

## DINAMIKA DAN HAMBATAN DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PESISIR DI PALABUHANRATU KABUPATEN SUKABUMI

Azis Amriwan

*Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung*

---

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dinamika yang terjadi dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat pesisir. Penelitian ini juga ingin melihat proses reproduksi praktik dominasi dalam masyarakat pesisir yang menjadi faktor penghambat dalam pemberdayaan nelayan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif untuk menggali relasi sosial dalam masyarakat pesisir yang melibatkan nelayan, juragan (*taweu*), kelompok nelayan dan pemerintah dalam perspektif strukturasi Giddens. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program pemberdayaan masyarakat pesisir di Palabuhanratu Kabupaten Sukabumi bersifat *charity* berupa Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dan bersifat stimulus seperti program Pengembangan Usaha Mina Perdesaan (PUMP) Perikanan Tangkap. Konsep pemberdayaan semacam ini hanya bersifat sementara, parsial dan belum menyentuh persoalan utama dalam struktur sosial masyarakat pesisir yang bersifat patron-klien. Nelayan merupakan kelompok masyarakat pesisir yang paling sulit untuk keluar dari jaring kemiskinan. Kebijakan pemerintah dalam pembangunan sektor kelautan dan perikanan, mekanisme pasar, dan dominasi kelompok nelayan (KUB) oleh juragan (*taweu*), menyebabkan nelayan mengalami ketergantungan terhadap akses (jaringan, modal dan pengetahuan) sebagai bentuk dominasi struktural. Temuan penelitian menunjukkan bagaimana nelayan dapat keluar dari jerat kemiskinan ataupun dominasi struktural ketika nelayan menggunakan faktor keagenannya. Praktik sosial yang dialami secara berulang membentuk kesadaran nelayan, yakni memanfaatkan akses yang dimiliki. Dalam konteks program pemberdayaan, nelayan dapat bersikap pragmatis ataupun otonom.

Kata kunci: Dinamika, Hambatan, Pemberdayaan, Masyarakat Pesisir

### Abstract

This study aims to explain the dynamics that occur in the implementation of the coastal community empowerment program. This study also wants to see the reproduction process of domination practices in coastal communities which is an inhibiting factor in empowering fishermen. This study uses a qualitative approach with a descriptive method to explore social relations in coastal communities involving fishermen, skippers (*taweu*), fishing groups and the government in the Giddens structuration perspective. The results of the study show that the coastal community empowerment program in Palabuhanratu, Sukabumi Regency is charity in the form of Community Direct Assistance (BLM) and is a stimulus such as the Rural Mina Business Development program (PUMP) for Capture Fisheries. This kind of empowerment concept is only temporary, partial and has not touched the main problem in the social structure of the coastal community which is patron-client. Fishermen are the most difficult group of coastal communities to get out of the poverty net. Government policies in the development of the marine and fisheries sector, market mechanisms, and the dominance of fishermen's groups (KUB) by the skipper (*taweu*), cause fishermen to experience dependence on access (network, capital and knowledge) as a form of structural domination. The research findings show how fishermen can get out of the trap of poverty or structural domination when fishermen use their agency factor. Social practices that are experienced repeatedly shape the awareness of fishermen, namely taking advantage of the access they have. In the context of empowerment programs, fishermen can be pragmatic or autonomous.

Keywords: Dynamics, Barriers, Empowerment, Coastal Communities

## PENDAHULUAN

Karakteristik sumberdaya laut yang bersifat terbuka atau tanpa kepemilikan (*open acces property*) nampaknya mulai kehilangan makna bagi nelayan. Sebagai komunitas yang tinggal di daerah pesisir, laut merupakan sumber utama mata pencaharian bagi nelayan. Namun berbagai persoalan terkait eksploitasi sumberdaya laut mulai mengancam kehidupan nelayan, khususnya nelayan di Indonesia yang notabene sebagian besar tergolong miskin. Persoalan-persoalan tersebut sebagian besar disebabkan oleh tindakan manusia dalam memperlakukan laut. Tingginya kebutuhan masyarakat akan hasil laut (khususnya ikan) menyebabkan eksploitasi besar-besaran. Sehingga kompetisi modal dan teknologi armada dan alat tangkap ikan tidak terelakkan lagi. Dampak yang mulai terasa bagi nelayan yakni berkurangnya hasil tangkap perikanan akibat kelebihan tangkap (*over fishing*) terutama di perairan teritorial kawasan barat Indonesia, mulai dari selat Malaka, laut Jawa, laut Flores dan laut China Selatan (Nikijuluw, 2002).

Gambaran diatas menurut Sahri Muhammad (2011), disebabkan oleh dampak kebijakan pembangunan perikanan masa lalu (periode tahun 1979-1999) yang lebih berorientasi pada peningkatan produksi melalui penambahan jumlah armada penangkapan ikan dan perbaikan teknologi intensifikasi dan ekstensifikasi pemanfaatan sumberdaya ikan. Sedangkan untuk sektor usaha perikanan skala kecil, pemerintah telah membuat kebijakan diantaranya kebijakan penyediaan kredit modal kerja, investasi sarana pelabuhan/tempat pendaratan ikan, perbaikan teknologi kapal dan alat tangkap, kebijakan harga BBM dan lain-lain. Kebijakan tersebut makin memacu tumbuhnya ekonomi pasar, modernisasi perikanan tangkap, peningkatan produksi dan budaya komersial di daerah pantai.

Kendala struktur sosial ekonomi nelayan menyebabkan kebijakan yang berorientasi pada produksi berdampak negatif karena melahirkan kompetisi yang tidak sehat di antara nelayan. Sifat penangkapan ikan yang sangat bergantung pada kepemilikan faktor produksi mengakibatkan kesenjangan yang semakin melebar antara nelayan pemilik modal (*juragan/taweu*) dan nelayan buruh. Struktur sosial ekonomi yang dimaksud yakni didasarkan pada pembagian kerja yang berdasarkan gender, pola relasi ekonomi patron klien, dan pola-pola

eksploitasi sumberdaya yang kemudian membentuk sistem kebudayaan masyarakat nelayan (Kusnadi, 2010).

Meningkatnya kebutuhan akan konsumsi ikan di dunia disatu sisi menjadi peluang bagi perekonomian nasional Indonesia untuk memajukan sektor perikanan dan kelautan sebagai sumber pertumbuhan baru. Namun disisi lain usaha peningkatan produksi perikanan dituntut untuk lebih memperhatikan ketersediaan sumberdaya perikanan yang terus berkurang, sehingga dapat dimanfaatkan bagi kesejahteraan nelayan secara berkelanjutan (Nikijuluw, 2002). Isu pemerataan sentra produksi penangkapan ikan juga penting terutama di wilayah yang masih memiliki potensi perikanan yang cukup besar seperti di kawasan barat pantai Sumatera, pantai selatan Jawa termasuk kawasan teluk Palabuhanratu, dan perairan Sulawesi dan Maluku.

Berbagai program pemberdayaan yang diklaim oleh pemerintah sebagai solusi untuk mengentaskan masalah kemiskinan nelayan nampaknya masih bias kepentingan, baik dari segi model maupun tahapannya. Target peningkatan kapasitas penangkapan melalui armada penangkapan dan teknologi alat tangkap yang diberikan melalui bentuk program pemberdayaan pemerintah kepada nelayan ternyata masih meninggalkan permasalahan yang mendasar.

Pengalaman Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) yang dijalankan antara tahun 2001 hingga 2009 menjadi indikator bagaimana model pemberdayaan nelayan kurang berhasil. Pinjaman modal yang melibatkan koperasi nelayan setempat dan pihak perbankan tersebut pada akhirnya berhenti pada tahun 2009 tanpa ada indikasi perbaikan struktur ekonomi nelayan, salah satu alasan yang dikemukakan adalah karena pengembalian modal yang macet. Temuan Baihaqki (2008), menunjukkan bahwa kesalahan kredit macet bukan semata dikarenakan perilaku nelayan, namun lebih disebabkan faktor oknum aparat yang menyelewengkan dana hasil pengembalian (kredit) nelayan.

Potret kemiskinan nelayan sebagaimana digambarkan diatas dijelaskan oleh Nikijuluw (2001) sebagai bentuk kemiskinan struktural. Yakni kemiskinan yang disebabkan karena pengaruh faktor eksternal (di luar) individu. Faktor tersebut antara lain struktur sosial ekonomi, insentif atau disinsentif pembangunan,

pemenuhan fasilitas pembangunan, ketersediaan teknologi, dan aspek sumberdaya alam dan manusia.

Program pemberdayaan masyarakat sejatinya merupakan program yang dapat melibatkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Juga diartikan sebagai program yang berpangkal dan berbasis pada masyarakat sebagai subjek karena sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi mereka. Dalam kacamata strukturasi, pemberdayaan nelayan merupakan suatu usaha yang memungkinkan terjadinya perubahan struktur, yakni dengan membebaskan nelayan dari ketergantungan terhadap pihak lain, baik pemerintah maupun juragan. Dengan begitu, nelayan dapat keluar dari jaring kemiskinan yang mengekangnya untuk dapat meningkatkan kualitas hidupnya. Akan tetapi bukan berarti nelayan harus tercerai dari relasi sosial yang mengikatnya sebagai modal dalam mengembangkan kapasitas kelembagaannya. Artinya program pemberdayaan juga dibutuhkan sebagai sarana dalam membangun kerekatan sosial dalam rangka pengembangan komunitas nelayan miskin.

Namun pelaksanaan program pemberdayaan nelayan dalam praktiknya tidak mengubah struktur sosial ekonomi yang melingkupi kehidupan nelayan. Dari pengalaman program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) yang bergulir sejak tahun 2001 hingga 2009 lalu, masih terdapat berbagai permasalahan. Diantaranya rendahnya partisipasi nelayan terhadap program dan minimnya kepercayaan antara nelayan dengan aparat pemerintah (Fernando, 2001). Selain itu, masih terdapat bias elit dalam prosedur dan tahapan pelaksanaan program tersebut (Suadnya, I.W et al, 2004). Lemahnya pendampingan dan pengawasan dalam pelaksanaan program pemberdayaan juga menyebabkan pelaksanaan program tidak berlanjut (Junaidi, 2003).

Konsep pemberdayaan melibatkan unsur-unsur yang memiliki keterkaitan erat sebagai suatu proses, bukan tujuan. Unsur-unsur tersebut bersifat kompleks yang meliputi model dan tahapan, anggaran (*resources*), relasi aktor (*agen*), dan sasaran pemberdayaan itu sendiri. Salah satu aspek kunci dalam pemberdayaan masyarakat yaitu partisipasi aktif dari masyarakat atau komunitas selaku objek (sasaran) pembangunan. Partisipasi tersebut terutama dalam hal pengambilan keputusan. Pelibatan dalam pengambilan keputusan ini begitu penting, sebab

disinilah letak perbedaan partisipasi dengan mobilisasi. Indikator partisipasi selama ini masih bias dalam praktiknya, sebagaimana terdapat kekurangan dalam penelitian-penelitian sebelumnya (Fernando, 2001; Junaidi, 2003; dan Baihaqki, 2008).

Pengorganisasian masyarakat nelayan merupakan proses selanjutnya dalam tahapan pemberdayaan masyarakat. Proses ini dibutuhkan dalam rangka penguatan posisi tawar dan memanajerial potensi yang dimiliki untuk dapat dimanfaatkan secara bersama-sama pula. Dalam praktiknya, kajian mengenai relasi antar agen yang terbentuk dalam wadah organisasi sosial seperti KUB masih minim dan seolah terlepas dari kerangka struktur yang membentuknya, yakni sistem kebudayaan masyarakat pesisir itu sendiri, seperti relasi ekonomi patron klien. Sehingga belum menjawab persoalan bagaimana KUB mereproduksi relasi dari sistem kebudayaan masyarakat pesisir.

Penelitian ini ingin mengisi celah tersebut dengan menggunakan analisis strukturasi. Sebagaimana fokus utama dalam teori strukturasi yakni pada tindakan agen, maka penelitian ini menekankan pada bagaimana upaya-upaya agen dalam merespon program pemberdayaan sebagai suatu bentuk struktur yang mengekang (*constraint*) ataukah memberdayakan (*enabling*) tindakannya dalam praktik rutinitas agen. Dan sebaliknya, bagaimana unsur-unsur perubahan struktural yang dapat disebabkan oleh program pemberdayaan menjadi basis pengetahuan masing-masing agen dalam mereposisi (*positioning*) tindakannya. Dalam hal ini, relasi antara nelayan, juragan, organisasi sosial dan pemerintah menjadi titik penekanan dalam penelitian ini untuk mengukur tingkat efektivitas program pemberdayaan yang berlangsung dalam masyarakat pesisir di kecamatan Palabuhanratu.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

Dari beberapa hasil penelitian mengenai praktik pemberdayaan nelayan di negara berkembang dan bahkan di negara maju (diantaranya Wiber et al, 2009; Hollup, 2000; maupun Wever, et al, 2012) menunjukkan masih adanya kendala struktural sehingga peran agen sangat minim dalam pengelolaan wilayah kelautan dan perikanan. Disatu sisi pemberdayaan menjadi isu utama dalam pengelolaan

kelautan dan perikanan, tetapi kebijakan yang bersifat *top-down* dan ketat menyebabkan nelayan sulit mengakses pengelolaan kelautan dan perikanan. Kondisi tersebut menyebabkan nelayan terus berada dalam kondisi kemiskinan.

Kondisi yang sedikit berbeda sebagaimana yang terjadi di Indonesia. Praktik pemberdayaan nelayan cenderung didominasi oleh agen. Lemahnya implementasi kebijakan dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan di Indonesia menyebabkan eksploitasi berlebih di beberapa wilayah perairan di Indonesia (Muhammad, 2011). Begitu juga dalam praktik pemberdayaan nelayan, mekanisme dan prosedur pelaksanaan program pemberdayaan yang begitu lemah menyebabkan kelebihan daya (*over powering*), sehingga agen bertindak leluasa dalam pengelolaan program pemberdayaan sebagaimana temuan Suadnya, I.W et al (2004) yang meneliti kasus pelaksanaan program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) di Lombok, Nusa Tenggara Barat.

Penelitian tersebut membantu peneliti menjelaskan bagaimana struktur pemberdayaan justru memfasilitasi agen (elit lokal dan aparat pemerintah) untuk meneguhkan posisi sosialnya masing-masing. Begitu juga halnya temuan Baihaqki (2008) di Palabuhanratu yang mengajukan alternatif model pemberdayaan komunitas pesisir di Palabuhanratu. Dari ketiga alternatif model yang diajukan, antara lain koperasi perikanan, sebagaimana yang dijalankan oleh DKP melalui program PEMP; model pusat komunitas, sebagaimana yang dijalankan oleh masyarakat sipil; dan model kemitraan antara pengusaha besar dan komunitas pesisir melalui inti plasma. Ketiga model yang diajukan memiliki kelemahan dalam pelaksanaannya di lapangan yang disebabkan oleh lemahnya relasi antar agen dalam pemberdayaan. Keikutsertaan warga dalam program pemberdayaan ternyata tidak memberi dampak yang berarti pada peningkatan kesejahteraan. Temuan penelitian menunjukkan adanya bias dalam ranah implementasi antara partisipasi dan mobilisasi.

Merujuk pada ulasan-ulasan tentang pemberdayaan masyarakat pesisir, peneliti mencoba mengaitkan konteks pemberdayaan sebagai sebuah praktik sosial menurut acuan teori strukturasi Giddens (1984). Sebagaimana Giddens menjelaskan bahwa inti dari teori strukturasi yakni interaksi antara agen dan struktur dilihat sebagai praktik sosial yang berulang, dilakukan terus menerus atau

dikokohkan, dan direproduksi. Praktik sosial dinyatakan dalam kebiasaan atau rutinitas, dan kemudian di reproduksi. Praktik sosial mengalami perkembangan atau dalam bentuk penguatan karena ia terus dikaji dan diperbaharui sebagai informasi baru. Praktik sosial mengalami perubahan secara konstitutif yang dalam proses itulah struktur diciptakan.

Dalam konteks pemberdayaan nelayan sebagai praktik sosial dalam masyarakat nelayan Palabuhanratu, agen merupakan keseluruhan aktor yang terlibat didalamnya, baik secara individu (seperti nelayan), kelompok (kelompok nelayan, koperasi) ataupun institusi (pemerintah, swasta). Masing-masing agen tersebut melakukan keagenannya sesuai dengan kekuasaan (*power*) yang dimiliki. Nelayan berdasarkan kekuasaan yang dimilikinya dibedakan menjadi dua, yaitu juragan (patron) dan nelayan buruh (klien). Sedangkan struktur merupakan seperangkat aturan (*rules*) dan sumberdaya (*resources*) yang terdapat dalam praktik sosial tersebut. Dalam penelitian ini, konsep pemberdayaan dibatasi dengan pelaksanaan program pemberdayaan nelayan di kecamatan Palabuhanratu yang dilaksanakan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. Dinamika hubungan dualitas antara agen dan struktur inilah yang akan dikaji dalam penelitian ini.

Konsep utama dalam Teori strukturasi Giddens yakni menekankan pada peran agen yang merupakan bagian tidak terlepas dari struktur (dualitas). Basis pengetahuan nelayan terhadap pemberdayaan penting untuk dikaji dalam penelitian ini, karena konsep pemberdayaan sebagai sebuah proses, menuntut peran nelayan (agen) sebagai bagian dari pemberdayaan (struktur) tersebut. Basis pengetahuan nelayan (sebagai agen) tersebut yang kemudian akan membentuk kesadaran nelayan (praxis dan diskursif) untuk terlibat dalam pemberdayaan dengan motif keluar dari kondisi kemiskinan (kondisi yang diharapkan/*intended consequences*).

Dalam mencapai kondisi yang diharapkan tersebut, tentunya nelayan menghadapi kondisi-kondisi struktural. Kondisi tersebut bersifat mengekang (*constraint*) tetapi bisa juga memberdayakan (*enabling*) tindakan agen dalam sistem sosial untuk mengubah atau mempertahankan ciri-ciri struktural dari praktik pemberdayaan tersebut, sehingga memengaruhi motivasi agen dalam

mencapai tindakan yang diharapkan pada awalnya. Untuk itu, nelayan membangun hubungan/relasi antar agen yang dapat membantu nelayan untuk mengakses pemberdayaan tersebut. Kondisi ini menyebabkan agen tidak lagi melihat tujuan tindakannya dengan jelas karena ia menjadi fokus pada rutinitas yang dijalannya (kondisi yang tidak diketahui). Hubungan relasional tersebut tentunya melibatkan tindakan sosial (*agency*) dengan agen-agen lainnya, dalam hal ini pemerintah, maupun juragan (*taweu*) melalui perjumpaan sosial. *Agency* bukan merujuk pada tujuan orang-orang dalam melakukan suatu hal, tetapi pada kapabilitas mereka untuk melakukan hal tersebut pada prinsipnya (*in the first place*) (Giddens, 1984:9).

Dalam wilayah inilah praktik kekuasaannya berlangsung yang sifatnya otonom atau kebergantungan dengan agen lain. Dalam praktik ini, nelayan yang gagal menjalankan tindakan sosial (*agency*)-nya akan mengalami kebergantungan terhadap agen lain yang mendominasi. Kondisi ini menyebabkan nelayan terlibat dalam konsekuensi yang tidak diharapkan (*unintended consequences*). Hal ini disebabkan karena tindakan transformatif agen dalam memobilisasi sumberdayanya tidaklah ditujukan untuk merubah aturan yang berlaku itu, namun dikarenakan faktor motivasi agen, yakni merubah posisi sosial atau justru menguatkan posisi sosial masing-masing agen.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini ingin mengetahui secara mendalam dinamika yang terjadi dan hambatan yang dialami dalam pemberdayaan masyarakat pesisir dengan menggali interaksi yang terbangun melalui tindakan-tindakan sosial (*agency*) antar agen dalam pemberdayaan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendalami bagaimana kerja struktur pemberdayaan menjadi tambahan pengetahuan bagi agen dalam mereproduksi relasi antar agen sebagaimana konsep strukturasi. Oleh karena agen merupakan bagian dari struktur yang memiliki hubungan dualitas, maka penelitian ini tidak cukup hanya dengan mengkuantifikasi jawaban-jawaban yang diberikan oleh informan tetapi

lebih melibatkan pemaknaan dari tindakan-tindakan yang diambil dari informan (praktik kesadaran agen) melalui pengamatan di lapangan.

Sebagai ibukota Kabupaten Sukabumi, Kecamatan Palabuhanratu merupakan wilayah pesisir yang sebagian besar masyarakatnya merupakan nelayan perikanan tangkap dan perikanan budidaya. Kecamatan Palabuhanratu merupakan pusat pemerintahan dan pusat pertumbuhan ekonomi dan jasa, sehingga di lokasi ini banyak terdapat sentra aktifitas perikanan, diantaranya pusat aktifitas perikanan tangkap Minapolitan, Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN), Tempat Pelelangan Ikan (TPI) dan pusat transaksi perikanan lainnya yang tentunya melibatkan banyak nelayan. Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan di Kecamatan Palabuhanratu.

Penelitian ini menggunakan metode *purposive* dalam pemilihan informan. Teknik ini digunakan karena pemilihan individu yang menjadi informan berdasarkan kompetensi dalam memberikan informasi sesuai dengan tujuan penelitian. Sebagai alat identifikasi informan, Peneliti menggunakan acuan dari Pedoman Teknis Pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Mina Perdesaan (PUMP) Perikanan Tangkap tahun 2011. Dari pedoman tersebut diperoleh informan dari unsur nelayan dan pemerintah.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Dinamika dalam Program Pemberdayaan Masyarakat Pesisir**

Masalah pemberdayaan secara konseptual merupakan masalah ketimpangan struktural yang mendominasi tindakan agen. Melemahnya posisi patron terhadap klien dalam konteks hubungan kerja nelayan bukanlah disebabkan kapasitas agen (dalam hal ini juragan) dalam memobilisasi sumberdaya yang dimilikinya terganggu. Tetapi, sistem sosial yang terus mengalami perentangan dalam ruang dan waktu, menyebabkan agen harus selalu memonitor tindakannya, dengan begitu tindakan agen pun akan dipengaruhi perentangan sistem sosial tersebut. Dalam konteks otonomi daerah dewasa ini, dominasi agen dalam hubungan kerja nelayan tidak lagi sesuai dengan semangat keadilan sebagaimana yang dicetuskan dalam konsep pemberdayaan. Oleh sebab itu, konsep pemberdayaan muncul untuk

memperjuangkan keseimbangan hubungan kerja yang dimaksud. Namun otonomi daerah (atau kebijakan desentralisasi) juga ternyata memungkinkan (*enabling*) patron untuk memobilisasi sumberdaya (atas nelayan) untuk meneguhkan posisi mereka (sebagai patron) sebagai pihak yang turut memperjuangkan nasib nelayan (skemata *signifikansi*) melalui keterlibatannya dalam politik representasi ataupun dalam praktik pemberdayaan.

Selain itu, perentangan sistem sosial ini juga disebabkan oleh meningkatnya faktor produksi dan jumlah masyarakat pesisir yang berprofesi sebagai nelayan, sehingga turut mempengaruhi kompetisi antar *taweu* untuk dapat membina hubungan kepada nelayan. Sebagaimana Scott (1993) mengungkapkan persoalan melemahnya ikatan patron klien disebabkan faktor-faktor struktural seperti diferensiasi sosial (seperti alternatif pekerjaan), menguatnya peran pemerintah dan kesenjangan atas faktor produksi yang bisa diatasi. Scott juga menjelaskan bahwa tidak ada jaminan kemudian ketika peran patron melemah menandakan keadaan klien menjadi lebih baik, karena kenyataannya, klien mengalami perubahan perlakuan. Bahwa dengan meningkatnya akses sarana dan prasarana memungkinkan klien menerima perluasan struktur yang dominan. Klien juga akan menerima konsekuensi atas perluasan struktur tersebut dengan menerima praktik sosial dari wilayah lain misalnya.

Dalam konteks nelayan Palabuhanratu, meningkatnya aktifitas penangkapan ikan yang dipicu oleh target produksi perikanan menyebabkan nelayan masuk dalam struktur pasar global yang menuntut kompetisi yang lebih tinggi dalam sektor produksi. Hal ini tentunya menuntut agen untuk selalu memonitoring tindakannya agar dapat mengimbangi kompetisi pasar. Hal inilah yang dilakukan *bakul* dalam memenuhi kebutuhan akan stok ikan di Palabuhanratu. *Bakul* dapat sepanjang waktu menjalankan aktifitasnya sebagai pedagang ikan. Tindakan tersebut membuat kedudukannya dihadapan nelayan tetap dominan, karena pada musim paceklik, *bakul* tetap bisa memberikan hutang kepada nelayan yang membutuhkan, karena dalam kondisi ini, nelayan tidak memiliki pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Motif yang berbeda sebagaimana yang dialami oleh nelayan di kampung Cipatuguran. Nelayan disana lebih kritis dalam menyikapi program pemberdayaan

nelayan yang digulirkan pemerintah. Hal ini dilatar belakangi oleh pengalaman pengalaman sebelumnya atas relasi nelayan dengan pemerintah. Ketersediaan akses infrastruktur pembangunan yang sangat minim menyebabkan relasi nelayan dengan pemerintah cenderung lebih otonom. Hal ini direpresentasikan oleh nelayan dalam praktik sosial budaya dimana tradisi-tradisi kebudayaan seperti ritus *nadran* atau pesta nelayan sebagai simbolisasi atas relasi tersebut. Perbedaan mencolok terdapat pada ritual *ngelarung* (menyuguhkan) kepala kerbau yang selama ini menjadi tradisi nelayan (lihat Mardiani, 1995). Namun kemudian pemerintah menghimbau untuk mengganti ritual tersebut dengan melepas *tukik* atau anak penyu hijau yang keberadaannya hampir punah. Jadi motif pemerintah lebih pada perspektif penyelamatan lingkungan. Perbedaan motif tersebut menyebabkan pertentangan. Nelayan Cipatuguran merasa lebih mendalami perayaan pesta nelayan tersebut dengan bergotong royong mencari dana swadaya. Pelaksanaannya pun masih sebagaimana tradisi yang berlaku secara turun temurun, berbeda dengan komunitas nelayan lain yang ada di kawasan Palabuhanratu yang secara historis memiliki kesamaan tradisi tersebut.

Perbedaan praktik tradisi yang dijalankan di kampung ini, mereka sadari menghasilkan konsekuensi lain dalam relasinya dengan pemerintah. Simbolisasi yang kemudian melekat pada masyarakat kampung Cipatuguran ini sebagai masyarakat yang tidak berkontribusi terhadap isu lingkungan. Masalah kontribusi ini juga kaitannya dengan praktik penangkapan ikan yang selama ini mereka lakukan diluar lokasi utama PPNP. Dengan keterbatasan aparat sebagaimana diakui oleh pihak DKP, pendaratan ikan yang dilakukan diluar PPNP sulit terpantau, sehingga praktis tidak ada pemasukan dari retribusi perikanan. Begitu juga dalam praktik pemberdayaan, relasi yang renggang dengan pihak pemerintah menyebabkan sulitnya nelayan Cipatuguran mengakses bantuan yang jumlahnya besar. Kelemahan ini menjadi motif nelayan untuk memperkuat relasi politik antara nelayan dengan anggota DPRD.

Model pemberdayaan nelayan melalui program pemberdayaan PUMP Perikanan Tangkap ataupun program-program sebelumnya, seperti PEMP, dari segi sasaran dapat diidentifikasi dengan dua aras. Yakni aras individu dan kolektif. Sasaran individual artinya program tersebut dapat langsung dirasakan oleh

individu-individu yang terlibat, seperti sosialisasi dan pelatihan pengenalan inovasi alat tangkap. Sedangkan dalam aras kolektif, program bergulir berupa bantuan alat tangkap, armada penangkapan dan/atau bantuan modal operasional melaut. Dalam realisasinya kedua aras sasaran ini terdapat kendala. Dalam tataran individu, program yang diberikan tidak efektif, seperti pelatihan dan sosialisasi teknologi penangkapan. Dimana nelayan sebagai agen yang berpengetahuan banyak dalam hal penangkapan ikan, tentu memiliki perbandingan terhadap materi yang diberikan. Tidak ada pengetahuan baru yang didapatkan oleh nelayan setelah mengikuti program tersebut, kondisi ini menyebabkan nelayan enggan untuk mengikuti kegiatan serupa. Praktik keterlibatannya pun hanya sebatas mobilisasi.

Sedangkan dalam tataran kolektif, program bantuan yang diberikan kepada KUB terkendala atas relasi yang timpang di internal kelompok. Praktik tersebut merupakan bentuk keberulangan dari praktik sosial yang terjadi diluar ruang dan waktu yang diinstitutionalisasi melalui KUB tersebut. Hal ini memberikan konsekuensi dalam hal pengelolaannya yang didominasi oleh nelayan darat (juragan ataupun pengurus KUB).

Pengetahuan atas mekanisme tersebut kemudian menjadi basis tindakan bagi nelayan untuk memperoleh posisi dalam KUB. Karena melalui KUB, nelayan bisa mendapatkan posisi sosial yang lebih baik. Sehingga motif keterlibatan anggota KUB seringkali tidak sesuai dengan rutinitas tindakannya. Artinya keterlibatan dalam KUB memungkinkan agen untuk mendapatkan akses atas sumberdaya (alokatif dan otoritatif) melalui perjumpaan sosial yang berulang. Sebagai contoh adanya nelayan yang beralih profesi yang tadinya melaut tetapi memilih untuk mencari pekerjaan lain di darat, dengan begitu, ia memiliki kapasitas ruang dan waktu yang cukup untuk terlibat menjadi pengurus KUB.

Hubungan dualitas agen-struktur ini menjawab bagaimana agen yang terlibat memiliki motif yang sama dalam mengimplementasikan program pemberdayaan sebagai bentuk keberhasilan bersama. Tetapi disatu sisi, menyebabkan ketergantungan akan program-program tersebut. Kondisi ini menyebabkan keberulangan praktik sosial pemberdayaan nelayan melalui format dan mekanisme yang sama. Inovasi baru terhadap program pemberdayaan

tentunya akan sulit diterima karena akan mengubah rutinitas agen, tidak hanya nelayan, tetapi juga pemerintah maupun lembaga sosial politik yang terlibat didalamnya.

Relasi yang terbangun antar agen dalam praktik sosial yang terjadi dalam program pemberdayaan ini kemudian mengalami perentangan dalam pertemuan-pertemuan sosial lainnya. Bentuk hubungan yang terjadi antara nelayan terhadap pemerintah tidak selamanya mengalami ketergantungan. Dalam praktik lain, bentuk tersebut bisa saja berubah. Kasus konflik perebutan wilayah penangkapan (*fishing ground*) ataupun kontradiksi antar nelayan dalam hal penggunaan alat tangkap menunjukkan bentuk hubungan selanjutnya antara nelayan dengan pemerintah.

Praktik penangkapan ikan yang seyogyanya dilarang dan dianggap merusak keberlangsungan ekosistem menjadi kontradiksi dalam relasi antar nelayan. Kontradiksi sebagaimana yang dimaksud oleh Giddens yaitu pertentangan yang terjadi dalam sistem sosial (Priyono, 2002). Misalnya dalam penggunaan jaring bagan (*pagang*). Praktik penangkapan menggunakan jaring ini sebenarnya dilarang, karena merusak ekosistem dengan tertangkapnya semua jenis ikan sampai dengan ukuran yang terkecil. Tapi disatu sisi, relasi kuat yang dihasilkan dari rutinitas perjumpaan sosial nelayan, praktik penangkapan dengan menggunakan alat tangkap ini sulit untuk dihilangkan. Di satu sisi, nelayan menganggap hal ini berhubungan dengan sumber pendapatan nelayan. Ketidakberdayaan pemerintah untuk mengatasi masalah ini yang menyebabkan kontradiksi. Sehingga dalam hal ini, bentuk relasi yang kebergantungan antara nelayan dengan pemerintah menjadi lebih otonom.

Perubahan bentuk yang sangat cair dalam konteks ruang dan waktu ini menyebabkan persoalan pemberdayaan sangat kompleks. Indikator peningkatan pendapatan nelayan tidak cukup untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu pemberdayaan. Model pembangunan yang bersifat bantuan (*charity*) sebagaimana program PUMP Perikanan Tangkap ataupun PEMP sebelumnya masih perlu di evaluasi. Tujuan program tersebut dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan KUB dan meningkatkan semangat kewirausahaan harus diimbangi dengan sistem

yang kuat. Hal ini untuk meminimalisir kekuatan *agency* yang dominan dalam praktik-praktik sosial yang terjadi dalam suatu program pemberdayaan.

Masalah partisipasi sebagaimana diutarakan oleh para peneliti pemberdayaan (Hikmat, 2004; Craig dan Mayo, 1995; Kusnadi, 2009) merupakan aspek penting dalam mencapai pemberdayaan. Namun dalam praktik di lapangan, indikator partisipasi sangat bias elit. Hal ini karena model dan tahapan yang disyaratkan oleh pemerintah dalam program-program pemberdayaannya sangat memungkinkan terjadinya bias elit tersebut, yakni dalam wadah organisasi sosial. Organisasi sosial yang seyogyanya dibutuhkan dalam rangka penguatan posisi tawar dan memanajerial potensi yang dimiliki untuk dapat dimanfaatkan secara bersama-sama justru menjadi sarana terjadinya praktik kekuasaan antar agen (otonomi dan kebergantungan).

Konsep Dubois dan Miley (1996:128) menggariskan fungsi kelembagaan sebagai mekanisme formal dalam mengontrol perilaku individu anggotanya, dalam hal ini interaksi antar anggota-anggota dalam masyarakat diatur melalui norma-norma tertentu, atau semacam aturan main (*rule of the game*) bagi masyarakat tertentu. Definisi tersebut menyiratkan bagaimana relasi antar agen dapat berlangsung dalam bentuk dominasi. Artinya, tidak memiliki sekat antara relasi tersebut yang dapat meminimalisir kemungkinan terjadinya dominasi yang dimaksud. Sebagaimana yang dialami oleh nelayan yang terlibat dalam kepengurusan KUB. Relasi yang tidak seimbang menyebabkan terjadinya dominasi bagi para nelayan. Aturan main sebagaimana dimaksud Dubois dan Miley di atas, tidak serta merta dilaksanakan agen meskipun terdapat mekanisme sanksi di dalamnya. Hal ini akibat tindakan agen yang memungkinkan untuk bertindak diluar struktur yang berlaku.

Dalam konteks temuan penelitian, keberadaan KUB memungkinkan nelayan untuk dapat keluar dari jaring kemiskinan, lebih disebabkan oleh tindakan agen yang dapat memonitor praktik sosial yang dialaminya sebagai sebuah rutinitas untuk menjadi basis pengetahuannya dalam mengakses relasi sosial. Dengan demikian, bantuan yang digulirkan dalam program pemberdayaan hanya merupakan sarana bagi agen untuk dapat terlibat melalui wadah KUB. Artinya, nelayan bersikap pragmatis terhadap program pemberdayaan.

Sedangkan sarana dominasi lebih disebabkan karena relasi yang dibangun oleh agen secara berulang atau dengan kata lain membangun kedekatan emosional. Relasi kuat inilah yang kemudian membawa agen untuk menentukan tindakan selanjutnya. Agen yang telah memiliki pengetahuan tambahan tersebut akan terus menerus menambah pengetahuan atas kondisi sosialnya sebagai sarana reflektif untuk menentukan keputusan. Dalam kondisi ini, nelayan yang menjalankan keagenannya dapat bersikap lebih otonom, ikut mengontrol dan menjalankan KUB ataupun melepaskan diri dari KUB.

Namun konteks diatas hanya dimungkinkan terjadi secara individual, tetapi tidak secara kelompok. Hal ini dikarenakan kemampuan agen dalam memobilisasi sumberdaya yang dimiliki pasti berbeda-beda. Perbedaan tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor-faktor yang saling terkait (*interlinking*), yaitu jaringan, modal, dan pengetahuan. Faktor-faktor yang saling terkait tersebut pada akhirnya menciptakan hubungan dengan dua kutub subjek (penguasa) dan objek (yang dikuasai). Kemungkinan tersebut dapat terjadi apabila masing-masing agen—di dalam ataupun diluar praktik sosial—menambah kapasitas sumberdaya-nya agar terjadi keseimbangan (setidaknya meminimalisir kesenjangan). Dengan kata lain, harus ada sarana normatif berupa akses yang menghubungkan relasi agen yang terbentuk dalam atau melalui KUB untuk meminimalisir dominasi yang dimaksud.

## **KESIMPULAN**

Dari temuan penelitian dapat disimpulkan bahwa model dan tahapan pelaksanaan program pemberdayaan bagi masyarakat pesisir di kecamatan Palabuhanratu, tidak memungkinkan terjadinya perubahan struktural sebagaimana kondisi nelayan yang mengalami kekangan struktural (*structural constraint*). Hal ini disebabkan oleh persoalan struktural yang dialami oleh nelayan diantaranya menguatnya peran pemerintah melalui berbagai kebijakan pembangunan sektor kelautan dan perikanan, kelembagaan DPRD sebagai sarana otoritas elit nelayan, mekanisme pasar dan dominasi organisasi nelayan (KUB) oleh juragan (*taweu*) yang merupakan bentuk praktik sosial berulang. Hal ini menjadi basis kesadaran nelayan untuk terlibat dalam program pemberdayaan. Keterlibatan nelayan dalam

program pemberdayaan ini merupakan bentuk dominasi struktural berupa akses (jaringan, modal, pengetahuan).

Sasaran program pemberdayaan nelayan yang ditujukan kepada peningkatan kapasitas KUB memungkinkan praktik kekuasaan terjadi akibat relasi yang tidak seimbang. Di internal KUB, masalah akses pengetahuan dan tahapan prosedural menyebabkan ketergantungan terhadap juragan (*taweu*) yang menjalankan keagenannya sebagai pengurus (kuasa atas KUB). Sebagai konsekuensinya, KUB menjalin relasi kepada pemerintah untuk bertindak dalam mengelola bantuan (akses modal). Hubungan tersebut menyebabkan ketergantungan nelayan. Sedangkan nelayan yang tidak memiliki relasi kuat terhadap pemerintah, menyebabkan kesulitan mereka terhadap akses (jaringan). Kondisi ini menjadi basis tindakan agen untuk menjalin relasi yang baik dengan anggota DPRD yang memiliki peran kontrol yang cukup efektif untuk mengimbangi dominasi pemerintah.

Hubungan dualitas agen-struktur yang direproduksi melalui program pemberdayaan menggambarkan bagaimana nelayan sulit untuk keluar dari rutinitasnya apabila menggunakan pola-pola prosedural formal sebagaimana diatur dalam peraturan Kementerian maupun pedoman teknis. Namun kemampuan agen dalam memonitor secara refleksif praktik sosial yang terjadi, memberikan informasi bagi basis tindakannya memanfaatkan KUB sebagai sarana memperoleh akses dominasi. Akses inilah yang kemudian menjadi basis tindakan agen selanjutnya untuk keluar dari rutinitas tindakan, yakni keputusan untuk tidak melaut. Praktik tersebut hanya dimungkinkan terjadi atas individu-individu agen yang terlibat. Tetapi tidak dimungkinkan dalam skala kelompok atau komunitas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dubois and K.K. Miley (1996). *Sosial Work: An Empowering Profession*. Boston: Allyn and Bacon.
- Diniari, Rosa F. Soe'oed, Dr. (2012). *Entrepreneurial Behavior*. Jakarta: UI Press.
- Denzim, Norman K., Yvonna S. Lincoln (2009). *Handbook of qualitative research* (Dariatno dkk, Penerjemah). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Fauzi, A dan Anna S. (2005). *Permodelan Sumberdaya Perikanan dan Kelautan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Fauzi, Akhmad (2010). *Ekonomi Perikanan: Teori, Kebijakan, dan Pengelolaan*. Jakarta : PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Giddens, A. (1984). *The Constitutions of Society: Outline of The Theory of Structuration*. Cambridge: polity press.
- Giddens, A. (2009). *Problematika Utama dalam Teori Sosial*. (Dariyatno: penerjemah). Yogyakarta: pustaka pelajar.
- Giddens, Anthony (2010). *Teori Strukturasi: Dasar-Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*, Edisi Terjemah. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- G. Craig dan M. Mayo (1995). *Community Empowerment : A Reader in Participation and Development*. London: Zed Books.
- Hikmat, R. Harry (2004). *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Humaniora Utama.
- Ife, Jim and Frank Tesoriero (2008). *Community Development. Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*. Edisi Terjemahan Manulang, dkk. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- J.Widodo dan Suadi (2006). *Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut*. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan (2011). *Pedoman Umum Minapolitan*. Cetakan I Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan RI.
- Kusnadi (2000). *Nelayan: Strategi Adaptasi dan Jaringan Sosial*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- Kusnadi (2003). *Akar Kemiskinan Nelayan*. Yogyakarta: LkiS Pelangi Aksara.
- Kusnadi (2009). *Keberadaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Muhammad, Sahri, Prof. Dr. (2011). *Kebijakan Pembangunan Perikanan dan Kelautan: Pendekatan Sistem*. Malang: UB Press.
- Nikijuluw, Viktor P.H. (2002). *Rezim Pengelolaan Sumberdaya Perikanan*. Jakarta: Kerjasama P3R dan Pustaka Cisendo.
- Neuman, W. Lawrence. (2006). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. (4 th ed). USA: Allyn and Bacon.

- Priyono, B. Herry (2002). *Anthony Giddens: Sebuah Pengantar*. Jakarta: KPG.
- Ritzer, G & Douglas J.G. (2003). *Teori Sosiologi Modern*. Prenada Media: Jakarta.
- Sastrawidjaya (2002). *Nelayan Nusantara*. Jakarta: Pusat Riset Pengolahan Produk Sosial Ekonomi Kelautan Dan Perikanan.
- Satria, A. (2002). *Pengantar Sosiologi Masyarakat Pesisir*. Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo.
- Scott, James (1993). *Perlawanan Kaum Tani*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sugiono. (2010). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. (2005). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: PT. Refika Utama.
- Walliman, Nicholas (2006). *Social Research Methods*. UK: London SAGE Publications.

#### **Karya Ilmiah:**

- Atmaji, Siwi Ayuning. 2012. *Kajian Elemen Spasial pada Gagasan Minapolitan Perikanan Tangkap di Palabuhanratu*. Skripsi-FT UI.
- Baihaqki, Umar. 2008. *Alternatif model pemberdayaan komunitas pesisir di Kecamatan Pelabuhan ratu, Sukabumi, Jawa Barat*. Tesis-FISIP UI.
- Fernando, Manaek. 2001. *Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Melalui Kelompok Usaha Bersama (Studi Kasus Desa Bantal, Bengkulu Utara)*. Tesis-FISIP UI.
- Junaidi, Muhammad. 2003. *Evaluasi Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir*. Tesis-FISIP UI.
- Suhana. 2008. *Analisis Ekonomi Kelembagaan Dalam pengelolaan Sumberdaya Ikan Teluk Palabuhanratu Kabupaten Sukabumi*. Tesis-IPB.

#### **Jurnal/Makalah/Artikel:**

- Hollup, Oddvar. "Structural and Sociocultural Constraints for User-group Participation in Fisheries Management in Mauritius". *Journal of marine Policy* (2000) Vol. 24 p. 407-421.

- Kusnadi (2010). Budaya Kemiskinan Nelayan. Makalah dalam “*Jelajah Budaya Tahun 2010*”. Yogyakarta.
- Nikijuluw, Victor P.H (2001). “Populasi dan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir serta Strategi Pemberdayaan Mereka dalam Konteks Pengelolaan Sumberdaya Pesisir Secara Terpadu”. Makalah.
- Suadnya, I.W et al. “Empowering or Overpowering? Engaging Community for Sustainable Coastal Development in Lombok, Indonesia”. *Journal of Marine Policy* (2004).
- Wever. L. et al. “Decentralization and Participation in Integrated-Coastal Management: Policy Lessons from Brazil and Indonesia”. *Journal of Ocean and Coastal Management* (2012) Vol. 66 p. 63-72.
- Wiber, M. et al. “Enhancing Community Empowerment Through Participatory Fisheries Research”. *Journal of Marine Policy* (2009) Vol. 33 p. 172-179.

**Website:** [www.Pelabuhanperikanan.or.id/.htm](http://www.Pelabuhanperikanan.or.id/.htm).

[http://sosiologi.fisip.unair.ac.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81:teory-strukturasi-giddens&catid=34:informasi](http://sosiologi.fisip.unair.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=81:teory-strukturasi-giddens&catid=34:informasi)

<http://www.antaraneews.com/berita/387578/industrialisasi-perikanan-kebijakan-strategis>

Siaran pers melalui situs resmi Kementerian Kelautan dan Perikanan RI:

[http://www.kkp.go.id/index.php/mobile/arsip/c/7633/Keppres-102011-Solusi-Perbaiki-Nasib-Nelayan/?category\\_id=34](http://www.kkp.go.id/index.php/mobile/arsip/c/7633/Keppres-102011-Solusi-Perbaiki-Nasib-Nelayan/?category_id=34). Diakses pada 28 Juli, 2013

**Sumber Lain:**

Master Plan Kawasan Penunjang Minapolitan Kabupaten Sukabumi. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Sukabumi. 2011.

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Pedoman Umum Minapolitan.

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor 7 tahun 2013 Tentang Peta Jalan (Road Map) Industrialisasi Kelautan dan Perikanan.

Keputusan Direktur Jenderal Perikanan Tangkap Nomor : 37/KEP - DJPT/2013.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor 12 Tahun 2010 Tentang  
Minapolitan.

Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Ri Nomor Per.21/Men/2010 Tentang  
Pedoman Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat  
Mandiri Kelautan Dan Perikanan Tahun 2011.