

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat, khususnya penduduk yang bermukim di kawasan pesisir, berpotensi diwujudkan melalui pengelolaan yang efektif dan berkelanjutan terhadap sumber daya pesisir, laut, serta pulau-pulau kecil. Modal utama yang menopang peluang tersebut berasal dari besarnya kekayaan sumber daya kelautan dan perikanan, yang menjadikan Indonesia tergolong sebagai negara kepulauan dengan potensi maritim yang sangat besar. Desa pesisir mempunyai peran strategis sebagai penghubung antara wilayah daratan dan lautan serta menyimpan potensi besar dalam kegiatan perikanan tangkap dan budidaya yang dapat mendukung perekonomian masyarakat setempat (Syahputra & Aslami, 2023).

Cakupan wilayah maritim yang sangat luas menjadi karakter utama Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia. Luas laut yang dimiliki mencapai 5,8 juta km², yang tersusun atas wilayah teritorial seluas 3,2 juta km² serta Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) sebesar 2,7 juta km². Selain itu, ruang geografis tersebut diperkuat oleh keberadaan 17.840 pulau dengan total garis pantai sepanjang 95.181 km. Keanekaragaman sumber daya alam laut, baik yang bersifat hayati maupun nonhayati, secara potensial terkandung dalam wilayah maritim yang demikian besar dan luas.

Kondisi tersebut menjadikan sektor kelautan dan perikanan memiliki nilai strategis yang tinggi, seiring dengan besarnya peluang pemanfaatan sumber daya laut yang tersedia. Anugerah ini semakin diperkuat melalui penerapan Konsep Negara Kepulauan (Nusantara) yang melekat pada karakter geografis Indonesia. Nilai ekonomi yang luar biasa selanjutnya tercermin dari keberadaan sumber daya alam berupa ikan, terumbu karang dengan kekayaan biologi bernilai tinggi, kawasan wisata bahari, sumber energi terbarukan serta minyak dan gas bumi, mineral langka, hingga fungsi laut sebagai media transportasi antarpulau yang sangat efisien. Letak geografis Indonesia yang strategis di antara dua benua dan dua samudra menyebabkan sedikitnya 70 persen jalur angkutan barang laut dari Eropa, Timur Tengah, dan Asia Selatan menuju kawasan Pasifik, maupun sebaliknya, harus melintasi perairan Indonesia (Yuliantiningsih et al., 2022)

Meskipun memiliki potensi yang besar bahwa kondisi sosial ekonomi mayoritas nelayan di Indonesia masih tergolong rentan. Nelayan masih menghadapi berbagai permasalahan seperti rendahnya mutu sumber daya manusia (SDM), terbatasnya modal serta teknologi dalam menangkap ikan, serta relasi kerja yang kurang adil antara pemilik modal dan nelayan buruh. Selain itu, ketergantungan yang tinggi terhadap aktivitas melaut, kesulitan melakukan diversifikasi usaha, serta faktor natural serta fluktuasi musim turut menjadi sebab atas ketidakstabilan pendapatan nelayan (Puspitasari et al., 2025).

Masyarakat nelayan pada dasarnya memiliki karakteristik yang beragam, yang dapat dilihat dari perbedaan kondisi sosial dan ekonomi di dalamnya. Dalam kajian masyarakat pesisir, nelayan umumnya dapat dibedakan menjadi beberapa

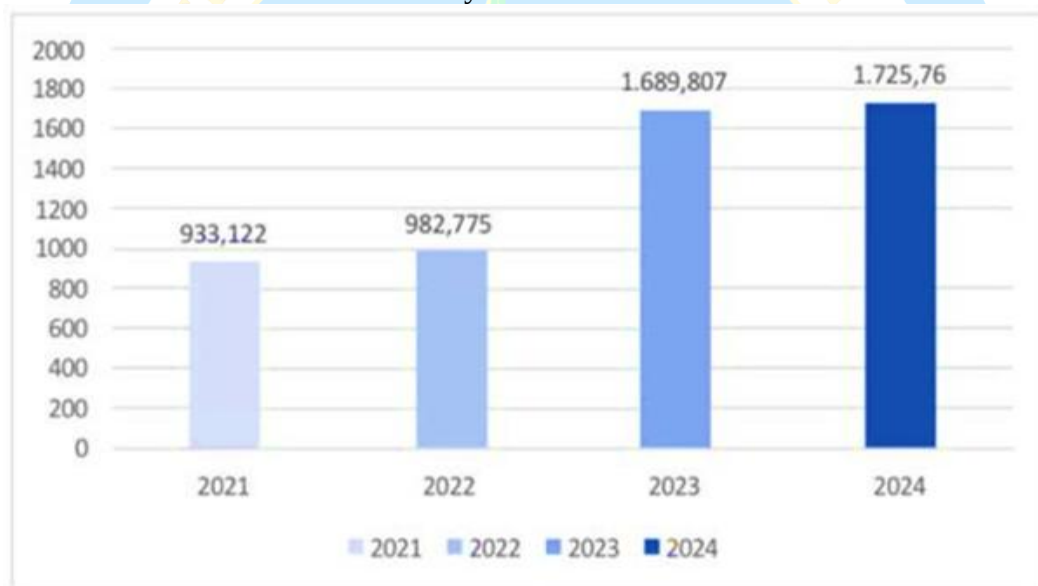
masyarakat, yaitu nelayan pemilik, nelayan buruh, dan nelayan tradisional. Nelayan pemilik merupakan masyarakat yang memiliki sarana produksi seperti kapal dan alat tangkap, sehingga memiliki peran yang lebih dominan dalam kegiatan penangkapan ikan. Sementara itu, nelayan buruh adalah mereka yang tidak memiliki alat produksi dan bekerja kepada pemilik dengan sistem bagi hasil. Adapun nelayan tradisional biasanya menggunakan alat tangkap yang sederhana dengan jangkauan penangkapan yang terbatas.

Perbedaan karakteristik tersebut menunjukkan adanya variasi dalam akses terhadap sumber daya, modal, dan teknologi di kalangan masyarakat nelayan. Nelayan pemilik cenderung memiliki akses yang lebih baik dibandingkan nelayan buruh dan nelayan tradisional yang umumnya masih berada dalam kondisi ekonomi yang rentan. Kondisi ini berpengaruh terhadap kemampuan masing-masing masyarakat dalam memanfaatkan maupun merespons program pemberdayaan yang diberikan. Oleh karena itu, pemahaman mengenai model masyarakat nelayan menjadi penting agar pelaksanaan program pemberdayaan dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi nyata di lapangan (Rani, 2016)

Dalam konteks tersebut bahwa pemerintah memiliki peran penting dalam mendorong pemberdayaan ekonomi masyarakat nelayan. Pemberdayaan ekonomi bertujuan untuk menciptakan sistem ekonomi yang partisipatif dan adil, serta memberikan akses yang setara bagi masyarakat pada fase produksi, pendistribusian, serta pemanfaatan peluang wilayah. Melalui kebijakan pemberdayaan yang tepat, diharapkan masyarakat nelayan mampu meningkatkan kemandirian dan kesejahteraan hidupnya secara berkelanjutan.

Masyarakat nelayan memiliki peran strategis dalam mendukung pembangunan ekonomi wilayah pesisir dan ketahanan pangan nasional. Nelayan tidak hanya berkontribusi terhadap pemenuhan kebutuhan pangan berbasis perikanan, tetapi juga menjadi penggerak ekonomi lokal di wilayah pesisir. Oleh karena itu, peran pemerintah daerah dalam memfasilitasi dan memberdayakan masyarakat nelayan melalui kebijakan dan program yang berkelanjutan menjadi sangat penting agar dampak yang dihasilkan lebih optimal (Anwar, 2018).

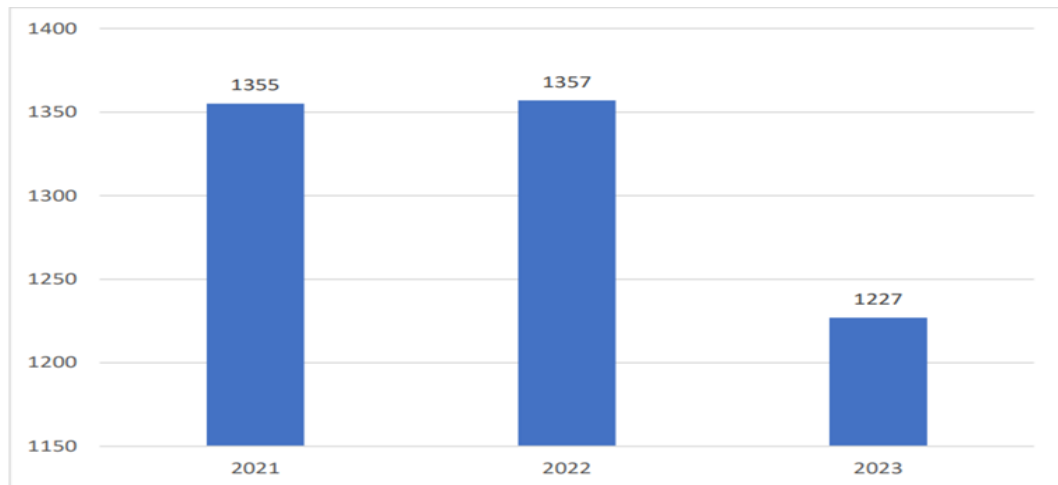
Gambar 1.1 Jumlah Nelayan di Indonesia Tahun 2021-2024



Sumber : Kusuka KKP, 2026

Setiap tahun bahwa jumlah nelayan di Indonesia memperlihatkan tren peningkatan yang konsisten. Berdasarkan data yang tersedia, pada tahun 2021 hingga 2022, jumlah nelayan di Indonesia berkisar 1.689.807 sedangkan pada tahun 2023 berkisar 1.725.762. Jumlah ini, jelas nelayan mendominasi Indonesia dengan jumlah yang paling besar.

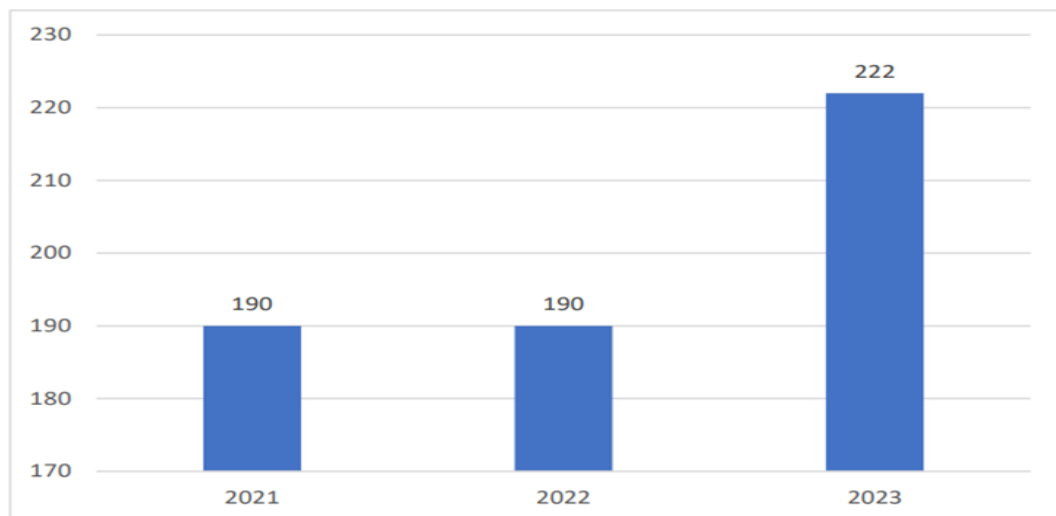
Gambar 1.2 Data Penduduk Menurut Jenis Pekerjaan Tahun 2021-2023



Sumber : Desa Pengudang, 2026

Berdasarkan gambar sebelumnya, bisa terlihat bahwa banyaknya penduduk menurut pekerjaan di Desa Pengudang, Kecamatan Teluk Sebong, Kabupaten Bintan memperlihatkan tren yang stagnan sela 2021 hingga 2023. Pada tahun 2021, jumlah penduduk menurut pekerjaan sebanyak 1.355 jiwa, kemudian menjadi 1.357 jiwa Pada 2022, dan kembali mengalami penurunan menjadi 1.227 jiwa pada tahun 2023.

Gambar 1.3 Data nelayan Desa Pengudang Tahun 2021-2023



Sumber : Desa Pengudang, 2026

Berdasarkan data diatas dapat diketahui bahwa data penduduk di Desa Pengudang Kecamatan Teluk Sebong Kabupaten Bintan memperlihatkan tren penurunan dari tahun 2021 hingga 2023, pada periode yang sama jumlah nelayan justru mengalami peningkatan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa penurunan jumlah penduduk menurut pekerjaan tidak serta-merta mencerminkan melemahnya seluruh sektor mata pencaharian, melainkan adanya perubahan dalam struktur pekerjaan masyarakat.

Sektor perikanan khususnya nelayan cenderung menjadi sektor yang relatif bertahan dan bahkan mengalami peningkatan ditengah menurunnya sektor pekerjaan lainnya. Peningkatan jumlah nelayan tersebut dapat dipahami sebagai respon masyarakat terhadap keterbatasan lapangan kerja di sektor non perikanan serta adanya dorongan program pemberdayaan yang mulai berjalan. Namun demikian peningkatan nelayan ini belum tentu secara langsung diikuti oleh peningkatan kesejahteraan nelayan.

Berdasarkan observasi awal bahwa nelayan Desa Pengudang memiliki pendapatan rata-rata nelayan adalah sebesar Rp 1.000.000 hingga Rp 3.000.000. Perbulan ini memperlihatkan bahwa nelayan di wilayah ini masih berada pada kategori pendapatan rendah, yang mencerminkan kondisi ekonomi yang rentan dan kebutuhan untuk peningkatan kesejahteraan, pendapatan yang terbatas ini mengindikasikan bahwasanya nelayan masih menghadapi tantangan dalam mencapai kesejahteraan meski telah diadakanya program pemberdayaan, hal ini menjadi dasar penting bagi Dinas Perikanan Kabupaten Bintan dan pihak terkait untuk meningkatkan pengawasan terhadap program pemberdayaan.

Dalam konteks masyarakat pesisir, khususnya masyarakat nelayan terkait dengan upaya pemberdayaan merupakan langkah strategis yang sangat penting mengingat mereka kerap menghadapi berbagai permasalahan, seperti keterbatasan akses terhadap teknologi perikanan, rendahnya tingkat pendidikan, serta ketidakstabilan hasil tangkapan yang dipengaruhi oleh kondisi cuaca dan dinamika ekosistem laut. Memberdayakan masyarakat menjadi salah satu pendekatan dalam pembangunan yang bertujuan untuk memberikan peningkatan bagi kesejahteraan, kapasitas, serta kemandirian masyarakat agar mampu berperan aktif guna pengelolaan potensi sumber daya yang dimilikinya dengan lebih lanjut.

Menurut Dewi & Dadiara (2022) bagian dari strategi yang bisa diimplementasikan sebagai usaha guna mengembangkan masyarakat pesisir adalah melalui pemberdayaan masyarakat. Tujuan utama dari pemberdayaan tersebut ialah meningkatkan kapasitas, kemandirian, serta kesejahteraan masyarakat nelayan. Proses ini diwujudkan dengan mendorong nelayan agar

memiliki kemampuan dan mengidentifikasi dan mengatasi permasalahan yang dihadapi, serta mampu meningkatkan kualitas hidup secara mandiri. Dengan demikian, pemberdayaan diharapkan dapat menciptakan kesejahteraan nelayan yang berkelanjutan melalui penguatan potensi dan peran aktif mereka dalam pembangunan sosial ekonomi di wilayah pesisir.

Pada tahun 2024, bahwa Pemerintah Kabupaten Bintan melalui Dinas Perikanan telah melaksanakan program pemberdayaan yang diberi nama “Pengembangan Kapasitas Nelayan Kecil”. Tujuan akhirnya untuk meningkatkan kemampuan dan kesejahteraan nelayan kecil melalui penyediaan bantuan sarana dan prasarana, peningkatan keterampilan, perlindungan sosial, serta kemudahan akses terhadap kebutuhan operasional melaut, sehingga kegiatan perikanan tangkap dapat berjalan lebih produktif, aman, dan berkelanjutan. Program pemberdayaan masyarakat mencakup wilayah yang menjadi fokus implementasi program ini adalah Desa Pengudang Kecamatan Teluk Sebong Kabupaten Bintan, yang dimana Desa Pengudang merupakan daerah yang terkenal atas Desa yang mempunyai mata pencaharian utama pada bidang perikanan.

Tabel 1.1 Program Pemberdayaan Pemerintah melalui Dinas Perikanan Kabupaten Bintan Tahun 2024

No	Program Pemberdayaan
1	Bantuan Sarana dan Prasarana Nelayan
2	Bantuan Premi BPJS Ketenagakerjaan Nelayan
3	Bimbingan Teknis Peningkatan Sumber daya Nelayan
4	Pembekalan Pengoperasian Alat Penangkapan Ikan (API) dan Alat Bantuan Penangkapan Ikan (ABPI)

Sumber: Dinas Perikanan Kabupaten Bintan, 2026

Berdasarkan tabel 1.1 diketahui bahwa Pemerintah Kabupaten Bintan melalui Dinas Perikanan meluncurkan program pemberdayaan masyarakat

diwilayah Kabupaten Bintan khususnya Desa Pengudang. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan, kemandirian, dan keberlanjutan usaha nelayan kecil melalui penguatan kapasitas sumber daya manusia, perlindungan sosial, serta dukungan sarana dan prasarana penangkapan ikan.

Melalui kegiatan pengembangan kapasitas dan bimbingan teknis, nelayan diharapkan mempunyai wawasan serta kapabilitas yang lebih baik pada teknik penangkapan, keselamatan kerja, dan pengelolaan usaha perikanan. Pemberian bantuan sarana dan prasarana, termasuk instrumen dalam menangkap ikan serta instrumen bantu guna menangkap ikan, ditujukan guna meningkatkan produktivitas dan efisiensi kegiatan melaut. Selain itu, bantuan premi BPJS Ketenagakerjaan memberikan perlindungan sosial bagi nelayan dari risiko kerja, secara keseluruhan program ini diarahkan untuk memperkuat posisi nelayan kecil agar mampu bertahan dan berkembang secara berkelanjutan dalam menghadapi berbagai tantangan ekonomi dan sosial.

Tabel 1.2 Data Bantuan Alat Tangkap Masyarakat Nelayan

No	Masyarakat Nelayan	Jenis Bantuan
1	Masyarakat Nelayan	Kapal Fiber 1 GT dan Jaring Ikan Tangsi Lengkap

Sumber :Dinas Perikanan Kabupaten Bintan, 2026

Berdasarkan Tabel 1.2 diketahui bahwa penerima bantuan instrumen tangkap yang dihibahkan oleh Dinas Perikanan Kabupaten Bintan yaitu bantuan berupa kapal fiber 1 GT lengkap dan jaring ikan tangsi. Dengan adanya bantuan ini, diharapkan masyarakat dapat meningkatkan hasil tangkapan ikan mereka, sekaligus mengurangi risiko yang dihadapi selama melakukan aktivitas penangkapan ikan. Pemberdayaan ini merupakan langkah strategis untuk

mendukung keberlanjutan sektor perikanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir. Melalui kombinasi pemberdayaan dan pelatihan ini, diharapkan masyarakat di Desa Pengudang agar dapat lebih mandiri dan berdaya saing dalam sektor perikanan.

Berdasarkan hasil observasi awal dapat diketahui bahwa jumlah nelayan yang menerima bantuan program BPJS Ketenagakerjaan sebanyak 109 orang. Seluruh penerima bantuan dalam tabel tersebut memperoleh jenis bantuan yang sama, yaitu perlindungan melalui program BPJS Ketenagakerjaan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah melalui Dinas Perikanan Kabupaten Bintan telah berupaya memberikan jaminan sosial ketenagakerjaan secara merata kepada nelayan sebagai masyarakat nelayan rentan. Melalui kombinasi program pemberdayaan ini diharapkan masyarakat di Desa Pengudang dapat lebih mandirikan berdaya saing dalam sektor perikanan.

Fenomena yang berperan sebagai latar belakang penelitian ini adalah masih ditemukannya kendala yang dihadapi antara lain rendahnya pemanfaatan alat tangkap berbasis teknologi, terbatasnya akses terhadap sumber permodalan, serta kurangnya kesempatan mengikuti pelatihan mengenai teknik dan keterampilan perikanan. Berkelanjutan, menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah melalui Dinas Perikanan Kabupaten Bintan untuk menyelenggarakan program pengembangan kapasitas nelayan kecil. Program ini dirancang sebagai bentuk intervensi pemberdayaan yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas produksi nelayan, memperbaiki efisiensi dan keselamatan aktivitas penangkapan ikan, serta mendorong penerapan praktik perikanan yang lebih berkelanjutan.

Implementasi program tersebut di Desa Pengudang memperlihatkan adanya upaya peningkatan kapasitas nelayan, namun dampak dan tingkat keberhasilannya belum diketahui secara pasti dan perlu dikaji lebih lanjut melalui penelitian, yang dapat dipahami melalui kesesuaian antara tujuan program dengan kebutuhan nyata masyarakat nelayan. Program pemberdayaan disusun dan dilaksanakan lewat pertimbangan situasi sosial, ekonomi, serta budaya dari penduduk pesisir setempat, sehingga memudahkan nelayan dalam menerima, memahami, dan menjalankan kegiatan program secara optimal. Kondisi ini sejalan dengan konsep pembangunan berpusat pada masyarakat (*people-centered development*), yang menekankan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh relevansinya terhadap kebutuhan dan karakteristik masyarakat sasaran.

Harapannya dari perolehan penelitian dapat memberi pengertian dengan komprehensif terkait berbagai kendala yang dihadapi serta pengaruh program tersebut terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan di Desa Pengudang Kecamatan Teluk Sebong Kabupaten Bintan. Menurut Syahputra & Aslami (2023) “Pencapaian sarana yang telah ditetapkan dilakukan melalui suatu rangkaian kerja yang sistematis dengan memanfaatkan sumber daya manusia serta sumber-sumber lainnya. Rangkaian kerja tersebut dibentuk oleh proses yang bersifat khas, yang di dalamnya mencakup aktivitas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan. Keseluruhan tindakan tersebut dijalankan secara terarah untuk menentukan sekaligus mewujudkan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya sebagai bagian dari pengelolaan. Hasil dari proses

pengelolaan tersebut kemudian menjadi dasar bagi penyempurnaan dan peningkatan kegiatan pengelolaan selanjutnya.

Pengelolaan sumber daya ikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah, pengelolaan harus dilaksanakan secara komprehensif dan berkelanjutan dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip keilmuan serta tata kelola yang baik, guna menjamin keberlanjutan produktivitas sumber daya ikan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang bergantung lebih berkelanjutan. Implementasi program tersebut di Desa Pengudang memperlihatkan adanya upaya peningkatan kapasitas nelayan, namun dampak dan tingkat keberhasilannya belum diketahui secara pasti dan perlu dikaji lebih lanjut melalui penelitian, yang dapat dipahami melalui kesesuaian antara tujuan program dengan kebutuhan nyata masyarakat nelayan.

Program pemberdayaan disusun dan dilaksanakan lewat pertimbangan situasi sosial, ekonomi, serta budaya penduduk pesisir setempat, sehingga memudahkan nelayan dalam menerima, memahami, dan menjalankan kegiatan program secara optimal. Kondisi ini sejalan dengan konsep pembangunan berpusat pada masyarakat (*people-centered development*), yang menekankan bahwasanya keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh relevansinya terhadap kebutuhan dan karakteristik masyarakat sasaran. Harapannya, perolehan studi bisa memberi pengertian dengan komprehensif terkait berbagai kendala yang dihadapi serta pengaruh program tersebut terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat nelayan di desa tersebut.

Hal ini juga memiliki keterkaitan dengan Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia No. 12 Tahun 2024 terkait Peran Serta Dan Pemberdayaan Masyarakat guna Pengelolaan Wilayah Pesisir serta Pulau-Pulau Kecil (2024). Regulasi tersebut menegaskan pentingnya peran aktif masyarakat guna mengelola daerah pesisir serta memberikan landasan hukum bagi upaya pemberdayaan masyarakat, khususnya nelayan tradisional. Melalui peraturan ini, pemerintah memberikan dukungan berupa fasilitas, bimbingan, dan bantuan agar masyarakat pesisir mampu menentukan arah kehidupannya sendiri serta meningkatkan kesejahteraannya secara mandiri.

Dengan demikian, kebijakan ini menjadi dasar penting bagi pengadaan program pemberdayaan masyarakat nelayan oleh Dinper Kabupaten Bintan. Selain itu, penelitian ini juga diperkuat oleh Permen Kelautan serta Perikanan No. 36 Tahun 2023 terkait Devisa Hasil Ekspor Dari Kegiatan Pengusahaan, Pengelolaan, Dan/Atau Pengolahan Sumber Daya Alam (2023). Meskipun peraturan tersebut lebih bersifat teknis, penerapannya turut berkontribusi terhadap pemberdayaan nelayan melalui pengaturan yang mendorong keberlanjutan sumber daya perikanan serta peningkatan kesejahteraan nelayan. Kebijakan ini menjadi komponen integral atas program pemberdayaan yang dilaksanakan oleh Dinper Kabupaten Bintan.

Penelitian ini juga diperkuat kebijakan pada UU No. 31 Tahun 2004 terkait Perikanan, yang sudah di amandemen menjadi UU No. 45 Tahun 2009, menegaskan bahwasanya pengelolaan sumber daya atas perikanan memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional dan peningkatan kesejahteraan masyarakat

nelayan. Berdasarkan landasan hukum tersebut, studi ini mempunyai tujuan menganalisis dengan mendetail terkait penerapan implementasi program pemberdayaan masyarakat nelayan yang dilakukan oleh Dinas Perikanan kabupaten Bintan.

Penelitian ini mengambil studi kasus di Desa Pengudang Kabupaten Bintan. Guna menggambarkan dampak pelaksanaan program yang diselenggarakan selaras dengan kebijakan Permen Kelautan serta Perikanan No. 12 Tahun 2024 serta No. 36 Tahun 2023 terhadap kesejahteraan masyarakat nelayan di wilayah tersebut. Berdasarkan paparan latar belakang diatas, maka dari itu peneliti tertarik untuk meneliti hal tersebut, dengan judul **“Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Oleh Dinas Perikanan Kabupaten Bintan di Desa Pengudang Tahun 2024”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas, maka penulis menfokuskan pada rumusan masalah yakni sebagai berikut: Bagaimana implementasi program pemberdayaan masyarakat nelayan yang dilaksanakan oleh Dinas Perikanan Kabupaten Bintan di Desa Pengudang tahun 2024.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka penulis menentukan tujuan penelitian yakni untuk menganalisis dan mengetahui implementasi program pemberdayaan masyarakat nelayan oleh Dinas Perikanan Kabupaten Bintan di Desa Pengudang tahun 2024.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan yakni dapat memberikan manfaat, baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoretis yang akan didapatkan dari hasil penelitian ini yakni harapannya studi ini bisa memperkaya kajian ilmiah di bidang pemberdayaan masyarakat pesisir, khususnya mengenai pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat nelayan. Perolehan studi ini bisa berperan sebagai acuan guna mengembangkan teori tentang pemberdayaan, partisipasi masyarakat, serta pengelolaan sumber daya perikanan berkelanjutan, sekaligus menambah literatur untuk studi yang masih sama jenis nya di masa depan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang akan didapatkan dari hasil penelitian ini yakni sebagai berikut:

- a. Untuk Pemerintah Daerah, menjadi bahan evaluasi serta masukan dalam meningkatkan efektivitas program pemberdayaan nelayan.
- b. Untuk masyarakat Nelayan, sebagai sumber pengetahuan dan motivasi dalam meningkatkan partisipasi serta kemandirian ekonomi melalui kegiatan pemberdayaan.
- c. Bagi Akademisi dan Peneliti, sebagai referensi dalam penelitian lanjutan yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat pesisir dan pembangunan sektor perikanan.