

Inovasi Kebijakan Sosial di Tingkat Lokal: Kapasitas Kelembagaan Panglima Laot dalam Pelaksanaan Program Bantuan Asuransi bagi Nelayan

Marini Kristina Situmeang¹, Hendrie Adji Kusworo²

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengembangkan pemahaman kapasitas kelembagaan yang inovatif dengan mengambil contoh dari kasus empiris yang menunjukkan bagaimana institusi *Panglima Laot* memainkan perannya sebagai distributor program asuransi untuk nelayan. Melalui rangkaian observasi, wawancara, dan *focus group discussion* (FGD), artikel ini berhasil menemukan bahwa kapasitas kelembagaan *Panglima Laot* ini dapat dikategorikan pada kuadran II karena fitur institusi yang sebelumnya telah memiliki formasi dan fungsi. Hanya saja pada kasus penyaluran, fungsi tersebut belum berjalan dengan baik. Argumen terbukti dari masih banyaknya nelayan di Kampung Lampulo yang belum terdaftar sebagai anggota penerima asuransi, serta ditambah dengan banyaknya nelayan netap yang juga belum memiliki kartu anggota nelayan. Dapat disimpulkan bahwa kerja wiralembaga dalam kasus ini masih sangat membutuhkan motivasi dari pihak-pihak yang berada dalam eksternalitas kelembagaan.

Kata kunci: Kapasitas Kelembagaan, *Panglima Laot*, Pelaksanaan Program Asuransi

Abstract

This article aims to develop an understanding the innovative institutional capacity by taking example from the empirical case pointing out of how the Panglima Laot institution plays its role as a distributor of insurance programs for fishermen. Through a series of qualitative research, this article succeed to find that the Panglima Laot's institutional capacity can be categorized in quadrant II since Panglima Laot had already solid formations and functions. Nevertheless in the case of channeling, the function has not perform well. The argument is proven by the fact proving that there are still many fishermen in Lampulo village who are not yet registered as members of the insurance recipient, as well as the number of regularly fishermen who do not yet have a fisherman membership card. It can be concluded that the work of self-service organizations in this case still requires motivation from those who are in institutional externalities.

Key words: *Institutional Capacity, Insurance Program Implementation, Panglima Laot;*

Pendahuluan

Profesi nelayan termasuk kategori pekerjaan dengan risiko tinggi. Beberapa risiko yang dihadapi seperti gelombang air laut saat badai pasang, ataupun kejadian-kejadian di tengah laut yang sering sekali mengakibatkan cacat fisik dan kematian. Menanggapi hal tersebut, pemerintah kemudian mengesahkan UU Nomor 7 Tahun 2016 tentang perlindungan sosial baik bagi nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam yang implementasinya telah ditindak-lanjuti melalui peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 18/Permen-KP/2016.

Aceh merupakan salah satu provinsi di Indonesia dengan potensi perikanan dan

kelautan yang besar, yang didukung oleh panjang garis pantai sekitar 1.660 km, luas wilayah laut sebesar 295.370 km², dengan 56.563 km² selebihnya adalah daerah teritorial dan kepulauan dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) yang luasnya sekitar 238.807 km². Melalui potensi tersebut produksi perikanan laut di Aceh selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya (Aceh Dalam Angka, 2017). Peningkatan produksi perikanan ini setiap tahunnya juga diiringi dengan peningkatan armada tangkap dan jumlah masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan yang berdasarkan data pada tahun 2017 telah mencapai angka 73.864 jiwa (Aceh Dalam Angka, 2017). Karena besarnya potensi perikanan dan jumlah nelayan

¹Program Studi Sosiologi, Universitas Syiah Kuala (email korespondensi: marinikristinasitumeang@gmail.com)

²Departmen Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan, Unviersitas Gadjah Mada (email: adjikusworo@ugm.ac.id)

yang mengalami peningkatan setiap tahunnya, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) memutuskan untuk menjadikan provinsi Aceh sebagai salah satu wilayah prioritas yang diberikan kuota premi bantuan asuransi.

Salah satu wilayah penangkapan ikan di Aceh yang mendapatkan kuota premi tersebut adalah wilayah perikanan tangkap *Gampong Lampulo* Kota Banda Aceh. Wilayah Perikanan Lampulo ini merupakan sentra perikanan yang dianggap cukup produktif di Kota Banda Aceh. Hal ini ditandai dengan terdapatnya jumlah armada kapal dengan berbagai ukuran mulai dari <10 sampai 102 GT. Menurut data yang dihimpun berdasarkan keterangan kesyahbandaran pelabuhan Lampulo, jumlah armada kapal yang tersedia sampai tahun 2017 berjumlah 367 unit dengan 4869 nelayan yang terbagi kedalam tiga kategori: nelayan penuh waktu, nelayan paruh waktu, dan nelayan sambilan tambahan (Pantai Pelabuhan Lampulo, 2017). Besarnya jumlah nelayan tersebut yang pada akhirnya menjadikan wilayah Lampulo dipertimbangkan kedalam salah satu target Pelaksanaan Program Bantuan Asuransi (BPAN) melalui UU No 7 Tahun 2016.

Sejalan dengan pelaksanaan dan penyaluran asuransi tersebut, hal lain yang penting untuk dicatat adalah mekanisme distribusi asuransi dilakukan dengan melibatkan langsung peran *Panglima Laot* sebagai aktor utama di level masyarakat nelayan. *Panglima Laot* merupakan lembaga lokal yang mengorganisir beberapa kegiatan adat istiadat, terutama aktivitas-aktivitas dibidang penangkapan ikan, dan penyelesaian sengketa di Provinsi Aceh. Keterlibatan *Panglima Laot* tersebut mengacu pada peraturan *Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2008* dalam Pasal 2 ayat (2) huruf (i)) tentang fungsi peranan kelembagaan *Panglima Laot* sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat, dan penyelesaian masalah-masalah sosial kemasyarakatan yang berhubungan dengan persoalan kelautan, perikanan, termasuk dalam menjamin hak-hak nelayan.

Untuk mendaftar sebagai peserta asuransi setiap nelayan harus terlebih dahulu mendaftarkan diri kepada *Panglima Laot*. Setelah terdaftar, *Panglima Laot* kemudian akan bertanggung jawab melakukan advokasi dengan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten/

Kota untuk mengurus administrasi sebelum dilanjutkan ke pihak Kementerian. Setelah data masuk di Kementerian, data kemudian akan diverifikasi kembali sebelum diteruskan ke JASINDO. Meskipun demikian, penyaluran asuransi jiwa kepada nelayan buruh kapal di Gampong Lampulo Banda Aceh dinilai masih belum merata dan berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal ini ditandai dengan masih banyaknya nelayan tetap di Gampong Lampulo yang belum memiliki Kartu Tanda Anggota Nelayan (KTAN) beserta Kartu Asuransi Nelayan (KAN). Berdasarkan observasi awal yang dilakukan pada tanggal 8 Juli 2017 didapati bahwa penyaluran asuransi bagi nelayan dinilai sangat jauh dari apa yang diharapkan oleh nelayan. Selain disebabkan oleh mekanisme penyaluran yang terfokus pada nelayan kapal berkapasitas 10 GT ke bawah, persoalan ketidakmerataan penyaluran asuransi ini disebabkan karena tidak berjalannya peran kelembagaan *Panglima Laot* secara maksimal dalam melakukan koordinasi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini bertujuan untuk mengembangkan pemahaman kapasitas kelembagaan yang inovatif dengan mengambil contoh dari kasus empiris yang menunjukkan bagaimana instansi *Panglima Laot* memainkan perannya sebagai distributor program asuransi untuk nelayan.. Sementara studi kasus untuk artikel penelitian ini didasarkan pada data empiris yang diambil dari kasus nelayan buruh kapal di wilayah perikanan tangkap Desa Lampulo, Banda Aceh.

Kerangka Teori

Kapasitas Kelembagaan dan Konsep Institutional-Individual Opportunity Nexus (IION)

Kapasitas berkaitan dengan keterampilan dan kemampuan individu, serta kemampuan organisasi untuk mencapai misinya secara efektif dan kemampuan mempertahankan kelangsungan hidupnya dalam jangka panjang. UNDP mendefinisikan kapasitas sebagai kemampuan memecahkan masalah yang dimiliki melibatkan aktor-aktor individu dan di luar struktur kelembagaan. Dalam struktur sosial yang lebih kompleks, akan ada banyak realitas atau cara aktor dalam merespons dinamika keadaan, termasuk bagaimana pula aktor menyesuaikan diri secara normatif untuk kepentingan sosial yang melibatkan kekuasaan, wewenang, dan legitimasi yang dimilikinya.

Membahas dinamika struktur tidak terlepas dari bahasan tentang bagaimana peranan aktor/agen di dalam sebuah kelembagaan mampu melakukan perubahan atas struktur sebelumnya yang *embedded* dalam keseharian agen. Sifat keagenan ini sangat dipengaruhi oleh situasi kontradiktif yang dialami oleh masing-masing agen lain yang juga terlibat dalam struktur (Seo & Creed, 2002). Wiralembagawan dalam konsep IION merupakan seorang individu yang diharapkan dapat mengkritisasi sebuah struktur, sekaligus memodifikasi, atau menciptakan sebuah lembaga yang lebih inovatif. Oleh karena itu sifat keagenan dalam hal ini sangat dibutuhkan ada di dalam diri seorang wiralembaga dalam kaitannya dengan inovasi. Giddens dan Fligstein (dalam Batilana, 2004) menyebutkan tiga karakter penting yang harus dimiliki oleh seorang wiralembagawan. *Pertama, knowledgedable*, yaitu kapasitas pengetahuan untuk memproduksi dan mereproduksi institusi, sekaligus mengaplikasikannya dalam kerja kewiralembagaannya. *Kedua*, mengidentifikasi sumberdaya yang memungkinkan untuk memodifikasi atau mengubah struktur yang sudah ada/*existing structure*. *Ketiga, social skill* yang memungkinkan untuk memotivasi orang lain dalam proses institusionalisasi yang sedang dijalankan.

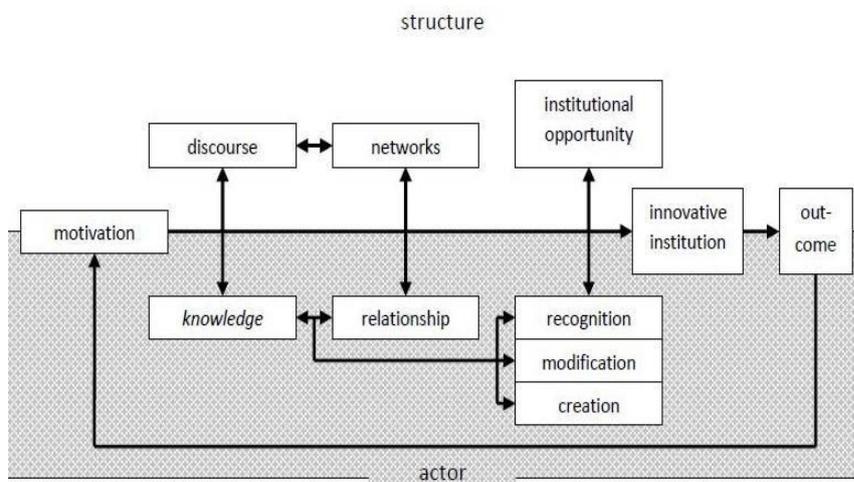
Untuk mengintervensi struktur, kepemilikan kapasitas wiralembagawan saja tidak cukup (Kusworo, 2015). Individu harus dapat masuk kedalam struktur guna dapat

melakukan inovasi institusi. Meskipun dalam hal ini seorang wiralembaga dalam tindakannya akan diintervensi oleh struktur yang sudah ada, namun kemungkinan untuk dapat memengaruhi dan merubah struktur akan dapat dilakukan selama keduanya terhubung dalam ruang interaksi (Kusworo, 2015). Berikut merupakan bagan yang menunjukkan hubungan diantara struktur dan individu dalam konteks upaya institusionalisasi:

Berdasarkan pada gambar 1, menunjukkan bahwa model hubungan relasi aktor dan struktur akan menyesuaikan dengan konteks. Meskipun dalam beberapa model hubungan antara aktor dan struktur tidak semuanya sejalan sebagaimana pembentukan organisasi seperti yang terlihat dari gambar di atas, namun dalam model yang kontekstual itu, peneliti menjadikan model tersebut sebagai dasar alur berpikir untuk mewujudkan penguatan kelembagaan *Panglima Laot* dalam penyaluran asuransi jiwa bagi nelayan buruh kapal yang dibutuhkan kapasitas wira-lembagawan untuk dapat melakukan inovasi institusi.

Selain itu, gambar diatas juga menunjukkan dualitas aktor dan struktur yang bersifat dualitas dan saling terkait di antara beberapa aspek. Aktor dan struktur memiliki “modal” atau “kapital” masing-masing yang dapat mendorong munculnya institusi inovatif. Namun dalam konteks ini, aktor dan struktur berada dalam wilayah interseksi lain. Terdapat motivasi, institusi baru, serta *outcome* yang menandakan

Gambar 1.
Relasi Aktor-Struktur dan Pembentukan Institusi Baru



Sumber: Kusworo, 2015: 131

bahwa ketiganya bukanlah monopoli atas satu entitas, melainkan keduanya memiliki peluang untuk melakukan intervensi. Aktor dapat memiliki kesempatan untuk menginvestasi struktur karena aktor tersebut telah ada di dalamnya, begitu pun sebaliknya. Sementara pengetahuan, relasi, diskursus, dan jaringan merupakan empat hal yang akan saling mempengaruhi meski dimiliki oleh entitas yang berbeda. Maka, ruang dimana aktor dan struktur dapat terhubung dan saling mempengaruhi inilah yang disebut oleh Kusworo (2015) sebagai model *Institutional-Individual Opportunity Nexus*.

Motivasi serta daya tarik di dalam sebuah kelembagaan memiliki tujuan untuk mengubah elemen kelembagaan menjadi lebih bermakna dengan cara mengeksplorasi hubungan diantara struktur dan aktor (Kusworo, 2015:130). Nelayan buruh kapal adalah aktor dan dengan kemampuan yang dimilikinya, mereka dapat mengekspresikan seluruh potensinya untuk mencapai suatu tujuan kelembagaan *Panglima Laot*, yakni terwujudnya penyaluran asuransi kerja bagi nelayan buruh kapal secara merata. Terlepas dari apapun motivasi, tujuan, serta hasil yang diharapkan, yang paling penting adalah bagaimana keterlibatan aktor, bersama dengan pengetahuan yang dimiliki, serta hubungan diantara para aktor ditujukan dalam membangun sebuah inisiatif inovatif dalam konteks struktural (Kusworo, 2015:131).

Asuransi Sosial Untuk Nelayan

Di Indonesia, sistem jaminan sosial terdiri atas dua jenis, yaitu asuransi sosial dan bantuan sosial (Suharto, 2005). Berdasarkan ketetapan tersebut, asuransi jiwa merupakan bagian dari asuransi sosial yang diberikan kepada nelayan buruh diseluruh perairan Indonesia dalam bentuk Jaminan Keamanan dan Keselamatan Kerja. Adapun bentuk asuransinya diberikan dalam bentuk tunjangan pendapatan (*benefit in cash*) yang diberikan kepada seseorang yang bekerja pada area kerja beresiko, tidak memiliki atau kehilangan pendapatan akibat kecelakaan, kecacatan, sakit, menganggur, masa tua, dan kematian (Gough, 2013; Helmke & Levitsky, 2004; Joedadibrata, 2012).

Nelayan dalam penelitian ini merupakan kategori kelompok masyarakat yang akan menerima bantuan asuransi jiwa berupa tunjangan (*benefit in cash*). Jenis asuransi jiwa

yang diberikan kepada nelayan buruh kapal atau nelayan kecil pada kapal berkapasitas 10 GT ke bawah maupun 10 GT ke atas adalah berupa Jaminan Keamanan dan Keselamatan Kerja sebagaimana yang terdapat dalam UU Nomor 7 Tahun 2016 tentang perlindungan sosial. Manfaat asuransi ini berlaku baik bagi nelayan kecil, pembudidaya ikan dan petambak garam. Nelayan kecil sebagaimana yang telah dibahas dalam pembahasan latar- belakang adalah mereka yang masuk dalam kategori nelayan penuh maupun nelayan paruh waktu yang bekerja di wilayah perikanan Lampulo. Untuk nelayan buruh kapal (Anak Buah Kapal-ABK) dan pemilik kapal 10 GT ke bawah, manfaat jaminan sosial yang diperoleh yakni berupa jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian yang preminya akan ditanggung oleh pemerintah. Dalam istilah lain, manfaat asuransi ini disebut sebagai Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN). Sedangkan untuk asuransi bagi nelayan yang bekerja pada kapal berkapasitas 10 GT keatas akan diberikan bantuan Asuransi Mandiri Terpadu (SIMANTEP) yang preminya ditanggung secara mandiri oleh nelayan peserta asuransi.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Kasus dalam penelitian ini adalah kelompok masyarakat nelayan di Lampulo yang belum memiliki perlindungan sosial. Sementara eksplorasi studi kasus dalam penelitian ini dilakukan dengan menyelidiki dan mempelajari secara intensif latar belakang keadaan dan interaksi, individu, kelompok, lembaga, serta masyarakat nelayan dalam pelaksanaan program bantuan asuransi kerja bagi nelayan buruh kapal. Dalam pelak-saannya, program ini melibatkan peranan institusi lokal *Panglima Laot* yang merupakan salah satu lembaga adat yang eksklusif terdapat di Provinsi Aceh. Data primer yang dikumpulkan berasal dari observasi lapangan, wawancara mendalam, *focus group discussion (FGD)*, dan dokumentasi yang dilakukan bersama dengan informan utama yang terdiri: dari sembilan orang nelayan, dua informan kunci yang terdiri atas pihak Dinas Kelautan dan kepala Desa Lampulo. Sementara data sekunder diperoleh dari sumber data tambahan yang diperoleh dari data survei publikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gampong Lampulo

Banda Aceh, serta dokumentasi pribadi dari peneliti selama melakukan proses penelitian yang berupa foto maupun data yang didapatkan dari publikasi penelitian ilmiah yang terkait dengan tema penelitian.

Hasil Dan Diskusi

Deskripsi Wilayah Perikanan Lampulo Banda Aceh

Lampulo terletak di daerah aliran sungai. Dari segi potensi sosial-ekonomi yang ada, pelabuhan perikanan Lampulo telah terbukti dapat mendukung pertumbuhan ekonomi maupun mobilitas sosial dan perdagangan yang ada di Gampong Lampulo. Untuk alasan ini, pelabuhan tersebut kemudian menjadi wilayah krusial bagi pemerintah Aceh untuk menjalankan roda perekonomian provinsi. Mengingat aktivitas pelabuhan perikanan Lampulo selama ini dinilai telah meningkatkan perekonomian masyarakat nelayan, maupun yang bukan nelayan (Dinas Kelautan dan Perikanan Kota B. Aceh, 2017).

Berdasarkan hasil observasi yang telah dilakukan ditemukan bahwa hubungan sosial nelayan dengan pedagang, nelayan dengan juragan, nelayan dengan toke bangku, nelayan dengan pengelola pelabuhan perikanan, beserta nelayan dengan seluruh pedagang yang ada di wilayah perikanan Lampulo tergolong cukup baik. Pendapat ini dibuktikan dari bagaimana bentuk koordinasi kerja terkait hubungan ekonomi berlangsung dalam hubungan informal dan bersifat kekeluargaan. Meskipun banyak terdapat pula hubungan yang dibangun atas dasar kesepakatan kerja yang formal

dan berorientasi ekonomi. Oleh karena itu, pemanfaatan pelabuhan perikanan Lampulo tidak lain adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Gampong Lampulo dan menunjang kehidupan ekonomi nelayan.

Mekanisme Distribusi Asuransi di Lampulo

Pada awalnya, penyaluran bantuan program asuransi di Lampulo diberikan oleh Pusat kepada Dinas Provinsi Aceh, untuk kemudian didisposisikan kepada tiap-tiap Dinas Kelautan Kabupaten terkait program bantuan premi asuransi bagi nelayan. Dalam hal ini Dinas Provinsi berperan hanya terbatas pada mengkoordinasikan, sementara untuk pelaksanaan di lapangan akan diserahkan dan disampaikan oleh Dinas Kelautan yang ada di Kabupaten Kota. Untuk wilayah Perikanan Lampulo Kota Banda Aceh, segala urusan terkait kelautan dan perikanan hingga persoalan kenelayanan akan banyak berkoordinasi langsung dibawah Dinas Kelautan Perikanan dan Pangan yang berlokasi di wilayah Kampung Jawa. Termasuk seluruh data akhir mengenai asuransi bagi nelayan di Kota Banda Aceh, yang mencakup wilayah Lampulo dan diorganisir langsung dibawah Dinas Kelautan dan Perikanan sebelum diajukan ke Pusat dan JASINDO.

Berdasarkan gambar 3. dapat dilihat bahwa proses pengumpulan data nelayan diserahkan langsung oleh Dinas Kelautan Kabupaten Kota kepada Institusi lokal yang dalam hal ini adalah kelembagaan *Panglima Laot*. Dalam pelaksanaannya, *Panglima Laot* dibantu oleh petugas pedamping dari Dinas Kabupaten Kota dalam melakukan pendataan

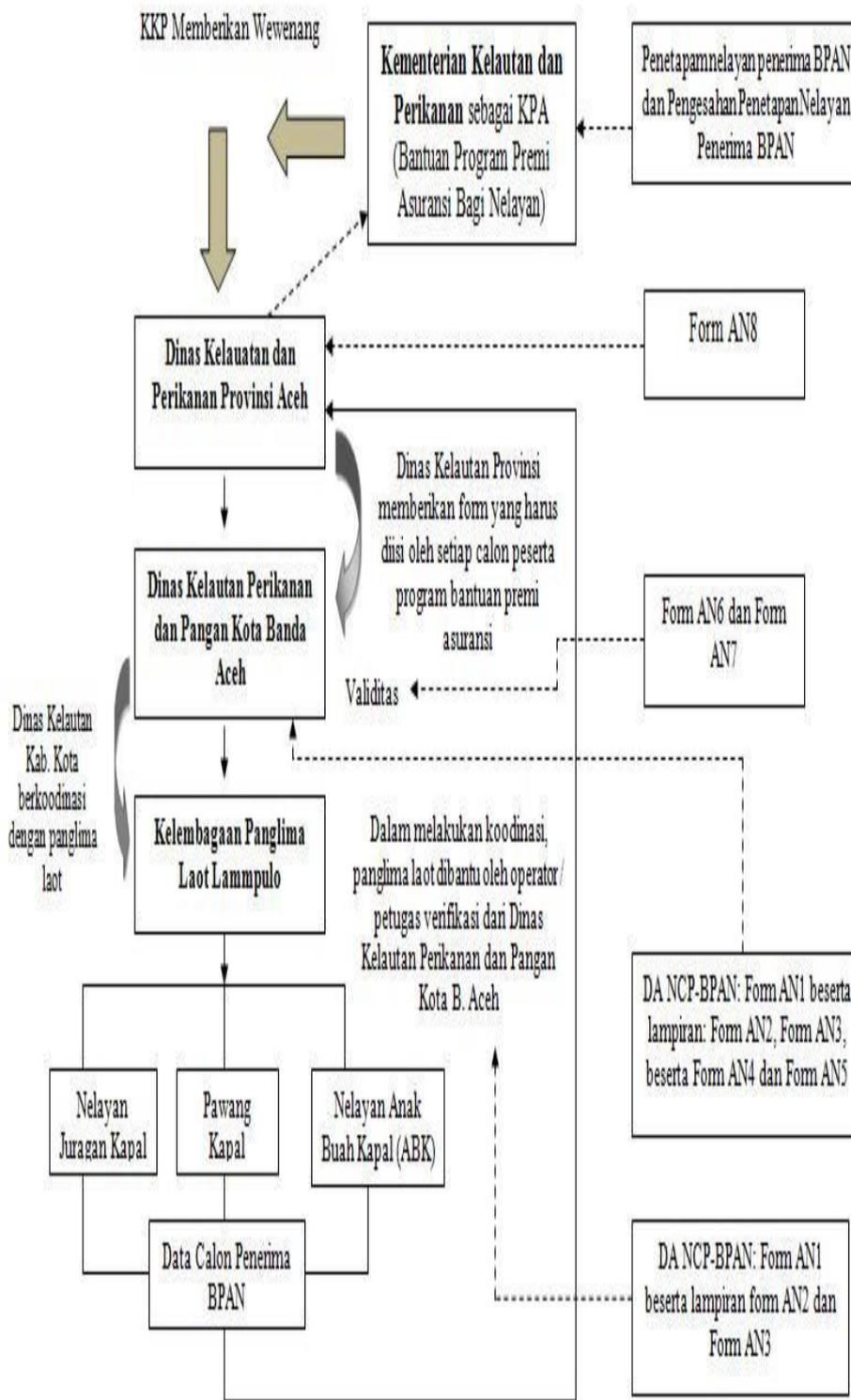
Gambar 2.

Pelabuhan Perikanan Lampulo dan Kegiatan Pelelangan ikan yang diikuti oleh pedagang ikan, agen, maupun toke bangku



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2018

Gambar 3.
Alur Pengusulan Peserta Bantuan Asuransi di Lampulo



Sumber: Olahan Peneliti, 2018

dan membantu nelayan yang mencalonkan diri pada saat pengisian form yang telah dipersyaratkan. Dalam hal ini kelembagaan *Panglima Laot* memiliki peranan yang sangat besar dalam kapasitasnya merangkul nelayan di wilayah kerjanya. *Panglima laot* bertugas melakukan sosialisasi mulai dari juragan pemilik kapal, pawang kapal, hingga keseluruhan ABK di wilayah laut Lampulo.

Sehingga untuk tahap selanjutnya, petugas pendamping kemudian membuat laporan rekapitulasi data NCP-BPAN (Form, AN3) dan disampaikan kepada Kepala Dinas Kabupaten Kota, Kota Banda Aceh. Setelah itu Kepala Dinas Kelautan Perikanan dan Pangan menugaskan petugas verifikasi untuk melakukan verifikasi terhadap data NCP BPAN. Petugas verifikasi lalu membuat hasil verifikasi yang dituliskan kedalam berita acara verifikasi (Form AN4) dan disampaikan kembali kepada DKP. DKP lah yang kemudian akan menyampaikan form AN4 dan rekapitulasi hasil verifikasi data DA NCP-BPN (form AN5) kepada Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Banda Aceh. Dinas Kelautan Provinsi kemudian akan melakukan validasi data terhadap verifikasi DA NCP-BPAN (form AN5) sebelum diteruskan ke pusat yaitu Kementerian Kelautan di Jakarta. Setelah selesai dilakukan validasi, petugas validasi dari Dinas Kelautan Provinsi membuat hasil validasi yang dituangkan dalam berita acara Validasi (form AN6) dengan melampirkan laporan rekapitulasi hasil validasi data nelayan yang diusulkan sebagai calon penerima BPAN (Form AN7) untuk disampaikan ke pusat sebagai dasar

usulan penetapan nelayan penerima BPAN.

Setelah data nelayan sampai di pusat, calon penerima BPAN ditetapkan oleh Pejabat Pembuat Keputusan (PPK) di Kementerian dan disahkan dengan keputusan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) berdasarkan berita acara validasi. Barulah kemudian kontrak BPAN dikeluarkan dan ditandatangani oleh kedua belah pihak yang dalam hal ini adalah Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dan penanggung. Selanjutnya penanggung segera menerbitkan kartu asuransi yang jumlahnya berdasarkan keputusan KPA.

Penerbitan KAN di Lampulo dilaksanakan atas dasar kerjasama KKP dan PT. Asuransi Jasa Indonesia cabang kota Banda Aceh. Seluruh rangkaian proses penerbitan kartu dilakukan melalui laman resmi Jasindo yaitu <http://bpan.jasindo.com>. Selama masa pembuatan kartu, Jasindo didampingi oleh petugas dari Dinas Kabupaten Kota mulai dari proses didaftarkan NCP-BPAN dengan mengklik kolom NCP-BPAN dan disesuaikan dengan kota dan provinsi wilayah kerja nelayan calon penerima BPAN. Setelah itu kemudian dilakukan tahap verifikasi. Jika tahap verifikasi diterima, maka dilanjutkan tahap usulan yang dilakukan dengan mengunggah *user* dinas yang dimiliki oleh tiap-tiap nelayan. Kemudian dilakukan validasi kembali oleh Dinas Kabupaten Kota untuk memastikan tidak ada data yang keliru. Dalam hal ini, jika semua sudah dipastikan telah sesuai, kartu nelayan diterbitkan dan diberikan kepada calon penerima BPAN.

Gambar 4.

Kartu Keanggotaan Nelayan dan Kartu Asuransi Nelayan di Wilayah Perikanan Lampulo



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2018

Kapasitas Kelembagaan Panglima Laot dalam Pelaksanaan Bantuan Program Asuransi Bagi Nelayan

Panglima laot merupakan aktor yang diberikan wewenang oleh pemerintah daerah secara khusus untuk melakukan koordinasi dengan nelayan di wilayah *laut lhok* Lampulo dalam rangka penyaluran bantuan program asuransi bagi nelayan buruh kapal. Hal ini dilakukan agar bantuan dapat tersalurkan secara merata. Kemampuan merasakan kondisi sosial nelayan merupakan kapasitas seorang wiralembaga, yang mana dengan kapasitasnya tersebutlah ia dipilih menjadi ketua atau pemimpin satu kelompok masyarakat. Untuk itulah mengapa kepekaan sosial seorang *Panglima Laot* sebagai aktor ditingkat nelayan merupakan modal penting dalam pelaksanaan BPAN maupun SIMANTEP.

Lebih lanjut, pelaksanaan Panyaluran Program Bantuan Asuransi bagi nelayan dilakukan melalui 2 tahapan yaitu: tahap sosialisasi dan tahap pendataan yang berlanjut ke tahap pendaftaran. Berikut pola pelaksanaan kegiatan BPAN dan SIMANTEP bagi nelayan di Lampulo:

Tabel 1.
Relasi Aktor-Struktur dalam Pelaksanaan Sosialisasi BPAN dan SIMANTEP

No	Kapasitas Wiralembagawan	Dipenuhi Oleh
1	Social Skill	Pawang Surya
2	Konwledegeability	Pawang Surya dan Panglima Laot
3	Social Capital	Nelayan Lampulo yang menginginkan sosialisasi dan pendaftaran di Sekretariat Panglima Laot

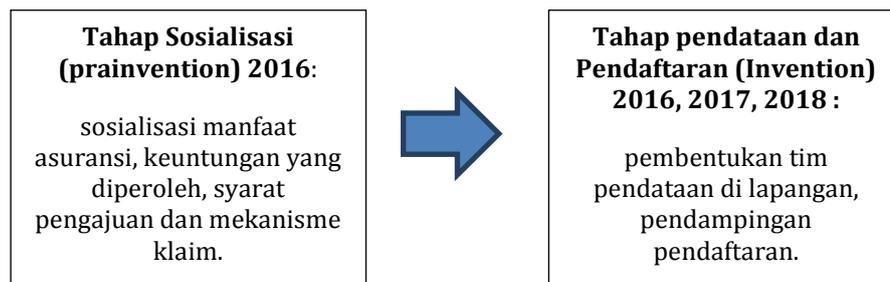
Sumber: Olahan Penelitian, 2018

Sedangkan dalam pelaksanaannya, sejak sosialisasi hingga proses pendataan berlangsung kerjasama juga melibatkan pawang Ibrahim, Pawang Ibrahim merupakan seseorang yang sudah cukup lama bekerja pada salah satu kapal milik seorang nelayan juragan. Keberadaan pawang Ibrahim dalam struktur eksternal kelembagaan *Panglima Laot* adalah dikarenakan kapasitas relasinya diantara seluruh nelayan di Lampulo yang tergolong cukup baik. Sosialisasi yang dilakukannya berlangsung mulai dari kapal ke kapal, komunikasi interpersonal, hingga pada saat nelayan beristirahat di warung kopi, sampai pada pendaftaran program BPAN maupun SIMANTEP. Keterlibatan aktor yang memiliki kapasitas dalam melakukan koordinasi dengan nelayan selaku objek sasaran dari program bantuan asuransi menjadi sangat penting. Melalui koordinasi yang dilandaskan pada adanya rasa kepercayaan yang kuat serta memiliki latar belakang yang sama pula menjadikan setiap proses yang dilakukan akan menjadi lebih mudah. Apabila dikontekstualisasikan dengan model IION, dapat diilustrasikan sebagai berikut:

Apabila pada tahapan sosialisasi aktor yang terlibat adalah pawang Ibrahim, pawang Surya, dan ketua *Panglima Laot*, maka dalam tahapan pendataan dan pendaftaran hingga pengusulan kesekretariatan, *Panglima Laot* akan dijadikan sebagai sarana pendaftaran asuransi. Hal ini dilakukan sejalan dengan hasil konsensus yang telah disepakati saat diskusi berlangsung. Aktor lain dalam hal ini adalah bukan aktor tetap, namun sebagai pembantu pelaksanaan ide inovatif, untuk mengeksekusi secara keseluruhan tetap menjadi tanggung jawab aktor utama.

Kapasitas aktor selaku wiralembagawan yang berperan dalam pelaksanaan bantuan asuransi bagi nelayan di Lampulo ternyata tidak

Gambar 5.
Chart implementasi BPAN dan prosedur SIMANTEP



Sumber: Olahan Penelitian, 2018

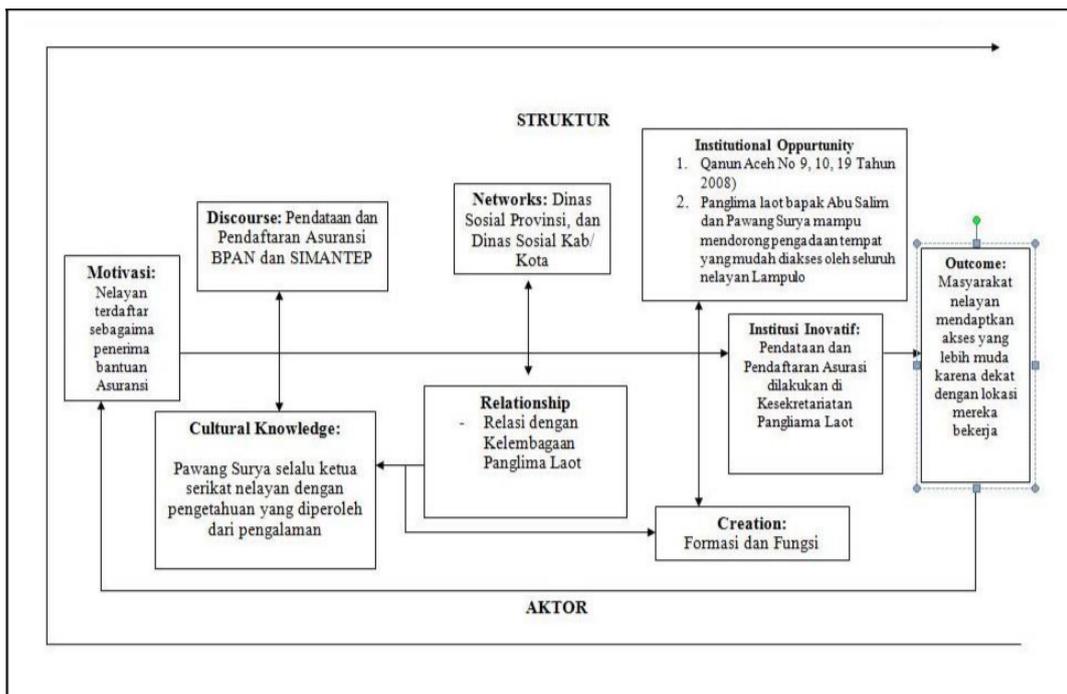
hanya menempatkan *knowledge* sebagai tonggak dari terlaksananya tujuan institusi. Kapasitas *social skill* yang melibatkan aktor lainnya juga memiliki pengaruh atas kesuksesan sebuah ide ketika diterapkan. Selain itu *bonding social capital* merupakan indikator keberhasilan atas terlaksananya pelaksanaan program bantuan asuransi bagi nelayan. Cara aktor menempatkan diri sebagai orang yang memiliki rasa kepercayaan yang kuat serta memiliki rasa dengan latar belakang yang sama, akan menstimulasi terjalinnya interaksi yang cukup baik (Field, 2016). Terutama dalam hal memotivasi nelayan agar untuk menyadari betapa pentingnya asuransi bagi nelayan dan keluarga nelayan.

Realitas yang ditemukan dalam penelitian ini mengarah pada tesis yakni kapasitas kewirausahaan dalam suatu kelembagaan tidak hanya berdasarkan kerja kolektif, namun kerja yang berorientasi pada pembangunan modal sosial. Jika pada tahapan sosialisasi kolektivitas hanya berlangsung pada aktor yang memiliki kapasitas keagensian yakni *Pawang Surya* dan *Panglima Laot Abu Salim* (nama disamarkan) sebagai aktor yang memegang arah tujuan suatu kelembagaan. Namun dalam tahap pendataan dan pendaftaran dengan inovasi

yang menginginkan kesekretariatan *Panglima Laot* sebagai lokasi pendaftaran, keberadaan aktor lain yang sifatnya tidak tetap merupakan kunci dari tercapainya fungsi kelembagaan.

Berdasarkan pada temuan terdahulu yang dilakukan oleh Nendissa (2010), eksistensi lembaga adat dalam pelaksanaan hukum sasi laut di Maluku Tengah akan mengarah pada pembaharuan ide. Pembaharuan ide yang diterapkan oleh aktor dilakukan dengan menguatkan kembali kapasitas aktor melalui penguatan perah yang mengarah tetap terlaksananya hukum adat laut di Maluku Tengah sebagai model kearifan lokal. Sementara temuan terdahulu yang dilakukan oleh (Kusworo, 2015) mengkonfirmasi bahwa tujuan institusi sering sekali digerakkan oleh satu orang yakni aktor yang memiliki kapasitas kepemimpinan di antara para anggotanya yang lain. Fungsi organisasi kemudian bukan lagi menuju pada tujuan apa yang akan dicapai tetapi bagaimana mencapai tujuan tersebut. Aspek bagaimana ini kemudian yang menjadikan betapa kapasitas keagensian wiralembaga sangat memungkinkan terwujudnya institusi inovatif. Maka dalam penelitian ini, kapasitas keagensian tersebut dan peran yang ditujukan kepadanya, aktor telah mengalami sedikit pergeseran tujuan.

Gambar 6.
Kontekstualisasi model IION



Sumber: Olahan Peneliti, 2018

Tabel 2.

Kapasitas Wiralembagawan Pada Tahap Pendataan dan Pendaftaran Program Asuransi

No	Kapasitas Wiralembagawan	Dipenuhi Oleh
1.	<i>Social skill</i>	Dalam pelaksanaan program asuransi dipenuhi oleh aktor dan keterlibatan nelayan lainnya pada saat diskusi diadakan
2.	<i>Knowledgeability</i>	Terdapat pada aktor yang mendominasi yaitu panglima laot, pawang surya, dan pawang ibrahim. Komponen ini merupakan modal utama dalam perwujudan inovasi institusi. Keberadaan panglima laot merupakan energi sosial pada kelompok masyarakat nelayan di Aceh yang telah ada sejak lama.
3.	<i>Social Capital</i>	Berhubungan dengan kolektivitas yang dibangun berdasarkan prinsip bonding social capital, yang tercermin dari adanya turun tangan langsung ke lokasi nelayan bekerja, diskusi dan ngopi bersama di warung kopi tempat nelayan beristirahat. Meskipun keseluruhan tindakan yang dilakukan masih belum berjalan maksimal dalam pelaksanaan asuransi bagi nelayan.

Sumber: Data Diolah Oleh Peneliti, 2018

Pergeseran tersebut kemudian menjadikan program sosialisasi hingga pembentukan kesekretariatan sebagai lokasi pendaftaran peserta asuransi sampai saat ini belum berjalan sebagaimana motivasi awal yang diinginkan.

Relasi Kerjasama Kelembagaan Panglima Laot Bersama Dinas Kelautan dan Perikanan berserta Jasindo

Bentuk penyaluran bantuan program asuransi di Lampulo menempatkan Dinas Kelautan Kabupaten Kota Banda Aceh sebagai pihak yang menangani langsung persoalan pelaksanaan bantuan asuransi, sejak mulai sosialisasi sampai pada tahap akhir penetapan peserta asuransi. Sebagaimana hasil temuan dari penelitian ini, wewenang tersebut awalnya diberikan oleh Pusat kepada Dinas Provinsi Aceh untuk kemudian didisposisi ke Dinas Provinsi Aceh untuk kemudian diteruskan kepada tiap-tiap Dinas Kelautan Kabupaten terkait program bantuan premi asuransi bagi nelayan. Dalam hal ini, Dinas Provinsi sifatnya hanya mengkoordinasikan, sementara untuk pelaksanaan di lapangan akan diserahkan dan disampaikan oleh Dinas Kelautan yang ada di Kabupaten Kota.

Kegiatan awal terkait pelaksanaan asuransi langsung dikoordinasikan oleh Dinas Provinsi Aceh kepada Dinas Kelautan Kabupaten Kota, dan terkait mekanisme dan kuota yang akan dikeluarkan pihak penyedia asuransi. Melalui Dinas Kelautan Kabupaten Kota barulah kemudian segala bentuk informasi mulai dari sosialisasi sampai dengan pelaksanaan dan pendaftaran akan dilakukan melalui kerjasama

dengan kelembagaan *Panglima Laot*. Namun demikian, sepanjang tahun 2016, sejak bantuan asuransi dikeluarkan, jumlah partisipasi nelayan terhitung sangat sedikit apabila dibandingkan dengan banyaknya jumlah nelayan yang ada di Lampulo. Pada awalnya Pawang Surya yang didampingi oleh Operator dari Dinas Kelautan yaitu bapak Logi bersama dengan aktor-aktor lainnya di dalam kelembagaan panglima laot melakukan sosialisasi dengan mengadakan pertemuan di kesekretariatan panglima laot. Namun bentuk sosialisasi tersebut tidak berjalan maksimal sebab banyaknya nelayan yang pada saat itu sedang berada di laut. Kesadaran akan kurangnya sosialisasi dan pendekatan *Panglima Laot* dalam pelaksanaan asuransi bagi nelayan di Lampulo, disadari oleh Pawang Surya yang kemudian melalui idenya melakukan inovasi terkait bentuk sosialisasi yang dilakukan dari kapal ke kapal, untuk menyediakan mengupayakan lokasi pendaftaran BPAN maupun SIMANTEP yang berada pada lokasi strategis yakni Sekretariatan Panglima Laot Lampulo.

Dalam sosialisasi terkait dengan ide tersebut, ternyata banyak hambatan ditemukan manakala *trust* yang terjalin antara hubungan *Panglima Laot* dan nelayan mulai merenggang. Meskipun tidak ditemukan adanya tindakan demo yang dilakukan oleh nelayan, namun sikap pasif dan ketidakpedulian nelayan terhadap program pelaksanaan asuransi menjadikan pelaksanaan asuransi sampai hari ini belum maksimal. Saat ini tahap sosialisasi yang dilakukan terus diusahakan guna mencapai tujuan yang diinginkan.

Kesimpulan

Artikel ini bertujuan untuk mengembangkan pemahaman kapasitas kelembagaan yang inovatif dengan mengambil contoh dari kasus empiris yang menunjukkan bagaimana institusi Panglima Laot memainkan perannya sebagai distributor program asuransi untuk nelayan. Berdasarkan model *Institutional Task* (Kusworo, 2015), maka kapasitas kelembagaan *Panglima Laot* ini dapat dikategorikan pada kuadran II karena fitur institusi yang sebelumnya telah memiliki formasi dan fungsi. Hanya saja pada kasus penyaluran, fungsi tersebut belum berjalan dengan baik. Oleh karenanya aktor dalam kapasitas keagensiannya perlu melakukan modifikasi atau ide inovasi yang mengarah pada perubahan sistem asuransi dan disesuaikan dengan kebutuhan nelayan.

Temuan lainnya dari penelitian ini mendemonstrasikan bahwa kapasitas keaktoran tersebut tidak menjamin terlaksananya program asuransi yang optimal di Lampulo. Argumen terbukti dari masih banyaknya nelayan di Kampung Lampulo yang belum terdaftar sebagai anggota penerima asuransi, serta ditambah dengan banyaknya nelayan tetap yang juga belum memiliki kartu anggota nelayan. Dari analisis yang telah dilakukan, maka dapat disimpulkan bahwa kerja wiralembaga dalam kasus ini masih sangat membutuhkan motivasi dari pihak-pihak yang berada dalam eksternalitas kelembagaan. Kelembagaan *Panglima Laot* dalam hal ini belum mencapai tahapan yang mapan dalam melaksanakan program asuransi. Meskipun dalam konteks keaktoran, *Panglima Laot* diasumsikan sebagai seorang yang memiliki kapasitas agensi, namun manakala dihadapkan pada satu bentuk kepentingan, maka tujuan serta dan fungsi dapat saja terhambat bahkan mengalami pergeseran. Pergeseran elemen di dalam organisasi terkait tujuan, formasi, dan fungsi merupakan suatu hal yang tidak bisa dihindari.

Acknowledgement

Artikel ini merupakan hasil penulisan ringkas tesis penulis yang telah diuji dan dinyatakan lulus untuk meraih gelar Master of Arts dari Departemen Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan (PSdK), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada pada tahun 2018.

Referensi

- Abercrombie, N, Stephen, H dan Turner, B.S. (2010). *Kamus Sosiologi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Anggraini, Nita. (2013). *Keterbatasan Jaminan Sosial Berbasis Masyarakat dalam Pembiayaan Kesehatan Korban Lumpur Lapindo di Desa Besuki Timur*. Yogyakarta: S2 Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan Fisipol UGM.
- Arsyad, L. (2010). *Ekonomi Pembangunan (Edisi Keenam)*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN
- Battilana, J. (2004) *Foundations For a Theory of Institutional Entrepreneurship: Saving the Paradox of Embedded Agency*. Fountainbleu: INSEAD
- Bungin, B. (2009). *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Sosiologi, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Chaskin, R. (2001). *Building Community Capacity*. New York: Walter dan Gruyter.
- Djogo, T., Sunaryo dan Sirait, M. (2003). *Kelembagaan dan Kebijakan dalam Pengembangan Agroforestri Bahan Ajaran Agroforestri 8*. Bogor: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia
- Giddens, A. (2010). *Teori Strukturasi: Dasar-dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gough, I. (2013). Social policy regimes in the developing world. In K. Patricia, *A Handbook of Comparative Social Policy* (hal. 205-224). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Hamzah, A dan Khalifah, Z. (2012). Community Capacity Building For Sustainable Tourism Development: Experience From Miso Walai Homestay. *Community Capacity Building*, 2(1), 1-10.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- Herdiansyah, H. (2010). *Metode Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Hidayat. (2013). Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Nelayan. *Jurnal Sejarah CITRA LEKHA*. 18(1), 43-58.
- Imron, M. (2003). Kemiskinan Dalam Masyarakat Nelayan. *Jurnal Masyarakat dan Budaya*. Jakarta: PMB-LIPI.

- Imron, A. 2012. Strategi dan Usaha Peningkatan Kesejahteraan Hidup Nelayan Tanggulasaro Mangunharjo Tugu Semarang Dalam Menghadapi Perubahan Iklim. *Jurnal Riptek*, 6(1).
- Joedadibrata, D. (2012). *A study of the shift towards universal social policy in Indonesia*. (Master's thesis). Diambil dari <https://thesis.eur.nl/pub/13046>
- Khairunnisak & Satria, A. (2016). Analisis Kelembagaan dan Keberlanjutan Eha Laut dan Mane'e Sebagai Model Pengelolaan Sumber Daya Pesisir Berbasis Masyarakat. *Jurnal Sosiologi Pedesaan*, 23-37
- Kinseng, R. A. (2014). *Konflik Nelayan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia
- Kusnadi. 2009. *Keberdayaan Nelayan dan Dinamika Ekonomi Pesisir*. Pusat Penelitian Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Jember: Lembaga Penelitian Universitas Jember.
- Kusworo, H. A. (2015). *Framing Poverty: An Institutional Entrepreneurship Approach on Poverty Alleviation Through Tourism*. Belanda: University of Groningen
- Kuswarno, E. (2009). *Fenomenologi: Konsepsi, Pedoman, dan Contoh Penelitian*. Bandung: Widya Padjajaran.
- Milen, A. (2006). *Capacity Building: Meningkatkan Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: Pustaka Baru.
- Nashir, Haedar. (2012). Memahami Strukturasi Dalam Perspektif Sosiologi Giddens. *Jurnal Sosiologi Reflektif*, 7(2), 1-9.
- Nendissa, R. H. (2010). Eksistensi Lembaga Adat dalam Pelaksanaan Hukum Sasi Laut di Maluku Tengah. *Jurnal Sasi*, 16(4), 1-6.
- Pacheco, D.F., York, J.G., Dean, T.J. dan Sarasvanthy, S.D. (2010). The Coevolution of Institutional Entrepreneurship: A Tale of Two Theories. *Journal of Management*.
- Prafitri, G.R dan Damayanti, M. (2016). Kapasitas Kelembagaan dalam Pengembangan Desa Wisata (Studi Kasus: Desa Wisata Ketenger, Banyumas). *Jurnal Pengembangan Kota*, 4(1), 76-86.
- Prihatin, S. D. (2016). *Penguatan Kelembagaan dalam Kajian Pembagunan Sosial dan Kesejahteraan*. Yogyakarta: Azzagrafika.
- Rahayu, S. W. (2014). Lembaga Penyelesaian Sengketa Adat laut "Panglima Laot" di Aceh Sebagai Bentuk Pengembangan Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam Sistem Hukum di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*. 1(3), 448-467
- Ritzer, G dan Douglas J. G. (2009) *Teori Sosiologi: Dari Teori Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Mutakhir*. Terjemahan Nurhadi. Yogyakarta: Kreasi Wacana
- Rohmawati, D. (2015). Kewirausahaan Dalam Pengelolaan Sampah Berbasis Masyarakat di Bank Sampah "Gemah Ripah" Badegan, Bantul, DIY. *Tesis Jurusan Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan FISIPOL UGM*.
- Salim, A. (2006). *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Seo, M.G. dan Creed, D.W. (2002). Institutional Contradiction, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *Academy of Management*, 222-248.
- Situmeang, M. K., & Kusworo, H. A., (2018). *Kapasitas Kelembagaan Panglima Laot dalam Pelaksanaan Program Bantuan Asuransi bagi Nelayan (Studi Kasus pada Nelayan Buruh Kapal di Wilayah Perikanan Lampulo Banda Aceh)*. Tesis, Universitas Gadjah Mada.
- Suharto, E. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Sulaiman, S.H. (2010). Model Alternatif Pengelolaan Perikanan Berbasis Hukum Adat Laot di Kabupaten Aceh Jaya Menuju Keberlanjutan Lingkungan Yang Berorientasi Kesejahteraan Masyarakat. *Tesis Universitas Diponegoro Program Magister Ilmu Hukum*. Semarang: UNDIP
- Tohirin. (2012). *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Governance For Sustainable Human Development*. Jakarta: UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2006). *Indonesia: Indeks Pembangunan Manusia*. Jakarta: UNDP.