

Kesenjangan Kebutuhan antara Pemerintah dan Masyarakat dalam Program Pembangunan: Analisa Felt Needs dan Action Needs dalam Relokasi Perikanan Karamba di Nambo, Kota Kendari

The Gaps of Needs between Government and Community in Development Program: Analysis of Felt Needs and Action Needs the Relocation of Karamba Farming for "Kotaku" Program in Nambo, Kendari City

Nyai Rusmiah¹, Alia Bihrajihant Raya^{2*}, Krishna Agung Santosa³

^{1,2,3}Universitas Gadjah Mada

*Penulis Korespondensi: alia.bihrajihant.r@ugm.ac.id

ABSTRACT Gaps of needs between the government and society often pose hurdles to developmental programs, especially those that directly shape physical relocation of a segment of population. This is the case in controversy surrounding the relocation of karamba farming to support the Kotaku program in Kendari City. This study aimed to analyze such a gap in felt needs by the community and action needs by the Government in the karamba relocation. This research is used descriptive qualitative method with single case study approach. The study found that the physical aspect of the community need in terms of qualitative differed from the Government action needs, although the quantitative was met. This physical aspect include the facilities and infrastructure in the form of: new location criteria, nets, plot numbers and karamba size, footbridges, building designs, and water machines. This is failure to meet physical needs are apparent despite the effort of the government to meet non-physical needs through a process of a discussion, on-site feasibility study information, and adjustment of relocation schedule. This however is not enough because the government was seen as unable to provide sufficient information of building feasibility study, fish productivity data in new location, asset ownership monitoring, and technical assistance to increase cultivators knowledge, and skills about good fish farming methods, overcoming fish diseases, creating alternative feed, group functions, aquaculture economic study analysis, and access to capital institutions. These gap highlights the importance of bridging the gap in needs perceived by the government and community in development program, that requires physical relocation of a segment of population.

ABSTRAK Kesenjangan kebutuhan antara pemerintah dan masyarakat sering kali menjadi rintangan bagi program-program pembangunan, terutama program yang secara langsung berbentuk relokasi fisik terhadap suatu kelompok masyarakat. Hal ini terjadi dalam kontroversi seputar relokasi budidaya karamba untuk mendukung program Kotaku di Kota Kendari. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesenjangan antara kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat dan kebutuhan tindakan oleh pemerintah dalam relokasi karamba. Analisis data menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus tunggal. Hasil penelitian menemukan bahwa kebutuhan masyarakat dari aspek fisik secara kualitatif berbeda dengan kebutuhan tindakan Pemerintah, meskipun secara kuantitatif terpenuhi. Aspek fisik ini meliputi sarana dan prasarana dalam bentuk: kebutuhan kriteria lokasi baru, jaring, jumlah petakan dan ukuran karamba, jalan titian, desain bangunan, dan mesin pengontrol air. Ini adalah kegagalan dalam memenuhi kebutuhan fisik meskipun terlihat jelas pemerintah telah berupaya memenuhi kebutuhan non-fisik melalui proses diskusi, informasi kajian kelayakan lokasi, dan penyesuaian jadwal relokasi. Namun, hal ini tidak cukup karena pemerintah dianggap tidak dapat memberikan informasi yang memadai tentang kajian kelayakan bangunan, data produktivitas ikan di lokasi baru, pengawasan untuk pengaturan kepemilikan asset, serta kebutuhan pendampingan teknis untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan pembudidaya mulai dari cara budidaya ikan yang baik, mengatasi penyakit ikan, membuat pakan alternatif, meningkatkan pengetahuan tentang fungsi kelompok, analisis kajian ekonomi budidaya dan akses ke lembaga permodalan. Kesenjangan ini menyoroti pentingnya menghubungkan antara kebutuhan yang dirasakan oleh pemerintah dan masyarakat dalam program pembangunan, yang memerlukan relokasi fisik terhadap suatu penduduk.

KEYWORDS Action Needs; Felt Needs; Case Study; Relocation Strategy.

KEYWORDS Kebutuhan yang Dirasakan; Kebutuhan Tindakan; Strategi Relokasi, Studi Kasus.

PENGANTAR

Kota dan permukiman yang berkelanjutan merupakan salah satu tujuan SDGs (*Sustainable Development Goals*), (Bappenas, 2023). Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku) adalah salah satu perwujudan untuk menuju SDGs dan merupakan upaya strategis kementerian PUPR untuk memenuhi target pembangunan berkelanjutan yakni 100% sanitasi, 0 hektar kumuh dan 100% akses air minum, yang dilaksanakan melalui platform kolaborasi dan partisipatif melalui peningkatan peran pemerintah daerah dan masyarakat dengan memadukan perencanaan *top down* dan *bottom up* (Kotaku, 2023).

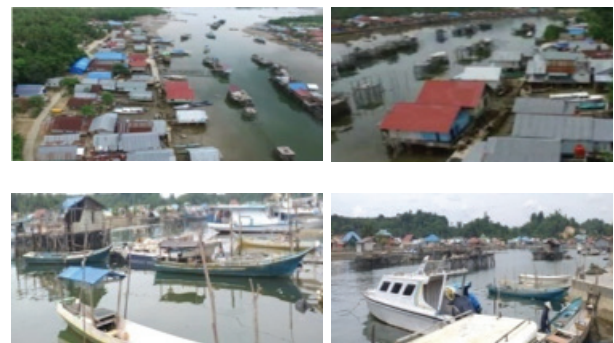
Tujuan program Kotaku dapat dicapai melalui upaya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sesuai dengan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang untuk memaksimalkan produktivitas ruang secara berkelanjutan. Kota Kendari adalah salah satu Kota yang melaksanakan program Kotaku sejak Tahun 2017, yang dilatarbelakangi oleh permasalahan kekumuhan lingkungan.

Tanzil *et., al* (2020) telah melakukan penelitian tentang implementasi program Kotaku di Kota Kendari, studi kasus di Kelurahan Bende, Kecamatan Kadia. Hasilnya menunjukkan bahwa pelaksanaan program Kotaku telah memberikan manfaat bagi masyarakat di Kelurahan Bende yaitu memperbaiki lingkungan permukiman secara fisik dan mendorong kemandirian masyarakat.

Akan tetapi, penelitian tersebut belum mengkaji aspek kebutuhan masyarakat secara non-fisik dan tidak meneliti proses relokasi yang dilakukan oleh pemerintah

untuk mensukseskan program Kotaku pada Tahun 2019-2023 di Kecamatan Nambo. Oleh karena itu, diperlukan penelitian selanjutnya. Penelitian ini tidak bertujuan untuk membahas pelaksanaan program Kotaku secara mendalam, tetapi lebih spesifik membahas isu utama tentang proses relokasi karamba sebagai program untuk mendukung keberhasilan program Kotaku di Kota Kendari.

Berdasarkan SK Walikota Kendari No. 839 Tahun 2016, Kecamatan Nambo memiliki 38 ha kawasan kumuh. Salah satu penyebabnya adalah adanya kawasan bangunan karamba sebagai bangunan usaha pembesaran ikan di air laut yang terletak di Kelurahan Petoaha dengan kategori kumuh berat seluas 4,32 ha dan di Kelurahan Bungkutoko dengan kategori kumuh sedang seluas 6,50 ha (LARAP, 2019). Kondisi lingkungan dapat dilihat pada Gambar 1.



Sumber: Dokumen Larap, 2019 dan Data Primer, 2023

Berdasarkan Gambar 1, dapat dilihat bahwa bangunan karamba yang di bangun oleh pembudidaya memiliki jarak yang dekat dengan permukiman warga/penduduk sehingga aroma yang menyengat atau tidak sedap menimbulkan pencemaran udara (Pokja PKP Kota Kendari, 2019). Oleh karena itu, untuk menghindari terjadinya dampak

negatif berkelanjutan di kemudian hari maka Pemerintah Kota Kendari berupaya melaksanakan relokasi karamba untuk mendukung keberhasilan program Kotaku, dengan alasan, yaitu (1) bangunan karamba dibangun di atas badan air secara ilegal (2) lokasi bangunan karamba tidak sesuai dengan RTRW.

Terjadi dinamika pro dan kontra dalam pelaksanaan program relokasi karamba yang telah dimulai sejak tahun 2019 sampai 2023. Hal ini dapat dilihat dari mayoritas masyarakat yang menolak program, padahal di sisi lain infrastruktur karamba yang baru sudah disediakan oleh pemerintah.

Salah satu penyebab terjadinya dinamika pro dan kontra dalam proses relokasi dapat disebabkan oleh model pembangunan yang masih berbasis pada pendekatan *top-down* yang tidak melibatkan masyarakat dalam perencanaan program pembangunan untuk mengidentifikasi masalah dan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat lokal. Pada kasus relokasi, pembangunan yang berpusat pada masyarakat dapat menjadi bingkai sebagai pedoman untuk melibatkan masyarakat dalam perencanaan program (Tsubouchi *et al.*, 2021).

Pilihan perbaikan lingkungan permukiman kumuh perlu disesuaikan dengan kondisi lokal dan kebutuhan masyarakat yang menekankan pentingnya partisipasi sebagai alat untuk mencapai tujuan program (Aliance, 2021). Hal ini dikarenakan masyarakat yang paling mengetahui tentang masalah dan kebutuhannya, yang dapat difasilitasi melalui model pendekatan komunikasi partisipatif untuk membuka peluang partisipasi dan menjamin terpenuhinya kebutuhan

masyarakat dalam program pembangunan (Aminah, 2014).

Partisipasi masyarakat diartikan sebagai proses ketika masyarakat memiliki pengaruh yang potensial untuk merancang, melaksanakan dan mengintervensi pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai upaya untuk memengaruhi perubahan kebijakan (World Bank, 2020). Pemerintah dan masyarakat dapat berkolaborasi dalam upaya merancang kebijakan pemukiman kembali untuk memenuhi kebutuhan kedua pemangku kepentingan. Upaya ini perlu dilakukan untuk menjamin keberlanjutan program relokasi (Brooks, 2016). Suharto (2009) mengemukakan definisi kebutuhan masyarakat sebagai suatu kekurangan yang dirasakan oleh masyarakat sehingga mendorong mereka berupaya untuk mengatasinya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, pemerintah dapat menjadi aktor kunci untuk memfasilitasi tercapainya tujuan program relokasi karamba melalui implementasi strategi komunikasi yang tepat dengan mengutamakan keterlibatan *stakeholders*. Terutama, keterlibatan masyarakat sebagai subjek pembangunan dalam proses perencanaan program untuk mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan yang dirasakan (*felt needs*) secara bersama-sama. Dengan demikian, masyarakat dapat mendukung program dan tujuan program Kotaku dapat tercapai yakni menciptakan kawasan permukiman yang sehat, produktivitas perikanan meningkat dan tercapainya pembangunan yang berkelanjutan. Sebaliknya, Diori (2021) menyatakan bahwa program pembangunan

yang tidak diterima diakibatkan oleh kegagalan dalam mengklasifikasikan, mengidentifikasi dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana kesesuaian antara kebutuhan yang dirasakan oleh

METODE

Metode dasar yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus instrumen tunggal yaitu melakukan penelitian tentang suatu kasus dalam periode waktu tertentu. Kasus tunggal dalam penelitian ini yaitu relokasi karamba di Kecamatan Nambo Kota Kendari periode 2019-2023. Creswell (2017) menjelaskan bahwa studi kasus merupakan pendekatan kualitatif yang digunakan untuk memahami suatu kasus.

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi menjadi sumber rujukan untuk penelitian selanjutnya dan menjadi masukan bagi pemerintah daerah Kota Kendari secara khusus, maupun bagi pemerintah daerah di seluruh Indonesia sebagai penentu kebijakan dalam pelaksanaan program sejenis di masa depan.

Penelitian ini dilaksanakan di dua Kelurahan yaitu Kelurahan Petoaha dan Bungkutoko, Kecamatan Nambo Kota Kendari sebagai lokasi dilaksanakannya relokasi karamba. Informan dalam penelitian ini secara keseluruhan berjumlah 20 orang yang terbagi menjadi dua kategori sampel yakni kategori pemerintah dan masyarakat. Informan dari kategori pemerintah berasal dari instansi Bappeda Kota Kendari dua

kelompok pembudidaya ikan (*felt needs*) dengan kebutuhan yang ditindaklanjuti oleh pemerintah (*action needs*)? Kebutuhan tersebut meliputi kebutuhan fisik berupa sarana dan prasarana maupun kebutuhan non-fisik seperti pendampingan untuk memfasilitasi permasalahan dan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat.

orang, DKP Kota Kendari empat orang sebagai informan kunci, pemerintah Kecamatan tiga orang, pendamping masyarakat dua orang sebagai informan pendukung dan masyarakat pembudidaya yang tergabung dalam kelompok sembilan orang sebagai informan kunci.

Purposive sampling digunakan sebagai teknik pemilihan informan dengan pertimbangan bahwa seluruh informan terlibat dalam pelaksanaan program, dan dapat memberikan jawaban atas pertanyaan penelitian.

Hasil penelitian dianalisis dengan menggunakan teknik analisis model interaktif dari Miles dan Huberman (Sugiyono, 2014) yang terdiri atas pengumpulan data, reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan dan verifikasi.

Selanjutnya, data divalidasi menggunakan teknik triangulasi, yaitu (1) triangulasi waktu peneliti melakukan wawancara pada waktu atau situasi yang berbeda; (2) peneliti menggunakan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi; (3) triangulasi sumber peneliti mengonfirmasi kebenaran data yang diperoleh dari kategori informan yang berbeda yaitu pemerintah dan masyarakat sebagai sumber informasi.

PEMBAHASAN

Identifikasi Kebutuhan Program Relokasi Karamba

Identifikasi kebutuhan dalam pelaksanaan program pembangunan merupakan langkah awal yang dapat dicapai melalui upaya sinergitas antara masyarakat sebagai pihak internal dan pihak eksternal sebagai pendorong proses perubahan (Soetomo, 2009). Hidayatullah (2023) menyebutkan bahwa kebutuhan dalam program pembangunan dapat berupa kebutuhan fisik maupun non-fisik.

Felt Needs dan Action Needs (Kebutuhan Fisik)

Suharto (2009) mengidentifikasi beberapa jenis kebutuhan, yaitu (1)

Kebutuhan normatif, (2) kebutuhan yang dirasakan, dan (3) kebutuhan yang dinyatakan. Kebutuhan normatif merupakan kebutuhan yang didefinisikan oleh tenaga profesional; Kebutuhan yang dirasakan merupakan kebutuhan yang dirasakan oleh seseorang dan akan berbeda-beda serta sangat dipengaruhi oleh persepsi masing-masing individu; Kebutuhan yang dinyatakan merupakan kebutuhan yang dirasakan dan diubah menjadi kebutuhan berdasarkan banyaknya permintaan. Kebutuhan fisik yang dirasakan oleh masyarakat dan ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah Kota Kendari dalam proses relokasi dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Identifikasi Felt Needs dan Action Needs (Kebutuhan Fisik)

No	Kebutuhan yang Dirasakan Masyarakat (Felt Needs)	Kebutuhan Tindakan Pemerintah (Action Needs)
1	Pemilihan lokasi baru a. Lokasi baru jaraknya kurang dari 1 km b. Harus ada uji kelayakan lokasi c. Tidak menggunakan alat berat d. Kepemilikan asset karamba seharusnya tidak disatukan	Pemilihan lokasi baru a. Lokasi baru harus keluar dari teluk sejauh 1 km b. Sudah ada uji kelayakan tahap I c. Menggunakan alat berat d. Tidak bisa disatukan karena jumlah pemilik tidak seimbang
2	Jaring Filipina masa pakai 5 tahun	Jaring nilon masa pakai 1 tahun
3	Jumlah petakan sesuai asset awal	Belum terpenuhi di tahap I, dan sudah terpenuhi di tahap II
4	Harus ada jalan titian karamba pada tahap I dan tahap II	Jalan titian sudah ada tahap I, dan belum terpenuhi pada tahap II
5	Pola bangunan zig-zag	Pola bangunan tidak zig-zag (lurus)
6	Kebutuhan mesin pengontrol air	Tidak teridentifikasi pada tahap awal

Sumber: Analisis Data Primer, 2023

Berdasarkan Tabel 1. dapat dilihat bahwa terkait dengan pemilihan lokasi sebagai berikut. *Pertama*, masyarakat membutuhkan lokasi yang strategis dengan kriteria lokasi baru tidak jauh dari permukiman kurang lebih 1 km. Akan tetapi, dari sisi pemerintah, karamba yang baru harus dibangun di lokasi yang jauh dari permukiman dengan jarak minimal 1 km. Ginting (2016) menyatakan hal yang sama bahwa pemilihan areal relokasi baru idealnya tidak jauh dengan lokasi lama. *Kedua*, harus ada uji atau penelitian untuk mengetahui kelayakan lokasi dan pemerintah telah melakukan uji kelayakan ini sebelum infrastruktur karamba dibangun melalui peran peneliti sebagai pihak akademisi. *Ketiga*, pembangunan infrastruktur karamba tidak menggunakan alat berat, tetapi bagi pemerintah, alat berat harus digunakan untuk menggali beberapa lokasi yang dangkal.

Keempat, kepemilikan aset karamba seharusnya tidak dipisahkan. Berikut analisisnya, *pertama* bagi pemerintah aset karamba tidak bisa disatukan karena jumlah petakan dan pemilik karamba tidak seimbang antara di Kelurahan Bungkutoko dan Petoaha. Lokasi baru yang direkomendasikan oleh peneliti dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Kebutuhan Lokasi

Sumber: Data Sekunder, 2023

Kedua, masyarakat pembudidaya ikan membutuhkan jaring Filipina yang masa pakainya 5-10 tahun, tetapi pemerintah hanya bisa memenuhi kebutuhan jaring dengan jenis nilon yang masa pakainya kurang lebih 1 tahun.

Pemerintah Kota Kendari tidak bisa mengakomodir kebutuhan jaring Filipina sesuai harapan masyarakat karena anggaran yang tersedia terbatas. Jha (2010) menyatakan bahwa keterbatasan dana dapat menyebabkan proses relokasi terhambat. Jaring yang dibutuhkan oleh masyarakat dapat dilihat pada Gambar 3.



Gambar 3. Kebutuhan Jaring

Sumber: Data Primer, 2023

Ketiga, masyarakat pembudidaya membutuhkan jumlah petakan sesuai dengan aset awal. Pada pembangunan karamba tahap I di Kelurahan Bungkutoko, pemerintah belum bisa membangun karamba sesuai dengan jumlah aset petakan pemilik karamba. Hal ini terjadi karena karamba masih dibangun berdasarkan jumlah orang sedangkan satu orang pembudidaya memiliki jumlah petakan lebih dari satu.

Selanjutnya, sebagai akibatnya, jumlah aset petakan yang sudah disediakan oleh pemerintah yaitu 14 unit karamba yang berisi 112 petak, belum bisa memenuhi kebutuhan 95 orang pembudidaya dengan rincian 64 orang (Petoaha) dan 31 orang (Bungkutoko) dengan alasan utama karena keterbatasan anggaran. Deni (2023) menyatakan bahwa keterbatasan anggaran memang menjadi tantangan yang dihadapi dan dapat memengaruhi kemampuan pemerintah dalam membiayai program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sebagai tindak lanjutnya, pemerintah telah berupaya memenuhi kebutuhan jumlah petakan pada

pembangunan karamba tahap II di Kelurahan Petoaha. Petakan karamba dapat dilihat pada Gambar 4.



Gambar 4. Jumlah dan Ukuran Petakan

Sumber: Data Primer, 2023

Keempat, masyarakat pembudidaya membutuhkan jalan titian karamba sebagai sarana jalan yang menghubungkan antara permukiman dengan bangunan karamba agar mempermudah akses mobilisasi kegiatan budidaya perikanan. Akan tetapi, pemerintah tidak membangun jalan titian karamba pada tahap II di Kelurahan Petoaha dengan alasan bahwa ada sebagian masyarakat yang tidak membutuhkan. Jalan titian karamba yang dibutuhkan dapat dilihat pada Gambar 5.



Gambar 5. Jalan Titian Karamba

Sumber: Data Primer, 2023

Kelima, pembudidaya membutuhkan desain bangunan dengan pola zig-zag yang berfungsi memenuhi kebutuhan arus air untuk mendukung perkembangbiakan ikan sedangkan desain yang lurus dapat menyebabkan arus air kurang tersedia. Akan tetapi, pemerintah membangun karamba dengan model lurus menyesuaikan dengan kondisi lingkungan selat Bungkutoko-Petoaha. Ginting (2016) menyatakan bahwa

bentuk bangunan yang relevan, perlu dikonsultasikan dengan masyarakat agar sesuai dengan kebutuhan.

Berdasarkan kasus relokasi ini, seharusnya pengetahuan lokal masyarakat dapat diakomodasikan untuk mendapatkan daya dukung dari masyarakat. Sebagaimana Un-Habitat (2022) menyatakan bahwa program perbaikan perumahan dan kawasan permukiman kumuh yang berbasis akar rumput dengan memanfaatkan pengetahuan lokal yang dikombinasikan dengan dana dan persetujuan pemerintah dapat menjadi model inovatif di seluruh wilayah.

Faktanya, pada kasus relokasi karamba ini, masyarakat lokal tidak dilibatkan sebagai inisiator perancang desain bangunan karamba karena desain karamba ditentukan oleh pemerintah dengan melibatkan pihak ketiga. Artinya, pengetahuan lokal masyarakat tidak bisa diakomodir. Steyn dan Nunes (2007) menyatakan bahwa proyek pembangunan yang direncanakan secara *top-down* seringkali mengabaikan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan program atau pengambilan keputusan dan analisis kebutuhan.

Selanjutnya, hal ini kemudian mengakibatkan desain bangunan karamba yang sudah dibangun oleh pemerintah belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Desain bangunan dapat dilihat pada Gambar 6.



Gambar 5. Desain Bangunan Karamba

Sumber: Data Primer, 2023

Keenam, pembudidaya ikan membutuhkan mesin pengontrol air sebagai alat untuk menciptakan arus pada saat air laut sedang surut. Akan tetapi, tidak dapat dipenuhi oleh pemerintah karena keterbatasan anggaran dan belum diidentifikasi sejak tahap awal.

Berdasarkan temuan lapangan, dapat diketahui bahwa kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat (*felt needs*) tidak bisa sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan tindakan (*action needs*). Hal ini merupakan akibat dari orientasi pemenuhan kebutuhan program masih berdasarkan pada kebutuhan yang diidentifikasi oleh pemerintah sebagai kebutuhan normatif yang ditindaklanjuti. Artinya, kebutuhan yang telah diklasifikasikan oleh pemerintah menjadi dasar untuk pemenuhan

kebutuhan program. Hal ini sesuai dengan temuan Diori (2021) bahwa pemenuhan kebutuhan dalam program pembangunan hanya mencerminkan kebutuhan dari perspektif lembaga sendiri bukan berdasarkan kebutuhan kelompok masyarakat. Meskipun demikian, jika dilihat dari sisi kuantitas, pemerintah telah berupaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan memberikan paket bantuan seperti bangunan karamba, jaring, listrik, bibit dan jalan titian (tahap pertama).

Secara lebih spesifik kesesuaian antara kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat (*felt needs*) dengan kebutuhan tindakan dari pemerintah (*action needs*) dari segi kualitas (sesuai harapan) dan kuantitas (jumlah) dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Kesesuaian antara Felt needs dengan Action Needs (Kebutuhan Fisik)

No	Kebutuhan Yang Dirasakan (<i>felt needs</i>)	Kebutuhan Tindakan (<i>action needs</i>)			
		Sesuai/Tidak Sesuai		Terpenuhi/Belum Terpenuhi	
		I	II	I	II
1.	Pemilihan lokasi baru	Tidak Sesuai	Sesuai	Terpenuhi	Terpenuhi
2.	Kebutuhan Jaring	Tidak Sesuai	Tidak Sesuai	Terpenuhi	Terpenuhi
3.	Jumlah Petakan dan Ukuran petakan	Tidak Sesuai	Sesuai Tidak Sesuai	Belum Terpenuhi	Terpenuhi Belum Terpenuhi
4.	Jalan titian Karamba	Sesuai	Sesuai Tidak Sesuai	Terpenuhi	Belum Terpenuhi
5.	Pola Bangunan	Tidak Sesuai	Tidak Sesuai	Terpenuhi	Terpenuhi
6.	Mesin Pengontrol Air	Tidak Sesuai	Tidak Sesuai	Belum Terpenuhi	Belum Terpenuhi

Sumber: Analisis Data Primer, 2023

Berdasarkan Tabel 2. dapat dijelaskan bahwa dari segi kualitas kebutuhan Masyarakat, yaitu (a) lokasi baru tidak sesuai di tahap I dan sesuai di tahap II; (b) jaring di tahap I dan II tidak sesuai; (c) jumlah petakan karamba tidak sesuai di tahap I sedangkan di tahap II beragam, dari sembilan orang informan, tujuh orang mengatakan sesuai dan dua orang menyatakan tidak sesuai, sedangkan untuk ukuran petakan tidak

sesuai baik di tahap I dan II; (d) jalan titian karamba sesuai di tahap I dan beragam di tahap II, yaitu sesuai dan tidak sesuai; (e) desain bangunan tidak sesuai di tahap I dan II; dan (f) mesin pengontrol air tidak sesuai baik di tahap I maupun II.

Dari segi kuantitas pemerintah telah berupaya untuk memenuhi kebutuhan nyata yang dirasakan oleh masyarakat yang terdiri atas: (a) lokasi sudah terpenuhi dan dibangun

di Kelurahan Bungkutoko tahap I dan Petoaha tahap II; (b) jaring terpenuhi tahap I dan II; (c) jumlah petakan belum terpenuhi pada tahap I sedangkan pada tahap II masih beragam, dari sembilan orang informan, tujuh orang menyatakan sudah terpenuhi dan dua orang menyatakan belum terpenuhi, sedangkan untuk ukuran petakan tidak sesuai harapan masyarakat; (d) jalan titian karamba sudah terpenuhi tahap I, tetapi belum terpenuhi tahap II; (e) desain bangunan telah terpenuhi tahap I dan II; (f) mesin pengontrol air belum terpenuhi baik di tahap I maupun II.

Akibat dari kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat pada tahap I, belum terpenuhi secara kualitas dan kuantitas menyebabkan munculnya dinamika dalam masyarakat. Di sisi lain, pemerintah juga masih menggunakan model komunikasi monologis berupa pemberian informasi dan konsultasi publik secara terbatas dengan keterlibatan masyarakat yang sangat minim sejak tahap awal identifikasi kebutuhan program.

Felt Needs dan Action Needs (Kebutuhan Non-Fisik)

Hidayatullah (2023) menyatakan bahwa pembangunan non-fisik dapat berupa pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia. Lebih lanjut, dalam konteks penelitian ini, kebutuhan non-fisik berhubungan dengan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat sebagai kelompok pembudidaya ikan (*felt needs*) dalam hal fasilitasi atau pendampingan dari pemerintah berupa kebutuhan tindakan (*action needs*) untuk memfasilitasi masalah dan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat selama proses pelaksanaan dan pasca relokasi karamba selesai.

Mardikanto (2009) menyatakan bahwa fasilitasi atau pendampingan berorientasi pada pelayanan terhadap kebutuhan yang dirasakan oleh *client*-nya. Kebutuhan non-fisik berupa pendampingan untuk meningkatkan kapasitas SDM masyarakat dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Identifikasi **Felt Needs** dan **Action Needs** (Non-Fisik)

No	Felt Needs	Action Needs	
		Fasilitasi	
		Tahap I	Tahap II
1	Kebutuhan untuk difasilitasi dalam dialog tahap	Belum	Sudah
2	Data/informasi tentang kajian kelayakan lokasi	Belum	Sudah
3	Mebutuhkan penangguhan waktu untuk relokasi tahap I	Belum	Sudah
4	Data/informasi tentang kajian kelayakan bangunan karamba	Belum	Belum
5	Data produktivitas ikan di lokasi baru	Belum	Belum
6	Mebutuhkan pengawasan untuk pengaturan kepemilikan asset karamba	Belum	Belum
7	Mebutuhkan fasilitasi/pendampingan teknis:		
	a) cara budidaya ikan yang baik	Belum	Belum
	b) cara mengatasi penyakit ikan	Belum	Belum
	c) cara membuat pakan alternatif	Belum	Belum
	d) penyadartahuan fungsi kelompok	Belum	Belum
	e) penyadartahuan analisis-kajian ekonomi	Belum	Belum
	f) penyadartahuan akses ke lembaga permodalan	Belum	Belum

Sumber: Analisis Data Primer, 2023

Berdasarkan Tabel 3. dapat dilihat bahwa dari aspek pembangunan non-fisik untuk peningkatan kapasitas SDM masyarakat, melalui upaya pendampingan atau fasilitasi masih sangat minim. Hal ini dapat dilihat dari adanya perbedaan antara kebutuhan yang dirasakan pembudidaya (*felt needs*) dari aspek non-fisik dengan kebutuhan tindakan (*action needs*) yang belum maksimal ditindaklanjuti oleh pemerintah. Beberapa kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat dapat diuraikan pada paragraf di bawah ini.

Pertama, masyarakat sebagai pembudidaya membutuhkan ada upaya dari pemerintah untuk memfasilitasi masyarakat dalam ruang dialog pada pembangunan karamba tahap I sebagai wadah bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi tentang masalah dan kebutuhan yang dirasakan selama proses relokasi karamba. Sebagaimana Kamil (2010) menyatakan bahwa pendampingan merupakan upaya konsultatif untuk pemecahan masalah. Oleh karena itu, pemerintah memfasilitasi masyarakat dalam dialog secara terbuka pertama kali yang dilaksanakan di kantor DPRD Kota Kendari, dan dihadiri oleh seluruh *stakeholders* seperti Bappeda Kota Kendari, DKP Kota Kendari, pemerintah Kecamatan Nambo serta masyarakat yang tergabung dalam kelompok pembudidaya ikan. Dialog berfungsi sebagai wadah untuk menjelaskan tentang perbedaan pendapat serta bertujuan untuk meningkatkan saling pengertian (Elving, 2020). Akan tetapi, pada kasus relokasi ini kegiatan dialog bersama dengan masyarakat dilaksanakan pasca terjadinya demonstrasi yang dilakukan oleh kelompok pembudidaya yang masih kontra atau belum

mendukung pelaksanaan program relokasi.

Kedua, kebutuhan informasi kajian kelayakan lokasi menjadi kebutuhan utama pembudidaya dan sangat penting untuk menguatkan sikap masyarakat agar mau pindah ke lokasi baru. Kelayakan lokasi telah diuji oleh peneliti sebagai akademisi dari Universitas Halu Oleo, tetapi hasil kajian kelayakan lokasi pada tahap awal tidak dipublikasikan kepada masyarakat. Informasi tentang kajian kelayakan lokasi diperoleh masyarakat pada saat masyarakat telah berusaha untuk mencari informasi secara mandiri dan pemerintah menyampaikan informasi tersebut kepada masyarakat secara verbal, tetapi pasca infrastruktur karamba telah dibangun.

Ketiga, masyarakat sangat membutuhkan penangguhan waktu karena masyarakat masih dalam posisi sedang budidaya. Menindaklanjuti hal ini, pemerintah kemudian memberikan penangguhan waktu relokasi kepada masyarakat sesuai dengan hasil keputusan bersama melalui RDP bersama dengan anggota DPR Kota Kendari.

Selain itu, pembudidaya juga membutuhkan data kajian kelayakan bangunan sebelum pemerintah menginstruksikan agar masyarakat segera pindah. Informasi ini dibutuhkan sebab masyarakat merasa ragu untuk pindah karena ada bangunan karamba yang roboh pada pembangunan karamba tahap I Tahun 2021, tetapi pemerintah belum memfasilitasi kebutuhan masyarakat tentang data kajian kelayakan bangunan.

Di sisi lain, masyarakat membutuhkan data produktivitas ikan di lokasi karamba yang baru. Hal ini bisa menjadi bahan pertimbangan

bagi pembudidaya yang belum pindah. Pada situasi ini, masyarakat yang belum pindah meminta pemerintah untuk menunjukkan data valid bahwa lokasi tersebut layak digunakan dengan hasil produksi ikan yang cukup baik atau lebih baik dari lokasi awal. Akan tetapi, pemerintah daerah, yaitu DKP Kota Kendari belum menyosialisasikan data hasil produksi tersebut kepada masyarakat dalam bentuk kuantitatif atau perhitungan secara ekonominya.

Kemudian, dari aspek pengawasan masyarakat sangat membutuhkan peran pemerintah untuk memperkuat regulasi pengaturan kepemilikan aset karamba di lokasi baru yang tumpang tindih dan menjadi masalah yang dirasakan oleh pemilik karamba asli atau pemilik karamba yang sudah lama berprofesi sebagai pembudidaya ikan sebelum proyek relokasi dilaksanakan. Revida (2021) menyatakan bahwa salah satu unsur pokok dalam pembangunan adalah pengawasan, tanpa pengawasan maka tujuan dan hasil yang telah ditetapkan bisa tidak tercapai.

Lebih lanjut, masyarakat membutuhkan pendampingan teknis budidaya perikanan, yaitu masyarakat membutuhkan peran pemerintah DKP dan penyuluh perikanan untuk mendampingi dan memfasilitasi masalah-masalah yang berhubungan dengan kegiatan budidaya perikanan. Kebutuhan yang dimaksud, yaitu pendampingan untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan seperti cara membudidayakan ikan yang baik, cara mengatasi hama dan penyakit ikan dan pelatihan cara membuat pakan alternatif.

Selain itu, secara teknis masyarakat membutuhkan adanya upaya fasilitasi dari

pemerintah untuk membangun kesadaran dan meningkatkan pengetahuan tentang fungsi kelompok, analisis kajian ekonomi dalam kegiatan budidaya perikanan serta pendampingan atau fasilitasi untuk mendapatkan akses ke lembaga permodalan. Akan tetapi, mayoritas kebutuhan ini belum difasilitasi oleh pemerintah. Sebagaimana pernyataan dari kepala DKP Kota Kendari yang memberikan keterangan dalam wawancara pada tanggal 28 Agustus 2023:

“Iya, mungkin itu bisa jadi masukan untuk kami, nanti coba kami koordinasikan dengan teman-teman penyuluh juga untuk ditindaklanjuti, meskipun mereka punya tanggung jawab secara vertikal, kalau memang itu menjadi kebutuhan non teknis yang dibutuhkan masyarakat dan kalau memang itu yang menjadi kekurangan kami, memang kita sudah lakukan pembangunan secara teknis secara fisik, tetapi ternyata masih ada kebutuhan non-fisik yang harus diperhatikan lagi. Yah terus terang ini tidak tersampaikan ke kami, makanya kenapa kami tidak lakukan juga karena tidak ada informasi terkait dengan kebutuhan dari bawah ini” (Kadis DKP 28/08/2023).

Dari pernyataan tersebut ditemukan fakta bahwa kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat dari aspek non-fisik belum teridentifikasi dan belum menjadi prioritas pembangunan bagi pemerintah. Dupont (2016) menyatakan bahwa pengetahuan pemerintah yang minim tentang kebutuhan prioritas masyarakat dalam proyek pemukiman kembali serta kurangnya ruang partisipasi merupakan hal yang perlu diperhatikan sebab bertentangan dengan prinsip pembangunan nasional.

Rigon (2022) menyatakan bahwa perlu diakui bahwa aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam penataan kawasan kumuh sangat beragam. Akan tetapi, pada tahap awal relokasi karamba ini dalam proses identifikasi kebutuhan, pemerintah belum melakukan upaya konsultasi secara dialogis untuk mengeksplorasi kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat, sehingga implementasi program masih berorientasi untuk memenuhi kebutuhan pemerintah dalam upaya mencapai tujuan, yaitu melakukan penataan kawasan kumuh untuk menciptakan kota tanpa kumuh sebagaimana yang ditargetkan dalam pembangunan berkelanjutan SDGs di Indonesia.

Akibat dari konsultasi yang belum dilakukan secara inklusif menyebabkan kebutuhan masyarakat pada tahap awal belum terpenuhi dan bangunan infrastruktur yang telah disediakan oleh pemerintah belum dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat karena tidak sesuai dengan kebutuhan yang dirasakan. Makinde dan Olabode (2019) menyatakan bahwa pembangunan berkelanjutan dapat dicapai melalui upaya melibatkan masyarakat dalam kegiatan konsultasi untuk menjadi inisiator, mengidentifikasi masalah agar mendapatkan dukungan dari masyarakat untuk implementasi program yang lebih bermanfaat.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dari aspek kebutuhan non-fisik yang dirasakan oleh masyarakat (*felt needs*) mayoritas belum difasilitasi oleh pemerintah dan belum ditindaklanjuti oleh pemerintah dalam bentuk kebutuhan tindakan (*action needs*). Hal ini sesuai dengan temuan Ulenaung (2019)

bahwa selama ini perencanaan tata ruang terlalu ditekankan pada aspek fisik visual sehingga cenderung tidak memerhatikan perencanaan sosial budaya komunitas dan perencanaan sumber daya. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa kebutuhan masyarakat yang tidak teridentifikasi dan terpenuhi menjadi salah satu faktor penghambat suatu program dapat diterima oleh masyarakat.

SIMPULAN

Kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat sebagai pembudidaya (*felt needs*), dari aspek fisik berupa sarana dan prasarana yaitu kebutuhan karakteristik lokasi baru, jaring, jumlah petakan dan ukuran karamba, jalan titian karamba, desain bangunan karamba dan mesin pengontrol air secara kualitas mayoritas belum sesuai dengan kebutuhan tindakan dari pemerintah (*action needs*), tetapi secara kuantitas mayoritas sudah terpenuhi.

Kemudian, dari aspek kebutuhan non-fisik berupa pendampingan, pemerintah telah memfasilitasi pembudidaya untuk berdialog, memberikan informasi kajian kelayakan lokasi dan penanguhan waktu relokasi, tetapi belum memfasilitasi masyarakat untuk memperoleh informasi tentang kajian kelayakan bangunan, data produktivitas ikan di lokasi baru, dan pengawasan untuk pengaturan kepemilikan aset serta kebutuhan pendampingan dari aspek teknis untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan pembudidaya. Mulai dari cara budidaya ikan yang baik, mengatasi penyakit ikan, membuat pakan alternatif, penyadartahuan tentang fungsi kelompok, analisis kajian ekonomi budidaya dan akses

ke lembaga permodalan. Dengan demikian, saran yang dapat diberikan berdasarkan hasil penelitian ini, yaitu identifikasi kebutuhan program dapat dilakukan secara kolaboratif antara pemerintah dan masyarakat mulai dari tahap awal sebelum program dilaksanakan agar antara kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat (*felt needs*) dan kebutuhan tindakan pemerintah (*action needs*) bisa didiskusikan sejak awal.

Lebih lanjut, pembangunan fisik berupa pengadaan infrastruktur perlu diimbangi dengan pembangunan non-fisik berupa pendampingan untuk memfasilitasi masyarakat dalam mencari solusi dari permasalahan dan kebutuhan yang dirasakan. Hal ini perlu dipertimbangkan karena implikasi dari kebijakan pemerintah daerah Kota Kendari yang belum melibatkan masyarakat dalam perencanaan program dan memperhatikan pemenuhan kebutuhan masyarakat baik secara fisik maupun non-fisik dalam proses relokasi ditahap awal pembangunan menyebabkan proses relokasi menjadi lambat sebagai akibat dari lemahnya dukungan masyarakat terhadap pencapaian tujuan program.

DAFTAR PUSTAKA

Aminah, S., Sumardjo., L. D. dan S. D. (2014). *Perubahan Model Komunikasi dan Pergeseran Paradigma Pembangunan dalam Perspektif Sejarah*. 24(1), 92-103.

Bappenas. (2023). *Sekilas Sustainable Development Goals*. <https://Sdgs.Bappenas.Go.Id>. Diakses Pada Tanggal 1 Agustus. 2023.

Brooks, R. (2016). *Relocation, Resistance and Resilience: Squatter Community Responses to Government Intervention for Urban Development in Kathmandu*.

Cities Alliance. (2021). *The Challenge of Slums an Overview of Past Approaches to Tackle It*.

Creswell, J. W. (2017). *Research design: Pendekatan metode kualitatif, kuantitatif, dan campuran*. Pustaka Pelajar.

Deni, A. (2023). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, Evaluasi dan Analisis*. (P. T. Cahyono, Ed.). Yayasan Cendekia Mulia Mandiri.

Diori, H. I. (2021). A Critical Insight into Needs Assessment Technique and the Way Social Needs are Actually Assessed. *Advanced Journal of Social Science*, 8(1), 3-9. <https://doi.org/10.21467/ajss.8.1.3-9>

Dupont, V. D. N. (2016). Rethinking precarious neighbourhoods. Works, paths and interventions. In A. Deboulet (Ed.), *Communication and participation challenges in informal settlement restructuring projects. Experiences in Delhi and other Indian cities*. (p. 179193). AFD (Agence Francaise Development.

Elving, W. J. (2020). Sustainable Communication. *International Journal of Environmental Sciences & Natural Resources*, 26 (3). <https://doi.org/10.19080/IJESNR.2020.26.556190>

Ginting, E. S. W. (2016). *Tingkat Kepuasan Masyarakat Desa Simacem Terhadap Relokasi Tempat Tinggal di Siosar Kecamatan Merek Kabupaten Karo*.

Hidayatullah, S. (2023). *Problematika Desa di Indonesia: Pembangunan Desa (Fisik dan Non-Fisik)*. PT Literasi Nusantara Abadi Group.

Jha, A. K. et al., (2010). *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing After Natural Disaster*. World Bank.

Kamil. (2010). *Model Pendidikan dan Pelatihan: Konsep dan Aplikasi*. Alfabeta.

Kotaku. (2023). *Kota Tanpa Kumuh (Kotaku): Tentang Program Kotaku*. Diakses Pada Laman kotaku.pu.go.id. Pada Tanggal 1 Agustus 2023.

Makinde, W. A., and Olabode, B. M. (2019). *Prioritizing Felt-Need Principle in*

- Community Development for Sustainable Development in Nigeria. *Journal of Public Administration*, 1(2), 69–75. <https://doi.org/10.22259/2642-8318.0102009>.
- Mardikanto, T. (2009). *Sistem Penyuluhan Pertanian*. Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) UNS Press.
- Pokja PKP Kota Kendari. (2019). *LARAP (Land Acquisition and Resettlement Action Plan. Penataan Kawasan Kumuh Cluster Puday-Nambo: Segmen 2 Petoaha: Bungkutoko*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang*.
- Revida, E., P. S. dan K. I. (2021). *Manajemen Pembangunan Wilayah: Strategi dan Inovasi* (E. Sudarmanto & E. C. Soleiman, Eds.; 1st ed.). Grup Publikasi Yayasan Insan Shodiqin Gunung Jati.
- Rigon, A. (2022). Diversity, justice and slum upgrading: An intersectional approach to urban development. *Habitat International*, 130, 102691. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2022.102691>.
- Soetomo. (2009). *Pembangunan Masyarakat: Merangkai Sebuah Kerangka*. Pustaka Pelajar.
- Steyn, B., and Nunes, M. (2007). Communication strategy for community development: a case study of the Heifer project – South Africa. *Communication*, 27 (2), 29–48. <https://doi.org/10.1080/02500160108537904>.
- Sugiyono. (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (19th ed.). Alfabeta.
- Suharto, E. (2009). *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial*. PT Refika Aditama.
- Tanzil, M.A. Bauto, L.O.M. & Samardan. (2020). Implementasi Program Kota Tanpa Kumuh (Kotaku): Studi Kasus Di Kelurahan Bende Kecamatan Kadia Kota Kendari. 1 (2). 86–98.
- Tsubouchi, K., Okada, T., and Mori, S. (2021). Pathway of adaptation to community relocation: Prospects and limitations of community-centred planning. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 66, 102582. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102582>.
- Ulenaung, V. Y. (2019). Impelementasi Penataan Ruang Dalam Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Menurut Undang-Undang No 26 Tahun 2007. *Lex Administratum*, 7(2), 63–73.
- Un-Habitat. (2022). *World Cities Report: Envisaging the Future of Cities*.
- World Bank. (2020). *The World Bank Annual Report 2020: Supporting Countries in Unprecedented Times*.