

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Indonesia menghadapi berbagai permasalahan publik yang kian kompleks, sehingga hal ini menjadi tantangan dalam menghadirkan kebijakan publik yang berkualitas. Kondisi ini kemudian semakin menjadi tantangan, dengan diterapkannya sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Dimana Pemerintah Daerah diberikan kewenangan mengatur wilayahnya sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Hal ini seperti yang tertulis pada Pasal 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebut:

*Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Regulasi tersebut menjadi rujukan bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengelola berbagai sumber daya sesuai dengan potensi daerahnya masing-masing. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara jelas dapat dilihat bagaimana pembagian kewenangan urusan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pembagian kewenangan ini kemudian dibagi berdasarkan segmentasi urusan tertentu. Dimana Undang-Undang ini kemudian juga banyak mengubah dan menata ulang pembagian kewenangan urusan pemerintahan, termasuk pembagian kewenangan urusan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil khususnya dalam hal pemberdayaan nelayan.

Kewenangan pemberdayaan masyarakat pesisir khususnya nelayan, pada mulanya dibagi kedalam kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah

Kabupaten/Kota. Hal tersebut merujuk pada Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang kemudian di cabut dan digantikan oleh Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu implikasi paling mendasarnya adalah ditariknya kewenangan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dari Pemerintah Kabupaten/Kota. Sehingga, tidak ada lagi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan menjadikan kewenangan Pemerintah Provinsi dalam hal pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil menjadi 0-12 mil kecuali urusan minyak dan gas dan 12 mil keatas merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Kewenangan tersebut juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dimana kewenangan pengelolaan wilayah pesisir juga dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi. Selanjutnya, kewenangan Pemerintah Provinsi mencakup pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil diluar minyak dan gas, penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut dibawah 12 mil diluar minyak dan gas, serta aktivitas pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.

Seiring dengan semakin luasnya jangkauan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi, baik dalam pengelolaan ruang laut hingga pemberdayaan masyarakat, tentu membutuhkan kebijakan yang komprehensif serta mampu menjawab tantangan dan berbagai persoalan terkait didalamnya. Hal ini utamanya bagi daerah dengan geografis luas dan memiliki daerah kepulauan didalamnya.

Berbagai tantangan dalam pengelolaan kawasan pesisir di daerah mencakup berbagai hal, khususnya terkait dengan kurangnya kemampuan pemerintah daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Provinsi untuk melakukan pemberdayaan kepada masyarakat pesisir dan kepulauan khususnya nelayan. Salah satu penyebab utamanya

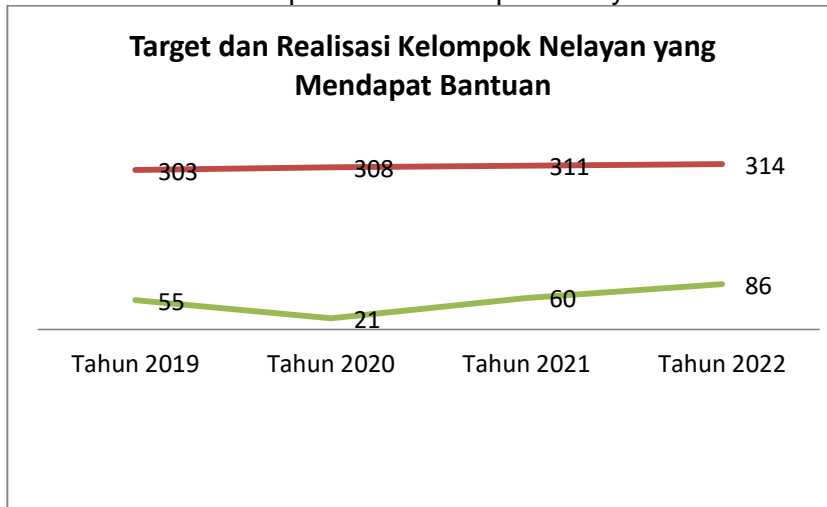
adalah karena jangkauan wilayahnya yang sangat luas dengan keterbatasan sumber daya yang dimiliki Oleh Pemerintah Daerah. Hal ini juga sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sony, Edy (2023) yang menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah Provinsi menghadapi tantangan dimana kewenangan yang mereka miliki semakin luas, namun sumber daya masih terbatas. Hal ini menyebabkan mempersulit pengelolaan sumber daya wilayah pesisir dan berujung pada kondisi kesejahteraan masyarakat yang belum baik. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dituliskan oleh Ayunita,dkk (2020), dimana Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berimplikasi pada pengelolaan wilayah pesisir di daerah. Kebijakan tersebut menyebabkan pemerintah daerah kesulitan dalam menjamin kesejahteraan masyarakat di wilayah laut dan pesisir. Hal ini tentu menjadi tantangan bagi Pemerintah Daerah Provinsi untuk meningkatkan komitmennya dalam pengelolaan wilayah pesisir yang telah menjadi kewenangannya. Aspek ini kemudian berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal pemberdayaan masyarakat pesisir. Pada dasarnya, kewenangan dalam pemberdayaan masyarakat menjadi tanggungjawab Pemerintah Kabupaten/Kota, akan tetapi khusus masyarakat pesisir menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi. Hal ini berimplikasi pada kurang efektifnya kebijakan dalam bentuk program pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi. Sebab, seringkali program yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat. Selain itu, program pemberdayaan ini tentu membutuhkan anggaran yang memadai. Namun, dengan lingkup wilayah yang luas dengan berbagai program terkait, Pemerintah Daerah Provinsi kerap kali dihadapkan pada tantangan ini. (Tenri & Setiyono, 2023).

Berbagai tantangan tersebut dihadapi oleh Pemerintah Daerah Provinsi di berbagai daerah, termasuk di Provinsi Sulawesi Selatan. Provinsi ini merupakan salah satu Provinsi di Indonesia dengan garis pantai membentang sejauh 1.937 km dengan potensi kelautan, perikanan dan pesisir yang besar. Dengan potensi yang besar dan letak geografis yang strategis, hal ini menjadikan posisi Provinsi Sulawesi Selatan sebagai gerbang maritim khususnya di wilayah Indonesia Timur. (DKP Sulsel, 2023). Besarnya potensi laut dan pesisir di Sulawesi Selatan serta kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan dalam hal pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, menjadi salah satu alasan diterbitkannya Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, disamping kebijakan tersebut memang bersifat mandatori. Akan tetapi, dalam perkembangannya Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2019, diintegrasikan ke dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 3 Tahun 2022 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2022-2041. Hal ini sebab Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 yang terkait dengan Cipta Kerja, dimana peraturan yang terkait dengan pemanfaatan ruang perlu diintegrasikan kedalam satu aturan yang sama. Namun, tidak ada perbedaan yang mendasar dalam perubahan regulasi tersebut. Jika dilihat, Perda ini mengatur berbagai aspek yang melingkupi kewenangan-kewenangan Pemerintah Provinsi termasuk dalam hal kelautan dan pesisir. Jika dilihat lebih jelas, regulasi ini lebih banyak mengidentifikasi, mengelompokkan dan membagi jenis-jenis pemanfaatan ruang laut dan pesisir di Sulawesi Selatan yang terbagi dalam beberapa wilayah Kab/Kota yang memiliki potensi kelautan dan pesisir ini dibandingkan dengan aspek pemberdayaan masyarakat.

Secara umum, kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dilakukan melalui Dinas Kelautan dan Perikanan sebagai *leading sector*. Kebijakan pemberdayaan tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil, dengan 3 program utama yaitu Pengembangan kapasitas masyarakat, penguatan dan pengembangan kelembagaan masyarakat serta pemberian pendampingan, Akses TIK dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan. Namun, pelaksanaan ketiga program tersebut juga menghadapi berbagai kendala dan tantangan.

Berbagai tantangan yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam pemberdayaan masyarakat pesisir khususnya nelayan meliputi dukungan anggaran yang belum memadai, keterbatasan SDM yang memiliki kapasitas yang baik, sistem data dan informasi yang belum terkoordinasi dan terintegrasi dengan baik serta minimnya keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. (Renstra Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan, 2023).

Dalam aspek anggaran, hal ini dianggap belum memadai. Terlebih pada tahun 2020, terjadi *refocusing* anggaran karena terjadi pandemi covid-19. Hingga saat ini, keterbatasan anggaran masih menjadi tantangan yang dialami oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam kebijakan terkait pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil khususnya nelayan. Salah satu aspek yang berpengaruh langsung kepada masyarakat adalah terkait pemberian bantuan oleh pemerintah kepada kelompok nelayan. Hal ini dapat dilihat pada gambar berikut:

**Gambar 1.** Cakupan Bina Kelompok Nelayan di Sulsel

**Sumber: Renstra Dinas Kelautan dan Perikanan Sulsel 2024-2026, (2023) Diolah penulis (2025).**

Gambar diatas menunjukkan bahwa tidak tercapainya target Indikator Kinerja Kunci (IKK), dimana dari tahun 2019-2022 total kelompok nelayan yang mendapatkan bantuan tidak mencapai dari setengah jumlah kelompok nelayan. Hal ini dilihat dari tahun 2019, dimana dari total 314 kelompok nelayan, hanya 55 kelompok yang mendapatkan bantuan. Sementara di tahun 2021, hanya terdapat 21 kelompok, dimana terjadi penurunan yang cukup signifikan. Salah satu sebabnya juga adalah terjadinya pandemi covid-19 yang menyebabkan *refocusing* anggaran. Selanjutnya, di tahun 2021 hanya terdapat 60 kelompok dan pada tahun 2022 terdapat 86 kelompok. Meskipun grafik diatas menunjukkan tren yang terus meningkat di tiap tahunnya, akan tetapi hal ini masih jauh dari target Indikator Kinerja Kunci.

Kondisi tersebut selain disebabkan karena anggaran yang belum cukup memadai, juga karena kurang efektifnya implementasi kebijakan pengelolaan wilayah pesisir. Hal ini disebabkan dalam program bantuan tersebut, kelompok nelayan perlu memenuhi persyaratan tertentu yang kemudian juga menyebabkan beberapa

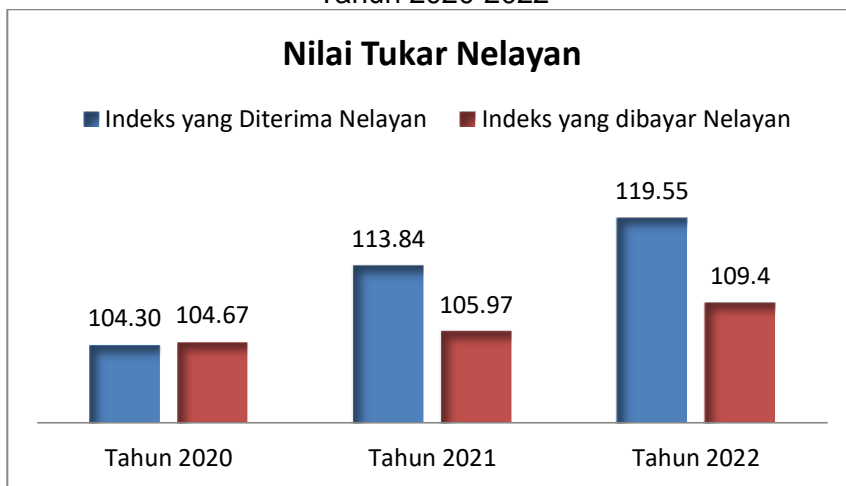
kelompok nelayan yang mengajukan permohonan bantuan belum dapat terealisasi. Hal ini membutuhkan koordinasi dengan pihak Pemerintah Pusat, dimana keberadaan penyuluh tersebut merupakan kewenangan dalam yurisdiksinya. Sehingga, salah satu hambatan dalam proses implementasi kebijakan pengelolaan wilayah pesisir juga terkait dengan koordinasi antar berbagai level pemerintah yang terkadang membutuhkan waktu yang cukup lama dalam penanganannya.

Kondisi diatas juga menggambarkan terkait aktivitas dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat pesisir. Dalam Renstra Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan, program pemberdayaan masyarakat mencakup aktivitas peningkatan kapasitas masyarakat sebagai pelaku usaha di wilayah pesisir khususnya dalam penyediaan sarana dan prasarana yang memadai untuk mendukung peningkatan produktivitas serta pemberian fasilitasi dan edukasi kepada masyarakat. Aktivitas tersebut bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat pesisir.

Berdasarkan data dari Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan tahun 2023, terdapat 28.248 ribu masyarakat pesisir yang termasuk kategori penduduk miskin. Jumlah tersebut tersebar pada 19 kab/kota dengan potensi kelautan dan pesisir di Sulawesi Selatan. Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan kemudian menargetkan penurunan angka kemiskinan tersebut dengan berbagai upaya seperti pemberian fasilitas sarana dan prasana dan pendampingan. (Renstra DKP Sulsel, 2023). Akan tetapi, upaya ini hingga tahun 2023 di interpretasikan belum mencapai dengan kondisi yang diharapkan. Dalam Renstra Dinas Kelautan dan Perikanan Sulawesi Selatan, penyediaan sarana dan prasarana penunjang produktivitas dan usaha masyarakat belum memadai. Kondisi ini tentu berpengaruh pada pendapatan masyarakat pesisir yang semakin

rentan. Hal ini kemudian diinterpretasikan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan sebagai kondisi belum tercapainya Nilai Tukar Nelayan yang baik. Nilai Tukar ini merupakan salah satu ukuran yang dapat digunakan untuk melihat kondisi kesejateraan masyarakat pesisir khususnya nelayan. Interpretasi yang belum tercapai tersebut dikarenakan indeks yang dikeluarkan oleh nelayan cukup tinggi. Hal ini terjadi pada tahun 2020-2022. Hal ini dapat dilihat pada grafik berikut:

**Gambar 2.** Nilai Tukar Nelayan di Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2020-2022



*Sumber: Renstra Dinas Kelautan dan Perikanan Sulsel 2024-2026, (2023).  
Diolah Penulis (2025)*

Gambar diatas menunjukkan Nilai Tukar Nelayan di Sulawesi Selatan pada tahun 2020-2022, dimana indeks nilai yang diterima selalu meningkat di tiap tahunnya. Hal ini juga tergambarakan indeks nilai yang dibayar nelayan yang terus meningkat di tiap tahunnya. Meskipun nilai yang diterima selalu lebih tinggi dibanding nilai yang dibayar oleh nelayan, akan tetapi perbedaannya tidak signifikan. Hal ini menunjukkan bahwa masih tingginya nilai yang dibayar oleh nelayan dalam mencukupi kebutuhannya, termasuk dalam mendukung produktivitas kerjanya. Sebab jika nilai indeks masih diatas 100, maka kondisi ini dikategorikan tinggi.

Dari 19 Kab/Kota dengan potensi kelautan dan pesisir yang besar, terdapat 3 Kab/Kota dengan jumlah pulau yang terbanyak dengan potensi yang besar didalamnya yaitu Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, Kabupaten Kepulauan Selayar dan Kota Makassar.

Kota Makassar sebagai ebagai Ibukota Provinsi Sulawesi Selatan, tentu menjadi pusat pemerintahan dan perekonomian di Sulawesi Selatan. Potensi kelautan dan pesisir di Kota Makassar seharusnya dimanfaatkan dan dikelola dengan baik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi, jumlah keluarga yang masuk dalam kategori pra-sejahtera berjumlah lebih banyak di daerah yang termasuk wilayah laut dan pesisir Kota Makassar. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 1.** Jumlah Keluarga Pra-Sejahtera di Kota Makassar, 2022.

<b>No.</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>Jumlah Keluarga Pra-Sejahtera</b>
1	Mariso	645
2	Mamajang	481
3	Tamalate	3112
4	Rappocini	1275
5	Makassar	1099
6	Ujung Pandang	120
7	Wajo	147
8	Bontoala	678
9	Ujung Tanah	520
10	Kepulauan Sangkarrang	385
11	Tallo	2050
12	Panakkukang	2127
13	Manggala	1350
14	Biringkanaya	2315
15	Tamalanrea	842
<b>Total</b>		<b>17.416</b>

**Sumber :** *BPS Kota Makassar,2022.*

Dari total 15 Kecamatan di Kota Makassar, terdapat 1 wilayah yang termasuk wilayah kepulauan dan 8 kecamatan yang merupakan wilayah pesisir (BPS Kota Makassar, 2022). Wilayah tersebut antara lain Kecamatan Kepulauan Sangkarrang, Biringkanaya, Tamalanrea, Tallo, Ujung Tanah, Wajo, Ujung Pandang,

Mariso dan Tamalate. Dari total 17.416 keluarga pra sejahtera di Kota Makassar, sebanyak 10.136 keluarga pra sejahtera merupakan penduduk yang bertempat tinggal pada 9 wilayah kepulauan/pesisir di Kota Makassar. Hal ini menunjukkan perbedaan kondisi kesejahteraan masyarakat pesisir dengan masyarakat di kecamatan lain di Kota Makassar.

Berbagai uraian masalah tersebut, menunjukkan kurangnya kemampuan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam mengimplementasikan kebijakan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Padahal, dalam setiap proses kebijakan penting untuk memastikan kesiapan sumber daya yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan. Sehingga, langkah dan upaya yang dilakukan dalam proses kebijakan tersebut tepat dan mempertimbangkan berbagai aspek terkait khususnya dalam organisasi pelaksana kebijakan tersebut. (Bakvis, 2000; Painter & Pierre, 2005).

Wu.X et al (2018) kemudian merumuskan konsep terkait kapasitas dalam level organisasi dalam proses kebijakan. Dalam konteks kebijakan pengelolaan wilayah pesisir di Kota Makassar, uraian masalah diatas menunjukkan bahwa pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan masih menghadapi persoalan terkait dengan keterbatas anggaran, kurangnya kapasitas SDM, sistem data dan informasi yang belum terkoordinasi dan terintegrasi dengan baik serta minimnya keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Hal ini kemudian menurut Wu.X et al (2018) menunjukkan kurangnya kapasitas pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan.

Kapasitas tersebut mencakup aktivitas dalam meninjau, merumuskan dan menerapkan kebijakan publik sesuai dengan kapasitas dan sumber daya yang dimiliki dalam praktik pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah (Fellegi, 1996). Lebih lanjut, Howlett

(2009) mengartikan kapasitas kebijakan sebagai sebuah kemampuan dalam mengerahkan sumber daya yang diperlukan dan menjadi alternatif pilihan dalam keputusan untuk mencapai tujuan hadirnya kebijakan tersebut. Sehingga, kapasitas kebijakan dapat dinilai dalam setiap proses kebijakan, mulai dari agenda setting, formulasi, implementasi hingga evaluasi. (Wu, 2018).

Kapasitas kebijakan perlu dipastikan dan dinilai dari kemampuan kebijakan tersebut untuk menjawab masalah yang menjadi sebab dihidirkannya kebijakan tersebut. Hal ini kemudian menjadi tantangan bagi pemerintah sulsel untuk menghadirkan kebijakan yang berkualitas dan solutif dengan dukungan berbagai aspek untuk menyelesaikan masalah-masalah publik. Sehingga kapasitas kebijakan menjadi perhatian penting dalam melihat dan menganalisis kebijakan dalam menangani masalah pengelolaan sumber daya yang dilakukan oleh pemerintah. (Waller,1992; Gregory and Lonti, 2008).

Oleh karena itu, penelitian ini berfokus dalam menganalisis kapasitas kebijakan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.

## **1.2. Tinjauan Teori**

Dalam tata kelola pemerintahan modern, kapasitas kebijakan (*policy capacity*) menjadi elemen penting yang menentukan efektivitas kebijakan publik. Kapasitas kebijakan mengacu pada kemampuan pemerintah dalam merancang, mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan secara efektif dan efisien. Kemampuan ini mencakup berbagai aspek termasuk terkait kapasitas teknokratik, manajerial serta politik yang semuanya berkontribusi pada keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan. (Wu.X et al, 2018).

Studi yang dilakukan oleh Khan & Hussein (2024) menunjukkan bahwa negara-negara dengan kapasitas kebijakan yang tinggi, cenderung memiliki kebijakan yang lebih efektif dan berdampak positif terhadap terhadap kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya, negara

dengan kapasitas kebijakan yang rendah sering mengalami kegagalan kebijakan akibat kurangnya koordinasi, lemahnya kapasitas birokrasi serta intervensi politik yang berlebihan.

Pada dasarnya, konsep terkait kapasitas kebijakan (*policy capacity*) telah berkembang dan menjadi salah satu perhatian dalam kajian administrasi publik khususnya diskursus kebijakan publik.

Telah banyak pendefinisian terkait kapasitas kebijakan, yang kemudian memunculkan berbagai konsep dan teori yang dapat digunakan untuk menganalisis kapasitas kebijakan. Pada tahun 2004, Parson mengemukakan konsep kapasitas kebijakan yang berfokus pada kemampuan pemerintah untuk mengkonsolidasikan berbagai kepentingan para aktor/stakeholder dalam proses kebijakan. Selanjutnya, pada tahun 2005, Painter & Pairre telah mengemukakan terkait kapasitas kebijakan, namun hanya pada pemberian definisi yang menekankan pada aspek kapasitas sumber daya manusia sebagai instrumen utama dalam proses kebijakan publik. Kemudian terjadi krisis ekonomi global pada tahun 2008 yang juga memunculkan berbagai pandangan dan dinamika dalam diskursus kebijakan publik, terutama merumuskan tools dalam menganalisis kapasitas kebijakan dalam menghadapi berbagai persoalan publik yang kompleks. Kemudian Homberg & Rohstein (2012) juga kembali menjelaskan konsep terkait kapasitas kebijakan yang menekankan pada aspek regulasi, kejujuran, dan legitimasi sosial sebagai komponen penting dalam analisis kapasitas kebijakan pemerintah. Namun konsep tersebut belum memuat *framework* atau *tools* yang dapat digunakan untuk menganalisis kapasitas kebijakan oleh pemerintah. Sehingga pada tahun 2015, Wu.X et al dalam jurnal dengan judul "Policy Capacity: A Conceptual Framework For Understanding Policy Competences and Capabilities" (2015) dan bukunya yang berjudul *Policy Capacity and Governance* mengembangkan berbagai konsep

sebelumnya dan mengemukakan beberapa komponen penting lainnya untuk kemudian dibuat dalam satu *framework* yang dapat menjadi *tools* dalam menganalisis kapasitas kebijakan.

Kemudian teori kapasitas kebijakan yang dikembangkan oleh Baekkeskov.E (2022) dalam jurnal yang berjudul *Policy Capacity : Evolving Theory and Missing Links*.

Penelitian ini menggunakan teori Kapasitas Kebijakan (*policy capacity*) yang dikemukakan oleh Wu.X et al (2018) yang dianggap lebih relevan untuk menjelaskan fenomena penelitian yaitu pada kebijakan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Kota Makassar. Teori dan konsep yang dikemukakan Wu.X et al (2018) sangat komprehensif membahas terkait kapasitas kebijakan sebagai satu instrumen utama dalam analisis kebijakan publik. Tidak hanya itu, teori ini menjelaskan bagaimana kapasitas kebijakan tidak hanya dilihat dari proses formulasi kebijakan. Akan tetapi, Wu melihat bahwa kapasitas kebijakan dapat dilihat dan di analisis pada seluruh tahapan dalam proses kebijakan mulai dari *agenda setting*, formulasi, implementasi hingga evaluasi. Hal ini kemudian lebih lanjut disesuaikan pada fokus penelitian dan tingkatan level kapasitas kebijakan yang ingin di analisis.

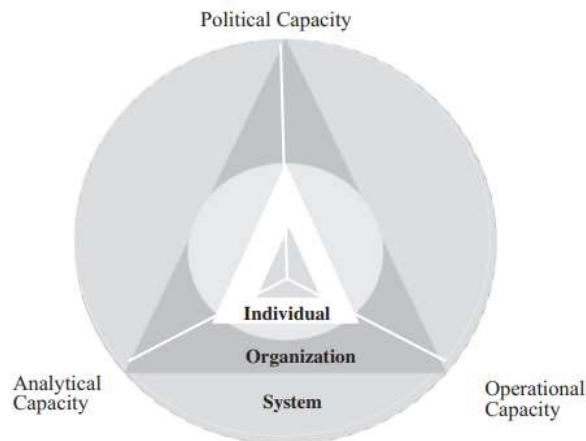
Teori ini membagi secara jelas terkait *set skill* dalam menganalisis kapasitas kebijakan yang terdiri dari kemampuan analisis (*analytical capacity*), kapasitas operasional (*operational capacity*) dan kapasitas politik (*political capacity*). Ketiga *set skills* tersebut kemudian melibatkan sumber daya dan kemampuan pada 3 level yang berbeda yaitu individu (*individual*), organisasi (*organization*), dan Sistem (*systemic*).

**Gambar 3.** Policy Capacity, Skill dan Resources

Policy capacity: skills and resources.			
Levels of resources and capabilities	Skills and competences		
	Analytical	Operational	Political
Individual	Individual analytical capacity	Individual operational capacity	Individual political capacity
Organizational	Organizational analytical capacity	Organizational operational capacity	Organizational political capacity
Systemic	Systemic analytical capacity	Systemic operational capacity	Systemic political capacity

**Sumber:** Wu,X et al (2015).

*Set skills* harus di analisis dalam setiap level sumber daya dan kemampuan (kapabilitas). Setiap level, baik individu, organisasi maupun sistem dapat dilihat sebagai aspek yang berbeda. Sebab, kapasitas yang memadai pada satu level tertentu tidak menjamin memadainya kapasitas pada level lainnya atau kinerja efektif pada fungsi dan level tertentu tidak menjamin bahwa analisis pada level lainnya akan sama. Untuk itu, analisis kapasitas kebijakan dapat disesuaikan pada level analisis tertentu sesuai dengan konteks dan masalah penelitian.

**Gambar 4.** Policy Capacity Framework

**Sumber:** Wu,X. et al (2018). Policy Capacity and Governance.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan analisis kapasitas kebijakan pada level organisasi. Sebab, analisis pada level ini lebih

berfokus pada analisis dalam proses implementasi kebijakan yang didukung oleh berbagai aspek terkait. Tentu, keberhasilan implementasi kebijakan, baik dalam bentuk Undang-Undang maupun Peraturan Daerah Provinsi haruslah diimplementasikan dengan baik sehingga kebijakan dapat efektif. Kesiapan dan komitmen pemerintah menjadi hal yang penting dalam implementasi kebijakan, disamping dukungan dan keterlibatan berbagai pihak yang terkait. Sebab, pemerintah dalam hal ini Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan merupakan *leading sector* dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Sulawesi Selatan, khususnya di Kota Makassar. Untuk itu, penting untuk melihat dan menganalisis kapasitas dan sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Dalam analisis level sumber daya dan kemampuan (kapabilitas) level organisasi, ketersediaan sumber daya dan komitmen melaksanakan kebijakan menjadi hal yang penting untuk dilihat. Sumber daya dalam hal ini meliputi sistem informasi dan anggaran yang di alokasikan untuk keberhasilan implementasi kebijakan. Ketersediaan sumber daya juga perlu didukung dengan komitmen pemerintah dalam menjalankan kebijakan, didukung dengan berbagai stakeholder terkait. Keterlibatan berbagai stakeholder tentu dalam upaya untuk memperoleh dukungan publik dalam pengelolaan sumber daya dan menjadi aspek untuk melegitimasi kebijakan tersebut. Selain itu, keterlibatan ini juga dimaksudkan sebagai bagian dari proses akuntabilitas oleh pemerintah dalam setiap proses kebijakan.

Oleh karena itu, penelitian ini berfokus pada analisis kapasitas kebijakan pada level organisasi yang bertanggungjawab dalam hal implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil. Dalam konteks penelitian ini, ketiga keterampilan atau kapasitas tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

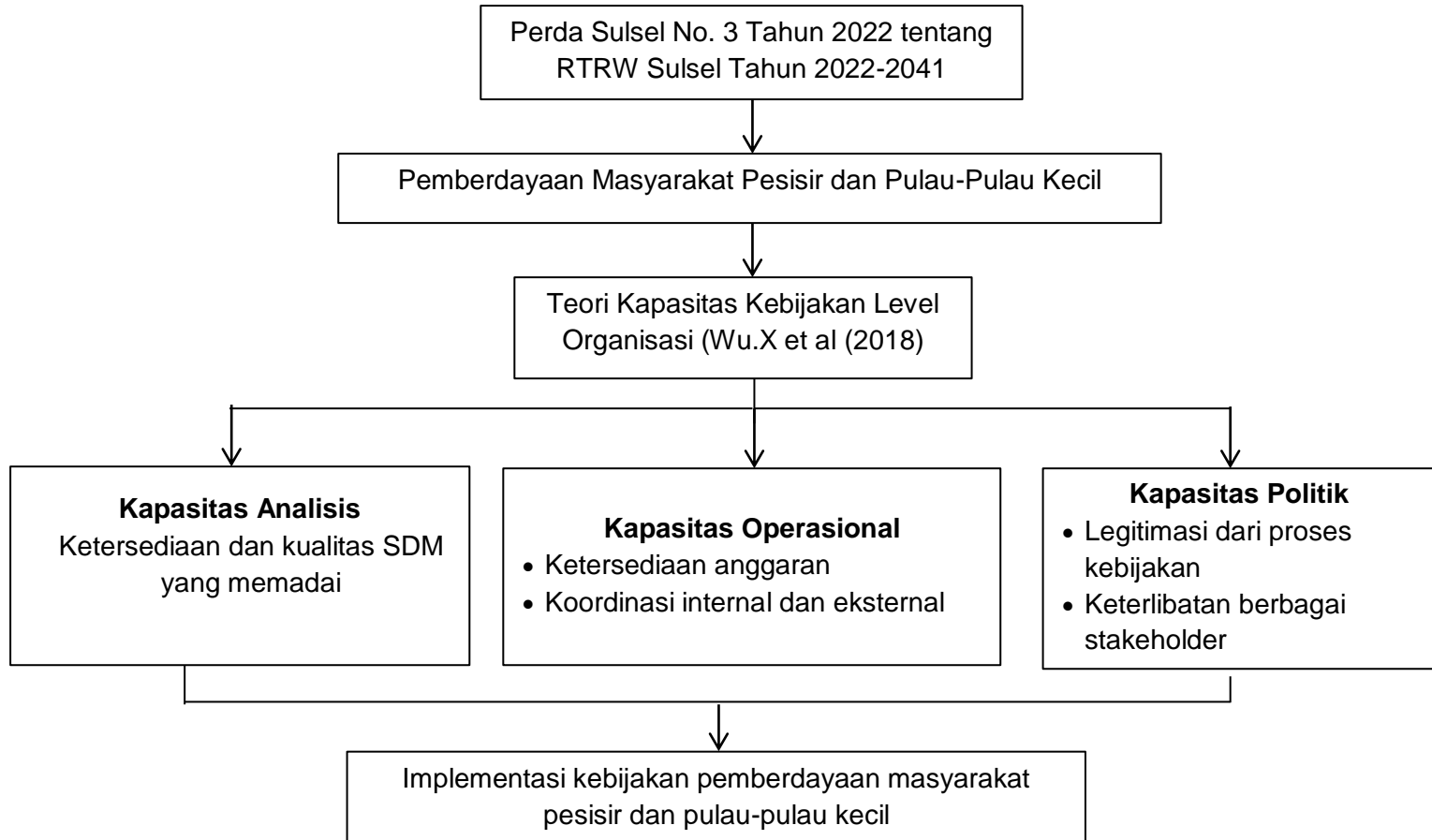
1. Kapasitas Analisis : pada jenis keterampilan ini, aspek organisasi dalam hal ini pemerintah memainkan peran penting sebagai *leading sector* yang harus mempunyai kemampuan analisis yang baik. Kemampuan ini mencakup ketersediaan SDM yang memadai yang memahami konteks dan masalah kebijakan serta dapat melaksanakan fungsi kebijakan dengan baik. Dalam konteks penelitian ini, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan khususnya pada Dinas Kelautan dan Perikanan perlu memastikan bahwa sumber daya manusia yang bekerja didalamnya mengetahui dan memahami terkait dengan kondisi dan sistem dalam aktivitas pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil di Kota Makassar.
2. Kapasitas Operasional : kapasitas ini diartikan sebagai kemampuan pemerintah dalam memobilisasi dan mengerahkan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas kebijakan, khususnya dalam proses implementasi kebijakan. Hal ini dapat dilihat pada sistem koordinasi internal dan eksternal dalam sistem manajerial organisasi. Koordinasi internal dimaksudkan untuk mengkomunikasikan tujuan, rencana operasional dan sebagainya kepada seluruh SDM dalam lingkup tertentu. Adapun koordinasi eksternal merupakan bentuk partisipasi dan keterlibatan berbagai pihak dalam proses kebijakan. Untuk melaksanakan fungsi-fungsi ini, alokasi anggaran yang memadai juga menjadi hal yang sangat penting dalam proses implementasi kebijakan. Sebab hal ini mencakup pelaksanaan berbagai program dan kegiatan yang tentunya membutuhkan anggaran yang memadai. Dalam konteks penelitian ini, penting untuk melihat dan menganalisis komitmen Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam pelaksanaan kewenangan dan pencapaian tujuan kebijakan. Hal ini dapat dilihat dengan

menganalisis pengaruh atau dampak kebijakan terhadap subjek pengaturan kebijakan, salah satunya adalah terhadap masyarakat pesisir. Selain itu, analisis operasional dalam hal ini perlu untuk menganalisis bagaimana sistem manajerial (internal) Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam hal pemberdayaan masyarakat khususnya nelayan. Selain itu, koordinasi eksternal atau pelibatan berbagai pihak dalam implementasi kebijakan juga menjadi hal yang penting dalam analisis kapasitas operasional. Pihak-pihak yang terkait khususnya diluar dari unsur pemerintah, seperti komunitas atau pemerhati terkait, media massa dan masyarakat.

3. Kapasitas Politik: kapasitas ini diartikan sebagai sebuah proses legitimasi dalam proses kebijakan dengan pelibatan berbagai stakeholder terkait dan komunikasi kepada masyarakat umum. Pertama, pemerintah perlu membangun sistem kebijakan yang terbuka bagi berbagai pihak untuk terlibat didalamnya. Sebab, organisasi non pemerintah dilegitimasi untuk terlibat aktif dalam proses kebijakan, khususnya untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Kedua, dalam kapasitas politik perlu di analisis bagaimana pemerintah membangun dan menjalankan komunikasi kepada berbagai pihak dan masyarakat umum. Dalam prosesnya, dinamika pasti terjadi sehingga pemerintah perlu mendefinisikan masalah dan melibatkan publik dalam resolusinya. Tujuannya, agar pemerintah responsif terhadap kebutuhan dan harapan publik. Dalam konteks penelitian ini, analisis kapasitas politik berfokus pada bagaimana kemampuan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan untuk melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan yang berbeda untuk mencapai tujuan bersama. Selain itu, analisis di fokuskan pada bagaimana model komunikasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan terhadap masyarakat umum, khususnya masyarakat

pesisir yang menjadi subjek kebijakan. Interaksi ini tentu melihat sejauhmana komitmen Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan untuk menyelesaikan masalah dan memenuhi harapan masyarakat dalam dinamika implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat khususnya nelayan di Kota Makassar.

Pada dasarnya, ketiga kapasitas dalam analisis kapasitas kebijakan pada level organisasi saling berkaitan satu sama lain. Khususnya pada aspek kapasitas operasional dan politik, dimana kapasitas operasional lebih berfokus pada bagaimana proses koordinasi dan kolaborasi yang dibangun oleh unsur pemerintah yang menjadi *leading sector* dengan lembaga pemerintah lainnya dan unsur non pemerintah dalam hal ini komunitas atau pemerhati, media massa dan masyarakat sipil termasuk masyarakat pesisir yang menjadi salah subjek kebijakan. Kemudian, kapasitas politik menjadi langkah lanjutan untuk memastikan keterlibatan seluruh pihak dalam proses kebijakan dan strategi komunikasi politik yang dilakukan pemerintah kepada berbagai pihak termasuk masyarakat yang menjadi subjek kebijakan.

**Gambar 5.** Policy Capacity Framework

### **1.3. Tujuan dan Manfaat**

#### **1.3.1 Tujuan**

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan kapasitas Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil khususnya di Kota Makassar berdasarkan indikator kapasitas kebijakan pada level organisasi oleh Wu.X et al (2018).

#### **1.3.2 Manfaat**

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian studi administrasi publik khususnya dalam hal kapasitas kebijakan dalam pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil di Sulawesi Selatan khususnya di Kota Makassar.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu saran dan masukan bagi berbagai pihak terkait, khususnya Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan dan Pemerintah Kota Makassar dalam hal implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.

## **BAB II METODE PENELITIAN**

### **2.1 Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami dan mengeksplorasi masalah sosial, dimana peneliti merupakan instrumen utama dalam menganalisis data penelitian untuk memahami kompleksitas masalah atau fenomena yang dituliskan. (Cresswell, 2018).

### **2.2 Desain Penelitian**

Dalam pendekatan kualitatif, terdapat beberapa desain penelitian yang dapat digunakan diantaranya desain penelitian naratif, fenomenologi, *grounded theory*, etnografi, dan studi kasus. (Creswell, 2018). Pada penelitian ini, penulis menggunakan desain penelitian studi kasus (*case study*) yang memungkinkan penulis untuk mengembangkan analisis mendalam tentang fenomena sosial yang menjadi objek penelitian dalam hal ini terkait pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil. Selain itu, penulis berfokus pada masalah terkait dalam lingkup wilayah tertentu yaitu Kota Makassar.

Desain penelitian studi kasus, memungkinkan peneliti untuk mengumpulkan data dari berbagai sumber dalam lingkup wilayah dan aktivitas atau fenomena tertentu yang kemudian di analisis sesuai prosedur penelitian kualitatif khususnya dalam studi kasus. Selanjutnya, penulis akan menguraikan hasil penelitian dalam bentuk kalimat naratif atau deskriptif untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

Oleh karena itu, desain penelitian dengan menggunakan studi kasus tepat untuk digunakan pada penelitian ini untuk menggambarkan, menjelaskan dan menganalisis terkait kapasitas kebijakan pada level organisasi dalam hal implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil yaitu Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan khususnya Dinas Kelautan dan Perikanan.

## 2.3 Prosedur Penelitian

### 2.3.1 Informan Penelitian

Informan dalam penelitian ini merupakan orang-orang yang dianggap dapat memberikan data dan informasi terkait dengan masalah yang diangkat dalam penelitian. Informan didasarkan atas relevansi, kredibilitas, dan kapasitasnya dalam memberikan informasi terkait yang dapat menjadi data dalam penelitian ini. Berikut informan pada penelitian ini:

**Tabel 2.** Informan Penelitian

No.	Informan	Jumlah
1.	Kepala Bidang Pengelolaan Ruang Laut, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan	1 orang
2.	Lurah Kelurahan Tanjung Merdeka, Kecamatan Tamalate, Kota Makassar	1 orang
3.	Kelompok Nelayan Kallang Bayang, Kelurahan Tanjung Merdeka, Kecamatan Tamalate, Kota Makassar	1 orang
4.	Kelompok Nelayan dan masyarakat Kelurahan Tallo, Kecamatan Tallo, Kota Makassar	2 orang
5.	Ketua Forum Passibuntuluki-Kelompok nelayan Kelurahan Barrang Caddi, Kecamatan Kepulauan Sangkarrang	1 orang
6.	Penyuluh Perikanan Kecamatan Kepulauan Sangkarrang	1 orang
7.	Yayasan Konservasi Laut (YKL) Indonesia	1 orang
8.	Mongabay Indonesia	1 orang
Total		9 orang

Informan penelitian ditentukan *Purposive sampling*, yaitu menentukan informan kunci yang dianggap telah memahami objek

penelitian. Dalam konteks penelitian ini, informan kunci yaitu informan pemerintah.

### **2.3.2 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan langkah dan cara yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan informasi dan data yang relevan dengan penelitian. Dalam penelitian kualitatif, (Creswell, 2018) menyebut terdapat tiga teknik pengumpulan data yang dapat dilakukan yaitu observasi, wawancara dan studi dokumen.

#### **1. Observasi**

Observasi merupakan cara yang dilakukan peneliti untuk melakukan pengamatan langsung dilapangan. Cara ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran terkait sikap/tindakan, perkataan/pembicaraan, interaksi dan kondisi lingkungan yang ada pada objek dan lokasi penelitian. Observasi langsung dilakukan pada kantor Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Sulawesi Selatan dan wilayah pesisir di Kota Makassar.

#### **2. Wawancara**

Wawancara menjadi salah satu teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti dengan cara melakukan wawancara mendalam (*indepth interview*) kepada informan penelitian. Data-data yang dikumpulkan dalam wawancara bersifat deskriptif, persepsi, pendapat, perasaan, keyakinan dan pengalaman dari informan dalam penelitian ini. Wawancara ini dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan berbagai informasi dari informan-informan yang ada, yang kemudian dapat dianalisis untuk mendapatkan jawaban dari rumusan masalah penelitian. Dalam konteks ini, peneliti akan menyusun instrumen wawancara yang memuat daftar pertanyaan bagi para informan berdasarkan teori kapasitas kebijakan pada level organisasi oleh Wu et al (2018)

terkait pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil khususnya dilingkup Kota Makassar.

### 3. Studi Dokumen

Studi dokumen atau dokumentasi dilakukan dengan cara menghimpun, mengumpulkan dan menelaah berbagai dokumen yang relevan dengan kapasitas kebijakan Pemerintah dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil. Bentuk dokumen tersebut dapat berupa Peraturan Perundang-Undangan, jurnal atau penelitian yang relevan, *memorabilia*, korespondensi, dan audiovisual. Berbagai dokumen ini dapat menjadi salah satu sumber data dan informasi yang mendukung wawancara dan observasi untuk memperkaya hasil analisis peneliti. Dalam konteks penelitian ini, dokumen utama yang akan menjadi rujukan peneliti adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 3 Tahun 2022 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2022-2041. Selain itu, dokumen-dokumen berupa jurnal ataupun bentuk penelitian lainnya yang terkait pengelolaan wilayah pesisir dapat menjadi salah satu dokumen pendukung untuk memperdalam hasil analisis terhadap dokumen utama, utamanya dalam melihat realitas yang terjadi.

#### **2.3.3 Teknik Analisis Data**

Dalam penelitian kualitatif, teknik analisis data bertujuan untuk memahami berbagai data dalam bentuk teks, grafik maupun gambar. Proses ini dilakukan dengan mengidentifikasi data kemudian memilah data berdasarkan segmentasi tertentu dan kemudian menyatukannya

untuk di analisis secara mendalam (Creswell, 2018). Adapun langkah atau tahapan dalam analisis data yaitu sebagai berikut:

1. Mengatur dan Mempersiapkan Data (*Organizing and Preparing Data*)

Langkah awal dalam analisis data yaitu mengumpulkan, mengatur dan mempersiapkan data terkait untuk kemudian di analisis. Tahapan ini dimulai dengan melakukan proses pengaturan instrumen dan transkrip wawancara dengan informan penelitian. Kemudian, peneliti melakukan pengaturan data yang dikelompokkan berdasarkan jenis sumber informasi data.

2. Membaca dan Memahami Data (*Reading Through All Data*)

Data yang telah dikumpulkan, kemudian perlu dibaca dengan seksama agar mendapatkan gambaran yang komprehensif terkait informasi yang diperoleh dari hasil wawancara. Selanjutnya, peneliti harus memahami setiap data yang diperoleh, termasuk kredibilitas dan validitas data. Sehingga, pada tahap ini peneliti perlu merefleksikan makna keseluruhan data dan informasi yang diperlu.

3. Kodifikasi Data (*Coding the Data*)

Tahapan ini dilakukan setelah memastikan kredibilitas dan validitas berbagai data yang diperoleh. Kodifikasi data dimaksudkan untuk melakukan pengorganisasian data dengan memberi tanda atau kode tertentu pada setiap jenis atau segmentasi data yang diperoleh. Pemberian atau pengkategorisasian informasi dan data yang diperoleh dapat didasarkan dari jenis, bahasa, kelompok informan, dan sebagainya.

4. Menginterpretasikan Makna Tema/Deskripsi Hasil (*Interpreting the Meaning of Themes/Descriptions*)

Tahapan terakhir dalam analisis data yaitu melakukan interpretasi atau pemaknaan dari berbagai data yang telah dikumpulkan. Interpretasi peneliti menjadi hal yang penting dalam

penelitian kualitatif, yang selanjutnya hasil interpretasi ini dituliskan dalam bentuk kalimat naratif/deskriptif.

#### **2.3.4 Validitas dan Reliabilitas Data**

Reliabilitas data dalam penelitian kualitatif merupakan pendekatan yang penting untuk dilakukan oleh peneliti untuk memastikan konsistensi data dan hasil yang diperoleh untuk pengukuran yang sama (Creswell, 2018). Dalam konteks ini, peneliti akan melakukan prosedur reliabilitas kualitatif dengan memeriksa kembali dan memastikan tidak ada kesalahan dalam transkripsi hasil wawancara yang dibuat oleh peneliti.

Adapun validitas data dalam penelitian kualitatif merupakan langkah yang dilakukan oleh peneliti untuk memeriksa keakuratan data dan temuan yang diperoleh dengan prosedur tertentu. Langkah ini penting, sebab dalam penelitian kualitatif, validitas temuan penelitian dilihat dari sudut pandang peneliti sebagai instrumen utama, kemudian partisipan dan pembaca hasil penelitian. (Creswell, 2018). Dalam konteks ini, setelah melakukan tahapan analisis data maka peneliti akan bertemu dan berdiskusi kembali dengan salah satu informan penelitian untuk memperkuat dan mengkonfirmasi data dan temuan penelitian.