

Dinamika Keterlibatan Masyarakat dalam Program Pemerintah Lokal: Studi Kasus Program Pengelolaan Perikanan Budidaya di Kabupaten Pangkep

Andi Novita Samsir^{1*}, Gita Susanti²

¹Departemen Ilmu Administrasi, Universitas Hasanuddin, Indonesia.

²Departemen Ilmu Administrasi, Universitas Hasanuddin, Indonesia.

*Email: andinovitasamsir@gmail.com

ARTICLE INFO

Keywords: Participation levels; public; aquaculture

Kata Kunci: Tingkat partisipasi; masyarakat; budidaya perikanan

How to cite:

Samsir, A. N., & Susanti, G. (2023). Dinamika Keterlibatan Masyarakat dalam Program Pemerintah Lokal: Studi Kasus Program Pengelolaan Perikanan Budidaya di Kabupaten Pangkep. JAKPP (Jurnal Analisis Kebijakan dan Pelayanan Publik), 9 (1), 63-78

ABSTRACT

Public participation is one of the main subjects in the realm of public administration that supports good and bad governance. The low public participation in supporting the achievement of the, became one of the causes of not ideal sustainability of government programs. The purpose of this study was to analyze the extent to which the level of public participation in aquaculture management programs in the Department of Marine and Fisheries Pangkep. This research uses qualitative research methods with descriptive research. Data was analyzed using an analysis model by (Miles & Huberman, 1994) with data reduction techniques, data presentation, and conclusions. The results showed that the level of public participation in the Aquaculture Management Program using the ladder of citizen empowerment approach (Burns, Hambleton and Hogget, 1994) namely the implementation of the program was at the level of citizen non-participation and the level of citizen participation. (1) Citizen non-participation can be seen from the distortion of information in the form of civic hype and poor information. The civic Hype was intended as an agency effort to attract citizens to participate while poor information occurred due to the agency limitations in reaching farmers on the islands. (2) Citizen participation, touching aspects of high quality information, genuine consultation, effective advisory board and partnership. The four steps indicate that the availability of access to information and community forums in conveying their aspirations. Whether it's through extension visits, social media, musrenbang, or through community institutions.

Abstrak

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu subjek utama dalam ranah administrasi publik yang mendukung baik buruknya tata kelola pemerintahan. Rendahnya partisipasi masyarakat dalam mendukung ketercapaian program, menjadi salah satu penyebab tidak idealnya keberlangsungan program pemerintahan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis seberapa jauh Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Program Pengelolaan Perikanan Budidaya pada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan penelitian deskriptif. Adapun data dianalisis menggunakan model analisis oleh (Miles & Huberman, 1994) dengan teknik reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam Program Pengelolaan Perikanan Budidaya dengan menggunakan pendekatan *ladder of citizen empowerment* (Burns,

Hambleton dan Hogget, 1994) yakni pelaksanaan program berada pada tingkat *citizen non-participation* dan tingkat *citizen participation*. (1) *Citizen non-participation* terlihat dari adanya distorsi informasi berupa *civic hype* dan *poor information*. *Civic hype* dimaksud sebagai upaya dinas untuk menarik minat warga dalam berpartisipasi sedangkan *poor information* terjadi dikarenakan adanya keterbatasan dinas dalam menjangkau pembudidaya pada daerah kepulauan. (2) *Citizen participation*, menyentuh aspek *high quality information*, *genuine consultation*, *effective advisory board* dan *partnership*. Keempat anak tangga tersebut menyiratkan bahwa tersedianya akses informasi dan wadah masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya. baik itu melalui kunjungan penyuluh, media sosial, musrenbang, maupun melalui lembaga kemasyarakatan.

Pendahuluan

Keterlibatan aktif masyarakat dalam administrasi publik yang demokratis merupakan nilai pokok demokrasi yang sangat diperhatikan. John H. Little (1996) dalam bukunya yang berjudul *Thinking Government: Bringing Democratic Awareness to Public Administration* membahas konsep administrasi publik yang demokratis. Richard C. Box (1998) juga mendukung gagasan ini dalam karyanya yang berjudul *Citizen Governance*, di mana ia mengusulkan restrukturisasi pemerintahan daerah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan.

Kualitas kebijakan pemerintah dapat diukur dari sejauh mana masyarakat terlibat dalam pelaksanaannya. Prinsip ini, yang diuraikan dalam konsep *New Public Service*, menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam administrasi publik. Paradigma administrasi publik ini menegaskan bahwa keterlibatan masyarakat seharusnya menjadi landasan proses pemerintahan. Pernyataan ini mengindikasikan bahwa administrator publik sejatinya bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. (Denhardt & Denhardt, 2003)

Ketika melihat keefektifan suatu kebijakan pemerintah, hal yang dapat dijadikan tolak ukur adalah sejauh mana masyarakat terlibat dalam implementasinya. Prinsip ini ditekankan oleh perkembangan dalam administrasi publik, khususnya melalui konsep *New Public Service*, yang menekankan pentingnya peran masyarakat dalam proses pemerintahan. Prinsip ini menegaskan bahwa partisipasi masyarakat seharusnya menjadi aspek fundamental dalam pemerintahan, di mana administrator publik memainkan peranannya untuk memenuhi kepentingan publik. (Denhardt & Denhardt, 2003)

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, semangat reformasi tercermin dengan menetapkan masyarakat sebagai landasan fundamental dalam pemerintahan daerah. Penjelasan dan pertimbangan dalam undang-undang pemerintahan daerah menegaskan bahwa tujuan pemerintahan daerah adalah untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan layanan, memberdayakan masyarakat, dan melibatkan mereka secara aktif.

Kedudukan pemerintah sangat penting karena harus memberdayakan dan mewadahi aspirasi masyarakat. Ini dapat dicapai dengan memperkuat peran pemerintah dalam memberdayakan masyarakat, baik di tingkat pusat maupun daerah, sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-undang ini menegaskan bahwa masyarakat menjadi pilar utama

dalam pemerintahan daerah dan harus aktif terlibat untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan melalui peningkatan layanan, pemberdayaan, dan partisipasi masyarakat. Fokusnya adalah mengembangkan sistem pemerintahan daerah yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Peranan pemerintah daerah dalam mendorong pemberdayaan masyarakat salah satunya dalam hal ini dilaksanakan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep. Urgensi dari kegiatan pemberdayaan tersebut berperan dalam pengoptimalan angka kesejahteraan sehingga memungkinkan dan memandirikan masyarakat dari garis kemiskinan. Besarnya angka kemiskinan masyarakat Kabupaten Pangkep sehingga mempertanyakan kedudukan organisasi pemerintahan daerah dalam pencapaian pelaksanaan setiap programnya. Badan Pusat Statistik melaporkan Kabupaten Pangkep menempati posisi pertama dengan tingkat kemiskinan tertinggi dalam lingkup Kabupaten se-Sulawesi Selatan dengan persentase penduduk miskin sebesar 13,92%. (BPS, 2022)

Memberdayakan masyarakat, khususnya nelayan dan pembudidaya ikan yang termasuk dalam keluarga miskin ekstrem, memiliki peran krusial dalam upaya mengurangi tingkat kemiskinan. Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 menegaskan pentingnya pemberdayaan ini, khususnya dalam sektor perikanan. Pemberdayaan masyarakat secara efektif adalah faktor kunci yang dapat meningkatkan kesejahteraan. Hal ini didukung oleh Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014, yang menetapkan kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk memberdayakan masyarakat guna meningkatkan taraf hidup mereka.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 menekankan bahwa agar perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudidaya ikan, dan petambak garam dapat dilakukan secara terintegrasi, terkoordinasi, dan tepat sasaran, pemerintah pusat dan pemerintah daerah diwajibkan merencanakan tindakan tersebut di tingkat nasional, provinsi, serta kabupaten/kota.

Budidaya perikanan melalui Program Pengelolaan Perikanan Budidaya di Kabupaten Pangkep adalah upaya untuk menghasilkan biota akuatik. Tujuannya untuk meningkatkan produktivitas perikanan budidaya, dengan demikian secara tidak langsung berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Produksi dalam budidaya perikanan dilakukan melalui pemeliharaan di lingkungan terkontrol, yang mencakup dua tahap utama: pembenihan dan pembesaran. Program tersebut menitikberatkan pada pentingnya keterlibatan masyarakat (dalam hal ini masyarakat nelayan pembudidaya) dikarenakan masyarakatlah yang berperan langsung dalam menunjang keberhasilan program tersebut.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam Program Pengelolaan Perikanan Budidaya dimaksudkan untuk meningkatkan produktivitas hasil perikanan budidaya Kabupaten Pangkep. Secara sederhana, dimaknai bahwa partisipasi masyarakat akan berdampak pada tinggi rendahnya produktivitas hasil perikanan budidaya. Ketercapaian program tersebut tampak berbanding terbalik dengan realita yang ada, sebagaimana diperkuat oleh data Realisasi Perjanjian Kerja (PK)

oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep tahun 2022, dengan target ketercapaian program sebesar 450.000 ton hasil perikanan budidaya, namun yang terealisasi hanya sebesar 427.486,3 ton. Ini berarti ada kesenjangan angka sekitar 22.514 ton hasil produksi perikanan budidaya yang semestinya dicapai dalam pelaksanaan program. Adanya kesenjangan angka tersebut sehingga mempertanyakan substansi Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep dalam mewadahi masyarakat untuk mampu terlibat dalam pencapaian tujuan program.

Efektivitas partisipasi sebagai wadah penghubung suksesnya suatu program, nampak berbanding terbalik pada pelaksanaan Program Pengelolaan Perikanan Budidaya Pada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep. Berdasarkan fenomena yang ada, terdapat distorsi informasi oleh pihak dinas pada pelaksanaan program. Distorsi informasi yang dimaksud yaitu terjadinya manipulasi informasi dalam pelaksanaan kegiatan pembinaan pembudidaya.

Kegiatan pembinaan dimaksudkan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan masyarakat pembudidaya dalam meningkatkan produktivitas hasil perikanan, kegiatan pembinaan yang diselenggarakan oleh pihak dinas tersebut berupa penyuluhan atau sosialisasi. Adanya keinginan besar untuk melibatkan seluruh masyarakat pembudidaya merupakan penyebab terjadinya manipulasi informasi. Manipulasi informasi dilakukan pihak dinas bermaksud untuk menutupi tujuan utama dari kegiatan pembinaan, sehingga masyarakat dapat memiliki antusias untuk turut serta dalam kegiatan tersebut. Mindset masyarakat yang terus-menerus haus akan bantuan sehingga menjadi penyebab utama mereka tidak partisipatif dalam keikutsertaannya pada pelaksanaan program.

Pentingnya partisipasi masyarakat yang rendah telah disoroti oleh penelitian yang dilakukan oleh Tanjung, Sadono, dan Wibowo (2017) dalam studi mereka tentang Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan Nagari di Sumatera Barat. Temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa kurangnya keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan disebabkan oleh kurangnya partisipasi mereka dalam kegiatan seperti perencanaan, penentuan batas areal kerja, serta monitoring dan evaluasi.

Kurangnya realisasi pemerintah terhadap aspirasi masyarakat sebagaimana diungkapkan oleh Yani dkk (2017) dalam penelitiannya *Measuring Quality of Citizens' Participation in Local Development*. Penelitian tersebut berfokus pada empat komponen utama partisipasi yaitu, akses, kesadaran, kontrol, dan manfaat. Keempat komponen tersebut mempunyai tingkatannya masing-masing sesuai dengan tangga kualitas partisipasi Arnstein (1969). Hasil dari penelitiannya menunjukkan bahwa partisipasi warga hanya sekedar penekan prosedur formal, dimana pemerintah memberikan ruang dialog dengan masyarakat dalam mengusulkan program, namun fungsinya hanya sebatas mendapatkan dukungan dari masyarakat tanpa adanya beban untuk merealisasikan program yang diusulkan oleh masyarakat.

Tingkat partisipasi masyarakat yang rendah tidak hanya disebabkan oleh minimnya kontribusi dari pemerintah. Faktor lain yang dapat menyebabkan

rendahnya partisipasi adalah kecenderungan masyarakat untuk memilih kegiatan berdasarkan manfaat yang mereka peroleh. Dalam studi *Level of Community Participation in the Management of Minanga Beach Tourism in North Gorontalo Regency* Hamzah, Nursinar, dan Ahmad (2022) mengukur partisipasi masyarakat menggunakan skala Likert. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam mengelola fasilitas dan infrastruktur pariwisata memiliki nilai yang rendah. Hal ini terjadi karena masyarakat cenderung bersedia berpartisipasi jika kegiatan tersebut memberikan manfaat ekonomi yang dapat mereka rasakan secara langsung.

Melihat lemahnya partisipasi masyarakat pada pelaksanaan program pemerintah. Menimbulkan keingintahuan peneliti untuk dapat menganalisis seberapa jauh upaya pemerintah dalam mewadahi aspirasi masyarakat. Dalam hal ini pada pelaksanaan program pengelolaan perikanan budidaya. Pengukuran tingkat partisipasi masyarakat menggunakan pendekatan yang berbeda dari penelitian terdahulu. Pengukuran tingkatan partisipasi terdiri dari dua belas anak tangga yang dikelompokkan menjadi tiga tingkatan yakni: *citizen non-participation*, *citizen participation*, dan *citizen control*. (Burns et al.,1994)

Kajian Literatur

Tingkat Partisipasi Masyarakat

Griesgraber dan Gunter (1996) menjelaskan bahwa partisipasi merupakan mekanisme yang melibatkan masyarakat dalam seluruh proses program, mulai dari tahap identifikasi hingga implementasi dan evaluasi. Pandangan ini sejalan dengan pendapat Midgley (1986) yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dianggap berhasil jika program yang diinginkan dan dimanfaatkan oleh masyarakat dapat dipertahankan dengan efektif oleh masyarakat itu sendiri setelah semua dukungan eksternal telah berakhir.

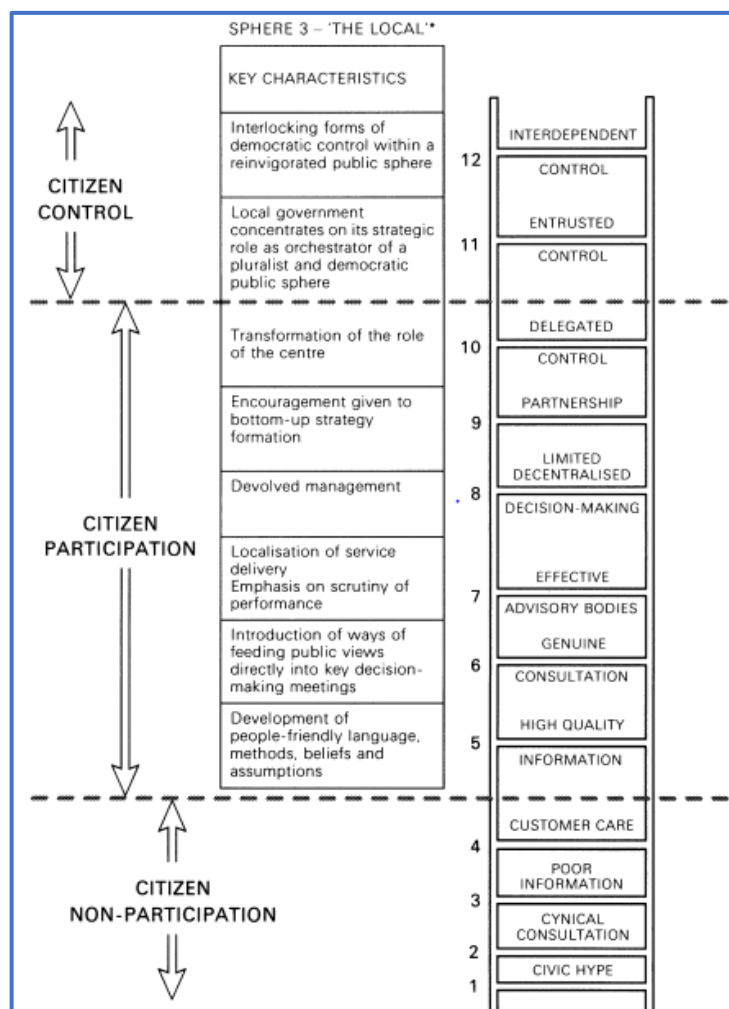
Makna signifikan dari partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan telah ditegaskan oleh Arnstein (1969) dalam karyanya yang berjudul *Eight rungs on the ladder of citizen participation*. Dalam bukunya ini, Arnstein menekankan pentingnya partisipasi masyarakat serta perlunya mengukur tingkat partisipasi tersebut melalui konsep tangga partisipasi masyarakat. Selain itu, Burns, Hambleton, dan Hogget (1994) juga mengembangkan teori partisipasi publik yang sesuai dengan analisis pemerintahan daerah. Teori ini dirumuskan sebagai bentuk kritik terhadap teori partisipasi sebelumnya yang dikenal dengan sebutan *ladder of participation* oleh Arnstein.

Menurut Burns et al. (1994), konsep tangga partisipasi yang diperkenalkan oleh Arnstein (1969) terlalu sederhana untuk memahami tingkat partisipasi masyarakat yang sangat kompleks. Namun, Arnstein (1969) juga mengakui bahwa masih ada kemungkinan adanya tipe-tipe partisipasi lain yang terletak di antara tingkatan-tingkatan yang ada dalam tangga tersebut. Selain itu, menurut Burns et al. (1994), konsep tangga partisipasi Arnstein (1969) tidak sesuai untuk digunakan dalam semua konteks analisis pemerintahan daerah. Dikarenakan fokusnya

terbatas pada hubungan antara warga dan program-program pemerintah tertentu. Misalnya dalam konteks pembaruan perkotaan atau program kota percontohan di pemerintahan federal Amerika Serikat. Walaupun demikian, teori ini masih tetap menjadi titik awal yang banyak digunakan oleh para ahli untuk penelitian, diskusi, dan pengembangan konsep partisipasi publik. (Muluk, 2010)

Berdasarkan hal tersebut, Burns dan rekan-rekannya (1994) mengembangkan sebuah teori tingkat partisipasi yang disebut sebagai *ladder of citizen empowerment* atau tangga pemberdayaan masyarakat, sebagai bentuk kritik terhadap teori-teori sebelumnya dalam konteks pemerintahan daerah. Dalam teori ini, Burns et al. (1994) mengukur tingkat partisipasi dengan memberikan fokus pada pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan ini dimaknai melalui konsep *exit* dan *voice*. Secara sederhana, *exit* merujuk pada kebebasan masyarakat untuk memilih apakah mereka ingin atau tidak ingin mengikuti kegiatan pemerintahan, sementara *voice* berarti bahwa masyarakat memiliki kebebasan untuk menyuarakan aspirasinya dengan berpartisipasi aktif. (Burns et al., 1994)

Dalam konsep teorinya, Burns et al. (1994) mengartikan pemberdayaan masyarakat sebagai langkah pemerintah untuk meningkatkan pengaruh dan kontrol yang dimiliki oleh publik terhadap kegiatan pemerintahan. Melalui analisis yang didasarkan pada beberapa prinsip yang melatarbelakangi teori tangga pemberdayaan masyarakat, Burns et al. (1994) mengidentifikasi tiga tingkatan partisipasi masyarakat yang terdiri dari dua belas tingkat yang lebih terinci.



Gambar 1. *Ladder of Citizen Empowerment*
(Burns, Hambleton dan Hogget, 1994, hlm. 162)

Non Partisipasi Warga (Citizen Non-Participation)

Tingkatan terendah adalah nonpartisipasi warga yang ditandai adanya manipulasi informasi.

a. Penipuan warga (*civic hype*)

Penipuan warga sering kali dilakukan dengan mendistorsi informasi, menyembunyikan kejadian sebenarnya, dan mempertahankan pola komunikasi yang hanya berjalan ke satu arah.

b. Konsultasi sinis (*cynical consultation*)

Konsultasi sinis sering kali dilakukan dengan memperlakukan partisipasi sekadar sebagai permainan. Pemerintah sering kali meminta warga untuk berpartisipasi, namun partisipasi yang diselenggarakan berfungsi sekadar sebagai formalitas karena pemerintah daerah tidak sepenuhnya menghendaki keterlibatan warga dalam aktivitas pemerintahan yang berarti.

c. Informasi yang buruk (*poor information*)

Di tingkatan ini, partisipasi warga terkendala oleh informasi yang diberikan oleh pemerintah yang tidak berkualitas. Hal tersebut bisa saja sengaja dilakukan untuk menghambat partisipasi, meskipun juga bisa terjadi tanpa disengaja. Informasi yang buruk ini mencakup informasi yang terlalu kompleks dan sulit diakses oleh warga.

d. Pemeliharaan pelanggan (*customer care*)

Pemeliharaan pelanggan ditempatkan pada tingkat yang lebih tinggi dalam tangga partisipasi karena melibatkan tindakan pemantauan dan tanggapan terhadap keluhan yang diajukan oleh warga terkait pelayanan yang diberikan. Fokus utama dari pemeliharaan pelanggan adalah mengatasi kemarahan warga terhadap keluhan-keluhan pelayanan yang mereka terima.

Partisipasi Warga (citizen participation)

Pada tahap ini, partisipasi sudah terjadi karena warga memiliki kekuatan untuk memengaruhi proses pengambilan keputusan dalam pemerintahan. Ini berarti bahwa aspirasi masyarakat pada tingkat ini sudah menjadi pertimbangan yang penting dalam pengambilan keputusan.

a. Informasi berkualitas (*high quality information*)

Menggarisbawahi pentingnya memberikan hak kepada warga untuk mendapatkan informasi yang jelas dan tegas.

b. Konsultasi sejati (*genuine consultation*)

Genuine consultation merupakan anak tangga partisipasi untuk melihat ruang atau bentuk keterlibatan masyarakat seperti jajak pendapat, temu publik dan dengar pendapat publik.

c. Badan penasihat yang efektif (*effective advisory board*)

Tingkat partisipasi yang lebih tinggi adalah keberadaan badan penasihat yang efektif. Pada tingkatan ini, evaluasi dilakukan untuk menilai apakah anggota DPRD atau lembaga/badan pemberdayaan masyarakat (seperti: Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan) terlibat dalam mendorong warga untuk menyampaikan aspirasi mereka.

d. Desentralisasi terbatas pada pembuatan keputusan (*limited decentralized decision making*)

Dalam konteks desentralisasi yang terbatas, pemerintah memiliki kemampuan untuk menyerahkan sebagian wewenang kepada warga, memberi mereka kekuatan tawar yang nyata. Pengambilan keputusan terdesentralisasi bisa diberlakukan pada kelompok pengguna layanan spesifik, yang terlibat dalam hal-hal yang berhubungan dengan layanan tersebut. Dengan berkolaborasi bersama kelompok pengguna layanan, pemerintah dapat menyederhanakan proses pada lingkup tersebut.

Dengan pendekatan ini, pemerintah dapat mengurangi beban kerja dan sekaligus membangun kepercayaan serta kerjasama dengan masyarakat.

e. Kemitraan (*partnership*)

Pada tingkat sembilan dalam tangga partisipasi, terdapat bentuk kemitraan di mana pemerintah memberikan kekuasaan yang substansial kepada masyarakat. Pemerintah daerah dapat bermitra dengan organisasi kemasyarakatan lokal yang bertanggung jawab atas suatu bidang tertentu. Organisasi ini memiliki kewenangan untuk mengelola administrasi harian dan juga memiliki wewenang untuk membuat keputusan teknis dalam urusan tersebut.

f. Kendali yang didelegasi (*delegated control*)

Berbeda dengan kemitraan yang terbatas pada urusan tertentu, kendali yang didelegasikan mencakup urusan atau wilayah yang lebih luas di suatu daerah. Sebagai contoh, di tingkat desa, sistem ini mirip dengan pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas berbagai urusan meskipun dalam wilayah yang lebih terbatas. Dengan demikian, masyarakat memiliki pengaruh yang lebih signifikan daripada tingkat partisipasi sebelumnya untuk mempengaruhi dan mengambil keputusan yang berdampak pada masyarakat setempat.

Kendali warga (citizen control)

Pada tingkat ini, warga memiliki kekuasaan untuk mengelola program, wilayah, atau lembaga tertentu dengan tingkat kemandirian yang hampir sejajar dengan kemandirian pemerintah daerah.

a. Kendali yang dipercayakan (*entrusted control*)

Dalam tingkatan kontrol yang didelegasikan ini, pemerintah dapat menyerahkan pengelolaan suatu urusan kepada suatu organisasi, baik melalui hubungan bantuan keuangan atau melalui bentuk hubungan dan kontrak pembantuan yang lebih informal (*co-contracting*). Hubungan ini lebih mengutamakan saling kepercayaan antara pemerintah dan organisasi kemasyarakatan. Dengan demikian, organisasi kemasyarakatan ini dapat beroperasi lebih dekat dengan masyarakat. Dalam konteks ini, pemerintah daerah memberi kesempatan besar bagi organisasi kemasyarakatan untuk berkreaitivitas dan mengembangkan inisiatif mereka.

b. Interdependensi kendali (*interdependent control*)

Tingkat kontrol masyarakat yang lebih tinggi tercermin dalam tahap interdependensi kontrol. Dalam situasi ini, terdapat hubungan saling ketergantungan dan saling terkait antara pemerintah daerah dan lembaga kemasyarakatan. Pada tingkat ini, ada badan atau lembaga kemasyarakatan yang sepenuhnya dipercayai oleh pemerintah, termasuk dalam pengelolaan anggaran.

Metode Penelitian

Penelitian ini mengadopsi metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Pendekatan ini melibatkan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Observasi dilakukan dengan melakukan survei terhadap pihak Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep serta masyarakat nelayan pembudidaya, fokusnya adalah sejauh mana keterlibatan masyarakat dalam Program Pengelolaan Perikanan Budidaya. Studi dokumentasi juga dilibatkan dengan menggunakan referensi dari buku jurnal. Data yang terkumpul dianalisis menggunakan model analisis yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1994). Proses analisis melibatkan tahap reduksi data, yang melibatkan penyederhanaan dan pengabstrakan data yang didapatkan dari catatan lapangan. Data yang telah diolah kemudian disajikan agar mempermudah penarikan kesimpulan. Penelitian ini dilakukan di Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep, yang berlokasi di Jl. Andi Mandatjungi No. 14, Pangkajene, Kabupaten Pangkep.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis informasi yang substantif mengenai seberapa jauh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep dalam mewadahi masyarakat pembudidaya untuk dapat menyalurkan aspirasi atau partisipasinya. Penelitian ini melibatkan 8 orang informan yang terdiri dari Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan, Sekretaris, Kepala Bagian Perencanaan dan Pelaporan, Kepala Bidang Pengelolaan Perikanan Budidaya, Tenaga penyuluh, dan masyarakat pembudidaya. Fokus utama penelitian ini mengadopsi pendekatan oleh Burns, Hambleton, dan Hogget (1994) yang mengembangkan teori partisipasi masyarakat yang disebut sebagai *ladder of citizen empowerment* dengan mengklasifikasikan 3 kelompok tingkat partisipasi masyarakat yang terdiri dari 12 anak tangga. Tingkatan terendah adalah *citizen non-participation*, kedua adalah *citizen participation*, sedangkan tingkatan tertinggi adalah *citizen control*.

Dengan pendekatan ini, penelitian ini bermaksud untuk menggali lebih dalam apakah pelaksanaan program tersebut telah mencapai kata ideal yang dilihat dari tiga tingkatan partisipasi, yakni *citizen non-participation*, *citizen participation*, dan *citizen control*. Idealnya partisipasi dilihat dari tingkatan partisipasi yang telah mencapai tingkat teratas yaitu *citizen control*. Untuk dapat menggolongkan fenomena kedalam tiga tingkatan tersebut, dapat dilihat melalui dua belas anak tangga partisipasi yakni: *civic hype*, *cynical consultation*, *poor information*, *customer care*, *high quality information*, *genuine consultation*, *effective advisory board*, *limited decentralized decision making*, *partnership*, *delegated control*, *entrusted control*, *interdependent control*.

Hasil dan Pembahasan

Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Program Pengelolaan Perikanan Budidaya Pada Dinas Kelautan Dan Perikanan Kabupaten Pangkep

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, diperoleh analisis bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pengelolaan perikanan

budidaya pada Dinas Kelautan Dan Perikanan Kabupaten Pangkep digolongkan pada tingkat *Citizen non-participation* dan *Citizen participation*. Pengklasifikasian tingkatan tersebut dilihat melalui penggolongan anak tangga yakni sebagai berikut:

Citizen Non-participation

Tingkat partisipasi ini merupakan tingkatan terendah yang ditandai adanya penyimpangan informasi. *Citizen non-participation* pada pelaksanaan program pengelolaan perikanan budidaya pada Dinas Kelautan Dan Perikanan Kabupaten Pangkep didukung oleh adanya anak tangga *civic hype* dan *poor information*.

a. Penipuan warga (*Civic hype*)

Civic hype terlihat dari adanya perilaku distorsi informasi pada pelaksanaan kegiatan pembinaan dalam Program Pengelolaan Perikanan Budidaya. *Civic hype* didukung oleh pernyataan pihak dinas yang disampaikan Ibu A dibawah ini:

"...ketertarikan masyarakat untuk ikut serta dalam kegiatan sosialisasi sangatlah rendah. Jadi, salah satu cara kami agar masyarakat antusias yaitu dengan mengubah nama kegiatan sosialisasi tersebut agar tidak seperti kegiatan sosialisasi yang sebenarnya. Karena jika nama kegiatan tersebut diketahui oleh warga yang hanya berupa sosialisasi tanpa ada pemberian bantuan, kami pastikan antusiasme masyarakat yang hadir sangatlah rendah" (wawancara, 20 Februari 2023)

Berdasarkan observasi dan hasil wawancara tersebut, langkah yang dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep menyentuh anak tangga *civic hype* yang ditandai adanya manipulasi informasi untuk menutupi kejadian sebenarnya. Dimana dinas mengubah nama kegiatan pembinaan (sosialisasi) agar tidak terlihat seperti kegiatan pembinaan yang sebenarnya, tujuannya adalah untuk melawan *mindset* yang terbentuk pada masyarakat. Langkah manipulasi tersebut tidaklah dilakukan oleh pihak dinas tanpa ada alasan yang mendasarinya. Alasan tersebut sebagaimana diperkuat oleh pernyataan Bapak S selaku pihak dinas bahwa:

"....motif utama masyarakat untuk berpartisipasi adalah jika terdapat bantuan. Banyak masyarakat yang memiliki pemikiran bahwa jika kegiatan tersebut tidak memiliki dampak terhadap dirinya, dalam arti tidak memberikan bantuan sama sekali, maka untuk apa masyarakat berpartisipasi. Mindset tersebut sudah sangat lama dimiliki masyarakat dan sangat sulit untuk dihilangkan" (wawancara 21 Februari 2023)

Selain, *Civic hype* tingkat partisipasi ini juga diperkuat adanya anak tangga *Poor information*.

b. Informasi yang buruk (*Poor information*)

Anak tangga ini dilihat dari adanya keterbatasan pemberian informasi oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep kepada pembudidaya yang bertempat tinggal di wilayah kepulauan, selain dikarenakan akses yang sulit, juga disebabkan oleh biaya operasional yang tidak memadai. Sebagaimana pernyataan oleh pihak dinas yang diinisialkan sebagai Ibu M:

“...sulit untuk menjangkau masyarakat yang berada di wilayah kepulauan. Biaya untuk menyeberang pulau sangat mahal. Hal ini sulit dilakukan oleh karena anggaran yang diberikan oleh pusat tidak sebanding dengan pengeluaran atau biaya operasional jika kami menyeberang pulau dengan menggunakan kapal berbayar. Hal inilah yang juga menjadi alasan kelompok nelayan yang berada di wilayah pesisir jarang dibina dan jarang tersentuh” (wawancara 20 Februari 2023)

Berdasarkan hasil wawancara, *civic hype* dapat diklasifikasikan sebagai tingkat partisipasi yang terendah karena partisipasi yang diorganisir oleh pemerintah hanya berfungsi sebagai formalitas. Ini berarti pemerintah daerah tidak sepenuhnya menginginkan keterlibatan aktif warga dalam kegiatan pemerintahan. Di sisi lain, kurangnya informasi yang memadai menghambat partisipasi warga karena kualitas informasi yang disediakan oleh pemerintah tidak dapat diakses dengan baik oleh warga. Partisipasi pada tingkat ini dapat diartikan sebagai bentuk formalitas, di mana kehadiran masyarakat diinginkan tetapi tidak memiliki pengaruh signifikan dalam pengambilan keputusan terkait pelaksanaan program (Burns et al., 1994).

Citizen Participation

Dalam tingkatan ini partisipasi telah terjadi, masyarakat sudah dapat memegang kendali pelaksanaan program, meskipun tidak secara keseluruhan. Dalam arti, aspirasi masyarakat sudah menjadi pertimbangan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep dalam menjalankan programnya. Tingkatan ini didukung oleh terdapatnya anak tangga *high quality information*, *genuine consultation*, *effective advisory board* dan *partnership*.

a. Informasi berkualitas (*High quality information*)

High quality information merupakan tingkat partisipasi yang dilihat dari adanya akses bagi masyarakat pembudidaya dalam memperoleh informasi secara jelas terkait budidaya perikanan. Hal ini didukung oleh pernyataan Bapak B:

“Akses informasi terkait program ‘medianya’ adalah melalui penyuluh. Penyuluh berperan dalam menyampaikan dan mengeluarkan informasi. Jadi penyuluh melaporkan ke dinas terkait segala hal yang ditemuinya dilapangan, dan sebaliknya segala hal yang terjadi di dinas juga akan disampaikan kepada warga.” (wawancara 21 Februari 2023)

Adanya akses informasi yang berkualitas menjadi salah satu aspek yang mempermudah penyaluran aspirasi masyarakat. Hal ini diperjelas pihak dinas oleh Bapak B bahwa :

“... selain melalui tenaga penyuluh, kami juga menyediakan grup WhatsApp khusus untuk nelayan pembudidaya se-Kabupaten Pangkep. Dalam grup tersebut, selain pembudidaya, juga melibatkan seluruh pegawai Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep termasuk Kepala Dinas. Grup tersebut difungsikan untuk mempermudah masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya terkait proses maupun terkait progress budidaya”. (wawancara 21 Februari 2023)

b. Konsultasi sejati (*Genuine consultation*)

Partisipasi masyarakat melalui anak tangga ini dilihat dari adanya temu publik atau dengar pendapat publik. Temu publik sebagaimana yang dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan melalui tenaga penyuluh, dimana terdapat rutinitas penyuluh untuk melakukan kunjungan terhadap kelompok pembudidaya. Kunjungan tersebut sebagai metode dinas untuk mengetahui permasalahan yang terjadi secara langsung terkait pembudidayaan, selain itu kunjungan tersebut juga berperan sebagai wadah penyuluh untuk melakukan pembinaan bagi para kelompok nelayan. Sebagaimana hasil wawancara oleh Ibu M selaku pihak dinas :

“...sebagai penyuluh kami mendengarkan semua aspirasi masyarakat. Kami melakukan pembinaan melalui tukar pendapat, memberikan solusi terbaik, serta memberi pendampingan atau pembinaan kepada para pembudidaya agar nantinya proses pembudidayaan dapat memperoleh hasil yang optimal”. (wawancara 21 Februari 2023)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, secara tidak langsung penyuluh memberikan ruang bagi para pembudidaya untuk lebih mudah menyalurkan aspirasinya. Selain melalui penyuluh, wadah konsultasi masyarakat juga dapat disalurkan melalui kegiatan musrenbang. Sesuai hasil wawancara oleh Bapak B :

“Ada berbagai macam aspek dalam pengambilan keputusan kami di dinas. Selain dari penyuluh, kami juga mempertimbangkan aspek yang diperoleh dari kegiatan musrenbang di setiap desa atau lurah”. (wawancara, 21 Februari 2023)

Berdasarkan hasil wawancara, musrenbang dijadikan media kedua sebagai wadah partisipasi masyarakat. Oleh karena melalui musrenbang masyarakat dapat bertemu, berdiskusi, dan memecahkan permasalahannya melalui diskusi dengan para SKPD yang terlibat.

c. Badan penasihat yang efektif (*Effective advisory board*)

Tingkat partisipasi ini diperkuat oleh keberadaan struktur organisasi masyarakat yang dapat menampung serta mengungkapkan aspirasi mereka. Struktur organisasi ini dikenal sebagai Pokdakan, yaitu kelompok pembudidaya ikan. Pokdakan adalah sebuah entitas yang terdiri dari individu-individu utama di sektor perikanan budidaya yang bermata pencaharian dalam kegiatan budidaya ikan. Kelompok ini merupakan salah satu bentuk organisasi utama dalam sektor perikanan yang diakui oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep. Sebagaimana hasil wawancara oleh Bapak N selaku pembudidaya :

“Pokdakan merupakan tempat kami untuk saling bertukar pikiran terkait permasalahan yang terjadi, jika masalah tersebut tidak bisa dipecahkan dalam kelompok, maka disitulah ruang pemerintah (dalam hal ini pihak dinas) agar dapat membantu menyelesaikan isu-isu yang terjadi”. (wawancara 21 Februari 2023)

Selain *effective advisory board*, juga terdapat anak tangga *Partnership*.

d. Kemitraan (*Partnership*)

Anak tangga ini didukung oleh adanya pemberian kekuasaan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep kepada organisasi kemasyarakatan

untuk menangani urusan tertentu dalam hal ini terkait pembudidaya perikanan. Organisasi yang dimaksud adalah FORDIKAN atau Forum Pembudidaya Perikanan, forum ini merupakan wadah bagi seluruh pembudidaya Kabupaten Pangkep untuk dapat berembuk mencari solusi, menjawab tantangan dan permasalahan yang terjadi. Sebagaimana hasil wawancara oleh Bapak S selaku pihak organisasi:

“Salah satu upaya Fordikan untuk mendorong peningkatan produktivitas usaha budidaya perikanan bagi para petani tambak yang ada di Kabupaten Pangkep yaitu dengan menyelenggarakan kegiatan Rembuk Pembudidaya Ikan. Kegiatan tersebut untuk mewujudkan keinginan para petani Pembudidaya untuk duduk bersama, berembuk membicarakan dinamika usaha pertambakan di Pangkep. Kegiatan tersebut berangkat dari keprihatinan bersama dari dampak menurunnya produktivitas perikanan dari tahun ke tahun”. (wawancara 21 Februari 2023)

Berdasarkan wawancara tersebut, jelas bahwa dengan tersedianya berbagai wadah penyaluran aspirasi masyarakat sehingga lebih mempermudah dinas dalam menyerap permasalahan yang terjadi di masyarakat.

Kesimpulan

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari wawancara dan observasi dalam penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Program Pengelolaan Perikanan Budidaya berada pada tingkat *citizen non-participation* dan tingkat *citizen participation*. Pada tingkat *citizen non-participation* terdapat distorsi informasi berupa *civic hype* dan *poor information*. *Civic hype* dimaksud sebagai upaya dinas untuk menarik minat warga dalam berpartisipasi sedangkan *poor information* terjadi dikarenakan adanya keterbatasan dinas dalam menjangkau pembudidaya pada daerah kepulauan.

Selanjutnya pada tingkatan *citizen participation*, partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Program Pengelolaan Perikanan Budidaya telah menyentuh aspek pada anak tangga *high quality information*, *genuine consultation*, *effective advisory board* dan *partnership*. Keempat anak tangga tersebut menyiratkan bahwa telah tersedianya akses informasi dan wadah masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya baik itu melalui kunjungan penyuluh, media sosial, musrenbang, maupun melalui lembaga kemasyarakatan seperti Pokdakan dan FORDIKAN.

Dengan menyederhanakan teori tersebut, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam Program Pengelolaan Perikanan Budidaya berada pada tingkat *citizen participation* namun belum mencapai tingkat *citizen control*. Ini berarti bahwa meskipun ada partisipasi dari masyarakat, program ini belum efektif karena pemerintah daerah tidak melibatkan masyarakat dalam semua aspek yang dibutuhkan untuk mencapai tingkat *citizen control*. Dalam idealnya, partisipasi masyarakat diharapkan mencapai tingkat teratas, yaitu *citizen control*, di mana masyarakat memiliki peran penuh dalam menjalankan program tersebut.

Referensi

- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4),216-224
- Burns, Danny., Hambleton, Robin dan Hogget, Paul. (1994). *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. London: The Macmillan Press Ltd
- Box, Richard C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Data Realisasi Perjanjian Kerja (PK) Tahun 2022. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep
- Denhardt, Janet Vinzant dan Robert B. Denhardt. (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe
- Griesgraber, J.M. dan B.G. Gunter. (1996). *Development: New Paradigms and Principles for the Twenty-first century*. East Haven: CT Pluto Press.
- Hamzah, S.N., Nursinar, S. dan Ahmad, N.F. (2022). Level of Community Participation in the Management of Minanga Beach Tourism in North Gorontalo Regency. *Jurnal Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, 17(1), 105-113
- Huberman, A.Michael dan Matthew B. Miles. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Terj. Tjejep Rohidi. Jakarta : UI Press.
- Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 tentang Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem
- Little, John H. (1996). *Thinking Government: Bringing Democratic Awareness to Public Administration in Gary L. Wamsley, and James F. Wolf (ed.) Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Midgley, James. (1986). *Community Participation: History, Concepts, and Controversies in James Midgley, et al. Community Participation, Social Development and the State*. London: Methuen.
- Muluk, M.R. Khoirul. (2010). *Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian Dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Bayumedia Publishing
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 40 Tahun 2014 tentang Peran Serta Dan Pemberdayaan Masyarakat Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil
- Tanjung, N.S., Sadonono, D., dan Wibowo, C.T. (2017). Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan Nagari di Sumatera Barat. *Jurnal Penyuluhan*, 13(1), 14-30
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Pembudi Daya Ikan dan Petambak Garam
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Yani, A.A., Hidayat, A.R., Hans, A., Yunus, A.Y., Tadjang, S., dan Agam, A.N. (2017). *Measuring Quality of Citizens' Participation in Local Development*. *Proceedings of the International Conference on Administrative Science*

(ICAS). Diakses dari: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/icas-17/25886440>