

BAB I

PENDAHULUAN

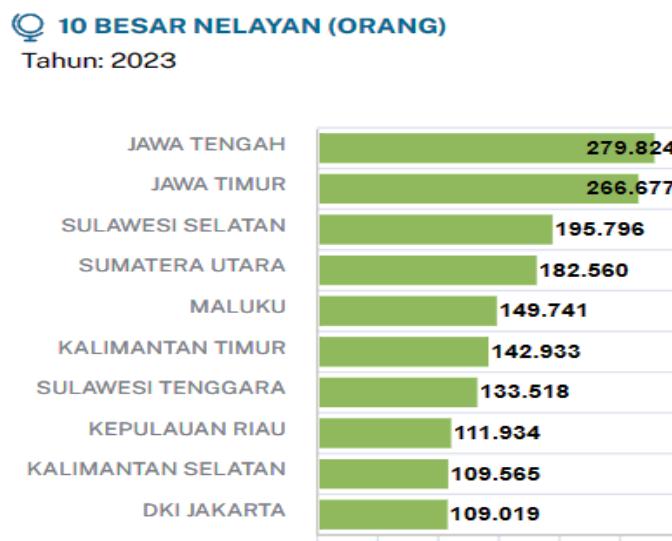
1.1 Latar Belakang

Indonesia dikenal luas sebagai negara maritim karena letaknya geografisnya yang berada di antara dua samudera besar yakni Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Selain dikenal sebagai negara maritim, Indonesia juga dikenal dengan negara kepulauan yang berhasil diakui oleh dunia Internasional melalui Konvensi Hukum Laut Internasional atau *United Nation Convention on the Law Of the Sea* (UNCLOS) tahun 1982 (Arianto, 2020; Saksono, 2013). Namun, dibandingkan dengan luas daratan, luas perairan Indonesia lebih luas hal tersebut tertuang pada data Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) tahun 2024 yakni sebesar 70 persen wilayah Indonesia atau sekitar $6.400.000 \text{ km}^2$ merupakan wilayah perairan (Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi RI, 2021).



Gambar 1. 1 Luas Hak dan Wewenang Pengelolaan Laut Indonesia
Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2024

Posisi geografis Indonesia yang strategis dan kekayaan sumber daya laut yang melimpah baik hayati maupun non-hayati memberikan peluang mata pencaharian bagi masyarakat pesisir, khususnya para nelayan. Namun, hal ini berbanding terbalik dengan realita di Indonesia. Tingginya ketergantungan nelayan dan masyarakat pesisir dengan laut tidak diimbangi dengan pengelolaan yang baik sehingga menimbulkan masalah baru dari sektor ekonomi dan sosial masyarakat (Riniwati, 2011; Satria & Wibawani, 2024). Hal tersebut dibuktikan dengan masih banyak nelayan Indonesia yang justru hidup di bawah garis kemiskinan dan tidak jarang dikatakan bahwa profesi tersebut merupakan profesi paling miskin di Indonesia. Realitas seperti ini menunjukkan bahwa adanya kesenjangan antara potensi kelautan Indonesia dengan tingkat kesejahteraan nelayan sebagai salah satu aktor yang memanfaatkan sumber daya tersebut.



Gambar 1. 2 Jumlah Sebaran Nelayan di Indonesia
Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2025

Di Jawa Timur sendiri, jumlah nelayan mencapai 266.677 orang yang mana jumlah ini dapat dikatakan sebagai jumlah terbanyak kedua di Indonesia

(Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2023). Hal tersebut menjadi tantangan besar bagi Provinsi Jawa Timur dalam upaya meningkatkan kesejahteraan nelayan. Untuk mengatasi problematika yang dihadapi nelayan yang dilatar belakangi oleh jumlah nelayan yang tergolong tinggi, pendekatan pemberdayaan yang berfokus pada kapasitas kelembagaan menjadi sebuah strategi. Pemberdayaan tidak hanya ditujukan kepada individu namun juga kelompok untuk meningkatkan kapasitas sosial-ekonomi secara kolektif. Untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan, Pemerintah Provinsi Jawa Timur membuat Peraturan Gubernur Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan Pasal 54 mengenai pembentukan kelembagaan nelayan sebagai instrumen pemberdayaan yang meliputi:

1. Kelompok sosial berdasarkan budaya sekitar
2. Kelompok nelayan
3. Kelompok Usaha Bersama (KUB)
4. Kelompok pengolahan dan pemasaran hasil perikanan
5. Kelompok pelestari dan pengawas sumber daya kelautan dan perikanan
6. Kelompok pembudidaya ikan

Dibandingkan dengan 6 (enam) kelompok pada regulasi di atas, Kelompok Usaha Bersama (KUB) memiliki keunggulan sebagai bentuk kelembagaan yang paling fungsional dan berdampak langsung terhadap peningkatan kesejahteraan nelayan. Hal ini dikarenakan KUB dapat mengintegrasikan antara dua dimensi utama dalam pemberdayaan yakni fungsi sosial dengan kemungkinan terbentuknya sebuah solidaritas atau interaksi satu individu dengan individu lain dan fungsi

ekonomi dengan mendorong peningkatan pendapatan baik secara individu maupun kelompok. Potensi yang dimiliki KUB ini menjadikannya sebagai media kelembagaan paling strategis dalam mengembangkan kapasitas sosial-ekonomi nelayan secara sistematis dan berkelanjutan.

Pada implementasinya, Kelompok Usaha Bersama (KUB) telah menjadi wadah pemberdayaan masyarakat yang berada pada kondisi belum sejahtera yang dibentuk untuk menumbuhkan semangat dalam berwirausaha dan meningkatkan pendapatan keluarga (Sari, 2017). Selain itu, KUB juga dapat digunakan sebagai strategi untuk membangun, mengelola, dan meningkatkan produktivitas kelompok untuk pengembangan kehidupan sosial dan ekonomi yang berdampak pada individu atau kelompok itu sendiri (Dzulhijjah et al., 2020; Hailuddin et al., 2021). Keberadaan KUB ini berasal dan berada ditengah-tengah kehidupan bermasyarakat, pembentukan serta tujuan dari KUB ini juga ditujukan kepada masyarakat (Hartati & Kussuhaniatun, 2020).

Menurut Grindle (1997) pengembangan kapasitas kelembagaan mencakup *human resources development* (sumber daya manusia), *organizational strengthening* (penguatan organisasi), dan *institutional reform* (reformasi kelembagaan). Ketiga dimensi ini menjadi kunci dalam menciptakan kelembagaan yang efektif dan berkelanjutan. Pengembangan sumber daya manusia berfokus pada peningkatan kompetensi dan keterampilan anggota organisasi. Penguatan organisasi mengembangkan struktur, sistem, dan proses kerja yang efisien. Sementara reformasi kelembagaan menciptakan lingkungan yang mendukung berkembangnya organisasi. Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) melalui

siaran pers Nomor: SP.585/SJ/VI/2021 yang menekankan pentingnya pengutamaan kelembagaan nelayan:

“Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) melalui Dirjen Perikanan akan terus menggalakkan pembentukan kelembagaan nelayan melalui Kelompok Usaha Bersama (KUB) dan koperasi. Tindakan tersebut dilakukan KKP untuk melahirkan nelayan yang tangguh dan berdaya saing. Selain itu akan dilakukan penguatan dan pengembangan kelembagaan sektor nelayan juga untuk dapat tercapainya kesejahteraan nelayan.”
(Sumber: <https://www.kkp.go.id/news/news-detail/perkuat-kelembagaan-nelayan-kkp-targetkan-nelayan-tangguh-mandiri-dan-berdaya-saing65c1cda5c945d.html> Diakses pada 13 Februari 2025) (kkp.go.id, 2021)

Namun, keberadaan KUB nelayan di berbagai daerah masih mengalami tantangan besar terkait dengan kapasitas kelembagaan yang belum cukup optimal untuk melaksanakan fungsinya. Masalah utama yang dihadapi KUB nelayan mencakup lemahnya struktur organisasi internal, kurangnya pemahaman mengenai tata kelola yang efektif, kemampuan manajerial pengurus yang rendah, dan keterbatasan dalam akses serta pengelolaan informasi pasar dan teknologi perikanan modern (Faradina & Zulhendrawan, 2025; Haruna et al., 2024; A. Solihin, 2024). Situasi ini diperburuk oleh minimnya pendampingan yang berkelanjutan serta program peningkatan kapasitas yang terencana, sehingga banyak KUB yang sekadar berfungsi sebagai formalitas administratif tanpa memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan anggotanya (Putri et al., 2023).

Ketidakseimbangan antara potensi KUB dan kemampuan nyata dalam mengelola sumber daya menunjukkan adanya kesenjangan kapasitas kelembagaan yang perlu diatasi. Pengembangan kapasitas kelembagaan ini mencakup tidak hanya aspek operasional teknis, tetapi juga penguatan dalam manajerial,

kepemimpinan, dan pengelolaan organisasi yang akan menjadi dasar bagi kelangsungan dan efektivitas KUB dalam mencapai sasaran pemberdayaan ekonomi masyarakat nelayan.

Pengembangan KUB ini sejalan dengan perspektif administrasi publik dalam administrasi pembangunan, yang menekankan pentingnya peningkatan kapasitas kelembagaan sebagai bagian dari strategi pembangunan berkelanjutan. Administrasi pembangunan menitikberatkan pada efektivitas tata kelola kelembagaan, koordinasi antar aktor pembangunan, serta penguatan struktur organisasi lokal untuk mendukung percepatan pembangunan sektor kelautan dan perikanan di tingkat komunitas (Natalia, 2021; Supit, 2024). Menurut (K.Rangga, 2023) kelompok menjadi sebuah alat untuk mencapai tujuan berupa ketercapaian peningkatan pendapatan yang berdampak pada pemenuhan kebutuhan konsumsi pangan. Selain peningkatan pendapatan, pengembangan kapasitas kelembagaan KUB diharapkan dapat meningkatkan aspek sosial masyarakat nelayan. Dengan demikian, pengembangan kapasitas kelembagaan terutama pada KUB menjadi kunci dalam pencapaian tujuan pemberdayaan yang komprehensif.

Kota Surabaya juga tidak luput dengan mata pencaharian nelayan sebagai sektor penting yang harus disejahterakan. Letak Kota Surabaya yang berdampingan dengan selat Madura memberikan potensi besar dalam sektor perikanan (Viola & Arif, 2022). Di Kota Surabaya, wilayah tepi laut yang sebagian penduduknya mayoritas bekerja sebagai nelayan tersebar di area pesisir barat dan timur. Namun di antara wilayah yang lain, Kecamatan Bulak merupakan wilayah dengan presentase nelayan mencapai 31% dari total penduduk (Satria & Wibawani, 2024).

Kelurahan Sukolilo Baru merupakan salah satu wilayah di Kota Surabaya yang terletak pada kawasan pesisir timur dengan potensi kelautan yang cukup besar sehingga sebagian besar masyarakatnya memiliki mata pencaharian sebagai nelayan. Meskipun memiliki potensi perikanan dan kelautan yang besar, kondisi kelembagaan KUB di wilayah ini masih menghadapi berbagai tantangan kapasitas kelembagaan. Berdasarkan data dari Kelurahan Sukolilo Baru dan hasil observasi, terdapat 4 KUB yang beranggotakan total 178 nelayan. Namun, implementasi kelembagaan KUB di Sukolilo Baru belum berjalan optimal. KUB di Kelurahan Sukolilo Baru ini masih mengalami berbagai permasalahan yang sama seperti:

1. Tingkat pendidikan nelayan yang masih tergolong sangat rendah. Berdasarkan (Gai & Si, 2020) pendidikan masyarakat nelayan di Sukolilo Baru mencapai ± 45% mayoritas tamatan SD, hal tersebut akan menyebabkan rendahnya pengetahuan dan penggunaan teknologi modern untuk penangkapan ikan.
2. Kesulitan akses modal untuk memperbarui alat tangkap sehingga sebagian dari mereka masih menggunakan alat tangkap tradisional. Hal tersebut dapat dilihat dari alat tangkap yang mereka gunakan, banyak nelayan di Sukolilo Baru masih menggunakan jaring tangan, bubu, dan tombak.
3. Keterbatasan diversifikasi pengolahan hasil tangkapan. Nelayan di Sukolilo Baru sebagian besar hanya menjual hasil tangkapan dalam bentuk ikan segar, kerupuk, dan ikan asin tanpa dilakukan pengolahan menjadi produk yang memiliki nilai tambah (Hertati, 2011; Sulestiani & Bintoro, 2021).
4. Ketergantungan pada tengkulak dalam distribusi hasil tangkapan. Hal tersebut disebabkan karena KUB belum memiliki kerja sama dengan pihak lain seperti

koperasi dan restoran. Ini menjadikan harga jual tidak berpihak pada nelayan dan tidak ada daya tawar yang dibangun secara kelembagaan (Satria & Wibawani, 2024).

5. Minimnya dukungan kebijakan baik dari pemerintah maupun swasta untuk pengembangan KUB di Kelurahan Sukolilo baru. Meskipun terdapat Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, pelaksanaannya di Sukolilo Baru masih minim. Padahal, regulasi sudah menempatkan KUB sebagai lembaga strategis pemberdayaan.
6. Minimnya responsivitas para KUB terhadap suatu perubahan kebijakan dan fluktuasi harga ikan. Hal tersebut dapat dilihat dari minimnya respon KUB dalam isu perubahan keanggotaan lembaga KUB, kebijakan mengenai nelayan, serta minimnya respons terhadap fluktuasi harga ikan mencerminkan bahwa kapasitas kelembagaan KUB di Sukolilo Baru belum tumbuh sebagai wadah kolektif yang adaptif dan strategis dalam merespons tantangan eksternal, baik yang bersifat kebijakan maupun dinamika pasar.

Secara rinci, permasalahan setiap KUB di Kelurahan Sukolilo Baru dapat dirincikan sebagai berikut:

Tabel 1.1 Data Kelompok Usaha Bersama (KUB) dan Permasalahan Yang Dihadapi di Kelurahan Sukolilo Baru

No	RW	Jumlah KUB	Nama KUB	Jumlah Anggota KUB	Masalah Utama
1	RW 1	1	KUB Kepiting	31	1. Minimnya aktivitas rutin pada organisasi

No	RW	Jumlah KUB	Nama KUB	Jumlah Anggota KUB	Masalah Utama
					<ol style="list-style-type: none"> 2. Belum tersedianya sekretariat tetap sehingga berkumpul di rumah Ketua KUB 3. Anggota yang pasif
2	RW 2	2	KUB Udang Rebon	57	<ol style="list-style-type: none"> 1. Merupakan KUB baru yang dipecah dari KUB Teripang sehingga memerlukan penguatan organisasi 2. Masih minimnya diversifikasi hasil tangkapan ikan yang membeludak 3. Peran ketua KUB yang masih minim terhadap anggotanya
			KUB Teripang	56	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak adanya sekretariat tetap 2. Partisipasi anggota dalam kegiatan baik formal masih minim padahal merupakan KUB pertama yang berdiri di Kelurahan Sukolilo Baru
3	RW 3	1	KUB Sembilang	34	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tumpang tindih jabatan antara ketua KUB dengan jabatan sosial di masyarakat 2. Peran Ketua KUB yang minim terhadap pengembangan individu ataupun KUB. 3. Kurangnya partisipasi anggota dalam kegiatan organisasi seperti rapat atau perkumpulan
Total KUB		4	Total Nelayan		178

Sumber: diolah oleh penulis, 2025

Namun, realitas menunjukkan bahwa tidak semua KUB menghadapi kendala kelembagaan yang sama. Hal ini dibuktikan melalui keterlibatan aktif salah satu KUB yakni KUB Teripang di Kelurahan Sukolilo Baru dalam audiensi mengenai isu reklamasi pantai yang diselenggarakan oleh Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI), di mana Ketua KUB Teripang mewakili seluruh KUB di Kecamatan Bulak dalam forum diskusi kebijakan publik pesisir tersebut. Hal tersebut menunjukkan kapasitas advokatif dan partisipatif kelembagaan yang dimiliki serta mencerminkan kapasitas kelembagaan yang kuat. Capaian kelembagaan juga tercermin dari keberhasilan Kelurahan Sukolilo Baru masuk dalam 75 besar Surabaya Smart City (SSC) tahun 2022, dengan tema “*Ekonomi Kerakyatan Berbasis Lingkungan*” yang mengedepankan konsep kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan sumber daya pesisir yang berkelanjutan.

Realitas kondisi kelembagaan ini menunjukkan adanya kesenjangan antar fungsi ideal KUB dan implementasinya. Lemahnya kapasitas kelembagaan KUB, baik dari segi sumber daya manusia, struktur organisasi, maupun reformasi kelembagaan, menjadi faktor penghambat dalam pencapaian tujuan pemberdayaan nelayan. Berdasarkan permasalahan tersebut, diperlukannya pengembangan kapasitas kelembagaan pada KUB di Kelurahan Sukolilo Baru yang dipadukan dengan pemberdayaan masyarakat. Menurut Grindle (1977) pengembangan kapasitas terdiri atas 3 dimensi yakni *human resources development* (sumber daya manusia), *organizational strengthening* (penguatan organisasi), dan *institutional reform* (reformasi kelembagaan). Ketiga dimensi pengembangan kapasitas dalam

teori Grindle ini menjadi sebuah pendekatan yang komprehensif untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh KUB di Kelurahan Sukolilo Baru.

Penelitian terdahulu di daerah berbeda oleh (Adisty et al., 2024) menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat nelayan pesisir melalui penguatan kelembagaan di Desa Pangandaran, Kecamatan Pangandaran berjalan dengan baik yang dinilai melalui 3 indikator penguatan kelembagaan yang berfokus pada pemberdayaan masyarakat nelayan yakni pengembangan SDM, penguatan institusi, dan penumbuhan kapasitas sistem. Hasil didapati bahwa penguatan kapasitas kelembagaan dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap kehidupan nelayan. Fokus penelitian tersebut ialah daerah pedesaan dan tidak mengkaji secara spesifik kelembagaan nelayan yang dimaksud. Hal tersebut jelas berbeda dengan penelitian akan penulis teliti, konteks kelembagaan nelayan pada wilayah perkotaan menjadi tantangan yang berbeda daripada wilayah pedesaan. Kompleksitas birokrasi, tekanan ekonomi, modernisasi, dan keberagaman sosial menjadi contoh tantangan pengembangan kelembagaan di wilayah perkotaan seperti Kota Surabaya.

Pengembangan kapasitas organisasi merupakan upaya untuk meningkatkan peran dan mengembangkan tata kelola suatu organisasi yang berdampak pada peningkatan kemampuan seperti mengembangkan sumber daya fisik, mengembangkan proses operasional, dan mengembangkan sumber daya manusia (Londa, 2020). Dalam konteks KUB nelayan, pengembangan kapasitas kelembagaan menjadi sangat krusial jika dilihat dari banyaknya tantangan yang dihadapi oleh kelompok nelayan tradisional. Berdasarkan urgensi permasalahan

dan potensi strategis maka peneliti tertarik untuk mengkaji lebih mendalam mengenai **“Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Kelompok Usaha Bersama (KUB) Di Kelurahan Sukolilo Baru Kota Surabaya”**

1.2 Rumusan Masalah

Tingginya masyarakat yang memiliki mata pencaharian nelayan di Kelurahan Sukolilo baru mengharuskan mereka untuk membuat suatu kelembagaan untuk dapat menyejahterakan kehidupan sebagai nelayan kecil. Namun, kelembagaan yang disebut dengan Kelompok Usaha Bersama (KUB) yang mereka miliki masih belum terlaksana dengan baik hal tersebut dilatar belakangi oleh beberapa faktor permasalahan. Lemahnya fungsi dan struktural KUB di Kelurahan Sukolilo Baru ini memberikan dampak buruk terhadap kesejahteraan nelayan kecil di daerah tersebut.

Dari latar belakang permasalahan tersebut, maka ditemukan sebuah pertanyaan penelitian yakni bagaimana pengembangan kapasitas kelembagaan Kelompok Usaha Bersama (KUB) di Kelurahan Sukolilo Baru Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan permasalahan diatas, yang menjadi tujuan penelitian ini ialah untuk menganalisis pengembangan kapasitas kelembagaan Kelompok Usaha Bersama (KUB) di Kelurahan Sukolilo Baru Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini yakni dapat dilaksanakannya penelitian kepada berbagai pihak, baik penulis maupun pihak lainnya, terutama kalangan akademis dan masyarakat umum dalam mengetahui tentang pengembangan

kapasitas kelembagaan Kelompok Usaha Bersama (KUB) di Kelurahan Sukolilo Baru Kota Surabaya

1.4.1 Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan Ilmu Administrasi Publik, khususnya kajian mengenai pengembangan kapasitas kelembagaan. Penelitian ini juga diharapkan dapat menambah referensi akademis tentang pengembangan kapasitas kelembagaan dalam konteks kelompok nelayan.

1.4.2 Secara Praktis

a. Untuk Universitas

Sebagai tambahan data dan informasi yang berguna sebagai sumbangan pemikiran dan informasi bagi seluruh mahasiswa Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

b. Untuk Instansi/Dinas/Pihak Lainnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pikiran kepada Pemerintah Kota Surabaya terutama kepada Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya untuk dapat mengoptimalkan keberadaan KUB melalui pengembangan kapasitas kelembagaan sebagai sarana dalam memberdayakan masyarakat pesisir terutama mereka yang menggantungkan hidupnya pada mata pencaharian nelayan.

c. Untuk Peneliti

Bagi peneliti, penelitian ini dapat menambah ilmu pengetahuan baru dan pengalaman mengenai pengembangan kapasitas kelembagaan untuk menciptakan

kelembagaan atau kelompok yang memiliki tata kelola lebih baik agar dapat berdampak dalam kesejahteraan masyarakat. Serta menjadi bahan referensi pengembangan untuk peneliti selanjutnya.