`

PARTISIPASI MASYARAKAT NELAYAN DI SUMATERA UTARA DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN DITINJAU DARI PERSPEKTIF HAK ATAS PEMBANGUNAN

PARTICIPATION OF NORTH SUMATERA'S FISHERMENS IN POLICY MAKING FROM THE PERSPECTIVE OF RIGHTS TO DEVELOPMENT

Hakki Fajriando
Peneliti Pertama Badan Penelitian dan Pengembangan HAM
Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak-Hak Kelompok Khusus Kementerian Hukum dan HAM
Jl. H.R. Rasuna Said Kav 4-5, Kuningan Jakarta Selatan 12940
email : **hfajriando@yahoo.com**

Abstract

Over the past few years, fisherman communities become the focus of various government pro-poor policies. However, reality shows those programmes have failed to increase the degree of life of fishermen in Indonesia and reduce poverty among fisherman. One of the issues was the lack of compatibility of those programs with fisherman's needs, due to the lack of their participation in policy-making process. The right to development outlined that the preparation and implementation of development programs should prioritize public participation and the active role of the community, from the planning, all the way to the implementation, monitoring and evaluation of those programs. This article seeks to analyze the involvement of fishing communities in North Sumatra in the planning and budgeting process of those government programs. As a qualitative research, data collection is done through Focus Group Discussion and in-depth interviews that were supported by literatery study. The results showed that the participation of fishing communities in North Sumatra in policy-making is relatively minimal. Likewise, planning and budgeting some fisheries program aimed at fishermen does not directly accomodate their participation. Recommendations given are that the involvement of groups of poor fishermen can be instituted, as a formal mechanism for fisherman to channel their aspirations directly to enable it to be accommodated by the government.

Keywords: *Fisherman, Policy, Right to Development.*

Abstrak

Selama beberapa tahun terakhir, masyarakat nelayan telah menjadi sasaran dari berbagai *pro-poor policies* dari pemerintah. Meski demikian, realitas menunjukkan hal tersebut belum mampu meningkatkan derajat hidup nelayan di Indonesia serta mengurangi angka kemiskinan nelayan. Salah satu persoalan yang mengemuka adalah ketidaksesuaian program-program tersebut dengan kebutuhan masyarakat nelayan yang antara lain disebabkan oleh kurangnya partisipasi masyarakat nelayan dalam pembuatan kebijakan. Padahal, konsep hak atas pembangunan menggariskan bahwa penyusunan dan pelaksanaan program-program pembangunan haruslah mengutamakan partisipasi masyarakat dan peran aktif masyarakat, tidak saja pada tahap perencanaan namun juga pada tahap pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi. Artikel ini berupaya untuk menganalisis keterlibatan masyarakat nelayan di Sumatera Utara dalam proses perencanaan dan penganggaran program-program yang ditujukan kepada mereka. Sebagai penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan melalui *Focus Group Discussion* (FGD) serta wawancara mendalam yang didukung oleh studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat nelayan di Sumatera Utara dalam pembuatan kebijakan masih relatif minimal.

Begitu juga penyusunan rencana dan penganggaran beberapa program perikanan tangkap yang ditujukan pada nelayan masih belum melibatkan partisipasi nelayan miskin secara langsun. Rekomendasi yang diberikan agar keterlibatan kelompok nelayan miskin dapat dilembagakan, maka diperlukan suatu mekanisme yang dapat secara formal menampung aspirasi nelayan sekaligus memampukan nelayan untuk menyalurkan aspirasinya secara langsung.

Kata Kunci: Nelayan, Kebijakan, Hak atas Pembangunan.

PENDAHULUAN

Citra nelayan masih sangat identik dengan kemiskinan. Nelayan bahkan disebut sebagai masyarakat termiskin dari kelompok masyarakat lainnya (*the poorest of the poor*). Kusnadi (2003) menyatakan bahwa tingkat sosial ekonomi yang rendah merupakan ciri umum kehidupan nelayan. Hal senada dinyatakan oleh Retno Winahyu dan Sentiasih dalam Mubyarto (1993) bahwa nelayan, khususnya nelayan kecil dan tradisional, dapat digolongkan sebagai lapisan sosial yang paling miskin jika dibandingkan secara seksama dengan kelompok masyarakat lain di sektor pertanian.

Sebagai salah satu golongan masyarakat yang paling miskin di Indonesia, kelompok nelayan menjadi salah satu fokus dari berbagai program dan kebijakan yang bernuansa "pro-poor" di Indonesia, sebagaimana tertera dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan Indonesia (MP3KI). MP3KI pada salah satu programnya di Kluster IV (Program Pro Rakyat), telah memuat berbagai Program Peningkatan Kehidupan Nelayan. Namun, secara umum program-program tersebut tidak membuat nasib nelayan menjadi lebih baik dari pada sebelumnya (Fauzi, 2005), dikarenakan tidak meratanya semua nelayan menerima bantuan tersebut. Dapat dilihat kondisi nelayan di Sumatera Utara berdasarkan hasil penelitian BPP Propinsi Tahun 2012 berjudul Kajian Perspektif dan Aspiratif Keluarga Nelayan terhadap Kesejahteraan Sosial, dikatakan bahwa kondisi nelayan Sumatera Utara masih pada tingkat kesejahteraan yang rendah.

Dapat dikatakan kebijakan pemerintah saat ini tidak memihak masyarakat miskin, dilihat dari banyaknya kebijakan penanggulangan kemiskinan bersifat top down dan selalu menjadikan masyarakat sebagai obyek, bukan subyek. Kebijakan tersebut juga dianggap belum tepat sasaran dan tidak sesuai dengan kebutuhan mereka.

Kegagalan dalam mencapai sasaran dari sebuah program pembangunan biasanya terjadi akibat kurangnya partisipasi masyarakat. Sehingga sejalan dengan upaya mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, dan semakin besarnya tuntutan terhadap pelaksanaan tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*), maka kebijakan pembangunan yang berpihak kepada masyarakat miskin harus lebih ditingkatkan dan dioptimalkan. Partisipasi masyarakat menjadi hal yang sangat penting dalam mencapai keberhasilan dan keberlanjutan program pembangunan. Partisipasi berarti keikutsertaan seseorang ataupun sekelompok masyarakat dalam suatu kegitan secara sadar.

Jnabrabota Bhattacharyya (Ndraha, 1990) mengartikan partisipasi sebagai pengambilan bagian dalam kegiatan bersama. Partisipasi dalam sebuah sistem politik yang demokratis merupakan sarana utama untuk menjaga kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat tersebut terutama diwujudkn melalui penyaluran aspirasi rakyat (warga) kepada pemerintah serta keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan. Partisipasi masyarakat juga sangat penting untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penyelenggara negara. Singkatnya, partisipasi merupakan hak sekaligus kewajiban warga untk

menegakkan tatapemerintahan yang baik (*good governance*).

Kondisi inilah yang mendorong Bappenas mengembangkan konsep *Pro-Poor Planning and Budgeting* sejak tahun 2008 dalam rangka pengembangan kebijakan Pro-Poor. Penyusunan dan pelaksanaan program-program pembangunan haruslah mengutamakan partisipasi masyarakat, tidak saja pada tahap perencanaan namun juga pada tahap pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi. Hal ini dilakukan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan dan penurunan kemiskinan.

Di sisi perencanaan yang bersifat partisipatif, penyusunan rencana yang lebih mengutamakan dan menampung aspirasi masyarakat sangat diperlukan. Demikian juga penyusunan alokasi anggaran yang lebih berpihak kepada masyarakat yang kurang beruntung terus dilakukan. Anggaran Pro-Poor dapat dipahami sebagai anggaran yang berpihak pada orang miskin.

Proses anggaran mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan didesain untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin. Keberpihakkan ini tercermin dalam kebijakan program serta proyek-proyek yang disusun dan dilaksanakan. Dengan demikian anggaran Pro-Poor adalah kebijakan anggaran yang dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin, sehingga hak-hak dasarnya dapat dipenuhi melalui program-program yang dirancang dalam kebijakan anggaran.

Di dalam Permendagri No. 30 tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008, sudah diatur secara jelas, bahwa prinsip penyusunan APBD mensyaratkan 6 hal yang harus dipenuhi, yaitu: partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektifitas anggaran, serta taat azas (Soby Yuwono dkk.; 2008: 126-128). Melalui proses dapat dilihat keterlibatan kelompok miskin dalam memformulasikan kebijakan anggaran. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat miskin untuk terlibat dalam tahap-tahap penanggaran menjadi penting untuk diamati.

Hal ini sejalan dengan pengakuan PBB pada hak masyarakat atas pembangunan, yang merupakan salah satu hak asasi yang fundamental yang berakar. Hak atas pembangunan ini juga tertera pada Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik serta Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Deklarasi ini menyatakan dengan tegas bahwa hak atas pembangunan adalah hak yang tidak dapat dicabut (*an inalienable right*) dengan dasar pemikiran bahwa setiap individu memiliki hak untuk berpartisipasi, berkontribusi dan menikmati pembangunan ekonomi, sosial, budaya, dan politik. Dengan memperhatikan kondisi nelayan di Sumatera Utara yang secara umum kesejahteraannya masih memprihatinkan, maka menjadi penting untuk melihat bagaimana partisipasi nelayan dalam proses perumusan kebijakan pemerintah untuk mengetahui pemenuhan hak mereka atas pembangunan.

HAK ATAS PEMBANGUNAN

Hak atas pembangunan merupakan salah satu hak asasi yang fundamental yang berakar pada piagam PBB, Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia, Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, serta Kovenan Internasional Tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Deklarasi Hak Atas Pembangunan, yang diterima Majelis Umum PBB lewat resolusi No. 41/128 tanggal 4 Desember 1986, membuat hak ini menjadi eksplisit. Deklarasi ini menyatakan dengan tegas bahwa hak atas pembangunan adalah hak yang tidak dapat dicabut (*an inalienable right*) dengan dasar

pemikiran bahwa setiap individu memiliki hak untuk berpartisipasi, berkontribusi, dan menikmati pembangunan ekonomi, sosial, budaya, dan politik.

Hak atas pembangunan ini ditegaskan kembali pada tahun 1995 lewat Deklarasi Kopenhagen, yang menegaskan hubungan antara hak asasi manusia dengan proses pembangunan. Melalui konsensus barunya, Deklarasi Kopenhagen menyatakan bahwa masyarakat harus ditempatkan sebagai pusat perhatian untuk pembangunan yang berkelanjutan, berjanji untuk memerangi kemiskinan serta membantu terwujudnya integrasi sosial yang stabil, aman, dan berkeadilan sosial untuk semua. Sebagai konsekuensi dari hak yang tidak bisa dicabut (*an inalienable right*), proses pembangunan dan segenap hasilnya seharusnya bisa dinikmati oleh seluruh masyarakat. Pembangunan seharusnya menjamin pemenuhan terhadap unsur-unsur hak asasi manusia secara nyata, seperti hak atas pangan kesehatan, partisipasi politik, dan lain sebagainya.

Pembangunan haruslah berpusat pada rakyat dan membuka kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk turut berpartisipasi dan berkontribusi. Sejauh ini, strategi pembangunan yang diimplementasikan di banyak negara masih menggunakan pendekatan yang berbasis pada pemenuhan (*need based approach*). Pendekatan pembangunan yang berbasis pada kebutuhan sesungguhnya sifatnya sangat terbatas dan hanya akan memenuhi target jangka pendek. Dalam pendekatan pembangunan yang berbasis pada kebutuhan masyarakat akan lebih ditempatkan sebagai objek pembangunan, bukan menjadi subjek pembangunan. Masyarakat tidak diberi kesempatan untuk berpartisipasi dan berkontribusi untuk merancang strategi pembangunan yang dibutuhkannya. Masyarakat semata-mata hanya akan menerima pembangunan yang telah ditentukan oleh negara, meskipun strategi pembangunan yang dijalankannya seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Arah utama dari pendekatan pembangunan yang berbasis hak asasi manusia bertujuan untuk memberi pengaruh bagi adanya akuntabilitas dan keseimbangan dalam proses pembangunan, antara masyarakat sebagai pemegang hak dengan negara sebagai pemangku tanggung jawab yang berkewajiban untuk memenuhi hak-hak warga negaranya. Pendekatan pembangunan yang berbasis hak memberikan ruang yang luas kepada bagi rakyat untuk berpartisipasi, berkontribusi, dan menikmati hasil pembangunan dalam segala aspek yang mendukung terhadap pemenuhan nilai-nilai penghormatan dan pemajuan hak asasi manusia, baik hak sipil dan politik, maupun hak ekonomi, sosial, dan budaya.

Pendekatan pembangunan yang berbasis hak asasi manusia menekankan pula pentingnya akuntabilitas dari para pembuat kebijakan dan dari berbagai pihak lain yang tindakan-tindakannya memiliki akibat terhadap hak asasi. Hak akan berkaitan dengan tugas negara selaku pengemban mandat, dan tugas menuntut adanya akuntabilitas. Oleh karena itu, pengaturan institusional serta pengaturan legal/ administratif yang menjamin adanya akuntabilitas yang dimasukkan ke dalam strategi pembangunan menjadi aspek intrinsik dalam pendekatan pembangunan yang berbasis hak asasi. Meskipun para pelaksana kebijakan harus memutuskan sendiri mekanisme akuntabilitas mana yang paling sesuai dengan kasus mereka, tetapi semua mekanisme tersebut harus bisa diakses, bersifat transparan. dan efektif dalam pencapaian tujuan. Keuntungan lain dari pendekatan pembangunan yang berbasis hak asasi manusia adalah pendekatan tersebut memiliki kekuatan untuk melindungi strategi pembangunan dari dampak korupsi yang merugikan.

Perilaku koruptif akan sulit berkembang ketika masyarakat memiliki akses terhadap informasi, kebebasan berpendapat, partisipasi dan akuntabilitas, serta semua aspek utama hak asasi lainnya.

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN

Partisipasi masyarakat menjadi hal yang sangat penting dalam mencapai keberhasilan dan keberlanjutan program pembangunan. Partisipasi berarti keikutsertaan seseorang ataupun sekelompok masyarakat dalam suatu kegiatan secara sadar. Jnabrabota Bhattacharyya (Ndraha, 1990) mengartikan partisipasi sebagai pengambilan bagian dalam kegiatan bersama. Partisipasi dalam sebuah sistem politik yang demokratis merupakan sarana utama untuk menjaga kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat tersebut terutama diwujukan melalui penyaluran aspirasi rakyat (warga) kepada pemerintah serta keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan. Partisipasi masyarakat juga sangat penting untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penyelenggara negara. Singkatnya, partisipasi merupakan hak sekaligus kewajiban warga untuk menegakkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*)

Kegagalan dalam mencapai sasaran dari sebuah program pembangunan biasanya terjadi akibat kurangnya partisipasi masyarakat. Keadaan ini dapat terjadi karena beberapa sebab (Kartasasmita, 1997), antara lain: *Pertama*, Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil masyarakat dan tidak menguntungkan rakyat banyak; *Kedua*, Pembangunan meskipun dimaksudkan menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud itu; *Ketiga*, Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat dan rakyat memahaminya, tetapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman mereka; *Keempat*, Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat tetapi sejak semula rakyat tidak diikutsertakan.

Konsep ini memberikan makna bahwa masyarakat akan berpartisipasi secara sukarela apabila mereka dilibatkan sejak awal dalam proses pembangunan melalui program pemberdayaan. Ketika mereka mendapatkan manfaat dan merasa memiliki terhadap program pemberdayaan, maka dapat dicapai suatu keberlanjutan dari program pemberdayaan.

Bentuk partisipasi yang diberikan masyarakat dalam tahap pembangunan ada beberapa bentuk. Menurut Ericson (dalam Slamet, 1994:89) bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan terbagi atas 3 tahap, yaitu: *Pertama*, Partisipasi di dalam tahap perencanaan (*idea planing stage*). Partisipasi pada tahap ini maksudnya adalah pelibatan seseorang pada tahap penyusunan rencana dan strategi dalam penyusunan kepanitian dan anggaran pada suatu kegiatan/proyek. Masyarakat berpartisipasi dengan memberikan usulan, saran dan kritik melalui pertemuan-pertemuan yang diadakan; *Kedua,*Partisipasi di dalam tahap pelaksanaan (*implementation stage*). Partisipasi pada tahap ini maksudnya adalah pelibatan seseorang pada tahap pelaksanaan pekerjaan suatu proyek. Masyarakat disini dapat memberikan tenaga, uang ataupun material/barang serta ide-ide sebagai salah satu wujud partisipasinya pada pekerjaan tersebut; *Ketiga*, Partisipasi di dalam pemanfaatan (*utilitazion stage*). Partisipasi pada tahap ini maksudnya adalah pelibatan seseorang pada tahap pemanfaatan suatu proyek setelah proyek tersebut selesai dikerjakan. Partisipasi masyarakat pada tahap ini berupa tenaga dan uang untuk mengoperasikan dan memelihara proyek yang telah dibangun.

Di Indonesia, Partisipasi masyarakat tersebut tercermin dalam Musyawarah perencanaan dan pembangunan (Musrenbang) yang dimulai dari

tingkat desa. Hasil Musrenbang ini sebagai dasar bagi pemerintah daerah utuk menyusun Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Plafon dan Prioritas Anggaran (PPA) yang kemudian akan dijadikan dasar oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk menyusun Rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD. Dan RKA-SKPD ini kemudian akan dibahas oleh TAPD dengan Tim anggaran DPRD untuk menyusun Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD). Permasalahannya, regulasi tentang musrenbang ternyata masih membatasi ruang partisipasi masyarakat dalam pembangunan Indonesia. Dalam Musrenbang, masyarakat hanya dilibatkan pada konteks perencanaan dan pembangunan, sedangkan pada fase penyusunan anggaran masyarakat tidak dilibatkan, fase penyusunan anggaran menjadi kewenangan pemerintah.

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM KONSEP KEBIJAKAN *PRO POOR*

Pengertian "Kebijakan Pro-Miskin" berarti kebijakan yang mendukung pengentasan kemiskinan. Secara lebih spesifik kebijakan ini bertujuan untuk mendukung dan mempermudah penduduk miskin melepaskan diri dari kemiskinan. Dalam pandangan Klasen (2008) dan Duclos (2009), kebijakan yang didorong melalui pertumbuhan ekonomi digolongkan *pro-poor* jika pertumbuhan ekonomi menimbulkan pertumbuhan rata-rata pendapatan kelompok miskin yang lebih besar dibandingkan dengan pertumbuhan rata-rata pendapatan kelompok yang bukan miskin.

Bappenas (2008: 9-11) mendefinisikan Perencanaan dan Penganggaran yang Berpihak pada Masyarakat Miskin/*Pro-poor Planning and Budgeting* (P3B) sebagai proses perencanaan dan penganggaran yang menempatkan penanggulangan kemiskinan sebagai prioritas utama. Rencana dan anggaran dikatakan berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*) apabila:

- Rencana dan anggaran bertujuan untuk mengatasi penyebab-penyebab kemiskinan dan membantu masyarakat miskin mengakses dan memanfaatkan semua sumber daya yang dibutuhkan untuk keluar dari kemiskinan.
- Masyarakat miskin memperoleh perhatian khusus/ lebih, misalnya, prioritas kegiatan lebih banyak dan anggaran yang lebih besar daripada kelompok masyarakat lainnya.
- Rencana dan anggaran berbagai sektor diarahkan pada wilayah-wilayah dengan jumlah penduduk miskin cukup besar atau memiliki masalah kemiskinan, baik bersifat langsung seperti misalnya penanganan kasus gizi buruk, maupun tidak langsung misalnya melalui pembangunan prasarana air minum, pasar atau pabrik untuk penjual atau pekerja informal.
- Rencana pembangunan yang disusun ditujukan untuk memberi manfaat maksimal bagi rakyat miskin terkait pencapaian target-target Tujuan Pembangunan Millenium.
- Masyarakat miskin secara aktif berperan serta dalam seluruh proses pembangunan dimulai dari identifikasi, penyusunan rencana, pelaksanaan, monitoring, hingga evaluasi program/kegiatan pengurangan kemiskinan.

Rencana pembangunan yang bersifat *pro-poor* adalah rencana yang disusun melalui proses partisipatif dan diprioritaskan untuk mengatasi akar permasalahan kemiskinan, yang berpengaruh terhadap pencapaian MDGs dan difokuskan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat miskin. Sementara Anggaran *Pro poor* dapat dipahami sebagai anggaran yang berpihak pada orang miskin. Proses anggaran mulai dari perencanaan sampai pelaksanaan didesain

untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin. Keberpihakan ini tercermin dalam kebijakan program serta proyek-proyek yang disusun dan dilaksanakan.

Di dalam Permendagri No. 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008, sudah diatur secara jelas, bahwa prinsip penyusunan APBD mensyaratkan 6 hal yang harus dipenuhi, yaitu: partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektivitas anggaran, serta taat azas (Sony Yuwono, dkk; 2008; 126 - 128). Melalui proses dapat dilihat keterlibatan kelompok miskin dalam memformulasikan kebijakan anggaran. Oleh karena itu partisipasi masyarakat miskin untuk terlibat dalam tahap-tahap penggangaran menjadi penting untuk diamati. Selain aspek partisipasi, juga perlu dilihat aspek transparansi dan akuntabilitasnya. Di dalamnya termasuk akses terhadap semua data tentang anggaran, artinya informasi tersebut disediakan.

METODE PENGUMPULAN DATA

Dalam pengumpulan data, digunakan metode *Focus Group Discussion* (FGD) dan wawancara mendalam yang didukung oleh studi pustaka. FGD antara kelompok nelayan dan pemerintah dilakukan secara terpisah. Hal ini dilakukan untuk memberikan keleluasaan pada masing-masing peserta FGD untuk menjawab pertanyaan yang diajukan, Sehingga FGD dilakukan sebanyak 3 (tiga) kali dengan jumlah peserta kurang lebih 45 (empat puluh lima) orang pada 2 lokasi penelitian tersebut. Karena pada setiap FGD dilibatkan kurang lebih 15 orang partisipan yang dapat mewakili pada setiap unsur.

Wawancara dilakukan dengan dua bentuk. Wawancara terstruktur yang dilakukan dipandu oleh peranyaan-pertanyaan yang telah disiapkan sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti. Sedangkan wawancara tak terstruktur dilakukan ketika jawaban berkembang di luar pertanyaan-pertanyaan tersruktur namun tidak terlepas dari permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini wawancara dilakukan baik terhadap pegawai pemerintah kota/kabupaten dan provinsi maupun dengan nelayan guna memperoleh penjelasan atau informasi lebih lanjut tentang informasi yang belum diperoleh dari observasi FGD dan dokumentasi. Informan yang diwawancarai secara mendalam berasal dari sejumlah SKPD seperti Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, dan pengurus organisasi nelayan yakni Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia, dan Serikat Nelayan Sumatera Utara (SNSU) serta nelayan itu sendiri. SKPD yang diwawancara adalah Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Sosial, Dinas Tenaga Kerja, Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan di 2 lokasi penelitian yaki kota Tanjung Balai dan Kabupaten Serdang Bedagai.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kondisi Riil Kemiskinan Nelayan Sumatera Utara

Penelitian yang dilakukan oleh Elfindri di pantai barat Sumatra menemukan relatif tingginya angka kemiskinan rumah tangga nelayan. Ditemukan sebanyak 82% rumah tangga menguasai penghasilan 40% terendah, sementara hanya 6,4% rumah tangga yang menguasai 20% kelompok penghasilan tertinggi. Angka ketimpangan penghasilan sesama rumah tangga nelayan ditemukan dengan indeks Gini setinggi 0,54, sementara untuk kelompok rumah tangga Gini Indonesia pada rentang 0,3-0,4 (Elfindri, 2002).

Dalam masyarakat nelayan ditemukan adanya kelas pemilik modal dan kelas pekerja. Kelas pemilik yang dapat dinyatakan sebagai juragan,

kesejahteraannya relatif lebih baik karena menguasai faktor produksi seperti kapal, mesin alat tangkap maupun faktor pendukungnya seperti es, garam dan kelengkapan lainnya. Kelas pekerja atau penerima upah dari pemilik merupakan mayoritas, dan kalaupun mereka berusaha memiliki sendiri alat produksi, umumnya masih sangat konvensional, sehingga produktivitasnya kurang berkembang, "...kelompok inilah yang terus berhadapan dan digeluti oleh kemiskinan". (Ninda, 2009). Data menunjukkan jumlah nelayan di Sumut sekitar 321.000 orang yang tersebar di 13 kabupaten dan kota, dan dari jumlah tersebut, nelayan tradisional mencapai 70 persen, nelayan menengah 20 persen dan nelayan skala besar 10 persen. Berarti, nelayan yang termarginalkan adalah sekitar 70 persen dari jumlah nelayan (sekitar 224 ribu lebih) nelayan masih berada di bawah garis kemiskinan (Ulumuddin, 2009).

Namun, sebagian nelayan tetap memaksakan diri melaut meski harus menghadapi besarnya ombak dan tidak mendapatkan ikan yang cukup banyak. Kelompok nelayan ini tetap memaksakan diri karena kebutuhan rumah tangga disebabkan tidak memiliki uang pada masa kritis. "Mereka (nelayan) berprinsip, lebih baik mati di laut dari pada dapur tidak berasap," (Ulumuddin, 2009). Nampaknya masyarakat nelayan sulit dilepaskan dari jebakan kemiskinan, karena mereka sering dihadapkan pada musim paceklik, dan untuk mengatasi masalah di musim paceklik ini, berbagai usaha dilakukan nelayan, contohnya adalah mereka menjual perhiasan istri demi menyambung hidup keluargnya ataupun meminjam pada rentenir (Solihin, 2004).

B. Partisipasi Nelayan Sumatera Utara dalam Pembuatan Musrenbang

Belum optimalnya pencapaian sasaran program pembangunan yang ditujukan untuk masyarakat miskin di Indonesia terungkap dari review dan evaluasi sebelas program-program pengentasan kemiskinan di Indonesia yang dilakukan oleh Asian Development Bank pada tahun 2008. Dari kesebelas program ini, review dan evaluasi terhadap program BOS, Raskin, BLT dan pembangunan masyarakat maupun infrastruktur desa mengindikasikan bahwa manfaat program-program tersebut bagi kelompok miskin belum sesuai dengan yang direncanakan dan diharapkan. Selain itu, tidak terwujudnya potensi manfaat bagi kelompok miskin diduga disebabkan oleh desain program, penargetan, pelaksanaan dan manajemen yang buruk. Review ini juga menyebutkan bahwa penerima bantuan masih banyak merupakan warga tidak miskin (ADB, 2008:15). Ini bukanlah hal baru. Sebagai contoh, sebuah studi yang mengukur besaran jumlah dana yang hilang dari proses pengucuran dana IDT pada tahun 1990-an menunjukkan bahwa hanya 69 persen dana yang dialirkan sampai pada kelompok sasaran (Suryadarma dan Yamauchi, 2013).

Keikutsertaan masyarakat atau partisipasi masyarakat merupakan salah satu faktor penting agar program berpihak pada masyarakat (Mawardi dan Sumarto, 2003; Brautigam, 2004). Dalam kaitannya dengan partisipasi nelayan, berpijak pada pemikiran Ndraha (1990) dan Ericson (dalam Slamet, 1994;89), secara ideal partisipasi nelayan dapat dilihat dari empat tahap, yaitu partisipasi dalam proses pembentukan keputusan, pelaksanaan program, pemanfaatan hasil, dan evaluasi (Ndraha, 1990).

Sesuai dengan judulnya, penelitian ini membatasi kajian pada partisipasi nelayan miskin dalam proses perencanaan dan penganggaran program-program yang ditujukan pada mereka. Untuk tahap formulasi kebijakan ini, UNDP merumuskan pertanyaan-pertanyaan kunci sebagai panduan utama

untuk melihat partisipasi berbagai stakeholder, yaitu: (1) apakah kapasitas dankemampuan si miskin (atau pihak-pihak yangmewakilinya) untuk terlibat dalam rancangan kebijakan? (2) apakah si miskin secara langsung terlibat dalam perencanaan dan penganggaran program?, (3) dapatkah kelompok-kelompok masyarakat sipil dan pemimpin-pemimpin gerakan sosial mempengaruhi rancangan kebijakan tanpa takut akan intimidasi dan ancaman? (4) aktor-aktor yang manakah yang melindungi prinsip-prinsip non-diskriminasi dan kesetaraan? (5) apakah rancangan kebijakan didiskusikan dalam organisasi yang partisipatoris (misalnya asosiasi lokal atau media nasional? (6) Apakah aktor-aktor dapat secara penuh mengemukakan persoalan mereka di arena publik? (7) apakah proses formulasi program mengikutsertakan perspektif perempuan, kelompok minoritas, warga miskin, dan atau perwakilan mereka? (UNDP, 2009:22).

Bahasan berikut meliputi hal yang ditemukan Brautigam (2004) dalam pemaparan mengenai bagaimana partisipasi nelayan miskin dalam proses perencanaan dan penganggaran program-program yang ditujukan pada mereka, utamanya program-program kartu nelayan, asuransi nelayan dan PUMP-PT.

Salah satu indikator untuk perencanaan yang berpihak pada nelayan adalah adanya keterlibatan nelayan miskin baik sebagai narasumber, pelaku maupun sebagai salah satu penentu keputusan baik dalam forum Musrenbang yang merupakan bagian dari proses perencanaan formal pemerintah lokal, maupun dalam mekanisme-mekanisme lainnya. Permasalahannya, regulasi tentang Musrenbang ternyata masih membatasi ruang partisipasi masyarakat dalam pembangunan Indonesia. Dalam Musrenbang, masyarakat hanya dilibatkan pada konteks perencanaan dan pembangunan sedangkan pada fase penyusunan anggaran masyarakat tidak dilibatkan, fase penyusunan anggaran menjadi wewenang pemerintah.

Kondisi serupa pun dapat diamati di wilayah penelitian. Pemerintah Daerah Kota Tanjungbalai dan Pemerintah Serdang Bedagai memang secara rutin selalu menyelenggarakan Musrenbang ini setiap tahun, mulai dari tingkat desa, kecamatan, dan kota/kabupaten yang dihadiri oleh beberapa orang perwakilan desa dan kecamatan. Misalnya di Kecamatan Teluk Mengkudu, Kabupaten Serdang Bedagai Musrenbang Kecamatan di tahun 2013 dihadiri oleh perwakilan desa yang terdiri dari kades, LKMD, BPD dan KPMP (PNPM) dari dua belas desa di kecamatan tersebut. Di kabupaten ini Musrenbang memungkinkan dialog aktif antara peserta dengan camat. Terdapat juga upaya pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai untuk pelibatan masyarakat, utamanya perempuan. Walaupun demikian, distorsi aspirasi dapat terjadi. Misalnya mereka yang menjadi perwakilan desa tidak selalu dapat merepresentasikan kepentingan-kepentingan para nelayan. Kalaupun mereka membawa program yang nantinya ditujukan pada nelayan, proses perumusan program ini belum tentu dikonsultasikan secara langsung kepada nelayan itu sendiri. Selain itu, terlibat tidaknya nelayan dalam rapat atau Musrenbang desa tergantung pada penting tidaknya perannya menurut persepsi kepala desa. Hal ini terungkap dalam sebuah *Focus Group Discussion* yang dihadiri oleh perwakilan kelompok nelayan di Serdang Bedagai. Beberapa nelayan mengatakan bahwa mereka tidak pernah mendapat undangan secara langsung untuk mengikuti FGD. Biasanya Kepala Desa yang mendapat undangan, dan nelayan tidak diikutsertakan. Namun ada juga beberapa desa yang mengundang kelompok nelayan untuk ikutserta dalam Musrenbang.

Di Tanjungbalai, wawancara mendalam dengan pegawai DKP setempat dan nelayan memperlihatkan

bahwa rapat-rapat desa belum menjadi mekanisme pelibatan nelayan yang optimal. Di satu sisi terdapat asumsi di kalangan aparatur pemerintah bahwa nelayan kurang memiliki kemauan untuk terlibat dalam pertemuan-pertemuan yang menyangkut kepentingan mereka sendiri. Di sisi lain musyawarah ataupun rapat-rapat direncanakan dalam waktu keja kantor desa atau kecamatan, dimana hampir selalu bertepatan dengan saat para nelayan harus melaut. Akibatnya, nelayan dihadirkan pada pilihan sulit, yaitu antara memenuhi kebutuhan pokok keluarga atau menghadiri pertemuan desa.

Walaupun demikian, ternyata di luar mekanisme Musrenbang terdapat mekanisme yang digunakan organisasi ataupun asosiasi nelayan untuk mempengaruhi program. Ini dimungkinkan oleh adanya akses melalui jaringan sosial yang dimiliki pengurus organisasi/asosiasi nelayan sehingga dapat menyampaikan aspirasi kelompok nelayan kepada dinas terkait dan anggota legislatif setempat. Pengurus-pengurus organisasi ini seringkali adalah mitra nelayan, yakni nelayan pengusaha yang relatif bertaraf sosial dan ekonomi lebih baik. Sedangkan mereka merupakan pengurus organisasi nelayan setempat di bawah Himpunan Nelayan Seluruh indonesia (HSNI) atau organisasi nelayan lainnya seperti Serikat Nelayan Sumatera Utara (SNSU). Sebagian lagi, adalah pemilik kapal nelayan yang berkapasitas awak lebih dari sepuluh orang.

Selain relatif bisa meluangkan waktu untuk pertemuan-pertemuan dengan aparatur pemerintah tanpa resiko mengorbankan kebutuhan ekonomi sehari-hari keluarga mereka juga sangat artikulatif menyampaikan gagasan dan tuntutan mereka, serta memiliki kemampuan berorganisasi yang baik. Posisi sosial dan ekonomi serta kemampuan mereka menjalin hubungan yang relatif baik dengan para nelayan maupun dengan aparatur desa, pegawai dan pimpinan diskanla setempat, memungkinkan mereka kadangkala berperan sebagai penghubung bahkan broker antara pegwai pemerintah dan para nelayan.

Pengurus HSNI di kota Tanjungbalai misalnya, dapat melakukan audiensi untuk menemui walikota maupun anggota DPRD dalam hal membicarakan penyelesaian konflik nelayan terkait dengan perebutan wilayah tangkap antara nelayan berkapal kecil (1-2 GT) dan besar (30 GT). Pengurusnys juga memiliki akses untuk berbicara langsung secara informal dngan pimpinan Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Serdang Bedagai guna mengusulkan program bantuan yang lebih sesuai dengan kebutuhan nelayan. Mereka juga memiliki akses untuk berbicara langsung dengan anggota DPRD yang mereka nilai dapat mempengaruhi keputusan pelaksanaan program yang mereka harapkan.

Sebagaimana Pak Sayuti, pengurus HSNI di kota Tanjungbalai menjelaskan bahwa HSNI sudah cukup sering memberikan suara mengenai bantuan yang mereka butuhkan ke DPRD, dan memang bantuan yang diberikan kadang sudah sesuai dengan permintaan mereka. Namun, bantuan tersebut disebut para nelayan Tanjungbalai dengan istilah “kentang”, yang artinya tanggung. Misalnya yang diberikan kapal tanpa adanya peralatan di dalamnya atau malah tidak sesuai dengan kultur masyarakat, sehingga merekapun perlu membeli peralatan dan perlengkapan lagi yang dananya tidak sedikit. Selain itu Pak Sayuti juga menemui anggota DPRD untuk menyampaikan keluhan masyarakat mengenai administrasi kapal yang melibatkan dua instansi sehingga dianggap merugikan nelayan.

Walaupun demikian, potensi HSNI sebagai jembatan bagi nelayan miskin dan mengambil kebijakan tidak selalu berpihak pada nelayan. Hal ini terlihat dari konsensus tak tertulis antara dinas setempat dan pengurus HSNI untuk tidak membagikan kartu nelayan yang telah tercetak kepada nelayanyang berhak menerimanya akibat asumsi yang berkembang

di kalangan nelayan bahwa kartu nelayan identik dengan kartu asuransi nelayan. Meningat pentingnya kartu nelayan sebagai syarat untuk mengakses kegiatan Dinas Perikanan dan Kelautan setempat, pemahaman kartu ini dapat menutup akses nelayan berpartisipasi dalam kegiatan tersebut.

Di Kabupaten Serdang Bedagaiselain pengurus HSNI yang menghubungkan antara dinas setempat dengan kelompok nelayan terdapat pula Serikat Nelayan Sumatera Utara (SNSU) dan pengurus asosiasi lainnya. Pengurus SNSU misalnya, bersama-sama dengan pengurus kelompok nelayan aktif mencari informasi mengenai program yang akan dilaksanakan. Dalam hal perencanaan program dan penganggaran, mereka aktif menyampaikan saran melalui diskusi informal maupun formal, tertulis (proposal) maupun tidak tertulis kepada pimpinan atau staf Dinas Perikanan dan Kelautan serta anggota DPRD setempat agar program yang digulirkan sesuai kebutuhan nelayan. Proses lobi secara pro-aktif mengikuti informasi program dan menyampaikan rencana kegiatan semacam ini merupakan bagian dari upaya mereka mengawal program untuk nelayan.

Sebagian saran-saran tertulis para pengurus organisasi nelayan ini ditampung dalam penyusunan kegiatan program Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Serdang Bedagai tahun 2013. Saat ditemui dalam Focus Group Discussion, kelompok-kelompok nelayan telah menerima informasi bahwa akan ada pengurangan jumlah kelompok yang akan mendapatkan dana bantuan PUMP yang semula 23 di tahun 201, menjadi hanya sekitar 16 kelompok saja di tahun 2013 sebagaimana ditegaskan Pak Nuh salah seorang pengurus organisasi nelayan di Kabupaten Serdang Bedagai, dalam suatu FGD.

Menurut Pak Nuh mereka mengetahui berita ini karena memang sering menanyakan perkembangan setiap program kepada Diskanla. Mereka harus mengawal setiap program karena memang merekalah yang paling dekat dengan nelayan. Sehingga nelayan mempercayakan pada organisasi setiap masalah mereka. Walaupun untuk mendapatkan akses informasi demikian membutuhkan kedekatan hubungan antara pengurus organisasi nelayan pegawai Diskanla, namun hubungan mereka dengan aparatur setempat tidak selalu harmonis karena aktivitas mereka yang berada dalam jaringan sosial yang melampaui lingkup Kabupaten Serdang Bedagai. Pihak aparatur desa kadangkala mencurigai aktivitas mereka sebagai pengurus kelompok sekaligus sebagai aktivis organisasi nelayan dan lingkungan yang memungkinkan mereka untuk bergerak di luar birokrasi setempat. Konsekuensinya, beberapa proposal yang mereka ajukan untuk diikutsertakan sebagai kelompok penerima program PUMP tidak berhasil lolos dari seleksi sebab gagal mendapat surat keterangan dari Kepala Desa setempat. Ini menjadi penghalang bagi beberapa kelompok nelayan yang bergabung di bawah SNSU.

Temuan di atas menunjukkan dua hal. *Pertama,* Musrenbang belum memberikan ruang bagi nelayan miskin dan keluarganya untuk secara langsung maupun tidak langsung berpartisipasi dalam proses perencanaan dan penganggaran lewat Musrenbang sangatlah terbatas. Oleh karena sifat mekanisme ini yang formal, inisiatif untuk melibatkan nelayan lebih berada di tangan aparatur desa, ataupun kecamatan ketimbang di tangan. *Kedua,* di luar mekanisme Musrenbang, ketimbang berpartisipasi secara langsung, nelayan miskin diwakili oleh pengurus organisasi-organisasi nelayan yang berperan sebagai penghubunh atau broker antara nelayan dan petugas Dinas Perikanan dan Kelautan baik di Kota Tanjungbalai, kabupaten Serdang Bedagai, maupun propinsi Sumatera Utara. Ketiga, di Bawah organisasi-organisasi nelayan

tersebut, sebagian kelompok-kelompok nelayan aktif berpartisipasi dalam proses penyusunan rencana programnya, mereka juga proaktif untuk terlibat dalam pelaksanaan program maupun monitoring program tersebut. Walaupun demikian, proses yang mereka lakukan informal dan sangat tergantung pada luas tidaknya dan bertahan tidaknya jaringan sosial yang mereka miliki.

Selanjutnya, mekanisme dan proses informal dan lobi yang telah dilakukan oleh asosiasi, organisasi dan kelompok nelayan di luar Musrenbang sebagai alternatif keterlibatan nelayan menunjukkan adanya strategi organisasi-organisasi yang mewakili nelayan untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan program. Walaupun demikian, strategi alternatif yang ditempuh ini tidak selalu mendorong nelayan miskin untuk secara langsung berpartisipasi penyusunan dan penganggaran program yang ditujukan padanya. Agar keterlibatan kelompok nelayan miskin dapat dilembagakan, diperlukan suatu mekanisme yang dapat menjembatani Musrenbang dengan kelompok-kelompok nelayan tersebut.

C. Partisipasi Nelayan Sumatera Utara dalam Proses Kebijakan Perikanan.

Dalam konteks Sumatera Utara, penyusunan rencana dan penganggaran yang tidak memperhitungkan kepentingan nelayan miskin dapat pula dilihat dari kegiatan atau program yang kelompok sasarannya bukan nelayan miskin. Tidak adanya pelibatan nelayan miskin juga tercermin dari dokumen perencanaan Dinas Perikanan dan Kelautan di Kota Tanjungbalai maupun di Kabupaten Serdang Bedagai di tahun 2012 yang tidak secara eksplisit memasukkan nelayan miskin atau kecil dalam rincian perencanaan maupun penganggaran program-program yang ditujukan pada kelompok nelayan. Tidak pula terdapat suatu dokumentasi data yang mengidentifikasi jumlah nelayan miskin untuk penentuan kelompok sasaran program-program perikanan tangkap. Tidak adanya kategori nelayan yang dicantumkan sebagai kelompok sasaran kegiatan program, memungkinkan interpretasi yang berbeda baik bagi nelayan penerima program belum tentu merupakan nelayan dengan kategori yang perlu dibantu peningkatan kesejahteraannya.

Hal ini tampak dari salah satu kegiatan di Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Sumatera Utara ditahun 2012, yaitu pengadaan satu buah kapal 30 GT. Berdasarkan perhitungan Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Tanjungbalai di tahun 2009, kebutuhan biaya melaut untuk kapal 30 GT -50 GT paling tidak mencapai Rp. 35 juta untuk dapat melaut selama sebulan dengan jumlah awak kapal lebih dari 1ima belas buruh nelayan. Artinya, kecil kemungkinan bantuan semacam ini sesuai dengan kebutuhan nelayan kecil mengingat besarnya biaya operasional kapal. Selain itu, walaupun bantuan bernilai besar, namun tidak selalu dalam wujud yang segera bisa dimanfaatkan. Misalnya, untuk bantuan kapal di Kabupaten Tanjungbalai, kelompok nelayan masih harus menyediakan sendiri alat-alat kelengkapan kapal termasuk izin agar kapal dapat beroperasi. Bagi kelompok nelayan yang tidak mampu, kapal bantuan terpaksa dibiarkan sementara sampai mereka menemukan cara terbaik untuk pemanfaatannya. Solusi lain yang ditempuh antara lain adalah berbagi hasil dengan nelayan pengusaha untuk mengoperasikan kapal, atau menjual kapal bantuan itu lalu hasilnya digunakan untuk membeli barang-barang yang dibutuhkan kelompok. Atau, kelompok nelayan membagi hasil penjualan kapal dalam bentuk uang kepada anggota kelompok yang sayangnya tidak menggunakannya untuk pengembangan usaha kelompok.

Sosialiasi awal program yang tidak berpihak

pada nelayan miskin juga terjadi ketika penyusunan program tidak melibatkan mereka. Dalam hal ini, nelayan tidak menerima informasi mengenai bantuan secara merata karena Dinas Perikanan dan Kelautan tidak secara luas menginformasikan adanya program bantuan kepada masyarakat nelayan. Baik di Tanjungbalai maupun di Serdang Bedagai, nelayan yang mengajukan proposal permintaan bantuan program mengetahui keberadaan program dari informasi "mulut ke mulut", baik disampaikan langsung oleh pegawai Dinas Perikanan dan Kelautan yang mengenal pengurus kelompok nelayan, maupun dari informasi berantai di kalangan nelayan itu sendiri. Tidak adanya sosialisasi awal membuat sebagian besar kelompok nelayan tidak mengetahui kelengkapan persyaratan seperti KTP, Kartu Nelayan, dan keberadaan Kelompok Usaha Nelayan (KUB) pengaju proposal, dan cara penulisan proposal kelompok. Tidak adanya informasi terbuka mengenai kriteria penilaian proposal dan sedikitnya kelompok yang berhasil ditentukan untuk menerima bantuan menimbulkan rasa ketidakadilan dan kecemburuan di kelompok-kelompok nelayan yang tidak berhasil mendapatkan bantuan. Walaupun sosialisasi dilakukan, praktiknya ini berlangsung setelah kelompok penerima bantuan ditentukan.

Adanya kesenjangan persepsi antara Dinas Perikanan dan Kelautan dan kelompok-kelompok nelayan mengenai distribusi program, kelompok sasaran, sosialisasi awal program, dan kebutuhan nelayan, menjadi indikasi pentingnya keterlibatan nelayan dalam proses penyusunan rencana program dan penganggarannya. Yang perlu mendapatkan perhatian di sini adalah kenyataan bahwa aparat pemerintah di Serdang Bedagai dan Tanjungbalai tampaknya belum mampu membangun mekanisme penampungan aspirasi masyarakat miskin, termasuk aspirasi dari masyarakat nelayan. Aparat pemerintah di kedua daerah tersebut, sebagai implementor program, tampaknya belum merasa perlu untuk membangun mekanisme pelayanan pengaduan masyarakat. Ketiadaan mekanisme pelayanan pengaduan masyarakat ini menyebabkan tidak adanya *feedback* dari masyarakat terhadap pelaksanaan program-program pemerintah. Konsekuensi dari tidak terakomodirnya aspirasi nelayan ini adalah tidak sedikit program-program pemerintah yang akhirnya dirasakan belum sesuai dengan kebutuhan nelayan.

Di Tanjungbalai, preferensi nelayan lebih pada bantuan kapal untuk 1-2 GT, atau kapal kecil maupun alat-alat kelengkapan penangkapan ikan yang dibutuhkan oleh nelayan yang menggunakan kapal kecil ini. Ini karena kapasitas mesin kapal berkorelasi positif dengan kebutuhan modal melaut dan kelengkapan kapal nelayan. Misalnya, kapal 5-10 GT membutuhkan minimal sekitar delapan juta rupiah untuk melaut selama seminggu, kapal 10 -20 GT memerlukan modal lima belas juta rupiah untuk menangkap ikan selama dua minggu, dst (*Profil Perikanan Kota Tanjungbalai Tahun 2005-2009*). Untuk kemampuan nelayan kecil, kapal-kapal yang terlalu besar ini justru menjadi beban kelompok.

Nelayan di Tanjungbalai juga menilai bahwa bantuan yang ditujukan pada individu-individu dalam kelompok nelayan akan jauh lebih bermakna ketimbang bantuan untuk kelompok. Maksudnya, bantuan tetap diberikan pada kelompok namun dalam bentuk yang dapat dinikmati secara merata oleh anggota-anggota kelompok. Sebagai contoh, bantuan dalam bentuk dua kapal berukuran 5 GT untuk satu kelompok, atau sepuluh kapal berukuran 1-2 GT untuk sepuluh anggota kelompok jauh lebih baik daripada bantuan sebuah kapal berkapasitas mesin 30 GT. Sebagaimana telah disebutkan di atas, di karena bantuan yang digulirkan Dinas Perikanan dan Kelautan setempat

sangatlah terbatas baik dalam jenis, distribusi maupun jumlahnya. Di sisi lain, kelompok nelayan juga mengalami kesulitan untuk menyediakan modal awal guna mengoperasikan kapal bantuan, dan mengorganisir kelompoknya untuk mengelola bantuan secara optimal. Pengelolaan bantuan individual dalam kelompok dinilai lebih memenuhi kebutuhan nelayan dan akan berhasil sebab nelayan memiliki tanggung jawab lebih besar untuk memanfaatkan bantuan yang diterimanya.

KESIMPULAN

Penyusunan rencana dan penganggaran beberapa program perikana tangkap yang ditujukan pada nelayan masih belum melibatkan partisipasi nelayan miskin secara langsung. Sebagai mekanisme formal, untuk perencanaan pembangunan. Musrenbang belum menjadi wadah yang membuka ruang bagi nelayan untuk mempraktekkan hak partisipasinya dalam proses perencanaan dan penganggaran program-program yang ditujukan kepadanya.

Hal ini mengingat Musrenbang di Tanjungbalai dan Serdang Bedagai lebih didisain untuk menampung aspirasi-aspirasi masyarakat melalui perwakilan desa dan kecamatan. Walaupun teorinya mekanisme perumusan rencana dalam Musrenbang berlangsung secara bottom up, namun proses formal ini cenderung berlaku untuk aparatur desa, kecamatan dan SKPD terkait. Sebagaimana dikemukakan di bagian temuan penelitian, keterwakilan ini berpotensi mendistorsi suara nelayan, dan melupakan aspek konsultatif kepada nelayan itu sendiri.

Selain itu, penelitian ini menemukan bahwa walaupun keterlibatan nelayan dalam penyusunan rencana program dan penganggarannya melalui Musrenbang sangatlah terbatas, namun di luar mekanisme Musrenbang terdapat organisasi-organisasi nelayan dengan kelompok-kelompok nelayannya yang mewakili nelayan miskin dalam proses penyusunan rencana program dan penganggarannya. Mereka juga pro-aktif untuk terlibat dalam pelaksanaan program maupun monitoring program tesebut.

Akan tetapi strategi yang mereka tempuh untuk berpartisipasi dalam proses formulasi program masih bersifat diskusi informal dan lobi-lobi personal baik dengan anggota legislatif maupun pimpinan dan petugas di Dinas Perikanan dan Kelautan setempat dan propinsi. Konsekuensinya, proses ini tidak selalu menjamin tertampungnya aspirasi nelayan miskin dalam program, dan belum memampukan nelayan miskin itu sendiri untuk dapat menyalurkan aspirasinya secara langsung.

Penelitian ini juga tidak menemukan adanya dokumentasi yang menunjukkan analisis awal yang memperhitungkan aspiasi kelompok nelayan sebelum Dinas Perikanan dan Kelautan merumuskan program bantuan dalam bentuk yang direncanakan, termasuk rasionalitas penunjukkan kelompok yang menjadi sasaran program.

REKOMENDASI

1. Pemerintah daerah baik, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota perlu mengoptimalkan fungsi Musrenbang dalam menampung dan mempertimbangkan aspirasi masyarakat miskin dalam membuat perencanaan program yang sesuai dengan kebutuhan mereka.
2. Dinas Perikanan dan Kelautan perlu menyediakan suatu mekanisme yang dapat secara formal menampung aspirasi nelayan sekaligus memampukan nelayan untuk menyalurkan aspirasinya secara langsung di luar dari mekanisme Musrenbang, agar keterlibatan kelompok nelayan miskin dapat dilembagakan.

DAFTAR PUSTAKA

Asian Development Bank, *Proyek Perencanaan dan Penganggaran yang Berpihak pada Kaum Miskin*. Kertas Kerja Hasil Review dan Evaluasi atas Program-program yang Berpihak pada Rakyat Miskin di Indonesia: Rangkuman. (Jakarta : Hikling, 2008).

Badan Penelitian dan Pengembangan Propinsi Sumatera Utara, *Kajian Perspektif dan Aspirasi Keluarga Nelayan terhadap Kesejahteraan Sosial di Sumatera Utara*. (Medan : BPP Provsu, 2012).

Bappenas, Buku Panduan Perencanaan yang Berpihak pada Masyarakat Miskin. (Jakarta : Bappenas, 2008).

Brautigam, Deborah, "The People's Budget, Politics, Participation and Pro-Poor Policy". *Development Policy Review*, 22960; (2004) 653-668.

Democratic Governance Group Bureau for Development Policy, UNDP. *Pro-Poor Governance and The Policy Process*; A Framework. Framework Paper 2, UNDP Oslo Gonernance centre. (Oslo: UNDP, 2009).

Elfindri, *Ekonomi Patron-Client* : *Fenomena Mikro Rumah Tangga Nelayan dan Kebijakan Makro.* (Padang : Andalas University Press, 2002).

Fauzi A, Anna S, *Pemodelan Sumberdaya Perikanan dan Kelautan untuk Analisis Kebijakan*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005).

Mawardi, Sulton, and Sudarno Sumarto, *Kebijakan Publik yang Memihak Orang Miskin (Fokus: pro-Poor Budgeting).* (Jakarta: SMERU, 2003).

Ninda, "Model Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Miskin Dalam Pengembangan Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Laut" Universitas Bengkulu http://www.inherent-unib.net/simawa.

Ndraha Taliziduhu, *Pembangunan Masyarakat, Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. (Jakarta: Rineka Cipta, 1990).

Slamet, Y, 1994. *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*. Surakarta: Sebelas Maret University Press.

Suryadarma, Daniel & Chikako Yamauchi, 2013. *Missing PublicFunds and Targeting Performance Evidence from an Anti-Poverty Transfer Program in Indonesia.* Journal of Development Economics. 103: 62-76.

Solihin A. (2004) "Musim Paceklik Nelayan dan Jaminan Sosial"; http://io.ppi-jepang.org/article.php?id=7.

Ulumuddin, Ihya (2009) "Duapuluh Persen Nelayan Sumut Tidak Melaut" ***Analisa***, analisadaily.com Selasa, 27 Januari 2009

Yuwono, Sonny, dkk., 2008. *Memahami APBD dan Permasalahannya: Panduan Pengelolaan Keuangan Daerah*. Malang: Penerbit Bayyumedia Publishing.