

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Indonesia menjadi negara bahari, secara fisik sepertiga luas daratan dan duapertiga luas lautan. Indonesia menjadi negara kepulauan dimana sekitar 75 persen wilayahnya berupa laut dengan 17.499 pulau, serta panjang garis pantai nomor empat di dunia yaitu 95.181 km (*World Resource Institute*, 2010). Indonesia memiliki prospek pangan laut yang diperkirakan Rp. 3.000 triliun per tahun, terlebih dalam poros maritim yang sedang diusahakan oleh Presiden Jokowi. Prospek pangan laut dilihat dari isu poros maritim merujuk pada posisi Indonesia yang menjadi pusat lalu lalang perekonomian dunia yang menghubungkan dua samudera yakni Samudera Hindia dan Samudera Pasifik (Majalah Bahari, 2016). Hal tersebut menjadikan Indonesia berada ditengah-tengah proses perubahan strategis baik secara geografis, geopolitik, maupun geo-ekonomi yang menandai sebagai porosnya kekuatan dunia.

Agenda pembangunan untuk mewujudkan poros maritim dunia memiliki lima pilar yakni 1) Indonesia akan membangun kembali budaya maritim Indonesia sebagai negara yang terdiri lebih dari 17 ribu pulau, bangsa Indonesia harus menyadari dan melihat dirinya sebagai bangsa yang identitas, kemakmuran dan masa depannya sangat ditentukan oleh bagaimana kita mengelola samudera; 2) Indonesia akan menjaga dan mengelola sumber daya laut yang fokus membangun kedaulatan pangan

laut melalui pengembangan industri perikanan dengan menempatkan nelayan sebagai pilar utama; 3) melalui diplomasi maritim Indonesia mengajak semua mitra-mitranya untuk bekerjasama di bidang kelautan Indonesia bersama-sama dengan mitranya untuk dapat menghilangkan sumber konflik di laut, seperti pencurian ikan, pelanggaran kedaulatan, sengketa wilayah, perompakan, dan pencemaran laut; 4) Diplomasi maritim yang mengajak semua mitra Indonesia untuk bekerjasama dalam bidang kelautan; 5) sebagai negara yang menjadi titik tumpu dua samudera, Indonesia memiliki kewajiban untuk membangun kekuatan pertahanan maritim. Hal ini diperlukan bukan saja untuk menjaga kedaulatan dan kekayaan maritim, tetapi juga sebagai bentuk tanggungjawab Indonesia dalam menjaga keselamatan pelayanan dan keamanan maritim. Berkaitan dengan agenda pembangunan yang mewujudkan poros maritim di Indonesia, menjadi sebuah penekanan ialah kedaulatan dan kesejateraan nelayan. Mengingat adanya sebuah gap antara potensi sumberdaya laut mencapai Rp. 3000 triliun per tahun dan hanya terkelola sekitar Rp. 291,8 triliun, hal tersebut menunjukkan kondisi nelayan masih dibawah garis kemiskinan (Haba, 2016: 47).

Perhatian terhadap masyarakat pesisir atau nelayan sebagai komunitas yang memiliki karakteristik tipikal, baik ditinjau dari sisi subsistensi, budaya maupun mutu hidup, apabila dibandingkan dengan masyarakat urban sungguh minim. Pemerintah dan penentu kebijakan di Indonesia dengan sikap “*taken for granted*” menganggap kelompok

nelayan dapat *survive* dengan potensi sumber daya manusia dan sumber daya insani yang dapat bertahan dalam perubahan iklim dan ekonomi. Kondisi di Indonesia berkenaan dengan indikator untuk menjustifikasi kurangnya perhatian dan penanganan secara komprehensif untuk nelayan ialah minimnya program pemberdayaan sumberdaya manusia, tidak memadainya bantuan finansial untuk menolong masyarakat agar dapat meningkatkan kualitas hidup, rentannya kondisi lingkungan (antara lain kerusakan sumberdaya laut), dan terobosan ekonomi atau mata pencaharian alternatif yang diintervensi oleh pemerintah.

Pemberdayaan nelayan merupakan salah satu kecenderungan baru paradigma pembangunan di Indonesia setelah sekian lama wilayah laut dan pesisir menjadi wilayah yang terabaikan dalam pembangunan di Indonesia. Nelayan dikenal memiliki karakteristik yang cukup unik dan memiliki keragaman potensi sumberdaya laut. Potensi sumberdaya laut yang ada dapat dimanfaatkan oleh penduduk yang tinggal di wilayah pesisir untuk mencapai kesejahteraan baik dari sektor perikanan maupun diluar sektor perikanan. Namun sebanyak 34% dari 16,42 juta jiwa nelayan hidup di bawah garis kemiskinan dengan indikator pendapatan US\$ 1 per hari (Direktorat Pemberdayaan Masyarakat Pesisir, 2016).

Kondisi kemiskinan pada nelayan di Indonesia disebabkan faktor yang kompleks. Menurut Purwanto (2009:20) menyatakan bahwa

- (1) adanya faktor determinan belum tercapainya pengelolaan sumber daya pembangunan secara optimal adalah terbatasnya sarana dan prasarana ekonomi seperti jalan raya, fasilitas ekonomi perikanan dan fasilitas umum-sosial;
- (2) rendahnya kualitas

sumberdaya manusia, masyarakat belum memiliki kemampuan maksimal untuk mengelolanya demi meningkatkan kesejahteraan sosial; (3) teknologi penangkapan yang terbatas kapasitasnya; (4) akses modal dan pasar produk ekonomi lokal yang terbatas; (5) tidak adanya kelembagaan sosial ekonomi yang dapat menjadi instrumen pembangunan masyarakat, dan (6) belum adanya komitmen pembangunan kawasan pesisir secara terpadu.

Mengingat permasalahan nelayan digaris kemiskinan, pemerintah memaksimalkan dan memanfaatkan kekayaan laut Indonesia. Upaya memaksimalan dan memanfaatkan kekayaan laut Indonesia, pemerintah pusat melandaskan strategi, kebijakan maupun program berdasar konsep minapolitan. Kementerian Kelautan dan Perikanan bertindak dibawah pemerintah pusat mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 12 Tahun 2010 tentang Minapolitan. Minapolitan sebagai konsepsi pembangunan ekonomi kelautan dan perikanan yang berbasis kawasan berdasarkan prinsip-prinsip terintegrasi, efisiensi, berkualitas, dan percepatan. Terbentuknya konsep minapolitan didasari oleh ketidakseimbangan pembangunan pada wilayah perkotaan dari banyaknya urbanisasi yang terjadi akibat masyarakat pedesaan lebih memilih hidup diwilayah perkotaan daripada diwilayah pedesaan. Mengatasi permasalahan tersebut muncul konsep agropolitan, perkembangan konsep agropolitan diadaptasi pada daerah pesisir yang kemudian diberi nama minapolitan yang merupakan konsep perkembangan ekonomi yang berfokus pada sektor perikanan. Konsep minapolitan memiliki dua konsentrasi pengembangan antara lain perkembangan kelautan dan perikanan yang berbasis perikanan budidaya dan tangkap.

Hal ini dimaksudkan agar mudah untuk memberikan pemetaan perikanan dan kelautan secara strategis.

Kota Pasuruan menjadi salah satu kota dengan potensi wilayah pesisir dibuktikan dengan keberadaan pelabuhan di Kota Pasuruan. Hubungan ke luar Jawa melalui laut terutama ke Kalimantan dan Sulawesi dapat dilakukan melalui pelabuhan. Pada saat ini Pelabuhan Kota Pasuruan memanfaatkan muara sungai Gembong sebagai pelabuhan perdagangan antar pulau dengan kegiatan utama untuk pelayaran rakyat (PELRA). Sebagai kota pelabuhan, Kota Pasuruan tidak hanya dilewati lalu lintas orang dan barang melalui darat, tetapi juga melayani sirkulasi lalu lintas laut melalui Pelabuhan Pasuruan. Pelabuhan ini selain melayani penumpang dari Kota Pasuruan, pelabuhan ini juga melayani penumpang dari kota atau daerah di sekitar Kota Pasuruan seperti Kabupaten Pasuruan, Kabupaten/Kota Malang yang dikenal dengan sektor industrinya (Pusat Data Statistik dan Informasi, 2016).

Luasan tambak di Kota Pasuruan mencapai 502,39 Ha dengan potensi perikanan berupa ikan bandeng dan udang serta ikan-ikan lainnya sebesar 750 ton, dengan produksi hasil tambak pada tahun 2007 mencapai 550 ton. Untuk budidaya air tawar potensinya 22 ton, dengan hasil produksi pada tahun 2007 mencapai 10 ton. Hasil budidaya lainnya yang cukup besar adalah rumput laut, dengan hasil produksi pada tahun 2007 sebesar 6 ton. Sarana dan prasarana penunjang untuk budidaya antara lain : jalan produksi tambak, *landing space* dan juga gudang rumput laut. Usaha

pengolahan hasil perikanan di Kota Pasuruan dapat dilihat pada tabel di bawah.

**Tabel 1. Usaha Pengolahan Hasil Perikanan di Kota Pasuruan pada Tahun 2015**

No.	Jenis Usaha	Unit	Produksi (Kg)
1.	Pemindangan	35	5.600
2.	Pengasin/ pengering	120	16.500
3.	Pengasap	42	27.000
4.	Pembuat Terasi	1	1.250
5.	Pembuat Petis	2	95
6.	Krupuk Ikan	10	5.600
7.	Pendinginan (Es-esan)	35	680.000
	JUMLAH	245	736.045

Sumber: Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan, 2015.

Berdasarkan tabel 1 menyatakan bahwa usaha pengolahan hasil perikanan di Kota Pasuruan terdapat pada pengolahan pendinginan (es-esan), hal ini menunjukkan kurangnya pengolahan hasil laut karena masyarakat hanya melakukan pengolahan praktis. Sehingga pengolahan praktis yang dilakukan menyebabkan pendapatan nelayan minim hanya pada penjualan ikan tanpa pengolahan lebih lanjut. Keberadaan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) di Kota Pasuruan berada di Kelurahan Ngemplakrejo Kecamatan Purworejo. Bangunan TPI yang ada saat ini

baru berupa satu unit kantor seluas 70m<sup>2</sup> dan TPI seluas 100m<sup>2</sup>. Pengembangan eksploitasi potensi sumberdaya perikanan diperlukan dalam pembangunan atau relokasi TPI di tempat yang lebih representatif. Balai Benih Ikan (BBI) yang ada di Kota Pasuruan merupakan unit usaha yang akan dilakukan dalam upaya mencukupi kebutuhan benih ikan yang dibutuhkan pembudidaya ikan air tawar yang ada. Diharapkan kebutuhan benih ikan air tawar, dapat dicukupi dan ketergantungan benih dari luar daerah dapat dikurangi. Sarana dan prasarana yang kurang meliputi antara lain gedung laboratorium dan perlengkapannya, pagar keliling kolam, jembatan akses masuk ke BBI, serta beberapa sarana prasarana penunjang lainnya. Berikut tabel 2 dapat ditunjukkan sebagai berikut:

**Tabel 2. Uraian Potensi Sektor Perikanan**

No	Uraian Data Pokok	Lokasi	Luas	Produksi/Th (Ton)
1.	Penangkapan di laut	Kel.Ngemplakrejo,Kel. Blandongan,Kel.Kepel, Kel.Panggungrejo,Kel. Tamb'an	16,83 Ha	1619,9 ton
2.	Budidaya Air Payau/tambak (bandeng, belarak, udang windu, udang putih, mujaer)	Kel.Ngemplakrejo,Kel. Blandongan,Kel.Kepel, Kel. Panggungrejo,Kel.Mandaranrejo,Kel.Bugul Lor,Kel. Bugul Kidul,Kel. Tamba'an,Kel. Gadingrejo	502,39 Ha (730 ton)	171,85 ton 2,75 ton 157,94 ton 2,3 ton 8,9 ton 1,50 ton
3.	Budidaya Air payau 1. Kolam- Nila- Mujair- Gurami- Lele 2. Karamba- Nila	Kel. Tembokrejo,Kel. Blandongan,Kel. Bugul Kidul,Kel. Krampyangan,Kel. Sekargadung,Kel. Bakalan,Kel.Gadingrejo	1. 15 Ha (22,5 ton) 2. 80 m <sup>2</sup> (4 ton)	19,6 ton

No	Uraian Data Pokok	Lokasi	Luas	Produksi/Th (Ton)
4.	Produksi olahan Pemindangan, pengasin/pengeringan, pengasap, pembuatan terasi, pembuatan petis, pembuatan kerupuk ikan/udang	Kel. Ngemplakrejo, Kel Tamba'an		93,595 ton
5.	TPI- Ngemplakrejo	Ngemplakrejo		619.900 ton

Sumber: Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan, 2015.

Berdasarkan tabel yang menyatakan uraian potensi sektor perikanan cukup besar pada penangkapan ikan di laut sebesar 1619,9 ton menjadikan nelayan sebagai hal yang penting dalam menghasilkan penangkapan ikan di laut. Namun polemik berkenaan dengan nelayan yang menghasilkan penangkapan besar tidak diimbangi dengan ketercapaian kesejahteraan nelayan di Kota Pasuruan. Hal ini dibuktikan dengan adanya hasil pengamatan pada pra riset yang dilakukan ditunjukkan berkenaan dengan aktifitas pelabuhan yang mati suri di pesisir Kota Pasuruan yang menyebabkan laju perekonomian masyarakat pesisir dan sekitarnya terganggu. Kualitas sumberdaya manusia yang masih rendah di kawasan pesisir Kota Pasuruan yang berdampak pada mata pencaharian serta kesejahteraan hidup penduduk di kawasan pesisir Kota Pasuruan. Keadaan pemukiman nelayan yang kumuh dan tidak tertata menambah kesemrawutan keadaan pesisir sehingga akan mengganggu jalannya



ekonomi pesisir (Rencana Strategis Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan, 2015).

Permasalahan kesejahteraan nelayan dinyatakan belum diselesaikan mengingat terdapat permasalahan pada pemanfaatan secara maksimal sumberdaya laut, sehingga strategi yang dilaksanakan Pemerintah Kota Pasuruan melalui Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan perlu dilakukan pengkajian mengingat strategi dapat berjalan dengan tepat sasaran dan diimplementasikan secara efektif, maka terdapat tiga hal mutlak yang diperhatikan:

1. strategi yang dirumuskan harus mampu distau pihak memperoleh manfaat dari berbagai peluang yang diperkirakan akan timbul dan pihak lain memperkecil dampak berbagai faktor yang sifatnya negatif atau bahkan berupa ancaman bagi organisasi dan kelangsungannya,
2. strategi harus memperhitungkan realistis kemampuan suatu organisasi dalam menyediakan sumberdaya, sarana, prasarana, dan dana yang dipergunakan untuk mengoperasikan strategi,
3. strategi yang telah ditentukan dioperasikan secara teliti. Tolak ukur tepat tidaknya suatu strategi bukan terlihat pada proses perumusannya saja, akan tetapi juga mencakup pada operasionalnya atau pelaksanaannya (Siagian, 2012:102-193).

Pertimbangan yang perlu diperhatikan tersebut dapat memberikan dampak yang baik dalam pelaksanaan strategi. Strategi yang diambil oleh Pemerintah Kota Pasuruan dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan dilihat dari pemberdayaan masyarakat yang mengacu pada peningkatan sumberdaya dan kemampuan nelayan untuk berpartisipasi, memutus, mengontrol, dan terlibat pada proses yang mempengaruhi kehidupan nelayan (Adiyoso, 2009:21). Berdasarkan pendapat dari Adiyoso,

Pemerintah Kota Pasuruan perlu mengkaji strategi yang dilaksanakan dimana adanya penekanan pada upaya pengembangan usaha perikanan tangkap, budidaya, dan pengolahan sumberdaya laut, pemberdayaan nelayan, serta pengawasan dan pengendalian secara periodik terhadap pemanfaatan sumber daya perikanan dan kelautan dengan mengacu beberapa aspek dari pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan di Kota Pasuruan. Berdasarkan penguraian diatas, penulis tertarik mengangkat penelitian yang berjudul **“Strategi Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan dalam Meningkatkan Kesejahteraan Nelayan”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah strategi Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan?
2. Apa sajakah faktor pendukung dan penghambat strategi Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan pokok-pokok masalah yang diajukan di atas, tujuan dan kegunaan penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut:

1. Mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis strategi Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan.
2. Mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat strategi Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan.

### **D. Kontribusi Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat, adapun kontribusi penelitian ini yakni:

1. Kontribusi Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya berkenaan dengan ilmu administrasi publik yang memiliki disiplin ilmu administrasi pembangunan serta strategi Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan.

2. Kontribusi Praktis

Menjadi masukan yang bermanfaat sebagai alat untuk mengadvokasikan strategi Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan.

## **E. Sistematika Pembahasan**

Sistematika penelitian dari penelitian ini merupakan pokok-pokok uraian dan isi dari skripsi ini secara umum. Adapun sistematika penelitian dari penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

**BAB I:** Memaparkan mengenai latar belakang strategi Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan. Kemudian dikemukakan beberapa permasalahan yang menghambat pelaksanaan strategi Dinas Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan Kota Pasuruan dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan sehingga perlu dicermati strategi tersebut dan menjelaskan mengenai tujuan penelitian, manfaat penelitian dan uraian tentang sistematika pembahasan.

**BAB II:** Berisikan tentang kajian yang berisikan teori-teori ataupun pendapat-pendapat ilmuwan serta peraturan pemerintah yang ada relevansinya dan juga mendukung terhadap penelitian skripsi ini, terkait teori maupun konsep yakni administrasi pembangunan, pembangunan nelayan, strategi.

**BAB III:** Penyampaian metode penelitian yang menjelaskan tentang metode yang dipilih untuk digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif. Pada bab III dijelaskan mengenai jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi

penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, dan metode analisis data.