

ANALISIS PENYELENGGARAAN PENYULUHAN PERIKANAN DI KABUPATEN HALMAHERA UTARA

(Analysis of Fisheries Extension Program in North Halmahera District)

Samud Taha¹, Budy Wiryawan², Tri Wiji Nurani²

Abstract

To reach the objectives of marine and fisheries development, improvement of human resources capacity represent key factor which must be paid attention. One of the efforts in realizing the objectives is development of fisheries extension program. North Halmahera has potency for the development of capture fisheries. But this condition does not give impact to make-up the fisherman income. It is caused by various constraints especially the lack of knowledge, lack of skill, lack of attitude, the limited source of information, lack of fisherman organization and availability of fisheries extension officer is also limited. These cases become bases need the existence of study of Fisheries Extension Program Analysis in North Halmahera District. Objectives of this study are; (1) Identifying the management problem of fisheries extension program, (2) Need assessment of fisheries extension officer and (3) Policy recommendation in fisheries extension program in North Halmahera District. Interview, focus group discussion and literature review were conducted to collect data. Data analysis was used descriptive analysis, institutional development framework and SWOT analysis. Result of this study is identified that number of fisheries extension officer is limited to conduct fisheries extension program. Organization structure, facilities and program evaluation of the weakness component. Recommendation of fisheries extension policy are; (1) Endorse collaborative program related to the capacity building of fishermen and fisheries extension officer, (2) Develop regular extension program with collaborative between government and private sector and (3) Institutional strengthening of extension officer intitution in each sub-district.

*Keywords: Fisheries, Fisheries Extension Program, Human Resources
North Halmahera,*

¹ Lulusan program magister sains Mayor Sistem dan Pemodelan Perikanan Tangkap, Sekolah Pascasarjana IPB

² Dosen Departemen Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan IPB

1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan dapat memiliki makna sebagai upaya membangun masyarakat sekaligus mempertahankan kelestarian sumberdaya alam, termasuk sumberdaya kelautan dan perikanan. Oleh karena itu pembangunan masyarakat dan sumberdaya kelautan dan perikanan, tidak dapat dipisahkan. Hal ini didasarkan atas sebuah premis yang menyebutkan bahwa salah satu penyebab kemiskinan adalah sumberdaya alam yang dipandang terbatas atau tidak tersedianya sumberdaya alam konvensional yang biasanya digunakan oleh masyarakat nelayan (Dahuri, 2000). Hal tersebut bisa terjadi karena dua hal yaitu pertama kondisi geografi dan ekologi yang memang tidak mendukung dan kedua teknologi yang dimanfaatkan oleh masyarakat masih sangat sederhana. Untuk itu dalam melaksanakan pembangunan seharusnya dipandang sebagai suatu kesatuan agar tidak terjadi tumpang tindih yang akan mengakibatkan kerusakan di bagian lainnya.

Berkenaan dengan itu, Dahuri (2003) menganjurkan agar perlunya penerapan konsep pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaan perikanan, yang secara teknis dapat didefinisikan bahwa pembangunan perikanan berkelanjutan adalah suatu upaya pemanfaatan sumberdaya alam kelautan dan jasa-jasa lingkungan yang terdapat didalamnya untuk kesejahteraan manusia dengan tetap memperhatikan aspek ekologi, sosial dan ekonomi. Dalam hal ini pembangunan perikanan harus menghasilkan sesuatu yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat tanpa mengabaikan prinsip-prinsip kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup agar dapat memenuhi kebutuhan generasi kini dan akan datang.

Untuk mencapai tujuan pembangunan kelautan dan perikanan, pengembangan sumberdaya manusia merupakan faktor kunci yang harus diperhatikan. Salah satu upaya dalam mewujudkan hal tersebut adalah melalui pengembangan program kegiatan penyuluhan perikanan.

Kabupaten Halmahera Utara yang cukup besar dan memiliki daya tarik untuk pengembangan perikanan tangkap. Namun kondisi ini pada kenyataannya

belum meningkatkan pendapatan masyarakat nelayan, karena berbagai kendala terutama sumberdaya nelayan masih rendah, terkait dengan pengetahuan dan keterampilan serta sikap, sumber informasi masih terbatas, wadah nelayan kurang dan ketersediaan tenaga penyuluh perikanan masih terbatas baik kualitas maupun kuantitas. Berdasarkan permasalahan demikian, perlu adanya studi untuk mengkaji jumlah tenaga penyuluh, baik kualitas maupun kuantitas yang ideal untuk menjadi agen pembangunan perikanan guna pengembangan perikanan tangkap di Halmahera Utara.

1.2 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Mengidentifikasi masalah-masalah penyelenggaraan penyuluhan perikanan di Kabupaten Halmahera Utara
- 2) Menelaah kebutuhan tenaga penyuluh perikanan.
- 3) Merekomendasikan Kebijakan dalam penyelenggaraan penyuluhan perikanan.

2 METODE PENELITIAN

2.1 Waktu dan Tempat

Penelitian dilaksanakan di wilayah Kabupaten Halmahera Utara provinsi Maluku Utara, dengan lokasi penelitian dipilih secara sengaja dengan melihat persyaratan antara lain: 1) desa-desa pesisir yang berpotensi perikanan tangkap 2) mempunyai kelompok nelayan 3) mempunyai penyuluh perikanan. Desa yang dipilih adalah sebanyak 5 desa pada 5 kecamatan. Waktu pelaksanaan penelitian di mulai dari bulan September sampai dengan Nopember 2009.

2.2 Jenis dan sumber data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara (menggunakan kuesioner) terhadap pelaku utama (nelayan), penyuluh, *stakeholders* yang memiliki pemahaman terhadap proses penyuluhan perikanan. Selain melalui wawancara,

pengumpulan data primer juga dilakukan dengan cara observasi lapangan untuk menentukan faktor-faktor strategis dalam penyelenggaraan penyuluhan perikanan.

Data sekunder diperoleh melalui penelusuran literatur atau studi pustaka laporan dan dokumen dari berbagai instansi yang terkait dengan judul penelitian maupun yang relevan dengan penyelenggaraan penyuluhan perikanan.

2.3 Metode Pengumpulan data

Pengumpulan data penelitian dilaksanakan sebagai berikut:

- 1) Observasi lapangan untuk memperoleh data primer melalui kuesioner dengan teknik wawancara kepada responden yang dipilih dengan teknik *purposive sampling*.
- 2) Diskusi terarah dengan berbagai pihak sebagai tokoh di desa, kecamatan dan kabupaten.
- 3) Penelusuran literatur atau pustaka sebagai data sekunder yang berhubungan dengan penyelenggaraan penyuluhan perikanan yang mencakup: kelembagaan, ketenagaan, penyelenggaraan sarana dan prasarana, pembiayaan, serta respon pelaku utama (nelayan) terhadap penyuluhan.

2.4 Analisis Data

Untuk mencapai tujuan penelitian dilakukan analisis terhadap data maupun informasi yang telah dikumpulkan. Terdapat tiga analisis yang dilakukan terhadap data maupun informasi yang telah terkumpul yaitu 1) analisis deskriptif 2) *institutional development framework* (IDF) dan 3) analisis SWOT untuk menentukan skenario kebijakan pengembangan penyuluhan perikanan. Keseluruhan metode analisis dibingkai dalam suatu pendekatan sistem.

2.4.1 Analisis ketenagaan

Analisis ketenagaan untuk mengetahui jumlah tenaga penyuluh perikanan dan kompetensi dalam melaksanakan penyuluhan perikanan dengan menggunakan analisis deskriptif (*descriptif analysis*).

2.4.2 Institutional development framework (IDF)

Institutional development framework IDF dipergunakan untuk melihat penyelenggaraan penyuluhan di Kabupaten Halmahera Utara. Teknik IDF

merupakan alat yang dapat dipakai untuk melakukan evaluasi yang sederhana dengan pendekatan partisipatif (Manulang 1999). Unsur-unsur pada metode ini terdiri dari Matriks IDF, Indeks IDF dan Grafik Prioritas (Renzi 1996). Pada penelitian ini unsur yang dipergunakan adalah matriks IDF dan grafik prioritas. Matriks IDF merupakan matriks pengambilan data yang terdiri dari komponen, karakteristik, bobot atau prioritas dan kondisi atau kinerja. Komponen dan karakteristik masing-masing komponen disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Komponen dan Karakteristik pada Matriks IDF

| Komponen | | Karakteristik | |
|----------|-------------------------------|---------------|--------------------------------------|
| A | Kelembagaan | 1 | Struktur |
| | | 2 | Kesesuaian TUPOKSI organisasi |
| | | 3 | Kesesuaian TUPOKSI untuk efektivitas |
| | | 4 | Kesesuaian Tata Kerja Organisasi |
| | | 5 | Sarana dan Prasarana |
| B | Aktivitas Penyuluhan | 1 | Perencanaan Penyuluhan |
| | | 2 | Pelaksanaan Penyuluhan |
| | | 3 | Evaluasi Penyuluhan |
| C | Kompetensi Penyuluh Perikanan | 1 | Kapasitas Umum Penyuluh |
| | | 2 | Kapasitas Komunikasi |
| | | 3 | Kapasitas Pengetahuan Dasar |
| | | 4 | Profesionalisme |

2.4.3 Analisis SWOT

Analisis SWOT merupakan identifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk merumuskan strategi yang dipilih (Rangkuti, 2004). Tahap awal analisis SWOT adalah identifikasi faktor internal dan faktor eksternal terhadap kegiatan penyuluh perikanan. Faktor internal terdiri dari komponen kekuatan (*strength*) dan kelemahan (*weakness*). Faktor eksternal terdiri dari komponen peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*). Faktor-faktor tersebut kemudian dikombinasikan untuk menghasilkan strategi-strategi kebijakan.

Kemudian masing-masing komponen diberi bobot dan ranking untuk memilih strategi yang paling cocok. Nilai bobot masing-masing komponen berkisar 0,00 hingga 1,00, dimana penjumlahan bobot dalam satu faktor sama dengan 1,00. Ranking masing-masing komponen berkisar antar 1 (rendah) hingga 4 (sangat tinggi). Setelah itu nilai bobot masing-masing komponen dikalikan

dengan rankingnya sehingga diperoleh nilai yang terbobot. Selanjutnya jumlahkan nilai yang terbobot dalam satu faktor hingga diperoleh 2 nilai terbobot, masing-masing faktor diplotkan dalam satu kuadran untuk memilih strategi.

Strategi yang dihasilkan kemudian ditentukan prioritasnya dengan menentukan bobot dan nilai *attractive score* (AS). Bobot merupakan ranking umum komponen-komponen yang ada dimana jumlah akumulasi komponen dalam satu faktor adalah 1. *Attractive score* (AS) adalah pengaruh masing-masing komponen terhadap masing-masing strategi pengelolaan dengan penilaian: 1; jika tidak dapat diterima, 2; jika mungkin dapat diterima, 3; kemungkinan besar dapat diterima dan 4; dapat diterima. Setelah itu dihitung *weighted attractiveness score* (WAS) yang merupakan perkalian bobot dan nilai AS dan kemudian nilai WAS dihitung akumulasinya pada masing-masing strategi untuk menentukan prioritas strategi.

3 HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Tenaga dan Penyelenggaraan Penyuluhan

Kabupaten Halmahera Utara mempunyai tenaga penyuluh perikanan yang minim, setelah diidentifikasi terdapat penyuluh perikanan PNS 4 orang, honorer sebanyak 4 orang, swasta tidak ada, mandiri tidak ada, kehormatan tidak ada dan kontrak sebanyak 10 orang. Secara umum jumlah tenaga penyuluh yang terdiri dari 14 orang merupakan jumlah yang minim untuk menyelenggarakan penyuluhan perikanan di Kabupaten Halmahera Utara. Jika dibandingkan dengan jumlah nelayan di Kabupaten Halmahera Utara yang sebanyak 5443 orang, maka satu orang penyuluh akan menangani 389 orang nelayan. Jika dalam satu hari satu orang penyuluh mampu menangani 2 kelompok yang terdiri dari 10 orang, maka dibutuhkan 20 hari kerja dalam 1 bulan.

Berdasarkan pada segi kelembagaan, struktur penyuluh dan serta sarana dan prasarana menunjukkan kinerja yang rendah. Dilihat dari struktur, para penyuluh menyatakan struktur yang ada memiliki kinerja yang rendah atau tidak sesuai. Kinerja yang rendah terhadap sarana dan prasarana disebabkan ketiadaan atau kekurangan sarana transportasi mobil, alat komunikasi, biaya operasional dan balai penyuluh di masing-masing kecamatan.

Dilihat dari penyelenggaraan kegiatan penyuluhan dari sisi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi terlihat bahwa kegiatan perencanaan dan pelaksanaan penyuluhan telah memiliki kinerja yang cukup tinggi. Namun para penyuluh tidak melakukan evaluasi secara optimal terhadap kegiatan penyuluhan yang dilakukan sehingga kegiatan evaluasi memiliki kinerja yang rendah. Hal ini akan sangat berdampak terhadap pengelolaan kegiatan penyuluhan. Kegiatan penyuluhan yang dilakukan akan tidak terukur dan tidak berkembang karena kinerja evaluasinya rendah. Hal ini juga terlihat pada salah satu komponen kunci penyusunan rencana program penyuluhan pada perencanaan penyuluhan juga memiliki kinerja yang rendah. Namun Arifin (2006) menyatakan bahwa kebutuhan utama seorang penyuluh adalah perencanaan dan pengorganisasian kegiatan penyuluhan, sehingga berdasarkan penelitian Arifin tersebut para penyuluh di Kabupaten Halmahera Utara sudah memenuhi kriteria untuk menyelenggarakan penyuluhan.

Berdasarkan standar kompetensi yang dilihat dari kapasitas pengetahuan dasar, kapasitas pengetahuan umum, kapasitas komunikasi dan profesionalisme seluruh penyuluh secara umum telah memiliki kinerja yang cukup tinggi (diatas nilai 2). Walaupun secara umum telah memiliki kinerja yang cukup tinggi namun terdapat beberapa komponen kunci pada kapasitas pengetahuan umum, kapasitas pengetahuan dasar dan kapasitas komunikasi yang memiliki kinerja di bawah 2 (rendah). Komponen kunci pada kapasitas umum yang memiliki kinerja rendah adalah:

- 1) Kemampuan mencari penyebab kesenjangan antara peraturan/kebijakan setempat yang seharusnya dengan yang diterapkan.
- 2) Ajakan terhadap nelayan/wakil nelayan dalam memilih dan mengurut/meranking sesuai skala prioritas masalah masalah yang ada di lapangan.
- 3) Meminta nelayan/wakil nelayan untuk ikut merumuskan masalah nelayan yang sifatnya mendesak.
- 4) Mampu mengesampingkan cara pemecahan masalah yang bersifat diluar kemampuan nelayan.

5) Penyuluh telah meminta partisipasi semua pihak terkait baik tenaga, pikiran, benda uang dalam menetapkan aksi program.

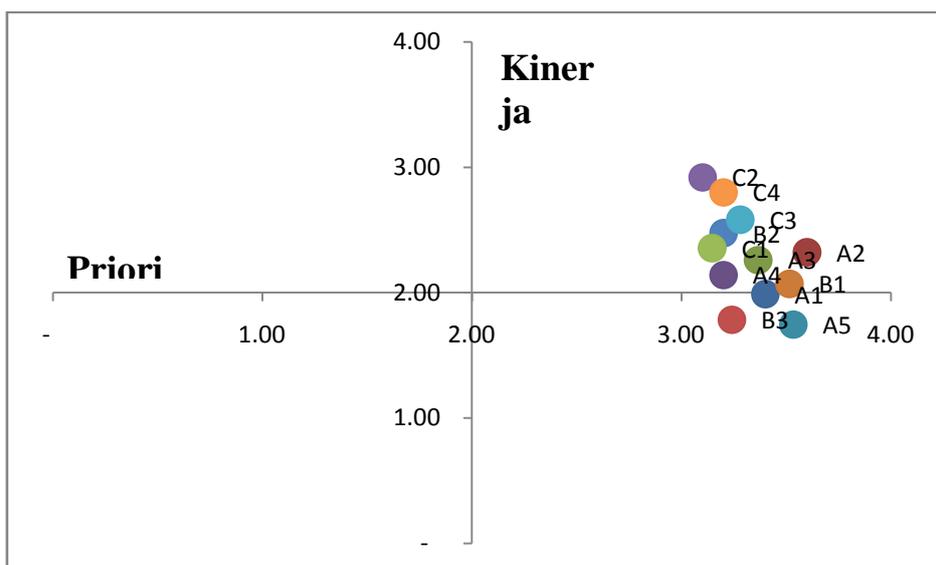
Komponen kunci pada kapasitas dasar yang memiliki kinerja rendah adalah:

- 1) Penyuluh telah dapat mengidentifikasi setiap kelompok masyarakat nelayan sebagai mitra kerjanya.
- 2) Penyuluh telah dapat menempatkan dirinya sesuai dengan situasi dan kondisi kelompok masyarakat nelayan sebagai mitranya.

Komponen kunci pada kapasitas komunikasi yang memiliki kinerja rendah adalah:

- 1) Memberikan kegiatan yang bersifat inovatif.
- 2) Menyiapkan dan menggunakan publikasi berupa kamera film (penayangan film).

Proritas dan kinerja masing-masing komponen kelembagaan, aktivitas penyuluhan dan standar kompetensi penyuluh disajikan pada Gambar 1.



Keterangan:

- | | |
|---|----------------------------------|
| A1 : Struktur | B2 : Pelaksanaan Penyuluhan |
| A2 : Kesesuaian TUPOKSI organisasi | B3 : Evaluasi Penyuluhan |
| A3 : Kesesuaian TUPOKSI untuk efektivitas | C1 : Kapasitas Umum Penyuluh |
| A4 : Kesesuaian Tata Kerja Organisasi | C2 : Kapasitas Komunikasi |
| A5 : Sarana dan Prasarana | C3 : Kapasitas Pengetahuan Dasar |
| B1 : Perencanaan Penyuluhan | C4 : Profesionalisme |

Gambar 1 Prioritas dan kinerja kelembagaan, aktivitas penyuluhan dan standar kompetensi penyuluh perikanan Kabupaten Halmahera Utara

3.2 Kebijakan Penyuluhan

Faktor-faktor internal dan eksternal penyelenggaraan penyuluhan disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2 Matriks analisis *strengths weakness opportunities threats* (SWOT)

| | | |
|--------------------------------|--|---|
| <p>Faktor Internal</p> | <p>Kekuatan :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Tenaga penyuluh perikanan tersedia 4 orang (S1) 2) Keanekaragaman komoditas perikanan sangat baik untuk kembangkan (S2) 3) Masyarakat desa sebagian besar berdomisili di pesisir pantai secara budaya dan turun-temurun bermata pencarian nelayan dan petani sangat kuat untuk berinteraksi (S3) 4) Akses pemasaran terbuka dan mudah dijangkau (S4) 5) Adanya keinginan masyarakat untuk mengembangkan perikanan (S5) | <p>Kelemahan :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Pengetahuan dan ketrampilan masyarakat pesisir terhadap perikanan masih minim (W1) 2) Lembaga penyuluhan di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa pengelola penyelenggaraan penyuluhan belum optimal (W2) 3) Belum terjalinnnya bentuk kerjasama nelayan dengan pelaku usaha di bidang perikanan yang baik (W3) 4) Sarana prasarana penyuluh perikanan belum memadai (W4) 5) Ekonomi nelayan belum didukung sepenuhnya dari perikanan (W5) |
| <p>Faktor Eksternal</p> | <p>Peluang :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Pemerintah pusat dan daerah mengembangkan perikanan sebagai tulang punggung perekonomian (O1) 2) Adanya upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan (O2) 3) Kebutuhan masyarakat pesisir akan tercapai jika nelayan dan penyuluh perikanan menjalin hubungan yang baik untuk melaksanakan penyelenggaraan penyuluhan perikanan dengan sistem latihan dan kunjungan yang berjenjang (O3) 4) Adanya permintaan pasar terhadap produk perikanan yang sangat tinggi (O4) 5) Adanya kebijakan pemerintah untuk memberdayakan nelayan, masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil (O5) | <p>Ancaman :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Adanya pengaruh perdagangan bebas yang kuat (T1) 2) Kurangnya data potensi perikanan yang akurat untuk ditawarkan kepada pelaku usaha/investor (T2) 3) Masih ada keraguan nelayan tentang harga komoditas perikanan yang tidak stabil (T3) 4) Persaingan antar nelayan dalam pelaksanaan kegiatan perikanan berkelanjutan masih terasa di tingkat desa (T4) 5) Konflik pemanfaatan ruang dengan sektor lain masih terasa dalam pengembangan perikanan (T5) |

Setelah masing-masing komponen dikombinasikan maka menghasilkan strategi-strategi pilihan untuk rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan

penyuluhan perikanan. Strategi-strategi yang dihasilkan masing-masing kombinasi disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3 Strategi-strategi untuk rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan penyuluhan perikanan

| | | |
|-----------------|---|--|
| STRATEGI | <p>SO :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pembentukan dan/atau penguatan lembaga penyuluhan di kecamatan dan didesa • Menciptakan berbagai kegiatan penyuluhan perikanan secara periodik yang didukung oleh pemerintah dan swasta • Mendorong kerjasama dengan pihak terkait untuk meningkatkan SDM nelayan dan petugas penyuluh perikanan | <p>WO :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melakukan pengembangan penyuluhan dengan pola dan manajemen yang <i>partnership cooperative</i> • Meningkatkan rasa memiliki dan peduli terhadap produk produk perikanan yang berbudaya saing tinggi • Membuat jejaring dan mitra dengan dunia usaha dibidang perikanan |
| | <p>ST :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Program perikanan bagi pemberdayaan nelayan, dan kelestarian lingkungan perlu disosialisasikan kepada masyarakat pesisir(nelayan) • Menciptakan inovasi dalam kegiatan ekonomi berbahan baku perikanan untuk mendukung penganekaragaman pangan • Membangun kerjasama nelayan antar desa guna terciptanya suatu jaringan pelaku kegiatan perikanan yang komperensif | <p>WT :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mendesak pihak pemerintah daerah untuk membangun sarana prasarana penyuluhan perikanan di kecamatan dan desa -desa potensi pengembangan perikanan secara memadai • Persaingan nelayan dengan nelayan dan antar desa diselesaikan dengan membuat jaringan kerja dan saling melengkapi • Meningkatkan kapasitas dan profesionalisme SDM nelayan dan petugas penyuluh perikanan ditingkat kabupaten, provinsi maupun pusat melalui lokakarya dan pelatihan |

Berdasarkan hasil evaluasi internal dan eksternal serta penghitungan *weighted attractiveness score* (WAS) maka skenario yang terpilih adalah:

- 1) Mendorong kerjasama dengan pihak terkait untuk meningkatkan sumberdaya manusia nelayan dan petugas penyuluh perikanan.
- 2) Menciptakan berbagai kegiatan penyuluhan perikanan secara periodik yang didukung oleh pemerintah dan swasta.

- 3) Pembentukan dan/atau penguatan lembaga penyuluhan di kecamatan dan didesa.

Berdasarkan prioritas program tersebut terlihat bahwa peningkatan kualitas sumberdaya manusia nelayan dan tenaga penyuluh merupakan prioritas pertama. Peningkatan kualitas kemampuan nelayan memiliki implikasi bahwa kuantitas tenaga penyuluh juga harus diperbaiki karena tidak mungkin jumlah penyuluh yang terbatas akan mampu meningkatkan kualitas nelayan. Perbaikan kualitas penyuluh dapat dilakukan dengan cara penyediaan sarana dan parasarana yang memadai, khususnya sarana transportasi, komunikasi, balai penyuluhan dan biaya operasional. Selain itu dibutuhkan peningkatan kemampuan penyuluh pada kompetensi umum, kompetensi dasar dan kompetensi komunikasi. Peningkatan kemampuan penyuluh dapat dilakukan dengan berbagai pelatihan berkaitan kemampuan-kemampuan tersebut. Selain kemampuan kompetensi para penyuluh juga perlu di tingkatkan kemampuannya dalam pengelolaan program penyuluhan khususnya di bidang evaluasi program. Peningkatan kemampuan pengelolaan program dapat dilakukan dengan pembuatan standar operasional prosedur tentang pengelolaan program dan supervisi secara menyeluruh pelaksanaan program penyuluhan mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

Prioritas kedua, berupa menciptakan berbagai kegiatan penyuluhan perikanan secara periodik yang didukung oleh pemerintah dan swasta. Skenario program ini berhubungan dengan skenario pertama untuk meningkatkan kualitas sumberdaya nelayan.

Prioritas ketiga berupa pembentukan dan/atau penguatan lembaga penyuluhan di kecamatan dan didesa. Prioritas ini untuk memperbaiki kondisi kelembagaan yang menurut responden masih kurang sesuai dan tidak adanya balai penyuluhan di masing-masing kecamatan.

3.3 Pembahasan

3.3.1 Ketenagaan

Penyuluh perikanan di Kabupaten Halmahera Utara yang berpendidikan rata-rata sarjana termasuk tenaga kontrak bila dikaitkan dengan kemampuan dasar memenuhi syarat untuk melaksanakan penyuluhan. Hanya saja untuk tenaga

kontrak tidak maksimal melakukan fungsi sebagai penyuluhan karena terfokus pada kegiatan-kegiatan bersifat proyek, sehingga dalam penempatannya pun disesuaikan dengan lokasi proyek.

Namun dari sisi kualitas seluruh penyuluh perikanan tersebut telah memenuhi syarat yang dibutuhkan sebagai penyuluh. Berdasarkan tingkat pendidikan, dimana 2 orang penyuluh (PNS) merupakan penyuluh dengan pendidikan sarjana dan memiliki pengalaman yang cukup banyak, sehingga kedua penyuluh tersebut dapat memiliki fungsi supervisi dan kepemimpinan bagi penyuluh lainnya.

Walaupun telah memiliki kemampuan pengetahuan dasar, kapasitas pengetahuan umum dan kapasitas pengetahuan komunikasi dalam melaksanakan kegiatan penyuluhan, namun masih perlu peningkatan pengetahuan baik berupa pengetahuan teknis maupun non teknis. Peningkatan pengetahuan dilakukan melalui jalur pendidikan dan latihan yang berkesinambungan. Hal ini disebabkan pengetahuan teknis dan non teknis selalu dinamis mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan. Selain itu dalam rangka pengembangan karir dan peningkatan kualitas profesionalisme pegawai yang menjalankan tugas sebagai penyuluh perikanan, telah ditetapkan dan diatur dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/19/M.PAN/10/2008. Dengan demikian kualifikasi penyuluh perikanan secara khusus telah syah berdiri sendiri dan tidak bergabung lagi dengan penyuluh pertanian. Jabatan fungsional penyuluh perikanan dan angka kreditnya telah bisa ditetapkan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kompetensi penyuluh yang harus dimiliki, yaitu seperti dikemukakan oleh Margono (2003) dalam Djari (2009) bahwa seorang penyuluh harus memiliki kompetensi, yaitu 1) sistem sosial setempat; 2) perilaku masyarakat; 3) analisis sistem; 4) analisis data; 5) merancang pendekatan penyuluhan; 6) perencanaan usaha pertanian; 7) manajemen teknologi; 8) ekonomi rumah tangga; 9) mengembangkan teknologi lokal spesifik; 10) memahami cara masyarakat belajar; 11) pengembangan kelompok dan organisasi; 12) perilaku pasar; 13) peta kognitif; 14) teknologi produksi; 15) teknologi pasca panen; 16) usaha sebagai

bisnis; 17) proses pembangunan; 18) berkepribadian sesuai dengan profesi sebagai penyuluh.

Kompetensi merupakan kemampuan dan kewenangan yang dimiliki seseorang untuk melakukan suatu pekerjaan yang didasari oleh ilmu pengetahuan, keterampilan dan sikap sesuai dengan petunjuk kerja yang ditetapkan (Sumardjo 1999). Peningkatan kompetensi telah diatur dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2006 pasal 21 yaitu pemerintah dan pemerintah daerah meningkatkan kompetensi penyuluh PNS melalui pendidikan dan pelatihan, memfasilitasi pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi penyuluhan swasta dan penyuluh swadaya.

Sementara itu dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 19 Tahun 2008, menyatakan bahwa standar kompetensi yang dipersyaratkan kepada penyuluh perikanan adalah standar kemampuan yang disyaratkan untuk dapat melakukan pekerjaan tertentu dalam bidang perikanan yang menyangkut aspek pengetahuan, keterampilan dan/atau keahlian, serta sikap kerja tertentu yang relevan dengan tugas dan syarat jabatan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Arifin (2006) bahwa kapasitas utama yang dibutuhkan oleh seorang penyuluh adalah kapasitas komunikasi dan bahasa menunjukkan bahwa seluruh penyuluh di Kabupaten Halmahera Utara sudah memenuhi syarat untuk menyelenggarakan penyuluhan.

Rasio yang dianjurkan oleh pusat pengembangan penyuluhan antara jumlah penyuluh dan pelaku utama yang dilayani adalah 1 penyuluh berbanding 10-15 kelompok (Djari 2009). Namun Kementerian Pertanian lewat Badan Pengembangan Sumberdaya Manusia Pertanian memberikan anjuran satu penyuluh satu desa.

Kabupaten Halmahera Utara memiliki jumlah nelayan sebanyak 5.443 jiwa, terdiri dari 363 kelompok nelayan, dengan demikian jika mengacu pada rasio yang dikemukakan oleh Djari (2009), maka jumlah penyuluh yang dibutuhkan sebanyak 24-36 orang penyuluh perikanan dengan asumsi satu orang penyuluh perikanan mendampingi kelompok nelayan sebanyak 10-15 kelompok nelayan. Penyuluh-penyuluh tersebut untuk ditempatkan pada desa-desa yang memiliki potensi untuk pengembangan perikanan tangkap maupun budidaya.

3.3.2 Kelembagaan

Kelembagaan penyuluhan perikanan di daerah dibentuk di provinsi. Tugas kelembagaan itu adalah 1) merumuskan kebijakan dan perencanaan penyuluhan perikanan di provinsi atau lintas kabupaten/kota; 2) melakukan koordinasi, supervisi dan distribusi sumberdaya penyuluh perikanan di provinsi; 3) melaksanakan kerjasama penyuluhan perikanan dengan pihak lain, baik instansi pemerintah, serta maupun masyarakat; 4) menyelenggarakan penyuluhan perikanan di provinsi.

Sedangkan kelembagaan penyuluhan perikanan di Kabupaten/kota mempunyai tugas sebagai berikut 1) merumuskan kebijakan perencanaan program dan kegiatan penyuluhan perikanan di kabupaten/kota setelah mendapat masukan dari penyuluh beserta nelayan, pembudidaya ikan, pengolahan ikan dan unsure masyarakat lainnya; 2) melakukan koordinasi, supervisi dan distribusi sumberdaya penyuluh perikanan; 3) menyelenggarakan kegiatan penyuluhan perikanan di kabupaten/kota 4) menetapkan, mengangkat, membina, mensupervisi petugas penyuluh yang berada di kabupaten/kota; 5) menetapkan lokasi dan memfasilitasi pos pelayanan penyuluhan perikanan; 6) melaksanakan pembinaan, pemantauan, pengawasan, penilaian dan evaluasi kegiatan penyuluhan perikanan di kabupaten/kota. (Pedoman Umum Penyelenggaraan Penyuluhan Perikanan dengan keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor: KEP.44/MEN/2002).

Kelembagaan penyuluhan perikanan tingkat lapangan dilaksanakan oleh unit kerja lapangan yang disebut pos pelayanan penyuluhan perikanan, yang idealnya berada pada sentra-sentra kegiatan pelaku utama/pelaku usaha perikanan, atau pusat teknologi perikanan yang berada di daerah yang bersangkutan, seperti pelabuhan perikanan, unit kerja penelitian, pendidikan dan latihan perikanan dan sebagainya (Poernomo, 2005). Tugas pos pelayanan penyuluhan perikanan adalah 1) menyusun program kerja dan rencana kegiatan penyuluhan perikanan; 2) melaksanakan penyuluhan di lapangan; 3) melakukan kegiatan administrasi penyuluhan perikanan; 4) melakukan kerjasama dan memperluas jejaring kerja; dan 5) melakukan evaluasi dan pelaporan kegiatan penyuluhan perikanan yang dilaksanakan.

Sementara itu dalam Undang-undang Nomor 16 tahun 2006 juga menyebutkan bahwa kelembagaan penyuluhan swasta dan swadaya mempunyai tugas 1) menyusun perencanaan penyuluhan yang terintegrasi dengan program penyuluhan; 2) melaksanakan pertemuan dengan penyuluh dan pelaku utama sesuai dengan kebutuhan; 3) membentuk forum, jejaring dan kelembagaan pelaku utama dan pelaku usaha; 4) melaksanakan kegiatan rembuk, pertemuan teknis, lokakarya lapangan, serta temu lapang pelaku utama dan pelaku usaha; 5) menjalin kemitraan usaha dengan berbagai pihak atas dasar saling menguntungkan; 6) menumbuhkembangkan kepemimpinan, kewirausahaan, serta kelembagaan pelaku utama dan pelaku usaha; 7) menyampaikan informasi teknologi kepada sesama pelaku utama dan pelaku usaha; 8) melaksanakan kajian mandiri untuk pemecahan masalah dan pengembangan model usaha, pemberian umpan balik dan kajian teknologi; dan 9) melakukan pemantulan pelaksanaan penyuluhan yang difasilitasi oleh pelaku utama dan pelaku usaha.

Kelembagaan, struktur penyuluh dan serta sarana dan prasarana menunjukkan kinerja yang rendah. Dilihat dari struktur, para penyuluh menyatakan struktur yang ada memiliki kinerja yang rendah atau tidak sesuai. Kinerja yang rendah pada sarana prasana disebabkan ketiadaan atau kekurangan sarana transportasi mobil, alat komunikasi, biaya operasional dan balai penyuluh di masing-masing kecamatan.

3.3.3 Penyelenggaraan penyuluhan

Dilihat dari penyelenggaraan kegiatan penyuluhan dari sisi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi terlihat bahwa kegiatan perencanaan dan pelaksanaan penyuluhan telah memiliki kinerja yang cukup tinggi. Namun para penyuluh tidak melakukan evaluasi secara optimal terhadap kegiatan penyuluhan yang dilakukan, sehingga kegiatan evaluasi memiliki kinerja yang rendah. Hal ini akan sangat berdampak terhadap pengelolaan kegiatan penyuluhan. Kegiatan penyuluhan yang dilakukan akan tidak terukur dan tidak berkembang karena kinerja evaluasinya rendah. Hal ini juga terlihat pada salah satu komponen kunci penyusunan rencana program penyuluhan yang juga memiliki kinerja yang rendah. Pada segi perencanaan dan pelaksanaan kegiatan. Arifin (2006)

menyebutkan kapasitas utama selain kemampuan komunikasi dan bahasa, yang dibutuhkan seorang penyuluh adalah kapasitas merencanakan dan mengorganisasikan kegiatan, Arifin (2006) tidak menyebutkan bahwa penyuluh harus memiliki kapasitas mengevaluasi kegiatan. Berdasarkan penelitian tersebut maka penyuluh di Kabupaten Halmahera Utara telah memenuhi kriteria untuk menyelenggarakan kegiatan penyuluhan.

Swanson (1990) dalam Puspadi (2002) menyatakan bahwa tujuan penyuluhan adalah membantu memperbaiki tingkat kehidupan keluarga sasaran dan meningkatkan kemampuannya melalui transfer teknologi, dimana untuk mencapai tujuan tersebut, maka kegiatan penyuluhan harus 1) dinamis, 2) dibutuhkan masyarakat, 3) menjangkau mayoritas masyarakat sasaran, 4) bersifat perbaikan dan 5) dapat dinilai/diukur dan fakta-faktanya dapat dikumpulkan.

Dalam hubungan itu, unsur-unsur yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan tujuan kegiatan penyuluhan antara lain 1) orang yang menjadi sasaran penyuluhan; 2) perubahan perilaku yang diinginkan dan 3) masalah yang ingin dipecahkan dengan perubahan perilaku (Slamet 1978 dalam Puspadi 2002).

Lebih jauh lagi dikemukakan oleh Van Den Ban dan Hawkins (1998) bahwa pencapaian tujuan penyuluhan dapat menggunakan cara lain, antara lain 1) memberi nasehat, 2) menambahkan kisaran alternatif, 3) memberi informasi mengenai konsekuensi yang dapat diharapkan dari masing-masing alternatif, 4) membantunya dalam memutuskan tujuan mana yang paling penting, 5) membantu dalam mengambil keputusan secara sistematis, 6) membantu belajar dari pengalaman dan dari pengujian dan 7) mendorongnya untuk tukar menukar informasi dengan sesama sasaran.

Mardikanto (1993) yang dikutip Poernomo (2004) menyarankan agar dalam kegiatan penyuluhan dapat diselenggarakan dengan metode atau cara yang dapat disesuaikan dengan kondisi masyarakat dan misi yang harus dicapai, yaitu 1) secara *persuasive*, atau bujukan kepada sasaran, terutama menyentuh aspek emosi secara bertahap dan berkelanjutan; 2) secara *perivation*, atau pengulangan pesan sehingga akhirnya masuk ke dalam persepsi sasaran yang disuluh; 3) secara *compulsion* yakni teknik pemaksaan tidak langsung dengan menciptakan kondisi yang membuat tidak ada alternatif lain bagi sasaran untuk harus mengikuti misi

penyuluh; dan 4) secara *coercion* atau pemberian *stick and carrot*, yakni pemaksaan secara langsung dengan memberikan hadiah bagi yang melaksanakan/mendukungnya, (seperti penyuluhan untuk mencegah pengrusakan terumbu karang).

Berbagai cara tersebut diharapkan secara bertahap akan dapat mencapai sasaran penyuluhan, melalui urutan tingkat-tingkat psikologis dan perilaku dalam melakukan proses adopsi. Tahap yang harus dilalui meliputi tahap menyadari, tahap berminat, tahap menilai, tahap mencoba, dan akhirnya tahap penerapan atau adopsi (Wiriattmaja dalam Poernomo, 2004).

Lebih lanjut Poernomo (2004) menambahkan bahwa pentahapan tersebut merupakan proses mental, sehingga pada kenyataannya dapat berurutan secara gradual, tapi dapat pula tumpang tindih atau tanpa berurutan bahkan biasa juga mengalami lompatan; yang kesemuanya menentukan cepat lambatnya suatu proses adopsi-inovasi.

Model penyuluhan perikanan yang diperlukan dan dilaksanakan adalah model penyuluhan perikanan partisipatif dengan beberapa ciri sebagai berikut 1) pelaku utama terlibat dalam pengambilan keputusan sejak perencanaan, pelaksanaan sampai pengawasan; 2) mengutamakan kepentingan pelaku utama (*bottom up*), tidak mengutamakan program (*top down*), tetapi kombinasi pendekatan memungkinkan dengan tujuan fasilitasi dan lebih meningkatkan kapasitas pelaku utama; 3) pembinaan bersifat interaktif, karena pelaku utama dapat langsung berinteraksi dan menjadi pemrakrsa; 4) pelaku utama mempunyai kewenangan menentukan pilihan; 5) substansi inovasi adalah spesifik lokal dengan telah mempertimbangkan kearifan local dan teknologi; 6) pemerintah/penyuluh lebih berposisi sebagai fasilitator dan regulator.

Pelaksanaan penyelenggaraan penyuluhan perikanan ada beberapa metode pendekatan antara lain 1) pendekatan individu; 2) pendekatan kelompok dan 3) pendekatan masal.

3.3.4 Rekomendasi kebijakan

Hasil analisis SWOT menghasilkan tiga skenario program yaitu:

- 1) Mendorong kerjasama dengan pihak terkait untuk meningkatkan sumberdaya manusia nelayan dan petugas penyuluhan perikanan
- 2) Menciptakan berbagai kegiatan penyuluhan perikanan secara periodik yang didukung oleh pemerintah dan swasta.
- 3) Pembentukan dan/atau penguatan lembaga penyuluhan di kecamatan dan di desa

Berdasarkan prioritas program tersebut terlihat bahwa peningkatan kualitas sumberdaya manusia nelayan dan tenaga penyuluhan merupakan prioritas pertama. Peningkatan kualitas kemampuan nelayan memiliki implikasi bahwa kuantitas tenaga penyuluh juga harus diperbaiki karena tidak mungkin jumlah penyuluh yang terbatas akan mampu meningkatkan kualitas nelayan.

Peningkatan kemampuan pengelolaan program dapat dilakukan dengan pembuatan standar operasional prosedur tentang pengelolaan program dan supervisi secara menyeluruh pelaksanaan program penyuluhan mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Schwarz (2010) dimana dalam keberlanjutan program penyuluhan hal yang paling utama adalah peningkatan kapasitas pada evaluasi program.

Berdasarkan aspek gender, diperlukan tenaga penyuluh perikanan wanita dan peningkatan tenaga penyuluh wanita tersebut untuk memberikan penyuluhan bagi ibu-ibu nelayan. Hal ini disebabkan ibu-ibu tersebut dapat menjadi salah satu pilar dalam kegiatan ekonomi perikanan di suatu wilayah. Adeokun dan Adereti (2005) menyebutkan bahwa untuk melatih ibu-ibu nelayan diperlukan tenaga penyuluh yang berjenis kelamin yang sama agar system penyuluhan lebih efektif.

Prioritas kedua yang berupa menciptakan berbagai kegiatan penyuluhan perikanan secara periodik yang didukung oleh pemerintah dan swasta. Skenario program ini berhubungan dengan skenario pertama untuk meningkatkan kualitas sumberdaya nelayan.

Prioritas ketiga berupa pembentukan dan atau penguatan lembaga penyuluhan di kecamatan dan di desa. Prioritas ini untuk memperbaiki kondisi kelembagaan yang menurut responden masih kurang sesuai dan tidak adanya balai penyuluhan di masing-masing kecamatan.

Kelembagaan perikanan dimana salah satunya adalah kelembagaan penyuluh perikanan merupakan hal yang sangat penting dalam pengelolaan perikanan. Garcia dan Cochrane (2005) menyebutkan bahwa penguatan kelembagaan perikanan sangat diperlukan dalam rangka penyusunan perencanaan yang terpadu dalam pengelolaan perikanan.

4 KESIMPULAN DAN SARAN

4.1 Kesimpulan

Tenaga penyuluh perikanan di Kabupaten Halmahera Utara jumlahnya minim untuk menyelenggarakan penyuluhan perikanan di Kabupaten Halmahera Utara. Satu orang penyuluh akan melakukan penyuluhan terhadap 389 nelayan dan harus bekerja selama 240 hari kerja dalam 1 tahun.

Kelembagaan, struktur penyuluh dan serta sarana dan prasarana menunjukkan kinerja yang rendah dan prioritas yang tinggi. Kegiatan perencanaan dan pelaksanaan penyuluhan telah memiliki kinerja yang cukup tinggi. Kegiatan evaluasi memiliki kinerja yang rendah. Kapasitas pengetahuan umum, kapasitas komunikasi dan profesionalisme seluruh penyuluh secara umum telah memiliki kinerja yang cukup tinggi (diatas nilai 2). Para penyuluh tetap memerlukan peningkatan kapasitas dalam penyelenggaraan penyuluhan.

Rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan penyuluhan adalah;

- 1) Mendorong kerjasama dengan pihak terkait untuk meningkatkan sumberdaya manusia nelayan dan petugas penyuluh perikanan
- 2) Menciptakan berbagai kegiatan penyuluhan perikanan secara periodik yang didukung oleh pemerintah dan swasta
- 3) Pembentukan dan atau penguatan lembaga penyuluhan di kecamatan dan di desa

5 DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, M. 2006. Profil Kemampuan Umum (*Generic Competencies*) yang Diperlukan bagi Penyuluh Pertanian. *Jurnal Ilmu-ilmu Pertanian* 2-1:50-64.
- Dahuri, R. 2000. Pendayagunaan Sumberdaya Kelautan untuk Kesejahteraan Rakyat. Lembaga Informasi dan studi Pembangunan Indonesia, LISPI, Jakarta.146p.

- Dahuri, R. 2003. Paradigma Baru Pembangunan Indonesia Berbasis Kelautan. Orasi Ilmiah- IPB.
- Djari.A. A. 2009. Sistim Pengembangan Penyuluhan Perikanan Era Desentralisasi di Indonesia. Desertasi. tidak dipublikasikan. Sekolah Pascasarjana IPB.
- Garcia, SM. And K.L. Cochrane. 2005. *Ecosystem Approach to Fisheries: a Review of Implementation Guidelines. ICES Journal of Marine Science* 62:311-318.
- Manulang, S. 1999. Panduan Pelaksanaan Lokakarya IDF (Institutional Development Framework) untuk Taman Nasional di Indonesia. Jakarta: The Natural Resources Management/EPIQ Program's Protected Areas Management Office.
- Poernomo, S.H. 2004. *Penyuluhan Perikanan dalam Era Perubahan*. Pusat Pendidikan dan Pelatihan, Departemen Kelautan dan Perikanan. Jakarta.
- Puspadi, K. 2002. *Rekonstruksi Sistem Penyuluhan Pertanian. Disertasi IPB. Bogor*.
- Rangkuti, F. 2004. Analisis SWOT, Teknik untuk Membedah Kasus Bisnis: Reorientasi Konsep Perencanaan Strategis untuk Menghadapi Abad 21. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Renzi, M. 1996. An Integrated Toolkit for Institutional Development. *Public Administration and Development* 16: 469-483.
- Schwarz, M. H. 2010. A Need Assesment of Aquaculture Extention Agents, Specialists and Program Administrators in Extension Proqraming. *Journal of Extension* 48 (2):1-11.
- Sumardjo. 1999. *Transformasi Model Penyuluhan Pertanian Menuju Pengembangan Kemandirian Petani (Kasus di Provinsi Jawa Barat)*. Disertasi IPB. Bogor.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor: 16 Tahun 2006 Tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Peikanan dan Kelautan.
- Van Den Ban, A.W. dan H.S. Hawkins. 1998. *Penyuluhan Pertanian*. Yogyakarta: Kanisius.