

Implementasi Program Kartu Pelaku Usaha Kelautan Dan Perikanan (Kusuka) Di Kecamatan Medang Deras Kabupaten Batubara

¹Uliria Wati Azzahra S, ²Simson Ginting
Universitas Sumatera Utara
Email: uliazahra8@gmail.com, simson.ginting@usu.ac.id

Abstract

The Marine and Fisheries Business Actor Card (KUSUKA) program, regulated by Minister of Marine Affairs and Fisheries Regulation Number 42 of 2022, is designed to provide a single identity for marine and fisheries business actors. Furthermore, KUSUKA serves as a database, a means of protection, and a requirement for accessing government empowerment programs. In Medang Deras District, Batubara Regency, there are more than 23,000 fishermen, but only 1,533, or approximately 6.6%, have KUSUKA cards, while the remaining 93.4% are unregistered. This gap serves as the background to this research. The study used a qualitative approach with a focus on in-depth understanding of the policy implementation process. Data were collected through in-depth interviews with Fisheries Service officials, fisheries extension workers, village officials, and fishermen. Observation and document review techniques were used to strengthen the data. The analysis focused on six policy implementation parameters according to Van Meter and Van Horn: policy standards and objectives, resources, implementing agent characteristics, implementer disposition, inter-organizational communication, and the social, economic, and political environment. The research findings revealed several obstacles. In terms of resources, the number of extension workers was disproportionate to the number of fishermen, the outreach budget was limited, the KUSUKA application often experienced problems, and internet connectivity in coastal villages was weak. The characteristics of implementing agencies demonstrated a formal commitment, but coordination between institutions was ineffective, and the bureaucracy was slow to respond to issues. Implementers' dispositions were largely administrative, lacking persuasive innovations to encourage registration. Communication between organizations was also substandard, resulting in unclear information about KUSUKA's benefits and procedures. Fishermen were often confused about how to register, and village officials still lacked a clear understanding of the mechanism. Social, economic, and political factors also contributed to the obstacles, marked by low levels of education, digital literacy, daily economic orientation, and minimal local political support.

Keyword: *Data Policy Implementation, KUSUKA, Van Meter and Van Horn, Fisheries, Medang Deras.*

Abstrak

Program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) yang diatur melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 42 Tahun 2022 dirancang sebagai identitas tunggal bagi pelaku usaha kelautan dan perikanan. Selain itu, KUSUKA berfungsi sebagai basis data, sarana perlindungan, sekaligus syarat untuk mengakses program pemberdayaan pemerintah. Di Kecamatan Medang Deras, Kabupaten Batubara, terdapat lebih dari 23.000 nelayan, namun hanya 1.533 orang atau sekitar 6,6% yang memiliki KUSUKA, sedangkan 93,4% lainnya belum terdaftar. Kesenjangan ini menjadi latar belakang penelitian. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan fokus pada pemahaman mendalam terhadap proses implementasi kebijakan. Data dikumpulkan melalui

wawancara mendalam dengan aparat Dinas Perikanan, penyuluh perikanan, aparat desa, serta nelayan. Teknik observasi dan telaah dokumen digunakan untuk memperkuat data. Analisis merujuk pada enam parameter implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn: standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, disposisi pelaksana, komunikasi antarorganisasi, serta lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Hasil penelitian menunjukkan sejumlah kendala. Dari aspek sumber daya, jumlah penyuluh tidak sebanding dengan banyaknya nelayan, anggaran sosialisasi terbatas, aplikasi KUSUKA sering bermasalah, dan jaringan internet di desa pesisir lemah. Karakteristik agen pelaksana memperlihatkan adanya komitmen formal, tetapi koordinasi antar lembaga tidak efektif dan birokrasi lambat merespons persoalan. Disposisi pelaksana lebih bersifat administratif tanpa inovasi persuasif dalam mendorong pendaftaran. Komunikasi antarorganisasi juga tidak berjalan lancar sehingga informasi mengenai manfaat maupun prosedur KUSUKA tidak tersampaikan jelas. Nelayan sering bingung cara mendaftar, bahkan aparat desa masih kurang memahami mekanismenya. Faktor sosial, ekonomi, dan politik turut menghambat, ditandai rendahnya pendidikan, literasi digital, orientasi ekonomi harian, serta minimnya dukungan politik lokal.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, KUSUKA, Van Meter dan Van Horn, Perikanan, Medang Deras.

Pendahuluan

Indonesia adalah negara kepulauan yang sebagian besar wilayahnya berupa laut, dengan potensi sumber daya kelautan dan perikanan yang sangat besar. Potensi ini menjadi salah satu penopang perekonomian nasional, terutama bagi masyarakat pesisir yang sebagian besar berprofesi sebagai nelayan. Namun, hingga kini nelayan kerap diidentikkan dengan kemiskinan karena keterbatasan akses modal, sarana produksi, jaminan sosial, dan perlindungan dari pemerintah. Nelayan diasumsikan dengan masyarakat miskin padahal di daerah pesisir pantai banyak masyarakat yang berprofesi sebagai nelayan. Kusnadi dalam Himawan (2021) mengidentifikasi kurangnya kebijakan program dibidang pembangunan merupakan salah satu penyebab utama kemiskinan masyarakat nelayan.

Kartu Tanda Nelayan (KTN). KTN merupakan kartu identitas resmi bagi nelayan yang berfungsi sebagai alat pendataan, serta menjadi syarat untuk mengakses program perlindungan dan bantuan pemerintah. Akan tetapi, KTN hanya mencakup kelompok nelayan, sementara pelaku usaha lain di sektor kelautan dan perikanan seperti pembudidaya ikan, pengolah hasil laut, dan petambak garam tidak terakomodasi. Hal ini membuat pendataan tidak menyeluruh dan program bantuan sering kali tidak tepat sasaran. Dengan adanya KUSUKA, pemerintah berharap terwujudnya sistem data terpusat (single data) yang dapat digunakan sebagai dasar dalam penyaluran bantuan, pemberian subsidi, perlindungan sosial, hingga pengambilan kebijakan berbasis data. Namun, implementasi kebijakan ini di daerah masih menghadapi berbagai tantangan. Kecamatan Medang Deras, Kabupaten Batubara, yang mayoritas penduduknya berprofesi sebagai nelayan tradisional, merupakan salah satu contoh. Berdasarkan data, jumlah nelayan di kecamatan ini cukup besar, tetapi jumlah pemilik KUSUKA masih sangat rendah.

Dari total 23.081 nelayan, hanya sekitar 1.533 orang yang telah memiliki KUSUKA pada tahun 2025. Artinya, sebagian besar nelayan belum terdata secara resmi oleh pemerintah. Fenomena ini menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan realitas lapangan. Rendahnya kepemilikan KUSUKA di Medang Deras dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti kurangnya sosialisasi dari pemerintah daerah, rendahnya literasi digital nelayan,

keterbatasan infrastruktur, serta minimnya pendampingan teknis dalam proses pendaftaran. Akibatnya, banyak nelayan dan pelaku usaha lain belum dapat menikmati manfaat KUSUKA, baik dalam bentuk bantuan pemerintah maupun perlindungan sosial.

Kondisi tersebut menjadi menarik untuk diteliti lebih lanjut, karena keberhasilan implementasi kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh regulasi yang dibuat di tingkat pusat, tetapi juga bagaimana kebijakan tersebut dijalankan di tingkat daerah. Penelitian ini akan mengkaji implementasi program KUSUKA di Kecamatan Medang Deras dengan menggunakan teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yang menekankan pada enam aspek: standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, disposisi pelaksana, komunikasi antar organisasi, serta kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Kartu Tanda Nelayan (KTN) merupakan instrumen kebijakan awal yang diterbitkan pemerintah untuk merespons kebutuhan dasar para nelayan. Fungsi utamanya adalah sebagai identitas resmi nelayan agar dapat memperoleh akses terhadap berbagai program bantuan pemerintah, seperti subsidi BBM, program asuransi nelayan, maupun fasilitas permodalan. Dengan kata lain, KTN bersifat lebih sempit karena hanya menasar kelompok nelayan sebagai penerima manfaat utama.

Sementara itu, Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) lahir sebagai penyempurnaan dari KTN. Program ini diperluas cakupannya, tidak hanya untuk nelayan, tetapi juga mencakup seluruh pelaku usaha yang bergerak di sektor kelautan dan perikanan, seperti pembudidaya ikan, pengolah, pedagang, hingga pemasar hasil perikanan. Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan pada dasarnya dirancang untuk menjadi basis data tunggal (single identity) yang dapat digunakan dalam perumusan kebijakan, pemberian bantuan, pembinaan usaha, hingga perlindungan sosial bagi semua pelaku usaha kelautan dan perikanan. Di Indonesia, kebutuhan dasar masyarakat akan produk perikanan dipasok oleh pelaku usaha kelautan dan perikanan. Status mereka sejajar dengan kelas tani dan buruh/pekerja, menegaskan posisi mereka sebagai kelas pokok yang esensial dalam struktur masyarakat karena peran vitalnya dalam produksi dan penyediaan kebutuhan dasar tersebut.

Dasar hukum penerapan Kartu KUSUKA dipusat dan Daerah adalah PERMEN KP Nomor 41 Tahun 2022 "*Kartu KUSUKA adalah tanda pengenal kebusus aktor usaha dan aktor pendukung bidang kelautan dan perikanan yang berbentuk kartu seperti KTP*". Sebagai bagian dari upaya Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) untuk memberdayakan nelayan, meningkatkan kesejahteraan, dan menciptakan program pemerintah yang efektif dan efisien bagi penangkapan ikan atau nelayan di Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka KKP mengeluarkan peraturan menteri dalam bentuk kartu tanda aktor usaha kelautan dan perikanan. Kartu pelaku usaha kelautan dan perikanan (KUSUKA) ialah sebuah tanda pengenal yang dapat menjelaskan atau menerangkan bahwa anda seorang nelayan, yang berbentuk kartu (Zaid, H. 2023). Nelayan didefinisikan sebagai orang yang sumber penghasilan utamanya adalah menangkap ikan berdasarkan PERMEN KP Nomor 16 Tahun 2016.

SOP pelaksanaan kartu pelaku usaha kelautan dan perikanan sudah mengalami tiga kali perubahan yaitu pertama, PERMEN KP No. 39, kedua menjadi PERMEN KP No. 42 Tahun 2019 yang terakhir PERMEN KP No 41 Tahun 2022 Tentang Kartu Pelaku Usaha Dan Pelaku Pendukung Sektor Kelautan dan Perikanan. Adapun tujuan utama dari Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 41 Tahun 2022 adalah untuk menyempurnakan regulasi sebelumnya, yaitu Permen KP Nomor 42 Tahun 2019, yang dinilai sudah tidak relevan dengan perkembangan kebutuhan masyarakat serta dinamika data pelaku usaha sektor kelautan dan perikanan. Peraturan ini hadir untuk mewujudkan sistem identifikasi yang terpusat,

terintegrasi, dan mutakhir terhadap seluruh pelaku usaha dan pelaku pendukung di sektor kelautan dan perikanan. Sistem yang dibangun melalui KUSUKA memungkinkan adanya basis data tunggal (single data) yang berguna tidak hanya untuk keperluan administrasi dan identifikasi, tetapi juga sebagai dasar dalam pengambilan keputusan kebijakan publik, perencanaan program bantuan, pemberian subsidi, akses pembiayaan, serta pembinaan usaha. Lebih jauh, peraturan ini juga bertujuan mendukung tata kelola pemerintahan yang baik dan transparan di sektor kelautan dan perikanan melalui pendekatan berbasis data, dengan mekanisme penerbitan kartu yang bisa dilakukan secara digital (e-KUSUKA) dan tanpa biaya.

Dengan demikian, manfaat peraturan ini sangat luas, terutama bagi pelaku usaha kecil seperti nelayan, pembudidaya ikan, dan pengolah hasil laut, karena mereka kini memiliki akses terhadap fasilitas pemerintah yang sebelumnya sulit dijangkau. Mayoritas penduduk yang bermukim di Kecamatan Medang Deras, Kabupaten Batu Bara, Sumatera Utara, bergantung pada mata pencaharian sebagai nelayan tradisional. Nelayan tradisional, menurut definisi Kusnadi (2002), dicirikan oleh penggunaan alat tangkap sederhana, keterbatasan modal, serta metode penangkapan yang tidak kompleks. Dalam praktiknya, kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan kelompok nelayan ini utamanya berfokus pada pemenuhan kebutuhan subsisten rumah tangga sehari-hari. Oleh karena itu, pendapatan dari penjualan hasil tangkapan umumnya digunakan untuk membiayai kebutuhan dasar, terutama pangan, dan jarang sekali dialokasikan sebagai investasi untuk pengembangan atau peningkatan skala usaha. Situasi ini tercermin dari realitas di banyak desa pesisir Kecamatan Medang Deras, di mana mayoritas komunitas setempat masih mengandalkan aktivitas perikanan konvensional sebagai sumber penghidupan utama. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1 Jumlah Nelayan Perkecamatan di Kabupaten Batubara

No	Kecamatan	Jumlah Nelayan/Tahun					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.	Sei Balai	-	-	-	-	-	-
2.	Tanjung Tiram	10.580	9.928	9.927	9.920	7.118	6.050
3.	Talawi	2.250	2.537	2.536	2.223	1.223	3.567
4.	Lima Puluh	2.000	2.542	2.538	2.420	2.436	3.102
5.	Air Putih	-	-	-	-	-	-
6.	Sei Suka	970	1.050	1.060	1.212	1.212	1.212
7.	Medang Deras	5.055	4.403	4.403	4.405	3.225	6.880
Total		20.855	20.460	20.464	20.390	16.214	20.811

Sumber: BPS Kabupaten Batubara Dalam Angka, 2016

Note : (-) Tidak ada sector Kelautan

Berdasarkan data yang disajikan dalam Tabel 1, terlihat jelas bahwa populasi penduduk di Kecamatan Sei Balai dan Kecamatan Air Putih tidak mencakup sektor kelautan. Sebaliknya, penduduk di Kecamatan Medang Deras dan Kecamatan Tanjung Tiram didominasi oleh mata pencaharian sebagai nelayan. Kelompok nelayan ini beragam, terdiri dari juragan nelayan dan nelayan buruh, yang diklasifikasikan lebih lanjut menjadi nelayan modern dan tradisional. Gaya hidup sederhana masyarakat nelayan di Kecamatan Medang Deras dan Tanjung Tiram khususnya kelompok nelayan tradisional terekam jelas melalui pola pemukiman mereka. Hal ini

dapat dilihat dari rumah-rumah mereka yang dibangun di atas tiang-tiang menjorok ke arah pantai, dengan struktur bangunan yang sebagian besar terbuat dari material kayu yang dikombinasikan dengan bata

Kecamatan Lima Puluh dan Medang Deras memiliki jumlah nelayan yang jauh lebih rendah dibanding kecamatan lainnya. Keduanya memperlihatkan keadaan sepanjang periode, dengan angka yang nyaris tidak berubah dari tahun ke tahun. Dari pola ini, terlihat bahwa Tanjung Tiram dan Sei Suka mengalami dinamika yang cukup besar, terutama dengan lonjakan jumlah nelayan di tahun 2017. Hal ini memunculkan pertanyaan menarik terkait faktor apa yang menyebabkan penurunan drastis di tahun-tahun sebelumnya dan pemulihan tiba-tiba di akhir periode. Analisis lebih lanjut mungkin diperlukan untuk memahami apakah hal ini dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah, kondisi ekonomi, perubahan ekosistem laut, atau faktor sosial lainnya.

Tabel 2 Jumlah Nelayan di Kecamatan Medang Deras

No	Desa/Kelurahan	Nelayan (jiwa)
1.	Pangkalan Dodek	3.807
2.	Pangkalan Dodek Baru	2.141
3.	Pagurawan	5.710
4.	Nanasiam	4.521
5.	Medang	3.331
6.	Pematang Nibung	951
7.	Lalang	3.334
TOTAL		23.081

Sumber: Kantor Camat Medang Deras, 2020

Tabel menunjukkan bahwa jumlah nelayan di Kecamatan Medang Deras tidak merata di setiap desa. Pagurawan memiliki jumlah nelayan tertinggi (5.710 jiwa), yang kemungkinan besar menunjukkan bahwa desa ini memiliki akses perairan yang lebih luas atau fasilitas perikanan yang lebih berkembang dibanding desa lainnya. Sebaliknya, Pematang Nibung memiliki jumlah nelayan paling sedikit (951 jiwa), yang bisa disebabkan oleh keterbatasan sumber daya perikanan, akses ke laut, atau faktor ekonomi lainnya.

Tiga desa dengan jumlah nelayan terbanyak (Pagurawan, Nanasiam, dan Pangkalan Dodek) menyumbang jumlah yang cukup besar dari total nelayan di kecamatan ini. Hal ini dapat mengindikasikan bahwa desa-desa ini menjadi pusat utama aktivitas perikanan di wilayah tersebut. Faktor-faktor seperti kedekatan dengan pelabuhan, infrastruktur perikanan, serta dukungan pemerintah atau swasta dalam sektor perikanan bisa menjadi alasan mengapa konsentrasi nelayan lebih tinggi di desa-desa ini. Beberapa desa seperti Lalang (3.334 jiwa), Medang (3.331 jiwa), dan Pangkalan Dodek Baru (2.141 jiwa) memiliki jumlah nelayan dalam kategori menengah. Ini menunjukkan bahwa desa-desa ini memiliki komunitas nelayan yang cukup besar, meskipun tidak sebesar desa-desa utama seperti Pagurawan dan Nanasiam. Kemungkinan, desa-desa ini memiliki akses laut yang cukup baik, namun dengan keterbatasan dalam fasilitas perikanan atau dukungan ekonomi dibandingkan desa dengan nelayan terbanyak. Dari data ini, dapat disimpulkan bahwa sektor perikanan di Kecamatan Medang Deras memiliki

potensi besar, terutama di desa-desa dengan jumlah nelayan tinggi. Namun, perlu dianalisis lebih lanjut mengenai tantangan yang dihadapi oleh desa dengan jumlah nelayan yang rendah, seperti Pematang Nibung, agar dapat mengoptimalkan sektor perikanan.

Faktor-faktor seperti kurangnya infrastruktur, keterbatasan alat tangkap, atau persaingan dengan sektor lain bisa menjadi penyebab rendahnya jumlah nelayan di desa tersebut. Dari data ini, terlihat bahwa sebagian besar nelayan terkonsentrasi di Pagurawan dan Nanasiam, sedangkan desa seperti Pematang Nibung memiliki peran yang lebih kecil dalam sektor perikanan di wilayah tersebut. Perbedaan jumlah ini bisa jadi dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti akses ke laut, fasilitas pelabuhan, atau dukungan ekonomi lokal. Analisis lebih lanjut dapat menggali apakah desa-desa dengan jumlah nelayan yang lebih rendah mengalami keterbatasan infrastruktur atau memiliki potensi lain di luar sektor perikanan. Di seluruh wilayah Indonesia, Kartu KUSUKA harus dimiliki dan diperpanjang setiap lima tahun oleh pelaku usaha kelautan dan perikanan. Kartu ini dirancang untuk melindungi dan meningkatkan kesejahteraan mereka, sekaligus menjadi alat bagi Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) untuk mempercepat pelayanan, menciptakan efektivitas dan efisiensi program agar tepat sasaran, serta mempermudah pendataan seluruh pelaku usaha di sektor tersebut.

Gambar 1 Persebaran Kusuka Per Kabupaten Perovinsi Sumatera Utara

Sumber:
Kelautan dan
2025



BPS
Perikanan,

Berdasarkan gambar tersebut data KUSUKA perseorangan di Provinsi Sumatera Utara, Kabupaten Langkat memiliki jumlah pemegang kartu terbanyak, yaitu 9.317 orang, menunjukkan dominasi pelaku usaha kelautan dan perikanan di wilayah tersebut. Jumlah ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kabupaten lainnya, seperti Batu Bara (7.257) dan Kota Medan (7.112), yang berada di posisi kedua dan ketiga. Perbedaan antara Langkat dan Batu Bara sekitar 2.060 orang, sedangkan dengan Kota Medan selisihnya 2.205 orang. Sementara itu, Deli Serdang (6.220) dan Serdang Bedagai (5.979) juga memiliki jumlah pemegang KUSUKA yang cukup besar, meskipun masih terpaut lebih dari 3.000 orang dari Langkat. Kabupaten Tapanuli Tengah (4.680) dan Asahan (4.416) berada di kategori menengah, dengan selisih yang tidak terlalu jauh satu sama lain.

Kota Sibolga memiliki jumlah pemegang KUSUKA lebih rendah dibandingkan daerah-daerah sebelumnya, dengan 3.528 orang. Di sisi lain, tiga kabupaten dengan jumlah pemegang KUSUKA paling sedikit adalah Nias Utara (2.438), Labuhanbatu (2.284), dan Nias Selatan (2.222). Jika dibandingkan dengan Langkat, jumlah pemegang KUSUKA di Nias Selatan hampir 4 kali lebih sedikit. Perbedaan ini mencerminkan tingkat partisipasi yang lebih rendah dalam registrasi KUSUKA di beberapa daerah, kemungkinan dipengaruhi oleh faktor

geografis, kesadaran masyarakat, atau tingkat perkembangan sektor perikanan di wilayah tersebut.

Tabel 3 Jumlah Nelayan Per Desa/Kelurahan Medang Deras Yang Memiliki KUSUKA 2025

NO	Desa/Kelurahan	Jumlah Nelayan KUSUKA
1	Pangkalan Dodek	380 jiwa
2	Pangkalan Dodek Baru	280 jiwa
3	Pagurawan	153 jiwa
4	Nanasiam	275 jiwa
5	Medang	176 jiwa
6	Pematang Nibung	82 jiwa
7	Lalang	187 jiwa
TOTAL		1.533 jiwa

Sumber: Operator KUSUKA Medang Deras, 2025

Berdasarkan data yang ditampilkan dalam tabel jumlah nelayan yang memiliki Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) pada tahun 2025 tersebar di tujuh desa/kelurahan. Desa dengan jumlah nelayan pemilik KUSUKA tertinggi adalah Pangkalan Dodek dengan 380 jiwa, diikuti oleh Pangkalan Dodek Baru sebanyak 280 jiwa dan Nanasiam dengan 275 jiwa. Sementara itu, jumlah nelayan pemilik KUSUKA terendah terdapat di Pematang Nibung, yaitu 82 jiwa. Secara keseluruhan, jumlah nelayan yang memiliki KUSUKA di wilayah ini mencapai 1.533 jiwa. Dengan potensi sumber daya alam yang melimpah, terutama dalam bidang perikanan dan pertanian, serta perkembangan sektor jasa dan pariwisata, Kabupaten Batubara memiliki peluang besar untuk terus meningkatkan pertumbuhan ekonominya. Jika potensi ini dimanfaatkan secara optimal dengan dukungan kebijakan yang tepat, maka daerah ini dapat berkembang menjadi salah satu pusat ekonomi di pesisir timur Sumatera Utara.

Kondisi geografis yang menguntungkan dan mata pencaharian utama sebagai nelayan tidaklah menghilangkan atau menjamin masyarakat nelayan terlepas dari risiko dan kemelaratan. Kemiskinan tetap menjadi ancaman serius bagi komunitas ini, mengingat pendapatan dari hasil melaut merupakan sumber penghasilan tunggal yang mereka gunakan untuk menopang kebutuhan keluarga. Keberhasilan pengelolaan sektor perikanan sangat bergantung pada ketersediaan sumber daya ikan yang dimanfaatkan oleh para nelayan dan pembudidaya ikan. Para nelayan menghadapi serangkaian tantangan, termasuk ancaman terhadap suplai bahan bakar minyak, praktik penangkapan ikan ilegal (illegal fishing), penangkapan ikan berlebihan (overfishing), serta dampak negatif dari perubahan iklim, cuaca, dan gelombang laut yang ekstrem. Sementara itu, masalah paling krusial bagi pembudidaya ikan adalah menjamin produk bebas cemaran dan penyakit, di samping ketersediaan induk, benih/bibit, dan pakan dengan harga yang terjangkau.

Adapun petambak garam dihadapkan pada kerentanan yang tinggi akibat perubahan harga dan kondisi iklim, konflik terkait pemanfaatan kawasan pesisir, serta tantangan yang muncul dari perubahan musim, kualitas lingkungan, dan ketidakpastian status kepemilikan lahan. Implementasi Program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) di Kecamatan Medang Deras, Kabupaten Batubara, memberikan dampak yang beragam bagi

masyarakat pesisir. Dari sisi positif, kebijakan ini mempermudah pelaku usaha perikanan dalam mengakses berbagai fasilitas pemerintah seperti subsidi bahan bakar, bantuan permodalan, dan dukungan sarana prasarana. Melalui kepemilikan kartu KUSUKA, nelayan juga memperoleh identitas resmi yang memperkuat posisi tawar mereka di hadapan lembaga keuangan dan pasar. Namun demikian, efektivitas kebijakan ini masih menghadapi sejumlah kendala, seperti kurangnya sosialisasi, keterbatasan infrastruktur digital, serta rendahnya literasi administrasi di kalangan pelaku usaha perikanan.

Selain itu, tantangan juga muncul dalam pemerataan manfaat program. Sebagian nelayan yang belum terdaftar merasa tidak memperoleh akses yang sama terhadap bantuan pemerintah, sehingga berpotensi menimbulkan kesenjangan sosial di tingkat masyarakat pesisir. Untuk mengatasi hal tersebut, dibutuhkan penguatan kapasitas aparatur daerah dalam pengelolaan data secara real-time, serta pemanfaatan teknologi informasi untuk mendukung pendataan dan monitoring penerima KUSUKA. Pemerintah daerah juga perlu meningkatkan koordinasi lintas sektor serta menggandeng pihak swasta dan lembaga non-pemerintah dalam memberikan edukasi mengenai pemanfaatan KUSUKA secara optimal. Keberhasilan implementasi Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 41 Tahun 2022 sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan daerah, ketersediaan sumber daya manusia yang terlatih, dukungan anggaran, serta kemauan politik pemerintah daerah. Di wilayah seperti Medang Deras, diperlukan upaya intensif berupa pelatihan bagi petugas lapangan, peningkatan literasi digital nelayan, dan perluasan sosialisasi agar program ini dapat diakses secara inklusif. Penelitian ini difokuskan di Desa Pagurawan dan Desa Medang karena keduanya merepresentasikan karakteristik masyarakat pesisir dengan tingkat ketergantungan ekonomi yang tinggi pada sektor kelautan dan perikanan. Pemilihan lokasi secara purposive ini memungkinkan peneliti memperoleh informasi yang mendalam mengenai dinamika implementasi KUSUKA di dua desa dengan jumlah pelaku usaha berbeda. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran empiris tentang efektivitas implementasi kebijakan KUSUKA di daerah serta faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilannya.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai implementasi Program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) di Kecamatan Medang Deras, Kabupaten Batubara. Pendekatan kualitatif digunakan untuk menggali makna, pandangan, serta pengalaman para pelaku usaha perikanan secara komprehensif. Jenis penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara faktual dan sistematis mengenai pelaksanaan kebijakan KUSUKA serta kendala dan dampak yang ditimbulkannya (Sugiyono, 2016).

Penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Medang Deras, dengan fokus pada Desa Pagurawan dan Desa Medang. Kedua desa tersebut dipilih secara purposive karena memiliki karakteristik masyarakat pesisir dengan tingkat ketergantungan tinggi terhadap sektor perikanan. Peneliti juga bekerja sama dengan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Batubara untuk memperoleh data yang relevan. Teknik pengumpulan data meliputi observasi, wawancara mendalam, dokumentasi, dan triangulasi. Observasi dilakukan untuk mengamati langsung proses pelaksanaan program di lapangan. Wawancara digunakan untuk menggali informasi dari informan terkait pelaksanaan dan kendala program. Dokumentasi mencakup pengumpulan data sekunder seperti arsip, laporan dinas, serta dokumen resmi terkait kebijakan KUSUKA. Sementara triangulasi digunakan untuk

menguji keabsahan data melalui perbandingan antar sumber dan teknik pengumpulan data yang berbeda (Cholid, 2015).

Informan dalam penelitian ini ditentukan secara purposive sampling, terdiri atas empat kategori: Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Batubara (informan kunci), operator KUSUKA (informan utama), nelayan pemilik KUSUKA, serta nelayan yang belum memiliki KUSUKA. Pemilihan informan beragam ini bertujuan memperoleh data yang komprehensif dari berbagai sudut pandang. Analisis data dilakukan menggunakan model Miles dan Huberman yang meliputi tiga tahap utama: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. (Sugiyono, 2016). Proses analisis bersifat interaktif dan berkelanjutan hingga data mencapai titik jenuh. Keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber dan teknik, untuk memastikan konsistensi dan kredibilitas temuan penelitian. Melalui pendekatan ini, penelitian diharapkan mampu menggambarkan secara utuh efektivitas implementasi KUSUKA di Medang Deras serta faktor-faktor yang memengaruhinya.

Hasil dan Pembahasan

Analisis Ukuran Kebijakan Dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi Program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) di Kecamatan Medang Deras dapat diukur dari sejauh mana tujuan kebijakan tersebut tercapai di lapangan. Secara konseptual, tujuan utama KUSUKA adalah untuk menciptakan *satu data terpadu* bagi pelaku usaha kelautan dan perikanan, guna mempermudah akses terhadap bantuan, pelatihan, serta fasilitas permodalan dari pemerintah. Hal ini sejalan dengan pernyataan Ibu Siti Sahara, Koordinator Penyuluh Perikanan Pusat, yang menyebutkan bahwa KUSUKA menunjukkan tingkat keberhasilan yang cukup signifikan dalam pendataan pelaku usaha perikanan secara nasional. Menurutnya, data terpadu tersebut mempermudah pemerintah dalam menyalurkan bantuan dan program pemberdayaan secara lebih tepat sasaran (Wawancara, Rabu, 28 Mei 2025).

Namun, efektivitas program di tingkat daerah, khususnya di Kabupaten Batubara, belum sepenuhnya optimal. Ibu Rena, staf Seksi Perikanan Tangkap Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Batubara, menyatakan bahwa masih banyak nelayan kecil yang belum memahami manfaat KUSUKA sehingga belum melakukan pendaftaran (Wawancara, Rabu, 28 Mei 2025). Pandangan ini sejalan dengan keterangan beberapa nelayan di lapangan. Bapak Muhammad Nur dan Bapak Erwendi, nelayan di Kelurahan Pagurawan, mengaku belum memiliki KUSUKA karena kurangnya informasi dan sosialisasi mengenai manfaat program. Mereka menyatakan ketertarikan untuk mendaftar jika KUSUKA benar-benar memberikan akses bantuan dan pelatihan (Wawancara, 29 Mei 2025). Ibu Ramiah, pencari kerang di Kelurahan Pagurawan, juga menyoroti minimnya sosialisasi dari pihak pemerintah setempat, sehingga banyak pelaku usaha perempuan di sektor perikanan yang tidak terakomodasi dalam program (Wawancara, 30 Mei 2025).

Sebaliknya, beberapa nelayan di Desa Medang, seperti Bapak Ridwan, Bapak Sunardi, dan Bapak Muhammad Zahri, telah merasakan manfaat nyata setelah memiliki KUSUKA berupa bantuan alat tangkap dan *cool box* dari pemerintah. Namun, Bapak Sadam, nelayan di Pematang Nibung, menyatakan bahwa meski sudah memiliki kartu, ia belum menerima bantuan dan masih menunggu proses verifikasi penerima manfaat (Wawancara, 28–30 Mei 2025). Berdasarkan hasil wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa secara konseptual tujuan KUSUKA sudah jelas dan relevan, namun pelaksanaannya belum memiliki ukuran keberhasilan yang terstandar. Ketiadaan indikator kinerja yang spesifik, disertai lemahnya sosialisasi dan ketimpangan distribusi manfaat, menyebabkan implementasi program ini belum optimal. Dengan demikian, meskipun KUSUKA memiliki potensi besar dalam memperkuat basis data pelaku usaha perikanan, pelaksanaannya di tingkat lokal masih

memerlukan penguatan agar tujuan kebijakan dapat tercapai secara efektif dan merata.

Analisis Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana merupakan faktor penting dalam menentukan keberhasilan implementasi program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) di Kecamatan Medang Deras, Kabupaten Batu Bara. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa informan, dapat diketahui bahwa efektivitas komunikasi antarpelaksana dan dengan masyarakat penerima manfaat masih perlu ditingkatkan. Hal ini diungkapkan oleh Ibu Siti Sahara, selaku Koordinator Penyuluh Perikanan Pusat:

“Kalau ditanya tentang kesalahpahaman, bukan salah paham sebenarnya, dek. Cuma terkadang ketika saya mau mendata, mereka ada yang tidak mau, dan tentu tidak mungkin kita paksakan. Apalagi kalau mereka baru pulang melaut, pasti mereka capek dan enggan didata. Banyak juga yang menganggap KUSUKA ini tidak penting, meskipun sebagian lainnya tertarik untuk tahu manfaatnya, sehingga bersedia didata.” (*Wawancara, Rabu, 28 Mei 2025*)

Pernyataan serupa disampaikan oleh Ibu Rena, staf Seksi Perikanan Tangkap Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Batu Bara:

“Ya pasti ada, dek, kesalahpahaman. Karena pada umumnya masyarakat belum cukup paham dan belum tahu banyak tentang KUSUKA, termasuk manfaatnya untuk jangka panjang. Ada juga yang menganggap program ini hanya formalitas. Kami akui memang koordinasi antara dinas dan penyuluh di lapangan masih kurang, tapi selalu kami evaluasi dalam setiap rapat.” (*Wawancara, Rabu, 28 Mei 2025*).

Sementara itu, dari sisi penerima manfaat, Bapak Muhammad Nur, seorang nelayan di Kelurahan Pagurawan, menyampaikan: “Belum pernah, karena saya tidak tahu harus bertanya ke siapa. Saya juga ragu karena belum ada sosialisasi yang jelas. Jadi bukan salah paham, tapi karena kurangnya komunikasi.

Akibatnya banyak yang bingung dan tidak peduli. Padahal kalau dijelaskan dengan baik, saya yakin semua nelayan mau ikut.” (*Wawancara, Kamis, 29 Mei 2025*). Hal serupa juga disampaikan oleh Ibu Ramiah, seorang pencari kerang/kepah di Kelurahan Pagurawan: “Tidak pernah menanyakan ke pemerintah karena tidak merasa punya akses. Saya tidak tahu siapa yang harus ditanya dan takut dianggap merepotkan. Kesalahpahaman sering terjadi karena informasi tidak disebar dengan baik.” (*Wawancara, Jumat, 30 Mei 2025*)

Berbeda dengan beberapa informan sebelumnya, Bapak Ridwan, nelayan di Desa Medang, menyampaikan bahwa komunikasi antarorganisasi sudah berjalan cukup baik: “Saya pernah bertanya langsung kepada Bu Sahara waktu mereka datang ke desa. Dijelaskan bahwa bantuan tidak langsung turun karena harus melalui tahapan verifikasi. Saya rasa komunikasi antar lembaga sudah baik, hanya saja sosialisasi ke masyarakat perlu ditingkatkan agar tidak ada yang tertinggal informasi.” (*Wawancara, Kamis, 29 Mei 2025*). Pernyataan lain datang dari Bapak Sadam, nelayan di Pematang Nibung, yang mengatakan: “Saya pernah tanya ke Bu Sahara, katanya memang masih menunggu giliran karena bantuannya bertahap dan saya juga baru punya kartu. Jadi saya masih sabar menunggu.” (*Wawancara, Kamis, 29 Mei 2025*).

Hal senada juga disampaikan oleh Bapak Sunardi, nelayan di Desa Medang: “Kalau saya sendiri, Bu Sahara itu yang paling aktif di sini, makanya saya tahu tentang program ini. Tapi memang perlu ditingkatkan lagi sosialisasinya, karena kalau hanya beliau yang bekerja tidak akan terjangkau semua. Harusnya pemerintah lain juga turun supaya masyarakat lebih banyak tahu.” (*Wawancara, Jumat, 30 Mei 2025*). Berdasarkan hasil wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa komunikasi antarorganisasi pelaksana program KUSUKA di tingkat pusat dan daerah sudah cukup baik, terutama antara dinas perikanan dan penyuluh lapangan. Namun demikian, komunikasi vertikal antara pelaksana dan masyarakat sasaran masih belum optimal, karena kurangnya sosialisasi langsung dan akses informasi bagi para nelayan kecil maupun pencari kerang.

Akibatnya, masih terdapat sebagian masyarakat yang belum memahami manfaat

program KUSUKA dan cara pendaftarannya. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan koordinasi lintas instansi serta intensifikasi komunikasi publik agar program ini dapat dijalankan secara lebih efektif, merata, dan tepat sasaran. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh ketersediaan sumber daya. Komunikasi yang jelas saja tidak cukup jika implementor kekurangan SDM maupun sarana penunjang. Dalam Program Keluarga Harapan (PKH) di Kota Binjai, sumber daya dapat dilihat dari dua aspek utama, yaitu kecukupan dan kualifikasi SDM serta sarana dan prasarana.

Analisis Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Standard Operating Procedure (SOP) dalam implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) berfungsi untuk menciptakan keseragaman, efisiensi, serta memastikan proses berjalan konsisten dan sistematis. Berdasarkan temuan penelitian, pelaksanaan PKH di Kelurahan Pekan Binjai melibatkan survei awal oleh Dinas Sosial, kelurahan, dan kepling untuk menentukan kelayakan calon penerima. Hasil verifikasi kemudian diusulkan ke Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) sebelum diseleksi oleh pusat. Pendamping PKH menjelaskan bahwa verifikasi ulang dilakukan langsung ke rumah calon penerima bersama kepling untuk mengecek kondisi riil. Jika penerima ternyata tergolong mampu, maka datanya dihapus. Selain itu, dilakukan pemadanan data dengan Dukcapil melalui sistem SixId setiap bulan agar data selalu mutakhir. Mekanisme ini memastikan penerima bantuan sesuai kategori yang berhak.

Namun, masih ada masyarakat yang telah terdaftar di DTKS tetapi belum menerima PKH karena keterbatasan kuota nasional. Kondisi ini menimbulkan harapan sekaligus kekecewaan masyarakat, sehingga pendamping berperan memberikan penjelasan. Dalam situasi tertentu, penerima yang awalnya miskin tetapi kemudian mampu juga diarahkan untuk graduasi. Dari sisi pencairan, dana PKH diberikan setiap empat bulan sekali dengan nominal berbeda sesuai kategori, misalnya Rp600.000 bagi lansia atau Rp225.000 untuk anak sekolah dasar. Walaupun jumlah bantuan dirasakan masih belum cukup memenuhi kebutuhan, masyarakat tetap merasa terbantu. Dengan demikian, SOP PKH tidak hanya mengatur mekanisme penyaluran bantuan tetapi juga menjamin proses seleksi, verifikasi, hingga pencairan dana berjalan transparan, terukur, dan adil bagi keluarga penerima manfaat.

Lingkungan eksternal, baik ekonomi, sosial, maupun politik, memiliki pengaruh besar terhadap keberhasilan implementasi program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) di Kecamatan Medang Deras, Kabupaten Batu Bara. Faktor-faktor ini menentukan sejauh mana program dapat diterima dan dijalankan secara efektif di lapangan. Hal ini diungkapkan oleh Ibu Siti Sahara, selaku Koordinator Penyuluh Perikanan Pusat, yang menjelaskan bahwa:

“Betul sekali. KUSUKA merupakan program murni dari Kementerian Kelautan dan Perikanan yang dirancang sebagai sistem identifikasi dan basis data untuk melindungi serta memberdayakan pelaku usaha perikanan. Tujuannya sangat jelas, untuk memastikan semua pelaku usaha terdata, mendapatkan perlindungan, serta bisa menjadi bagian dari pembangunan nasional. Dengan data KUSUKA, pemerintah dapat merancang program dengan lebih akurat, adil, dan tepat sasaran, yang pada akhirnya bermuara pada kesejahteraan masyarakat pesisir dan pelaku perikanan terutama di Kabupaten Batu Bara.” (*Wawancara, Rabu, 28 Mei 2025*)

Senada dengan hal tersebut, Ibu Rena, staf Seksi Perikanan Tangkap Dinas Perikanan dan Peternakan Kabupaten Batu Bara, menyampaikan:

“Ya kalau ini, dek, namanya dari pemerintah pusat langsung yang buat, otomatis program murni dari pusat dan tidak ada pungutan biaya. Tapi masyarakat pesisir ini, kalau ada pendataan atau wawancara, biasanya langsung berpikir akan dapat BLT atau Bansos. Begitu juga ketika kami turun ke lapangan, banyak dari mereka yang menganggap pendataan ini akan berujung pada bantuan uang tunai.” (*Wawancara, Rabu, 28 Mei 2025*)

Dari sisi penerima manfaat, Bapak Muhammad Nur, nelayan di Kelurahan

Pagurawan, menuturkan kondisi ekonomi masyarakat pesisir yang turut memengaruhi persepsi terhadap program KUSUKA: “Saya berharap begitu. Tapi kalau memang benar tujuannya untuk kesejahteraan, seharusnya disampaikan dengan baik ke masyarakat agar semua bisa ikut merasakan manfaatnya. Kami nelayan kecil ini juga ingin dapat bantuan alat tangkap. Lihat sendiri, kapal saya sudah banyak bolongnya, tapi tidak ada uang untuk memperbaiki. Jadi saya perbaiki sendiri.” (*Wawancara, Kamis, 29 Mei 2025*)

Pernyataan lain dari Bapak Erwindi, juga menunjukkan adanya keraguan masyarakat akibat kurangnya informasi: “Katanya sih gratis, tapi masyarakat ragu karena tidak dijelaskan secara terbuka. Kalau dijelaskan dengan jelas, saya yakin masyarakat akan antusias. Kami butuh bukti nyata, bukan hanya wacana.” (*Wawancara, Kamis, 29 Mei 2025*). Sementara Ibu Ramiah, seorang pencari kerang/kepah, menambahkan: “Ya semoga aja ya, nak, cepat datang informasi tentang KUSUKA yang kamu bilang itu. Biar kami yang tidak paham ini juga tahu apa benar ada kartu KUSUKA itu.” (*Wawancara, Jumat, 30 Mei 2025*)

Berbeda dengan kondisi di Pagurawan, Bapak Ridwan, nelayan di Desa Medang, menyampaikan bahwa masyarakat di wilayahnya menerima program KUSUKA dengan baik: “Pembuatan kartu KUSUKA tidak dipungut biaya sama sekali. Kami hanya menyerahkan berkas, dan setelah beberapa minggu kartu jadi. Masyarakat di sini menerima program ini dengan antusias. Saya percaya bahwa program ini memang dari pemerintah sebagai solusi untuk nelayan kecil agar bisa hidup lebih sejahtera.” (*Wawancara, Kamis, 29 Mei 2025*).

Pernyataan serupa juga disampaikan oleh Bapak Sadam, Bapak Sunardi, dan Bapak Muhammad Zahri, yang menegaskan bahwa proses pembuatan KUSUKA gratis dan cukup mudah, meskipun masih banyak masyarakat yang belum mengetahui keberadaan program tersebut. “Pembuatan gratis. Semua warga terima baik. Ini program bagus dan perlu diteruskan.” (*Wawancara, Kamis, 29 Mei 2025*). “Gratis dan cepat prosesnya. Mayoritas masyarakat juga bisa menerima dengan baik, dan program ini patut dilanjutkan.” (*Wawancara, Jumat, 30 Mei 2025*)

“Kartunya gratis kok, dek. Gak ribet juga ngurusnya, hanya saja masih banyak masyarakat yang belum tahu.” (*Wawancara, Jumat, 30 Mei 2025*). Berdasarkan hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa lingkungan ekonomi masyarakat pesisir yang cenderung menengah ke bawah menjadi faktor utama yang memengaruhi persepsi dan partisipasi mereka terhadap program KUSUKA. Banyak masyarakat yang masih berpikir bahwa setiap program pemerintah identik dengan bantuan langsung tunai, sehingga pendekatan komunikasi dan edukasi menjadi sangat penting.

Dari sisi sosial dan politik, program KUSUKA memiliki legitimasi yang kuat karena merupakan kebijakan resmi dan murni dari pemerintah pusat melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan. Namun, minimnya informasi dan sosialisasi di tingkat lokal menyebabkan dukungan sosial belum maksimal, dan partisipasi masyarakat masih terbatas pada kelompok tertentu yang telah terjangkau oleh penyuluh atau petugas dinas. Dengan demikian, keberhasilan implementasi program KUSUKA di Kabupaten Batu Bara sangat bergantung pada dukungan lingkungan sosial yang inklusif, kondisi ekonomi masyarakat, serta komunikasi politik dan birokrasi yang transparan dan konsisten.

A. Implementasi Program Kartu Pelaku Usaha Kelautan Dan Perikanan (Kusuka) Di Kecamatan Medang Deras Kabupaten Batubara

Implementasi program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) di Kecamatan Medang Deras, Kabupaten Batubara, merupakan upaya pemerintah dalam mewujudkan tata kelola data pelaku usaha kelautan dan perikanan yang terintegrasi. Kebijakan ini diatur melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 42 Tahun 2022, yang menegaskan pentingnya satu data (single identity) bagi pelaku usaha sektor

kelautan dan perikanan sebagai dasar dalam pemberian perlindungan, pemberdayaan, serta penyaluran bantuan pemerintah. Namun, berdasarkan hasil penelitian lapangan, implementasi kebijakan ini menghadapi berbagai kendala, baik dari sisi sumber daya, komunikasi, disposisi pelaksana, maupun kondisi sosial ekonomi masyarakat pesisir. Untuk menganalisis sejauh mana kebijakan ini telah berjalan sesuai dengan standar normatifnya, digunakan kerangka teori Van Meter dan Van Horn (1975) yang meliputi enam parameter implementasi kebijakan.

Secara normatif, kebijakan KUSUKA menetapkan bahwa seluruh pelaku usaha kelautan dan perikanan wajib memiliki kartu sebagai identitas tunggal. Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Permen KP No. 42 Tahun 2022, KUSUKA berfungsi sebagai instrumen pendataan nasional dan prasyarat bagi pelaku usaha untuk mengakses berbagai program bantuan pemerintah. Dengan demikian, sasaran kebijakan adalah seluruh nelayan dan pelaku usaha sektor perikanan, termasuk yang berada di wilayah pesisir Kecamatan Medang Deras. Namun, hasil penelitian menunjukkan adanya kesenjangan signifikan antara target dan realisasi. Dari sekitar 23.000 nelayan di Medang Deras, hanya 1.533 orang (6,6%) yang telah memiliki KUSUKA, sedangkan 93,4% lainnya belum terdaftar. Kondisi ini menunjukkan bahwa standar dan sasaran kebijakan belum tercapai secara optimal.

Faktor penyebabnya meliputi kurangnya sosialisasi program, rendahnya literasi digital masyarakat pesisir, serta orientasi ekonomi nelayan yang lebih fokus pada kebutuhan harian dibanding urusan administratif. Dengan demikian, meskipun kebijakan memiliki tujuan yang jelas, penerapannya di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan struktural dan kultural. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada ketersediaan sumber daya manusia, finansial, dan teknologi yang memadai. Dalam pedoman pelaksanaan KUSUKA, Dinas Perikanan Kabupaten Batubara dan penyuluh perikanan lapangan memiliki peran penting dalam pendataan dan pendampingan nelayan. Namun, hasil penelitian memperlihatkan bahwa jumlah penyuluh perikanan tidak sebanding dengan jumlah nelayan yang ada, sehingga pelaksanaan kegiatan pendataan berjalan lambat. Keterbatasan anggaran sosialisasi dan operasional juga menyebabkan kegiatan pendaftaran hanya dilakukan secara sporadis. Dari aspek teknologi, aplikasi KUSUKA sering mengalami gangguan teknis dan membutuhkan jaringan internet stabil, sementara di banyak desa pesisir, konektivitas masih sangat terbatas. Selain itu, infrastruktur desa belum dilengkapi dengan fasilitas digital seperti komputer dan jaringan tetap, yang membuat aparat desa kesulitan membantu proses pendaftaran. Kondisi ini menunjukkan bahwa kelemahan dalam aspek sumber daya menjadi hambatan utama yang memperlambat keberhasilan implementasi kebijakan KUSUKA di Medang Deras.

Agen pelaksana kebijakan terdiri atas Dinas Perikanan Kabupaten Batubara, penyuluh perikanan, Unit Pelaksana Teknis (UPT), dan aparat desa. Secara formal, mereka telah melaksanakan instruksi dari pemerintah pusat terkait penerapan KUSUKA. Namun, penelitian menunjukkan bahwa koordinasi antar lembaga belum optimal. Struktur birokrasi yang hierarkis membuat proses pengambilan keputusan menjadi lambat dan kaku. Peran UPT dan aparat desa juga belum maksimal dalam menjangkau masyarakat yang berada di wilayah pesisir terpencil. Pelaksanaan di lapangan masih bersifat administratif, tanpa disertai inovasi pendekatan sosial kepada nelayan. Misalnya, aparat desa lebih berfokus pada pengisian formulir dan pelaporan, tanpa strategi komunikasi yang efektif kepada masyarakat. Kondisi ini menunjukkan bahwa karakteristik agen pelaksana yang terlalu birokratis menyebabkan implementasi kebijakan tidak responsif terhadap kebutuhan dan

realitas masyarakat lokal.

Disposisi pelaksana mencerminkan sikap, komitmen, dan pemahaman para pelaksana terhadap tujuan kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksana program di Medang Deras memiliki sikap mendukung secara administratif, namun kurang menunjukkan komitmen dan inovasi di lapangan. Sosialisasi hanya dilakukan satu kali melalui pertemuan umum, tanpa adanya pendekatan langsung kepada masyarakat atau sistem “jemput bola” bagi nelayan yang mengalami kendala teknis. Penyuluh dan aparat desa lebih berperan sebagai pelaksana instruksi, bukan sebagai fasilitator aktif. Sikap yang pasif ini memperkuat teori Van Meter dan Van Horn (1975) yang menyatakan bahwa disposisi pelaksana yang lemah dapat menjadi penghambat utama keberhasilan implementasi, bahkan ketika sumber daya dan standar kebijakan sudah tersedia. Komunikasi yang efektif antar lembaga merupakan faktor krusial dalam pelaksanaan kebijakan publik. Dalam konteks program KUSUKA, komunikasi idealnya terjalin dengan baik antara Kementerian Kelautan dan Perikanan, Dinas Perikanan Kabupaten Batubara, penyuluh lapangan, dan pemerintah desa.

Namun, hasil penelitian memperlihatkan bahwa alur komunikasi masih kurang efektif. Banyak nelayan yang tidak mengetahui manfaat maupun prosedur pendaftaran KUSUKA. Informasi yang disampaikan dari pusat ke daerah sering kali tidak tersosialisasi secara merata. Aparat desa pun sering mengalami kebingungan terhadap prosedur teknis, sehingga informasi yang diterima masyarakat menjadi tidak konsisten. Kurangnya koordinasi antar lembaga menyebabkan proses verifikasi dan validasi data nelayan menjadi lambat, serta menimbulkan kesalahpahaman di tingkat masyarakat. Oleh karena itu, komunikasi yang tidak efektif antar organisasi menjadi salah satu hambatan serius dalam pelaksanaan program KUSUKA di lapangan.

Lingkungan eksternal merupakan faktor yang tidak kalah penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Di Medang Deras, lingkungan sosial dan ekonomi masyarakat pesisir cenderung menjadi penghambat daripada pendukung. Tingkat pendidikan yang rendah serta minimnya literasi digital membuat masyarakat sulit memahami prosedur administrasi berbasis aplikasi. Dari sisi ekonomi, mayoritas nelayan berada pada kelompok menengah ke bawah, sehingga lebih fokus pada pemenuhan kebutuhan harian dibanding mengikuti proses pendaftaran yang dianggap tidak mendesak. Sementara dari aspek politik, dukungan dari pemerintah desa dan kecamatan masih minim. Program KUSUKA belum menjadi prioritas dalam agenda pemerintahan lokal, dan belum ada kebijakan turunan di tingkat daerah yang mendorong percepatan pendataan. Kondisi ini menunjukkan bahwa lingkungan sosial, ekonomi, dan politik di Medang Deras belum sepenuhnya mendukung keberhasilan program KUSUKA. Dukungan yang lemah dari pemangku kepentingan lokal serta rendahnya kesadaran masyarakat menghambat upaya pemerintah pusat untuk mewujudkan satu data nasional di sektor kelautan dan perikanan.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Implementasi Program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) di Kecamatan Medang Deras, Kabupaten Batubara, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaannya masih belum optimal dalam mendukung perlindungan dan pemberdayaan pelaku usaha kelautan dan perikanan. Sebagian besar masyarakat belum sepenuhnya merasakan manfaat program ini karena berbagai kendala di lapangan. Dari dimensi ukuran dan tujuan kebijakan, meskipun sasaran KUSUKA jelas untuk mendata dan melindungi pelaku usaha perikanan, ukuran keberhasilannya belum diterapkan secara konkret oleh penyuluh di lapangan. Akibatnya, capaian program sulit diukur. Dimensi sumber daya menunjukkan keterbatasan penyuluh perikanan dan minimnya fasilitas pendukung, sehingga banyak masyarakat belum mengetahui program KUSUKA. Pada dimensi karakteristik agen pelaksana, meski petugas telah ditunjuk secara resmi dan memiliki kompetensi dasar, pelaksanaan di lapangan masih memerlukan pembinaan dan pengawasan agar berjalan lebih efektif. Dimensi disposisi pelaksana memperlihatkan bahwa para pelaksana mendukung program, namun kurang proaktif dalam sosialisasi dan pendampingan kepada masyarakat. Sementara itu, komunikasi antarorganisasi sudah berjalan di tingkat pemerintah, tetapi belum efektif menjangkau masyarakat pesisir yang minim literasi digital. Akibatnya, pemahaman tentang manfaat KUSUKA masih rendah. Dari dimensi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik, kondisi ekonomi masyarakat pesisir yang lemah dan minimnya dukungan politik lokal membuat partisipasi masyarakat rendah. Dengan demikian, keberhasilan implementasi KUSUKA di Kecamatan Medang Deras sangat bergantung pada peningkatan sosialisasi, dukungan sumber daya, dan komitmen bersama antara pemerintah dan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Affendi, S., & Lince. (2024). *Implementasi program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan bagi nelayan di Pasie Nan Tigo Kota Padang*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/380226262_Implementasi_Program_Kartu_Pelaku_Usaha_Kelautan_dan_Perikanan_bagi_Nelayan_di_Pasie_Nan_Tigo_Kota_Padang
- Almunawir. (2012). *Implementasi program Kartu Fasilitas Bahan Bakar Minyak (BBM) di Kota Tanjungpinang*. Jurusan Ilmu Pemerintahan, Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Politik Raja Haji.

- Daniarsyah, D. (2020). Efektivitas pelaksanaan kebijakan program Kartu KUSUKA pada Kementerian Kelautan dan Perikanan. *JIPAGS (Journal of Indonesian Public Administration and Governance Studies)*. <https://doi.org/10.31506/jipags.v3i2.7552>
- Eriyanti, F., & Yanto, S. (2019). Efektivitas pemanfaatan Kartu Nelayan dalam rangka pemberdayaan nelayan tradisional di Kecamatan Koto Tangah Kota Padang. *Jurnal Ranah Research*.
- Himawan, B. (2022). *Analisis efektivitas pemanfaatan Kartu KUSUKA dalam rangka pemberdayaan nelayan (Studi kasus Kampung Nelayan Untia Kecamatan Bringkanaya Kota Makassar)* (Doctoral dissertation, Universitas Hasanuddin).
- Himawan, B., Arief, A. A., Fachry, M. E., & Amri, A. (2021). Analisis efektivitas pemanfaatan Kartu KUSUKA dalam rangka pemberdayaan nelayan (Studi kasus Kampung Nelayan Untia Kecamatan Bringkanaya Kota Makassar). *Journal Ponggawa*, 1(1), 1–14.
- Hanavi, R. (2025). Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Keluarga Miskin di Kelurahan Pekan Binjai Kecamatan Binjai Kota Binjai (Studi Kasus pada Dinas Sosial Kota Binjai dan Kantor Kelurahan Pekan Binjai). *Al-Faqih: Jurnal Ilmu Sosial dan Teknik*, 1(4), 74-85.
- Jambak, S., Rudhani, G. H., Manurung, A. S., & Saragih, Y. (2025). The Transformation of the Colonial Press System into the Modern Era: A Qualitative Approach to the Role of the Media in Social Change. *Komunika*, 21(02), 13-19.
- Ken. (2020, March 5). *Kenapa harus punya Kartu KUSUKA*. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pamekasan. Retrieved from <https://perikanan.pamekasankab.go.id/kenapa-harus-punya-kartu-kusuka.html>
- Kautsar, A. A., Sazali, H., & Manurung, A. S. (2025). Sentiment Analysis of Rapper Azealia Bank's Statement About "Indonesia is the World's Trash Can" on Social Media X (@azealiaslacewig). *Electronic Journal of Education, Social Economics and Technology*, 6(2), 659.
- Manurung, A. S., & Pohan, S. (2024). Pengaruh kualitas pelayanan publik dan citra institusi terhadap kepuasan mahasiswa Ilmu Komunikasi UIN Sumatera Utara yang berdampak pada word of mouth. *Jurnal Peurawi: Media Kajian Komunikasi Islam*, 7(1), 129-146.
- Perdana, R. (2017). *Strategi Dinas Peternakan, Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pesisir Barat dalam pemberdayaan nelayan (Studi di Kecamatan Pesisir Tengah Kabupaten Pesisir Barat)* (Undergraduate thesis, Universitas Lampung).
- Refi, M., & Nurbaiti. (2023). Analisis manajemen pelayanan Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) di Dinas Perikanan terkait kepuasan pembudidaya ikan di Kecamatan Galang Kabupaten Deli Serdang. *INNOVATIVE: Journal of Social Science Research*, 3(4).
- Ritonga, N. A. G., Zahara, C., & Manurung, A. S. (2025). Gaya Hidup Hedonis pada Remaja Masa Kini: Pengaruh Media Sosial dan Lingkungan Sosial. *WISSEN: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 3(3), 229-238.
- Rachman, M., Santoso, B., & Manurung, A. S. (2024). WAVE OF HASHTAGS ON SOCIAL MEDIA: NETIZENS'ACCEPTANCE OF THE HASHTAG#TIDAKPERCAYAPOLISI. *OPINI: Journal of Communication and Social Science*, 1(3), 10-25.
- Viola, B., & Arif, L. (2022). Efektivitas pelaksanaan program Kartu Pelaku Usaha Kelautan

¹Uliria Wati Azzahra S, ² Simson Ginting

dan Perikanan (KUSUKA) bagi masyarakat nelayan di Kecamatan Bulak Kota Surabaya. *TRITON: Jurnal Manajemen Sumberdaya Perairan*, 18(1), 10–19.

Zaid, H. (2023). *Implementasi program Kartu KUSUKA bagi nelayan di Desa Margasari Kabupaten Lampung Timur*. Digital Repository Universitas Lampung.