

JURNAL PENDIDIKAN EKONOMI

Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan,
Ilmu Ekonomi dan Ilmu Sosial

ISSN 1907-9990

E-ISSN 2548-7175

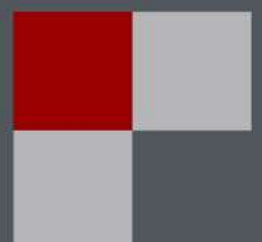
JURNAL PE

VOLUME 14

NOMOR 1

2020

Diterbitkan Oleh :
Pendidikan Ekonomi Press
Program Studi Pendidikan Ekonomi
Jurusan Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial
Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan
Universitas Jember



JURNAL PENDIDIKAN EKONOMI

Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan, Ilmu Ekonomi dan Ilmu Sosial

PUBLISHER

Pendidikan Ekonomi
Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan
Universitas Jember

EDITOR IN CHIEF

Sukidin, FKIP University of Jember (UNEJ), Indonesia

VICE EDITOR IN CHIEF

Wiwin Hartanto, FKIP University of Jember (UNEJ), Indonesia

EDITORIAL BOARD MEMBERS

Sri Kantun, FKIP University of Jember (UNEJ), Indonesia
Pudjo Suharso, FKIP University of Jember (UNEJ), Indonesia
Budi Wahyono, FKIP Sebelas Maret University (UNS), Indonesia
Sri Wahyuni, FKIP University of Jember (UNEJ), Indonesia
Joko Widodo, FKIP University of Jember (UNEJ), Indonesia
Retna Ngesti Sedyati, FKIP University of Jember (UNEJ), Indonesia
Hety Mustika Ani, FKIP University of Jember (UNEJ), Indonesia
Titin Kartini, FKIP University of Jember (UNEJ), Indonesia
Mukhamad Zulianto, FKIP University of Jember (UNEJ), Indonesia

DIRECTOR OF PUBLICATION

Tiara., FKIP University of Jember (UNEJ), Indonesia

OFFICE

Pendidikan Ekonomi
FKIP Universitas Jember
Jl. Kalimantan 37 Kampus Tegalboto 68121
ISSN [1907-9990](#) (Print)
ISSN [2548-7175](#) (Online)
Email. jurnalpe.fkip@unej.ac.id

IMPLEMENTASI PROGRAM BANTUAN PREMI ASURANSI NELAYAN (BPAN) PADA MASYARAKAT PESISIR PANTAI PUGER KABUPATEN JEMBER

Linda Permatasari¹, Pudjo Suharso¹, Wiwin Hartanto¹

¹Pendidikan Ekonomi, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Jember

E-mail: lindapermatasari130@gmail.com

Abstrak

Upaya nelayan untuk memenuhi kebutuhan hidup dihadapkan pada risiko, hilang atau rusaknya sarana penangkapan ikan, dan kecelakaan kerja. Temuan Suharso (2012) melalui program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir di Gunung Kidul menemukan bahwa tuntutan asuransi sebagai jaminan profesi nelayan telah lama disuarakan. Program Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN) dirancang sebagai perlindungan bagi nelayan di dalam melakukan pekerjaannya serta sebagai stimulus dengan memberikan bantuan pembayaran premi asuransi. Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan implementasi program BPAN yang dilaksanakan oleh Dinas Perikanan kabupaten Jember beserta faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi tersebut di pesisir pantai Puger Kabupaten Jember. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan jenis deskriptif. Subjek penelitian ini yaitu kasi, staf perikanan tangkap Dinas Perikanan Jember, dan nelayan Puger penerima program. Metode pengumpulan data berupa wawancara, observasi, dan dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program BPAN telah diimplementasikan oleh Dinas Perikanan Jember di Puger kabupaten Jember dengan beberapa tahap, sosialisasi; pendataan, verifikasi, dan validasi; pengusulan; penetapan; pengajuan dan pembayaran klaim. Terdapat beberapa masalah dalam pelaksanaan BPAN yaitu, hampir 80% nelayan di Puger masih belum terdata dalam program KUSUKA dan BPAN, kurangnya sosialisasi kepada nelayan, dan minimnya petugas dinas. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut terdiri dari, sosialisasi kepada nelayan, sumberdaya yang tersedia, struktur birokrasi dan komitmen implementor yang baik.

Kata Kunci : Implementasi, Premi Asuransi, Nelayan.

PENDAHULUAN

Upaya nelayan untuk memenuhi kebutuhan hidup dihadapkan pada risiko, hilang atau rusaknya sarana penangkapan ikan, dan kecelakaan kerja atau kehilangan jiwa bagi nelayan. Ini akan berdampak pada hilangnya pendapatan dari nelayan serta sumber pendapatan untuk menghidupi keluarganya. Program Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN) dirancang sebagai perlindungan bagi nelayan di dalam melakukan pekerjaannya serta memberikan stimulus dengan memberikan bantuan pembayaran premi asuransi. Penelitian Adam (2015) mengemukakan bahwa asuransi nelayan merupakan faktor tidak langsung yang penting dalam mempengaruhi tingkat penerimaan nelayan, karena dengan asuransi nelayan, mereka menjadi lebih terjamin dalam mengendalikan biaya pengeluaran tidak terduga yang cukup besar bila terjadi musibah.

Temuan Suharso (2012) melalui program pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir di Gunung Kidul menemukan bahwa tuntutan asuransi sebagai jaminan profesi nelayan telah lama disuarakan. Penelitian Implementasi suatu program merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik yang paling menentukan keberhasilan suatu program, karena di dalam implementasi, masalah-masalah yang muncul di lapangan kemungkinan akan terjadi. Program BPAN telah dilaksanakan oleh Dinas perikanan kabupaten Jember dengan sasaran seluruh masyarakat nelayan di kabupaten Jember. Diketahui bahwa tahapan implementasi BPAN oleh Dinas perikanan mengacu pada Petunjuk Teknis BPAN tahun 2018.

Selama observasi di pesisir pantai Puger kabupaten Jember, peneliti menemukan bahwa ternyata tidak semua nelayan memperoleh jaminan asuransi perlindungan nelayan. Bahkan sebagian dari mereka tidak mengetahui adanya program pemerintah tentang asuransi perlindungan nelayan selama setahun yang preminya ditanggung pemerintah. Di sisi lain, ada nelayan yang telah mengikuti program BPAN tersebut namun belum memahami secara mendalam tentang program BPAN. Artinya, terdapat beberapa masalah dalam tahapan implementasi program tersebut. Oleh karena itu peneliti bermaksud melakukan penelitian tentang "Implementasi Program Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN) Pada Masyarakat Pesisir Pantai Puger Kabupaten Jember". Sehingga penelitian ini dapat

dijadikan sumber informasi dan bahan evaluasi dalam melakukan evaluasi terkait program yang berhubungan dengan perlindungan nelayan khususnya di pesisir pantai Puger, Kabupaten Jember dan sekitarnya.

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2012: 147) Implementasi dipandang sebagai pelaksanaan undang-undang dengan mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Nugroho dalam bukunya yang berjudul *Public Policy* mengatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan atau program dilihat dari prespektif proses, jika pelaksanaannya yang sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran, dan manfaat program (Nugroho, 2017: 761). Edwards dalam Winarno (2012: 177), mengemukakan empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik yaitu, komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.

METODE

Pendekatan yang digunakan oleh Peneliti dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang digunakan untuk memahami fenomena yang terjadi pada subjek penelitian yang dideskripsikan dengan menggunakan bahasa dan kata-kata (Moleong, 2012: 6). Penelitian ini dilakukan di kantor Dinas perikanan kabupaten Jember dan pesisir Puger dengan informan penelitian yaitu Kasi Kenelayanan dan staf perikanan tangkap Dinas Perikanan Jember sebagai informan utama dan nelayan Puger penerima program BPAN sebagai Informan tambahan. informan penelitian adalah subjek yang memahami informasi objek penelitian sebagai pelaku maupun orang lain yang memahami objek penelitian (Bungin, 2007: 78).

Adapun jenis data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder dengan metode pengumpulan data berupa wawancara, observasi, dan dokumen. Analisis data yang digunakan yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian Implementasi Program Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN) di Puger Kabupaten Jember, diperoleh hasil sebagai berikut:

a. Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN)

Dinas Perikanan kabupaten Jember melaksanakan dua bentuk program perlindungan nelayan, yaitu program Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN) yang dikeluarkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN) yang diberikan oleh pemerintah kabupaten Jember. Program BPAN yang dimaksud dalam penelitian ini adalah program BPAN dari KKP. Di kabupaten Jember pelaksana BPAN yaitu Dinas Perikanan dan PT. Jasa Asuransi Indonesia (Jasindo). Sasaran program BPAN yaitu seluruh nelayan di kabupaten Jember yang telah memenuhi persyaratan dan kriteria BPAN, yang meliputi a) memiliki kartu KUSUKA, b) berusia maksimal 65 tahun, c) menggunakan kapal penangkapan ikan maksimal 10 GT, d) tidak sedang mengikuti program yang sejenis, e) tidak menggunakan alat penangkapan ikan yang dilarang. Besar bantuan premi asuransi diberikan adalah sebesar Rp.175.000/orang dengan jangka waktu selama satu tahun.

1. Sosialisasi Program

Sosialisasi BPAN telah dilaksanakan oleh Dinas Perikanan Jember dan perusahaan Jasindo cabang Jember kepada nelayan Puger. Sosialisasi secara langsung dan sosialisai melalui media cetak dan elektronik. Sosialisasi dilakukan di beberapa tempat seperti, kantor kecamatan, kantor desa, Tempat Pelelangan Ikan (TPI) Puger, dan di sentral Kelompok Usaha Bersama (KUB). Informasi yang disampaikan oleh pelaksana kepada nelayan tidak berbeda dengan informasi yang tercantum pada petunjuk pelaksanaan dan instruksi dari pelaksana tingkat provinsi.

2. Pendataan, Verifikasi, dan Validasi

Pendataan nelayan dilakukan oleh Petugas Pendamping BPAN dan Petugas Penyuluh Dinas perikanan Jember. Petugas penyuluh dan Pendamping BPAN melakukan pendataan nelayan untuk pembuatan Kartu Pelaku Usaha Kementerian Kelautan dan Perikanan (KUSUKA). KUSUKA adalah identitas tunggal pelaku usaha kelautan dan perikanan yang berfungsi sebagai identitas pelaku usaha. Kemudian petugas melakukan input data nelayan ke dalam database nelayan. Jumlah data nelayan yang ada di dalam database sebanyak 1.488 nelayan. Selanjutnya identifikasi nelayan dalam program BPAN melalui database nelayan. Data nelayan yang terdaftar KUSUKA diinput ke web Jasindo untuk diajukan menjadi Nelayan Calon Penerima BPAN (NCP-BPAN). Terakhir, petugas melakukan verifikasi dan validasi dengan cara mengecek kesesuaian data nelayan dengan persyaratan BPAN. Dari jumlah nelayan yang terdaftar KUSUKA, hanya 223 nelayan yang diikutkan dan diterima sebagai Nelayan Calon Penerima BPAN (NCP-BPAN). Masih banyak nelayan yang belum terdata dalam program KUSUKA.

3. Pungusulan Nelayan Calon Penerima BPAN

Petugas Pendamping Dinas Perikanan Jember yang mengusulkan NCP-BPAN kepada Direktur Jenderal Perikanan Tangkap Kementerian Kelautan dan Perikanan. Petugas meng-*upload file* data NCP-BPAN dan Berita Acara Validasi yang telah ditandatangani Kepala Dinas ke laman tersebut. Terdapat 223 nelayan yang diusulkan Dinas Perikanan kabupaten Jember ke dalam program BPAN.

4. Penetapan Nelayan Penerima BPAN

Data nelayan yang telah diusulkan oleh Dinas Perikanan, selanjutnya akan diverifikasi dan validasi oleh Direktur Jenderal Perikanan Tangkap Kementerian Kelautan dan Perikanan. Tidak semua nelayan yang telah diusulkan oleh Dinas Perikanan, ditetapkan sebagai penerima Asuransi. Data nelayan yang tidak sesuai dengan kriteria atau kurang lengkap, maka akan ditolak. Jumlah nelayan penerima BPAN yaitu sebanyak 223 nelayan. Adapun yang menerbitkan Kartu Asuransi Nelayan adalah perusahaan Jasindo dan Dinas Perikanan Jember mendistribusikannya kepada nelayan Puger yang telah ditetapkan sebagai NP-BPAN.

5. Pengajuan dan Pembayaran Klaim Asuransi

Tahapan pengajuan klaim asuransi dilakukan oleh Nelayan Penerima BPAN atau ahli waris NP-BPAN kepada Dinas Perikanan Jember dan Perusahaan Jasindo cabang Jember. Pada tahap pengajuan klaim asuransi, ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi fotokopi KAN, Berita Acara Kejadian, Pengajuan klaim, fotokopi KTP, surat kerangan kematian dari Desa, surat keterangan dari satpol perairan, membuat rekening, dan surat keterangan dari Rumah sakit. Nelayan yang mendekati usia produktif yakni antara 56-65 tahun, maka bantuan yang diberikan semakin kecil. Hal itu dikarenakan kebutuhan seseorang yang lebih tua (mendekati usia produktif) semakin sedikit. Tidak ada potongan seperti biaya administrasi dan sebagainya dalam proses pengajuan klaim asuransi.

6. Kendala Pelaksanaan Program

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan BPAN yaitu, 1) Kendala sosialisasi program kepada nelayan. Meskipun nelayan telah mengikuti sosialisasi BPAN, namun beberapa nelayan masih belum memahami program BPAN secara menyeluruh. 2) Kurangnya Sumber Daya Manusia atau Staf dalam Dinas perikanan Jember. Kendala tersebut dirasakan pelaksana dalam proses pendataan, verifikasi, validasi, dan validasi nelayan. Hal tersebut dikarenakan jumlah nelayan yang banyak. 3) Koordinasi antar staf dalam dinas perikanan Jember masih kurang berjalan. Struktur organisasi dalam dinas perikanan Jember bidang perikanan tangkap masih belum dibentuk. Tidak ada pembagian atau spesialisasi tugas dalam dinas perikanan Jember. Akibatnya komunikasi dalam struktur birokrasi tersebut cenderung mengalami miskomunikasi. 3) Tidak ada pengawas pelaksanaan BPAN dari Dinas perikanan Jember. Tidak adanya pengawas pelaksanaan BPAN oleh pelaksana Dinas perikanan Jember sendiri dikarenakan pengawas dari Dinas tidak terlalu perlu, karena setiap tahun akan ada pengawasan dan evaluasi dari pusat.

b. Faktor-Faktor Implementasi Program BPAN

1. Komunikasi

Pelaksana baik dari pelaksana dinas perikanan Jember dan PT. Jasindo cabang Jember melakukan sosialisasi kepada sasaran program yaitu para nelayan. Informasi yang disampaikan oleh pelaksana dalam sosialisasi tidak berubah-ubah yaitu informasi mengenai BPAN serta prosedur-prosedur pelaksanaan BPAN. Namun dalam penyampaian informasi mengenai program BPAN kepada nelayan Puger, penyampaian informasi tersebut dirasa masih kurang jelas. Hal tersebut dapat dilihat dari jawaban dari beberapa nelayan Puger penerima BPAN, bahwa nelayan tersebut masih kurang faham dengan program BPAN. Hambatan sosialisasi BPAN yang dilakukan dikarenakan informasi yang disampaikan kurang jelas, sosialisasi tidak menyeluruh dan kemampuan pikir nelayan masih kurang karena sebagian nelayan adalah orang yang berpendidikan rendah.

2. Sumberdaya

Instrumen pelaksanaan BPAN yang digunakan Dinas perikanan Jember yaitu Permen-KP nomor 18 tahun 2016 tentang Jaminan Perlindungan atas Risiko kepada Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam dan Peraturan Direktur Perikanan Tangkap tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Premi Asuransi Nelayan. Sumberdaya dari segi fasilitas yang tersedia di Dinas perikanan Jember dalam melaksanakan program sudah memadai. Peralatan yang tersedia dan digunakan dalam pelaksanaan program BPAN seperti komputer/laptop, printer, dan akses internet.

Sumber Daya Manusia (SDM) pelaksanaan BPAN oleh dinas perikanan Jember mengalami masalah. Masalah tersebut disebabkan oleh minimnya Sumber Daya Manusia atau staf dinas perikanan Jember pelaksana BPAN. Minimnya staf di kantor Dinas perikanan Jember mengakibatkan terkendalanya proses pendataan dan verifikasi nelayan. Apalagi sejak tahun 2018, KKP memberlakukan kartu KUSUKA sehingga petugas harus mendata kembali semua nelayan.

3. Disposisi

Respon pelaksana dari dinas perikanan Jember terhadap program BPAN dapat dikatakan baik. Pelaksana menyatakan bahwa program BPAN merupakan program yang sangat penting bagi masyarakat nelayan. Dinas perikanan juga berkomitmen dalam melaksanakan program tersebut.

4. Struktur Birokrasi

Untuk pelaksanaan program BPAN dinas perikanan Jember mengacu pada Permen-KP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Jaminan Perlindungan Atas Risiko Kepada Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam dan Petunjuk Teknis BPAN tahun 2018, Namun di kantor Dinas perikanan Jember belum ada Standar Operating Procedures (SOP) khusus yang disediakan Dinas Perikanan Jember untuk melaksanakan BPAN. Hal tersebut disampaikan oleh Kasi Kenelayanan Dinas perikanan Jember, "Kita pakai juknis dari KKP, semuanya kita ikut juknis itu mbk. Tidak ada SOP disini karena Juknis itu sudah cukup dan meliputi semuanya mbk". (Andi,40)

Pelaksana BPAN dari Dinas Perikanan Jember dan PT. Jasindo cabang Jember telah melaksanakan koordinasi berdasarkan Juknis BPAN. Namun dari sisi pelaksana dari dinas perikanan Jember, belum ada pembagian tugas secara khusus masing-masing staf dalam melaksanakan BPAN.

Pembahasan

a. Implementasi Program BPAN di Pesisir Puger

Secara umum, tahapan pelaksanaan BPAN oleh Dinas perikanan Jember di lapangan telah sesuai dengan Petunjuk Teknis BPAN, yaitu dimulai dari tahap sosialisasi sampai dengan tahap pembayaran klaim. Sosialisasi telah dilakukan oleh Dinas Perikanan Jember dan perusahaan Jasindo cabang Jember kepada nelayan khususnya nelayan di Puger. Secara umum masyarakat nelayan Puger telah mengetahui adanya program BPAN yang dilaksanakan oleh Dinas perikanan Jember. Namun apabila dilihat dari tingkat pemahaman nelayan secara mendalam tentang BPAN, kebanyakan nelayan masih kurang memahami. Padahal menurut George Edwards III dalam Winarno (2012:178) dalam komunikasi kebijakan, penyampaian informasi kebijakan kepada pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak yang berkepentingan harus jelas sehingga diantara mereka mengetahui yang menjadi maksud, tujuan, sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan

mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien. Berdasarkan hal tersebut, maka sosialisasi program BPAN yang dilaksanakan oleh Dinas Perikanan kabupaten Jember kepada masyarakat nelayan di Puger kurang maksimal. Karena sosialisasi yang baik adalah sosialisasi kepada seluruh sasaran program dan dengan informasi yang dapat diterima dan dipahami oleh sasaran program.

Di kabupaten Jember khususnya di Puger, hampir 80% nelayan Puger belum memiliki kartu KUSUKA, sehingga belum bisa mengikuti program BPAN. Hal tersebut dikarenakan jumlah nelayan yang banyak dan ketersediaan petugas yang minim. Apabila dilihat dari konsistensi pelaksanaan terhadap pedoman atau peraturan yang telah ditetapkan, maka hal tersebut dapat dikatakan tidak sesuai. Karena di dalam petunjuk teknis menjelaskan bahwa salah satu persyaratan BPAN yaitu belum pernah mendapat bantuan sejenis. Berdasarkan hal tersebut, maka meskipun pengusulan tersebut tidak sesuai dengan peraturan pemerintah yang tertulis, yaitu petunjuk teknis BPAN, namun telah disetujui oleh Dinas Kelautan dan Perikanan provinsi. Sehingga pengusulan tersebut dapat dikatakan sesuai dengan peraturan pemerintah dalam konteks peraturan yang tidak tertulis.

Tahap pengusulan nelayan telah sesuai dengan tahap pengusulan yang tercantum dalam Peraturan Direktur Jenderal Perikanan Tangkap Nomor 3 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis BPAN. Kesesuaian antara proses pengusulan nelayan calon penerima asuransi oleh petugas Dinas Perikanan kabupaten Jember dengan petunjuk pelaksanaan yang telah ditetapkan, dikarenakan bahwasannya petugas khususnya petugas Pendamping BPAN telah memahami instruksi atau petunjuk pelaksanaan. Selain itu, petugas juga telah menerima pelatihan dan pembelakalan dalam proses pengusulan BPAN oleh Dinas Kelautan dan Perikanan tingkat provinsi.

Tahap penetapan nelayan penerima BPAN juga telah sesuai dengan keterangan pada poin 4 huruf f dalam Petunjuk Teknis Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN) Tahun 2018. Pada tahap penetapan ini, Dinas perikanan Jember dan perusahaan Jasindo tidak menjelaskan kepada nelayan yang tidak diterima dalam program BPAN. Padahal dalam suatu implementasi program sasaran program harus mengetahui hal tersebut. Apabila dilihat dari prespektif keterlaksanaan target penerima Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN), Dinas Perikanan Jember belum berhasil melaksanakan BPAN sesuai target yang ditetapkan oleh pemerintah. Target penerima asuransi nelayan tahun 2018 yaitu sebanyak 5.000 nelayan di kabupaten Jember. Namun, hanya 223 nelayan yang menerima program BPAN.

Proses pengajuan dan pembayaran klaim telah sesuai dengan proses pengajuan dan pembayaran klaim yang tercantum pada petunjuk teknis BPAN tahun 2018, karena dalam proses tersebut yang melaksanakan pengajuan klaim adalah pihak ahli waris atau keluarga nelayan yang dibantu oleh Dinas Perikanan kabupaten Jember dan proses pengajuan dan pembayaran klaim tersebut tidak berbeda jauh dengan proses yang ada di dalam peraturan perasuransian di perusahaan penanggung BPAN tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan terkait implementasi program BPAN kepada masyarakat nelayan Puger, bahwasannya Dinas perikanan Jember telah melaksanakan program tersebut sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dan telah tepat sasaran. Sebagaimana pendapat Nugroho (2017:761) bahwa keberhasilan suatu kebijakan atau program dilihat dari prespektif proses, jika pelaksanaannya yang sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran, dan manfaat program. Sementara itu meskipun pelaksanaan BPAN oleh Dinas perikanan Jember secara umum telah sesuai dengan petunjuk teknis pelaksanaan BPAN, namun masih ada beberapa masalah yang dapat menghambat pelaksanaan tersebut baik yang berasal dari pelaksana program, prosedur, maupun dari sasaran program.

b. Faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi BPAN di Pesisir Puger

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program menurut George Edwards III dalam Winarno (2012:177-210) dapat ditelaah sebagai berikut:

1) Komunikasi adalah proses penyampaian informasi kebijakan. Dinas perikanan Jember telah mentransmisikan informasi kepada nelayan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Edwards bahwa kebijakan publik harus diteruskan bukan hanya kepada pelaksana kebijakan namun juga kepada sasaran dan pihak-pihak yang terlibat. Informasi BPAN yang disampaikan baik kepada pelaksana program maupun kepada sasaran program sudah konsisten. Pelaksana program menyampaikan

sosialisasi berdasarkan Juknis BPAN. Sebagaimana menurut Edwards bahwa informasi yang disampaikan harus konsisten atau tidak berubah-ubah. Sebab ketidakkonsistenan informasi akan membingungkan dalam pelaksanaan program. Informasi yang disampaikan harus jelas agar dipahami dan tidak membingungkan. Namun penyampaian informasi oleh Dinas perikanan Jember dan perusahaan Jasindo kepada nelayan dirasa kurang jelas karena beberapa nelayan masih kurang faham dengan program. Berhubungan dengan itu Edwards mengemukakan bahwa informasi yang disampaikan harus jelas agar dipahami dan tidak membingungkan BPAN.

2) Sumberdaya yang digunakan dalam mengimplementasikan program BPAN oleh Dinas perikanan Jember yaitu: Sumber Daya Manusia yang tersedia di Dinas perikanan Jember bidang perikanan tangkap kurang memadai. Selain itu dalam pelaksanaan program BPAN, terdapat satu kali pembekalan bagi petugas BPAN terkait dengan teknik pendataan dan pelaksanaan. Selain itu tidak ada pelatihan bagi petugas. Ketersediaan SDM dan kurangnya pelatihan akan mengakibatkan pelaksanaan program menjadi kurang maksimal. Sebagaimana yang diungkapkan Winarno (2012:185) bahwa jumlah staff tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan, melainkan juga disertai dengan keahlian. Namun kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan.

Dinas perikanan Jember menggunakan instrumen pelaksanaan dalam melaksanakan BPAN. Instrumen digunakan sebagai acuan atau petunjuk pelaksanaan program untuk memudahkan pelaksana melaksanakan program. Instrumen hanya akan menjadi lembaran kertas apabila instrumen tersebut tidak dapat dipahami oleh pelaksana. Maka dalam hal ini, pelaksana harus memahami isi dari instrumen tersebut. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Winarno (2012:186) bahwa pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan.

Fasilitas yang tersedia di Dinas perikanan Jember telah memadai dalam melaksanakan program BPAN. Fasilitas yang dimaksud adalah peralatan dan perlengkapan pelaksanaan program BPAN. Sebagaimana pendapat Edwards III dalam Winarno (2012:191) bahwa fasilitas fisik bisa pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Fasilitas diperlukan dalam menunjang keberhasilan implementasi program.

3) Disposisi disini dapat dilihat dari respon atau persepsi pelaksana terhadap program. Pelaksana mendukung adanya program BPAN. Sikap pelaksana tersebut berpengaruh terhadap keberhasilan suatu program. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Edwards dalam Winarno (2012:197) bahwa jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan awal. Dinas Perikanan Jember selaku pelaksana program BPAN akan melaksanakan program BPAN dengan tanggung jawab dan sesuai dengan petunjuk pelaksanaan demi mencapai tujuan yang ingin dicapai.

4) Struktur Birokrasi. Dinas perikanan Jember menggunakan Petunjuk Teknis BPAN Tahun 2018 sebagai acuan pelaksanaan program BPAN. Tidak ada Standard Operating Procedures (SOP) khusus BPAN yang disediakan oleh Dinas perikanan Jember dalam melaksanakan program tersebut. Hal itu dikarenakan Petunjuk Teknis BPAN sudah cukup jelas untuk digunakan sebagai pedoman pelaksanaan. Sebagaimana pendapat Winarno (2012:208) bahwa dalam birokrasi SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan. Sementara itu, waktu yang lama dan perilaku yang ditentukan dengan jelas dalam undang-undang mungkin membantu dalam mengatasi cara-cara lazim birokrasi yang tidak semestinya.

Penyebaran tanggung jawab dan tugas-tugas kepada setiap pegawai dalam organisasi. Pelaksana BPAN dari Dinas Perikanan Jember dan perusahaan Jasindo telah melaksanakan koordinasi berdasarkan Petunjuk Teknis BPAN 2018. Sebagaimana pendapat Winarno (2012: 209) bahwa penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Namun dari sisi pelaksana dalam Dinas, belum ada pembagian tugas pada setiap pegawainya.

PENUTUP

Program Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN) yang telah dilaksanakan oleh Dinas perikanan Jember sudah berjalan sesuai dengan Peraturan Direktur Jenderal Perikanan Tangkap Nomor 3 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis BPAN, namun masih ada beberapa masalah di dalam pelaksanaannya. Adanya informasi yang kurang jelas, kurang menyeluruh, dan kemampuan pikir nelayan yang masih kurang mengakibatkan terhambatnya sosialisasi program. Terdapat hampir 80% nelayan masih belum terdata dalam program KUSUKA dan BPAN, selain itu ada nelayan yang telah menerima program diusulkan kembali. Tahapan pengusulan, penetapan, pengajuan dan pembayaran klaim telah tepat sasaran dan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Terdapat dua faktor yang mempengaruhi implementasi program BPAN oleh Dinas perikanan Jember yaitu faktor penghambat yang terdiri dari komunikasi, sumberdaya SDM, dan struktur birokrasi. Sementara faktor pendukung terdiri dari disposisi dan sumberdaya fasilitas dan instrumen pelaksanaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, Lukman. 2015. Telaah Kebijakan Perlindungan Nelayan Dan Pembudi Daya Ikan Indonesia. *Jurnal Kajian*. 20(1): 158. Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Jakarta, Indonesia.
- Bungin, Burhan. 2001. *Metode Penelitian Sosial*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Moleong, Lexy. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Mulyadi, Dedy. 2016. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Nugroho, Riant. 2017. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media.
- Peraturan Direktur Jenderal Perikanan Tangkap Nomor 3/PER-DJPT/2018. *Petunjuk Teknis Bantuan Premi Asuransi Nelayan*. 19 April 2018. Jakarta: Direktur Jenderal Perikanan Tangkap.
- Suharso, Pudjo. 2012. *Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir*. Jakarta: Kementerian Kelautan.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS.