

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

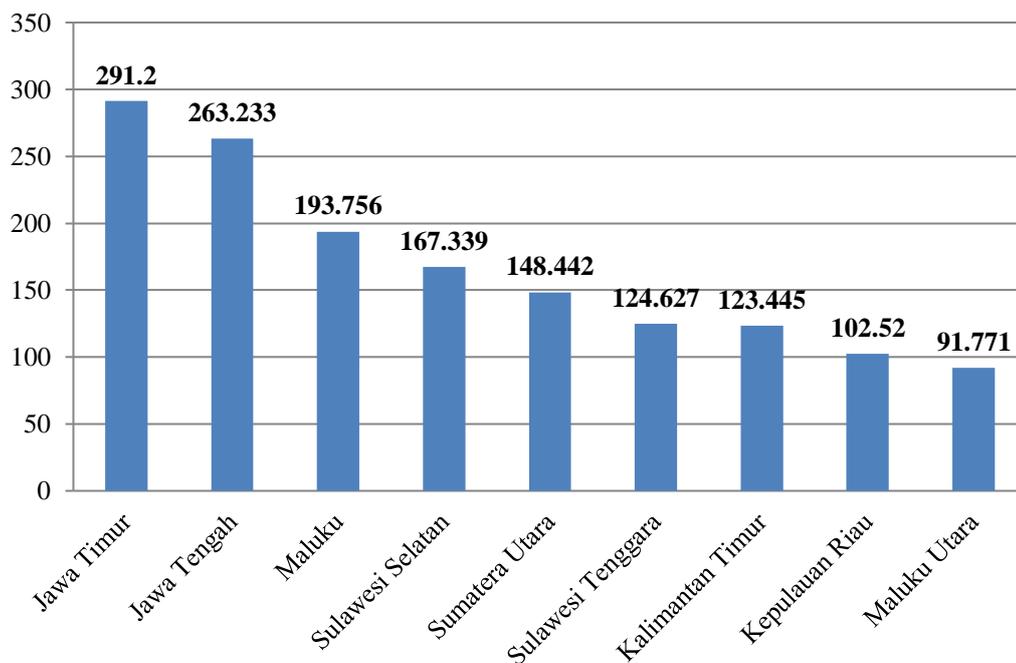
Negara Indonesia memiliki potensi sumber daya laut dan pantai yang sangat besar. Kekayaan alam Indonesia tersebut dibuktikan dengan berbagai ragam sumber daya hayati pesisir yang bervariasi seperti terumbu karang, rumput laut, hutan mangrove, ikan yang berlimpah serta sumber daya yang tidak dapat diperbarui, misalnya minyak bumi dan bahan tambang lainnya. Kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan yang dua pertiga wilayahnya adalah perairan laut yang terdiri atas laut pesisir, laut lepas, teluk dan selat yang memiliki panjang pantai 95.181 km dengan luas perairan 5.8 juta km<sup>2</sup> kaya akan sumber daya laut dan ikan. Sebagai salah satu negara kepulauan yang didominasi oleh lautan, Indonesia memiliki potensi besar di bidang perikanan dan kelautan. Potensi perikanan dan kelautan ini berperan penting dan strategis bagi pembangunan nasional Indonesia, karena mempengaruhi banyak aspek seperti ekonomi, keamanan, ekologi dan sosial. Selain itu, dampak langsung maupun tidak langsung dirasakan oleh masyarakat yang menggantungkan kehidupannya pada sektor perikanan dan kelautan (Fauzuddin et al., 2019).

Besarnya potensi kelautan ternyata tidak diikuti oleh kesejahteraan masyarakat nelayan. Problem yang terlihat pada kondisi sosial ekonomi nelayan sangat jauh berbeda dengan potensi sumber daya alamnya. Dalam kenyataannya kondisi masyarakat nelayan atau masyarakat pesisir merupakan kelompok

masyarakat yang relatif tertinggal secara ekonomi, sosial (khususnya dalam hal akses pendidikan dan layanan kesehatan) dan kultural dibandingkan dengan kelompok masyarakat lain. Di negara Indonesia sebagian besar masyarakat yang hidup di wilayah pesisir menggantungkan kehidupannya pada hasil laut. Dengan kata lain apabila masyarakat tidak bekerja di bidang lain, maka mereka mengandalkan sektor kelautan maupun perikanan sebagai mata pencahariannya (Windasai et al., 2021).

Berdasarkan data statistik terakhir KKP di website statistik.kkp.go.id, memperlihatkan bahwa Provinsi Jawa Timur merupakan provinsi yang memiliki jumlah nelayan terbanyak di Indonesia. Dapat dilihat pada gambar di bawah ini yang menunjukkan grafik 10 (sepuluh) provinsi yang memiliki jumlah nelayan terbanyak di Indonesia pada tahun 2021 sebagai berikut:

Gambar 1.1. Grafik 10 (Sepuluh) Provinsi dengan Jumlah Nelayan Terbanyak Tahun 2021



Sumber: Statistik.kkp.go.id (2021)

Dari data di atas, dapat diketahui bahwa pada tahun 2021 memperlihatkan bahwa Provinsi Jawa Timur memiliki jumlah nelayan terbanyak di Indonesia yakni 291.200 orang. Dengan banyaknya jumlah tersebut, maka Provinsi Jawa Timur memiliki potensi yang cukup besar dalam meningkatkan perekonomian perikanan di Indonesia. Akan tetapi, dari banyaknya jumlah tersebut apabila ditinjau setiap tahunnya nelayan di Provinsi Jawa Timur. Menurunnya jumlah nelayan ini disebabkan kondisi rendahnya kesejahteraan yang dialami para nelayan, sehingga banyak masyarakat terutama generasi muda melabeli profesi masyarakat miskin dan tidak menjanjikan untuk pemenuhan kebutuhan hidup (Statistik.kkp.go.id, 2021).

Menurut Chalid & Yusuf (2014) mendefinisikan kesejahteraan yaitu ketika seseorang berada pada kondisi sejahtera yang dilihat dari fisik, mental, dan sosial. Nelayan tradisional yang secara terbatas dalam memanfaatkan sumber daya perikanan dikarenakan modal usaha yang sedikit, organisasi penangkapan yang cenderung sederhana, dan perlengkapan tangkap tradisional. Mereka hidup dengan berorientasi untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari, terutama pangan bukannya menginvestasikan kembali dalam rangka pengembangan skala usaha. Adanya kondisi ini disebabkan sarana yang terbatas, sumber daya manusia (SDM) yang rendah, dan tidak terdapatnya regulasi yang berpihak pada para nelayan. Minimnya sarana berupa perlengkapan tangkap ikan, mempengaruhi tingkat produktivitas yang menjadi terbatas, yang akhirnya berimbas pada kesejahteraan dan pendapatan nelayan (Triyanti & Firdaus, 2016). Alhasil, tingkat kesejahteraan dan pendapatan nelayan dipengaruhi tingkat hasil tangkapan ikan.

Dalam menyikapi hal tersebut diperlukan kebijakan melalui pembangunan terpadu pada kawasan pesisir, dan adanya kerja sama dari semua pihak khususnya pelibatan nelayan dalam pembangunan kawasan pesisir (Anwar et al., 2019). Tindakan-tindakan ini menjadi bagian dari tanggung jawab dan peran pemerintah dalam perekonomian guna mengatasi dampak akibat kegagalan pasar, sehingga tujuan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat dapat terealisasi.

Selama ini sudah terdapat regulasi untuk mengatur mengenai kesejahteraan nelayan dalam pengembangan kawasan perikanan yang dikeluarkan oleh pemerintah yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan. Peraturan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor PER.18/MEN/2012 Tentang Minapolitan, Pedoman Penyusunan Rencana Induk Pengembangan Kawasan Perikanan. Regulasi tersebut mengamankan pengembangan kawasan perikanan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di daerah menuju industrialisasi kelautan dan perikanan.

Kota Surabaya merupakan salah satu kota di Provinsi Jawa Timur yang dalam struktur perwilayahannya ditetapkan sebagai Pusat Utama dan menjadi Ibu Kota Provinsi Jawa Timur. Pada wilayah Kota Surabaya, terdapat kawasan pesisir yang dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan. Pada wilayah pesisir ke arah laut, dimanfaatkan untuk kegiatan pelayaran intersulair maupun internasional, penangkapan ikan tradisional, dan wisata pantai Kenjeran. Sedangkan pada wilayah pesisir ke arah darat dimanfaatkan untuk pemukiman, budidaya tambak ikan maupun garam, galangan kapal, pergudangan, militer, pelabuhan, dan wisata (Oktaviana, 2020).

Tabel 1.1. Jumlah Penduduk Nelayan di Kota Surabaya Tahun 2016-2022

No.	Tahun	Jumlah Nelayan (Orang)
1.	2016	2.266
2.	2017	2.066
3.	2018	2.045
4.	2019	2.033
5.	2020	1.976
6.	2021	1.800
7.	2022	1.896

Sumber: DKPP Kota Surabaya (2022)

Berdasarkan tabel di atas, jumlah penduduk Kota Surabaya yang berprofesi sebagai nelayan pada tahun 2019 mengalami penurunan jika dibandingkan pada beberapa tahun sebelumnya. Tercatat pada tahun 2016, jumlah nelayan di Kota Surabaya sejumlah 2.266 orang, di tahun 2017 jumlah penduduk nelayan menurun menjadi 2.066 orang. Pada tahun 2018 dan 2019 kembali terjadi penurunan nelayan dengan jumlah nelayan menjadi 2.033 orang. Kemudian pada tahun 2020 dan 2021 terjadi penurunan kembali yakni 1.800 orang, dan mengalami kenaikan pada tahun 2022 menjadi 1.896 nelayan. Penurunan tersebut diakibatkan karena banyaknya SDM yang kini beralih untuk berkegiatan orientasi bukan laut. Misalnya guru, pegawai, buruh pabrik, dan lain-lain. Jumlah nelayan tersebut terbagi pada 61 KUB Nelayan dan jumlah perahu sebanyak 1.129 perahu. Nelayan tersebar di pesisir timur dan barat. Wilayah timur yaitu Kecamatan Bulak, Kecamatan Kenjeran, dan Kecamatan Mulyorejo. Sedangkan wilayah barat terletak di Kecamatan Asemrowo dan Kecamatan Benowo.

Pada umumnya nelayan Kota Surabaya melakukan penangkapan ikan dengan *sistem one day fishing* atau sehari operasi langsung pulang ke darat. Jumlah produksi perikanan tangkap dalam satu tahun sebanyak 7.905,7 ton. Jenis ikan hasil tangkapan nelayan yaitu, Manyung, Kakap Putih, Teri, Peperek (ikan

asin), Belanak, Gulamah, Layur, Pari Kembang dan untuk yang non-ikan seperti Udang Putih, Kepiting, Rajungan, Kerang Darah, Kerang Hijau, Cumi-cumi (DKPP Kota Surabaya, 2022). Namun, permasalahan sosial, ekonomi dan ekologi pada kawasan pesisir merupakan permasalahan penting yang terikat satu sama lain. Salah satunya adalah keterkaitan faktor kemiskinan dan faktor pengelolaan lingkungan. Kondisi ini terjadi pada kawasan pesisir di Kota Surabaya. Tingkat kesejahteraan nelayan dan akses SDM di kawasan pesisir rendah. Hal ini terlihat dari rendahnya pendapatan nelayan di pesisir timur Kota Surabaya, sebanyak 29,30% masih dibawah UMK Kota Surabaya (A M Gai et al., 2018).

Selain itu, kondisi lingkungan semakin menurun akibat adanya perubahan iklim. Masyarakat pesisir, nelayan tangkap dan pembudidaya di tanah air telah mengalami dampak perubahan iklim di sektor perikanan salah satunya berkurangnya produktivitas perikanan karena rusaknya ekosistem mangrove dan terumbu karang akibat kenaikan suhu permukaan air laut dan perubahan rezim air tanah (Suryawati et al., 2015). Rendahnya kesejahteraan dan SDM di kawasan pesisir Kota Surabaya serta adanya ancaman perubahan iklim menjadi penyebab langsung pada penurunan hasil produksi perikanan. Hal ini akan menyebabkan semakin menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan (Ardiyanto Maksimilianus Gai, 2020).

Di kawasan pesisir Kota Surabaya telah ditetapkan secara resmi sebagai kawasan pesisir sebagaimana diatur dalam Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Jawa Timur Tahun 2018-2038. Kawasan ini ditetapkan sebagai kawasan penangkapan ikan tradisional dengan jenis tangkapan

ikan berupa ikan pelagis di area dekat Kota Surabaya dan ikan demersal pelagis di area sekitar Pulau Madura. Hal ini didukung dengan penetapan Kecamatan Bulak dan Kecamatan Mulyorejo sebagai kawasan dengan sektor basis dan sektor utama berupa kegiatan perikanan (Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034). Sebagai kawasan pesisir, Kecamatan Bulak memiliki komposisi penduduk yang didominasi dengan nelayan. Pada Kelurahan Sukolilo Baru, persentase nelayan mencapai 40%. Sedangkan di Kedungcowek mencapai 100% dan di Kenjeran mencapai 75%. Sehingga dalam Kecamatan Bulak, persentase nelayan mencapai 31% dari total seluruh penduduk.

Dalam bidang perikanan, nelayan di wilayah perencanaan mampu memperoleh tangkapan hingga mencapai 15 kilogram pada masa panen. Sehingga pada tiap bulannya, pendapatan nelayan ikan pelagis di wilayah perencanaan berkisar antara satu juta rupiah hingga mencapai sembilan juta rupiah. Jenis tangkapan ini meliputi beberapa komoditas unggulan seperti kepiting rajungan, bulu ayam, dan bulu entok. Bahkan untuk komoditas kepiting rajungan sudah diekspor keluar Surabaya. Selain komoditas perikanan, terdapat potensi sumber daya lain yang kurang dimanfaatkan. Komoditas tersebut berupa limbah cangkang kerang yang tersebar di kawasan tepi pantai di Kecamatan Kedung Cowek. Pada tahun 2017, terdapat 13.823 ton cangkang kerang dan hanya 26% yang telah dimanfaatkan untuk bahan baku kerajinan dan urugan. Padahal limbah cangkang kerang dapat diolah menjadi pupuk, bahan baku ternak, bahan baku batako, dan bahan baku katalis dalam pembuatan biodiesel. Adanya potensi ketersediaan sumber daya pesisir ini dimanfaatkan oleh sebagian penduduk Kecamatan Bulak

untuk melakukan kegiatan ekonomi seperti kegiatan penangkapan ikan, pengolahan ikan, dan juga penjualan ikan (DKPP Kota Surabaya, 2018).

Selain produk olahan ikan, penduduk di Kecamatan Bulak juga membuat olahan dari kupang serta kerajinan dari kerang. Penduduk di Kecamatan Bulak juga menjual makanan ataupun souvenir pada kawasan wisata Pantai Ria Kenjeran. Untuk mendukung kegiatan perikanan yang ada, dibangun fasilitas pendukung berupa SIB sebagai tempat pengolahan dan penjualan hasil tangkapan nelayan (Beritasurabaya.net, 2022). Namun pemanfaatan fasilitas ini masih kurang optimal karena jumlah masyarakat yang melakukan transaksi di SIB sangat terbatas. Hal ini juga berimbas pada sedikitnya jumlah pengunjung yang mengunjungi SIB tiap harinya (Fakhrudin, 2018). Berdasarkan gambaran kondisi eksisting di atas, maka diperlukan adanya pemberdayaan bagi masyarakat pesisir dan nelayan dalam pengembangan kawasan perikanan.

Dengan potensi yang dimiliki masyarakat pesisir pantai kenjeran, maka diperlukan pemberdayaan nelayan guna meningkatkan pengembangan kawasan perikanan. Untuk itu mereka perlu diberdayakan, sehingga mereka mampu menolong dirinya untuk *survive*, keluar dari jerat kemiskinan. Konsep pemberdayaan nelayan yang jelas, sistematis, dan melibatkan semua pemangku kepentingan dapat menjawab permasalahan nelayan di Kota Surabaya (Irwan et al., 2017). Dalam hal ini, DKPP Kota Surabaya sebagai *leading sector* khususnya di bidang perikanan dan kelautan memiliki fungsi untuk melaksanakan pemberdayaan nelayan sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas

dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya.

Pemberdayaan masyarakat dapat diartikan sebagai proses sosial yang terencana untuk memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan dan kemampuan kepada masyarakat serta menstimulasi dan memotivasi individu-individu agar mereka memiliki keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Proses ini ditunjang oleh upaya membangun aset material (ekonomi) untuk mendukung pengembangan kemandirian melalui organisasi atau kelembagaan sosial (Irwan et al., 2017). Sehingga pemberdayaan masyarakat dapat dipahami sebagai upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Berbagai program pemberdayaan telah dilakukan Pemerintah Kota Surabaya melalui DKPP seperti pemberdayaan istri nelayan dan bantuan perahu untuk nelayan hingga berupa bantuan subsidi solar (Surabaya.bisnis.com, 2021). Akan tetapi, melansir berita dari Suarasurabaya.net (2022) bahwa program pemberdayaan nelayan di Kota Surabaya tidak berjalan dengan baik. Hal ini diperparah dengan pemberian insentif belum menghasilkan manfaat yang signifikan. Pernyataan tersebut diungkapkan secara langsung oleh Wakil Walikota Surabaya dalam program Wawasan Radio Suara Surabaya di Hari Nelayan Nasional yang dikutip oleh Suarasurabaya.net (2022) sebagai berikut:

“Tahun lalu pemerintah mereka diberdayakan dan diberi insentif dengan besaran bervariasi untuk membantu program pemerintah kota. Kemarin ada beberapa pelatihan yang diberikan DKPP Kota Surabaya hanya beberapa bulan, lalu tidak ada aktivitasnya lagi. Ini perlu kita benahi supaya program lama berkelanjutan. Pandemi Covid-19 selama dua tahun belakangan ini, berdampak pada penghasilan nelayan, menjadi semakin memprihatinkan. Kami tawarkan untuk diberikan alat tangkap ikan. Masih negosiasi dan sedang dipikirkan mekanismenya agar tidak melanggar nomenklatur.” (<https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2022/pemberdayaan-nelayan-surabaya-mandek-pemkot-tawarkan-bantuan-alat-tangkap/> diakses pada 20 Desember 2022)

Menyikapi program pemberdayaan pada tahun 2021 yang tidak berjalan dengan baik, Pemerintah Kota Surabaya berencana mengalokasikan dananya menjadi bantuan alat tangkap. Adapun terkait plengsengan untuk tempat menjemur ikan yang dijanjikan Pemerintah Kota Surabaya, diketahui dana pembangunannya telah dianggarkan oleh DKPP Kota Surabaya pada tahun 2022. Padahal, Pemerintah Kota Surabaya telah memiliki *masterplan* atau dokumen perencanaan tata ruang untuk wilayah pantai yang tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034 untuk pemberdayaan dan potensi warga nelayan.

Pada dasarnya program pemberdayaan dapat mencapai tujuan yang optimal dan efektif jika dirancang secara komprehensif. Dalam konteks ini *Asian Development Bank* (ADB), dalam Waris et al., (2018) mengemukakan syarat-syarat program pemberdayaan yang komprehensif harus menampilkan karakteristik antara lain: a) berbasis lokal, b) berorientasi peningkatan kesejahteraan sosial, c) berbasis kemitraan, d) bersifat holistik, dan e) berkelanjutan. Dengan orientasi seperti itu konsep pemberdayaan diharapkan

menjadi wacana alternatif dan strategi efektif dalam membangun masyarakat di kawasan pesisir pantai kenjeran.

Permasalahannya lainnya dalam pemberdayaan masyarakat pesisir pantai masih menuai permasalahan. Bahkan dalam hal ini DKPP Kota Surabaya memberhentikan program pemberdayaan bagi para nelayan sebagaimana yang dikutip oleh Kampungberita.id (2022):

“Sejumlah perwakilan nelayan yang tergabung dalam Nelayan Surabaya Bersatu datang ke Gedung DPRD Kota Surabaya pada Rabu 23 Maret 2022. Semula para nelayan ini diundang untuk hearing di Komisi B, tapi batal. Ini karena Kepala DKPP (KPP) Kota Surabaya, Antiek Sugiharti tidak hadir. Pembina II Nelayan Surabaya Bersatu, Amrozi Hamidi mengatakan, kedatangannya ke Komisi B, sebenarnya ingin menanyakan kepada Pemkot Surabaya, kenapa program pemberdayaan nelayan itu tidak diteruskan lagi oleh Kepala Dinas KPP yang baru. Padahal program yang dijanjikan Wali Kota Eri Cahyadi saat kampanye pada Pilkada Surabaya 2020 itu adalah untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan di Surabaya.” (<https://kampungberita.id/program-pemberdayaan-disetop-dinas-kpp-nelayan-surabaya-tagih-janji-wali-kota/> Diakses pada 19 Desember 2022)

Dari berita di atas memperlihatkan bahwa pemberdayaan bagi nelayan diberhentikan oleh DKPP Kota Surabaya akibat pergantian pimpinan Dinas. Alhasil, karena pemberdayaan tersebut diberhentikan membuat para nelayan memprotes hal tersebut ke Komisi B DPRD Kota Surabaya. Selain itu, melansir berita Kompas.com (2022) diketahui bahwa strategi Pemerintah Kota Surabaya dalam memberdayakan masyarakat pesisir dan nelayan yang masih belum *sustainable*. Hal ini semakin diperparah dengan kondisi terbatasnya aksesibilitas dan kesenjangan sosial lainnya yang dirasakan oleh para nelayan menyebabkan sampai saat ini mereka masih berada di bawah garis kemiskinan dan kualitas hidup yang rendah.

Dengan demikian, DKPP Kota Surabaya akan turut berupaya untuk melakukan pemberdayaan kembali kepada para nelayan dalam memberikan fasilitas dan peralatan serta bantuan terhadap para nelayan. Suatu program pemberdayaan harus diikuti dengan SDA dan SDM yang memadai sehingga dilakukannya pemberdayaan nelayan pesisir dalam pengembangan kawasan perikanan yang tentu saja berimplikasi pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat nelayan pesisir. Menurut Mardikanto & Soebianto (2017:111-112), terdapat 9 (sembilan) hal yang perlu dicapai dalam melakukan pemberdayaan masyarakat yaitu 1) perbaikan pendidikan (*better education*), 2) Perbaikan aksesibilitas (*better accessibility*), 3) perbaikan tindakan (*better action*), 4) perbaikan kelembagaan (*better institution*), 5) perbaikan usaha (*better business*), 6) perbaikan pendapatan (*better income*), 7) perbaikan lingkungan (*better environment*), 8) perbaikan kehidupan (*better living*), dan 9) perbaikan masyarakat (*better community*). Oleh sebab itu, nelayan pesisir perlu berperan langsung dalam mencapai tujuan tersebut.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, mendorong peneliti melakukan penelitian yang berjudul **“Pemberdayaan Nelayan Pesisir Pantai Kenjeran oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya Dalam Pengembangan Kawasan Perikanan”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian penjelasan yang terdapat di latar belakang, perlu dilakukan penelitian dengan rumusan masalah yaitu “Bagaimana pemberdayaan nelayan pesisir pantai kenjeran oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya dalam pengembangan kawasan perikanan?”

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pemberdayaan nelayan pesisir pantai kenjeran oleh DKPP Kota Surabaya dalam pengembangan kawasan perikanan.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut:

### **1. Bagi Peneliti**

Menambah ilmu pengetahuan sekaligus menambah wawasan secara nyata khususnya dalam kajian pemberdayaan nelayan pesisir dalam pengembangan kawasan perikanan sehingga dapat dijadikan bahan referensi bagi peneliti.

### **2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur**

Penelitian ini dapat menambah literatur dan referensi pada Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur terutama berkaitan dengan pemberdayaan nelayan, serta hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai tambahan literatur dan referensi bagi penelitian sejenis.

### 3. Bagi DKPP Kota Surabaya

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi serta gambaran kepada instansi DKPP Kota Surabaya untuk meninjau dan menindaklanjuti kebijakan pemberdayaan nelayan pesisir pantai kenjeran dalam dalam pengembangan kawasan perikanan sehingga nantinya menunjukkan hasil yang optimal dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.