruru, Very Y.Lando	Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Pantai di Desa Inobonto Dua Kabupaten Bolaang Mongondow	Penelitian mengenai pemberdayaan masyarakat pesisir pantai di Desa Inobonto Dua Kabupaten Bolaang Mongondow belum cukup baik, dilihat dari indikator-indikator pengembangan (enabling), memperkuat potensi atau daya (empowering) dan kemandirian	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokasi penelitian yang berbeda.</li> <li>- Program yang digunakan penelitian terdahulu yaitu Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) yang di khususkan untuk masyarakat pesisir melalui pengembangan kultur kewirausahaan dan penggalangan partisipasi masyarakat. Sedangkan peneliti memfokuskan ke arah kebijakan pemerintah daerah dalam program bantuan sarana dan prasarana, bantuan fasilitas penangkapan ikan, bantuan dana.</li> </ul>
----	--	---	---	--

### **2.3 KERANGKA PIKIR**

Pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan memiliki peranan penting serta dituntut untuk menerapkan strategi yang nantinya mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal khususnya masyarakat nelayan melalui kebijakan atau program yang dilakukan Pemerintah Daerah dengan melihat kondisi sosial budaya, ekonomi, teknologi dan kelembagaan masyarakat nelayan. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Majene No 21 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan mengamanatkan bahwa pemerintah daerah berkewajiban dalam memberikan perlindungan bersifat ekonomis dengan cara memberikan fasilitas dan kemudahan bagi nelayan melalui bantuan fisik berkaitan dengan usaha penangkapan ikan seperti sarana apung/kapal, alat tangkap ikan dan perlengkapannya dan sarana produksi perikanan. Dalam melaksanakan perannya, Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan tentunya akan dihadapkan dengan berbagai hambatan baik itu hambatan yang bersifat internal maupun eksternal dalam upaya memberdayakan masyarakat nelayan di Kabupaten Majene. Diharapkan arah kebijakan atau program yang dilakukan pemerintah daerah dalam pemberdayaan masyarakat nelayan mampu mensejahterakan masyarakat nelayan dengan melihat indikator keberhasilan program pemberdayaan yang dikemukakan oleh Gunawan Sumodiningrat yaitu berkurangnya jumlah penduduk

(nelayan) miskin, berkembangnya usaha peningkatan pendapatan, meningkatnya kepedulian masyarakat, meningkatnya kemandirian serta meningkatnya kapasitas masyarakat dan pemerataan pendapatan. Berikut gambaran singkat mengenai analisis peran yang dilakukan pemerintah daerah dalam melakukan pemberdayaan masyarakat nelayan di Kabupaten Majene:

**Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian**

