



JIAP FIA UB

JIAP Vol 7, No 3, pp 430-438, 2021
© 2021 FIA UB. All right reserved
ISSN 2302-2698
e-ISSN 2503-2887

Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)

URL: <https://jiap.ub.ac.id/index.php/jiap>

Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dalam Mendukung Pertahanan Maritim Indonesia (Studi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2016-2021)

Beni Rudiawan ^{a*}, Sumartono ^b, Mardiyono ^c, Choirul Saleh ^d

^{abcd} Universitas Brawijaya, Malang, Jawa Timur, Indonesia

INFORMASI ARTIKEL

Article history:

Dikirim tanggal: 22 Juli 2020

Revisi pertama tanggal: 08 Desember 2021

Diterima tanggal: 13 Desember 2021

Tersedia *online* tanggal: 20 Desember 2021

Keywords: implementation, coastal community empowerment, indonesian maritime defense

ABSTRACT

This study aims to analyzes the empowerment of coastal communities in Surabaya as planned by the Surabaya City Government (Pemkot) in the Regional Regulators (Perda) Number 10 of 2016 concerning on Medium-Term Development Region Plans (RJPMB) of Surabaya City year 2016-2021. Data were collected by descriptive analysis research methods and approaches qualitative. The data were validated by interviews, observations, and documentations that shows the implementation of coastal community empowerment policies who was done by the Surabaya City Government to support Indonesia's maritime defense that has not been done. Based on Grindle's policy implementation theory approach and the empowerment model community by Hyman, the study revealed that coastal communities can be empowered to become one of the elements of Indonesia's maritime defense force and the deterrent againts the threats of the transnational crimes that use marine and coastal areas as an alternative media.

INTISARI

Tulisan ini menganalisis tentang pemberdayaan masyarakat pesisir Kota Surabaya sebagaimana yang direncanakan oleh Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya di dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surabaya Tahun 2016-2021. Dengan menggunakan metode penelitian deskriptif analisis dan pendekatan kualitatif serta pengambilan data yang dilakukan baik melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi diperoleh hasil bahwa implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya untuk mendukung pertahanan maritim Indonesia belum dilakukan. Dengan menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan dari Grindle dan model pemberdayaan masyarakat dari Hyman, diperoleh hasil bahwa masyarakat pesisir dapat diberdayakan untuk menjadi salah satu elemen kekuatan pertahanan maritim Indonesia dan penangkal terhadap ancaman-ancaman kejahatan lintas negara yang menggunakan wilayah laut dan pesisir sebagai media alternatif.

2021 FIA UB. All rights reserved.

* Corresponding author. Tel.: +62- 812-3546-687; e-mail: benirudiawan3287@gmail.com

1. Pendahuluan

Dahuri (2014) menyampaikan bahwa, Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar didunia yang memiliki lebih dari 17.000 pulau dengan panjang garis pantai sekitar 81.000 km dan luas perairan 3,1 juta km² yang terdiri dari 0,3 km² perairan teritorial dan 2,8 juta km² merupakan perairan nusantara. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dari luas teritorial Indonesia, maka 62% nya merupakan wilayah perairan. Hal tersebut mengandung konsekuensi adanya potensi ancaman baik militer maupun nonmiliter yang menggunakan kawasan laut dan pesisir sebagai palagan alternatif. Oleh karena itu kebijakan Presiden Joko Widodo menjadikan Indonesia sebagai “Poros Maritim Dunia (PMD)” merupakan suatu keinginan akan adanya pergeseran paradigma terhadap pentingnya wawasan kemaritiman seluruh masyarakat Indonesia. Menurut Limbong (2015) bahwa “Kesadaran terhadap pergeseran paradigma pembangunan tersebut, semestinya dapat diwujudkan dalam bentuk dukungan kebijakan yang bersifat komprehensif dan konkret, sistematis, tidak parsial apalagi sporadis”.

Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 1996 yang menjelaskan tentang pengaturan mengenai wilayah perairan Indonesia, yaitu perairan laut teritorial, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman. Laut teritorial Indonesia adalah jalur laut selebar 12 mil laut yang diukur dari garis pangkal kepulauan Indonesia, dan didalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 Tahun 2002 dijelaskan juga tentang “Hak dan kewajiban kapal dan pesawat udara asing dalam melaksanakan hal lintas alus laut kepulauan melalui alur laut kepulauan yang ditetapkan”. Selain produk-produk hukum terkait dengan wilayah perairan Indonesia, didalam PP tersebut juga menjelaskan adanya pembagian tiga wilayah Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) yang menjadi jalur lintas laut alternatif bagi kapal-kapal negara lain.

Selain itu, didalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 16 Tahun 2017 tentang ‘Kebijakan Kelautan Indonesia’ (Lampiran I:11) disebutkan adanya lima wilayah perairan yang menjadi *choke points*, yaitu Selat Malaka, Selat Lombok, SelatWetar, Selat Sunda, dan Selat Ombai. *Choke points* merupakan area-area strategis yang berpotensi tidak hanya menjadi jalur lintas laut, namun adanya kemungkinan eksplorasi sumber daya laut secara ilegal. Secara geografis kelima *choke points* menjadi *open access area* yang rentan terhadap kejahatan-kejahatan lintas negara. Menurut Sarundajang (2011) konsekuensi dari *open access area* tersebut akan berpengaruh pada perilaku negara dan pemerintah dalam menetapkan kebijakannya. Disamping itu konsep geografi, geopolitik, geoekonomi, dan geostrategi suatu negara juga sangat dipengaruhi oleh adanya variabel-variabel antara lain rute perdagangan, pusat sumber daya alam, dan batas-batas negara. Sejalan dengan hal ini Priyono & Yusgiantoro (2017) menyampaikan bahwa

konsep kesadaran akan penggunaan suatu ruang tercermin dalam bentuk klaim kedaulatan, penetapan batas-batas darat dan laut dari suatu negara yang kadang dapat memicu timbulnya sengketa perbatasan berkepanjangan.

Kejahatan-kejahatan lintas negara (*transnational crimes*) yang menggunakan kawasan laut dan pesisir antara lain penyelundupan obat-obat terlarang (*drugs illicit*), senjata (*arms smuggling*), kayu (*illegal logging*), perdagangan manusia (*human trafficking*), imigran ilegal (*illegal migrant*), dan pencurian ikan (*Illegal Unreported and Unregulated Fishing/ IUU Fishing*). Kejahatan-kejahatan tersebut tidak hanya melibatkan aktor negara (*state actor*) saja, namun saat ini lebih didominasi oleh *nonstate actors* dengan menggunakan kecanggihan teknologi informasi dan elektronika.

Untuk mengantisipasi dan menghadapi ancaman-ancaman tersebut, diperlukan adanya pertahanan maritim yang kuat melalui tata kelola kawasan laut dan pesisir seperti yang disampaikan oleh Sim (2017), “*Management of the coastal regions was also management of maritim defence*”. Disamping itu, yang tidak kalah penting adalah kerja sama dengan negara-negara tetangga baik yang berbatasan laut maupun darat karena menurut Thiele (2012), “*Cooperating regional security regimes are likely having a vital role in the further concept development in the maritime domain*”. Urgensi membangun pertahanan maritim diharapkan mampu mengeliminasi intensitas kehadiran dan upaya pencurian sumber daya alam laut dan pesisir oleh negara-negara lain, sehingga seluruh potensi tersebut akan terfokus untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan devisa negara sektor kemaritiman.

Membangun pertahanan maritim di Indonesia tidak hanya diartikan dengan meningkatkan kualitas dan kuantitas alat utama sistem senjata (alut sista) dalam hal ini kapal-kapal maupun pesawat udara patroli laut dan pantai saja, namun melakukan pemberdayaan masyarakat pesisir merupakan upaya alternatif yang harus diperhatikan. Rendahnya tingkat kepedulian masyarakat terhadap tindak pidana kejahatan dilaut dan pesisir tidak dapat disalahkan begitu saja, hal ini karena kebutuhan primer mereka saja masih sepenuhnya tercukupi bahkan adanya ketergantungan dengan para tengkulak menjadi jeratan simpul yang sulit terpecahkan. Keberadaan masyarakat pesisir sebagai pelaku usaha dilaut diharapkan memiliki tingkat kepedulian terhadap hal tersebut yang masih rendah mengingat bahwa kebutuhan primer mereka pun belum sepenuhnya dapat dipenuhi oleh pemerintah. Selain itu, adanya perubahan iklim yang ekstrem di laut dan pesisir menjadi faktor dominan terhadap hasil usaha para nelayan sebagaimana yang disampaikan oleh Ohiole et al., (2016) bahwa “...*may worsen existence social, economic and political challenges, particular for those societies that are*

dependent on resources that are sensitive to climate change”.

Rendahnya tingkat kesejahteraan para nelayan di Indonesia sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Pratikto (2012) disampaikan, “Kondisi masyarakat pesisir dan potensi alamnya berada dalam dua sisi yang amat kontras. Betapa tidak, ditengah-tengah potensi lautnya yang sangat berlimpah tetapi kehidupan masyarakat pesisir jauh dari cukup”.

Selain menjaga keberlangsungan sumber daya laut, Presiden Joko Widodo juga berupaya membangun konektivitas pelabuhan yang menghubungkan sisi barat Indonesia sampai dengan sisi timur untuk memperkuat perekonomian nasional. Namun yang terjadi malah program pembangunan pelabuhan dan reklamasi lahan di Indonesia membuat masyarakat pesisir semakin tergeser. Faktor pendukung lainnya karena hilangnya daerah hasil tangkapan serta rusaknya ekosistem pesisir dan laut. Penetapan jalur pelayaran Indonesia dan batas negara diartikan sebagai upaya penguatan perekonomian nasional. Hal ini diakui oleh kedaulatan wilayah perairan dan perlindungan terhadap sumber daya laut dan pesisir dari klaim negara lain. Pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah seharusnya berpedoman pada administrasi publik yang menyatakan pemerintah bekerja dan mengabdikan dirinya untuk kepentingan masyarakat (Thoah, 2015). Namun, pendapat lain dikemukakan oleh Caiden (Mulyadi, 2016) bahwa administrasi publik pada tatanan konseptual merupakan penyelenggaraan urusan dan kepentingan publik. Publik yang dimaksud adalah masyarakat pesisir yang seharusnya diperlakukan baik oleh pemerintah dengan memberikan birokrasi yang mampu dipahami dan direspon oleh mereka.

Kehidupan masyarakat pesisir Indonesia khususnya di Pulau Jawa dijelaskan dengan mengambil sampel di Kota Surabaya, yaitu kota terbesar kedua setelah Jakarta. Garis pantai Kota Surabaya sepanjang lebih kurang 37,5 km. Selain kontur pantai yang landai, kawasan ini juga menjadi kawasan permukiman. Namun di Surabaya Timur, kontur pantai merupakan kawasan rawa dan areal tambak perikanan darat menjadi kawasan konservasi mangrove, sehingga tidak dijadikan kawasan permukiman. Sampel diambil dari tiga kecamatan di Surabaya Timur, yaitu Rungkut, Sukolilo, dan Gunung Anyar. Tujuan pengambilan sampel untuk melihat upaya pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya dalam realisasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surabaya Tahun 2016-2021. Dalam perda ini tercantum keinginan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor perikanan dan kelautan, namun ditemukan adanya ketidakkonsistenan antara kegiatan pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya melalui Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian (DKPP) Kota Surabaya

dengan informasi yang didapat dari masyarakat pesisir terutama nelayan. Saat peraturan ini berlaku, maka RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) Tahun 2016 dan Tahun 2017 masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan daerah ini.

Tujuan penelitian ini dilakukan untuk mengkaji, mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasi konten dan konteks, dampak, manfaat, dan menemukan serta merumuskan model dari implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya. Manfaat teoritis dari hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan secara teoritis khususnya pengembangan teori yang terkait dengan implementasi tersebut. Manfaat praktisnya agar memberi masukan kepada Pemkot Surabaya dalam mengimplementasikan kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir dan meningkatkan taraf hidup mereka, serta agar Pemkot Surabaya mendukung pertahanan maritim Indonesia.

2. Teori

Hampir seluruh ahli menyampaikan definisi kemiskinan (*poverty*) menghubungkan dengan status sosial dan kondisi perekonomian. Menurut Amber dalam Surjono & Nugroho (2008), konsep kemiskinan bersifat multidimensional. Cara untuk memecahkan masalah kemiskinan dilihat dari aspek penyebab kemiskinan tersebut. Bradshaw (2009) mengelompokkan teori penyebab kemiskinan diantaranya kemiskinan karena situasi perekonomian, politik, dan adanya distorsi dan diskriminasi yang disebabkan oleh sistem pemerintahan negara dan kemiskinan yang berlandaskan pada perbedaan letak geografi suatu negara, sehingga negara tidak memiliki ketersediaan sumber daya alam yang mampu menopang kesejahteraan masyarakat atau warga negaranya. Sampai saat ini kemiskinan masih didominasi karena adanya persaingan pada tingkat pemerintah dari perspektif politik dan kekuasaan. Kemiskinan tidak sepenuhnya disebabkan oleh faktor individual, namun disebabkan adanya sistem sosial dikalangan pemerintahan, swasta, dan masyarakat yang salah dalam penerapan program pengentasan kemiskinan. Rendahnya taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat pesisir di Indonesia saat ini masih sering ditemui, walaupun kebijakan pemerintah pusat dan daerah telah dikeluarkan untuk mengatasi kemiskinan yang terjadi pada kalangan masyarakat pesisir. Salah satu objektif dari penelitian ini untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir serta mengangkat kemiskinan mereka sehingga dapat dilakukan upaya pemberdayaan agar salah satu elemen dalam sistem pertahanan maritim dapat terwujud.

Kebijakan merupakan suatu hal yang dikeluarkan untuk mengatur, mengelola, mengendalikan suatu permasalahan yang berhubungan dengan masyarakat dan negara. Suatu kebijakan dibuat oleh pemerintah agar dapat memecahkan atau memberikan solusi yang tepat

sehingga memberikan dampak positif. Kebijakan menjadi fokus dari pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan yang berkembang dan membuat keresahan pada masyarakat, serta tidak hanya berawal dari pemerintah namun hingga pemerintah pusat (Birkland, 2016). Kebijakan merupakan tindakan yang mengarah pada usulan kepada seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan sehubungan dengan hambatan tertentu seakan mencari peluang untuk mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan (Wahab, 2017).

Implementasi kebijakan berhubungan erat dalam tujuan yang akan dicapai dalam implementasi tersebut dalam mengambil keputusan yang menjadi pola operasional yang dijalankan oleh implementor dengan memperhatikan aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya. Hal ini merupakan proses kegiatan kompleks dan melibatkan banyak pihak dari pemerintah maupun luar termasuk masyarakat. Struktur implementasi kebijakan publik memiliki sifat dinamis karena tergantung pada banyak aspek dan diperlukan suatu pemahaman tersendiri terkait implementasi kebijakan tersebut (Sulistiyastuti & Purwanto, 2015). Model implementasi kebijakan yang menjadi acuan dalam penelitian ini memakai model acuan oleh Grindle (2017). Model ini ditentukan menurut isi (*content*) dan konteks implementasinya, sedangkan keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Pemahaman tentang model implementasi ini sangat komprehensif terkait dengan kebijakan karena sangat berkaitan erat dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin akan terjadi diantara aktor implementasi serta kondisi ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan.

Hasil dari analisis kebijakan dan implementasi kebijakan akan dijabarkan sesuai konten dan konteksnya dalam penelitian ini, sehingga dapat dijelaskan seberapa efektifnya kebijakan dan implementasinya pada masyarakat, individu, dan kelompok. Selain itu, akan terlihat seberapa banyak perubahan yang dihasilkan dan seberapa besar pemahaman masyarakat terhadap kebijakan dan implementasi kebijakan tersebut. Hal ini tentunya memerlukan beberapa strategi yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah pusat. Strategi tersebut diantaranya pemberdayaan, pendekatan pemberdayaan masyarakat, strategi pemberdayaan masyarakat, dan model pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan merupakan suatu proses menuju berdaya atau proses untuk memperoleh daya, kekuatan, bahkan kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang bahkan belum berdaya (Sulistiyani, 2017). Adanya kepentingan dan kewajiban masyarakat dan pemerintah dapat mewujudkan suatu keinginan yang diharapkan oleh kedua pihak untuk kehidupan yang lebih baik dan meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup mereka (Suharto, 2005).

Pendekatan utama dalam pemberdayaan masyarakat adalah tidak menjadikan mereka sebagai objek dari proyek pembangunan, melainkan sebagai subjek pembangunan itu sendiri. Menurut Wahyono et al., dalam Surjono & Nugroho (2008) menyatakan, pendekatan pemberdayaan masyarakat dengan penekanan pada pentingnya masyarakat lokal yang mandiri (*self-reliant communities*) merupakan sistem untuk mengorganisasikan diri mereka. Pendekatan ini diharapkan memberi peranan kepada individu bukan sebagai objek melainkan pelaku untuk menentukan hidup mereka. Proses pemberdayaan memerlukan strategi dalam pelaksanaannya. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Hanna & Robinson dalam Hikmat (2010) terdapat tiga strategi utama dalam pemberdayaan masyarakat, yaitu tradisional, *direct action*, dan transformasi. Strategi tradisional untuk mengetahui dan memilih kepentingan terbaik dengan bebas dari berbagai keadaan. Strategi *direct action* memerlukan dominasi kepentingan yang dihormati oleh pihak yang terlibat, dipandang dari sudut yang mungkin terjadi. Strategi transformasi menunjukkan perlunya pendidikan kepada masyarakat yang berkesinambungan sangat dibutuhkan sebelum pengidentifikasian kepentingan diri sendiri.

Setelah pemberdayaan, pendekatan pemberdayaan, dan strategi pendekatan pemberdayaan dilakukan maka diperlukan model pemberdayaan masyarakat dalam mewujudkan tiga hal yang telah dijelaskan diatas. Model pemberdayaan masyarakat menurut Hyman (2014) terdapat enam strategi untuk mengarahkan dan mengubah sistem dalam masyarakat dan program yang terkait dengan pemberdayaan masyarakat. Keenam model tersebut terbagi menjadi dua bagian, empat diantaranya terkait dengan perencanaan dan pengorganisasian sedangkan dua model lainnya terkait dengan manajemen.

Deskripsi yang dapat disampaikan, adalah sebagai berikut:

- a) Dua model dalam pengorganisasian dan implementasi seperti yang disampaikan oleh Rothman (2015), yaitu *Locality Development & Social Action*. *Locality Development* merujuk pada konsensus yang terkait dengan pengembangan atau pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk meningkatkan hubungan diantara sesama masyarakat dan memperbaiki hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Sedangkan *social action* merujuk pada pentingnya pemberlakuan strategi pemberdayaan masyarakat untuk tetap memandang hak dan kewajiban masyarakat itu sendiri dengan tujuan menghilangkan ketidakseimbangan kekuasaan antara pemerintah dan masyarakat serta mencari peluang pemanfaatan sumber daya yang ada;
- b) Dua model perencanaan dalam Model Hyman merupakan pengembangan dari model yang disampaikan oleh Stockdale (Hyman, 2014), yaitu

Traditional Planning dan *Advocacy Planning*. *Traditional Planning* menekankan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat serta berhubungan dengan teori konsensus masyarakat, sehingga memiliki ketergantungan struktur kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk mendapat dukungan dan pengimplementasian kebijakan. Sedangkan *Advocacy Planning* menggunakan teknik keahlian dan kepemimpinan untuk membantu memecahkan persoalan yang dihadapi masyarakat untuk membantu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat serta harus memiliki kemampuan untuk menyosialisasikan upaya pemecahan masalah; dan

- c) Dua model manajemen dalam Model Hyman terbagi menjadi *Bureaucratic Management* dan *Innovative Management*. *Bureaucratic Management* cenderung terjadi pada organisasi yang diterima masyarakat dan penekanannya pada kegiatan rutin dan pengendalian aktivitas yang berlangsung, sedangkan *innovative management* sangat dibutuhkan untuk organisasi atau bagian yang baru, serta harus mampu menghadapi perubahan situasi yang terjadi pada lingkungan baik eksternal maupun internal.

Terkait dengan pertahanan, maka definisi pertahanan yang menjadi acuan dalam penelitian ini mengambil kutipan yang disampaikan oleh Jasper (2009) yang mengkhususkan agenda prioritas untuk menjamin integritas dan kedaulatan wilayah laut dan pesisir, termasuk program yang terkait dengan upaya sinergitas dalam mewujudkan pertahanan maritim sebagai upaya konkret dalam mengamankan dan mengawasi wilayah laut dan pesisir. Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir merupakan salah satu elemen kekuatan pertahanan maritim akan mendukung terwujudnya hal tersebut di Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar didunia. Pembangunan pertahanan maritim tidak hanya melakukan pemberdayaan masyarakat pesisir, namun objek lain yang bisa diberdayakan.

Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir di Kota Surabaya dalam mendukung pertahanan maritim di Indonesia menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil dari penelitian ini akan difokuskan dalam perwujudan pertahanan maritim melalui pemberdayaan masyarakat pesisir, mengingat keberadaan dan pekerjaan yang mereka geluti sebenarnya dapat menjadi kekuatan pendukung dalam menjaga kedaulatan negara pada sektor laut.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian terfokus pada analisis RPJMD Kota Surabaya Tahun 2016-2021 yang berisi program dan tujuan pemberdayaan masyarakat pesisir, berdasarkan analisis

dan isu lingkungan strategis maupun visi dan misi yang dirumuskan. Selain didalam implementasi kebijakan terdapat implementor dan objek kebijakan tersebut, maka penelitian secara kualitatif akan tepat karena dilakukan pendalaman melalui pertanyaan kepada para narasumber yang dinilai memiliki kemampuan dan wawasan tentang dinamika kehidupan masyarakat pesisir. Lokasi penelitian dilakukan di wilayah administrasi Kota Surabaya, khususnya Pantai Timur Surabaya (Pamurbaya) yang dibatasi pada tiga kecamatan, yaitu Sukolilo, Rungkut, dan Gunung Anyar, serta empat kelurahan: Woorejo, Keputih, Medokan Ayu, dan Gunung Anyar Tambak. Alasan pemilihan lokasi tersebut wilayah pesisir ini memiliki keunikan, yaitu tempat konservasi dan wisata mangrove serta Ruang Terbuka Hijau (RTH) oleh Pemkot Surabaya, serta wilayah pesisir ini berhubungan langsung dengan laut bebas dan bagian Selatan Pulau Madura, yang rentan terhadap terjadinya tindak pidana kejahatan laut dan pesisir (Prastowo, 2012).

Jenis data diambil secara primer dan sekunder. Data primer dilakukan dengan menyusun sejumlah pedoman wawancara dan dilakukan baik langsung maupun tidak langsung dengan narasumber terpilih secara metode *random purposive sampling* dan *snow ball* jika data yang diterima dirasa kurang. Data sekunder diambil dari referensi yang terkait dengan implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir dan pertahanan maritim. Sumber data didapat dari narasumber atau informan dan dokumen. Narasumber penelitian ini diantaranya Walikota Surabaya, Ketua DPRD Kota Surabaya, Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur, Kepala Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya, Kepala Dinas Potensi Maritim Komando Armada II Surabaya, camat, lurah, tokoh nelayan, dan perwakilan masyarakat pesisir dari kelurahan. Dokumen yang menjadi fokus dalam penelitian ini diantaranya peraturan dan perundangan yang terkait RPJMD, RPJMN, pemberdayaan masyarakat dan wilayah pesisir, pertahanan, pertahanan maritim, dan dokumen lain yang relevan.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, dari observasi, dan dokumentasi. Proses wawancara dilakukan dengan menyusun sejumlah pertanyaan. Teknik ini digunakan untuk mendapat kejelasan tentang implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir dalam mendukung pertahanan maritim yang bersifat persepsi, pengalaman, atau pengakuan dari narasumber dan informan. Observasi dilakukan dengan melihat langsung objek penelitian terkait dengan implementasi tersebut, serta dokumentasi dengan melakukan pencarian dan menggali informasi dari dokumen berupa jurnal, laporan penelitian, rencana kerja, literatur yang terkait dengan kebijakan, implementasi kebijakan, dan pemberdayaan masyarakat.

Uji keabsahan data diperoleh dari hasil penelitian dengan langkah pemeriksaan data yang disampaikan oleh Prastowo (2012), yaitu uji kredibilitas data (validitas internal), uji dependabilitas data (reliabilitas), uji transferabilitas data (validitas eksternal/ generalisasi), dan uji konfirmabilitas data (objektivitas). Analisis data dilakukan dengan teknik analisis data yang disampaikan oleh Miles, Huberman, & Saldana (2014), yaitu model analisis interaktif antara *data collection*, *data display*, *data condensation*, dan *conclusions*. Untuk memahami proses penyusunan data dan aspek penelitian perlu dideskripsikan didalamnya, maka hal tersebut dipahami sebagai proses interaksi antara *display data* dan *analytic text* seperti yang dijelaskan.

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian yang didapat dan analisis yang dilakukan dengan pendekatan Teori Implementasi Kebijakan dari Grindle dan Teori Model Pemberdayaan Masyarakat dari Hyman, maka didapat rangkuman pembahasan yang akan dijelaskan pada bagian ini. Fokus penelitian ini terbagi menjadi empat bagian. Bagian pertama dan kedua terdiri atas konten dan konteks implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir. Bagian ketiga, yaitu dampak dari implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir. Bagian terakhir adalah manfaat yang dicapai melalui implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir.

Sub fokus dan hasil penelitian bagian pertama dibagi menjadi enam. Sub fokus pertama, yaitu kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, terfokus pada pemberdayaan masyarakat pesisir yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya masih terfokus pada upaya peningkatan PAD sektor kelautan dan perikanan. Sub fokus kedua, yaitu jenis manfaat yang dihasilkan, terfokus pada Kawasan Pesisir Pamurbaya menjadi kawasan konservasi dan wisata mangrove, sehingga keberadaan ekosistem dan habitat yang ada diharapkan dapat membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir. Sub fokus ketiga, yaitu derajat perubahan yang diinginkan, terfokus pada Kawasan Pesisir Pamurbaya menjadi kawasan lindung alam dan bukan menjadi kawasan permukiman. Sub fokus keempat, yaitu kedudukan pembuat kebijakan, terfokus pada Pemkot Surabaya dalam pembuatan kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir belum selaras dengan pemerintah pusat dan provinsi. Sub fokus kelima, yaitu pelaksanaan program, terfokus pada DKPP masih belum optimal dalam melakukan pemberdayaan masyarakat pesisir di Pamurbaya. Sub fokus keenam, yaitu sumber daya, terfokus pada dihadapkan dengan luas wilayah laut dan pesisir yang ada di Kota Surabaya, maka jumlah personel di DKPP masih sangat kurang walaupun secara kualitas sudah cukup memenuhi.

Sub fokus dan hasil penelitian bagian kedua dibagi menjadi tiga. Sub fokus pertama, yaitu kekuasaan, kepentingan, dan aktor yang terlibat, terfokus pada adanya '*implementation gap*' antara pemerintah pusat dan RPJMD Kota Surabaya dalam hal pemberdayaan wilayah dan masyarakat pesisir. Sub fokus kedua, yaitu karakteristik lembaga dan penguasa, terfokus pada penataan ruang wilayah pesisir untuk kepentingan pembangunan infrastruktur *Middle East Ring Road* (MERR) dan *Outer East Ring Road* (OERR) justru merugikan masyarakat pesisir di Pamurbaya. Sub fokus ketiga, yaitu kepatuhan dan daya tanggap, terfokus pada pencapaian *Sustainable Development Goals* (SDGs) sebagai kelanjutan *Millenium Development Goals* (MDGs) yang berpedoman pada isu dan analisis strategis belum menurunkan tingkat kemiskinan masyarakat pesisir di Pamurbaya.

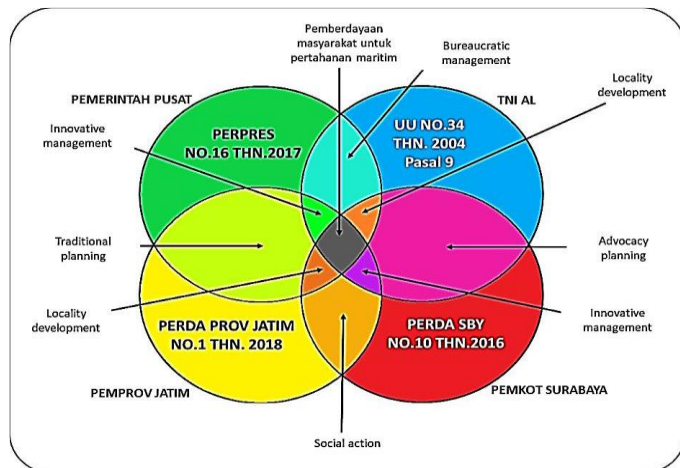
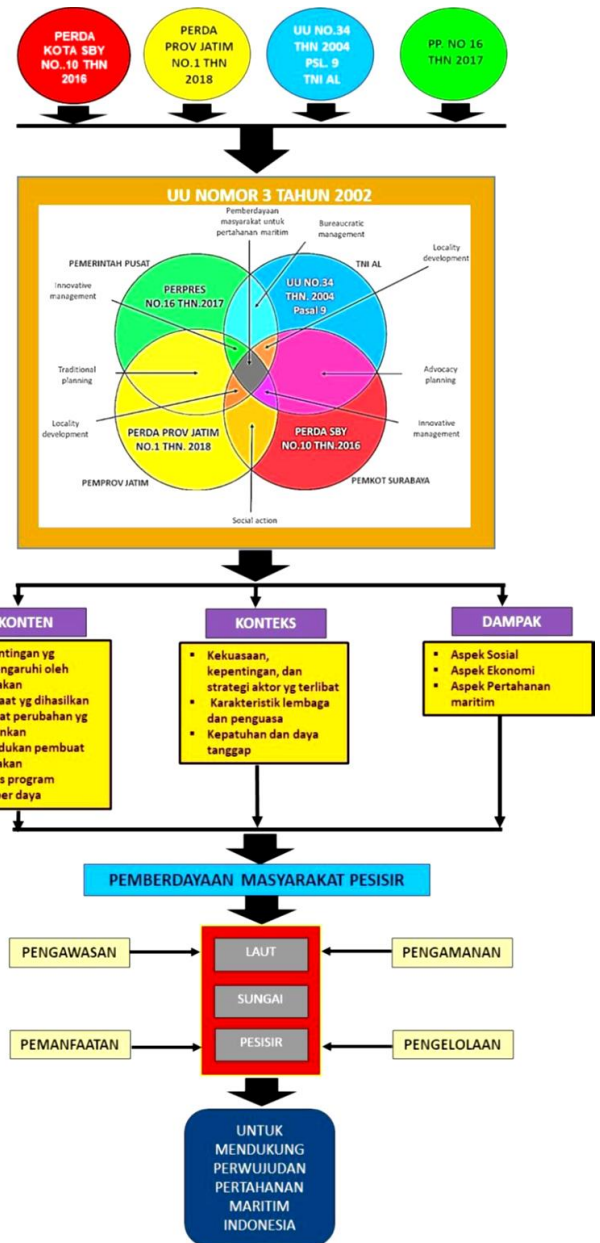
Sub fokus dan hasil penelitian bagian ketiga, yaitu dampak dari implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir, terfokus pada pemberdayaan masyarakat pesisir yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya untuk meningkatkan PAD sektor kelautan dan perikanan, namun dampak implementasi kebijakan kearah peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir masih belum dirasakan oleh mereka. Sub fokus dan hasil penelitian bagian keempat, yaitu manfaat yang dicapai melalui implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir, terfokus pada kawasan pesisir di Pamurbaya dijadikan sebagai kawasan lindung alam, konservasi, dan wisata mangrove. Adapun proposisi penelitian minor pada fokus penelitian pertama, sehingga keempat jika sub fokus pada bagian pertama hingga keempat untuk melakukan pemberdayaan masyarakat pesisir hanya diarahkan untuk meningkatkan PAD dari sektor perikanan dan kelautan serta pengelolaan kawasan pesisir untuk konservasi dan wisata mangrove maka pertahanan maritim di Indonesia belum dapat diwujudkan. Proposisi penelitian mayor pada fokus penelitian pertama hingga keempat jika implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir diarahkan untuk mendukung pertahanan maritim, maka Perda Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2016 tentang RPJMD Kota Surabaya Tahun 2016-2021; harus mengantisipasi segala bentuk ancaman tindak kejahatan lewat laut dan pesisir serta memperhatikan kondisi geografis kawasan laut dan pesisir yang ada.

Beberapa kelemahan dari pemberdayaan masyarakat pesisir yang selama ini dilakukan oleh Pemkot Surabaya berdasarkan hasil penelitian dan analisis menggunakan pendekatan teori dijabarkan, yaitu sebagai berikut:

- a) Pemkot Surabaya dirasa kurang memperhatikan kondisi geograsi. Hal ini disebabkan Provinsi Jawa Timur yang merupakan kawasan pesisir dan laut berbatasan langsung dengan Selat Madura, sehingga potensi ancaman kejahatan lintas negara sangat besar;

- b) Pemberdayaan masyarakat pesisir yang dilakukan oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian (DKPP) melalui Bidang Perikanan dan Kelautan belum optimal, karena sarana dan prasarana nelayan belum maksimal, sehingga mereka enggan untuk melaut dan beralih profesi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya;
- c) Pemkot Surabaya dalam melakukan pemberdayaan masyarakat pesisir memiliki target untuk meningkatkan PAD dari sektor kelautan dan perikanan, namun prioritas urusan pemerintah tentang hal ini bukan menjadi Urusan Pemerintah Wajib. Disisi lain, upaya untuk memperluas jaring pemasaran hasil tangkapan nelayan belum diimplementasikan dengan pembangunan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) disetiap kecamatan;
- d) RPJMD merupakan produk kebijakan Pemkot Surabaya namun belum selaras dengan RPJMN. Hal ini dibuktikan pemberdayaan dilakukan terfokus pada upaya peningkatan kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan, namun masyarakat pesisir di Kota Surabaya terutama yang berprofesi sebagai nelayan masih tergolong masyarakat prasejahtera;
- e) Domain pemberdayaan masyarakat pesisir selama ini menjadi urusan pemerintah pusat dan TNI AL, sehingga dihadapkan dengan luasnya wilayah perairan Indonesia dan banyak akses lintas kapa lasing, maka seharusnya Pemkot Surabaya berkontribusi dalam pemberdayaan masyarakat pesisir yang diarahkan pada aspek penguatan pertahanan maritim di daerahnya;
- f) Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Tahun 2018-2038; mengatur pemberdayaan masyarakat pesisir, namun terfokus pada upaya peningkatan kesejahteraan baik dari aspek social maupun ekonomi; dan
- g) Dalam konteks pemberdayaan masyarakat pesisir, pemerintah pusat, TNI AL, pemerintah provinsi, dan

pemerintah kabupaten/ kota masih memiliki kepentingan pribadi. Pemerintah pusat berkeinginan pemberdayaan masyarakat pesisir perlu ditingkatkan kesejahteraannya sehingga siap dijadikan elemen kekuatan pertahanan maritim. Namun TNI AL sesuai tugasnya merupakan sebagian dari pemberdayaan wilayah pertahanan laut.



Gambar 1 *Interconnection Government Policy for Coastal Community Empowerment*
Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2019

Gambar 2 *Recommended Model*
Pemberdayaan Masyarakat Pesisir dalam Mendukung Pertahanan Maritim Indonesia
Sumber: Hasil Olahan Peneliti, 2019

Gambar 1 menjelaskan interaksi diantara keempat pemangku kepentingan dalam hal pemberdayaan masyarakat pesisir untuk mendukung pertahanan maritim. Melalui gambaran tersebut, dapat terlihat adanya interaksi antara keempat pemangku kepentingan dalam implementasi kebijakan pemberdayaan

masyarakat pesisir dalam mendukung perwujudan pertahanan maritim di Kota Surabaya, maka gambar tersebut menjadi bagian didalam *recommended model* (gambar 2) tentang pemberdayaan masyarakat pesisir yang menunjukkan adanya interaksi sebagai upaya penyelarasan kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah. Hal ini didapat dari kesamaan persepsi dalam memberdayakan masyarakat pesisir untuk dijadikan sebagai salah satu elemen kekuatan pertahanan maritim.

Pemberdayaan masyarakat pesisir yang sudah dilakukan baik oleh pemerintah pusat, provinsi, daerah (kabupaten/ kota), dan instansi kemaritiman yang dilaksanakan TNI AL dan Pemkot Surabaya belum mencerminkan adanya upaya kolaborasi, koordinasi, dan komunikasi yang kurang optimal. Hal ini disebabkan kebijakan yang ditetapkan Pemprov Jatim berorientasi pada penataan kawasan pesisir dan pulau kecil, termasuk pemberdayaan masyarakat pesisirnya dan belum ada tatanan perwujudan sebagai elemen kekuatan pertahanan maritim dalam mengantisipasi kejahatan lintas negara.

5. Kesimpulan

Ditinjau dari aspek kepentingan, implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat pesisir untuk menjadi salah satu elemen kekuatan pertahanan maritim, belum terlihat dalam program kegiatan sesuai RPJMD. Masyarakat pesisir masih harus berhadapan dengan kemiskinan dan kesulitan memasarkan hasil tangkapannya, bahkan tidak sedikit bekerja sebagai pekerja atau buruh suatu proyek. Pemkot Surabaya hanya berorientasi pada penataan wilayah pesisir agar menjadi kawasan konservasi dan wisata mangrove padahal kawasan ini rentan terjadi tindak pidana lintas negara yang menggunakan laut dan pesisir sebagai mediana. Pemkot Surabaya kurang peduli terhadap kondisi kawasan pesisir dan ditambah adanya ketentuan dan peraturan yang melarang masyarakat pesisir untuk bermukim.

Kinerja dari kedinasan pelaksana program yang dilaksanakan oleh DKPP Kota Surabaya dalam melakukan pemberdayaan masyarakat pesisir belum optimal. Terbatasnya personel berbanding dengan luas wilayah pesisir. Pemahaman pentingnya mewujudkan pertahanan maritim sebagai upaya menjaga kedaulatan negara dilaut tidak sepenuhnya dimiliki oleh masyarakat pesisir, sehingga tingkat kepedulian mereka terhadap tindak pidana kejahatan yang terjadi dilaut dan pesisir menjadi sangat rendah.

Implementasi yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya melalui DKPP Kota Surabaya belum menekankan pentingnya membangun pertahanan maritim karena Kawasan Pesisir Pamurbaya rentan dengan masuknya pelaku kejahatan laut dan pesisir yang tidak terkelola dengan baik. Koordinasi, kolaborasi, dan komunikasi antara pemerintah pusat, TNI AL, pemerintah provinsi,

dan pemerintah kabupaten/ kota dibuktikan dengan dibentuknya Kelompok Masyarakat Pengawas (Pokmaswas) dan kegiatan Keamanan Laut Terpadu (Kamladu). Namun sinergitas dalam pemberdayaan masyarakat pesisir menjadi elemen kekuatan pertahanan maritim belum optimal, sehingga upaya pencurian dan perusakan ekosistem dilaut dan pesisir masih terjadi. Keterlibatan masyarakat pesisir dalam menjaga keamanan sumber daya alam belum memenuhi harapan dari pemerintah pusat yang menginginkan agar potensi sumber daya laut dinikmati oleh masyarakat dan alternatif untuk meningkatkan kesejahteraan.

Model implementasi kebijakan ini dapat diterapkan untuk kabupaten/ kota yang memiliki kawasan pesisir dan laut, serta memberikan masukan kepada seluruh instansi kemaritiman bahwa visi menjadikan Indonesia sebagai PMD mengandung konsekuensi adanya pemanfaatan sumber daya pesisir dan laut yang harus dijaga.

Untuk mengatasi kelemahan dalam pemberdayaan masyarakat pesisir yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya, maka diperlukan pentingnya interaksi antara empat pemangku kepentingan terkait pemberdayaan diantaranya Perda Kota Surabaya No. 10/2016, Perda Provinsi Jatim No.1/2018, UU No. 34/2004 pasal 9 TNI AL, dan Perpres No.16/2017 dalam mendukung pertahanan maritim Indonesia. Luas wilayah kelautan Indonesia yang merupakan lima *choke points* menyebabkan banyaknya tindak pidana kejahatan yang menjadikan perairan Indonesia sebagai jalur transportasi untuk mendistribusikan barang dan pengungsi ilegal. Peran serta seluruh pemda wilayah pesisir sangat dibutuhkan agar dapat diimplementasikan adanya interaksi dalam pemberdayaan masyarakat pesisir oleh pemerintah pusat, TNI AL, pemprov, dan pemerintah kabupaten/ kota dengan menyusun dan menetapkan kebijakan yang berorientasi untuk mengeliminasi tindak kejahatan lintas negara menggunakan wilayah perairan Indonesia.

Undang-undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara; sebaiknya menjadi landasan bagi terwujudnya implementasi dan pemberdayaan bagi masyarakat pesisir. Pemberdayaan masyarakat pesisir yang tercantum pada RPJMD sebaiknya tidak hanya diarahkan untuk pencapaian target pelestarian lingkungan dan ekosistem laut dan pesisir, namun harus terfokus pada upaya proteksi dari tindak pidana sebagai akibat dinamika lingkungan strategis pada tataran global, regional, dan nasional. Luasnya wilayah perairan dan pesisir dalam batas yurisdiksi nasional menjadi tanggung jawab pengawasan dan terbatasnya kapal patroli serta sistem deteksi yang ada, sehingga keterlibatan setiap pemerintah provinsi dan kabupaten/ kota yang memiliki wilayah laut dan pesisir dianjurkan untuk melakukan pengawasan, pengamatan, pemanfaatan, dan pengelolaan. Selain menjadi implementasi kebijakan

pemerintah, kebutuhan mendasar bagi masyarakat pesisir sebaiknya terpenuhi agar mereka tidak menjadi kelompok yang dirugikan (Ife & Tesoriero 2008).

Pemberdayaan masyarakat tidak terlepas dari perubahan sosial masyarakat yang menuntut inovasi dan kreativitas para implementor kebijakan. Kondisi perekonomian dan kesejahteraan yang rendah pada sebagian besar masyarakat pesisir Indonesia memerlukan pendekatan dan strategi pemberdayaan yang tepat agar mereka sadar dan bertanggung jawab serta berpartisipasi dalam mendukung perwujudan pertahanan maritim Indonesia.

Daftar Pustaka

- Birkland, Thomas A. (2016). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making (4th Edition)*. Routledge.
- Bradshaw, Ted. K. (2009). Theories of poverty and anti-poverty programs in community development. *Journal of the Community Development Society, Society*, 38(1), 7-25. <https://doi.org/10.1080/15575330709490182>
- Dahuri, Rokhmin. (2014). *Pengelolaan sumber daya wilayah pesisir dan lautan secara terpadu*. PT Pradnya Paramita.
- Grindle, Merilee S. (2017). Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative. *Governance*, 30(1), 17-22.
- Hikmat, Harry. (2010). *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Humaniora Utama Press.
- Hyman, Drew. (2014). Six Models of Community Intervention: A Dialectical Synthesis of Social Theory and Social Action. *Journal of Community Development and Other Community Applications*, 8(1), 32-47.
- Ife, Jim & Tesoriero, Frank. (2008). *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*. Pustaka Pelajar.
- Jasper, Scott. (2009). *Transforming Defense Capabilities. New Approaches for International Security*. Lynne Rienner Publisher, Inc.
- Limbong, Bernhard, (2015). *Poros maritim*. Margaretha Pustaka.
- Miles, Matthew B., Huberman, A. Michael., & Saldana, Johnny. (2014). *Qualitative data analysis: A metode sourcebook (3rd edition)*. Sage Publication, Inc.
- Mulyadi, Deddy. (2016). *Studi kebijakan publik dan pelayanan publik: Konsep dan aplikasi proses kebijakan publik berbasis analisis bukti untuk pelayanan publik*. Alfabeta.
- Ohiole, Osakede Kehinde., Ojo, Ijimakinwa Samuel., & Olatunde, Adesanya Taiwo. (2016). Climate change and its impacts on the development of coastal community in Nigeria. *International Journal of Accounting Research (IJAR)*, 2(9), 1-12.
- Prastowo, A. (2012). *Metode penelitian kualitatif. Dalam perspektif rancangan penelitian*. Ar-Ruzz Media.
- Pratikto, Widi Agoes. (2012). *Menjual pesisir dan pulau-pulau kecil (Cetakan ke-2)*. Jakarta.
- Priyono, Juniawan., & Yusgiantoro, P. (2017). *Geopolitik, geostrategi, geoekonomi*. Unhan Press.
- Rothman, Jack. (2015). The Interweaving of Community Intervention Approaches. *Journal of Community Practice*, 3(3-4), 69-99.
- Suharto, Edy. (2005). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Refika Aditama.
- Sulistiyastuti, Dyah Ratih., & Purwanto, Erwan Agus. (2015). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Gava Media.
- Sulistiyani, Ambar Teguh. (2017). *Kemitraan dan model-model pemberdayaan*. Gava Media.
- Sarundajang, Sinyo Harry. (2011). *Geostrategi: Sulawesi Utara menuju pintu gerbang Indonesia di Asia Pasifik*. Kata Hasta Pustaka.
- Sim, Y.H.Teddy. (2017). *The maritime defence of china. Ming general Qi Jiguang and beyond*. Springer Nature Singapore Pte, Ltd.
- Surjono, A., & Nugroho, Trilaksono. (2008). *Paradigma, Model, Pendekatan, Pembangunan, dan Pemberdayaan Masyarakat di Era Otonomi Daerah*. Bayumedia Publishing.
- Thiele, Ralph. D. (2012). Building maritime security situational awareness. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, 182, 1-10.
- Thoha, Miftah, (2015). *Ilmu administrasi publik kontemporer*. Prenadamedia Group.
- Wahab, Solichin Abdul. (2017). *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*. Bumi Aksara.