

Volume 7. No:2 Tahun 2011

ISSN : 1907 - 0489

# SPIRIT PUBLIK

Jurnal Ilmu Administrasi



**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET  
SURAKARTA**

<b>J. Spirit Publik</b>	<b>Vol. 7</b>	<b>No. 2</b>	<b>Hal. 1-134</b>	<b>Surakarta Oktober 2011</b>	<b>ISSN 1907 - 0489</b>
-------------------------	---------------	--------------	-------------------	-----------------------------------	-----------------------------

Terbit 2 kali setahun pada bulan April dan Oktober  
ISSN. 1907-0489. Vol. 7 No. 2 Tahun 2011

# **SPIRIT PUBLIK**

## **Jurnal Ilmu Administrasi**

---

Terbit Pertama Tahun 2005  
ISSN: 1907-0489

### **SUSUNAN REDAKSI**

#### *Penanggung Jawab*

**Ketua Jurusan Ilmu Administrasi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Sebelas Maret Surakarta**

*Pemimpin Redaksi*  
**Agung Priyono**

*Sekretaris Redaksi*  
**Kristina Setyowati**

*Penyunting Ahli*  
**Suharsono  
Sudarmo  
Ismi Dwi Astuti N.  
Priyanto Susiloadi**

*Redaksi Pelaksana*  
**Sri Yuliani  
Didik G. Suharto  
Rino Ardhian Nugroho  
Suprpto**

#### **Alamat Redaksi:**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA  
Jl. Ir. Sutami 36 A Surakarta Telp. (0271) 637358 Fax. (0271) 635103  
e-mail : spiritpublik\_uns@yahoo.co.id**

## Efektivitas Program Pemberdayaan Petani Ikan pada Dinas Pertanian Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman

*Effectiveness of Program of fisher Empowerment at the Office of Agriculture Fishery  
and Forestry, Local Government of Sleman*

Sri Utami

Program Studi Ilmu Administrasi negara  
STIA "AAN" Yogyakarta  
utamisri89@yahoo.com

(Diterima tanggal,    Disetujui tanggal)

### Abstract

Compared with any other sector, people living in agriculture sector is poorer. On the average, an Indonesian peasant has limited infrastructure and facility of production and market, lack of access to capital sources, and limited information and technology. The Effectiveness of the Empowerment program was measured by indicators of its output and outcome, with quantitative and qualitative methods including survey, indepth interview, observation and document ary data collections. The research showed that the DPM program is effective according to qualitative measurement; it is consistent to the program plan, with high output and outcome. However, in terms of quantitative measurement, the effectiveness of the program is low because it is only able to achieve 50 % of the KPI, or 15 recorded at the ofoce Fishery Family Profice of Sleman, or less than 15 % out of total fisher at Sleman.

*Key words: effectiveness, empowerment, Fisher*

### Pendahuluan

Alasan mengapa bidang perikanan menjadi obyek penelitian yang menarik bagi peneliti, karena beberapa hal berikut : 1). Secara nasional pengembangan usaha budidaya ikan ditujukan untuk menjadi salah satu tumpuan pencapaian tiga pilar pembangunan yaitu pertumbuhan ekonomi, perluasan lapangan kerja dan pengentasan kemiskinan (*progrowth, projob, propoor*) ; 2). Terkait hal tersebut diprogramkan produksi budidaya ikan untuk ekspor, untuk konsumsi masyarakat dalam negeri dan pelestarian sumber daya ikan (*propekan, proksimas, dan prolinda*); 3). Kuota pasar ekspor maupun dalam negeri cenderung meningkat, kebutuhan ikan di DIY lebih dari 50 ton per hari, dan untuk lele diperlukan 20 ton per hari,

sementara produksi lokal baru mencapai 5 – 7 ton per hari; dan 4). Ikan merupakan bahan pangan yang bermutu tinggi dan sangat dibutuhkan masyarakat internasional, sedang untuk dalam negeri sebagai negara berkembang menggalakkan konsumsi ikan merupakan investasi dalam rangka menciptakan generasi (Sumber Daya Manusia) yang sehat dan cerdas (*Juklak Bantuan Sarana Budidaya Ikan APBDP TA, 2009 : 1*)

Sementara itu sejak krisis moneter, terjadi pengaruh cukup besar terhadap menurunnya kegiatan usaha perikanan, baik dari segi intensitas maupun jumlah unit yang diusahakan. Harga pakan yang melambung tinggi tidak diimbangi dengan kenaikan harga jual produk perikanan, sehingga banyak usaha perikanan yang tidak dapat beroperasi secara optimal.

Dalam kondisi demikian, Bidang Perikanan Dinas Pertanian Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman meluncurkan Program Dana Penguatan Modal (DPM), yang diharapkan dapat memperkuat basis di masyarakat, yaitu Kelompok Petani Ikan (KPI) secara langsung dapat berperan sebagai pelaku dalam pertumbuhan ekonomi.

Bertitik tolak dari hal tersebut, maka penulis menganggap perlu melakukan studi yang dapat memaparkan secara deskriptif tentang kenyataan yang sebenarnya terjadi di lapangan, dan dituangkan ke dalam penelitian berjudul: **Keefektivan Program Pemberdayaan Petani Ikan Oleh Bidang Perikanan Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman.**

Dari latar belakang yang dikemukakan tersebut, maka penulis merumuskan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana keefektivan Program Pemberdayaan Petani Ikan oleh Bidang Perikanan Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi keefektivan program pemberdayaan petani ikan oleh Bidang Perikanan Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman?

Penelitian ini melihat keefektivan program atau kebijakan dengan menggunakan *formal evaluation* (Dunn, 2003 : 619- 620). Dengan demikian, konsep keefektivan dalam penelitian evaluasi Program DPM bagi KPI di Kabupaten Sleman ini adalah :1). Suatu program dapat dikatakan efektif apabila hasil pelaksanaan suatu kegiatan telah sesuai dengan sasaran, dengan cara membandingkan antara prestasi dengan rencana resmi program yang sudah ditetapkan sebelumnya; 2). Keefektivan adalah

ketepatan hasil dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini berarti bila sasaran atau tujuan tercapai sesuai dengan yang direncanakan, maka pekerjaan tersebut dikatakan efektif.

Untuk mengukur tingkat keberhasilan penyaluran program DPM Perikanan, digunakan beberapa indikator kinerja yaitu sukses penyaluran, pemanfaatan, dan pengembalian (Ditjen Perikanan Budidaya, 2004). Keberhasilan penyaluran program DPM Perikanan tidak terlepas dari prinsip penyaluran DPM yaitu : 1). Mendidik; 2). Tepat sasaran; 3). Kembali; dan 4). Berkelanjutan ( Ditjen Budidaya, 2004).

Selain dari *output*, keefektivan program DPM diukur pula dari *outcome* yang ingin dicapai, sehingga evaluasi meliputi kemajuan status dan posisi yang dicapai oleh penerima DPM, yaitu peningkatan *livelihood* (fisik) dan *mindset* (non fisik) masyarakat sasaran (Badan Ketahanan Pangan, 2007:2).

Indikator perkembangan tingkat kehidupan dikelompokkan sebagai indikator yang bersifat fisik atau yang dapat diukur secara kuantitatif, yaitu meliputi sub indikator :1). Peningkatan pendapatan; 2). Penyerapan tenaga kerja; 3). Konsumsi pangan; serta 4). Sanitasi dan kebersihan

Sementara indikator perkembangan pola pikir dikelompokkan sebagai indikator yang bersifat non fisik, yang meliputi sub indikator : 1). Meningkatnya usaha masyarakat di bidang perikanan; 2). Meningkatnya rasa kepercayaan timbal balik antara pemerintah dengan masyarakat; serta 3). Tumbuhnya pemberdayaan masyarakat dan ekonomi rakyat karena masyarakat telah menjadi subyek pembangunan.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel, yang masing-masing variabel tersebut saling

berhubungan satu sama lain. Peneliti menggunakan model Edward III (1980:10) yang mengajukan empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu : 1). Komunikasi; 2) Sumber daya; 3). Disposisi; dan 4). Struktur birokrasi

Alasan mengapa peneliti tidak menggunakan variabel lain seperti variabel kondisi sosial ekonomi dan variabel dukungan masyarakat, karena kondisi sosial ekonomi di lingkungan masyarakat petani Kabupaten Sleman relatif sama, maka peneliti tidak melihat sebagai variabel yang besar pengaruhnya terhadap keberhasilan program DPM. Sedang variabel dukungan masyarakat terhadap program kebijakan tidak dianalisis oleh peneliti karena kebijakan yang memberikan insentif kepada masyarakat, biasanya mudah mendapatkan dukungan masyarakat. Dalam hal ini DPM adalah program yang memberi insentif kepada petani ikan.

### Metode Penelitian

Pendekatan penelitian ini adalah gabungan antara pendekatan kuantitatif sederhana (statistik deskriptif) dan pendekatan kualitatif. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk mengetahui kemajuan tingkat kehidupan masyarakat (*livelihood*) dan kemajuan pola pikir (*mindset*) kelompok sasaran program DPM. Indikator kemajuan tingkat kehidupan dikelompokkan sebagai indikator yang dapat diukur secara kuantitatif. Indikator ini akan menggambarkan kemajuan fisik status KPI. Sementara indikator kemajuan pola pikir dikelompokkan sebagai indikator yang bersifat non fisik.

Data kuantitatif dikumpulkan dengan metode survei menggunakan instrumen daftar

pertanyaan/kuesioner, survei dengan menggunakan kuesioner dilaksanakan pada kelompok sasaran dengan cara mendatangi pertemuan di tingkat Kabupaten yang dilaksanakan tiap 3 (tiga) bulan. Dari 135 KPI di wilayah Kabupaten Sleman yang telah terjangkau program DPM, dalam penelitian ini merupakan populasi, maka besarnya sampel sebanyak 100.

Sedangkan untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi keefektifan pemberdayaan petani ikan, digunakan analisis kualitatif dengan menggunakan instrumen wawancara, observasi dan analisis dokumen.

Agar semua data dan informasi yang diperoleh dari hasil penelitian dapat memberikan makna yang berguna dalam rangka pemecahan masalah, maka perlu dilakukan teknik pengolahan data dan analisis data yang tepat. Data yang telah terkumpul terutama atas jawaban responden yang diperoleh melalui penyebaran kuesioner, dilakukan proses pengolahan data meliputi inventarisasi data, klasifikasi data dan tabulasi data.

Pada penelitian ini untuk mengukur kemajuan tingkat kehidupan (*livelihood*) digunakan skala Likert dengan alasan penelitian ini mengukur sikap, pendapat dan persepsi seseorang tentang fenomena kemajuan tingkat kehidupan dan pola pikir. Skala tersebut dibagi dalam lima opsi jawaban pada kuesioner dan masing-masing opsi jawaban akan diberi skor. Posisi jawaban yang menggambarkan tingkatan yang lebih tinggi akan diberikan skor yang lebih tinggi demikian juga sebaliknya.

### Hasil Penelitian

Program DPM sudah berlangsung selama lebih dari sepuluh tahun (1998 - 2009). Perkembangan Program DPM yang dilaksanakan

oleh Bidang Perikanan Dinas Pertanian Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman, dengan memanfaatkan sumber dana APBD Kabupaten Sleman selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 1. Meski jumlah alokasi APBD untuk Program

DPM terus meningkat, sehingga jumlah KPI yang dapat menikmatinya pun meningkat setiap tahun, namun baru sebagian kecil KPI yang terjangkau program tersebut.

Tabel 1. Realisasi Program DPM Dana APBD Kab. Sleman Th 1998 – 2009

No	Th Anggaran	Jml KPI Penerima Modal	Jml Modal Yg Digulirkan (Rp)
1	1998	4	80.000.000
2	1999	14	260.000.000
3	2000	14	314.000.000
4	2001	43	844.000.000
5	2002	64	984.000.000
6	2003	72	1.084.000.000
7	2004	72	1.084.000.000
8	2005	96	1.134.000.000
9	2006	89	1.275.000.000
10	2007	104	1.565.000.000
11	2008	120	2.025.000.000
12	2009	135	2.480.000.000

Sumber : Profil Perikanan Sleman Tahun 2007, 2008, 2009

Keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh Pemda Sleman menjadikan program ini baru mampu menjangkau sebagian kecil pelaku pembangunan perikanan. Sebagai gambaran, pada tahun anggaran 2007 program ini menjangkau 104 dari 301 KPI yang ada di Kabupaten Sleman, dan tahun 2009 menjangkau 135 dari 358 KPI.

Selain yang bersumber dari APBD Kabupaten Sleman, Program DPM juga didanai oleh APBN. Unit Pelayanan Pengembangan

(UPP) yang dibentuk dengan SK Bupati Nomor 79/Kep.KDUA/2006 tanggal 26 Maret 2006, yang beranggotakan perwakilan pelaku utama pembangunan perikanan, telah melaksanakan perannya dalam pengelolaan DPM bidang perikanan di Sleman khususnya yang bersumber dana dari APBN. Adapun realisasi program DPM yang bersumber dana dari APBN tersaji dalam

Tabel 2.

Tabel 2. Realisasi Program DPM Dana APBN Th 2002 – 2009

No.	Tahun Anggaran	Jumlah KPI Penerima DPM	Jumlah Modal Yang Digulirkan (Rp)
1	2002	4	171.142.000
2	2003	15	895.000.000
3	2004	11	505.000.000
4	2005	12	625.000.000
5	2006	12	550.000.000
6	2007	12	550.000.000
7	2008	5	237.500.000
8	2009	7	195.000.000

Sumber : Profil Perikanan Sleman Tahun 2007, 2008, dan 2009

Dari Tabel 2 dapat dijelaskan bahwa sumbangan dana APBN hanya dapat menjangkau 15 KPI pada tahun 2003, dan bahkan turun secara terus menerus hingga pada tahun 2008 hanya tinggal 30%-nya. Meski tahun 2009 naik lagi, namun tidak cukup berarti. Adapun prosentase KPI yang berhasil dijangkau Program DPM dalam kurun waktu 1998 – 2009 dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. KPI Yang Terjangkau Program DPM Dana APBD Di 1998 – 2009

No.	Tahun Anggaran	Jml KPI Di Kab Sleman	Jml KPI Yang Terjangkau Program	Prosentase (%)
1	1998	-	4	-
2	1999	-	14	-
3	2000	-	14	-
4	2001	-	43	-
5	2002	240	64	26,67
6	2003	259	72	27,80
7	2004	273	72	26,37
8	2005	287	96	33,45
9	2006	305	89	29,18
10	2007	301	104	34,55
11	2008	315	120	38,09
12	2009	358	135	37,71

Sumber : Diolah dari profil Perikanan Sleman Tahun 2007, 2008 dan 2009

Dalam Tabel 3 dapat dilihat bahwa prosentase KPI yang telah terjangkau Program DPM hingga tahun 2009 hanya sebesar 37,71% dari seluruh KPI yang ada di Kabupaten Sleman. Prosentase ini menjadi semakin kecil, apabila angka pembandingnya seluruh petani ikan yang ada di Kabupaten Sleman, seperti tampak pada Tabel 4.

Dalam Tabel 4 dapat dilihat bahwa pembudidaya ikan di Kabupaten Sleman cukup banyak, 28.075 orang. Dari jumlah tersebut hanya 52,24 % yang menjadi anggota KPI tergabung dalam 358 kelompok. Dari jumlah 358 KPI pada tahun 2009 hanya 135 KPI yang telah terjangkau program penguatan modal, atau sebesar 37,71 %. Dengan demikian masih sangat kecil prosentase pembudidaya ikan di Kabupaten Sleman yang dapat dijangkau program DPM, yaitu 9,35 %.

Tabel 4. Pelaku Pembangunan Bidang Perikanan Kab. Sleman Tahun 2009

No	Kecamatan	KPI	Anggota Kelompok	Petani di luar KPI	Petani Ikan	% petani yang mjd Anggota KPI
1	Gamping	16	496	480	976	50,81
2	Godean	43	1.114	691	1.805	61,71
3	Moyudan	26	709	1.779	2.488	28,50
4	Minggir	17	419	6.273	6.692	6,26
5	Sayegan	28	828	434	1.262	65,61
6	Mlati	35	611	409	1.220	59,90
7	Depok	22	791	706	1.497	52,84
8	Berbah	18	467	276	743	62,85
9	Prambanan	16	387	46	433	89,38
10	Kalasan	16	501	676	1.177	42,57
11	Ngemplak	25	764	477	1.241	61,16
12	Nganglik	11	216	254	470	45,96
13	Sleman	24	772	621	1.393	55,42
14	Tempel	21	548	1.243	1.791	30,60
15	Turi	19	515	1.495	2.010	25,62
16	Pakem	15	346	552	898	38,53
17	Cangkringan	16	409	1.770	2.179	18,77
	Jumlah	358	9.893	18.182	28.075	35,24

Sumber : Diolah dari Profil Perikanan Sleman Tahun 2009

Dengan pembentukan Unit Pelayanan Pengembangan (UPP) Perikanan di tingkat Kabupaten yang telah dibina oleh Dinas dan ditetapkan dengan SK Bupati serta anggotanya terdiri atas KPI, tenaga pendamping teknologi dan unsur dinas, sangat penting perannya karena UPP sebagai organisasi KPI yang bertindak sebagai lembaga usaha dan bergerak dalam bidang pengembangan budidaya perikanan serta usaha-usaha penunjang yang berkaitan dengan usaha perikanan bersifat produktif.

Sebagai lembaga kelompok, UPP mampu berperan sebagai wadah dalam menyelesaikan masalah di bidang usaha perikanan budidaya, penyampaian informasi teknologi baik internal maupun eksternal. Selain itu UPP juga mampu membangun kemitraan usaha serta menjembatani hubungan dengan mitra atau lembaga keuangan maupun pemerintah (pusat dan daerah).

Kedudukan UPP di Kabupaten Sleman tertuang dalam SK Bupati Sleman Nomor

79/Kep.KDH/A/2006 yang anggotanya terdiri atas para pembudidaya ikan, unsur Bidang Perikanan dan PPL Perikanan. Sebagai organisasi KPI, peran UPP tidak hanya mengembangkan pembudidaya ikan sebagai pelaku pembangunan (ekonomi), dalam program ini UPP juga berperan sebagai pengelola DPM mulai dari pemberian rekomendasi terhadap usulan kelompok, pembuatan laporan pemanfaatan DPM, hingga mengelola pengembalian dan perguliran.

Oleh karena itu meskipun masih dalam tahap awal pembentukan namun kedepan peran dan kelembagaan UPP dapat diperkuat. Bahkan tidak mustahil UPP dapat dikembangkan menjadi lembaga penyalur independen atau semacam banknya petani. Sebagai langkah awal dalam mempersiapkan UPP sebagai banknya petani adalah dengan meningkatkan kualitas pembudidaya ikan dan pemberdayaan UPP, mengingat suatu saat diharapkan keanggotaan UPP adalah murni pembudidaya ikan, Dinas hanya berperan sebagai pengawas. Peningkatan SDM pembudidaya ikan dan memperkuat

kelembagaan UPP adalah strategi yang harus dijalankan oleh pemerintah menuju UPP yang kuat dan berdaya.

Pembentukan dan pengembangan UPP pada hakekatnya adalah upaya pemberdayaan kelompok melalui kelembagan ekonomi walaupun pada prakteknya aspek non ekonomi senantiasa melekat pada kelembagaan yang saling mendukung.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan Program DPM melalui mekanisme baru yaitu pinjaman perbankan, pemerintah dalam hal ini Ditjen Perikanan Budidaya menempatkan dananya sebagai jaminan di rekening giro UPP di Bank pelaksana tanpa diberikan buku cek / bilyet giro. Selanjutnya yang akan dikucurkan sebagai kredit adalah dana pihak perbankan.

Berbeda dengan pelaksanaan Program DPM sebelumnya yaitu tanpa mekanisme pinjaman perbankan, sebelum dibentuk UPP, pengelolaan DPM sejak mulai penyaluran, pencatatan pengembalian (angsuran), perguliran sampai pelaporan dilakukan oleh Bidang Perikanan. Namun setelah UPP terbentuk, tugas tersebut diambil alih oleh UPP.

Sedangkan Sentra Usaha adalah organisasi profesional berdasarkan kebersamaan (koperasi) yang merupakan gabungan dari KPI dengan komoditas sejenis dan merupakan anggota UPP yang berkedudukan di tingkat kecamatan (Ditjen Perikanan Budidaya, 2004). Tujuan dibentuknya sentra usaha adalah mewujudkan tujuan UPP dengan memberikan pelayanan yang sesuai dengan komoditas masing-masing anggota (gurami, lele, udang galah, dan nila) ditingkat kecamatan.

Selain itu, terdapat Kawasan Sentra Pengembangan Perikanan (KSPP) Kabupaten Sleman, adalah suatu kawasan sentra usaha budidaya di tingkat kecamatan dengan komoditas

unggulan tertentu yaitu udang galah, lele, gurami, nila, mas dan ikan hias. Penetapan KSPP didasarkan atas daya dukung sumber daya alam dan lahan untuk pengembangan komoditas tertentu. Tidak semua kecamatan yang ada di Sleman menjadi wilayah KSPP. Dari 17 Kecamatan yang ada, hanya 9 diantaranya dikembangkan menjadi wilayah KSPP.

Atas dasar KSPP inilah sentra usaha dibentuk. Kelompok-kelompok yang mempunyai komoditas sejenis atau lebih dominan membudidayakan gurami akan bergabung ke dalam Sentra Usaha Gurami. Demikian pula dengan kelompok yang mempunyai komoditas sejenis atau lebih dominan membudidaya lele akan bergabung ke dalam Sentra Usaha Lele di wilayah kecamatan masing-masing. Dengan demikian keanggotaan UPP di Kabupaten Sleman dapat terwakili oleh sentra-sentra usaha dari tiap-tiap kecamatan KSPP tersebut.

## Pembahasan

Keefektivan program pemberdayaan petani ikan melalui Program DPM oleh Bidang Perikanan Dinas Pertanian Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman adalah tinggi secara kualitas, karena telah sesuai dengan rencana program DPM baik output maupun outcome. Dengan kata lain prestasi yang telah dicapai selama sepuluh tahun implementasi Program DPM telah sesuai dengan indikator yang ditetapkan.

Program DPM sangat tinggi pengaruhnya dalam mendidik anggota KPI untuk mendapatkan modal usaha dari sumber lain. Terutama bagi KPI yang sudah dapat mengakses DPM yang bersumber dari APBD Propinsi DIY/APBN, sehingga telah tergabung dalam UPP, dapat memperoleh sarana prasarana produksi perikanan

melalui Sentra Usaha dengan sistem kredit. Meskipun angkanya masih sangat kecil  $\pm 3\%$  dari jumlah petani di Kabupaten Sleman, atau 36 dari 358 KPI yang telah tercatat dalam Buku Profil Keluarga Perikanan Sleman (10,06 %).

Namun kenyataan pahit tetap dihadapi oleh petani ikan yang tergabung dalam KPI untuk dapat mengakses modal dari perbankan. Saat dikonfirmasi kepada BPD DIY, diperoleh informasi bahwa kegamangan BPD DIY untuk mengucurkan kredit kepada petani ikan disebabkan karena : 1). Komoditi ikan yang mudah rusak, sehingga harus cepat ditangani/diolah lebih lanjut, sementara sarana dan prasarana pendukungnya masih minim; 2). Pengelolaan usaha masih tradisional sehingga skala usaha masih relatif kecil, kurang efisien; 3). Sebagian besar belum diubah menjadi produk yang memiliki nilai tambah yang tinggi; 4). Mekanisme dan struktur pasar belum efisien; dan 5). Lembaga penjamin belum ada.

Dari berbagai alasan yang dikemukakan oleh pihak BPD DIY sebagai salah satu lembaga perbankan, hingga saat ini bank masih beranggapan bahwa sektor perikanan tidak bankable dan beresiko tinggi (*high risk*), sehingga tidak mengalokasikan kredit khusus untuk perikanan budidaya. Dengan demikian Program DPM belum juga dapat terbukti mampu mendidik anggota KPI untuk mendapatkan modal diluar sumber tersebut.

Usaha anggota KPI untuk dapat mengakses modal dari luar sentra usaha UPP, masih terbentur persyaratan kepemilikan agunan, sehingga perlu upaya dari Bidang Perikanan untuk melakukan kerjasama : 1). dengan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang memiliki Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) karena KPI jelas-jelas sudah mempunyai modal ketrampilan; 2) dengan BRI yang

memiliki Kredit Usaha Rakyat (KUR), yang ditingkat pusat di desain tanpa agunan. Dengan keuntungan kurang lebih 30-60% dari nilai investasi untuk usaha pembesaran ikan dan kurang lebih 100-150 % untuk usaha pembenihan ikan, maka tingkat suku bunga 13,5 % pertahun masih dapat dijangkau oleh para petani ikan, dan lebih menguntungkan daripada mereka menggunakan jasa rentenir yang memungut bunga pinjaman 20 % per tiga bulan.

Program DPM juga telah diberikan kepada petani ikan dengan ketepatan sasaran yang tinggi, sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan yaitu : 1). Diutamakan pelaku pembangunan perikanan yang tercatat dalam buku Profil Keluarga Perikanan Sleman; 2). Dinamika kelompok berjalan dengan baik, yang ditunjukkan dengan pertemuan kelompok secara rutin, baik bulanan maupun selapanan; 3). Eksistensi pelaku pembangunan perikanan direkomendasikan oleh petugas penyuluh lapangan; 4). Usaha yang dilaksanakan calon penerima DPM sudah berjalan dengan baik; dan 5). KPI penerima modal bertanggungjawab atas aktivitas kelancaran usaha akibat DPM dan pengembaliannya.

Meskipun realitanya Program DPM baru dapat menjangkau 171 dari 358 KPI (47,76%) yang sudah tercatat dalam buku Profil Keluarga Perikanan Sleman, atau 171 dari 276 KPI yang telah dikukuhkan dengan predikat menjalankan usaha dengan baik (61,95%) atau bahkan kurang dari 15% dari seluruh petani ikan di Kabupaten Sleman yang berjumlah 28.075 orang.

Tingkat kemampuan para petani ikan dalam membayar kembali angsuran pinjaman DPM pun masuk kategori tinggi. Di dukung dengan data sekunder yang membuktikan rerata prosentase tunggakan pinjaman sebesar 3,06% dalam kurun waktu 10 tahun antara 1998-2008.

Tunggakan pokok sebesar Rp. 299.607.000,00 dan kontribusi sebesar Rp. 26.650.000,00, sehingga total tunggakan sebesar Rp. 326.257.000,00. Selama dua tahun terakhir telah terjadi penurunan prosentase tunggakan terhadap plafond DPM.

Tingkat keberlanjutan Program DPM juga tinggi, terbukti dari tahun ke tahun plafond modal DPM semakin banyak jumlahnya dan dapat dimanfaatkan oleh KPI yang juga semakin meningkat jumlahnya (Tabel 3). Pergulirannya bervariasi antara 0 (belum pernah bergulir) sampai dengan perguliran ke-8. Dapat dikatakan kinerja program DPM perikanan menunjukkan hasil yang relatif baik. Prinsip "bola salju" yang diterapkan oleh Bidang Perikanan Kabupaten Sleman dalam Program DPM ini dapat dijadikan model, telah terbukti selama 10 tahun lebih pola ini dapat berdampak ganda (*multiplier effect*), disatu sisi modal pemerintah semakin besar, di sisi lain masyarakat petani ikan semakin kuat ekonominya.

Sementara pencapaian *outcome* Program DPM berupa peningkatan pendapatan para petani ikan setelah mendapatkan pinjaman modal dari Program DPM adalah tinggi, terbukti dengan peningkatan produksi ikan konsumsi mencapai 24,68% pada tahun 2009, atau 23,31% per tahun dalam kurun waktu 2004-2009, dan 11,55% untuk produksi ikan hias. Keuntungan bersih yang diperoleh petani ikan  $\pm$  15-30% dari nilai jual produksi ikan untuk usaha pembesaran,  $\pm$  50-70% untuk usaha pembenihan ikan. Pendapatan dari usaha pembenihan ikan lebih tinggi daripada usaha pembesaran ikan, namun resiko dari usaha pembenihan juga lebih tinggi.

Penyerapan tenaga kerja dalam masyarakat yang diakibatkan adanya Program DPM pun masuk dalam kategori tinggi. Pada tahun 2009 jumlah pengusaha dalam bidang

perikanan meningkat 1.173 orang dibanding tahun 2008, meningkat 13,11% sementara tenaga kerja yang terserap dengan perkembangan usaha tersebut sebesar 132 orang atau 28,90%. Hingga tahun 2009, jumlah petani ikan di Sleman 28.075 orang, 9.893 diantaranya tergabung dalam KPI, usaha pemancingan 103 orang dan rumah makan khas ikan 51 orang dengan jumlah tenaga kerja 1.307 orang.

Peningkatan kualitas konsumsi pangan bagi para anggota keluarga KPI dengan adanya program DPM juga tinggi. Terbukti dengan pertumbuhan tingkat konsumsi ikan di Kabupaten Sleman selama tujuh tahun terakhir. Pada tahun 2002 tingkat konsumsi ikan sebesar 11,50 kg/kapita/tahun, meningkat menjadi 25,89 kg/kapita/tahun pada tahun 2009. Ini berarti peningkatan selama 7 tahun sebesar 125,13% atau rata-rata pertahun 17,87%.

Program DPM tinggi pula pengaruhnya terhadap peningkatan kebersihan lingkungan masyarakat petani ikan, khususnya area pemeliharaan ikan yang berupa kolam atau keramba. Hal ini sejalan dengan tujuan untuk mewujudkan pusat wisata mina tahun 2011 dan seringnya KPI di Sleman dijadikan ajang pelatihan dan studi banding tingkat nasional serta sebagai kawasan sentra pengembangan (mina politan). Tidak dianjurkan lagi sistem tumpang sari, di atas kolam bebas dari kandang ternak.

Program DPM berpengaruh juga pada meningkatnya usaha masyarakat di bidang perikanan, yaitu sebesar 1.173 orang atau 13,11% antara 2008-2009. Khusus untuk pedagang pengentas ikan mengalami stagnasi, disebabkan karena petani ikan dalam KPI yang tergabung dalam UPP memanfaatkan jaringan pemasaran yang ada pada Sentra Usaha. Antusiasme anggota KPI dalam meningkatkan usahanya terbukti pula dengan tingginya kehadiran mereka dalam

pelatihan / penyuluhan tentang budidaya ikan serta *tingginya tingkat penerapan iptek yang* diperoleh dari pelatihan tersebut dalam aktivitas budidaya ikan, sehingga produktivitas ikan kolam dalam KPI mencapai  $2,47 \text{ kg/m}^2$ .

Program DPM pun berpengaruh pada meningkatnya rasa kepercayaan timbal balik antara pemerintah (*Bidang Perikanan*) terhadap masyarakat petani ikan terbukti dengan *plafond* anggaran Program DPM yang semakin meningkat serta jumlah KPI penerima DPM yang juga semakin banyak. Sebaliknya, kepercayaan masyarakat petani ikan terhadap pemerintah ditunjukkan dengan *tingginya intensitas* kehadiran anggota KPI dalam pertemuan kelompok serta kepercayaan mereka bahwa PPL memperjuangkan *kepentingan para petani ikan*.

Program DPM berpengaruh pada tumbuhnya pemberdayaan masyarakat dan ekonomi rakyat, *hal ini terbukti dari* : Pertama, *tingginya penguasaan ketrampilan dan teknologi yang berkaitan dengan bidang perikanan serta peningkatan produksi ikan rata-rata 23,31%* dalam 10 tahun terakhir dan produktivitas budidaya ikan di kolam yang dikelola KPI mencapai  $2,47 \text{ kg/m}^2$ .

Kedua, meningkatnya usaha KPI menjadi lebih berorientasi bisnis, dengan mengedepankan *strategi membangun ekonomi yang berbasis kelompok sebagai wadah pelaku usaha perikanan untuk berproduksi, saling belajar dan bertukar pengalaman serta melakukan pemasaran bersama guna meningkatkan collective bargaining position* sehingga mengurangi resiko tereksplorasi oleh pihak yang kuat.

Ketiga, kemampuan berpartisipasi tanpa ada tekanan, sangat *tingginya pengaruh kepercayaan diri anggota KPI dalam keterlibatannya pada perencanaan pelaksanaan kegiatan KPI, pengawasan dan evaluasi atas*

*kesadaran masyarakat petani sendiri, bukan karena ketertarikan yang disebabkan oleh tekanan pemerintah; dan keempat, kemampuan menyiapkan hari depan keluarga. Seiring dengan meningkatnya produksi dan produktivitas yang diimbangi dengan meningkatnya permintaan, sehingga secara otomatis meningkatkan pendapatan petani ikan, dan hal ini berdampak pada tingginya kebiasaan menabung bagi anggota KPI.*

*Namun demikian, secara kuantitas, Program DPM sebagai upaya pemberdayaan petani ikan di Kabupaten Sleman, masih sangat terbatas, karena baru dapat menjangkau 47,76%* dari KPI yang sudah tercatat dalam Buku profil Keluarga Perikanan Sleman, atau kurang dari 10% dari seluruh petani ikan di Kabupaten Sleman yang berjumlah 28.075 orang.

Masih terbatasnya jumlah petani ikan di Kabupaten Sleman yang telah terjangkau program DPM disebabkan oleh terbatasnya faktor sumber daya anggaran, baik yang bersumber dari APBD Kabupaten Sleman, APBD Propinsi DIY maupun APBN, serta sumber daya manusia, khususnya PPL Perikanan.

#### **Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Keefektivan Program DPM**

Dari keempat variabel yang mempengaruhi efektivitas Program Pemberdayaan petani ikan, peneliti dapat deskripsikan sebagai berikut : Pertama, komunikasi, intensitas komunikasi antara Bidang Perikanan sebagai pelaksana program DPM dengan KPI sebagai kelompok sasaran, dengan berbagai pertemuan rutin bulanan dan tiga bulanan, berbagai media cetak (Buletin OVA, Buku Profil Perikanan Sleman dan Profil UPP) serta event berbagai lomba, pelatihan, kursus, magang dan studi banding.

Berbagai media tersebut dimaksudkan agar berbagai kebijakan publik khususnya yang bertujuan untuk pemberdayaan petani ikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak-pihak lain yang terkait, dan terbukti berpengaruh terhadap keefektifan program pemberdayaan petani ikan.

Kedua, sumber daya, yang meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sumber daya peralatan, serta sumber daya informasi dan kewenangan. Dari segi sumber daya manusia, beban kerja PPL yang rata-rata setiap PPL membina 19 KPI cukup tinggi dalam satu kecamatan. Namun dengan tingkat pendidikan pegawai yang tergolong tinggi dan didukung dengan program pendidikan dan latihan bagi pegawai, dalam bidang teknis perikanan, terbukti efektif dalam upaya peningkatan ilmu pengetahuan dan teknologi KPI, produksi dan produktifitas ikan dalam kolam KPI.

Dalam hal sumber daya keuangan, sumber daya anggaran yang masih sangat terbatas menyebabkan kuantitas pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Program DPM baru mampu menjangkau 47,76% dari 358 KPI yang ada, jika angka pembagiannya seluruh petani ikan di Kabupaten Sleman diperoleh angka yang relatif kecil yaitu kurang dari 10%.

Dengan terbatasnya sumber daya anggaran tersebut, maka salah satu aspek yang diperlukan adalah dukungan instansi terkait sehingga akan terbuka akses kepada sumber pembiayaan, baik yang berasal dari lembaga perbankan maupun non perbankan. Mengingat pelaku usaha perikanan budidaya didominasi oleh usaha kecil, maka kebutuhan pembiayaan dalam rangka meningkatkan kapasitas usaha perlu

dikembangkan melalui kerjasama dengan instansi terkait.

Dalam hal sumber daya peralatan, yang terdiri atas sepeda motor bagi PPL (masing-masing PPL difasilitasi sepeda motor), 5 Balai Benih Ikan (BBI) dengan luas kolam 31.800 m<sup>2</sup> dan 52,53 Ha Unit Pembenihan Rakyat (UPR) cukup untuk memenuhi kebutuhan benih ikan di DIY, bahkan di beberapa daerah sekitarnya. Sedangkan keberadaan 16 pasar ikan di Kabupaten Sleman berakibat inefisiensi bagi para petani ikan dalam pemasaran produksi ikannya, namun petani ikan yang tergabung dalam UPP cukup terbantu dengan keberadaan kegiatan pemasaran dan kemitraan dalam Sentra Usaha.

Mengenai sumber daya informasi dan kewenangan yang dimiliki oleh PPL dalam penilaian terhadap kelayakan KPI untuk memperoleh pinjaman DPM, serta kewenangan pengurus KPI dalam menentukan plafond pinjaman diantara para anggotanya sangat berpengaruh terhadap keefektifan program pemberdayaan petani ikan. Tingginya tingkat kesadaran PPL tentang hal tersebut memotivasi PPL untuk melakukan seleksi yang sangat ketat terhadap kegiatan kelompok, dinamika kelompok dan permodalan kelompok.

Ketiga, tingginya disposisi pelaku kebijakan Program DPM berpengaruh terhadap keefektifan program pemberdayaan petani ikan. Disposisi adalah kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara sungguh-sungguh sehingga tujuan kebijak dapat diwujudkan. Sampai saat ini diyakini bahwa disposisi ini akan muncul diantara para pelaku kebijakan, apabila kebijakan tersebut akan menguntungkan tidak hanya bagi organisasinya tetapi juga bagi dirinya.

Bagi pegawai di Bidang Perikanan, Program DPM tersebut memberi keuntungan pula bagi dirinya, sehingga mereka memiliki kemauan untuk secara terus menerus memotivasi, membina dan membimbing anggota KPI untuk menjadi lebih baik, sehingga mendapat kesempatan memperoleh pinjaman DPM. Setiap pejabat struktural dan fungsional dilibatkan pada Program DPM. Keterlibatan mereka akan mendapatkan kontra prestasi yang dialokasikan dari kontribusi para petani ikan. Dari kontribusi 6% DPM tersebut, 3% dipergunakan untuk biaya operasional dan 3% lainnya untuk memperbesar modal DPM yang akan digulirkan berikutnya.

Keempat, struktur birokrasi, yang mencakup dimensi fragmentasi dan *Standart Operating Procedure (SOP)*. Dengan penyederhanaan struktur organisasi Bidang Perikanan dari empat seksi menjadi tiga seksi sesuai dengan Perda Kabupaten Sleman No. 9 tahun 2009, yang terdiri atas Seksi Bina Usaha, Seksi Bina Produksi, dan Seksi Pengembangan Perikanan, semakin mengurangi kemungkinan terjadi fragmentasi dan distorsi komunikasi, sehingga semakin mendukung keefektifan program pemberdayaan petani ikan, demikian juga dengan kejelasan mekanisme pelaksanaan Program DPM.

### Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis maka dapat peneliti simpulkan bahwa: Pertama, keefektifan program pemberdayaan petani ikan melalui DPM adalah tinggi dari kualitas output, terbukti dengan; pengaruhnya dalam mendidik anggota KPI untuk mendapatkan modal usaha dari sumber lain, ketepatan sasaran, kemampuan anggota KPI dalam membayar angsuran, dan tingkat keberlanjutan program.

Kedua, dari sisi *outcome*, termasuk cukup tinggi keefektifannya, terbukti dengan; peningkatan pendapatan para petani ikan, penyerapan tenaga kerja, peningkatan kualitas konsumsi pangan, peningkatan jumlah pembudidaya ikan, peningkatan rasa kepercayaan timbal balik antara pemerintah dengan para petani, serta tumbuhnya pemberdayaan masyarakat dan ekonomi rakyat.

Ketiga, secara kuantitas jangkauan program DPM masih sangat terbatas, kurang dari 10 % dari seluruh petani ikan di Kabupaten Sleman, hal ini terjadi karena terbatasnya alokasi anggaran untuk program DPM tersebut.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya keefektifan program pemberdayaan petani ikan melalui Program DPM oleh Bidang Perikanan Dinas Pertanian Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman adalah faktor: Pertama, komunikasi yang intensif antara PPL Perikanan dengan para petani ikan sebagai kelompok sasaran maupun komunikasi intern Bidang Perikanan sebagai pengambil keputusan sekaligus implementor program; Kedua, faktor sumber daya, terutama sumber daya peralatan, informasi dan kewenangan yang dimiliki oleh Bidang Perikanan, PPL Perikanan dan Pengurus KPI.

Ketiga, disposisi pelaku kebijakan program DPM, yang didukung dengan adanya tunjangan fungsional PPL Perikanan, Bantuan Operasional Penyuluh (ROP) dan biaya operasional program DPM; dan keempat, struktur organisasi yang telah disederhanakan dan kejelasan mekanisme Program DPM.

### Saran

Berdasarkan hasil evaluasi implementasi program DPM sebagai program pemberdayaan

petani ikan oleh Bidang Perikanan Dinas Pertanian Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman, saran yang diajukan oleh peneliti adalah Bidang harus berupaya meningkatkan jumlah dana bagi Program DPM. Upaya tersebut dapat dilakukan melalui : Pertama, untuk menambah sumber daya anggaran Program DPM, Bidang Perikanan harus menjalin kerjasama dengan pihak perbankan maupun instansi pemerintah yang lain seperti Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi, yang mempunyai program Nasional Pemberdayaan Masyarakat sehingga dapat menjangkau petani ikan yang hingga saat ini belum memperoleh pinjaman DPM.

Kedua, kerjasama dengan perbankan yang memiliki program Kredit Usaha Rakyat (KUR), yang ditingkat pusat didesain tanpa agunan untuk usaha mikro, perlu dilakukan oleh Bidang Perikanan dengan dasar pertimbangan prospek kegiatan usaha, bukan berdasarkan agunan; dan ketiga, melalui Sentra Usaha yang berada di bawah UPP, Bidang Perikanan dapat bekerjasama dengan perusahaan-perusahaan penyedia sarana prasarana produksi perikanan yang berupa pakan ikan, obat-obatan sehingga petani ikan anggota KPI yang belum terjangkau program DPM setidaknya dapat membelinya dengan harga yang lebih murah daripada harga dipasaran pada umumnya.

### Daftar Pustaka

- Dinas Pertanian Perikanan dan Kehutanan Sleman  
Bidang Perikanan, 2008, *Profil Perikanan Sleman Tahun 2007*
- \_\_\_\_\_, 2009, *Profil Perikanan Sleman Tahun 2008*
- \_\_\_\_\_, 2010, *Profil Perikanan Sleman Tahun 2009*

Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi DIY, 2009, *Petunjuk Pelaksanaan Bantuan Sarana Budidaya Ikan APBD*, Yogyakarta.

Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya, 2004, *Petunjuk Pelaksanaan Penyaluran, Pengembalian Perguliran Dana Penguatan Modal dan Kelembagaan*, Jakarta.

Dunn, W.N., 2004, *Public Policy Analysis : An Introduction*. Third Edition. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice-Hall.

Edwards III, George, C., 1980, *Implementing Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarterly Press.

Molcong, L.J., 2009, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosda Karya.

Subarsono, A.G., 2008, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.