

PENGAKUAN FORMAL DAN PEMENUHAN HAK NELAYAN
(EVALUASI PELAKSANAAN KARTU NELAYAN DI KOTA KUPANG)

FORMAL RECOGNITION AND THE FULFILLMENT OF THE KUPANG
FISHERMEN'S RIGHTS
(EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF FISHERMAN CARD IN KUPANG
MUNICIPALITY)

PAULUS ADRIANUS K.L. RATUMAKIN*, HENDRIKUS L. KAHA¹

¹Program Studi Administrasi Publik, Unika Widya Mandira - Kupang

*Email: ratumakin.andry@gmail.com

Abstraksi

Kartu Nelayan sebagai bukti identitas profesi nelayan merupakan bentuk pengakuan formal keberadaan dan hak-hak nelayan oleh negara. Pelaksanaan Kartu Nelayan dari pusat hingga daerah diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 16 Tahun 2016 tentang Kartu Nelayan. Pemerintah melalui Kementerian Kelautan Perikanan, Dinas Kelautan Perikanan Provinsi dan Dinas Perikanan Kota/ Kabupaten menargetkan pelaksanaan Kartu Nelayan mencapai semua nelayan di wilayah masing-masing. Sejak diluncurkan pertama tahun 2013 hingga berlakunya Permen Kartu Nelayan, masih banyak nelayan yang belum memiliki dan belum memahami fungsi kepemilikan Kartu Nelayan. Kota Kupang, hingga pertengahan tahun 2017 baru mengakomodir sekitar 26,74% nelayan. Penelitian ini menggunakan kerangka evaluasi William Dunn yang mencakup aspek efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas dan ketepatan untuk menganalisis pelaksanaan Kartu Nelayan di Kota Kupang. Penelitian yang dilakukan pada bulan Juni - September 2017 di lima kelurahan pesisir Kota Kupang (Nunbaun Sabu, Nunbaun Delha, Pasir Panjang, Oesapa, Lasiana) menemukan bahwa terdapat 73,26% nelayan yang belum memiliki Kartu Nelayan, bahkan para pemilik Kartu Nelayan tidak memahami fungsi Kartu Nelayan. Minimnya kepemilikan Kartu Nelayan ditengarai karena sumber daya peralatan di Kota Kupang yang tidak memadai serta kapasitas SDM yang tidak menjangkau semua nelayan Kota Kupang. Kartu Nelayan juga dinilai bias laki-laki karena hanya mengakomodir nelayan yang sesuai UU No. 7 Tahun 2016 didefinisikan secara sempit sebagai orang yang melakukan mata pencaharian menangkap ikan. Kartu Nelayan mengabaikan peran dan aktivitas pra dan pasca panen penangkapan ikan serta mereka yang melakukan aktivitas budidaya dan petambak garam, terutama perempuan. Minimnya pengakuan negara terhadap keberadaan nelayan yang terlibat di setiap rantai usaha kelautan dan perikanan, mengakibatkan absennya negara untuk memenuhi hak-hak nelayan terutama perempuan.

Kata kunci: nelayan, pelaksanaan, evaluasi, kartu nelayan

Abstract

The Fisherman Card as a proof fisherman identity is a form of formal recognition of the existence and rights of the fishermen by the state. The implementation of the fisherman card from Jakarta up to remote areas is regulated in the Decree of the Minister of Marine Affairs and Fisheries No.16 of the year 2016 on the Fisherman Card. The government through the Ministry of Marine Affairs and Fisheries, c.q. the Provincial Office as well as the Municipality Office of Marine Affairs and Fisheries are targeting that the whole fishermen in this area would hold the fisherman card. Since its launching in 2013 until the implementation of the Ministerial Regulation on the Fisherman Card, many fishermen have not received the fisherman card while those who hold the card do not understand the function of the card. The Kupang Municipality up to the

mid of 2017 has covered only 26.74 percent of the fishermen as card recipients. This research utilizes the Dunn theoretical framework that covers the aspects of effectiveness, efficiency, adequacy, equality, responsiveness, and correctness to analyze the implementation of Fisherman Card in Kupang Municipality. The research period that started from June through September 2017 in five coastal villages (Nunbaun Sabu, Nunbaun Delha, Pasir Panjang, Oesapa, Lasiana) found that 73.26 percent of the fishermen had not possessed the Fisherman Card. Worse even, the card holders did not understand the purpose of the card. The low percentage of card ownership is considered as caused by inadequacy of technical apparatus and human resources that could not cover the whole fishermen of Kupang Municipality. The Fisherman Card is also gender-biased in that it accommodates only fisherman as narrowly defined by the Law No.7 of 2016 as a person whose occupation is catching fish. The Fisherman Card neglects the pre and post activities of fish catching as well as of salt farmers, most of which are female works. The halfhearted recognition by state of the existence of fishermen who are involved in every link of the marine and fishery work-chain is nothing but an indicator of the state's absence to fulfill the rights of fishermen, and of fisherwomen in particular.

Key words : fisherman, implementation, evaluation and fisherman card

Pendahuluan

Salah satu bentuk penghormatan dan pengakuan pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) atas keberadaan dan profesi nelayan, yakni dengan penerbitan Kartu Nelayan. Kartu Nelayan adalah kartu identitas nelayan dalam melakukan penangkapan ikan yang diterbitkan oleh dinas kabupaten/kota yang membidangi kelautan dan perikanan. Pemberian Kartu Nelayan ini merupakan langkah inovatif KKP untuk melindungi dan memberdayakan nelayan. Perlindungan dan pemberdayaan nelayan dalam pengelolaan sumber daya laut ditunjukkan dengan komitmen pemerintah dalam melindungi nelayan dari perebutan sumber daya, dari migrasi profesi lain yang menangkap ikan tanpa izin, pendataan untuk pemantauan dan pemberian bantuan yang tepat sasaran, pemberian asuransi bagi nelayan dan lain-lain.

KKP melalui Direktur Jenderal Perikanan Tangkap bertugas melakukan pendataan nelayan secara *onlinem* melalui operator Dinas Perikanan kabupaten/kota. Data nelayan yang dimasukkan dalam *data base* berupa data pribadi yakni: alamat, umur, jenis kelamin, golongan darah, tingkat pendidikan, data keluarga (status pernikahan, jumlah anggota keluarga dan tanggungan), profil usaha (status kepemilikan kapal, jenis alat tangkap, pendapatan per bulan) dan nomor kontak nelayan. Data-data ini menjadi basis pembuatan Kartu Nelayan yang selanjutnya menjadi informasi

bagi KKP atau DKP provinsi dan kabupaten untuk melakukan pembinaan, pemberdayaan dan pemberian berbagai bantuan serta perlindungan bagi nelayan.

Kartu Nelayan dipandang penting bagi pemerintah dan bermanfaat untuk nelayan, antara lain: bukti identitas profesi nelayan, sebagai database nelayan, dijadikan referensi dan identitas tepat sasaran kepada nelayan dalam pembelian BBM bersubsidi, persyaratan pembuatan asuransi bagi nelayan, persyaratan penerima program PUMP (Pengembangan Usaha Mina Pedesaan) perikanan tangkap, persyaratan untuk penerima SeHAT (Sertifikat Hak Atas Tanah nelayan), pelaporan keselamatan kerja nelayan dan informasi cuaca melalui SMS *Gateway*, persyaratan penerimaan bantuan seperti Cadangan Beras Pemerintah (CBP) dan berbagai program pemerintah lainnya untuk nelayan.

Pemerintah terus mengoptimalkan fungsi dan manfaat lanjutan dari kepemilikan Kartu Nelayan ini melalui kerja sama dengan pihak Pertamina dan beberapa Bank Pemerintah serta Asuransi Jasindo. Kerja sama dengan Pertamina dilakukan untuk memberikan subsidi minyak bagi kapal nelayan. Bantuan modal usaha dan asuransi bagi nelayan lewat program Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN) dilakukan melalui kerja sama dengan bank dan asuransi. KKP berkoordinasi pula dengan dinas/ instansi di provinsi dan kabupaten untuk pembagian tugas dan wewenang,

sebagaimana diatur dalam Permen No. 16 Tahun 2016 Tentang Kartu Nelayan.

Pelaksanaan Kartu Nelayan, baik terkait sosialisasi untuk pembuatan dan kepemilikan hingga pemahaman nelayan akan fungsi kartu nelayan belum maksimal. Masih banyak nelayan di Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Kota Kupang khususnya belum memiliki Kartu Nelayan, terutama perempuan nelayan. Berbagai kendala terkait pendataan dan pencetakan kartu tersebut membuat banyak nelayan kesulitan mengakses berbagai program pemerintah karena belum memiliki Kartu Nelayan. Sedangkan mereka yang telah memiliki Kartu Nelayan, belum banyak yang mengetahui berbagai manfaat kepemilikan Kartu Nelayan. Mereka mengira bahwa Kartu Nelayan hanya berfungsi sebagai bukti identitas profesi nelayan atau semacam KTP bagi nelayan. Persoalan lainnya, yakni belum diakuinya peran perempuan sebagai nelayan, termasuk nelayan tradisional dan kecil serta perempuan pelaku usaha perikanan. Tak heran, berbagai program dan bantuan pemerintah bias gender. Padahal baik laki-laki maupun perempuan yang melakukan aktivitas terkait kelautan dan perikanan merupakan nelayan.

Beberapa masalah yang menjadi pertanyaan kunci dalam penelitian ini, antara lain: *pertama*, bagaimana pemerintah Kota Kupang telah melaksanakan program Kartu Nelayan; *kedua*, bagaimanakah pemahaman warga terkait fungsi Kartu Nelayan sebagai bentuk pengakuan formal dan pemenuhan hak-hak nelayan oleh pemerintah; *ketiga*, apakah faktor-faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Kartu Nelayan di Kota Kupang.

Ketiga permasalahan yang menjadi pertanyaan kunci riset di atas digali menggunakan metode deskriptif kualitatif untuk mengetahui pelaksanaan program Kartu Nelayan termasuk pemahaman kelompok sasaran terkait Kartu Nelayan. Hasil penelitian juga memaparkan gambaran faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut di Kota Kupang.

Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada kelurahan-kelurahan pesisir, seperti: Kelurahan Nunbaun Sabu, Nunbaun Delha, Pasir Panjang, Oesapa, Lasiana. Teknik pemilihan informan dilakukan secara *purposive* dengan penentuan informan sesuai kapasitas dan target data serta informasi yang ingin diperoleh. Teknik pengambilan data primer dilakukan melalui *indepth interview* dengan nelayan tradisional, nelayan kecil, buruh dan nelayan pemilik serta nelayan perempuan, perempuan pelaku usaha kelautan dan perikanan, Kabid, Kasie dan staf pada Dianas Kelautan Kota Kupang dan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTT. Selain itu, peneliti juga melakukan *Focus Group Discussion* dengan nelayan laki-laki dan perempuan serta observasi lapangan di lokasi penelitian yang menjadi tempat tinggal dan aktivitas nelayan. Sedangkan, data sekunder diperoleh dari berbagai buku, jurnal laporan dari DKP dan hasil riset Perkumpulan PIKUL.

Evaluasi Pelaksanaan Kartu Nelayan di Kota Kupang

Implementasi program pendataan dan pengakuan identitas nelayan melalui Kartu Nelayan sudah dimulai sejak tahun 2013. Dalam kurun waktu 4 tahun (2013–2017) belum banyak nelayan yang memperoleh Kartu Nelayan. Hal ini dibuktikan dengan data yang dikeluarkan oleh DKP Provinsi terkait kepemilikan Kartu Nelayan. Bahkan hingga diberlakukannya Undang-Undang No. 7 Tahun 2016, kepemilikan kartu nelayan masih jauh dari yang diharapkan.

Hadirnya UU Perlindungan nelayan, pembudidaya dan petambak garam tidak secara serentak mengakui keberadaan dan peran pembudidaya dan petambak garam walaupun sudah ada produk dari KKP berupa Kartu Nelayan (untuk nelayan) dan Aquacard (untuk pembudi daya). Masih banyak nelayan, pembudi daya, petambak dan pelaku usaha kelautan yang belum diakomodir. Oleh karena itu penting untuk melakukan evaluasi program Kartu Nelayan untuk menemukan nilai-nilai dan menentukan rekomendasi untuk perbaikan kebijakan maupun implementasinya di lapangan.

Evaluasi implementasi Kartu Nelayan merupakan salah satu tingkatan dalam proses

kebijakan publik, untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. Menurut Wiliam Dunn (2000: 608) secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran/*appraisal*, pemberian angka/*rating* dan penilaian/*assesment*, kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi mesti dibedakan dengan pemantauan yang digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai sebab dan konsekuensi kebijakan atau program. Pemantauan menekankan pada pembentukan premis-premis faktual mengenai kebijakan publik. Evaluasi terutama menekankan pada penciptaan premis-premis nilai yang diperlukan untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan.

Tindakan evaluasi bukan bermaksud terutama mencari kesalahan, melainkan melihat seberapa sesuai antara harapan dan kenyataan. Hasil evaluasi ini menjadi masukan untuk perbaikan dan menyusun langkah baru yang lebih kreatif untuk mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Ciri dari evaluasi kebijakan menurut Riant Nugroho (2009: 536), yakni: 1) tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan; 2) evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan target kebijakan; 3) prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi; 4) dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian; 5) mencakup rumusan, implementasi, lingkungan dan kinerja kebijakan.

Evaluasi dilakukan dengan beberapa alasan, antara lain: *pertama*, untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan. *Kedua*, Evaluasi memberikan gambaran apakah pelaksanaan Kartu Nelayan sukses dilakukan di level Pemerintah Kota Kupang atau tidak sesuai data dan informasi yang ditemukan. *Ketiga*, untuk mengetahui efektivitas kebijakan, apakah Kartu Nelayan mencapai tujuan sebagaimana tercantum dalam Permen 16/ 2016 atau tidak. *Keempat*, untuk menjamin terhindarnya pengulangan kesalahan (*guarantee to non-recurrence*). Data dan informasi lapangan menjadi masukan bagi

para pengambil kebijakan dan implementornya agar membenahi beberapa hambatan yang menimbulkan ketidakefisienan dan ketidakefektifan implementasi program Kartu Nelayan.

Evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut *timing* evaluasi, yaitu *sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan dan setelah dilaksanakan*. Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut evaluasi proses. Evaluasi setelah kebijakan juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (output) kebijakan dan/ atau evaluasi dampak/ pengaruh (outcome) kebijakan atau sebagai evaluasi sumatif. Secara spesifik William Dunn (2000: 612-634) mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu: evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoretis.

Pendekatan Evaluasi Formal digunakan dalam menganalisis evaluasi pelaksanaan Kartu Nelayan di Kota Kupang. Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal. Asumsi utamanya adalah tujuan dan sasaran pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran tepat dari manfaat atau nilai kebijakan program. Evaluasi formal sering menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program, wawancara dengan program kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan.

Dunn mengembangkan beberapa kriteria dengan pertanyaan kuncinya. Kriteria ini dapat dijadikan acuan untuk mengevaluasi Pelaksanaan Kartu Nelayan di Kota Kupang.

Tabel 1. Kriteria evaluasi

TIPE KRITERIA	PERTANYAAN	ILUSTRASI
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat

Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I) efektivitas tetap (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto Kriteria Kaldor-Hicks Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: Wiliam Dunn, 2000: 610

Beberapa kriteria evaluasi menurut William Dunn di atas dapat dijadikan aspek analisis untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi dan kinerja instansi terkait, terutama Dinas Perikanan Kota Kupang dalam pelaksanaan program Kartu Nelayan.

Efektivitas Pelaksanaan Program Kartu Nelayan di Kota Kupang

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata efektif mempunyai arti efek, pengaruh, akibat atau dapat membawa hasil. Efektivitas dapat dipahami sebagai keaktifan, daya guna, adanya kesesuaian dalam suatu kegiatan dengan sasaran yang dituju. Menurut Sondang Siagian (2001), efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas menunjukkan sejauh mana rencana-rencana dapat tercapai dalam kurun waktu yang ditentukan untuk menuju pada tujuan kegiatan atau organisasi. Efektivitas berkaitan dengan terlaksananya tugas dan fungsi, tercapainya rencana dan tujuan, ketepatan waktu, kesesuaian dengan peraturan atau prosedur dan partisipasi aktif dari anggota serta merupakan keterkaitan antara tujuan dan hasil yang dinyatakan. Efektivitas juga menunjukkan derajat kesesuaian antara tujuan

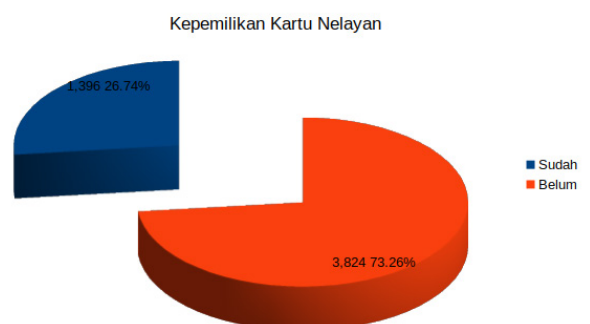
yang dinyatakan dengan hasil yang dicapai.

Kartu Nelayan diatur melalui Permen KKP yang dikeluarkan tahun 2012 dan diperbaharui melalui Permen Kekalutan dan Perikanan Nomor 16 Tahun 2016. Regulasi ini menjadi awal kehendak baik negara mengakui dan menghormati profesi nelayan, serentak hak-haknya sebagai nelayan. Salah seorang Staf Bagian Penangkapan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTT mengungkapkan bahwa:

“Kartu nelayan ini keluar karena terjadi ketidakcocokan. Artinya banyak masyarakat yang pekerjaan sehari-hari adalah nelayan, tetapi di KTP tertulis sebagai petani atau ada juga yang bekerja nelayan tetapi di KTP tercatat sebagai wirausaha. Berdasarkan kenyataan itu, maka lahirlah kebijakan bahwa setiap orang yang melakukan aktivitas di laut menangkap ikan diberikan kartu nelayan sebagai identitas resmi selain KTP” (Wawancara, 11 September 2017).

Sejak diluncurkan tahun 2013, *input* data nelayan yang mengajukan permohonan penerbitan Kartu Nelayan di provinsi dan kabupaten/ kota di NTT, masih jauh dari yang diharapkan. Data DKP Provinsi menunjukkan masih banyak nelayan yang belum memiliki Kartu Nelayan. Penerbitan Kartu nelayan mensyaratkan *input* data nelayan secara *online* dalam sistem. Namun, hingga pertengahan tahun 2017 masih banyak nelayan di NTT yang belum *diinput* datanya dan menerima Kartu Nelayan. Sementara itu, jumlah nelayan Kota Kupang yang dicatat DKP mencapai 5.220 orang, tetapi yang mengantongi kartu nelayan hanya 1.396 orang (26,7%).

Diagram 1. Kepemilikan Kartu Nelayan di Kota Kupang



Sumber: Olahan peneliti, 2017

Selain sebagai bukti identitas profesi nelayan, fungsi Kartu nelayan sebagaimana termaktub dalam Permen 16/2016 yakni sebagai basis data untuk memudahkan perlindungan dan pemberdayaan nelayan; memberikan kemudahan dalam pembinaan nelayan; dan memberikan kemudahan dalam pelaksanaan program Kementerian. Selain itu, fungsi Kartu Nelayan juga terkait akses pada asuransi nelayan dan sasaran untuk bantuan-bantuan terkait nelayan. Nelayan pemegang Kartu Nelayan berhak memperoleh program Bantuan Premi Asuransi Nelayan (BPAN) bagi nelayan, terutama nelayan kecil dan tradisional. Jaminan yang diberikan oleh asuransi mencakup jaminan asuransi kematian saat aktivitas menangkap ikan di laut sebesar Rp. 200.000.000, cacat tetap Rp. 100.000.000, dan biaya pengobatan jika sakit senilai Rp. 20.000.000. Prioritas pemberian Kartu Asuransi sesuai komitmen pemerintah Kota Kupang yakni nelayan tradisional dan nelayan kecil dengan syarat memiliki Kartu Nelayan, berusia maksimal 65 tahun, tidak pernah mendapatkan bantuan asuransi lainnya, dan tidak memiliki dan memanfaatkan alat tangkap yang dilarang oleh peraturan yang ada. Data DKP Provinsi tahun 2018 menunjukkan bahwa kuota penerima Kartu Nelayan untuk Kota Kupang sekitar 1.500 orang tetapi yang terealisasi baru sekitar 998 orang.

Kebanyakan nelayan memahami kepemilikan Kartu Nelayan hanya sebagai identitas resmi profesi nelayan padahal ada banyak sekali fungsi kepemilikan Kartu Nelayan. Pengetahuan yang minim tentang fungsi Kartu Nelayan ini disebabkan oleh sosialisasi yang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak sekali manfaat Kartu Nelayan yang diabaikan. Menurut pengakuan Dinas Perikanan Kota Kupang bahwa sudah dilakukan sosialisasi kepada nelayan-nelayan Kota Kupang. Dinas Perikanan Kota bahkan menyiapkan tenaga *outsourcing* untuk pengisian data nelayan untuk dicetak namun ketercapaian pencetakan kartu nelayan di bawah 30%.

Beberapa nelayan Kota Kupang bahkan mengeluhkan lambannya pengurusan Kartu Nelayan. Padahal sesuai Permen 16/ 2016 bahwa batas maksimum pencetakan Kartu Nelayan setelah

data dimasukan hanya memakan waktu 3 hari. DKP Kota Kupang menyampaikan alasan terhambatnya pencetakan Kartu Nelayan karena ketiadaan alat pencetakan Kartu Nelayan yang tidak dimiliki Kota sehingga harus menunggu dari DKP Provinsi.

Efisiensi Pelaksanaan Program Kartu Nelayan di Kota Kupang

Menurut Hasibuan (2003), tingkat efisiensi semakin tinggi apabila semakin sedikit sumber daya, dana, sarana dan prasarana yang digunakan dalam menghasilkan barang dan jasa tertentu. Jadi efisiensi merupakan suatu perbandingan (*rasio*) antara tindakan-tindakan yang dilakukan (*input*) dengan hasil-hasil yang diperoleh (*output*). Efisiensi dapat diukur dari capaian baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Secara kuantitatif, capaian penerbitan Kartu Nelayan pada tahun 2017 masih 26,74%. Padahal jika dilihat dari sebaran wilayah permukiman nelayan dan akses untuk keterjangkauan dinas ke nelayan ataupun sebaliknya sangat mudah, baik dari segi transportasi maupun sarana komunikasi.

Hasil wawancara yang dilakukan terhadap Dinas Perikanan Kota Kupang pada bulan Juli 2017 lalu menunjukkan bahwa ketersediaan peralatan dalam hal ini mesin cetak Kartu Nelayan yang belum dimiliki Kota Kupang menjadi penghambat keterlambatan dan minimnya pencetakan Kartu Nelayan. Pencetakan Kartu Nelayan masih bergantung pada mesin cetak di DKP Provinsi NTT. Staf Dinas Perikanan Kota Kupang mengatakan bahwa data-data nelayan sudah terinput dalam sistem dan masih mengantri untuk pencetakan. Sementara itu pihak DKP Provinsi mengkonfirmasi kebenaran ketiadaan mesin cetak tersebut. Bahkan, mesin cetak di Provinsi NTT yang sebelumnya berjumlah 2 unit yang dioperasikan untuk melayani pencetakan Kartu Nelayan untuk Kabupaten/ Kota, kini hanya tersisa 1 unit yang berfungsi baik.

Kecukupan Pelaksanaan Program Kartu Nelayan di Kota Kupang

Pertanyaan kunci pada aspek kecukupan dalam evaluasi kebijakan Kartu Nelayan di Kota Kupang yakni: seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah? *Pertama,*

target kepemilikan Kartu Nelayan bagi semua yang berprofesi sebagai nelayan di Kota Kupang baru mencapai 26,74%. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan Kabupaten/ Kota tidak mendatangkan hasil berupa efisiensi pekerjaan pendataan, verifikasi hingga pencetakan Kartu Nelayan. Dinas Perikanan Kota Kupang malah bergantung pada DKP Provinsi. Pembagian kewenangan dan tugas pada setiap level ternyata tidak mendekati sasaran program dengan lembaga yang berwenang, dalam hal ini Dinas Perikanan Kota. *Kedua*, minimnya ketercapaian kepemilikan Kartu Nelayan tidak dibarengi dengan pemahaman para pemegang Kartu Nelayan akan fungsi Kartu Nelayan. Kartu Nelayan dipahami sebatas kartu identitas selain KTP. Padahal Kartu Nelayan juga berfungsi terutama sebagai bentuk pengakuan negara terhadap keberadaan, profesi dan hak-hak nelayan. *Ketiga*, Pemerintah Kota Kupang belum menganggap Kartu Nelayan sebagai bentuk pengakuan dan perlindungan bagi nelayan dan para pelaku usaha kelautan dan perikanan. Dinas Perikanan Kota belum menjadikan Kartu Nelayan sebagai basis semua program dan kegiatan untuk nelayan sehingga banyak keluhan nelayan terkait bantuan yang tidak tepat sasaran dan tidak tepat guna.

Perataan Pelaksanaan Program Kartu Nelayan di Kota Kupang

Perempuan memiliki peran penting dalam aktivitas terkait pemanfaatan dan pengelolaan pesisir dan laut. Pekerjaan sebagai nelayan yang penuh dengan resiko terutama ketika harus menerjang badai dan mencari ikan dalam ketidakpastian sering diidentikkan dengan profesi laki-laki. Kebanyakan perempuan tidak melakukan aktivitas penangkapan ikan setiap hari menggunakan perahu/ kapal atau bahkan menjadi nelayan buruh pada kapal-kapal ikan di atas 10 GT. Umumnya perempuan (termasuk istri nelayan) di wilayah teluk/ pesisir Kota Kupang terlibat pada aktivitas pra produksi maupun pasca panen di laut. Mereka melakukan aktivitas menyiapkan bekal bagi suami, membantu membersihkan alat tangkap dan menarik perahu. Setelah hasil tangkapan dibawa

suami ke darat maka perempuan turut terlibat pada pemasaran baik kepada papalele/ pengepul maupun dijual langsung kepada konsumen atau dijual ke pasar. Perempuan juga yang mengolah hasil tangkapan menjadi hidangan di atas meja atau melakukan pengolahan lanjutan/ pengawetan untuk dijual atau dikonsumsi. Sebagian perempuan juga turut beraktivitas langsung memproduksi hasil laut terutama sebagai *gleaner* (pengumpul) hasil laut ketika pasang surut.

Peran perempuan dalam rantai pemanfaatan dan pengelolaan hasil laut tidak dipandang sebagai aktivitas utama yang menyokong kehidupan keluarga. Pada beberapa kali pertemuan dengan kelompok perempuan di kelurahan pesisir, mereka mengakui bahwa mereka tidak mendapatkan Kartu Nelayan karena menurut penjelasan dari staf Dinas Perikanan Kota Kupang, Kartu Nelayan hanya diperuntukkan bagi nelayan (laki-laki/ suami) yang melakukan aktivitas langsung di laut.

Responsivitas Pelaksanaan Program Kartu Nelayan di Kota Kupang

Implementasi program Kartu Nelayan di Kota Kupang dirasakan kurang memuaskan bagi para nelayan karena lambannya pencetakan kartu walaupun data-data nelayan telah dimasukkan dalam database. Bagi nelayan yang telah memiliki Kartu Nelayan, fungsi lain kepemilikan Kartu Nelayan seperti layanan asuransi dengan bantuan premi gratis selama setahun belum diterima semua pemegang kartu karena mesti disesuaikan dengan kuota. Fungsi lain seperti akses pada perolehan minyak di beberapa tempat pompa bensin, bantuan pada musim paceklik dan akses bantuan lain belum dirasakan oleh nelayan dengan kepemilikan Kartu Nelayan. Kepemilikan Kartu Nelayan rupanya tidak disertai dengan pengakuan akan profesi dan layanan untuk pemenuhan hak-hak nelayan.

Kartu Nelayan juga belum menjangkau secara adil semua nelayan tradisional dan kecil, terutama perempuan yang bergerak pada pra produksi dan pasca panen. Kartu Nelayan belum dijadikan sebagai wacana penanda resmi profesi nelayan tetapi baru sekedar program bagi-bagi Kartu Nelayan. Keterbatasan kepemilikan Kartu Nelayan bukan tidak mungkin dapat menjadi

alasan tidak tersampainya program dan kegiatan untuk nelayan karena mereka tidak teridentifikasi dalam database. Banyak nelayan juga mengeluh, mengapa mereka memiliki Kartu Nelayan tetapi tidak mendapatkan asuransi nelayan. Bagi mereka, pemerintah Kota Kupang seharusnya mengajukan kuota penerimaan asuransi berbasis data jumlah nelayan dan kepemilikan Kartu Nelayan sebagai syarat penerima asuransi. Malah sebaliknya, kuota yang diberikan dari pusat selalu bergantung pada alokasi tanpa basis data kepemilikan Kartu Nelayan. Akibatnya, pada tahun 2017 lalu, kuota yang sudah diberikan pusat tidak terpenuhi di daerah karena ketiadaan basis data dan kepemilikan Kartu Nelayan.

Ketepatan Pelaksanaan Program Kartu Nelayan di Kota Kupang

Ketepatan pelaksanaan berhubungan dengan manfaat yang diterima nelayan dari program Kartu Nelayan. Beberapa nelayan penerima Kartu Nelayan telah mengakses asuransi yang disediakan oleh KKP. Bahkan sudah ada nelayan di Kota Kupang yang menerima manfaat berupa asuransi kecelakaan dan kesehatan dari pihak Jasindo. Keluarga penerima asuransi merasa sangat terbantu. Nelayan yang menerima bantuan asuransi selama setahun ini setelah diterbitkannya Kartu Nelayan. Namun, tidak semua nelayan paham bahwa bantuan premi asuransi yang diberikan pemerintah hanya selama satu tahun. Nelayan yang menerima bantuan premi asuransi tahun pertama dan hendak melanjutkannya menjadi asuransi mandiri. Informasi seperti ini yang tidak tersampaikan secara baik ke nelayan padahal bagi mereka besaran premi Rp. 175.000/ tahun bukan jumlah yang memberatkan.

Beberapa nelayan mengeluhkan juga bahwa bantuan yang diberikan pemerintah kepada nelayan belum merata walaupun sama-sama memegang Kartu Nelayan sebagai identitas dan bentuk pengakuan negara atas profesinya. Fungsi-fungsi lain terkait kepemilikan Kartu Nelayan belum terpenuhi oleh pemerintah, seperti: tidak ada jaminan sosial ketika mereka harus menghadapi musim paceklik sekitar bulan Desember – Maret, informasi terkait cuaca dan iklim, bimbingan teknis dari Dinas Perikanan, subsidi minyak dan akses

minyak/ solar pada pompa bensin di sekitar mereka dan bantuan-bantuan lain terkait perahu/ motor dan alat tangkap.

Faktor-Faktor Penghambat Pelaksanaan Kartu Nelayan di Kota Kupang

Faktor pertama, terkait kejelasan informasi tentang Kartu Nelayan. Informasi yang jelas dan komprehensif dari Dinas Perikanan Kota Kupang menjadi penentu animo nelayan untuk memperoleh Kartu Nelayan. Sosialisasi yang dilakukan staf DKP Kota Kupang belum mencakup semua nelayan sehingga sebagian besar nelayan tidak mengetahui apa itu Kartu Nelayan. Mereka belum paham siapa sebenarnya yang berhak mendapatkan Kartu Nelayan dan fungsi/ manfaat Kartu Nelayan. Mereka hanya mengetahui Kartu Nelayan seperti KTP bagi nelayan ketika berada di laut yang akan ditunjukkan ketika mendapat tilang di laut oleh aparat. Informasi juga berkaitan dengan prosedur dan lamanya pengurusan Kartu Nelayan yang tidak sampai secara merata di nelayan. Mereka tidak tahu berapa hari waktu yang diperlukan sebagaimana yang tertuang dalam Permen tentang jangka waktu pengurusan dan pencetakan Kartu Nelayan. Informasi dari DKP terkait keterlambatan pencetakan Kartu Nelayan, tantangan dan alasan mengapa Kartu Nelayan belum dibagikan kepada nelayan tidak pernah disampaikan sehingga nelayan terkatung-katung menunggu dan merasa tidak perlu lagi mendapatkan kartu. Bagi mereka, yang paling penting dapat melaut. Beberapa nelayan bahkan mengira bahwa dengan terdaftarnya kapal di DKP, otomatis mereka akan mendapat Kartu Nelayan. Hal ini diungkapkan oleh salah seorang nelayan dari Oesapa, bahwa:

“Saya sudah dapat kartu nelayan. Mungkin karena kapal saya sudah terdata sehingga mudah dapat kartu nelayan” (Wawancara, 8 September 2017).

Faktor kedua, terkait sumber daya baik manusia, mesin dan uang. Menurut pengakuan pihak Dinas Perikanan Kota Kupang, kendala pengurusan kartu nelayan terletak pada pencetakan kartu. Dinas Perikanan Kota Kupang tidak memiliki mesin cetak walaupun ada staf yang sudah dilatih

untuk menjadi operator. Akibatnya, mereka harus bergantung pada DKP Provinsi dan mengantri untuk menunggu pencetakan Kartu Nelayan. Selain itu, hambatan yang dialami Dinas Perikanan Kota Kupang terkait jumlah SDM yang terbatas sehingga sosialisasi yang dilakukan tidak menjangkau seluruh nelayan. DKP Kota Kupang bahkan menyewa staf *outsourcing* untuk menginput data nelayan secara *online* yang dicetak di DKP Provinsi. Keterbatasan anggaran kemudian ditenggarai sebagai hambatan dalam melakukan sosialisasi dan penjangkauan seluruh nelayan di Kota Kupang.

Faktor *ketiga*, kehendak baik dan komitmen staf pelaksana. Menurut pihak DKP Provinsi, hambatan terkait penerbitan Kartu Nelayan justru pada komitmen staf Dinas Perikanan Kota Kupang. Keterlambatan penerbitan Kartu Nelayan di Kota Kupang ditenggarai oleh komitmen dan kinerja dari aparat negara yang lamban, sebagaimana yang diungkapkan salah seorang staf DKP Provinsi:

“Sebenarnya kewenangan untuk pencetakan kartu nelayan ini ada pada kawan-kawan kabupaten dan kota. Saya selalu bilang bahwa kawan-kawan di Dinas Perikanan Kabupaten dan Kota ini sangat lambat dengan pengeluhan di lapangan” (Wawancara, 11 September 2017).

Ia menjelaskan bahwa proses pembuatan kartu nelayan sesungguhnya sangat mudah karena berbasis internet/ *online* sehingga petugas dari Dinas Perikanan Kota Kupang dapat melakukan input data *on the spot* di lokasi nelayan berada. Nelayan hanya menyediakan foto kopi KTP untuk dimasukkan dalam form. Data yang sudah dimasukkan akan terkoneksi dengan DKP Provinsi yang dapat membantu pencetakan kartunya.

Kartu Nelayan: Instrumen Pengakuan Negara Atas Hak Nelayan

John Locke (1964), sebagai salah satu pemikir yang mengembangkan *natural rights theory* yang kemudian menjadi landasan kesepakatan internasional tentang hak-hak asasi manusia, meyakini bahwa secara kodrati manusia lahir dengan hak-hak alamiah. Salah satunya yakni hak untuk hidup, memelihara hidup dan mengejar hal-hal yang diperlukan untuk hidupnya sebagai manusia. Setiap manusia akan berupaya mempertahankan

hidup dan memenuhi kebutuhannya berhadapan dengan manusia lain dan dunia. Keberadaan manusia dengan sesamanya ini tidak menutup kemungkinan terjadinya pertentangan dan konflik, jika tidak diatur kecenderungan dan hak-haknya. Oleh karena itu manusia bersepakat untuk menyerahkan hak-haknya (kontrak sosial) pada institusi yang mengaturnya yang dikenal dengan negara. Idealnya, kontrak sosial (*social contract*) atas nama perlindungan negara tidak serta merta mencabut dan melanggar hak setiap individu. Negara mengakui, menghormati dan berkewajiban memenuhi dan melindungi hak setiap warganya. Bahkan, jika pemerintah yang menjalankan negara melanggar hak-hak kodrati individu maka penguasa/pemerintah dapat dituntut bahkan diturunkan dan diganti dengan penguasa/pemerintah lain yang lebih menghormati hak-hak warga.

Teori hak kodrati berasal dari gagasan tentang hukum kodrati. Teori ini mewakili aliran besar dalam Hak Asasi Manusia yang sepakat bahwa ada hak-hak universal pada setiap negara dan budaya. Tentu aliran ini bertolakbelakangan dengan gagasan tentang relativisme hak yang berpendapat bahwa setiap budaya dan negara memiliki kekhasan dan perbedaan dalam hak sesuai konteksnya. Walaupun teori hak kodrati dikritik oleh teori positivisme yang meyakini hak berasal dari hukum positif tertentu dan teori relativisme budaya yang menuduh teori hak kodrati sebagai bentuk imperialisme budaya atas nama universalitas; namun sumbangan teori hak kodrati sangat besar hingga sekarang. Teori ini bahkan menjadi landasan bagi negara-negara dalam penghormatan bersama atas hak asasi manusia. Substansi hak asasi dalam teori hak kodrati kemudian berkembang mencakup segala aspek kehidupan manusia, bukan hanya pada hak sipil dan politik tetapi juga hak ekonomi, sosial, budaya dan hak lain.

Persoalannya adalah ketika hak kodrati itu diterapkan dalam kehidupan bernegara dalam bentuk hukum positif dan tindakan afirmatif pemenuhan hak-hak warga. Tantangannya adalah bagaimana negara berlaku adil kepada semua warganya? Tentu saja gagasan tentang keadilan negara mesti diletakkan secara tepat dalam konteks kehidupan bersama

dan hak asasi manusia. John Rawls (1971;1978) memberikan argumen *justice as fairness* yang dapat dijadikan landasan negara dalam memperlakukan warganya. Menurutnya, prinsip-prinsip keadilan bagi struktur dasar masyarakat merupakan objek persetujuan asal dalam posisi simetris dan fair. Posisi fair mengandung arti bahwa setiap orang diberikan kesempatan yang sama untuk menentukan pilihan dan negara bertugas mengakomodir pilihan-pilihan tersebut terutama pilihan warga yang paling rentan. Semua warga negara mesti diandaikan dalam kondisi yang sama, terlepas dari segala atributnya. Akan tetapi, kondisi ini sulit karena setiap orang terlahir dengan status dan keberadaan yang melekat padanya. Walaupun demikian, prinsipnya bahwa kesempatan dan keadilan itu diberikan kepada semua orang dan yang diutamakan adalah mereka yang paling rentan serta tidak memiliki atribut yang memungkinkannya untuk diperlakukan lebih baik. Dengan demikian keadilan dapat terwujud karena negara tidak mengabaikan hak semua orang termasuk yang paling rentan.

Kartu Nelayan merupakan salah satu instrumen dari negara untuk mengakui keberadaan nelayan. Dengan berbagai fungsinya, Kartu Nelayan diharapkan dapat menjadi sarana untuk pemenuhan hak-hak nelayan. Namun, kerangka pemenuhan hak melalui instrumen sebuah Kartu Nelayan masih sebatas hukum positif dalam peraturan perundang-undangan. Kartu Nelayan belum menjadi wacana dan gagasan pengakuan dan pemenuhan hak dalam konteks pelayanan para aparatur negara atas warga. Ketidakseriusan Dinas Perikanan Kota Kupang untuk mengakomodir nelayan, terutama nelayan tradisional dan kecil termasuk perempuan pelaku usaha kelautan dan perikanan dalam penerbitan Kartu Nelayan, menjadi tanda pengabaian negara atas hak warga. Padahal gagasan Kartu Nelayan merupakan upaya pengakuan negara yang berkonsekuensi pada pemenuhan hak-hak warganya. Bagaimana mungkin negara memenuhi hak warganya, sementara untuk mengakuinya saja negara belum memiliki kemauan baik? Minimnya kepemilikan Kartu Nelayan menjadi preseden buruk terhadap kinerja dan kehendak baik pemerintah Kota Kupang. Boleh jadi pengabaian ini sengaja

dibiarkan agar kepentingan nelayan dan perempuan pelaku usaha kelautan dan perikanan yang lebih rentan, tenggelam dalam kepentingan segelintir orang yang lebih memiliki akses pada pemerintah dan sumber daya yang ada.

Kesimpulan dan Saran

Dalam pidato pelantikannya sebagai Presiden RI pada periode pertama tanggal 20 Oktober 2014 yang lalu, Jokowi menegaskan bahwa sudah sejak lama Bangsa Indonesia memunggungi laut. Pernyataan Jokowi sangat beralasan karena dalam jangka waktu sekitar 65 tahun, pesisir dan laut Indonesia tidak terurus. Baru pada era pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), Indonesia memiliki Departemen Perikanan dan Kelautan. Sejak saat itu kebijakan dan peraturan terkait pesisir dan laut mulai diperhatikan hingga pada tahun 2016, dengan dikeluarkannya UU 7/2016 terkait perlindungan nelayan, pembudidaya dan petambak garam.

UU 7/2016 dioperasionalkan dalam beberapa peraturan turunannya termasuk Permen No.16/ 2016 tentang Kartu Nelayan. Permen ini mengatur tentang Kartu Nelayan yang merupakan bentuk pengakuan negara atas profesi nelayan. Kartu Nelayan diberikan kepada mereka yang melakukan aktivitas rutin menangkap ikan. Pemberlakuan Kartu Nelayan ini dinilai penting karena selama ini profesi sebagai nelayan tidak diakui. Salah satu contohnya yakni data BPS dan Kependudukan mengklasifikasikan nelayan sebagai bagian dari petani atau wiraswasta/ pengusaha. Oleh karena itu dipandang perlu nelayan memiliki identitas resmi dalam bentuk Kartu Nelayan. Kartu Nelayan yang diterbitkan selain membantu nelayan, tetapi juga menuai banyak protes terkait prosedur dan kelambanan penerbitan. Ketidakadilan dalam klasifikasi aktivitas terkait kelautan dan perikanan juga menjadi problem baru. Kartu Nelayan hanya diperuntukkan bagi mereka yang melakukan aktivitas produksi tanpa memperhitungkan aktivitas pra produksi dan pasca panen yang banyak dilakukan oleh perempuan. Definisi nelayan yang sempit di dalam UU No 7 tahun 2014 merugikan rantai pengelolaan pesisir dan laut. Salah satu elemen

yang dirugikan karena sempitnya definisi nelayan dalam UU No 7 tahun 2014 adalah kelompok perempuan. Padahal, perempuan turut melakukan aktivitas yang menunjang kegiatan suami, seperti: menyediakan bekal, membantu persiapan peralatan tangkap, berbagai perlengkapan, menjahit pukat, menjual ikan, mengolah dan mengawetkan ikan hingga menyediakannya di atas meja. Selain itu kelompok yang melakukan aktivitas budidaya dan tambak garam tidak terakomodir dalam Kartu Nelayan ini.

Pada tahun 2017 KKP mengeluarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 39 tahun 2017 yang mengubah Kartu Nelayan menjadi Kartu Pelaku Usaha Kelautan Perikanan (KUSUKA). KUSUKA ini adalah kartu yang harus dimiliki oleh segenap orang yang melakukan aktivitasnya di wilayah pesisir dan laut. KUSUKA menjawab persoalan sasaran pengakuan hak semua pelaku usaha yang mengelola dan memanfaatkan pesisir dan laut baik pra produksi, produksi maupun pasca produksi. Namun kekuatiran dari program KUSUKA yang diluncurkan pada bulan Agustus 2018 yakni kesiapan dan keseriusan Dinas Perikanan Kota/ Kabupaten untuk melakukan sosialisasi dan pencetakan KUSUKA. Permen 39/2017 memberikan kewenangan penuh kepada Kota/ Kabupaten untuk mendata, memverifikasi, memasukkan data secara *online* dan menerbitkan Kartu Nelayan. Peran DKP Provinsi yakni melakukan koordinasi. Semakin besar peran dan kewenangan Dinas Perikanan Kota/ Kabupaten, belum tentu berbanding lurus dengan pencapaian tujuan kebijakan jika berkaca pada implementasi Permen Kelautan dan Perikanan 16 /2016.

Perbaikan implementasi Kartu Nelayan di Kota Kupang dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain: *pertama*, pihak Dinas Perikanan Kota atau DKP Provinsi segera memasukkan data nelayan, pembudidaya dan petambak baik laki-laki maupun perempuan, termasuk para pelaku usaha kelautan dan perikanan. Kerjasama dan komunikasi yang baik antara Dinas Perikanan Kota Kupang dan DKP Provinsi sangat diperlukan. Pengalaman membuktikan bahwa yang proaktif justru pihak DKP Provinsi bukan Dinas Perikanan

Kota sesuai tupoksi dan kewenangannya. DKP Provinsi malah lebih akomodatif dan fleksibel untuk mendata dan menerbitkan Kartu Nelayan *on the spot* bagi nelayan yang belum memiliki Kartu Nelayan. Jika inovasisebagaimana yang dilakukan DKP Provinsi tidak diadopsi dan diperluas maka kemungkinanpengurusanKartu Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA)bernasib serupa dengan Kartu Nelayan. Sumber daya dan komitmen pihak Dinas Perikanan Kota yang dinilai lamban untuk menginput dan memverifikasi data dapat menjadi alasan klasik lagi tanpa ada penyelesaian. Data nelayan yang sudah diakomodir dalam Kartu Nelayansegera dialihkan untuk mendapatkan KUSUKA. *Kedua*, keterbatasan sumber daya terutama staf Dians Perikanan Kota Kupang dapat dibantu dengan melibatkan berbagai stakeholders termasuk pihak LSM, Ormas, perguruan tinggi untuk melakukan pendataan secara *online*. Peran Dinas Perikanan Kota Kupang melakukan verifikasi. DKP Kota Kupang dapat mengaktifkan ketua RT untuk mendata para pelaku usaha kelautan dan perikanan di RT masing-masing. *Ketiga*, sosialisasi yang berkala dan bertahap dari RT/ RW dan komunitas-komunitas nelayan terkait KUSUKA. Sosialisasi ini dapat melibatkan pihak universitas atau LSM yang tertarik dan berminat melakukan aksi sosial bersama mendukung pengakuan profesi usaha kelautan dan perikanan. *Keempat*, perlu adanya sistem yang dibangun: mekanisme/ prosedur dan jaringan-jaringan (Dinas Perikanan Kota Kupang, DKP Provinsi, Ombudsmen, LSM dan stakeholders lain) terkait pengaduan masyarakat atas layanan Kartu Nelayan atau KUSUKA jika terjadi mal administrasi yang dilakukan oleh dinas/ instansi terkait.

Bibliografi

- Abdul Wahab, Solicin. 2008. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Anderson, James E.1979. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

- Creswell, John W. 2009. *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Third Edition. SAGE Publication: California. Penterj. Achmad Fawaid. 2010. *Research Design. Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Second Edition. A Simon & Schuster Company, Eaglewood Cliffs: New Jersey. Penterj. Samodra Wibawa, dkk. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. 1981. *Understanding Public Policy*. Englewood, Cliff: Perentince-Hall.
- Locke, John. ed. 1964. *The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*. Oxford: Blackwell.
- Miles, M.B. dan A.M. Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru* (Penerjemah Tjetjep Rohendi Rohidi). Jakarta: UI-PRESS.
- Miftah, Toha. 2005. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Moleong, Lexy J. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy*. Jakarta: Gramedia
- Parsons, Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Psalong, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. London: Oxford University Press.
- _____. 1987. "Basic Liberties and Their Priority" dalam M. McMurrin (ed.). *Liberty, Equality, and Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siagian, Sondang P. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Cetakan Ketujuh, Jakarta: Radar Jaya Offset.
- Smith, Rhona K. M. et. al., (eds). 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: PUSHAM UII.
- Tangkilisan, Hesel Nogi. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang RI No.7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI No. 6 Tahun 2016 Tentang Kartu Nelayan.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI No. 39 Tahun 2017 Tentang Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan.