

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia secara geografis merupakan negara kepulauan dengan luas wilayah lautan lebih besar dari pada daratan. Berdasarkan artikel Direktorat Jendral Penataan Ruang Laut, Indonesia memiliki 17.499 pulau dengan luas sekitar 7,81 juta km² yang terdiri atas tiga bentuk wilayah, yaitu 3,25 juta km² lautan, 2,55 juta km² adalah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), dan hanya sekitar 2,01 juta km² merupakan daratan (Pratama, 2020). Dengan luas wilayah laut yang dimiliki, Indonesia dapat disebut sebagai negara maritim dengan potensi sumber daya laut yang melimpah.

Salah satu sumber daya laut yang terbesar adalah sektor perikanan. Di Indonesia sektor perikanan merupakan penopang potensi kelautan yang dimanfaatkan sebagai sumber kekuatan perekonomian negara. Bahkan pada saat pandemi melanda, sektor perikanan Indonesia tetap menunjukkan peningkatan yang signifikan. Sebagaimana informasi yang ditunjukkan oleh *Trade Center Trademap* dalam artikel yang ditulis oleh Rezqiana (2021), nilai ekspor perikanan Indonesia mengalami peningkatan sebesar 5,7% dibandingkan tahun sebelumnya. Indonesia pada tahun 2020 menempati urutan kedua pada tingkat ekspor perikanan tertinggi di Negara ASEAN setelah Negara Vietnam. Nilai ekspor perikanan Indonesia pada tahun 2020 mencapai US\$3.516.220, sedangkan untuk Vietnam sebesar US\$5.771.004. Meskipun berada pada posisi kedua, sektor perikanan Indonesia tetap membuktikan bahwa dapat menjadi kekuatan perekonomian negara

dikala masa keterpurukan bagi suatu negara akibat Pandemi Covid-19 yang dimana banyak dari sektor-sektor lainnya mengalami penurunan. Berikut merupakan tabel informasi terkait dengan nilai ekspor perikanan Negara ASEAN tahun 2020 termasuk Indonesia.

Tabel 1.1 Tingkat Ekspor Perikanan Negara ASEAN Tahun 2020

List of exporters for the selected product in 2020							
Product : 03 Fish and crustaceans, molluscs and other aquatic invertebrates							
The world aggregation represents the sum of reporting and non reporting countries							
Exporters	Select your indicators						
	Value exported in 2020 (USD)	Trade balance in 2020 (USD)	Annual growth in value between 2016-2020 (%)	Annual growth in value between 2019-2020 (%)	Share in world exports (%)	Average distance of importing	Concentration of importing countries
World	111381643	-1074388	1	-10	100	5237	0.06
Association of South-East Asian Nations (ASEAN) Aggregation	12828727	5617008			11.5		
Viet Nam	5771044	4176850	2	-7	5.2	6223	0.1
Indonesia	3516220	3259466	4	8	3.2	8871	0.2
Thailand	1554675	-1670363	-6	-15	1.4	5687	0.13
Myanmar	826214	815304	11	8	0.7	2725	0.24
Malaysia	619296	-300652	6	-5	0.6	3510	0.19
Philippines	356868	-96702	-9	-4	0.3	6664	0.12
Singapore	177008	-524554	-9	-25	0.2	4739	0.1
Brunei Darussalam	7049	-28868	8	17	0	3021	0.24
Cambodia	353	-5932	-16	-5	0	669	0.84

Sumber : Trademap.org, 2020

Hingga pada periode Juni 2021 nilai ekspor perikanan Indonesia mencapai kenaikan hingga 7,3% dari tahun sebelumnya. Dan berdasarkan data dari Badan

Pusat Statistik, perekonomian Indonesia pada triwulan kedua tahun 2021 mengalami pertumbuhan sebesar 7,07% dengan sektor perikanan merupakan sektor yang mengalami kenaikan paling signifikan, yaitu sebesar Rp.188 triliun atau sekitar 2,83% dari total nilai produk domestik bruto nasional (Alifia Nuralita Rezqiana, 2021).

Besarnya nilai sektor perikanan di Indonesia tidak sebanding dengan tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan di kawasan pesisir. Menurut Wasak (2010) yang dikutip dalam (Sulistiyowati dkk., 2020) berpendapat bahwa pada umumnya masyarakat yang tinggal di kawasan pesisir identik dengan masyarakat miskin. Hal ini sejalan dengan persepsi masyarakat lainnya yang banyak menghubungkan nelayan dengan kehidupan yang susah, dan serba kekurangan terutama dalam ekonominya yang tergolong rendah. Hasil penelitian (Deffrina dkk., 2017) mengungkapkan bahwa faktor penyebab kemiskinan nelayan adalah kualitas sumber daya manusia yang ditandai dengan rendahnya tingkat pendidikan. Selanjutnya, (Anwar & Wahyuni, 2019) menjelaskan bahwa kemiskinan nelayan disebabkan oleh dua faktor, yaitu faktor struktural dan faktor kultural. Dimana faktor struktural yang disebabkan oleh internal individu terdiri atas : struktur sosial ekonomi masyarakat, ketersediaan insentif atau disinsentif pembangunan, ketersediaan fasilitas, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumber daya alam. Sedangkan, faktor kultural disebabkan karena variabel yang melekat, menjadi gaya hidup tertentu yang menyebabkan individu sulit keluar dari kemiskinan. Variabel kemiskinan kultural ini disebabkan oleh tingkat pendidikan, pengetahuan, adat, budaya, kepercayaan, ketaatan pada pandangan tertentu.

Nelayan merupakan pelaku usaha yang memiliki peran cukup penting dalam bidang kelautan dan perikanan. Berdasarkan informasi dari KNTI (2020) meskipun peran yang dimiliki cukup penting, namun dengan kondisi kehidupan nelayan dan keluarganya, lebih dari 2 juta nelayan di Indonesia turut menyumbang 25% angka kemiskinan nasional. Hal ini dikarenakan mayoritas nelayan di Indonesia merupakan nelayan berskala kecil yang hidup diambang garis kemiskinan.

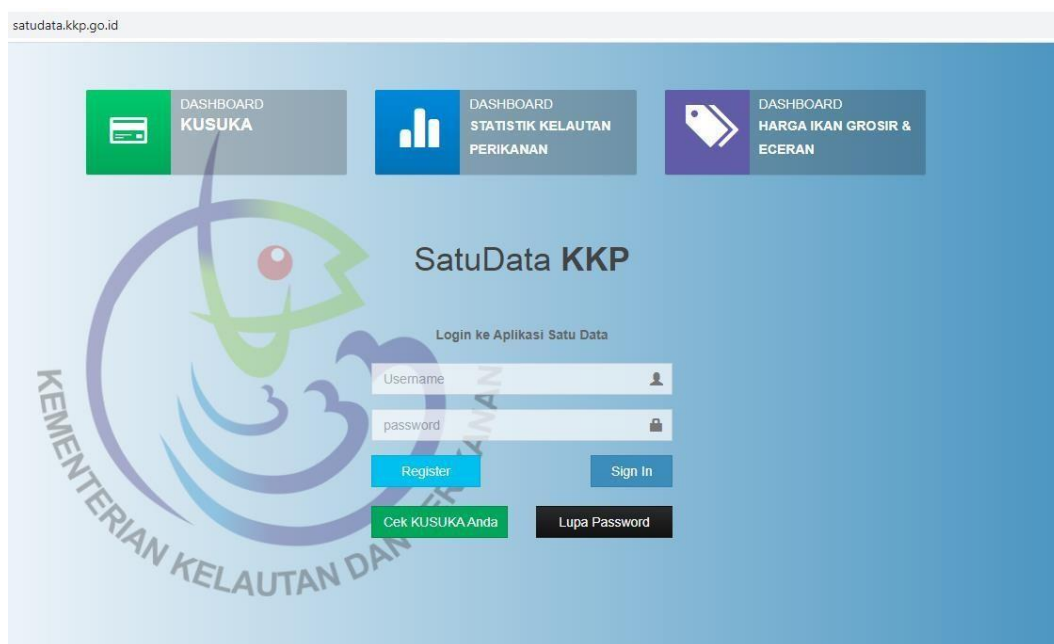
Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan pada tahun 2017 menerbitkan Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan yang selanjutnya disingkat Kartu KUSUKA. Penerbitan Kartu KUSUKA merupakan bagian dari Satu Data Kelautan dan Perikanan untuk mendukung kebijakan Satu Data Indonesia. Sebagaimana yang diamanatkan oleh Presiden Joko Widodo dalam rapat terbatas kabinet tentang rancangan Instruksi Presiden (Inpres) sinkronisasi perencanaan dan pembangunan nasional yang bertempat di Kantor Presiden pada 13 April 2016, sebagai berikut :

“Kita tidak mau mengulang-ulang lagi tradisi-tradisi lama di mana perencanaan dan penganggaran banyak dan ada yang tidak sambung, tidak sinkron Dan ini saya tekankan, hal seperti ini tidak boleh terjadi lagi. Dan perencanaan betul-betul terintegrasi, terkonsolidasi, terorganisasi, antar sektor, antar wilayah, antar pusat dan daerah, dan tidak ada lagi yang namanya ego sektoral.” (*sumber : KKP, Materi Ajar Pelatihan Satu Data 2018 untuk Penyuluh (KUSUKA , Data Produksi , Bantuan Pemerintah), 2018*).

Berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 67/PERMEN-KP/2017 Tentang Satu Data Kelautan Dan Perikanan, Satu Data dalam bidang Kelautan dan Perikanan yang selanjutnya disebut Satu Data KP merupakan kebijakan Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk menyatukan data yang tersebar di berbagai unit kerja eselon I demi

mewujudkan satu standar data yang dilengkapi dengan satu metadata dan diseminasi secara elektronik dalam satu portal data.

Gambar 1.1 Halaman Website Satu Data KP



Sumber : satudata.kkp.go.id, 2021

Dalam Satu Data KP terdiri atas : KUSUKA, Data Produksi, dan Bantuan Pemerintah. Seluruh data dalam Satu Data KP saling terhubung. Kartu KUSUKA sebagai bagian dalam Satu Data KP digunakan sebagai database identitas tunggal pelaku usaha kelautan dan perikanan yang dimanfaatkan Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk menentukan kebijakan terkait program perlindungan dan pemberdayaan pelaku usaha kelautan dan perikanan. Hal ini dikarenakan dalam Kartu KUSUKA memuat NIK pelaku usaha, Nama, Alamat, Profesi, Masa Berlaku, dan Kode *Quick Response* yang memuat : NIK, Nama, Tempat dan Tanggal Lahir, Alamat, Profesi utama dan tambahan, Tahun Registrasi, Nomor Telepon, serta sarana dan prasarana produksi yang digunakan pelaku usaha.

Kartu KUSUKA merupakan bentuk integrasi kartu dan data pelaku usaha kelautan dan perikanan. Sebelum adanya Kartu KUSUKA data pelaku usaha dipisahkan sesuai dengan masing-masing profesi pelaku usaha kelautan dan perikanan. Dengan adanya Kartu KUSUKA dapat mengintegrasikan seluruh data pelaku usaha kelautan dan perikanan dalam satu penyimpanan data sehingga dapat menciptakan efektivitas dan efisiensi seluruh program-program Kementerian Kelautan dan Perikanan. Berikut merupakan bentuk perubahan data pelaku usaha :

Gambar 1.2 Integrasi Kartu Pelaku Usaha KP



Sumber : Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2018

Sebagai program dari Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, maka pelaksanaan Program Kartu KUSUKA diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 39/Permen-KP-2017 Tentang Kartu Pelaku Usaha Kelautan Dan Perikanan. Pasal 3 peraturan tersebut menyebutkan bahwa pelaku usaha yang dapat menerima Kartu KUSUKA salah satunya adalah Nelayan sebagai pelaku usaha kelautan dan perikanan. Dan untuk penyelenggara Kartu KUSUKA meliputi Sekretariat Jenderal; Direktorat Jenderal; Badan; UPT; Dinas provinsi; dan Dinas kabupaten/kota, serta Bank yang telah bekerja sama dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Fungsi Kartu KUSUKA yang tertuang dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No.39 tahun 2017 pasal 2 diantaranya sebagai : Identitas profesi pelaku usaha kelautan dan perikanan, Basis data untuk mempermudah perlindungan dan pemberdayaan, Pelayanan dan pembinaan pelaku usaha, serta Sarana pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program kementerian.

Kota Surabaya merupakan salah satu kota dengan potensi pesisir yang cukup besar. Berdasarkan informasi dari Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian bidang Kelautan dan Perikanan Kota Surabaya, jumlah penduduk di jaringan penangkapan ikan tersebar di sembilan kecamatan dengan potensi tepi laut, yaitu : Kecamatan Gunung anyar, Kecamatan Rungkut, Kecamatan Sukolilo, Kecamatan Mulyorejo, Kecamatan Kenjeran, Kecamatan Bulak, Kecamatan Krembangan, Kecamatan Asem Rowo, dan Kecamatan Benowo.

Tabel 1.2 Jumlah Nelayan Di Kota Surabaya Tahun 2021

No.	Nama Kecamatan	Jumlah Nelayan
1	Gunung Anyar	10
2	Rungkut	61
3	Sukolilo	40
4	Mulyorejo	134
5	Bulak	691
6	Krembangan	122
7	Kenjeran	245
8	Benowo	230
9	Asemrowo	369
Jumlah Nelayan Di Kota Surabaya		1902

Sumber : *Data Diolah Penulis Dari Dinas Ketahanan Pangan Dan Pertanian Kota Surabaya, 2021.*

Berdasarkan data tabel tersebut dapat diketahui bahwa jumlah nelayan di Kota Surabaya pada tahun 2021 sebanyak 1902 nelayan dengan persebaran di sembilan kecamatan, yaitu : Kecamatan Gunung Anyar 10 nelayan, Kecamatan Rungkut 61 nelayan, Kecamatan Sukolilo 40 nelayan, Kecamatan Mulyorejo 134 nelayan, Kecamatan Bulak 691 nelayan, Kecamatan Krembangan 122 nelayan, Kecamatan Kenjeran 245 nelayan, Kecamatan Benowo 230 nelayan, dan Kecamatan Asemrowo 369 nelayan.

Kecamatan Bulak merupakan kecamatan dengan jumlah nelayan terbanyak di Kota Surabaya. Jumlah nelayan di Kecamatan Bulak sekitar 36% dari seluruh jumlah nelayan di Kota Surabaya. Banyaknya persebaran nelayan di Kecamatan Bulak dikarenakan mayoritas usaha penduduknya adalah melaut. Nelayan di Kecamatan Bulak terbagi dalam dua belas kelompok nelayan, yang terdiri atas : Bintang Samudera, Samudera Bintang, Udang Putih, Kepiting, Udang Rebon, Ikan Sembilang, Pesisir Suramadu, Nangkar, Bintang Laut, Samudra Jaya, Kerapu Bulak, dan Ikan Kerapu. Kelompok-kelompok nelayan tersebut tersebar dalam 4(empat) kelurahan Di Kecamatan Bulak, yaitu : Kelurahan Bulak, Kelurahan Kedung Cowek, Kelurahan Kenjeran, dan Kelurahan Sukolilo. Berikut jumlah nelayan di kecamatan Bulak berdasarkan nama kelompok nelayan:

Tabel 1.3 Jumlah Nelayan Di Kecamatan Bulak Berdasarkan Kelompok

No.	Nama Kelompok Nelayan	Jumlah Nelayan
1	Nangkar	37
2	Udang Putih	12
3	Kerapu	84
4	Samudra Jaya	53
5	Bintang Laut	64

6	Bintang Samudra	113
7	Samudera Bintang	99
8	Pesisir Suramadu	28
9	Udang Rebon	118
10	Kepiting	49
11	Ikan Sembilang	34
Jumlah Nelayan Kecamatan Bulak		691

Sumber : Data Diolah Penulis Dari Dinas Ketahanan Pangan Dan Pertanian Kota Surabaya, 2021.

Sebagai pelaku usaha kelautan dan perikanan, Masyarakat nelayan di Kecamatan Bulak memiliki pengaruh besar terhadap sektor Kelautan dan Perikanan. Meskipun berpengaruh besar, tingkat kesejahteraan nelayan di Kecamatan Bulak masih sama seperti masyarakat nelayan di banyak wilayah pesisir lainnya. Rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan di Kecamatan Bulak terlihat dari berbagai masalah sosial dan ekonomi yang menyebabkan tingkat pendapatan dan standart hidup begitu rendah, hingga berada dibawah rata-rata standarisasi penduduk Kota Surabaya lainnya (Nugraheni & Widyaningrum, 2021; Ramadhani, 2019).

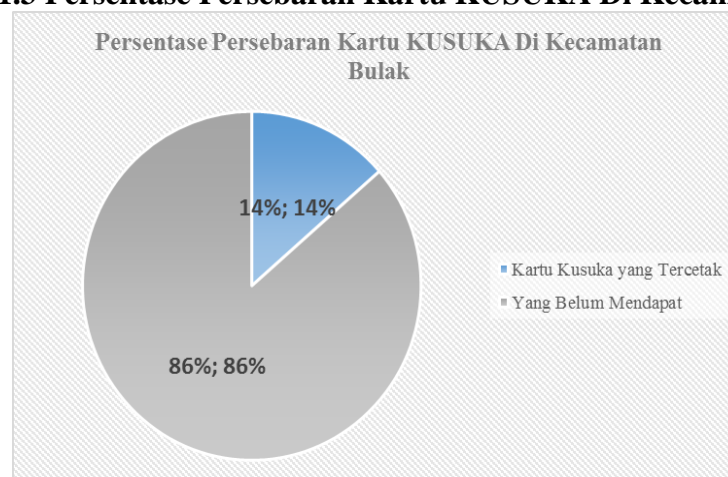
Pelaksanaan Program Kartu KUSUKA sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan di Kecamatan Bulak kurang berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditentukan. Permasalahan yang paling utama adalah ketepatan waktu dalam distribusi kartu tersebut kepada masyarakat nelayan. Dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 39 Tahun 2017 Bab IV tentang persyaratan dan mekanisme penerbitan telah dijelaskan bahwa, secara keseluruhan proses dari awal hingga pendistribusian kartu terhitung paling lambat 12 hari kerja. Namun, kenyataannya nelayan di Kecamatan Bulak masih banyak yang belum mendapatkan kartu tersebut

hingga saat ini. Salah satu keluhan terkait lambatnya perolehan Kartu KUSUKA dikemukakan oleh ketua kelompok nelayan yang saat itu juga di dampingi oleh sekretaris kelompok nelayan di Nambangan Perak saat wawancara pendahuluan tentang Kartu KUSUKA :

“Prosesnya itu lama. Mungkin dari kantornya juga. Tapi sekarang katanya bisa sistem online kenapa masih lama. Sudah satu tahun kita mengurus sampai sekarang tidak keluar-keluar. Dari akhir tahun 2019 sampai sekarang belum jadi. Masalah dampak covid ini katanya. Kami mendapat informasi hanya 22 Kartu yang katanya sudah jadi dari 116 yang di daftarkan. Tapi memang belum kami ambil karena takutnya tidak adil dengan yang belum dapat. Jadi hanya ada kartu nelayan saja yang kami punya, itu pun sudah tidak berlaku lagi” (Hasil Wawancara pendahuluan, 13 September 2021)

Berdasarkan data Dinas Ketahanan Pangan Dan Pertanian Kota Surabaya. Dimana hingga saat ini distribusi Kartu KUSUKA masih belum merata, bahkan angka persebaran dibawah 50% dari seluruh jumlah nelayan di Kecamatan Bulak.

Gambar 1.3 Persentase Persebaran Kartu KUSUKA Di Kecamatan Bulak



Sumber : Data Diolah Penulis Dari Dinas Ketahanan Pangan Dan Pertanian Kota Surabaya, 2021.

Dari data tersebut menunjukkan persentase persebaran Kartu KUSUKA di Kecamatan Bulak hanya sekitar 14% dari jumlah nelayan. Jika dihitung dengan jumlah nelayan di Kecamatan Bulak maka, Kartu yang telah terealisasi untuk

nelayan hanya berjumlah 94 Kartu. Sedangkan, untuk 597 nelayan lainnya belum mendapatkan Kartu KUSUKA sebagai Kartu identitas mereka.

Kelambanan akan pengadaan Kartu KUSUKA akan berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat nelayan. Hal ini dikarenakan fungsi KUSUKA sebagai identitas tunggal serta prasyarat bagi nelayan dalam mendapatkan hak-haknya sebagai pelaku usaha kelautan dan perikanan. Keterkaitan Kartu KUSUKA terhadap program-program Kementerian Kelautan dan Perikanan lainnya, diantaranya : Prasyarat untuk menerima asuransi nelayan, Prasyarat untuk menerima bantuan pemerintah terkait dengan kelautan dan perikanan, Prasyarat untuk pengajuan permohonan izin serta permohonan dokumen pendukung usaha kelautan dan perikanan.

Dengan berbagai fungsi serta manfaat dari Kartu KUSUKA maka dapat dikatakan bahwa penting sekali bagi masyarakat nelayan untuk memiliki kartu tersebut. Hadirnya Kartu KUSUKA merupakan usaha pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan sebagai pelaku usaha kelautan dan perikanan. Oleh karena itu, pengadaan Kartu KUSUKA sangat dibutuhkan bagi masyarakat nelayan. Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka penulis tertarik untuk melihat bagaimana efektivitas pelaksanaan program Kartu KUSUKA bagi masyarakat nelayan di Kecamatan Bulak Kota Surabaya mulai dari prosedur pengadaan Kartu KUSUKA hingga pada pemberian hak-hak bagi nelayan baik dalam bentuk asuransi, permohonan izin maupun pemberian bantuan dari pemerintah melalui penelitian yang berjudul **“Efektivitas Pelaksanaan Program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan**

Perikanan (KUSUKA) Bagi Masyarakat Nelayan Di Kecamatan Bulak Kota Surabaya”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian, yakni Bagaimana efektivitas pelaksanaan program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) bagi masyarakat nelayan di Kecamatan Bulak Kota Surabaya?.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah ditentukan, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan dan menganalisis efektivitas pelaksanaan program Kartu Pelaku Usaha Kelautan dan Perikanan (KUSUKA) bagi masyarakat nelayan di Kecamatan Bulak Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini, yaitu :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini mempunyai kontribusi dalam mengembangkan Ilmu Administrasi Publik, karena terdapat kajian-kajian Administrasi Publik dalam konsentrasi manajemen publik terutama tentang Teori Efektivitas. Dengan demikian, penelitian dapat memberikan wawasan dan pengetahuan tambahan bagi mahasiswa Administrasi Publik lainnya. Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi penelitian yang relevan dalam penelitian selanjutnya terkait permasalahan penelitian ini.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat bagi segenap pihak, yaitu Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya Bidang Kelautan dan Perikanan, masyarakat Kota Surabaya terutama Kecamatan Bulak serta stakeholders lainnya yang dapat menjadi pihak pendukung Kartu KUSUKA di Kecamatan Bulak Kota Surabaya dalam mengevaluasi serta menyempurnakan pelaksanaan program Kartu KUSUKA. Pemerintah Kota Surabaya juga dapat menggunakan hasil penelitian ini sebagai informasi tambahan untuk menyempurnakan hal-hal yang berkaitan dengan efektivitas.