

**ANALISIS KELEMBAGAAN PROGRAM PEMBERDAYAAN EKONOMI  
MASYARAKAT PESISIR (PEMP) DI KECAMATAN TOBELO,  
KABUPATEN HALMAHERA UTARA**

*Institutional Analysis of Coastal Community Economic Empowerment Program  
(PEMP) In District Tobelo North Halmahera Regency*

Pitson Kutani<sup>1</sup>, Budy Wiryawan<sup>2</sup>, Tri Wiji Nurani<sup>2</sup>

*Abstract*

*Optimizing the implementation and achievement of program objectives PEMP highly dependent on role and performance of institutional PEMP as a locomotive of the program. This the purpose of this study was to 1) evaluate the rule and performance of institutional PEMP; 2) analyzing the sustainability of the institutional status PEMP; 3) and identify strategies to strengthen institutional PEMP. This research was conducted in the district of North Halmahera District Tobelo in June-November 2009. Primary data collection is done by a participatory approach using interviews, questionnaires and observation. Respondent in this study is the management board (2 person) of each institution or group involved in the program PEMP (DKP Country, LEPP-M3, MI, TD and KMP). The primary data collected were analyzed using RAPFISH method to analyze the status of institutional sustainability and IFAS and EFAS matrix method for evaluation of internal conditions and external groups, as well as SWOT analyze the status of institutional performance is largely (80%) the role and performance indicators belong to very important (>80–100) and a small portion (20%) classified as self-important (>60–80). Score assessment of the rule and institutional performance based on field condition showed that the majority (45%) indicator only has (>40–60) optimal/good value, even some less optimal (30 %) and bad (5 %). Institutional sustainability of the program resulted in Tobelo was Good (42.17). Strategies for institutional strengthening program in the District PEMP Tobelo, among others: a) optimizing the role and performance of institutional PEMP; b) expanding the network of institutions and enterprises; c) diversification of institutional and business system in accordance with the potential and problems of the region; d) Optimization of media publicity and promotion agencies and business; e) improved financial management and business systems, f) improve internal communication and external communication agencies, and g) affirm and uphold the institutional rules and business systems.*

*Keywords : institutional, PEMP, performance, role, sustainability*

---

<sup>1</sup> Lulusan program magister sains pada Mayor Sistem dan Pemodelan Perikanan Tangkap, Sekolah Pascasarjana IPB

<sup>2</sup> Dosen pada Departemen Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan, FPIK. IPB

# 1 PENDAHULUAN

## 1.2 Latar Belakang

Kabupaten Halmahera Utara merupakan salah satu kabupaten di Indonesia yang sebagian besar wilayahnya berupa pesisir dan lautan, memiliki sumberdaya hayati dan non hayati yang cukup tinggi. Besarnya potensi tidak mampu melepaskan masyarakat yang hidup di sekitar kawasan pesisir terlepas dari stigma kemiskinan. Hal tersebut menjadi alasan Kabupaten Halmahera Utara menjadi salah satu daerah tempat pelaksanaan program PEMP, khususnya Kecamatan Tobelo.

Program tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui penguatan kelembagaan sosial ekonomi dengan mendaya-gunakan sumberdaya laut dan pesisir secara berkelanjutan. Penggunaan pendekatan kelembagaan menjadi landasan dalam pelaksanaan program tersebut, karena beberapa alasan pertimbangan, antara lain 1) memperbesar kemampuan sumberdaya dan meningkatkan skala usaha ekonomi kolektif yang dimiliki masyarakat, 2) meningkatkan posisi tawar kolektif dalam mengakses modal, pasar, teknologi, dan kebijakan, 3) mengembangkan kemampuan koordinasi dan kerja sama kemitraan dalam pengelolaan kegiatan ekonomi kolektif untuk mendukung dinamika ekonomi kawasan, dan 4) memudahkan pengontrolan terhadap perjalanan ekonomi bersama (Kusnadi 2003).

Berdasarkan hal pertimbangan tersebut maka pelaksanaan program PEMP dibentuk dan dilibatkan berbagai lembaga untuk memenuhi berbagai fungsi kelembagaan antara lain 1) pengambil kebijakan dan pengawasan; 2) pengelolaan keuangan; 3) pendampingan; dan 4) pemanfaat atau pengguna program. Adapun lembaga yang dibentuk dan dilibatkan dalam pelaksanaan program PEMP tersebut yaitu 1) Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten, 2) Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina (LEPP-M3), 3) Konsultan Manajemen (KM), 4) Tenaga Pendamping Desa (TPD), 5) Bank Pelaksana (Jika Ada), dan 6) Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP). Keberadaan setiap lembaga memiliki fungsi masing-masing yang sangat penting bagi optimalnya pelaksanaan program (Nasution, *et al.* 2007). Sehingga untuk optimalisasi pelaksanaan program PEMP

diperlukan kerja keras dan sinergis antar lembaga, karena kelembagaan menjadi penggerak semua proses pelaksanaan program PEMP.

Sebagai salah satu kecamatan yang telah menerima dan melaksanakan program PEMP dari sejak tahun 2004 sampai dengan 2008, banyak hal yang perlu di evaluasi terutama aspek kelembagaan. Walaupun program PEMP telah berakhir, evaluasi tetap diperlukan sebagai bahan atau referensi bagi program-program pemberdayaan masyarakat yang lainnya. Berdasarkan kondisi tersebut maka perlu dilakukan Analisis Kelembagaan Program PEMP di Kabupaten Halmahera Utara khususnya di Kecamatan Tobelo.

## **1.2 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah 1) menentukan fungsi dan kinerja PEMP di Kecamatan Tobelo; 2) menentukan tingkat keberlanjutan kelembagaan program PEMP di Kecamatan Tobelo; dan 3) mengidentifikasi strategi untuk meningkatkan kondisi kelembagaan dalam pelaksanaan PEMP ke depan.

## **2 METODE PENELITIAN**

### **2.1 Waktu dan Tempat**

Penelitian lapang dilakukan pada tahun 2010, pengambilan data dilakukan selama 2 bulan (bulan Juni s/d Juli). Lokasi pengambilan data dilakukan di Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmahera Utara, Provinsi Maluku Utara. Pengambilan data difokuskan pada lembaga dan atau kelompok yang terlibat dalam pelaksanaan program PEMP di Kecamatan Tobelo.

### **2.2 Metode Pengumpulan Data**

Data yang dikumpulkan berupa data primer dan data sekunder. Data primer yang dikumpulkan meliputi 1) peranan dan Karakteristik lembaga; dan 2) potensi dan permasalahan kelembagaan. Sedangkan data sekunder yang dikumpulkan antara lain 1) Demografi Kecamatan Tobelo dan Kabupaten Halmahera (BPS kecamatan dan kabupaten) dan 2). Laporan Pelaksanaan PEMP (laporan kegiatan dan jurnal). Pengumpulan data primer dilakukan dengan metode *participatory rural appraisal* (PRA) menggunakan kuisioner dan wawancara. Responden dalam

penelitian ini ditentukan secara *purposive sampling* (pemilihan disengaja) yaitu *stakeholder* yang terlibat langsung dalam kelembagaan PEMP (pengurus), meliputi 1) Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten, 2) LEPP-M3, 3) Konsultan Manajemen (KM), 4) Tenaga Pendamping Desa (TPD), dan 5) Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP).

### 2.3 Analisis Data

Analisis data yang digunakan yaitu 1) analisis RAPFISH untuk mengetahui keberlanjutan kelembagaan; dan 2) analisis IFAS untuk mengidentifikasi strategi-strategi alternatif kelembagaan.

#### 1) Analisis keberlanjutan kelembagaan

Metode yang digunakan dalam analisis keberlanjutan kelembagaan program PEMP ini adalah menggunakan metode *Rapid Appraisal for Fisheries* (RAPFISH) yang dimodifikasi sesuai dengan kebutuhan. RAPFISH adalah teknik untuk mengevaluasi keberlanjutan sumberdaya (perikanan) secara komprehensif berdasarkan atribut/indikator yang mudah untuk di-*skoring* (Fauzi 2002). Perhitungan RAPFISH dihitung manual menggunakan program Excel. Penentuan tingkat keberlanjutan kelembagaan mengacu pada DKP (2007) yang mengkategorikan nilai *sustainable indeks criteria* (SIC) menjadi 5 kategori (Tabel 1).

Tabel 1 Kategori keberlanjutan kelembagaan Program PEMP

SIC	Status
0,00 – 20,00	Buruk
>20,00 – 40,00	Kurang
>40,00 – 60,00	Cukup Baik
>60,00 – 80,00	Baik
>80,00 – 100,00	Sangat Baik

Sumber : DKP (2006)

#### 2) Analisis kondisi internal dan eksternal kelembagaan

Analisis kondisi internal dan eksternal kelembagaan PEMP di Kecamatan Tobelo menggunakan metode *internal factors analysis summary* (IFAS) dan *eksternal factors analysis summary* (EFAS). Penilaian dengan metode ini didasarkan pada nilai penting suatu atribut/indikator dan pengaruh atribut tersebut terhadap atribut yang laian dalam satu faktor (Marimin, 2008). Proses penilaian

tersebut sebagai berikut:

- (1) Pengelompokkan atribut kedalam 4 faktor, yaitu kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman. Pengelompokkan atribut kedalam faktor kekuatan dan kelemahan didasarkan pada nilai atau status kondisi saat ini, dimana atribut yang memiliki status Buruk s/d Kurang optimal/Kurang baik masuk faktor kelemahan, sedangkan atribut dengan status Optimal/baik s/d sangat optimal/sangat baik masuk faktor kekuatan.
- (2) Penilaian atribut pada masing-masing faktor berdasarkan nilai penting (bobot), pengaruh (rating). Nilai penting berkisar antara 0 (tidak penting) s/d 100 (sangat penting), sedangkan Nilai pengaruh atau rating berkisar antara 1 (tidak berpengaruh) s/d 5 (sangat berpengaruh). Dilakukan penghitungan skor berdasarkan perkalian antara nilai penting/bobot dengan pengaruh/rating.
- (3) Atribut yang memiliki skor tertinggi merupakan atribut kunci dalam suatu faktor.

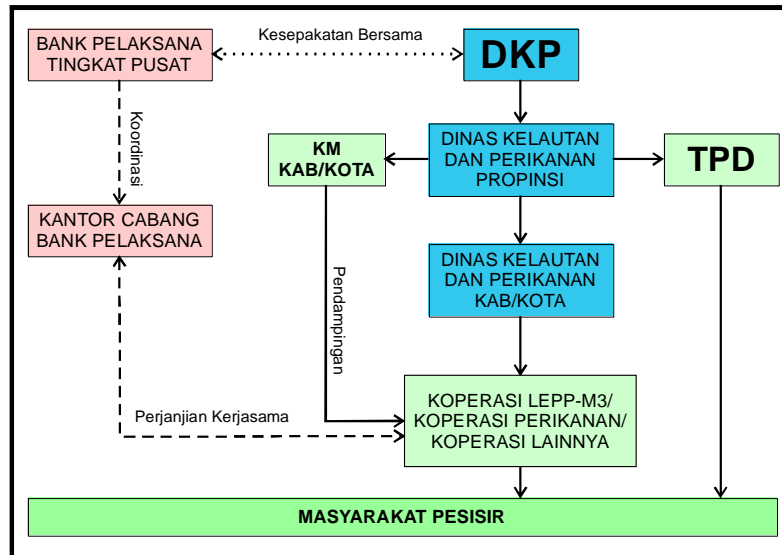
### **3 HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **3.1 Fungsi dan Kinerja Kelembagaan PEMP**

Program PEMP merupakan salah satu program pemerintah yang cukup besar dan melibatkan berbagai pihak (*multi-stakeholder*), mulai dari pusat sampai pada tingkat desa. Secara umum kelembagaan program PEMP di kecamatan Tobelo terdiri dari 1) Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten, 2) LEPP-M3, 3) Konsultan Manajemen (KM), 4) Tenaga Pendamping Desa (TPD), dan 5) Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP).

##### **1) Dinas Perikanan dan Kelautan (DKP) Kab. Halmahera Utara**

Dinas Kelautan kabupaten sebagai penanggung jawab operasional program bertugas menetapkan Konsultan Manajemen (KM) kabupaten, menetapkan koperasi pelaksana, sosialisasi, dan publikasi tingkat kabupaten, pembentukan LKM (Lembaga Keuangan Mikro) bagi kabupaten penerima baru Program PEMP, perekrutan TPD (Tenaga Pendamping Desa), pelatihan, monitoring, evaluasi dan pelaporan (Gambar 1).



Gambar 1 Fungsi dan hubungan kelembagaan PEMP di Halmahera Utara.  
 Sumber: Koperasi LEPP-M3

Berat dan banyaknya tanggung jawab DKP kabupaten dalam pelaksanaan program PEMP membutuhkan kemantapan organisasi dan sumberdaya manusia serta profesionalisme yang tinggi. Berdasarkan Laporan Evaluasi PEMP oleh Departemen Kelautan dan Perikanan, terdapat 10 atribut untuk menilai kinerja dan fungsi kelembagaan penanggung jawab PEMP di daerah. Berdasarkan penilaian stakeholder (skor 1 s/d 100) terhadap fungsi dan kinerja kelembagaan DKP dapat diketahui bahwa terdapat 4 atribut kategori baik dan 6 atribut kategori kurang baik (Tabel 2).

Tabel 2 Penilaian kelembagaan DKP kabupaten dalam pelaksanaan program PEMP di Kecamatan Tobelo

No	Atribut	Skor	Kategori
1	Kesesuaian kualifikasi SDM	40.647	Kurang
2	Kemantapan organisasi pelaksana	57.235	Baik
3	Pemahaman tupoksi	66.412	Baik
4	Pelaksanaan tupoksi	42.824	Kurang
5	Pelaksanaan sistem dan mekanisme pencairan DEP	32.118	Kurang
6	Mekanisme pengawasan DEP	43.471	Kurang
7	Obyektifitas dan transparansi penetapan KM, TPD, KMP	40.882	Kurang
8	Relevansi rencana dengan anggaran	30.176	Kurang
9	Pelaporan periodik	49.059	Kurang
10	Kesesuaian honor terhadap kinerja	64.412	Baik

2) Konsultan Manajemen (KM) kabupaten dan Tim Pendamping Desa (TPD)

Konsultan Manajemen (KM), yaitu konsultan yang membantu aspek teknis dan manajemen Dinas Kelautan dan Perikanan kabupaten dalam pelaksanaan Program PEMP. Sedangkan Tim Pendamping Desa (TPD), yaitu tenaga profesional yang bertugas mendampingi masyarakat selama kegiatan program dalam bentuk menyusun perencanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat, terutama dalam upaya menyiapkan rencana usaha, mengakses modal, dan pengelolaan kegiatan usahanya. TPD diutamakan berkualifikasi minimal D3 di bidangnya dan berasal dari daerah sekitar kegiatan program.

Berdasarkan penilaian stakeholder (skor 1 s/d 100) terhadap fungsi dan kinerja kelembagaan KM dan TPD dapat diketahui bahwa terdapat 5 atribut yang kategori baik dan 5 atribut lainnya kategori kurang baik (Tabel 3).

Tabel 3 Penilaian kelembagaan KM dan TPD dalam pelaksanaan program PEMP di Kecamatan Tobelo

No	Atribut	Skor	Kategori
1	Kesesuaian kualifikasi organisasi	67.824	Baik
2	Kesesuaian kualifikasi SDM	52.118	Baik
3	Pemahaman tupoksi	66.765	Baik
4	Pelaksanaan tupoksi	43.765	Kurang
5	Mekanisme pendampingan	31.941	Kurang
6	Relevansi rencana dengan pelaksanaan	30.176	Kurang
7	Relevansi rencana dengan anggaran	57.882	Baik
8	Pelaporan periodik TPD	56	Baik
9	Kemajuan hasil pendampingan	38.294	Kurang
10	Kesesuaian honor terhadap kinerja	62.647	Kurang

3) Lembaga Ekonomi Pengembangan Pesisir Mikro Mitra Mina (LEPP-M3)

LEPP-M3 berperan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat pesisir melalui menumbuhkembangkan kemandirian kewirausahaan masyarakat pesisir secara berkelanjutan. LEPP-M3 Kabupaten Halmahera Utara dibangun oleh masyarakat pesisir secara partisipatif pada tanggal 27 Juni 2004. Lembaga ini berbadan hukum koperasi dalam menjalankan fungsinya; koperasi menerima DEP sebagai hibah yang dijamin kepada perbankan untuk mendapatkan pinjaman. Dana pinjaman selanjutnya disalurkan ke masyarakat pesisir melalui LKM Swamitra Mina, USP atau BPR Pesisir milik koperasi.

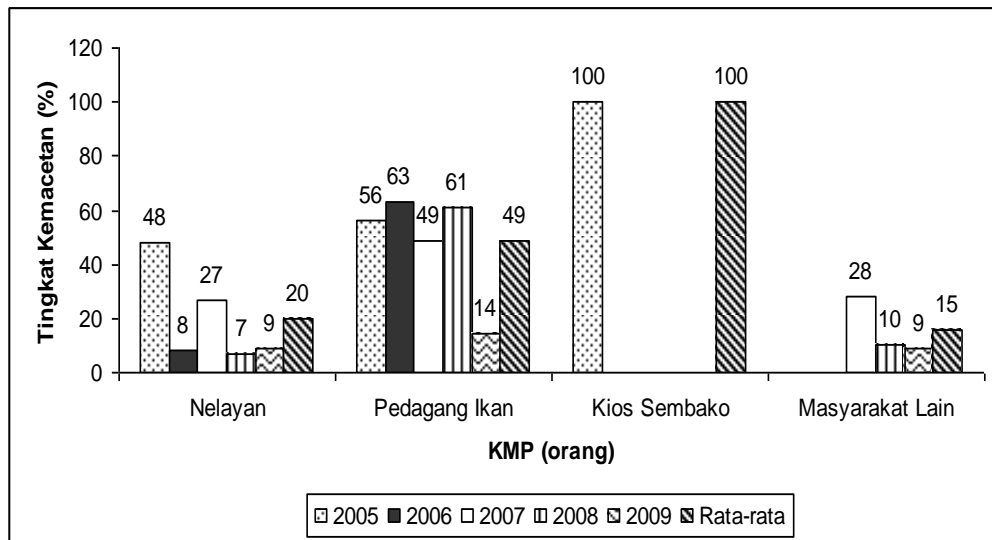
Berdasarkan penilaian *stakeholders* (skor 1 s/d 100) terhadap fungsi dan kinerja kelembagaan LEPP-M3, dapat diketahui bahwa terdapat 4 atribut tergolong baik, 5 atribut tergolong kurang dan 1 atribut buruk (Tabel 4). Salah satu atribut yang termasuk dalam golongan baik adalah kesesuaian kualifikasi organisasi. Hal ini terlihat pada LEPP-M3 sudah memiliki badan hukum koperasi dengan No: 03/BH/DISPERINDAGKOP-UKM/HU/VII/2004.

Tabel 4 Penilaian kelembagaan LEPP-M3 dalam pelaksanaan program PEMP di Kecamatan Tobelo

No	Atribut	Skor	Kategori
1	Kesesuaian kualifikasi organisasi	67.529	Baik
2	Kapasitas dan kapabilitas SDM pengurus koperasi	50.412	Baik
3	Kondisi kesehatan keuangan Koperasi LEPP-M3	30.059	Kurang
4	Proporsi daya serap dan pengembalian anggaran DEP	23.235	Buruk
5	Sistem kepengurusan LEPP-M3	45.176	Kurang
6	Relevansi rencana dengan anggaran	45.294	Kurang
7	Pelaporan periodik perkembangan kinerja	52.765	Baik
8	Transparansi laporan keuangan	41.765	Kurang
9	Pembinaan bank thdp LEPP-M3	50.118	Baik
10	Kesesuaian honor terhadap kinerja (kepuasan)	40.059	Kurang

Proporsi daya serap dan pengembalian anggaran atau masih tingginya tingkat kemacetan pengembalian DEP dari KMP merupakan kejadian yang dapat memperburuk kondisi keuangan lembaga. Kondisi tersebut terus terjadi dari tahun ketahun (Gambar 2). Hal ini disebabkan karena masih kurangnya tingkat kesadaran dan tanggung jawab pelaku atau KMP.





Gambar 2 Tingkat kemacetan DEP-PEMP dari tahun 2005 hingga 2009 (Sumber: LEPP-M3 Halmahera Utara)

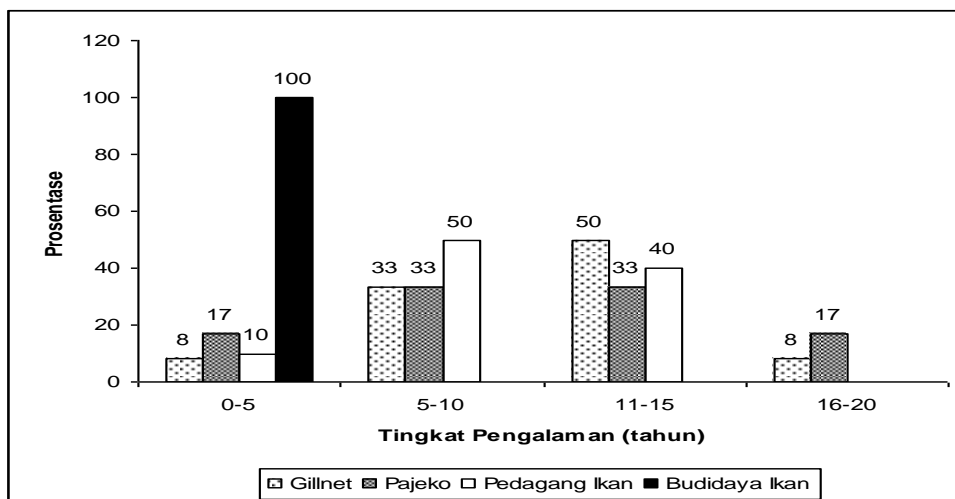
#### 4) Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP)

KMP merupakan kelompok masyarakat yang terpilih untuk memperoleh dana ekonomi produktif untuk melaksanakan dan mengembangkan usaha perekonomian. Kelompok ini terbentuk atas kesamaan profesi atau usaha dan atau lokasi. KMP yang ada di Tobelo antara lain Kelompok Nelayan, Kelompok Pedagang Ikan, Kelompok Kios Sembako. Kelompok-kelompok tersebut tidak berbentuk lembaga atau organisasi yang memiliki kepengurusan, karena kesadaran dan keterampilan masyarakat untuk berorganisasi masih sangat rendah. Penyebutan kelompok-kelompok tersebut dalam kelembagaan PEMP hanya untuk mempermudah dalam pembukuan lembaga LEPP-M3. Penilaian responden tentang fungsi dan kinerja KMP di Kecamatan Tobelo, dapat diketahui bahwa ada 3 atribut penilaian KMP yang kategori baik, 4 atribut kategori buruk dan 3 atribut kategori kurang (Tabel 5).

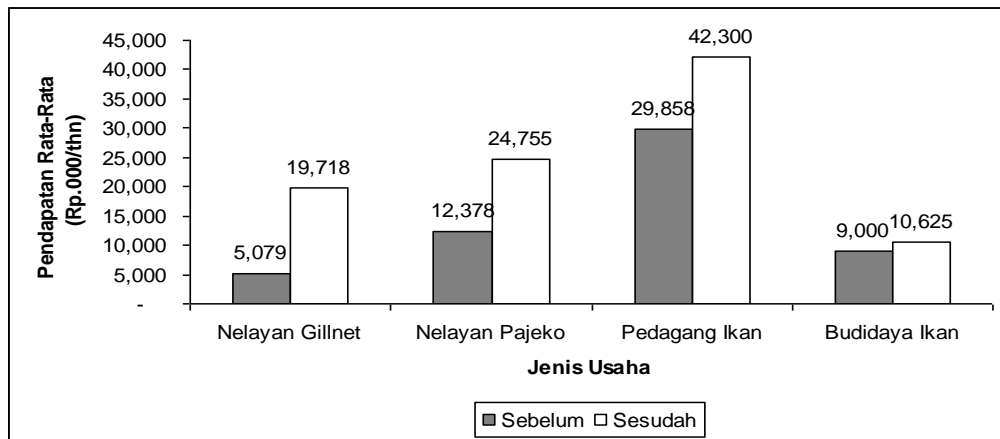
Tabel 5 Penilaian kelembagaan KMP dalam pelaksanaan program PEMP di Kecamatan Tobelo

No	Atribut	Skor	Kategori
1	Status penerima (kelompok/individu/berbadan hukum)	30.471	Baik
2	Kesesuaian kualifikasi organisasi dan SDM penerima DEP	14.353	Buruk
3	Kesesuaian kualifikasi usaha penerima dengan EUP	20.765	Buruk
4	Pemahaman terhadap menegemen kelompok dan usaha	23.353	Buruk
5	Prospektif usaha	55.882	Kurang
6	Tingkat partisipasi anggota dalam kegiatan kelompok	18.059	Buruk
7	Stabilitas kegiatan usaha kelompok atau individu	64.882	Baik
8	Pola hubungan keanggotaan kelompok usaha	25.529	Kurang
9	Pola hubungan antar kelompok/individu usaha	63.294	Baik
10	Infrastruktur usaha	41	Kurang

Stabilitas kegiatan usaha kelompok atau individu di Kecamatan Tobelo termasuk cukup baik. Stabilitas kegiatan usaha terkait dengan lamanya pengalaman berusaha terutama dalam bidang yang sama. Berdasarkan hasil wawancara dengan kelompok-kelompok penerima bantuan PEMP atau KMP di ketahui bahwa sebagian anggota KMP memiliki pengalaman dalam bidang usahanya lebih dari 5 tahun (Gambar 3). Selain itu juga dapat diketahui kondisi usaha terutama pendapatan sebelum dan setelah kegiatan PEMP. Hasil wawancara diketahui bahwa sebagian besar anggota LEPP-M3 mengalami peningkatan pendapatan lebih dari 100% (Gambar 4).

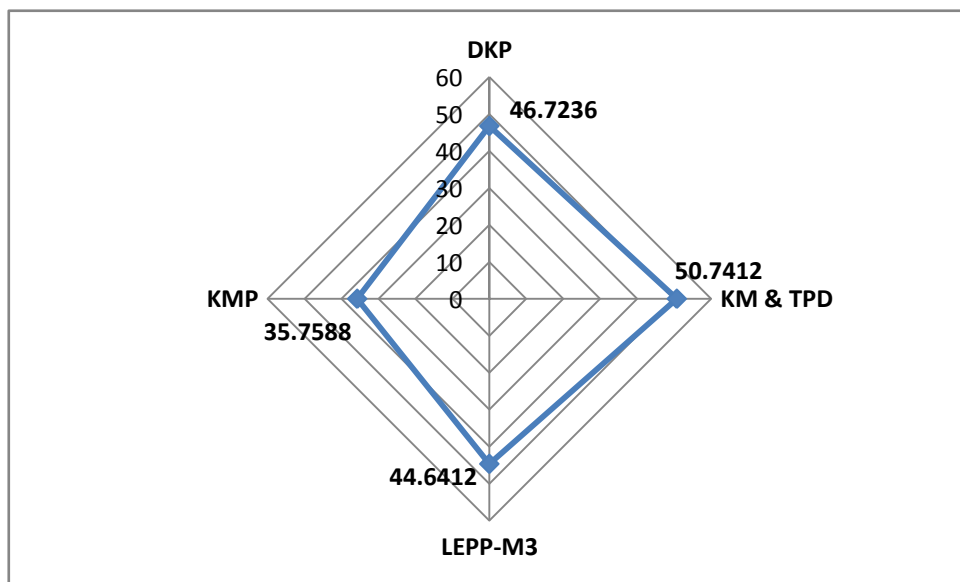


Gambar 3 Tingkat pengalaman usaha masyarakat berdasarkan kelompok usaha (Sumber: LEPP-M3 Halmahera Utara)



Gambar 4 Peningkatan pendapatan anggota LEPP-M3 berdasarkan kelompok usaha (Sumber: LEPP-M3 Halmahera Utara)

Berdasarkan nilai skoring tersebut maka dapat diketahui tingkat keberlanjutan dari kelembagaan PEMP yang ada di Kecamatan Tobelo. Hasil pemetaan keberlanjutan kelembagaan PEMP diperoleh informasi bahwa kondisi kelembagaan KMP paling rendah (Gambar 5). Jika kondisi tersebut terus terjadi maka kelembagaan program PEMP produktivitasnya akan terus menurun, karena setiap komponen kelembagaan saling tergantung.



Gambar 5 Diagram keberlanjutan kelembagaan program PEMP di Kecamatan Tobelo

## **3.2 Strategi Peningkatan Fungsi dan Kinerja Kelembagaan**

Berdasarkan besarnya skor penilaian responden terhadap kelembagaan program PEMP maka atribut dengan nilai 0 s/d 50 merupakan faktor kelemahan kelembagaan, sedangkan atribut dengan nilai >50 s/d 100 menjadi faktor kekuatan kelembagaan. Analisis faktor kelemahan dengan faktor kekuatan (*internal factor analysis summary /IFAS*) didapat strategi untuk meningkatkan fungsi dan kinerja kelembagaan PEMP di Kecamatan Tobelo. Adapun strategi tersebut antara lain 1) peningkatan kapasitas SDM dalam menegemen kelembagaan dan usaha; 2) membuat dan mempertegas aturan kelembagaan program PEMP; dan 3) meningkatkan sarana dan prasana kelembagaan dan usaha.

## **3.3 Pembahasan**

### **3.3.1 Kelembagaan PEMP dan keberlanjutannya**

Penilaian kinerja dilakukan pada kelima kelembagaan PEMP di Kabupaten Halmahera Utara. Penilaian pertama dilakukan pada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Halmahera Utara. Perbedaan penilaian responden terhadap nilai penting masing-masing indikator dengan kondisi saat ini disebabkan karena DKP belum memenuhi harapan responden dalam melaksanakan kegiatan PEMP atau dengan kata lain penilaian kinerja DKP berada di bawah harapan responden. Dalam pelaksanaannya, DKP cukup optimal melakukan perannya melaksanakan program PEMP di Kecamatan Tobelo, sebagai salah satu lembaga yang berperan dan menentukan keberadaan dan pengembangan program.

Kualitas SDM di DKP yang baik mendukung pemahaman program dan ditindaklanjuti dalam pelaksanaannya yang secara runut dan terprogram dengan mekanisme yang jelas. Kondisi tersebut terlihat dalam memilih lokasi sasaran, hingga proses penyaluran DEP kepada KMP. Mekanisme pengawasan DEP merupakan nilai kinerja terendah dalam kelembagaan DKP, akan tetapi masih tergolong cukup optimal (>40-60). Kondisi tersebut sesuai dengan evaluasi yang dilakukan oleh DKP (2007) bahwa Dinas Kelautan dan Perikanan Halmahera Utara memiliki nilai dalam kategori cukup (>41-60). Tindakan yang perlu dilakukan DKP adalah peningkatan terhadap pengawasan DEP, seperti yang

dilakukan oleh DKP Kabupaten Pasuruan dalam melakukan pengawasan setiap tiga bulan dan dilakukan *site visit* ke kantor Koperasi LEPP-M3 hingga mendapat apresiasi dari kalangan legislatif dalam pemahaman program, penyajian rencana tindak lanjut pengembangan program PEMP, utamanya atas pendirian BPR (Prasodjo 2007).

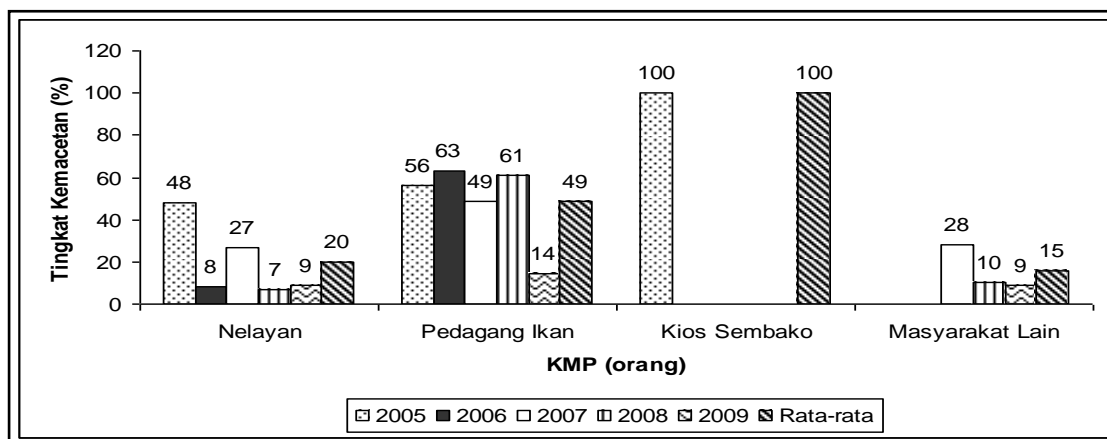
Harapan responden terhadap kinerja Konsultan Manajemen dan Tim Pendamping Desa lebih tinggi dibanding kondisi lapangan. Hal ini akan berdampak pada output hasil dari tugas-tugas yang seharusnya dijalankan oleh KM dan TPD menjadi tidak optimal. Tugas dari KM adalah membantu Dinas Kabupaten/Kota dalam proses konsolidasi kelembagaan LEPP M3 hingga menjadi badan hukum koperasi, bersama TPD mendampingi dan memfasilitasi masyarakat pesisir untuk mengakses DEP, serta bersama TPD melakukan pendampingan teknis dan manajemen usaha.

Sedangkan TPD bertugas bersama KM mendampingi dan memfasilitasi masyarakat pesisir untuk mengakses DEP, bersama KM melakukan pendampingan teknis dan manajemen usaha, membantu masyarakat pesisir untuk mengakses modal usaha yang bersumber dari perbankan. Pada dasarnya, DKP Kabupaten dan masyarakat sebagai lembaga atau kelompok yang didampingi sudah memahami segala hal yang menyangkut pelaksanaan program PEMP. Selain itu, peranan-peranan yang bersifat teknis sudah dianggap selesai, walaupun secara tujuan belum tercapai. Kondisi ini menyebabkan penilaian kondisi lapangan menjadi lebih rendah dengan nilai kepentingan tiap-tiap indikator penilaian kinerja KM dan TPD. Salah satu faktor penyebab diduga adalah proses perekrutan TPD dan KM yang kurang kompetitif, namun lebih didasarkan pada kedekatan atau loyalitas pada DKP Kabupaten atau oknum pejabat tertentu. Adanya intervensi dan nepotisme yang dilakukan menyebabkan hambatan dalam perekrutan TPD dan KM yang berkualitas. Penurunan perananan KM dan TPD cenderung dipengaruhi atau lebih ditentukan oleh proses administrasi pelaksanaan program PEMP, bukan pada pencapaian tujuan dari program tersebut.

Penilaian responden terhadap peranan dan kinerja kelembagaan LEPP-M3 buruk pada indikator proporsi daya serap dan pengembalian anggaran DEP dan pembinaan bank terhadap LEPP M3. Kondisi ini menyebabkan kesehatan

keuangan LEPP M3 Kecamatan Tobelo buruk. Kusnadi (2009) menyebutkan bahwa walaupun kemacetan kredit berdampak serius terhadap kinerja dan keberlanjutan usaha Koperasi LEPP M3, tetapi kredit yang disalurkan dan dimanfaatkan kepada masyarakat menjadi pemicu perubahan sosial-budaya dan ekonomi di kawasan Getem (salah satu desa penerima proyek).

Faktor utama penyebab rendahnya kondisi kesehatan keuangan LEPP-M3 Kecamatan Tobelo adalah buruknya tingkat pengembalian DEP yang dipinjam oleh masyarakat. Berdasarkan data Laporan Keuangan LEPP-M3, diketahui bahwa terdapat kelompok usaha yang tidak sama sekali (100%) mengembalikan dana DEP mulai dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2009, yaitu Kelompok Usaha Kios Sembako (Gambar 6). Rendahnya tingkat pengembalian dana PEMP ke LEPP-M3 dikarenakan kurangnya kesadaran masyarakat di Kabupaten Halmahera Utara dan anggapan bahwa dana yang dipinjamkan adalah hibah kepada masyarakat.



Sumber: LEPP-M3 Halmahera Utara

Gambar 6 Tingkat kemacetan DEP-PEMP dari tahun 2005 hingga 2009

Tingginya penilaian responden terhadap indikator kesesuaian kualifikasi organisasi atau lembaga LEPP-M3, sangat wajar karena lembaga tersebut sejak tahun 2004 sudah memiliki badan hukum koperasi dengan No: 03/BH/DISPERINDAGKOP-UKM/HU/VII/2004. Kondisi tersebut diharapkan dapat memperkuat dan meningkatkan peranan LEPP-M3 sebagai  *Holding Company* masyarakat pesisir di Kecamatan Tobelo.

Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP) adalah kelompok masyarakat yang terpilih untuk memperoleh Dana Ekonomi Produktif (DEP). Hasil penilaian kinerja KMP tergolong tidak optimal kecuali pada indikator kualifikasi usaha dan prospektif usaha. Hal ini terlihat dari rendahnya partisipasi anggota kelompok dalam aktivitas kelompok, karena sebagian besar KMP tidak memiliki badan hukum dan kelompok yang terbentuk hanya sebatas untuk mendapatkan bantuan modal maupun teknis pengelolaan usaha. Tingginya penilaian responden terhadap indikator prospektif usaha KMP di Kecamatan Tobelo, karena sebagian besar usaha dari KMP adalah pengolah hasil perikanan dan berdagang. Hal ini didukung oleh strategisnya posisi usaha KMP, yaitu di pusat perekonomian dan pemerintahan Kabupaten Halmahera. Strategisnya posisi tersebut terkait dengan lahan usaha, kecenderungan kebutuhan konsumen, dan kemudahan mendapatkan alat dan bahan untuk produk usaha.

Kinerja kelembagaan PEMP berdampak pada keberlanjutan masing-masing kelembagaan tersebut. Berdasarkan hasil penilaian kinerja dan analisis keberlanjutan kelembagaan PEMP, DKP Kabupaten Halmahera, KM dan TPD memiliki prospek keberlanjutan yang baik, sedangkan keberlanjutan kelembagaan KMP dan LEPP M3 berstatus kurang baik. Rendahnya status keberlanjutan KMP di Kecamatan Tobelo disebabkan karena rendahnya kapasitas SDM dalam manajemen kelompok dan usaha, sedangkan pada LEPP M3 disebabkan karena kurangnya peranan Bank Bukopin dalam membina sistem pengelolaan keuangan LEPP M3 terutama unit usaha BPR dan USP, serta tingkat kemacetan pengembalian dana pinjaman yang menyebabkan buruknya kondisi keuangan lembaga tersebut.

### **3.3.2 Strategi kelembagaan PEMP**

Berdasarkan hasil Analisis SWOT, strategi penguatan kelembagaan PEMP di Kecamatan Tobelo adalah 1) optimalisasi peranan dan kinerja kelembagaan PEMP; 2) memperluas jaringan kelembagaan dan usaha; 3) diversifikasi sistem kelembagaan dan usaha sesuai dengan potensi dan permasalahan wilayah; 4) optimalisasi media publikasi dan promosi lembaga dan usaha; 5) peningkatan sistem pengelolaan keuangan dan usaha; 6) meningkatkan komunikasi internal

dan eksternal lembaga; dan 7) mempertegas dan menegakkan sistem aturan kelembagaan dan usaha.

Strategi optimalisasi peranan dan kinerja kelembagaan PEMP di Kecamatan Tobelo bertujuan untuk mengoptimalkan potensi peluang posisi strategis Kecamatan Tobelo dalam mendukung penguatan dan peningkatan produktivitas kelembagaan PEMP dengan memanfaatkan potensi kekuatan kapasitas SDM dan lembaga. Lemahnya dukungan dan kontribusi pemangku kepentingan berdasarkan tugas pokok dan lingkup otoritas yang dimilikinya sangat mempengaruhi keberhasilan Program PEMP. Kondisi tersebut dapat disebabkan oleh beberapa faktor, seperti tidak memadainya informasi yang sampai pada sasaran pemangku kepentingan, rendahnya intensitas hubungan antar pemangku kepentingan dalam konteks formal maupun non-formal, masih menggejalanya “ego sektoral” di lingkup institusi pemerintah, dan rendahnya kepercayaan pemangku kepentingan terhadap pelaksana/penanggung jawab program.

Optimalisasi peranan dan kinerja kelembagaan tersebut dapat dilakukan dengan keterpaduan dan sinergitas peran pemangku kepentingan dalam implementasi Program PEMP harus dilandasi atas pemahaman yang benar, komitmen dan keberpihakan untuk membangun daerah khususnya masyarakat pesisir. Kondusivitas “medan partisipasi” terbangun melalui proses sosialisasi/diseminasi secara intensif, koordinasi dan konsultasi berkala, serta advokasi dan penyadaran bagi pemangku kepentingan mengenai arti penting pengelolaan sumberdaya secara berkelanjutan dan nilai strategis.

Secara teknis upaya yang perlu dilakukan untuk optimalisasi peranan dan kinerja lembaga-lembaga yang terlibat langsung dalam program PEMP adalah penilaian dan pemberian penghargaan berdasarkan kinerja dari masing-masing lembaga yang terlibat dalam program PEMP. Hal tersebut akan mendorong terciptanya aktivitas kelembagaan yang dinamis dan kompetitif secara sehat serta menghindari terjadinya diskriminasi lembaga. Selain ini penunjukan pengurus lembaga terutama LEPP-M3 dilakukan berdasarkan kebutuhan dan kompetensi, baik kompetensi dalam bidang maupun lapangan. Kondisi ini sangat mungkin



dilakukan mengingat jumlah pencari kerja cukup banyak terutama yang berpendidikan Diploma atau Sarjana.

Strategi memperluas jaringan kelembagaan dan usaha dilakukan dengan mengoptimalkan potensi peluang posisi strategis Kecamatan Tobelo sebagai pusat pemerintahan dan perekonomian dengan memanfaatkan potensi kekuatan prospek usaha dan kapasitas kelembagaan. Sampai saat ini sebagian besar jaringan kelembagaan dan usaha terutama KMP di Kabupaten Halmahera Utara cenderung berupa jaringan profesi dan kedekatan wilayah usaha atau lembaga, misalnya hubungan antar kelompok pedagang ikan. Upaya meningkatkan produktivitas usaha tidak hanya memerlukan dukungan lembaga-lembaga seprofesi, melainkan dari lembaga lainnya, seperti lembaga promosi (lembaga penyiaran), lembaga keuangan dan lain-lain. Upaya untuk memperluas jaringan kelembagaan dan usaha dapat dilakukan dengan meningkatkan promosi dan komunikasi antar lembaga.

Strategi diversifikasi sistem kelembagaan dan usaha sesuai dengan potensi dan permasalahan wilayah bertujuan untuk meminimalisir permasalahan faktor ancaman kondisi dan karakter sosial, budaya dan politik setempat dengan memanfaatkan potensi kekuatan kapasitas SDM dan organisasi PEMP.

Strategi optimalisasi media publikasi dan promosi lembaga dan usaha bertujuan untuk meminimalisir pengaruh ancaman persaingan pasar yang semakin tinggi dan kondisi jalur transportasi pemasaran keluar yang sangat terbatas. Media publikasi yang bisa dipergunakan adalah media elektronik (internet, TV dan radio), media tulis (koran, majalah dan bosur, serta pamphlet. Semua media tersebut sudah ada di Kecamatan Tobelo. Selain penggunaan media massa dalam promosi atau sosialisasi kelembagaan dan usaha, kegiatan pameran juga merupakan salah satu alternatif kegiatan yang tepat dan cepat dan intraktif.

Strategi peningkatan sistem pengelolaan keuangan dan usaha bertujuan untuk mengatasi tingginya tingkat kemacetan pengembalian DEP sehingga kondisi keuangan LEPP-M3 tidak semakin memburuk. Pada umumnya kemacetan kredit disebabkan oleh rendahnya kesadaran masyarakat atau peminjam dalam pengembalian kredit, sehingga upaya yang perlu dilakukan adalah meningkatkan sosialisasi sistem kemasyarakat dan memperketat dalam pemberian kredit.

Namun demikian, sebagian dari nasabah yang menghadapi kemacetan angsuran masih memiliki komitmen untuk membayar karena alasan tanggung jawab sosial dan agami. Pihak pengurus Koperasi LEPP-M3 dan LKM melakukan penjadwalan ulang atas pinjaman kredit tersebut. Dalam konteks demikian, pihak pengurus memberikan kemudahan pengangsuran sesuai dengan kemampuan keuangan yang ada. Misalnya, setiap hari atau setiap minggu, nasabah mengangsur kredit yang nilainya sesuai dengan kondisi keuangan yang ada. Juru tagih secara intensif melakukan komunikasi dengan nasabah untuk mengambil angsuran, dengan demikian sedikit demi sedikit pinjaman kredit nasabah bisa terlunasi.

Sistem dan mekanisme pengelolaan DEP yang baik juga didukung oleh adanya *pengelolaan administrasi keuangan* yang baik. Dalam hal ini, pengurus harus senantiasa mencatat transaksi harian dan merekapnya secara periodik baik bulanan dan tahunan. Pencatatan harus mengacu pada aturan perbankan dan karenanya pengurus harus mampu menyediakan formulir atau format yang terkait dengan persetujuan kredit, verifikasi transaksi dan hal lainnya sebagaimana keperluan/kebutuhan sesuai prinsip akuntansi keuangan yang berlaku di lembaga keuangan formal.

Strategi meningkatkan komunikasi internal dan eksternal lembaga bertujuan untuk meningkatkan pemahaman kelembagaan dan kesadaran masyarakat dalam upaya meminimalisir terjadinya konflik dan persaingan pasar yang tidak sehat. Dalam konteks Program PEMP, masyarakat tidak diposisikan sebagai objek atau pihak yang akan diintervensi, melainkan masyarakat sebagai subjek atau pihak yang berperan penting bersama-sama dengan Koperasi LEPP-M3 dalam menentukan sistem, mekanisme, dan tata cara pengelolaan fasilitas yang diberikan oleh PEMP, khususnya dana ekonomi produktif (DEP). Melalui penumbuhan wawasan dan pengetahuan, peningkatan kapasitas, penguatan jaringan usaha, serta pembinaan terhadap masyarakat diharapkan dapat mendorong partisipasi dan tanggung jawab masyarakat dalam mengelola DEP yang difasilitasi Program PEMP. Sebelum masyarakat memanfaatkan DEP untuk mendukung UEP, dilakukan beberapa kegiatan sebagai "*early action*". Tujuan kegiatan-kegiatan tersebut tidak hanya untuk memberikan pemahaman tentang

tujuan, hasil dan target Program PEMP, tetapi juga untuk meningkatkan kepercayaan dan membangun kompetensi masyarakat dalam mengelola usaha. Strategi tersebut juga dapat meminimalisir intervensi politik, sistem sosial budaya kekeluargaan serta persaingan pasar yang tidak sehat.

Strategi mempertegas dan menegakkan sistem aturan kelembagaan dan usaha bertujuan untuk mengurangi terjadinya kemacetan kredit, memperjelas sistem kepengurusan LEPP-M3 dan mempertegas persyaratan menjadi lembaga atau kelompok penerima bantuan dan binaan PEMP. Ketegasan aturan tersebut tidak lain tujuannya adalah untuk menumbuhkan kesadaran dan tanggung jawab bersama. Strategi tersebut juga dapat digunakan untuk meminimalisir pengaruh politik dan konflik yang menjadi ancaman yang sewaktu-waktu bisa terjadi, mengingat masyarakat Halmahera Utara masih trauma dengan konflik beberapa tahun yang lalu.

## **4 KESIMPULAN DAN SARAN**

### **4.1 Kesimpulan**

Berdasarkan uraian hasil dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Peranan dan kinerja lembaga-lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan program PEMP di Kecamatan Tobelo tergolong cukup optimal.
- 2) Keberlanjutan kelembagaan DKP Kabupaten Halmahera dalam pelaksanaan PEMP menunjukkan status Baik, LEPP-M3 status Kurang Baik, lembaga pendamping (KM dan TPD) status Baik dan Kondisi KMP berstatus Kurang Baik. Secara keseluruhan status keberlanjutan kelembagaan program PEMP di Kecamatan Tobelo berstatus Baik.
- 3) Strategi untuk penguatan kelembagaan program PEMP di Kecamatan Tobelo, antara lain (1) Optimalisasi peranan dan kinerja kelembagaan PEMP; (2) Memperluas jaringan kelembagaan dan usaha; (3) Diversifikasi sistem kelembagaan dan usaha sesuai dengan potensi dan permasalahan wilayah; (4) Optimalisasi media publikasi dan promosi lembaga dan usaha; (5) Peningkatan sistem pengelolaan keuangan dan usaha; (6) Meningkatkan

komunikasi komunikasi internal dan eksternal lembaga; dan (7) mempertegas dan menegakkan sistem aturan kelembagaan dan usaha.

#### **4.2. SARAN**

- 1) Perlu dilakukan penelitian tentang faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya motivasi dan tanggung jawab masyarakat penerima bantuan kredit program PEMP atau yang sejenis.
- 2) Perlu dilakukan penelitian lanjut tentang perbandingan sistem kelembagaan program PEMP dengan PNPM di sekitar Kabupaten Halmahera Utara khususnya Kecamatan Tobelo.
- 3) Implementasi PEMP hendaknya disesuaikan dengan kondisi SDA dan SDM serta sosial budaya setempat, sehingga program dapat berjalan secara efektif dan terhindar dari konflik.

#### **5 DAFTAR PUSTAKA**

- Departemen Kelautan dan Perikanan [DKP]. 2007. 6 Tahun PEMP sebuah Refleksi. *Laporan Evaluasi PEMP Indonesia*. Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Ditjen Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan RI.
- Dinas Perikanan dan Kelautan [DKP] Kabupaten Halmahera Utara. 2008. *Rencana Induk Pengembangan Wilayah Pesisir Kabupaten Halmahera Utara*. Halmahera Utara: DKP Kabupaten Halmahera Utara. 5:1-21.
- Fauzi, A dan Anna,A. 2002. Evaluasi Status Keberlanjutan Pembangunan Perikanan; Aplikasi Pendekatan Rappfish (Studi Kasus Perairan Pesisir DKI Jakarta). *Jurnal Pesisir dan Lautan, Vol. 4 No. 3, 2002*.
- Kusnadi. 2003. *Akar Kemiskinan Nelayan*. Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara.148 hlm.
- Kusnadi. 2009. *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir*. Pusat Penelitian Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. Jember: Lembaga Penelitian Universitas Jember.
- Marimin. 2008. *Pengambilan Keputusan Kriteria Majemuk*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Nasution Z. 2007. Sastrawidjaja, Hartono, Mursidin, Priyatna. 2007. *Sosial Budaya Masyarakat Nelayan Konsep dan Indikator Pemberdayaan*. Jakarta: Balai Besar Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan.147 hlm.