

PROSES PERENCANAAN PENGEMBANGAN BUDIDAYA PERIKANAN DI KOTA PEKALONGAN

Mochtar Sanusi, Mardiyono, dan Suryadi

Program Magister Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Jl. Veteran Malang

e-mail: mochtar_perikanan@yahoo.com

Abstract: *Based on declining capture fisheries production in Pekalongan in recent years due to over-fishing in the Java Sea, then efforts to increase fish production is currently directed towards the development of aquaculture. Potential aquaculture about 18% of the area of Pekalongan, but it has not made a significant contribution to the income of the people. The process of aquaculture development planning as an early stage in the process of regional development is expected to absorb the aspirations of the people and be able to explore the potential of the area. This research aims to describe and analyze the process of aquaculture development planning in Pekalongan, supporting factors and obstacles in process of aquaculture development planning in Pekalongan. The method used is qualitative descriptive approach. Analysis of the data by using analysis Miles and Huberman. Based on the results of the study indicate that partisipation of stakeholder are less involved, planning dominated by top-down and technocratic approach, factors supporting are fisheries personnel, strategic plan documents, legislation, and aquaculture potential, while inhibiting factors, the lack of skilled human resources in the field of planning, less participation of fish farmers, coordination still weak, and limited budget.*

Keywords: *development planning, the development of aquaculture, stakeholder.*

Abstrak: Dilatar belakangi oleh menurunnya produksi perikanan tangkap di Kota Pekalongan dalam beberapa tahun terakhir akibat kondisi overfishing di Laut Jawa, maka upaya peningkatan produksi perikanan saat ini diarahkan pada pengembangan budidaya perikanan. Potensi budidaya perikanan mencapai sekitar 18% dari luas wilayah Kota Pekalongan, namun hal tersebut belum memberikan kontribusi yang signifikan bagi pendapatan masyarakat. Proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan sebagai tahapan awal dalam proses pembangunan daerah diharapkan dapat menyerap aspirasi masyarakat dan mampu menggali potensi wilayah. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan di Kota Pekalongan, faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan di Kota Pekalongan. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Analisis data menggunakan metode analisis Miles dan Huberman. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi stakeholder pembudidaya ikan kurang dilibatkan, perencanaan didominasi oleh pendekatan top down dan teknokratik, faktor-faktor pendukung adalah adanya penyuluh perikanan, dokumen perencanaan strategis, peraturan perundang-undangan, dan potensi budidaya perikanan, sedangkan faktor penghambat antara lain kurangnya SDM yang ahli di bidang perencanaan, minimnya keterlibatan pembudidaya ikan, koordinasi masih lemah dan keterbatasan anggaran.

Kata kunci: perencanaan pembangunan, pengembangan budidaya perikanan, stakeholder.

PENDAHULUAN

Kondisi perairan teritorial yang terletak di kawasan barat Indonesia, seperti Selat Malaka, Laut Jawa, Laut Flores, dan Laut Cina Selatan menunjukkan adanya gejala lebih tangkap (over fishing) (Nikijuluw, 2002 dalam Muhammad, 2011:5). Dampak dari eksploitasi sumberdaya perikanan tangkap secara berlebihan terutama kawasan barat Indonesia juga berimbas pada penurunan produksi perikanan tangkap di Kota Pekalongan, dimana sebagian besar nelayannya menangkap ikan di Laut Jawa. Penurunan produksi perikanan tangkap di Kota Pekalongan mencapai sekitar 70% dalam sepuluh tahun terakhir (tahun 2001 sebanyak 71.550 ton dan tahun 2011 sebanyak 18.698 ton).

Penurunan produksi perikanan tangkap di Kota Pekalongan disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain kondisi tangkap lebih (*over fishing*) di Laut Jawa sehingga menyebabkan daerah penangkapan ikan semakin jauh, biaya perbekalan dan operasional semakin tinggi, penjualan ikan sebagian diantaranya dilakukan di pulau-pulau terdekat. Kondisi ini pada akhirnya berdampak pada berkurangnya jumlah kapal penangkap ikan dan menurunnya hasil tangkapan dalam beberapa tahun terakhir. Kondisi yang berbeda dapat dijumpai pada perikanan budidaya. Potensi perikanan budidaya mencapai 819 ha atau 18,10% dari luas wilayah Kota Pekalongan, yang terdiri dari potensi budidaya perikanan air payau (*tambak*) sebanyak 720 ha dan potensi budidaya perikanan tawar sebanyak 99 ha. Dari potensi perikanan budidaya tersebut, yang dimanfaatkan untuk budidaya *tambak* sebesar 333 ha (46,25%) dan untuk budidaya air tawar mencapai 3,64 ha (3,68%). Seiring dengan pertambahan jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan protein hewani yang sehat, maka permintaan ikan sebagai bahan pangan yang sehat semakin meningkat. Sehubungan dengan hal tersebut, maka upaya pemenuhan kebutuhan ikan pada masa mendatang bertumpu pada pengembangan budidaya perikanan.

Menyadari pentingnya pengembangan budidaya perikanan, DPPK Kota Pekalongan sebagai satu-satunya institusi pemerintah di Kota Pekalongan yang bertanggungjawab terhadap keberhasilan pengembangan budidaya perikanan diharapkan dapat membuat perencanaan pembangunan yang baik. Untuk menyusun sebuah perencanaan pembangunan yang baik, perlu memperhatikan berbagai aspek normatif, teoritis dan pengalaman empiris di lapangan.

Permasalahan terkait perencanaan pembangunan telah diungkap dalam berbagai penelitian dan kajian. Beberapa diantaranya seperti studi tentang *Dinamika Proses Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Lampung Tengah* yang dilakukan oleh Ely Therisia Darma (2007), menunjukkan bahwa pemerintah mendominasi dalam proses perencanaan pembangunan perikanan. Penelitian perencanaan pembangunan yang dilakukan Agustiningtyas Marini (2012) menunjukkan hasil bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan kehutanan masih rendah, yang disebabkan oleh belum ada keterlibatan kelompok tani ataupun unsur kehutanan dalam pelaksanaan musrenbang. Dharmawan (2009), dalam penelitian perencanaan pembangunan bidang pertanian di Kabupaten Sukabumi menemukan permasalahan bahwa faktor penghambat dalam perencanaan meliputi tingkat kemampuan masyarakat dalam melakukan perencanaan masih terbatas, tenaga fungsional perencanaan belum ada di Dinas Peternakan Kabupaten Sukabumi dan keterbatasan dana baik dalam proses penyusunan perencanaan maupun dalam membiayai kegiatan yang telah direncanakan.

Berbagai permasalahan perencanaan pembangunan seperti yang diperoleh dari hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa kegiatan perencanaan pembangunan masih menimbulkan berbagai masalah yang memerlukan pengkajian sehingga diperlukan adanya upaya-upaya perbaikan. Dari hasil observasi dan informasi yang diperoleh, masyarakat jarang sekali mengusulkan program atau kegiatan yang terkait pengembangan budidaya perikanan. Kenyataan ini diperkuat oleh laporan penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan di Kecamatan Pekalongan Utara Tahun 2014 yang menunjukkan bahwa kegiatan yang diusulkan masyarakat tidak ada yang terkait dengan pengembangan budidaya perikanan dan tidak adanya peserta musrenbang yang berasal dari kelompok pembudidaya ikan. Sebagaimana diketahui bahwa Kecamatan Pekalongan Utara merupakan satu-satunya daerah pesisir yang memiliki potensi budidaya perikanan terbesar di Kota Pekalongan. Perlunya melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan diperlukan untuk menghasilkan perencanaan yang baik.

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan di Kota Pekalongan, faktor-faktor yang mendukung dan menghambat dalam proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan di Kota Pekalongan.

METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan jenis deskriptif yang bertujuan untuk mengungkapkan beberapa fakta dan mencari gambaran yang menyeluruh, mengkaji secara mendalam dan alamiah. Penelitian kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam yang mengandung makna atau nilai di balik yang tampak (Sugiyono, 2011 h.9). Fokus penelitian ini berkaitan dengan proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan di Kota Pekalongan yang meliputi tahapan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) dan proses perencanaan program dan kegiatan di Dinas Pertanian, Peternakan dan Kelautan (DPPK) Kota Pekalongan, faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan di Kota Pekalongan.

Lokasi penelitian di Kota Pekalongan, dengan pertimbangan bahwa daerah ini memiliki potensi budidaya perikanan dan merupakan wilayah pesisir yang cocok untuk pengembangan budidaya perikanan. Sedangkan situs penelitian di Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Pekalongan, Kantor DPPK Kota Pekalongan, Kantor Kecamatan Pekalongan Utara, Kantor Kecamatan Pekalongan Selatan, Kantor Kelurahan Degayu, Kantor Kelurahan Yosorejo, Kantor Kuripan Lor, dan rumah informan.

Pengumpulan data dilakukan di wilayah-wilayah yang merupakan lokasi pengembangan budidaya perikanan, meliputi dua kecamatan yaitu Kecamatan Pekalongan Utara dan Kecamatan Pekalongan Selatan; serta empat kelurahan, terdiri dari Kelurahan Degayu, Kelurahan Bandengan, Kelurahan Yosorejo, dan Kelurahan Kuripan Lor. Kecamatan Pekalongan Utara merupakan satu-satunya wilayah pesisir di Kota Pekalongan dan merupakan lokasi pengembangan budidaya ikan air payau, sedangkan Kecamatan Pekalongan Selatan merupakan lokasi pengembangan budidaya ikan air tawar. Adapun Kelurahan Degayu merupakan lokasi pengembangan budidaya udang, Kelurahan Bandengan sebagai lokasi pengembangan budidaya bandeng, kelurahan Yosorejo sebagai lokasi pengembangan budidaya lele, dan Kelurahan Kuripan Lor sebagai lokasi pengembangan budidaya ikan hias.

Sumber data dalam penelitian ini berasal dari informan, dokumen, dan peristiwa. Adapun teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Analisis data dilakukan sejak awal sampai proses penelitian berlangsung dengan menggunakan analisis data model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (2007, h.20) yang meliputi reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi. Sedangkan keabsahan data dilakukan dengan uji kepercayaan, keteralihan, kebergantungan, dan kepastian.

HASIL DAN PEMBAHASAN**Proses Perencanaan Pengembangan Budidaya Perikanan di Kota Pekalongan**

Pemerintah Kota Pekalongan telah melaksanakan proses musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) tahun 2014 untuk menyusun Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Tahun Anggaran 2015. Proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan di Kota Pekalongan secara normatif mekanismenya sama dengan perencanaan pembangunan daerah pada umumnya, yaitu dilaksanakan secara berjenjang melalui tahapan musrenbang tingkat kelurahan, musrenbang tingkat kecamatan, forum SKPD, dan musrenbang kota. Untuk menghasilkan perencanaan yang baik, proses perencanaan musrenbang idealnya menggunakan lima pendekatan, yaitu teknokratis, partisipatif, politis, top down, dan bottom up. Adapun proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan dapat dijelaskan melalui tahapan musrenbang serta proses perencanaan program dan kegiatan di DPPK berikut ini.

Pertama, musrenbang kelurahan di empat kelurahan yaitu Kelurahan Degayu, Kelurahan Bandengan, Kelurahan Yosorejo, dan Kelurahan Kuripan Lor dilaksanakan setelah adanya penjarangan aspirasi masyarakat dan rebug warga tahunan (RWT). Musrenbang Kelurahan dihadiri oleh Camat, Lurah, Ketua RT/RW, Koordinator BKM, Ketua LPM, Ketua PKK, Ketua Karang Taruna, Komite Sekolah, perwakilan dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Pekalongan, Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perlindungan Perempuan dan Anak, dan Keluarga Berencana (BPMP2AKB), Dinas Kesehatan, dan Dinas Pekerjaan Umum. Sedangkan stakeholder dari kelompok pembudidaya ikan (pokdakan) dan DPPK sebagai instansi yang berwenang dalam pengembangan budidaya perikanan tidak diundang dan tidak hadir dalam musrenbang kelurahan. Jumlah usulan yang dihasilkan sebanyak 171 usulan, sebagian besar usulan didominasi kegiatan pembangunan fisik dan pengadaan peralatan, yaitu sebanyak 125 usulan (73,10%), sedangkan sisanya sebanyak 46 usulan (26,90%) merupakan kegiatan non fisik. Sedangkan usulan kegiatan yang terkait pengembangan budidaya perikanan hanya ada 1 (satu) usulan (0,58%).

Pelaksanaan musrenbang di wilayah-wilayah pengembangan budidaya perikanan tersebut tidak dihadiri stakeholder pengembangan budidaya perikanan, sehingga belum mencerminkan perencanaan partisipatif. Dilihat dari segi usulan juga belum menggambarkan adanya penggalian potensi wilayah dimana usulan yang mendukung pengembangan budidaya perikanan masih sangat minim. Keterlibatan kelompok dalam perencanaan pembangunan sangat penting, sebagaimana disampaikan Suryono (2010, h.254-255) bahwa partisipasi masyarakat dilakukan untuk memadukan model top down dan bottom up agar program pembangunan diterima masyarakat dan sesuai kebutuhan serta agar rakyat merasa ikut memiliki terhadap pelaksanaan dan hasil-hasil pembangunan. Sedangkan Riyadi dan Bratakusumah (2004, h.309) menyatakan bahwa pembangunan semestinya diawali dengan mengidentifikasi potensi dan kebutuhan masyarakat.

Kedua, pelaksanaan musrenbang kecamatan di Kecamatan Pekalongan Utara dan Kecamatan Pekalongan Selatan dihadiri oleh: Camat, delegasi dari musrenbang kelurahan (Lurah, Koordinator BKM, Ketua LPM, Ketua PKK, Ketua Karang Taruna), anggota DPRD dapil setempat, Bappeda, BPM2KB, Dinkes, DPPKAD, dan DPU. Sedangkan pokdakan dan DPPK tidak diundang dan tidak hadir dalam musrenbang kecamatan. Dari 171 usulan yang dihasilkan dari musrenbang kelurahan mengalami penajaman di musrenbang kecamatan menjadi 87 usulan (50,88%) dan usulan terkait pengembangan budidaya perikanan hanya ada 1 usulan.

Minimnya keterlibatan pokdakan dikarenakan undangan peserta musrenbang umumnya hanya diberikan kepada peserta musrenbang yang menduduki jabatan atau posisi tertentu dalam lembaga pemerintahan setingkat kecamatan maupun delegasi musrenbang kelurahan. Partisipasi masyarakat tidak nampak karena tidak diberi kesempatan untuk berpartisipasi atau dibenarkan berpartisipasi, baik dalam pengambilan keputusan dalam perencanaan pembangunan, pemantauan dan evaluasi serta pemanfaatan hasil pembangunan yang akan dicapai (Mardikanto dan Soebiato, 2013 h.97).

Ketiga, pelaksanaan Forum SKPD dihadiri antara lain oleh Kepala SKPD atau yang mewakili, delegasi dari Musrenbang Kecamatan, Bappeda, dan stakeholder. Sedangkan stakeholder perikanan yang hadir adalah Kelompok Tani dan Nelayan Andalan (KTNA) Kota Pekalongan, KUD Makaryo Mino, dan Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) Kota Pekalongan, Stakeholder tersebut tidak mewakili kelompok pembudidaya ikan. Stakeholder yang diundang seharusnya atas masukan SKPD terkait, namun pada tahun ini Bappeda tidak melakukan konfirmasi ulang kepada SKPD yang bersangkutan. Hal ini menunjukkan bahwa koordinasi antara Bappeda dengan SKPD masih lemah dalam menentukan stakeholder. Ketidakhadiran stakeholder dari pokdakan tersebut menyebabkan program dan kegiatan yang mendukung pengembangan budidaya perikanan tidak memperoleh masukan sehingga perencanaan sepenuhnya dari DPPK. Koordinasi dalam perencanaan pembangunan sangat dibutuhkan, sebagaimana pendapat Kunarjo (2002, h.23-27) bahwa perencanaan pembangunan

yang baik harus mempunyai koordinasi. Sedangkan Riyadi dan Bratakusumah (2004, h.310) menyatakan bahwa koordinasi diperlukan untuk menyelaraskan serta memadukan kegiatan-kegiatan pembangunan yang dilakukan antar pelaku pembangunan yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat.

Keempat, pelaksanaan musrenbang kota antara lain dihadiri Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau yang mewakili, delegasi kecamatan, organisasi/kelompok masyarakat, swasta dan stakeholder lainnya. Sedangkan stakeholder perikanan yang hadir adalah klaster perikanan, dimana hal ini belum mempresentasikan dari kepentingan pokdakan. Organisasi yang menaungi pokdakan adalah UPP (unit pelayanan dan pengembangan) yang tidak diundang dan tidak hadir dalam musrenbang kota. Narasumber yang hadir antara lain: Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekalongan, yang menyampaikan pokok-pokok pikiran DPRD. Pokok-pokok pikiran DPRD seharusnya disampaikan pada saat penyusunan rancangan awal RKPD. Hasil pelaksanaan musrenbang digunakan sebagai bahan penyusunan rancangan akhir Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang selanjutnya ditetapkan menjadi RKPD Kota Pekalongan. RKPD berisi program dan kegiatan prioritas pembangunan daerah di Kota Pekalongan. Penetapan skala prioritas akan mengarahkan pada tujuan pembangunan, sebagaimana disampaikan Tjokroamidjojo (1995b, h.15) bahwa salah satu unsur penting untuk mencapai tujuan pembangunan adalah penetapan skala prioritas.

Proses Perencanaan Program dan Kegiatan di DPPK

Perencanaan program dan kegiatan yang mendukung pengembangan budidaya perikanan akan dikompilasi dengan rencana program dan kegiatan lainnya untuk menyusun rancangan Rencana Kerja (Renja) SKPD. Rancangan Renja SKPD selanjutnya akan disampaikan dalam Forum SKPD untuk memperoleh masukan sebagai bahan penyempurnaan Renja SKPD. Adapun proses perencanaan program dan kegiatan yang dilakukan di DPPK dapat diuraikan dalam tahapan perencanaan sebagaimana disampaikan oleh Abe (2005, h.77-84), yang meliputi penyelidikan, perumusan masalah, identifikasi daya dukung, perumusan tujuan, menetapkan langkah-langkah, dan penentuan anggaran, berikut ini.

Pertama, penyelidikan yang dilakukan berupa penjangkauan aspirasi masyarakat kelompok pembudidaya ikan (pokdakan) dengan cara pembinaan pokdakan, penyuluhan dan menghadiri rapat pokdakan. Pengumpulan data dilakukan untuk menggali potensi sumber daya, permasalahan-permasalahan yang berkembang di masyarakat, dan untuk mengetahui apa yang dibutuhkan atau dikehendaki masyarakat khususnya pembudidaya ikan dalam mengelola usaha budidaya perikanan. Penyuluh perikanan disamping melaksanakan tugas dan fungsi penyuluhan juga membantu dalam melakukan pengumpulan data, dimana umumnya penyuluh juga merangkap sebagai petugas statistik perikanan budidaya serta menjadi penghubung antara DPPK dengan masyarakat pembudidaya ikan. Disamping aspirasi yang disampaikan secara lisan, pembudidaya dapat menyampaikan aspirasinya secara tertulis dalam bentuk proposal kegiatan. Data dan informasi yang dikumpulkan digunakan sebagai bahan dalam penyusunan rencana program dan kegiatan yang mendukung pengembangan budidaya perikanan. Abe(2005, h.78) menyatakan bahwa tahap awal dalam proses perencanaan adalah penyelidikan, yaitu proses mengetahui, menggali dan mengumpulkan persoalan-persoalan yang berkembang di masyarakat. Sedangkan Kartasmita (1997, h.49) menyatakan bahwa perencanaan yang baik memerlukan informasi yang memadai, diantaranya statistik. Dari hasil penyelidikan dapat diketahui bahwa potensi perikanan budidaya sebesar 819 ha atau sekitar 18% dari luas wilayah Kota Pekalongan, dimana pemanfaatannya masih rendah dan masih dapat terus dikembangkan.

Kedua, perumusan masalah dilakukan dengan mengolah dan menganalisis data yang dilakukan oleh personil DPPK dengan cara mengumpulkan data-data yang diperoleh dan berusaha menemukan kaitan atau hubungan satu sama lainnya sebagai bahan pembuatan rumusan masalah. Abe (2005, h.79) bahwa proses analisis sebagai tindakan untuk menemukan kaitan antara satu fakta dengan

fakta yang lain. Apa yang dirumuskan harus sederhana, jelas dan kongkrit. Selanjutnya dikatakan bahwa pada tahap perumusan masalah merupakan tahap mengolah data dan informasi yang diperoleh pada tahap penyelidikan untuk mengetahui gambaran yang lebih lengkap, utuh, dan mendalam (Abe, 2005 h.79). Perumusan masalah dilakukan oleh personil DPPK tanpa melibatkan masyarakat pembudidaya ikan dalam hal pengambilan keputusan rumusan masalah tersebut, namun pokdakan berperan dalam memberikan informasi yang digunakan sebagai bahan perumusan masalah. (Abe, 2005 h.79-80) menyatakan bahwa agar rumusan masalah tepat mencerminkan kebutuhan dari masyarakat, tidak ada cara lain selain melibatkan masyarakat dalam proses tersebut. Dari hasil perumusan masalah dapat diketahui bahwa permasalahan utama dalam pengembangan budidaya perikanan adalah kerusakan sarana dan prasarana budidaya akibat bencana rob, kualitas SDM pembudidaya masih rendah, permodalan, harga pakan cukup tinggi dan serangan penyakit ikan.

Ketiga, identifikasi daya dukung yang dilakukan oleh DPPK terutama berkaitan dengan pemanfaatan data potensi dan sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan. Berdasarkan identifikasi daya dukung dapat diketahui bahwa potensi lahan budidaya cukup besar, adanya dukungan teknologi budidaya perikanan dari Balai Besar Pengembangan Budidaya Air Payau (BBPBAP) Jepara, adanya penyuluh perikanan, dan jumlah SDM pembudidaya ikan cukup memadai untuk menunjang tercapainya tujuan pengembangan budidaya perikanan dan target produksi perikanan budidaya. Sedangkan dilihat dari sumber daya keuangan, menunjukkan adanya kenaikan anggaran kegiatan yang mendukung pengembangan budidaya perikanan dalam beberapa tahun terakhir. Identifikasi daya dukung dilakukan untuk mendukung pengembangan budidaya perikanan di Kota Pekalongan yang diarahkan kepada penggunaan teknologi semi intensif, dimana teknologi tersebut diyakini dapat meningkatkan produksi perikanan budidaya secara signifikan. Abe (2005, h.80) menyatakan bahwa identifikasi daya dukung merupakan keseluruhan aspek yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan.

Identifikasi daya dukung sebagaimana dilakukan oleh personil DPPK diperlukan agar perencanaan perencanaan yang disusun telah mempertimbangkan sumber daya yang ada sehingga dapat digunakan secara efektif dan efisien untuk mendukung tujuan pengembangan budidaya perikanan dan mencapai target yang telah ditetapkan. (Abe, 2005 h.81) menyatakan bahwa identifikasi daya dukung diperlukan agar rencana kerja yang disusun tidak bersifat asal-asalan. Selanjutnya Tjokroamidjojo (1995b, h.9) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan merupakan pengalokasian penggunaan sumber-sumber pembangunan yang terbatas adanya, untuk mencapai tujuan-tujuan dan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara lebih efisien dan efektif.

Keempat, perumusan tujuan dilakukan pada saat penyusunan Renstra SKPD, yang merupakan masukan dari bidang-bidang yang ada di DPPK. Dengan demikian, tujuan pengembangan budidaya perikanan mengacu pada Renstra DPPK Tahun 2010-2015, yaitu: 1) mengelola sumber daya pertanian, peternakan, perikanan dan kelautan secara lestari berkelanjutan; 2) meningkatkan produktifitas dan daya saing produk pertanian, peternakan, perikanan, dan kelautan berbasis pengetahuan; 3) memperkuat kelembagaan dan sumber daya masyarakat pesisir secara terintegrasi; 4) meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir. Rumusan tujuan tersebut menunjukkan adanya keinginan untuk melakukan perubahan ke arah lebih baik dan tujuan yang ingin dicapai dalam jangka waktu 5 tahun. Abe (2005, h.82) menyatakan bahwa setiap usaha perubahan untuk keperluan membangun ditujukan agar tercapai suatu kualitas kehidupan yang lebih baik dan lebih bermakna. Rumusan tujuan memberikan arah yang jelas mengenai tujuan pengembangan budidaya perikanan sehingga dapat dijadikan sebagai pedoman dalam menyusun rencana program dan kegiatan yang dilakukan oleh DPPK. Abe (2005, h.82) menyatakan bahwa tujuan merupakan kondisi yang hendak dicapai atau keadaan yang diinginkan sehingga dilakukan sejumlah upaya untuk mencapainya.

Berdasarkan hasil penyelidikan, rumusan masalah, dan identifikasi daya dukung maka ditetapkan target yang ingin dicapai. Salah satunya adalah penetapan target produksi perikanan budidaya sebagaimana tercantum dalam Renstra DPPK Tahun 2010-2015, yaitu adanya target kenaikan produksi dari 329 ton pada tahun 2010 menjadi 1.128 ton pada tahun 2015 atau mengalami kenaikan rata-rata sebesar 27,95 % per tahun. Sehubungan dengan hal tersebut, maka perencanaan program dan kegiatan yang mendukung pengembangan budidaya diarahkan pada upaya-upaya untuk mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan.

Kelima, penetapan langkah-langkah yang dilakukan oleh DPPK dalam bentuk rencana program dan kegiatan untuk mendukung pengembangan budidaya perikanan dengan berpedoman pada Renstra SKPD yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pekalongan. Abe (2005, h.83) menyatakan bahwa menetapkan langkah-langkah merupakan proses membuat rumusan yang lebih tuntas dalam sebuah rencana tindakan yang memuat antara lain apa yang hendak dicapai dan kegiatan yang hendak dilakukan. Sedangkan Stoner dan Freeman (1989, h. 145) menyebutkan bahwa pembuatan rencana tahunan harus mengacu pada rencana strategis atau rencana jangka menengah yang ada.

Berdasarkan tujuan pengembangan budidaya perikanan sebagaimana tercantum dalam Renstra DPPK, maka perencanaan program dan kegiatan diarahkan pada beberapa hal sebagai berikut: (a) memanfaatkan potensi budidaya sumberdaya perikanan, antara lain dengan revitalisasi tambak dan memanfaatkan lahan-lahan sawah yang terinterusi air laut dengan budidaya jaring tancap (penculture); (b) meningkatkan produktifitas perikanan dan daya saing produk perikanan dengan menerapkan teknologi budidaya semi intensif dan menjaga kualitas hasil perikanan; (c) meningkatkan kualitas SDM perikanan dengan melaksanakan kegiatan penyuluhan, dan pelatihan teknis budidaya ikan; (d) meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir dengan menerapkan pola budidaya semi intensif sehingga hasil yang diperoleh lebih menguntungkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, DPPK telah menetapkan langkah-langkah yang secara konkrit dituangkan dalam rencana program dan kegiatan mencakup 9 kegiatan yang mendukung pengembangan budidaya perikanan. Dari 9 kegiatan yang diusulkan tersebut, sebagian besar digunakan untuk pengembangan budidaya air payau sedangkan sisanya untuk budidaya air tawar. Hal ini menunjukkan bahwa perencanaan program dan kegiatan yang mendukung pengembangan budidaya perikanan di Kota Pekalongan difokuskan untuk mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan. Abe (2005, h.33) menyatakan bahwa suatu perencanaan seharusnya mempunyai sifat terfokus, sederhana, bisa dilakukan, dan jelas sumber daya pendukungnya. Rencana program dan kegiatan tersebut dikompilasi dengan rencana program dan kegiatan lainnya menjadi rancangan Rencana Kerja (Renja) SKPD.

Keenam, penentuan anggaran dilakukan dengan mengalokasikan anggaran tiap-tiap bidang oleh Kepala DPPK berdasarkan pencapaian target-target RPJMD yang dijabarkan ke dalam Renstra SKPD, plafon anggaran tahun sebelumnya, dan kondisi permasalahan yang berkembang di masyarakat. Abe (2005, h.84) menyatakan bahwa penentuan anggaran yaitu usaha untuk menyusun alokasi anggaran atau sumber daya yang tersedia. Rencana program dan kegiatan untuk mendukung pengembangan budidaya perikanan mencapai 9 usulan, terdiri dari usulan kegiatan yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK) sebanyak 3 usulan, Dana Alokasi Umum (DAU) sebanyak 5 kegiatan, dan bantuan keuangan (Bankeu) propinsi sebanyak 1 usulan. Sedangkan dilihat dari nilai nominal anggaran yang diusulkan, sebagian besar bersumber dari dana DAK (69,87%), sisanya dari anggaran DAU (16,16%), dan Bankeu Propinsi (13,97%). Hal ini dilakukan karena keterbatasan dana yang berasal dari DAU sehingga harus mencari dana dari luar seperti DAK dan Bankeu Propinsi. Usulan-usulan program dan kegiatan yang bersumber dari dana DAK, maupun Bankeu propinsi menyebabkan program dan kegiatan yang diusulkan tersebut mengikuti program dan kegiatan dari

pusat dan provinsi. Hal ini menunjukkan bahwa perencanaan program dan kegiatan yang mendukung pengembangan budidaya perikanan didominasi oleh pendekatan top down, yaitu mengikuti kebijakan dan program dari pusat atau instansi di atasnya. Kuncoro (2004, h. 54) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan terdiri dari proses top down dan bottom up, namun dalam kenyataannya masih banyak didominasi pendekatan top down.

Penyusunan rencana program dan kegiatan yang mendukung pengembangan budidaya perikanan dilakukan antara lain dengan mempertimbangkan potensi pengembangan perikanan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat, pangsa pasar, dan ketersediaan anggaran. Kartasmita (1997, h.57-58) menyatakan bahwa penganggaran mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan perencanaan.

Faktor-Faktor Pendukung

Fakto-faktor pendukung proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan antara lain: Pertama, adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam pelaksanaan musrenbang adalah Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.54 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Berdasarkan dasar hukum yang digunakan tersebut, maka kedudukan perencanaan pembangunan daerah sangat kuat dan memberikan pedoman mengenai mekanisme perencanaan pembangunan daerah. Riyadi dan Bratakusumah (2004, h.30) menyebutkan bahwa aturan-aturan atau kebijakan-kebijakan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan pembangunan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi perencanaan pembangunan daerah.

Kedua, adanya dokumen perencanaan RPJMD dan Renstra SKPD yang menjadi pedoman dalam penyusunan perencanaan tahunan. Dokumen yang digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rencana program dan kegiatan tahunan adalah dokumen RPJMD, dan Renstra SKPD. Ketiga, adanya penyuluh perikanan yang berperan membantu dalam menyediakan data yang dibutuhkan untuk perencanaan pengembangan budidaya perikanan. Penyuluh perikanan di Kota Pekalongan memiliki peran ganda, yaitu melaksanakan tugas dan fungsi penyuluhan perikanan serta berperan juga sebagai pengumpul data perikanan yang dibutuhkan sebagai bahan dalam penyusunan rencana kegiatan serta berperan sebagai penghubung antara SKPD dengan kelompok pembudidaya ikan (pokdakan). Lippit (1958) dalam Mardikanto dan Soebiato (2013, h.141) menyebutkan bahwa penyuluh disamping berperan dalam melaksanakan kegiatan penyuluhan juga berperan sebagai penghubung antara pemerintah dan masyarakat serta harus mampu mendiagnosa masalah atau kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan masyarakat.

Keempat, adanya potensi perikanan budidaya yang cukup besar. Potensi areal perikanan budidaya sekitar 18% dari luas wilayah Kota Pekalongan dengan pemanfaatan masih rendah sehingga diperlukan perencanaan yang baik agar dapat dikelola secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Riyadi dan Bratakusumah (2004, h.15) menyatakan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan perencanaan pembangunan daerah adalah aspek lingkungan.

Faktor-Faktor Penghambat

Faktor-faktor penghambat proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan antara lain: Pertama, kurangnya SDM yang ahli di bidang perencanaan. Instansi di tingkat kelurahan, kecamatan maupun SKPD pada umumnya belum mempunyai SDM yang ahli di bidang perencanaan. Perencanaan di tingkat SKPD masih banyak terjadi usulan-usulan kegiatan yang sifatnya mengulang kegiatan dan belum menggali potensi dan permasalahan sehingga tidak jelas output dan dampaknya, serta masih banyak ditemukan kegiatan yang tidak berpedoman pada Renstra SKPD dan RPJMD.

Sedangkan SDM yang mengikuti musrenbang tingkat kelurahan dan kecamatan juga masih banyak yang belum memahami potensi wilayahnya sehingga kegiatan yang diusulkan masih belum bisa membedakan antara keinginan dan kebutuhan, serta banyaknya usulan kegiatan yang masih didominasi oleh pembangunan fisik sehingga terkadang belum mencerminkan sebuah perencanaan pembangunan dalam arti yang menyeluruh. Kurangnya pemahaman di bidang perencanaan dapat mempengaruhi kualitas perencanaan yang dihasilkan. Riyadi (2005, h.25), bahwa perencana selaku SDM perencana merupakan “motor” penggerak perencanaan, yang mempengaruhi kualitas perencanaan yang dihasilkan.

Kedua, minimnya keterlibatan stakeholder pengembangan budidaya perikanan. Keterlibatan stakeholder pengembangan budidaya perikanan, yaitu kelompok pembudidaya ikan masih sangat minim, bahkan seringkali tidak terwakili dalam musrenbang. Ketidakhadiran kelompok pembudidaya ikan dalam musrenbang dikarenakan tidak adanya undangan dari panitia penyelenggara musrenbang. Undangan peserta musrenbang tingkat kelurahan yang menentukan Lurah setempat, sedangkan undangan peserta musrenbang di tingkat kecamatan yang menentukan Camat setempat. Undangan peserta musrenbang biasanya diberikan kepada peserta yang memiliki jabatan tertentu di lembaga-lembaga di tingkat kelurahan maupun kecamatan atau mempunyai pengaruh di lingkungan setempat, seperti Ketua LPM, Koordinator BKM, Ketua RT/RW, tokoh masyarakat, Ketua Karang Taruna, dan Ketua PKK Kelurahan/Kecamatan. Hal ini dapat terjadi karena pada umumnya pembudidaya ikan memiliki tingkat pendidikan yang rendah sehingga tidak menduduki posisi atau jabatan tertentu di wilayahnya. Disamping itu mereka dipandang tidak memiliki kecakapan yang memadai dalam hal perencanaan sehingga pada akhirnya tidak dilibatkan dalam musrenbang. Abe (2005, h.30) menyatakan bahwa ketidakterlibatan masyarakat dalam perencanaan lebih disebabkan oleh faktor intelektualitas yang dipandang tidak memadai. Ketidakhadiran kelompok pembudidaya ikan dalam musrenbang menyebabkan kepentingan mereka kurang terakomodir dalam musrenbang. Abe (2005, h.30) mengatakan bahwa kegagalan dalam realisasi perencanaan lebih disebabkan tidak terlibatnya massa rakyat dalam proses perencanaan

Ketiga, kurangnya koordinasi dalam pelaksanaan musrenbang. Koordinasi yang dilakukan dalam proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan masih lemah. Hal ini dapat dilihat dari minimnya keterlibatan stakeholder pengembangan budidaya perikanan dimana pelaksanaan musrenbang kelurahan maupun kecamatan tidak mengundang peserta/ perwakilan dari kelompok pembudidaya ikan maupun DPPK selaku instansi yang berwenang dalam pengembangan budidaya perikanan. Demikian juga koordinasi antara panitia penyelenggara musrenbang di tingkat Forum SKPD maupun musrenbang kota, dimana stakeholder yang diundang seharusnya atas masukan SKPD yang bersangkutan, namun hal ini tidak dilakukan pada musrenbang tahun ini dan hanya berdasarkan peserta musrenbang pada tahun sebelumnya. Lemahnya koordinasi merupakan salah satu penyebab minimnya keterlibatan stakeholder dalam musrenbang, dan dapat dikatakan sebagai salah satu faktor penghambat pada upaya menghasilkan perencanaan yang partisipatif. Kunarjo (2002, h.24) bahwa perencanaan pembangunan yang baik harus mempunyai koordinasi.

Keempat, adanya keterbatasan anggaran. Usulan-usulan yang disampaikan masyarakat dalam proses musrenbang umumnya sangat banyak dan hanya sebagian kecil saja yang dapat dipenuhi, hal ini antara lain karena keterbatasan anggaran. Demikian halnya dengan usulan-usulan dari pokdakan yang biasanya disampaikan melalui penyuluh perikanan, banyak yang tidak bisa dipenuhi karena keterbatasan anggaran. Hal ini dapat mempengaruhi partisipasi peserta musrenbang pada musrenbang tahun berikutnya serta dapat mempengaruhi keterlibatan pokdakan dalam menyalurkan aspirasinya karena kecewa banyak usulan yang tidak diakomodir. Conyers (1992 h. 199) menyatakan bahwa masyarakat enggan berpartisipasi karena harapan-harapan mereka tidak terpenuhi. Selanjutnya disampaikan bahwa masyarakat kurang antusias berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan

karena merasa bahwa partisipasinya dalam perencanaan tersebut tidak mempunyai pengaruh pada rencana akhir (Conyers, 1992 h.186). Sedangkan Riyadi dan Bratakusumah (2004, h.38) menyampaikan bahwa salah satu aktor yang berpengaruh dalam perencanaan pembangunan adalah faktor pendanaan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap fokus permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan di Kota Pekalongan yang dilakukan melalui tahapan musrenbang di wilayah-wilayah yang merupakan lokasi pengembangan budidaya perikanan belum sepenuhnya menyerap aspirasi masyarakat. Pemangku kepentingan (stakeholder) dari kelompok pembudidaya ikan seringkali tidak dilibatkan dalam musrenbang serta penggalian potensi wilayah belum dilakukan secara optimal. Sedangkan proses perencanaan program dan kegiatan pengembangan budidaya perikanan di Dinas Pertanian, Peternakan dan Kelautan (DPPK) Kota Pekalongan secara umum sudah sesuai dengan proses perencanaan sebagaimana yang disampaikan oleh Abe, yang meliputi penyelidikan, perumusan masalah, identifikasi daya dukung, perumusan tujuan, penetapan langkah-langkah, dan penentuan anggaran. Dilihat dari pendekatan perencanaan yang digunakan, proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan di Kota Pekalongan masih didominasi oleh pendekatan top down dan teknokratik. Faktor pendukung dalam proses perencanaan pengembangan budidaya perikanan adalah adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah, adanya dokumen RPJMD dan Renstra SKPD yang menjadi pedoman dalam penyusunan perencanaan program dan kegiatan, adanya penyuluh perikanan, dan potensi sumber daya perikanan budidaya cukup besar. Sedangkan faktor penghambat dalam proses perencanaan adalah kurangnya SDM yang ahli di bidang perencanaan, minimnya keterlibatan kelompok pembudidaya ikan dalam perencanaan, kurangnya koordinasi, dan keterbatasan anggaran.

DAFTAR RUJUKAN

- Abe, Alexander. 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Penerbit Pembaruan. Yogyakarta
- Conyers, Diana. 1992. *Perencanaan Sosial Di Dunia Ketiga Suatu Pengantar*. Susetiawan (Penerjemah). Gadjah Mada University Press. Yogyakarta
- Darma, Ely Therisia. 2007. *Dinamika Proses Perencanaan Pembangunan Daerah (Suatu Kajian Tentang Proses Perencanaan Pembangunan Perikanan di Kabupaten Lampung Tengah)*. Tesis Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang.
- Dharmawan, Dian Nurdiansyah Adam, 2009. *Perencanaan Pembangunan Bidang Pertanian (Studi Kasus Upaya Dinas Peternakan Kabupaten Sukabumi dalam Memberdayakan Peternak Sapi Potong)*. Tesis Magister Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Malang.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1997. *Administrasi Pembangunan, Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Pustaka LP3ES Indonesia : Jakarta
- Kunarjo, 2002. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*. Penerbit Universitas Indonesia. Jakarta
- Mardikanto, Totok dan Soebiakto, Poerwoko. 2013. *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Penerbit Alfabeta. Bandung
- Marini, Agustiningtyas. 2012. *Kajian Efektivitas Perencanaan Pembangunan Kehutanan Dalam Perspektif Perencanaan Strategis*. Tesis Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang.
- Miles, Matthew B. and Huberman A. Michael. 2007. *Analisis Data Kualitatif : Buku Sumber tentang Metode –metode Baru*. Rohidi, Tjejep Rohendi (penerjemah). UI Press. Jakarta.

REFORMASI

ISSN 2088-7469 (Paper) ISSN 2407-6864 (Online)

Vol. 4, No. 2, 2014

- Muhammad, Sahri. 2011. Kebijakan Pembangunan Perikanan dan Kelautan: Pendekatan Sistem. UB Press. Malang
- Riyadi dan Bratakusumah, D.Supriady. 2004. Perencanaan Pembangunan Daerah. Gramedia. Jakarta
- Stoner, James Arthur Finch, and R. Edward Freeman (1989). Management Fourth Edition, United States of America. Prentice Hall, inc.
- Sugiyono. 2011. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D. Alfabeta. Bandung
- Suryono, Agus. 2010. Dimensi-Dimensi Prima Teori Pembangunan. UB Press. Malang
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1995b. Perencanaan Pembangunan. Penerbit PT. Toko Gunung Agung. Jakarta