



Prestasi program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir di Jakarta Utara, Indonesia: Satu penilaian awal

Dara Aisyah¹, Katiman Rostam², Abd Hair Awang²

¹Departemen Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Indonesia, ²Pusat Pengajian Sosial, Pembangunan dan Persekitaran, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia

Correspondence: Dara Aisyah (email: aisyah129@gmail.com)

Abstrak

PEMP adalah satu program awam yang bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat pesisir pantai, terutamanya isi rumah miskin. Sejak dilaksanakan pada 2001, program ini telah melalui beberapa fasa pembaikan. Namun, hingga saat ini keadaan masyarakat miskin tidak berubah. Makalah ini bertujuan untuk menilai prestasi PEMP dari aspek formulasi polisi dan implementasi program serta prestasi organisasi khususnya tentang mekanisme pengelolaan program dengan rujukan khas kepada Kabupaten Jakarta Utara. Menggunakan rekod dan laporan rasmi pelbagai agensi di kantor peringkat pusat, kabupaten dan kecamatan selain pemerhatian serta temu bual mendalam dengan isi rumah dan pegawai di agensi pelaksana terbabit, kajian mendapati beberapa penemuan menarik. Pertama, prinsip yang dijadikan garis panduan bagi pelaksanaan program telah tidak diikuti oleh agensi pelaksana di peringkat kabupaten dan kecamatan. Pelbagai amalan salah laku juga turut dikesan. Kedua, evaluasi output menunjukkan bahawa sebahagian besar pinjaman melalui Dana Ekonomi Produktif dimanfaatkan oleh isi rumah pedagang yang tidak miskin. Ketiga, Koperasi LEPP-M3 yang ditubuhkan bagi meningkatkan tahap kecakapan pengurusan dana pinjaman, juga gagal mencapai matlamatnya. Masyarakat pesisir tiada akses dan tidak mampu membuat pinjaman. Jika membuat pinjaman pun rekod menunjukkan bahawa mereka tidak mampu melunasi pinjaman dalam tempoh yang ditetapkan. Kajian ini menunjukkan walau pun pemerintah berjaya melaksanakan Program PEMP terutamanya dari segi output kewangan dan penubuhan pelbagai agensi, namun prestasinya lemah dan tidak cekap. Suatu polisi, strategi dan program yang lebih sesuai perlu dibentuk untuk menggantikan program PEMP.

Kata kunci: amalan salah laku PEMP, Dana Ekonomi Produktif, Indonesia, ketidak cekapan PEMP, penilaian output PEMP, program pemerksaan ekonomi

The economic empowerment programme for coastal communities in North Jakarta, Indonesia: A preliminary assessment

Abstract

Indonesia's economic empowerment programme for coastal communities (PEMP) is a public programme with the objective of enhancing the wellbeing of poor coastal community households. Since its inception in 2001 and after several phases of improvement, the living conditions of the coastal poor households remain unchanged. This paper presents the findings of a study aimed at assessing the PEMP performance with regard to the mechanism used in managing the programme with special reference to the province of North Jakarta. Using official records and reports of various agencies available at faderal, *kabupaten* and

kecamatan levels together with information gathered through field observation and indepth interviews with household heads and officers in charge , the study reveals four important findings: (1) Non- compliance and malpractices were prevalent among the implementing agencies at *kabupaten* and *kecamatan* levels; (2) Most of the loans, particularly Economically Productive Grant (DEP), had been given out to households members that were not poor; (3) Agencies such as the Cooperative of LEPP-M3 which was entrusted with improving the level of efficiency in managing the loans had also failed to live up to expectation; and (4) Many of the poor households remained ignorant and deprived of access to the loan facilities, and failed to pay back loans within the specified period. In conclusion, although the government has succeeded in implementing the PEMP, the overall performance of the programme may be considered weak and inefficient. A more appropriate policy, strategy and programme should be formulated to replace the PEMP.

Keywords: economic empowerment programme, Economic Productive Grant, Indonesia, PEMP inefficiency, PEMP malpractices, PEMP output evaluation

Pengenalan

Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pinggir (PEMP) adalah satu program khas yang mulanya dilaksanakan pada 2001 di beberapa wilayah terpilih di Indonesia. Matlamat utamanya adalah untuk menaikkan taraf kesejahteraan masyarakat pesisir pantai. Program ini diketengahkan sebagai satu usaha untuk mengatasi masalah kemiskinan di kalangan isi rumah yang bermukim di wilayah pesisir pantai. Bagi tujuan pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir, Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP), telah menggubal satu polisi seperti yang kemudiannya diputuskan oleh Ditjen KP3K (2006). Selanjutnya, keputusan ini telah ditegaskan kembali melalui Keputusan Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Nomor SK.56/KP3K/X/2006 Tentang Penetapan Kabupaten/Kota Penerima Program PEMP APBN-P Tahun Anggaran 2006. Setelah lebih tujuh tahun dilaksanakan, Program PEMP telah melalui beberapa fasa penguatan fungsi melalui mekanisme peranan kelembagaan (institusi) pengelola program dan peningkatan kapasiti lembaga ekonomi mikro, juga melalui pemerksaan kelembagaan dan penyusunan semula aktiviti penyaluran dana pinjaman mikro, khususnya Dana Ekonomi Produktif (DEP) kepada pemanfaatnya.

Penilaian prestasi Program PEMP dalam kajian ini dilakukan terhadap lima kumpulan lembaga pengelola iaitu: pertama, Dinas Kelautan dan Perikanan Jakarta Utara serta Koperasi LEPP-M3 Pantura Jaya iaitu lembaga (institusi) yang masing-masing memformulasi dan mengendali Program PEMP; kedua pihak perunding iaitu Konsultan Manajemen (KM); ketiga kumpulan Tenaga Pendamping Desa (TPD); keempat Bank Pelaksana (Bank Bukopin); dan kelima Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP). Penilaian awal prestasi diukur berdasarkan sejauh mana garis panduan yang telah diformulasi dilaksanakan di kawasan kajian. Pengukuran prestasi juga dilakukan dari segi kesesuaian tindakan pihak pengurusan dalam melaksanakan program serta impak awal program dengan tumpuan khusus diberikan kepada Pengelolaan Koperasi LEPP-M3 Pantura Jaya sebagai penyalur dana pinjaman. Penilaian dari segi impak peserta Program PEMP difokuskan kepada kelompok pemanfaat Program Swamitra Mina Pantura Jaya Jakarta Utara. Penilaian dibuat berdasarkan beberapa sub-elemen termasuk kesesuaian lokasi penerima, kesesuaian peserta program yang dipilih berdasarkan kategori pekerjaan, saiz dan agihan pinjaman, ansuran pinjaman, sisa pinjaman serta tempoh bayaran balik pinjaman. Penilaian prestasi Program PEMP ini difokuskan ke Kabupaten Jakarta Utara, khususnya Kecamatan Celincing, sebuah kawasan desa-kota yang terletak di pinggir kota metropolitan Jakarta.

Latar belakang masyarakat pesisir dan pembentukan program PEMP

Sebagaimana diketahui umum bahawa masyarakat nelayan pesisir pantai di Indonesia rata-rata adalah warga yang miskin berbanding warga lain yang berada di sektor bukan perikanan. Masyarakat pesisir di seluruh Indonesia berjumlah 16,420,000 orang. Mereka mendiami 8,090 desa pesisir di seluruh negara. Mereka terdiri daripada kelompok nelayan seramai 4,015,320 orang, pembudidaya perairan (akuakultur) berjumlah 2,671,400 orang, dan kelompok pendukung masyarakat pesisir lainnya dianggarkan seramai 9,733,280 orang. Daripada jumlah tersebut, ahli masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan adalah cukup besar iaitu 5,254,400 orang (32 peratus) (Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir, 2006). Secara relatifnya, keadaan sosioekonomi komuniti ini masih tertinggal. Meski pun pemerintah menetapkan sasaran jumlah penduduk miskin yang diharapkan hanya 7.5 peratus, namun realitinya peratusan tersebut (32 peratus) masih amat besar. Golongan nelayan kecil adalah yang paling ramai tergolong miskin dengan tingkat pendapatan bulanan isi rumah hanya sekitar Rp 300,000. Pelbagai upaya untuk mengatasi masalah kemiskinan nelayan telah dilakukan namun pada umumnya usaha tersebut masih bersifat *partial* dan tidak menyeluruh. Akibatnya kadar kemiskinan nelayan belum dapat dikurangkan secara signifikan (DKP, 2005). Masyarakat nelayan miskin kerana wujud ketidakseimbangan sosial antara golongan yang berada dan yang tidak berada. Ini dapat dilihat dari segi pencapaian pendidikan, tahap kesihatan, institusi sosial, akses kepada modal usaha, teknologi dan sistem pemasaran. Semua masalah tersebut adalah serius dan perlu diatasi (Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir, 2006).

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas maka program PEMP telah dilancarkan pada 2001 dan pelaksanaan fasa awal ini dijangka berakhir pada 2009. Program ini adalah satu usaha nyata untuk mengatasi banyak masalah sosioekonomi yang wujud di kawasan pesisir. Untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat pesisir, beberapa usaha dilaksanakan melalui Program PEMP misalnya melalui projek pengembangan budaya kewirausahaan, penguatan Lembaga Kewangan Mikro (LKM), penggalakan partisipasi masyarakat dan aktiviti usaha ekonomi produktif lainnya. Usaha yang kebanyakannya berasaskan sumber daya tempatan, jika dikelola dengan berkesan, mampu meningkatkan taraf sosioekonomi isi rumah yang bermukim di kawasan pesisir.

Meski pun Program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) telah dilaksanakan sejak tahun 2001, namun pemerintah masih terus mencari bentuk yang sesuai bagi meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir. Pada 2004 dilakukan penguatan kelembagaan. Pertama, penguatan peranan kelembagaan pengelola program, dan peningkatan kapasiti lembaga ekonomi mikro. Namun demikian, kedua usaha penguatan ini tidak dapat berperanan secara berterusan jika tidak turut didukung oleh agensi lain seperti Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP), *stakeholders* dan kemitraan yang dibangun oleh Program. Sehubungan dengan hal tersebut, penilaian secara menyeluruh terutama dari segi hubungan antara elemen yang terkait dalam program PEMP, perlu dilakukan.

Program PEMP melibatkan pemberian pinjaman daripada beberapa sumber. Sumber dana utamanya ialah Dana Ekonomi Produktif (DEP) yang jumlahnya kira-kira 60 - 80 peratus daripada keseluruhan dana yang diperuntukkan sebagai pinjaman kepada masing-masing kabupaten penerima program. DEP dikelompokkan kepada dua kategori penggunaan, iaitu Penjaminan Tunai (*cash collateral*) dan Bantuan Sarana dalam Rangka Diversifikasi Usaha oleh koperasi yang antara lain termasuklah kemudahan SPDN, Kedai Pesisir, Sarana penangkapan ikan, sarana pengolahan ikan, sarana pemasaran ikan, dan sarana produksi perikanan lainnya. DEP dimasukkan ke rekening koperasi sesuai dengan kegiatan masing-masing.

Dana Ekonomi Produktif yang dijadikan sebagai penjaminan tunai (*cash collateral*) dikelola dengan tahapan sebagai berikut: pertama, DEP dibukukan pada rekening giro atas nama koperasi

untuk kemudian dijadikan jaminan kepada bank pelaksana. Bank pelaksana memberikan kredit kepada koperasi minimum sebesar DEP yang dijamin; kedua, kredit daripada bank pelaksana dibukukan sebagai modal tidak tetap (MTT) pada unit usaha simpan-pinjam untuk diteruskan sebagai pinjaman kepada masyarakat pesisir yang menjadi anggota atau calon anggota koperasi.

Jumlah DEP yang telah diagihkan melalui Program PEMP selama tempoh 2001-2006 adalah sebesar 1 trilyun 188.3 milyar rupiah (Rp 1,188.3 bilion). Sebahagian besar dana (51.77 peratus) disalurkan selepas projek berjalan. Hanya 48.23 peratus dana yang disalurkan pada saat projek sedang berjalan. Secara keseluruhannya, jumlah dana DEP yang terbanyak disalurkan adalah pada tahun 2005, iaitu sebanyak 238.2 milyar rupiah (Rp 238.2 bilion) atau 20.08 peratus daripada seluruh DEP yang disalurkan bagi tempoh 2001-2006. Ada pun dana DEP yang paling sedikit adalah pada tahun 2006, dengan jumlah dana sebesar 120,168 milyar rupiah (Rp 120 bilion) atau sebesar 10.11 peratus daripada seluruh DEP bagi tempoh 2001-2006.

Dana bergulir Koperasi LEPP-M3 Pantura Jaya disimpan di Bank Bukopin Pusat untuk dijadikan jaminan Modal Kerja Swamitra Mina Pantura Jaya. Bank Bukopin sebagai pengelola Swamitra Mina Pantura Jaya telah menerima Pinjaman Modal Kerja atas Penjaminan Dana Bergulir daripada Pemerintah sebesar Dana yang dijamin Rp 861,920,000. Sedangkan Bank Bukopin sendiri selaku Pengelola Swamitra Mina Pantura Jaya juga telah memberikan pinjaman sebesar Rp 500,000,000 ini semua dalam rangka Pengembangan Swamitra Mina Pantura Jaya. Jumlah pinjaman yang telah dikumpulkan oleh Bank Bukopin adalah Rp 1,361,920. Selain itu ada tabungan masyarakat di Swamitra sehingga akhir Desember 2005 mencapai sebesar Rp 70,000,000. Jumlah ini relatif masih kecil, disebabkan kondisi ekonomi masyarakat pesisir yang masih belum stabil setelah kenaikan harga bahan bakar minyak.

Di peringkat kecamatan, pada saat itu pihak pemerintah memberikan Dana Ekonomi Produktif kepada pihak kedua, sebesar Rp 279,000,000 untuk disalurkan kepada enam Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP) dalam bidang Pedagang Ikan, Pengolahan Ikan dan Penangkapan Ikan di Kelurahan Kalibaru Kecamatan Cilincing dan Kelurahan Pluit Kecamatan Penjaringan sesuai dengan kelayakan usaha. Dana Ekonomi Produktif tersebut dimanfaatkan sesuai dengan peruntukan usaha yang telah disepakati.

Secara keseluruhannya, kehadiran Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Swamitra Mina di wilayah pesisir, diharapkan secara bertahap dapat membasmi aktiviti eksploitatif tengkulak dan rentenir (orang tengah) sehingga mampu mengurangkan peranannya. Oleh itu LKM dapat menggalakkan pertumbuhan dana masyarakat pesisir dengan adanya faedah tabungan yang menarik. Sekiranya pengelolaan LKM Swamitra Mina berjalan lancar maka setahap demi setahap bantuan modal yang disalurkan kepada masyarakat pesisir bukan lagi berasal dari APBN, tetapi dari LKM Swamitra Mina itu sendiri. Ini membolehkan LKM Swamitra Mina menjadi contoh kepada lembaga kewangan lainnya untuk bermitra mengakses permodalan. Dengan demikian LKM Swamitra Mina sebagai mitra yang berjaya dapat menggandeng lembaga kewangan lainnya dalam usahanya membangun usaha sektor perikanan dan kelautan (Direktorat PEMP – Ditjen P3K, 2006).

Penilaian prestasi program: Perspektif teori

Secara teori, prestasi program dapat dinilai berdasarkan produk sesuatu program. Faktor yang mempengaruhi prestasi program termasuklah persekitaran luaran dan dalaman organisasi yang mengedalikan program berkenaan seperti struktur dan kitar hidup organisasi, tujuan dan budaya organisasi. Faktor ini saling berpengaruh terhadap organisasi, para pembuat keputusan, keputusan yang diambil dan akhirnya produk program yang diharapkan. Ini termasuklah pengurusan perkhidmatan dan kualiti perkhidmatan awam yang disediakan dalam melaksanakan program berkenaan (Swanson & Holton, 1999, 2005; Swanson, 2007).

Menurut Murphy dan Cleveland pula (1995: 81-83), selain faktor persekitaran luaran dan dalaman organisasi, terdapat beberapa faktor lain yang mempengaruhi prestasi organisasi. Faktor tersebut adalah ciri-ciri organisasi, pekerja, polisi dan amalan pengurusan. Prestasi organisasi adalah hasil daripada tujuan, struktur, dan tindakan pengurusan pada semua tingkat prestasi, iaitu tingkat organisasi, proses dan pekerja. Rummler dan Brache (1995), dan Madron (1995) menyokong pendapat di atas. Jadi berdasarkan huraian tersebut dapat disimpulkan bahawa untuk menghasilkan *output* dan *outcome* yang baik, maka sistem organisasi harus direkabentuk dengan baik sehingga dapat melicinkan proses dan hubungan kerja yang baik antara pimpinan dan kakitangan, mahu pun antara sesama pentadbir.

Beberapa teori telah diketengahkan oleh para sarjana untuk mengukur prestasi polisi awam. Antara teori yang lazim digunakan ialah pendekatan kecekapan dan keberkesanan polisi awam. Setiap organisasi yang beroperasi mempunyai visi, misi, tujuan dan sasaran tertentu. Organisasi mengenal pasti apa yang diharapkan para pelanggan pada jangka masa tertentu sebagaimana tergambar dalam visi dan misi organisasinya. Menurut teori ini, prestasi suatu organisasi perkhidmatan awam dapat diukur secara komprehensif dengan menggunakan penunjuk seperti kecekapan, keberkesanan, dan kualiti produk (Mertin & Kettner, 1996). Penunjuk lain termasuklah ekonomi, pemerataan, kelestarian, kerelevanan, tidak balas, akauntibiliti, dan penguasaan (Pollitt *et al.*, 1998).

Pengukuran prestasi lazimnya juga menggunakan dua pendekatan iaitu sama ada pendekatan yang bersifat kewangan atau yang bukan kewangan. Pendekatan kewangan lazimnya menggunakan nilai output sebagai penunjuk. Manakala pendekatan yang bersifat bukan kewangan menggunakan kepuasan pelanggan sebagai salah satu kriteria pengukurannya (Holloway *et al.*, 1995: 5). Sehubungan itu juga, beberapa penunjuk prestasi telah dikembangkan iaitu akuntabiliti, kecekapan, keberkesanan, dan pemerataan. Terdapat beberapa ukuran konvensional yang boleh digunakan untuk menilai prestasi. Ini termasuklah kebolehuntangan, kepuasan pelbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholder*), dan kepuasan pelanggan (Holloway *et al.*, 1995: 256-268). Selain itu, ada juga pengkaji yang menggunakan produktiviti sebagai penunjuk. Produktiviti adalah nisbah input kepada output (Shafritz & Russell, 1997: 318). Konsep produktiviti dapat diperluaskan hingga bukan sahaja meliputi keberkesanan tetapi juga ukuran keberkesanan itu sendiri iaitu sejauh mana hasil yang diharapkan itu tercapai (Perry, 1989).

Satu lagi teori yang sering digunakan untuk mengukur prestasi ialah melalui evaluasi program. Pada umumnya, teori ini mengukur dua aspek prestasi: pertama, proses pencapaian output misalnya hasil yang diraih oleh institusi; kedua, prestasi institusi berkenaan yang dinilai berdasarkan keberkesanan semua aktiviti yang dilaksanakan sehingga tercapai misi dan visi institusi dalam melaksanakan program. Ada juga pendapat yang menghubungkan secara langsung antara prestasi program dengan faktor yang mempengaruhinya (Murphy & Cleveland, 1995: 81). Faktor tersebut meliputi lingkungan luaran dan dalaman organisasi seperti struktur dan kitar hidup organisasi, juga tujuan organisasi dan budaya organisasi. Faktor ini saling mempengaruhi organisasi, para pegawai yang membuat keputusan, pembuatan keputusan, dan akhirnya hasil polisi yang diharapkan. Hal ini selaras dengan pendapat Steer (1980: 7) yang mengemukakan bahawa keberkesanan organisasi dipengaruhi oleh ciri-ciri organisasi, persekitaran, pekerja, polisi dan amalan pengurusan.

Teori Pengurusan Awam Baru beranggapan bahawa pengurusan sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan pengurusan dan amalan dalam sektor awam. Pengaruh teori ini menyebar ke banyak negara membangun termasuk Indonesia. Teori Pengurusan Awam Baru muncul pada dekad 1990-an. Kemunculan tersebut merupakan gelombang pemikiran yang mengkritik prestasi sektor awam, menawarkan rekomendasi supaya peneraju sektor awam belajar dan menerapkan prinsip pengurusan dalam sektor swasta (Hughes 1994). Ini menyebabkan berlakunya proses pengorporatan dan penswastan pelbagai agensi sektor awam dengan meluas di negara membangun.

Bagi mengukur prestasi, dua pendekatan diketengahkan. Pendekatan perilaku dan pendekatan hasil (produk). Pendekatan perilaku mempelajari perilaku yang relevan dengan pelaksanaan tugas pekerjaan seseorang. Pendekatan ini menekankan kualiti tugas yang berorientasikan perilaku. Perkara yang diamati dalam pendekatan ini adalah pola perilaku tertentu yang mampu memberikan hasil tertentu. Pola perilaku tersebut kemudiannya dijadikan contoh untuk diikuti bagi pengembangan kaedah kerja selanjutnya. Perubahan perilaku, pengembangan kaedah dan teknik yang digunakan, menjadi tumpuan utama dalam rangka pembaikan prestasi. Hasil penerapan pendekatan ini adalah perubahan atau pembaikan kaedah dan teknik kerja. Pendekatan hasil pula meletakkan kriteria produk perkhidmatan dan cara penyampaian berkualiti sebagai sasaran sesuatu polisi. Melalui pendekatan ini, kesesuaian antara nilai produk perkhidmatan yang hendak dihasilkan, dengan nilai produk perkhidmatan pihak yang memerlukan, serta kualiti daripada cara penyampaian nilai perkhidmatan tersebut, merupakan perkara asas yang dinilai. Bahkan pada masa kebelakangan ini, polisi awam yang berorientasikan kualiti perkhidmatan benar-benar ditekankan. Ini kerana adanya tuntutan awam yang mahukan produk perkhidmatan dan pelayanan yang lebih berkualiti (Martin & Kettner, 1996).

Kebelakangan ini terdapat usaha untuk menggabungkan kedua pendekatan di atas untuk dijadikan panduan pentadbiran awam. Ini dapat dilihat pada prinsip *governans* yang baik (*good governance*) yang kini sedang dipromosikan untuk diterapkan ke dalam semua bentuk kerajaan termasuk kerajaan tempatan. Nilai-nilai *governans* yang baik tersebut menggabungkan pendekatan hasil yang sebaiknya digunakan untuk menilai prestasi kerajaan. Untuk itu, diperlukan suatu upaya bagi memasukkan nilai-nilai tersebut ke dalam piawai penilaian prestasi kerajaan baik yang menyangkut para pegawainya, istitusinya mahu pun polisi serta programnya.

Kawasan dan metodologi kajian



Rajah 1. Lokasi Kotamadya
Jakarta Utara

Kajian ini dilakukan di Kabupaten (Kotamadya) Jakarta Utara dengan tumpuan khusus di Kecamatan Cilincing. Kabupaten Jakarta Utara adalah salah satu daripada 90 kawasan yang menerima program PEMP bagi tahun 2001-2002. Jakarta Utara memiliki potensi perikanan dengan jumlah nelayan pada tahun 2001 seramai 21,014 orang, jumlah armada perikanan 3,738 dan alat tangkap ikan yang digunakan oleh para nelayan sebanyak 13,006 unit. Selanjutnya terdapat seramai 1,103 orang nelayan yang melaksanakan budidaya laut, 104 orang petani melaksanakan budidaya ikan darat. Terdapat kawasan budidaya ikan darat seluas 29,544 meter persegi, juga 207 bak dan 30 hektar tambak.

Kabupaten Jakarta Utara kaya dengan sumber perikanan, khususnya di Kecamatan Cilincing, Koja, dan Penjaringan, Sunter dan Pademangan. Melalui Program PEMP tahun 2002, Kecamatan Cilincing, Koja dan Penjaringan, mendapat keutamaan kerana memenuhi syarat sasaran lokasi penerima bantuan yang lebih tinggi. Daripada tujuh kelurahan yang terpilih, dua kelurahan terletak di Kecamatan Cilincing iaitu Kelurahan Marunda dan Kelurahan Kalibaru. Manakala selebihnya adalah Kelurahan Lagoa terletak di Kecamatan Koja, serta dua Kelurahan di Kecamatan Penjaringan iaitu Kelurahan Pluit dan Stu, dan Kelurahan Kamal Muara. Semua Kelurahan tersebut menurut penilaian Konsultan Manajemen sangat berpotensi untuk dikembangkan sebagai pusat sumberdaya perikanan pesisir. Kajian ini ditumpukan di kawasan tersebut.

Bagi memenuhi keperluan kajian ini, data daripada pelbagai sumber digunakan. Sumber data yang utama adalah laporan rasmi yang diperolehi daripada pelbagai agensi awam, khususnya Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) yang melaksanakan program PEMP dengan kerja sama Dinas Perikanan dan Suku Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan Kotamadya Jakarta Utara. Laporan oleh para Konsultan Manajemen, lembaga koperasi, bank pelaksana (Bukapin) dan rekod tentang kumpulan dan peserta program. Selain data sekunder data primer turut digunakan. Data primer diperolehi melalui temu bual dengan responden utama, pemerhatian ikut serta dengan masyarakat nelayan, dan perekodan serta semakan berdasarkan maklumat yang diperolehi daripada Departemen Kelautan dan Perikanan terhadap pelbagai maklumat asas tentang kemudahan asas yang menyokong usaha pemberdayaan perikanan.

Penilaian prestasi program PEMP

Dinilai dari segi output, pelaksanaan Program PEMP boleh dikatakan sudah mencapai matlamat yang disasarkan. Hal ini dapat dilihat misalnya pada bilangan lembaga koperasi berbadan hukum khususnya Lembaga Keuangan Mikro (LKM) yang berjaya ditubuhkan dan jumlah dana khususnya Dana Ekonomi Produktif (DEP) yang diagihkan kepada peserta sebagai pinjaman bercagar. Bagaimana pun, penilaian yang lebih bermakna perlu dilakukan terutamanya dengan melihat apakah dampak atau *outcome* daripada Program PEMP di Kecamatan Cilincing, Jakarta Utara? Penilaian prestasi Program PEMP meliputi enam elemen iaitu akuntabiliti formulasi program; akuntabiliti implementasi program dari aspek struktur dan prosedur kelembagaan (institusi) terkait iaitu Dinas Kelautan dan Perikanan Kota, Koperasi LEPP-M3, Konsultan Manajemen, Tenaga Pendamping Desa (TPD), Bank Pelaksana dan Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP). Berikut ini diuraikan penilaian prestasi Program PEMP.

Akuntabiliti Formulasi Program PEMP

Ada pun prestasi Program PEMP yang akan dinilai pada saat diformulasikan merangkumi elemen iklim usaha, kelembagaan (institusi) masyarakat pesisir, tingkat pemahaman dan kemampuan dalam memanfaatkan sumber daya kelautan dan perikanan serta bentuk bantuan yang diberikan. Penilaian tersebut dilakukan secara deduktif berdasarkan pemikiran asas Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-pulau Kecil (Ditjen KP3K) dalam merancang Program PEMP seperti yang dinyatakan dalam garis panduan program. Juga berdasarkan pemerhatian yang dilakukan di lapangan. Hasil penilaian tersebut diringkaskan pada Jadual 1.

Jadual 1. Penilaian formulasi dan implementasi program PEMP di Kecamatan Cilincing Jakarta Utara

Bil.	Formulasi program PEMP: langkah dan harapan	Penilaian implementasi program PEMP: realiti dan pencapaian
1.	Menyediakan sumberdaya/infrastruktur pembangunan kelautan, iklim kondusif selain sumbangan sektor perikanan dan kelautan signifikans	Tiada aktiviti program yang mendukung penyediaan kemudahan, bahkan masalah pencemaran tidak dipulihara dan menjejaskan hasil tangkapan
2.	Mewujudkan lembaga awam yang bergerak aktif dalam kegiatan ekonomi masyarakat kawasan pesisir	Kelompok masyarakat pesisir dan koperasi dibentuk melalui PEMP. Namun koperasi baru menimbulkan konflik akibat tidak dilaksanakannya RAT dan tiada pembahagian dividen
3.	Membentuk tenaga pendamping untuk meningkatkan motivasi, kreativiti dan etos kerja yang tinggi di kalangan isi rumah pesisir	Ada tenaga pendamping di kawasan PEMP tetapi tidak terdapat bukti yang menunjukkan bahawa tenaga pendamping memotivasi peserta dan mempunyai etos kerja yang tinggi, tiada perancangan kerja berkelanjutan dan tidak ada bengkel aktiviti
4.	Meningkatkan usaha memanfaatkan potensi sumberdaya alam yang sedia ada	Tiada aktiviti untuk meningkatkan pengetahuan peserta untuk memanfaatkan sumber daya alam kecuali pengurus dan anggota koperasi yang sudah dikenal pasti Suku Dinas P2K
5.	Menyediakan sumber modal (pinjaman) dan mewujudkan lembaga kewangan yang sesuai untuk memberdayakan sumberdaya alam kelautan	Sumber dan lembaga yang diwujudkan hanya memberi manfaat isi rumah yang mempunyai cagaran (agunan) khususnya pedagang, dan pendukung yang tidak terlibat secara langsung dengan pekerjaan melaut/usaha budidaya pesisir. Isi rumah khususnya ABK, nakhoda, nelayan tradisional, langgan dan pelele terpaksa meminjam daripada institusi kewangan lain kerana mereka tidak memiliki cagaran

Sumber: Maklumat tentang Langkah & Harapan diasaskan kepada Laporan PEMP 2006; Maklumat tentang Realiti & Pencapaian adalah berasaskan Pemerhatian di lapangan 2007

Setelah lebih enam tahun PEMP dilaksanakan, sumbangannya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir belum dapat diperhatikan. Tidak ada projek pembangunan fizikal seperti kemudahan asas bagi menyokong aktiviti budi daya perikanan. Juga tidak ada tenaga pendamping yang dikesan melaksanakan projek pembinaan bagi meningkatkan tahap pengetahuan dan kemahiran isi rumah pesisir, khususnya peserta PEMP tentang pembudidayaan perikanan. Tanpa usaha tersebut, pendapatan isi rumah miskin di kawasan pesisir yang selama ini dipandang sebagai masyarakat yang terpinggir, tidak dapat ditingkatkan. Hal ini membuktikan bahawa dari segi formulasi polisi dan strategi, Program PEMP masih memerlukan input idea selain bahan yang sesuai, bagi tujuan penambahbaikan.

Akauntibiliti Struktur Kelembagaan Program PEMP

Salah satu faktor penyebab kemiskinan dan keterbelakangan sosial isi rumah di kawasan pesisir adalah kedudukan kelembagaan (institusi) ekonomi masyarakat tempatan yang kurang berfungsi dalam membantu membangunkan sektor kelautan secara lestari. Laporan evaluasi komprehensif Program PEMP pada peringkat nasional yang dilakukan oleh Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir (2006) menunjukkan bahawa majoriti Koperasi LEPP-M3 (67 peratus) mencatatkan prestasi yang tergolong “Cukup Baik” dalam menyalurkan pinjaman kepada peserta.

Namun begitu, di peringkat kawasan, pemerhatian menemukan beberapa hal yang agak berbeza. Hal tersebut dijelaskan sebagai berikut.

Pertama, kumpulan peserta dan lokasi Program PEMP yang terpilih tidak tepat mengenai sasaran. Peserta sepatutnya dipilih dari kalangan isi rumah miskin yang mendiami kawasan pesisir. Namun, oleh kerana lembaga kewangan mensyaratkan hanya penduduk tetap kawasan berkenaan dan yang mempunyai cagaran sahaja yang layak dipilih, maka kebanyakan isi rumah pesisir yang rata-rata miskin serta ramai pula berstatus migran dari luar wilayah, tidak terpilih menjadi peserta. Dalam peraturan wilayah, migran tidak berhak menerima bantuan. Tanpa cagaran harta seperti tanah, rumah atau pun kenderaan berserta dokumen sebagai sandaran, maka proses peminjaman dana sukar diperolehi. Oleh kerana ramai isi rumah tidak memenuhi syarat maka, pelaksana terpaksa mendapatkan calon lain dan ternyata kumpulan dan kawasan yang terpilih sangat tidak menepati sasaran seperti yang digariskan dalam panduan.

Kedua, penubuhan Koperasi LEPP-M3 pula yang diharapkan dapat mempertingkatkan prestasi pengurusan koperasi yang belum optimum dari aspek kebolehan dan keupayaannya, juga didapati tidak berjaya dilakukan. Ini kerana para pengurus Koperasi tidak mampu memahami masalah bukan teknikal yang dihadapi oleh masyarakat pesisir seperti buta huruf, tidak dapat akses kepada maklumat pinjaman dan pasif. Peserta Koperasi LEPP-M3 yang miskin, jika berpeluang mendapat pinjaman, juga didapati kurang mampu membayar semula ansuran kredit Program PEMP. Para peserta Koperasi LEPP-M3 mengalami pelbagai masalah seperti hasil tangkapan ikan yang menurun kerana terjadinya kerosakan alam sekitar akibat tercemar, ketiadaan bekalan bahan bakar atau cuaca yang kurang mengizinkan mereka turun ke laut. Akibatnya, akauntabiliti Koperasi LEPP-M3 khususnya USP Swamitra Mina di Jakarta Utara juga turut terjejas. Pemerhatian di kawasan kajian menunjukkan adanya elemen kegagalan dalam pengurusan Koperasi. Koperasi didapati gagal melaksanakan sistem kawalan pengurusan yang cekap dan berkesan. Malah pembahagian dividen (Sisa Hasil Usaha-SHU) kepada peserta Koperasi tidak dilakukan. Pengurusan kelembagaan Koperasi LEPP-M3 tidak responsif terhadap tuntutan para peserta Koperasi yang meminta agar Mesyuarat Agung Tahunan dilakukan supaya pembahagian dividen dapat dilakukan setiap akhir tahun.

Berdasarkan pemerhatian dan penjelasan tersebut, maka dapat dikatakan bahawa penilaian yang dilakukan di peringkat nasional hanya bergantung kepada status kekuatan kewangan Koperasi LEPP-M3. Kekuatan kewangan Koperasi LEPP-M3 diandaikan boleh memberi gambaran tentang kecekapan pengelolaan Koperasi LEPP-M3 sebagai satu lembaga ekonomi. Bagaimana pun, penilaian tersebut tidak tepat. Ini kerana ia tidak mengambil kira perkara yang bersifat bukan teknikal seperti kemampuan kewangan peserta dan perilaku pengurus dan jawatankuasa koperasi. Oleh itu, penilaian sedemikian tidak cukup komprehensif untuk dijadikan asas menentukan kejayaan pelaksanaan Program PEMP.

Ketiga, status prestasi pengelolaan Koperasi LEPP-M3 umumnya dipengaruhi oleh sistem dan mekanisme pengelolaan kewangan atau dana ekonomi produktif (DEP). Berdasarkan jenisnya, DEP pada tempoh Program PEMP kedua (tahun 2004-2006) dibahagikan kepada empat kategori penggunaan iaitu DEP untuk penjaminan tunai atau *cash collatera*; DEP untuk BPR Pesisir; DEP untuk *Solar Packed Dealer* untuk nelayan (SPDN); dan DEP untuk Kedai Pesisir. Dana Ekonomi Produktif (DEP) lazimnya dimasukkan ke dalam rekening Koperasi LEPP-M3 di Bank Bukopin untuk masing-masing kegiatan yang mempunyai nombor rekening tersendiri dan pencairannya dilakukan dengan mekanisme tersendiri. Prestasi kewangan setiap kategori berbeza sehingga berpengaruh pula terhadap prestasi pengelolaan Koperasi.

Ketiga-tiga perkara tersebut boleh mempengaruhi prestasi keseluruhan pengelolaan Program PEMP. Ia menghambat dan melambatkan proses ansuran pembayaran semula pinjaman di kalangan peserta. Kelambatan ansuran kredit adalah suatu masalah yang bersifat umum. Ertinya, masalah ini terjadi di banyak kabupaten yang terlibat. Kecamatan Cilincing tidak terkecuali. Pada tempoh 2001–2002 dana PEMP diberikan secara perguliran kepada kelompok masyarakat pemanfaat (KMP) melalui Ketua KMP. Selanjutnya pihak Koperasi hanya melakukan

pemotongan dana simpanan pokok daripada para peserta KMP. Tidak ada potongan dilakukan sebagai ansuran kepada dana pinjaman PEMP. Ini menyebabkan proses pengansuran kredit untuk Program PEMP tahun 2001, 2002, dan 2003 tergendala. Keadaan ini dibiarkan oleh pihak pengelola. Hasil evaluasi komprehensif oleh Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir (2006) menunjukkan bahawa kadar gendala yang lebih tinggi terjadi bagi Program PEMP yang dilaksanakan pada tahun 2004 dan 2005.

Pada tahun 2004, sistem penyaluran Dana Ekonomi Produktif (DEP) telah diubahsuai daripada sistem perguliran (*revolving fund*) kepada sistem hibah. Hal ini dilakukan di Jakarta Utara khususnya di Kecamatan Cilincing. Pada 2004, Koperasi LEPP-M3 Pantura Jaya ditubuhkan dengan pemerksaan status Lembaga Keuangan Mikronya. Pemerksaan ini membolehkan Koperasi melakukan kemitraan melalui Swamitra Mina iaitu Unit Usaha Simpan-Pinjamnya dengan peraturan kredit yang cukup ketat. Bagaimana pun syarat pinjaman yang memerlukan cagaran telah menghambat isi rumah miskin untuk meminjam.

Seterusnya, perbandingan antara peranan yang digariskan dalam polisi dengan peranan sebenar lembaga di lapangan menunjukkan bahawa tidak wujud akauntibiliti dalam melaksanakan Program PEMP di Jakarta Utara, khususnya di Kecamatan Celincing yang rata-rata isi rumahnya miskin. Peranan dan fungsi kerja pemerintah di peringkat daerah, dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan di tingkat provinsi dan Suku Dinas di tingkat kabupaten dalam mengendalikan Program PEMP agak tidak jelas. Malah sering berlaku tindan lapis dan dualisme fungsi. Hal ini menggambarkan fungsi yang tumpang-tindih sehingga tidak dapat menciptakan akauntabiliti pekerjaan yang jelas dalam mengimplementasikan Program PEMP. Keadaan ini terjadi kerana adanya desentralisasi peranan dalam konteks autonomi daerah di Indonesia yang berdampak pada pentadbiran awam. Ini menyebabkan daerah tidak responsif dan tidak mampu untuk menanggapi kes yang dihadapi masyarakat secara langsung; tidak produktif kerana ketiadaan struktur dan mekanisme organisasi yang jelas bagi menyelesaikan masalah; tiada piawai asas bagi menyelesaikan masalah secara tematik; dan tiada pertanggung-jawapan kerana tidak wujudnya kawalan yang serius dalam melaksanakan Program PEMP.

Jadual 2. Akuntabiliti kelembagaan program PEMP

Lembaga (Institusi)	Peranan kelembagaan yang dijangkakan (berdasarkan Garis Panduan PEMP)	Status dan peranan kelembagaan sebenar (berdasarkan cerapan di lapangan)
Pemerintah Pusat	Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) Republik Indonesia melalui Direktorat Jenderal KP2K adalah penganjur program dan menyusun garis panduan	Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) tidak merujuk pendapat masyarakat pesisir,
Pemerintah Daerah	Pemerintah Daerah (PEMDA), DKP Propinsi dan kabupaten yang menangani Program PEMP daerah mengenal pasti calon peserta, kumpulan, kawasan, koordinasi, sosialisasi, pemantauan dan evaluasi serta pelaporan.	DKP Kabupaten, hanya menetapkan Konsultan Pelaksana Kegiatan tetapi tiada usaha sosialisasi; pembentukan TPD, pemantauan, penilaian dan pelaporan tidak merujuk masyarakat pesisir.
Konsultan Manajemen (KM)	KM membantu mengurus modal usaha, pemetaan jalur produksi, pemasaran, dan pengembangan program, membantu DKP Kabupaten memperkasa LEPP-M3 menjadi badan hukum koperasi bagi peserta PEMP.	KM terdiri daripada Institusi Pengajian Tinggi, tidak berpartisipasi penuh dalam mengembangkan dan meningkatkan kinerja kelembagaan dan pemasaran, hanya sedia laporan dan melaksanakan tugas operasional
Tenaga Pendamping Desa (TPD)	TPD adalah tenaga profesional berasal dari daerah sekitar, tinggal di kawasan pesisir dan selalu bersama masyarakat pesisir. Peranan utama merenana dan	TPD tidak semua berasal dari sekitar daerah program, hanya dua orang TPD di setiap kabupaten, peranan tidak berkesan kerana pekerja tidak mencukupi, ramai isi rumah

	melaksana aktiviti peserta, juga membuat proses produksi dan pemasaran, membuat laporan bulanan.	tidak mengetahui adanya TPD, malah jarang berada di lokasi untuk selesaikan masalah.
Bank Bukopin Sebagai Bank Pelaksana	Bank Bukopin adalah bank yang ditetapkan oleh DKP berfungsi menyediakan kredit kepada koperasi, menyalurkan DEP langsung untuk aktiviti pelaksanaan BPR Pesisir pantai, SPDN, dan atau Kedai Pesisir pantai; dan melakukan pendampingan teknik dan pentadbiran kepada koperasi LEPP-M3 dan atau LKM/USP.	Bank Bukopin mendirikan LKM Swamitra Mina, profesional dan mandiri mengelola Koperasi LEPP-M3 Pantura Jaya dan Swamitra Mina tetapi pengurusnya bukan warga tempatan yang ditanggap tidak membantu masyarakat pesisir, bank ini juga tidak relevan isi rumah miskin yang tidak punya cagaran untuk buat pinjaman.
Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP)	KMP adalah yang dapat faedah Dana Ekonomi Produktif (DEP) bagi tujuan mengembangkan usaha ekonomi.	KMP - nelayan, petambak, pengolah ikan dan pedagang ikan. DEP tidak dikelola dengan baik kerana tiada TPD. Para KMP tidak mampu meningkatkan usaha perikanan.
Koperasi LEPP-M3 Pantura Jaya	Koperasi ini mengembangkan kegiatan ekonomi dan kemitraan untuk mendukung kemajuan KMP di daerah. Ahli pengurusan LEPP M3 terdiri daripada perwakilan KMP yang dibentuk.	Pejabat Koperasi LEPP-M3 Pantura Jaya selalu tutup dan kurang berfungsi, pekerja kurang mesra pelanggan, tiada jalinan kekeluargaan dalam koperasi, tiada mesyuarat agung tahunan, tiada dividen, ditanggap kurang transparans dan kurang produktif.
Swamitra Mina Pantura Jaya (SMPJ)	SMPJ adalah unit simpan-pinjam masyarakat pesisir yang direpresentasikan oleh Koperasi LEPP-M3/Koperasi Perikanan lainnya, diurus secara profesional dan tenaga kerja dilatih oleh Bank Bukopin cabang. SMPJ diharapkan akan jadi lembaga kewangan mikro yang mudah diakses oleh masyarakat pesisir lainnya, member dividen kepada penyimpan, dana dapat dimobilisasi dan jadi dana pinjaman semula,	Kebanyakan isi rumah pesisir yang miskin kurang mahir mengakses dana, sama ada dari bank atau SMPJ. Malah SMPJ bukan lembaga kewangan mikro yang diminati dan dipercayai masyarakat pesisir. SMPJ tidak mampu memobilisasi dana secara berkesan, pinjaman pula ada cagaran. Akibatnya isi rumah pinjam wang dari pelanggan, juragan dan pelele yang syaratnya lebih mudah tanpa cagaran.

Sumber: Maklumat asas penilaian diolah secara membandingkan Garis Panduan dan Laporan PEMP semasa dengan hasil temubual/cerapan/pemerhatian ikut serta di lapangan 2006-2007

Kesesuaian kawasan dan peserta serta keupayaan melunasi hutang

Pada dasarnya, Program PEMP mempunyai dua sasaran: pertama, institusi Koperasi LEPP-M3 dan koperasi lainnya di kawasan tertentu; dan kedua, isi rumah pesisir yang terlibat dengan usaha skala mikro yang berorientasikan kelautan dan perikanan. Program PEMP menyediakan pinjaman melalui Dana Ekonomi Produktif (DEP) kepada koperasi dan isi rumah. Selain kesesuaian kawasan, pemeriksaan ke atas kedua-dua sasaran tersebut mendapati beberapa ketakselarasan antara matlamat yang disasar dengan prestasi sebenar program.

Kesesuaian kawasan yang menerima DEP (PEMP)

Ketika Program PEMP diperkenalkan pada 2001 pemilihan kawasan dilakukan berdasarkan kesesuaian keadaan masyarakat pesisir di setiap kelurahan dari aspek sosial serta ekonomi. DEP diberikan kepada para anggota Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP) untuk melaksanakan atau mengembangkan usaha ekonomi. Kotamadya Jakarta Utara adalah salah sebuah kabupaten KMP yang terpilih menerima bantuan DEP. Program tersebut ditumpukan tiga kecamatan khususnya di kelurahan Marunda dan Kalibaru (Jadual 3).

Jadual 3. Kelurahan di Jakarta Utara yang menerima program PEMP (2001)

Kelurahan	Keluasan (ha)	Jumlah Penduduk	Penerima Bilangan	%
Marunda	791.69	13,291	131	40.89
Kalibaru	246.70	46,866	124	39.62
Lagoa dan lain-lain	157.99	57,810	68	19.49
Jumlah	1,196.38	117,967	323	100.00

Sumber: Laporan program PEMP oleh Konsultant Manajemen Jakarta Utara 2002

Daripada ketiga-tiga kecamatan tersebut, Kecamatan Penjaringan memiliki wilayah yang paling luas iaitu 3,557.72 ha dengan jumlah penduduk sebanyak 174,999 orang. Sedangkan wilayah yang paling kecil adalah Kecamatan Koja dengan luas 157.99 ha dan penduduknya seramai 57,810 orang. Pada keseluruhannya, ketiga-tiga kecamatan tersebut bersesuaian dengan kriteria yang telah ditetapkan seperti yang ternyata dalam garis panduan. Jadual 5 pula menunjukkan lokasi program mengikut kelurahan dan bilangan penerima.

Kelurahan Marunda, Kalibaru dan Celincing merupakan kawasan yang paling banyak (86.26 %) penerima program. Kesemua kelurahan tersebut terletak di Kecamatan Celincing. Kelurahan lain tidak banyak menerima agihan pinjaman DEP. Ini menunjukkan pemilihan kawasan yang untuk diberi bantuan DEP boleh dikatakan bersesuaian. Bagaimana pun, kriteria kawasan secara fizikal terutamanya dari segi potensi sumber daya alam di kawasan pesisir, tidak begitu diambil kira. Sedangkan hal ini sebenarnya relevan bagi pembangunan usaha petambak ikan. Dari segi fizikal, kawasan pantai Marunda dan Kalibaru agak kurang sesuai untuk dimajukan kerana tanah paya di kawasan tersebut telah banyak tercemar. Apa lagi lahan yang mereka usahakan bukan hak milik mereka sendiri, sebaliknya mereka sewa daripada Lantamal. Pihak konsultant manajemen dan pasukan pendamping sepatutnya melakukan pemetaan potensi alam sekitar fizikal dengan lebih terperinci dan teliti bagi mengurangkan risiko kegagalan projek perikanan di bawah Program PEMP.

Kesesuaian peserta yang terpilih

Garis panduan pemilihan peserta Program PEMP menetapkan bahawa hanya isi rumah miskin dengan kriteria tertentu sahaja yang layak menerima bantuan. Bagi menilai prestasi Program PEMP dari segi kesesuaian peserta yang terpilih, jenis pekerjaan peserta dapat dijadikan asas. Jadual 4 menunjukkan jenis pekerjaan peserta program bagi dua kelurahan terbanyak menerima DEP di Jakarta Utara iaitu Marunda dan Kalibaru.

Jadual 4. Jenis pekerjaan peserta program PEMP di Marunda dan Kalibaru

Jenis usaha/pekerjaan	Marunda (2004-2005)		Kalibaru (2004-2005)	
	Bil. peserta	%	Bil. peserta	%
Pedagang	73	54.9	115	88.7
Petambak	41	30.8	2	1.6
Nelayan	13	9.8	8	6.4
Pembekal	2	1.5	-	-
Pengolah ikan	1	0.8	4	3.2
Pengusaha bengkel	1	0.8	-	-
Katering	1	0.8	-	-
Pendandan rambut	1	0.8	-	-
Jumlah	133	100.0	129	100.0

Sumber: diolah dari Laporan Suku Dinas dan USP Swamitra Mina (2005-2007)

Berdasarkan Jadual 4, majoriti peserta PEMP di Marunda dan Kalibaru adalah pedagang iaitu masing-masing 55 peratus dan 89 peratus. Selebihnya adalah petambak, nelayan, pengusaha bengkel, penyajian makanan dan pengusaha salon. Keadaan ini menunjukkan bahawa kumpulan peserta yang paling banyak menerima pinjaman DEP melalui PEMP adalah para pedagang. Kumpulan ini mampu menyediakan cagaran berupa tanah, rumah atau harta benda yang lain dan yang demikian lebih mudah mendapat pinjaman. Sebaliknya nelayan yang rata-rata miskin tidak mampu menyediakan cagaran dan yang demikian tidak dapat akses kepada kemudahan pinjaman tersebut.

Hal ini menunjukkan bahawa Program PEMP khususnya melalui projek DEP belum mampu menyelesaikan masalah pemberdayaan masyarakat pesisir yang miskin. Kumpulan nelayan yang meliputi pekerjaan seperti juragan tradisional, anak buah kapal, dan nakhoda rata-rata adalah pemakan gaji. Mereka diupah untuk menjalankan kerja menangkap ikan di laut. Begitu juga halnya kelompok petambak dan pengolah ikan serta para pendukung lainnya seperti para langgan dan pelele yang menyokong perbekalan peralatan dan keperluan nelayan yang lain. Program DEP yang mensyaratkan peserta mengemukakan cagaran dengan sendirinya menutup peluang kumpulan isi rumah miskin ini untuk membuat pinjaman. Oleh itu, Program PEMP tidak sesuai untuk masyarakat pesisir yang rata-rata mempunyai taraf sosioekonomi rendah.

Pada tahun 2004 pemerintah juga mengagihkan dana DEP melalui usaha Penguatan Koperasi LEPP-M3 yang dikelola melalui Unit Usaha Simpan Pinjam Swamitra Mina Pantura Jaya. Pola agihan dana tersebut menunjukkan bahawa Program PEMP, sekali pun setelah langkah pembaikan program dilakukan, PEMP masih lebih berpihak kepada pedagang berbanding nelayan, pengolah, petambak, langgan, dan pelele. Ternyata reka bentuk pinjaman yang masih berlandaskan kepada cagaran semata belum mampu menyelesaikan permasalahan masyarakat pesisir. Sudah tiba masanya pembuat polisi memikirkan bentuk pinjaman yang paling sesuai untuk segala lapisan pekerjaan di kawasan pesisir sehingga tidak menimbulkan jurang perbezaan penerimaan dana antara satu kumpulan masyarakat dengan satu kumpulan masyarakat yang lain.

Penilaian terhadap projek Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP) turut menunjukkan keadaan tidak telus. KMP adalah lembaga yang berperanan mengembangkan kegiatan ekonomi dan kemitraan dalam mendukung aktiviti Program PEMP tahun 2001. Laporan Akhir PEMP oleh Konsultan Manajemen Kotamadya Jakarta Utara bagi Tahun Anggaran 2002 menunjukkan selain 11 kumpulan pemanfaat DEP yang sah terdapat 17 KMP lain turut menerima DEP. Namun senarai tersebut tidak terlampir dalam laporan akhir berkenaan. Hal ini menggambarkan wujudnya ketaktelusan dalam pemilihan KMP sebagai penerima DEP melalui Program PEMP (Konsultan Manajemen Arplan Geo Encon PT 2002). Ketaktelusan proses pengagihan DEP turut menyebabkan banyak kumpulan masyarakat pesisir lain yang layak dibantu tidak mendapat akses kepada maklumat, apa lagi dana pinjaman.

Keupayaan peserta program melunasi pinjaman DEP

Bagi pinjaman DEP, tempoh pinjaman merupakan masa yang ditentukan oleh pihak unit usaha simpan pinjam Swamitra Mina Pantura Jaya kepada para peserta Program PEMP. Tempoh masa yang ditentukan adalah antara enam bulan hingga tiga puluh enam bulan. Jadual 5 menunjukkan tempoh bayaran balik pinjaman bagi penerima DEP di Kecamatan Celincing, Jakarta Utara.

Jadual 5. Tempoh pinjaman bagi peserta PEMP 2004-2005

Tempoh pinjaman (bulan)	Bilangan	Peratus
1 - 4	15	4.7
5 - 8	117	36.2
9 - 12	178	55.1
Lebih 13	13	4.0
Jumlah	323	100.0

Sumber: Laporan Perkembangan Pinjaman DEP Program PEMP (Swamitra Mina KOPLEPP-M3 Pantura Jaya)

Secara keseluruhannya, majoriti peserta (96 peratus) diberikan tempoh membayar balik pinjaman kurang daripada setahun. Tempoh yang singkat sudah pasti menyukarkan peserta untuk membayar balik pinjaman. Ini menyebabkan masih banyak peserta Program PEMP yang belum mampu melunasi pinjamannya. Besarnya amaun pinjaman juga boleh mempengaruhi keupayaan melunasi semula pinjaman. Koperasi LEPP-M3 Pantura Jaya melalui Usaha Simpan Pinjam Swamitra Mina Pantura Jaya di Jakarta Utara, khususnya Kecamatan Celincing, telah menetapkan jumlah pinjaman yang diagihkan mengikut jenis usaha peserta. Pada 2005, Koperasi LEPP-M3 Pantura Jaya melalui usaha simpan-pinjamnya dengan dana modal daripada pemerintah pusat dan Bank Bukopin, telah menetapkan bahawa jumlah pinjaman terbesar adalah untuk pedagang, diikuti petambak, pengolah ikan, nelayan dan pendukung lainnya (Jadual 6).

Jadual 6. Jumlah pinjaman peserta PEMP (2005-2008)

Kategori pekerjaan	Amaun pinjaman (Rp)			
	2005	2006	2007	2008 (Okt.)
Pedagang	959,856,000	194,025,000	933,113,000	1,342,170,000
Petambak	141,522,000	9,000,000	73,180,000	58,000,000
Pengolah	116,230,000	3,950,000	20,150,000	20,000,000
Pendukung	53,840,000	12,480,000	147,675,000	355,000,000
Nelayan	109,800,000	12,410,000	96,745,000	176,750,000
Jumlah	1,381,248,000	231,865,000	1,270,863,000	1,951,920,000

Sumber: Diolah berdasarkan Laporan Bulan Januari 2005 hingga Oktober 2008 tentang perkembangan pinjaman DEP program PEMP (Swamitra Mina KOPLEPP-M3 Pantura Jaya)

Rata-rata amaun pinjaman agak besar, terutamanya di kalangan pedagang. Oleh kerana pedagang yang lazimnya mampu menyediakan cagaran maka merekalah yang mendapat keutamaan dengan amaun pinjaman yang lebih besar. Namun begitu, dengan tempoh pembayaran balik pinjaman yang singkat, masih ramai, termasuk pedagang yang gagal melunasi hutangnya.

Secara keseluruhan, pada awalnya terdapat peningkatan jumlah peserta PEMP yang ketara dari 269 orang pada tahun 2001 kepada 306 orang pada tahun 2002. Namun jumlah yang berjaya melunasi hutang terlalu kecil. Malahan, kumpulan peserta Program PEMP yang berasal dari Kelompok Masyarakat Pemanfaat (KMP) langsung tidak melakukan pelunasan perguliran dana DEP. Ini kerana mereka beranggapan bahawa dana tersebut diberikan sebagai dana bantuan secara percuma. Pada masa itu iaitu sebelum dilakukan penguatan kelembagaan, tiada pengelolaan secara khusus oleh Koperasi dan Unit Usaha Simpan Pinjam. Urusan pembayaran balik pinjaman hanya diserahkan kepada Ketua KMP sahaja. Ketua KMP tidak melakukan tindakan kawalan secara serius, sehingga dana DEP tidak berjaya dikembalikan. Ini menyebabkan berlakunya ketirisan dana PEMP yang serius.

Pada tahun 2004 pula, setelah dilakukan pemerksaan kelembagaan, pemerintah melakukan pengguliran Dana DEP. Dana yang dikelola oleh Koperasi LEPP-M3 Pantura Jaya dengan Unit Usaha Simpan Pinjam Swamitra Mina Pantura Jaya bagi Jakarta Utara berjumlah Rp 1,667,163,000 dengan peserta berjumlah 323 orang. Jumlah ansuran bayaran balik pinjaman yang direkodkan hanyalah Rp 346,378,414 atau kira-kira 22 peratus daripada jumlah pinjaman. Sisa pinjaman adalah sebesar Rp 1,341,784,586 atau 78 peratus. Daripada pola pelunasan hutang tersebut dapat dikatakan bahawa terjadi kemacetan pemulangan dana ke DKP, sehingga dapat dikatakan terjadi kredit bermasalah pada peserta PEMP, khususnya di Kecamatan Cilincing, Jakarta Utara.

Selanjutnya berdasarkan Laporan Bulan Oktober 2008 Swamitra Mina Koperasi LEPP-M3 Pantura Jaya dinyatakan bahawa jumlah isi rumah yang melakukan pinjaman sejak tahun 2005 hingga Oktober 2008 adalah sebanyak 442 orang, dengan jumlah pinjaman sebesar Rp 3,258,768,000. Jumlah pinjaman bagi tahun 2005 adalah Rp 1,381,248,000, namun hanya Rp

879,101,096 sahaja, iaitu hanya 22 peratus daripada jumlah pinjaman yang berjaya diansur sebagai bayaran semula pinjaman. Jumlah sisa hutang terkumpul bagi tempoh 2006-2008 adalah Rp 2,722,713,445.49. Jumlah tersebut merupakan 78.8 peratus daripada keseluruhan pinjaman Rp 3,454,648,000 bagi tempoh yang sama.

Setelah memeriksa rekod di kawasan terbabit dapat dirumuskan bahawa kawasan yang dipilih untuk pelaksanaan Program PEMP adalah bersesuaian dengan garis panduan yang ditetapkan. Bagaimana pun, terdapat juga kawasan yang keadaan fizikalnya kurang sesuai untuk dijadikan kawasan tambak ikan. Wujudnya masalah sisa limbah yang tidak terkawal sehingga mencemarkan lahan tambak (kolam), telah menggagalkan perusahaan budidaya ikan di beberapa kawasan pesisir di Jakarta Utara. Ini akhirnya turut menyumbang kepada masalah pinjaman tergendala.

Masalah yang lebih ketara dikesan dalam pemilihan penerima dana pinjaman Program PEMP. Sebahagian besar dana diberikan kepada pedagang yang dapat memenuhi syarat menyediakan cagaran kepada pinjaman yang diberikan. Sedangkan golongan lain, khususnya nelayan yang rata-rata miskin tidak banyak yang mendapat pinjaman kerana kebanyakan mereka tidak mempunyai cagaran yang boleh disandarkan. Ditemukan juga golongan yang tidak berkaitan dengan usaha perikanan telah menerima kemudahan pinjaman DEP, malah bagi tempoh pinjaman 2007-2008 bilangannya bertambah ramai. Penerima yang bukan pendokong usaha perikanan secara langsung seperti pengusaha fotokopi, jasa salon, kontraktor, jasa pendingin udara, pegawai negeri, pengusaha bengkel, pengusaha kedai telefon bimbit, tukang gunting, depot air minum, petani, penjual sayur, bidan, peniaga kereta, serta pengusaha katering, menerima bantuan Program PEMP. Walau pun bilangannya kecil tetapi penglibatan mereka dengan Program PEMP melalui penerimaan DEP telah menafikan ramai golongan sokongan yang sebenarnya lebih layak tetapi tidak menerima pinjaman. Golongan seperti para pelele (pembeli ikan dari perahu) dan langgan (tempat para nelayan mendapatkan wang pendahuluan sebelum pergi ke laut untuk memenuhi perbekalan mereka), serta warung-warung yang menyediakan bekalan makanan dan air bersih untuk ke laut sebenarnya lebih berhak untuk menerima pinjaman tetapi tidak diperhatikan. Masih banyak para pendukung lain yang terlibat secara langsung dengan aktiviti ekonomi kelautan dan perikanan seperti para pengemudi kapal, pengusaha bot penyeberangan yang setiap hari membawa penumpang masyarakat pesisir untuk memenuhi keperluan harian, pengendali usaha pelancongan-pancing yang menggunakan kapal nelayan untuk disewakan kepada pemancing di laut, yang turut tidak menerima DEP. Ini kerana rata-rata mereka tidak mempunyai cagaran sehingga terus menghambat usaha mereka untuk mendapatkan bantuan modal.

Perbincangan hasil kajian

Sepanjang tempoh pelaksanaan sejak tahun 2001 sehingga tahun 2008, Program PEMP tidak menunjukkan tingkat pencapaian prestasi yang ketara. Penilaian awal terhadap prestasi Program PEMP dari segi proses, output dan impak cenderung untuk tidak meyakinkan. Evaluasi prestasi dari aspek produktiviti, responsiviti dan akuntabiliti menyokong hakikat tersebut. Kajian ini mendapati bahawa dari segi pelaksanaan Program PEMP di Jakarta Utara, khususnya di Kecamatan Cilincing, hampir tidak bersesuaian dengan polisi seperti yang telah diformulasikan dalam garis panduan PEMP.

Program PEMP dikelola oleh intitusi yang melibatkan beberapa pihak seperti Dirjen KP3K serta Dirjen PEMP (selaku Pemerintah Pusat), Dinas P3K dan Suku Dinas P3K di peringkat daerah, dalam pelaksanaannya sangat lemah. Hal ini ternyata misalnya dari segi kawalan sehingga menunjukkan prestasi kerja yang tidak meyakinkan, lemahnya koordinasi dengan pihak pemerintah daerah, Konsultan Manajemen yang tidak memiliki sasaran kerja yang jelas serta peranan Tenaga Pendamping Desa yang juga tidak jelas. Malah keberadaan dan kewujudannya

tidak pernah diketahui oleh masyarakat. Selain itu pelaksanaan pemantauan dan evaluasi tidak dilakukan seperti yang sewajarnya. Banyak ditemukan kesalahan dalam memilih kumpulan sasaran, misalnya SHU tidak dibahagikan, RAT tidak dilaksanakan, dan TPD juga tidak mengambil tindakan dengan pantas dan cekap dan ini menunjukkan bahawa prestasi mereka agak rendah dan tidak produktif.

Kehadiran LKM Swamitra Mina di wilayah pesisir tidak mudah diakses oleh masyarakat yang berada di lokasi lain. Ia tidak dapat memenuhi keperluan pembelajaran bagi nelayan dan masyarakat pesisir untuk mengakses dana dari pihak bank kerana kurang memberi kemudahan dalam proses peminjaman serta lemahnya sosialisasi kepada masyarakat dalam rangka mengelola secara efisien modal yang telah diperolehnya. Apa lagi dengan tidak cekapnya peranan Tenaga Pendamping Desa (TPD) seperti yang dapat dikesan di Kecamatan Cilincing, untuk menginventori kategori pekerjaan masyarakat pesisir yang sepatutnya diberi bantuan. Selain itu, tidak berfungsinya Konsultan Manajemen dalam membantu mengembangkan dan meningkatkan prestasi kelembagaan masyarakat pesisir dan pemasaran sektor perikanan turut merencatkan prestasi Program PEMP.

Kesimpulan

Sebagai rumusan, hasil evaluasi output menunjukkan bahawa modal yang diagihkan kepada peserta Program PEMP ternyata sebahagian besarnya dimanfaatkan oleh kumpulan pedagang. Malah terdapat juga pendukung yang tidak terlibat langsung dengan aktiviti perikanan yang turut menerima bantuan modal. Jadi dapat dikatakan walau pun kawasan yang dipilih sesuai tetapi kumpulan peserta Program PEMP yang terpilih rata-rata tidak menepati sasaran. Pemilihan tidak mengutamakan kumpulan masyarakat pesisir yang berkategori sebagai miskin seperti nelayan ABK, nakhoda, juragan tradisional, para pengolah ikan, petambak, serta pendukung lain yang terlibat secara langsung dengan perusahaan perikanan seperti langgan, pengupas rajungan, pelele, serta yang membawa kapal penumpang ke laut dan penyewa kapal untuk pemancing.

Perkara lain yang turut mencelakan pelaksanaan Program PEMP adalah penubuhan Koperasi LEPP-M3. Koperasi ini ditubuhkan bagi mempertingkatkan prestasi pengurusan. Namun kebolehan dan keupayaan pengurusan koperasi ini masih belum optimum. Program PEMP sepatutnya lebih kepada memberi bantuan kemudahan dan kelengkapan peralatan kepada masyarakat pesisir yang miskin untuk memudahkan mereka berusaha di sektor kelautan dan perikanan sehingga tahap sosioekonomi isi rumah pesisir pada masa hadapan dapat ditingkatkan. Oleh itu boleh dikatakan di sini walau pun pemerintah berjaya melaksanakan Program PEMP terutamanya dari segi output kewangan dan penubuhan kelembagaan Program, namun prestasi dan pencapaiannya agak lemah. Ini disebabkan banyaknya kekangan, ketaktelusan dan kerenah birokrasi yang menghambat pencapaian matlamat program tersebut.

Rujukan

- Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir, Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) (2005) Pedoman Umum Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP), Jakarta.
- Direktorat PEMP – Direktorat Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (P3K) (2006) Laporan Umum Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP), Jakarta.
- Direktorat Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (P3K) (2006) Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil melalui keputusan Nomor SK.42/KP3K/VI/2006 Tentang Revisi Penetapan Kabupaten/Kota Penyelenggara Kegiatan PEMP.
- Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Departemen Kelautan dan Perikanan (2006) Pedoman Umum Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir, Jakarta.

- Hughes (1994) *Public management and administration - An introduction*. Second Edition Macmillan Press, Australia.
- Madron (1995) *Performance improvement in public services*. Cambridge University Press, United Kingdom.
- Martin LL, Kettner PM (1996) *Measuring the performance of human service programs*. Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Murphy KR, Cleveland J (1995) *Understanding performance appraisal social, organizational and goal-based perspectives*. Sage Publications International, Cleveland.
- Perry (1989) *Handbook of public administration. Organizational behavior and public management*. Prentice Hall San Francisco, New Jersey, California.
- Perry J *et al.* (1989) *Handbook of public administration. Understanding aspects and issues of public administration*. Jossey Bass Publisher, San Francisco.
- Pollitt C (2002) The new public management in international perspectives: an analysis of impacts and effects. In: McLaughlin K, Osborne SP (eds) *New public management: Current trends and future prospects*. Routledge.
- Rhodes RAW (1994) The hollowing out of the State: the changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly* 65 (2).
- Rice M, Arekere DM (2005) Workforce diversity initiatives and best practices in business and governmental organizations. In: Rice M (eds) *Diversity and public administration: Theory, issues and perspectives*. ME Sharpe, Armonk, New York.
- Rummler GA, Brache AP (1995) *Improving performance: How to manage the white space in the organization chart* (2nd ed.). Wiley John & Sons Inc, New York.
- Steer (1980) *Organization theory and design*. Wiley John & Sons Inc, New York.
- Swanson RA (1999) The foundations of performance improvement and implications for practice. In: Torraco R (Ed) *Performance improvement theory and practice*, pp. 1-25. Berrett-Koehler, San Francisco.
- Swanson RA (2007) *Analysis for improving performance: Tools for diagnosing organizations and documenting workplace expertise*. 2nd edition. Berrett-Koehler, San Francisco.
- Swanson RA, Holton EF (1999) *How to assess performance, learning, and perceptions in organizations*. Berrett-Koehler, San Francisco.
- Swanson RA, Holton EF (eds) (2005) *Research in organizations: Foundations and methods of inquiry*. San Francisco, Berrett-Koehler.
- Vigoda (2003) New public management. In: Rabin J (ed) *Encyclopedia of public administration and public policy*. Marcel Dekker, New York.