

**PEMERINTAH SEBAGAI AGEN PERUBAHAN SOSIAL YANG DIRENCANAKAN :  
STUDI ATAS PEMBANGUNAN KEMARITIMAN DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA**

***GOVERNMENT AS AGENT OF PLANNED SOCIAL CHANGES : STUDY OF MARITIME  
DEVELOPMENT IN SPECIAL REGION OF YOGYAKARTA***

*Anggalih Bayu Muh. Kamim*

Departemen Politik dan Pemerintah, FISIPOL UGM  
[anggalih.bayu@yahoo.co.id](mailto:anggalih.bayu@yahoo.co.id)

*Ichlasul Amal*

Departemen Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan, FISIPOL UGM  
[ichlasulamal14@gmail.com](mailto:ichlasulamal14@gmail.com)

*M. Rusmul Khandiq*

Departemen Ilmu Komunikasi, FISIPOL UGM  
[m.r.khandiq@gmail.com](mailto:m.r.khandiq@gmail.com)

**ABSTRACT**

*This study showed Government of Special Region of Yogyakarta as agent of development that decide about social changes from agriculture focussed into maritime concent. Social changes that occured inside the society caused by the will of government to push the social changes through development programs and direct intervention. This study frame by case study method which limited by social changes that planned in Special Region of Yogyakarta's Maritime Sector Development in RPJMD DIY 2012-2017 and RPJMD DIY 2017-2022. Data collecting activities doing by indepth interview with purposive sampling, documentation technique into research reports, working papers, and nonparticipatory observation in the coast of Bantul Regency, Kulonprogo and Gunungkidul. Data Analysis using Miles and Huberman Model that include data reduction, data serving, verification and conclusions. This research finds that Special Region of Yogyakarta's Government through the development programs push social changes inside the society, eventhough causing problems because of the welfare cannot be fulfilled maximally. In other hand, direct intervention acts into society through the social engineering by changing social structures from agriculture society to maritime society causing many problems. One of this factor is the coastal society reality did not seen by the government, so many problems is occuring. Nevertheless, the domination from the outsider fisherman makes fisherman as a profession is not being the primary profession for the local people, instead of farming.*

**Keywords :** *Planned Social Changes, Agent of Development, Maritime Development*

**ABSTRAK**

Kajian ini akan mendalami peran pemerintah DIY sebagai agen pembangunan yang menentukan perubahan fokus dari agraris ke maritim. Perubahan sosial yang ada dalam masyarakat dapat disebabkan oleh kehendak dari pemerintah untuk melakukan perubahan sosial, baik melalui program-program pembangunan, maupun melalui intervensi secara langsung. Dengan menggunakan metode studi kasus yang dibatasi pada perubahan sosial yang direncanakan pada pengembangan sektor maritim DIY pada RPJMD DIY 2012-2017 dan RPJMD DIY 2017-2022. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam dengan purposive sampling, teknik dokumentasi terhadap laporan riset dan hasil kajian, serta observasi nonpartisipatif di sepanjang pantai Kabupaten Bantul, Kulonprogo, dan Gunungkidul. Analisis data dilakukan dengan model Miles and Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, verifikasi dan penarikan kesimpulan. Ditemukan bahwa Pemerintah DIY melalui program-program pembangunan mendorong perubahan sosial dalam masyarakat, walaupun memunculkan permasalahan karena tidak dapat memenuhi kesejahteraan secara maksimal. Selain itu, tindakan intervensi secara langsung terhadap perubahan sosial melalui rekayasa sosial dengan mengubah struktur sosial dari masyarakat agraris ke masyarakat maritim mengalami berbagai

permasalahan. Salah satu penyebabnya adalah tidak dilihatnya realitas sosial masyarakat pesisir yang terkendala oleh kondisi geografis. Selain itu, dominasi dari nelayan pendatang menyebabkan tidak dijadikannya nelayan sebagai profesi utama bagi masyarakat pesisir selatan DIY, dan dipilihnya sektor agraris sebagai mata pencaharian utama.

**Kata kunci:** Perubahan Sosial yang Direncanakan, Agen Pembangunan, Pembangunan Kemaritiman

## PENDAHULUAN

Kajian ini akan mendalami terkait peran pemerintah DIY sebagai agen pembangunan dalam menentukan arah perubahan daerah dari fokus pengembangan berbasis daratan menjadi pada pengembangan sektor kelautan. Peninjauan terhadap peran pemerintah DIY sebagai agen pembangunan dalam merubah arah pembangunan DIY ke sektor kemaritiman menarik dikaji, karena adanya berbagai dorongan seperti usaha mengentaskan kemiskinan sekaligus tetap mempertahankan budaya setempat. Perubahan fokus pada pengembangan sektor maritim di DIY menarik untuk dibahas mengingat peran sentral pemerintah daerah sebagai penentu arah perubahan sosial “yang dikehendaki” benar-benar berbeda daripada masa sebelumnya yang bergerak di bidang pertanian dan jasa serta perdagangan di wilayah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman.

Perubahan paradigma ke sektor kemaritiman di DIY juga bagian dari upaya pemerintah daerah untuk mencapai perubahan sosial yang lebih baik. Tema ini diambil, karena saat ini lahan pertanian dianggap kurang menjanjikan, sehingga sesuai dengan program kerja Gubernur DIY

yang dipaparkan pada bulan September 2012, maka akan ada rencana pembangunan ekonomi di Yogyakarta beralih ke pembangunan maritim. Saat ini, fokus pertumbuhan ekonomi di Yogyakarta masih terfokus pada jasa perhotelan dan jasa, sehingga kebanyakan hanya bisa dinikmati oleh masyarakat perkotaan. Pemerintah daerah sendiri melihat potensi daerah maritim di jalur pantai selatan sangat besar, sehingga diharapkan mampu membantu peningkatan laju perekonomian DIY (jogjatribunnews 24 Januari 2014).

Dinas Perikanan dan Kelautan DIY sendiri menyampaikan bahwa sumber daya kelautan di DIY melimpah meliputi tanaman mangrove, konservasi perairan, konservasi penyu, kaitannya dengan tata ruang pesisir dan laut. Sumber daya perikanan terbagi dalam 10 kelompok ikan. Kelompok ikan pelagis besar berupa tongkol, tuna, cakalang dan cucut. Kelompok ikan pelagis kecil seperti kembung, tongkol kecil, layang. Kelompok ikan demersal seperti bawal layur, mayung, tiga wajah, udang. Kelompok karang seperti lobster, ikan hiu, krapu, kakap. Kelompok ikan crustase segala jenis udang. Kelompok kerang. Kelompok mamalia seperti ikan paus. Kelompok rumput laut

seperti padang lamun. Kelompok benih alam berasal dari penangkapan dari benih alam seperti elper, nener, anak sidat. Kelompok reptilia seperti penyu, kura-kura. Semua kelompok ikan tersebut serta merta diperdagangkan oleh nelayan. Untuk wilayah se-DIY ada 19 pusat pendapatan ikan yang membujur sepanjang pantai selatan. Pusat pendapatan ikan terbesar ada di tempat pelelangan ikan (TPI) Sadeng, Gunung Kidul. Dengan fasilitas pelabuhan Pantai Sandeng menjadi tempat utama penangkapan ikan (Koran Opini 25 Mei 2015).

Pergeseran paradigma dalam pembangunan DIY yang dimulai sejak tahun 2012, diantaranya adalah perubahan orientasi pembangunan yang selama ini berbasis daratan menuju pembangunan berbasis kemaritiman. Pembangunan kemaritiman di DIY merupakan gagasan baru yang mengandung asumsi perubahan budaya. Sementara, budaya lama yang telah berakar dalam diri masyarakat tidaklah mudah untuk diubah dalam waktu singkat. Terhadap perubahan orientasi pembangunan yang mempunyai konsekwensi perubahan alokasi-alokasi sumberdaya yang mengandung manfaat dan resiko, masyarakat pesisir merespon program pemerintah ini dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian sesuai nilai-nilai yang dianut (Bappeda Jogjaprov 31 Desember 2015).

Penggalian terhadap upaya yang dilakukan pemerintah DIY untuk merubah arah pembangunan menuju perubahan sosial yang lebih baik perlu dilakukan untuk memastikan apakah proses perubahan yang dilakukan benar-benar mampu memperbaiki kesejahteraan warga atau justru sebaliknya. Dengan pendalaman pada pelaksanaan RPJMD DIY 2012-2017 maupun kelanjutannya melalui RPJMD 2017-2022, penulis akan mendalami sejauhmana strategi dan implikasi yang muncul dari langkah yang dilakukan oleh Pemda DIY sebagai agen pembangunan dalam mengembangkan arah sektor kemaritiman DIY. Pendalaman terhadap masalah-masalah yang muncul akibat perubahan sosial dari agenda pembangunan kemaritiman DIY akan digunakan juga untuk memastikan bahwa perubahan yang didorong memang berpihak pada kebermanfaatan warga.

### **KERANGKA TEORI**

Pemerintahan yang sedang mengalami proses perkembangan di satu sisi dipandang sebagai bagian dari proyek hegemonik sistem kuasa. Konstruksi hegemoni tidak dapat dipisahkan dari konsep blok, dan juga tidak dapat dipisahkan dari gagasan itu secara timbal balik. Perencanaan pengembangan untuk menuju suatu “kemajuan yang didorong oleh partai yang berkuasa telah menguntungkan sebagian

besar bagian dari negara. Hal ini menciptakan "lingkaran kebaikan" di mana mesin negara digunakan untuk memberi penghargaan kepada pendukung dan pada saat yang sama ada kaitannya dengan keberlanjutan dukungan (Taylor 2012).

Pemerintah juga dapat mendorong penciptaan modal sosial secara tidak langsung dengan menyediakan barang publik yang diperlukan, terutama hak milik dan keamanan. Ada eksternalitas penting yang terkait dengan penegakan hak kepemilikan ini yakni, orang tidak dapat berhubungan, menjadi sukarelawan, memilih, atau menjaga satu sama lain jika mereka takut akan hidup mereka saat berjalan di jalanan. Mengingat lingkungan yang stabil dan aman. Untuk interaksi publik dan hak milik, kemungkinan besar kepercayaan akan muncul secara spontan sebagai hasil interaksi berulang individu yang rasional. Para pembuat kebijakan harus mencoba meningkatkan persediaan modal sosial. Namun, modal sosial sering merupakan produk sampingan dari agama, tradisi, berbagi pengalaman sejarah, dan faktor lain yang berada di luar kendali pemerintah mana pun. Hal ini sangat sulit untuk mengidentifikasi penunjang yang efektif untuk menciptakan kepercayaan dan bentuk-bentuk modal sosial lainnya (Fortunato 2015).

Pemerintah mungkin memiliki kemampuan langsung terbesar untuk menghasilkan modal sosial di ranah pendidikan. Pendidikan kemungkinan akan mempengaruhi baik kekuatan jejaring sosial dan akses ke informasi. Oleh karena itu, hal ini merupakan pilar utama pemerintahan yang demokratis. Pendidikan juga dapat memiliki efek langsung pada berfungsinya institusi demokratis, karena memberdayakan warga untuk terlibat dengan lembaga pemerintah dan memfasilitasi negosiasi penyelesaian sengketa sosial dan ekonomi dalam proses perubahan yang direncanakan. Pendidikan untuk menghadapi perubahan ini biasa dilakukan melalui berbagai program pelatihan dan pendampingan (Fortunato 2015).

Salah satu bentuk perubahan yang direncanakan adalah "modernisasi". Berlakunya program "modernisasi" yang dikehendaki Pemerintah menyebabkan perubahan sosial dalam masyarakat. Di sini terlihat pemerintah memegang peran sebagai *agent of change* melalui pembangunan atas nama "modernisasi".

Dalam merencanakan arah perubahan, pemerintah perlu melakukan manajemen perubahan. Fokusnya adalah pada dampak perubahan yang lebih luas, terutama pada orang-orang dan bagaimana mereka, sebagai individu dan tim, bergerak

dari situasi saat ini ke yang baru. Perubahan dapat berkisar dari perubahan proses yang sederhana, hingga perubahan besar dalam kebijakan atau strategi yang dibutuhkan jika organisasi pemerintahan ingin mencapai potensinya. Untuk berhasil mencapai perubahan perlu untuk memperhatikan dampak yang lebih luas dari perubahan melalui agen perubahan. Serta mempertimbangkan dampak nyata dari proses yang berubah, penting untuk mempertimbangkan dampak pribadi pada mereka yang terkena dampak, dan perjalanan mereka menuju kerja dan berperilaku dengan cara-cara baru untuk mendukung perubahan (Qureshi & Sayyad 2016).

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif deskriptif. Metode studi kasus dipilih dengan berbagai pertimbangan yakni, pertama, penelitian ini memusatkan diri secara intensif terhadap kasus tertentu. Kasus dibatasi pada perubahan sosial yang direncanakan pada pengembangan sektor maritim DIY pada RPJMD DIY 2012-2017 dan RPJMD DIY 2017-2022. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam dengan *purposive sampling* kepada Bappeda DIY, Dinas Kelautan dan Perikanan DIY, Fraksi PAN DPRD DIY, dan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, teknik

dokumentasi dengan melacak pada laporan riset, hasil kajian pemerintah dan hasil kajian LSM, serta observasi nonpartisipatif dengan melakukan penelusuran di sepanjang pantai Kabupaten Bantul- Pantai Glagah, Kabupaten Kulonprogo pada 14-15 Juli 2018 serta di wilayah Kabupaten Gunungkidul terhadap Pantai Baron, Pantai Watu Kodok, Pantai Drini, Pantai Sundak dan Pantai Sadeng pada 16-17 Agustus 2018. Analisis data dilakukan dengan model *Miles and Huberman* yang meliputi reduksi data, penyajian data, verifikasi dan penarikan kesimpulan.

#### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **1. Realitas Pelaksanaan Perubahan Sosial Pembangunan Kemaritiman DIY**

Wilayah selatan DIY yang berhadapan dengan Samudera Hindia didorong dimanfaatkan secara lebih lanjut, karena anggapan potensi ekonomi yang ada di dalamnya. Riset dari Latif Sahubawa, Nurul Khakim dan Musrowati Lasindrang mencoba menginventarisasi potensi ekonomi sektor kelautan (perikanan dan jasa lingkungan/wisata) DIY menemukan bahwa nilai ekonomi sumber daya perikanan Pantai Selatan Kulon Progo sebesar Rp 519,817 milyar (terbesar di Pantai Glagah-Karangwuni) jasa-jasa lingkungan/wisata pantai Rp 0,608 milyar (terbesar di Pantai

Glagah-Karangwuni), dengan total nilai ekonomi Rp 520,425 milyar. Nilai ekonomi sumber daya perikanan Pantai Selatan Bantul sebesar Rp 121,455 milyar (terbesar di Pantai Depok); jasa-jasa lingkungan/wisata pantai Rp 2,961 milyar (terbesar di Pantai Parangtritis), dengan total nilai ekonomi Rp 124,416 milyar. Nilai ekonomi sumber daya perikanan Pantai Selatan Gunungkidul sebesar Rp 63,957 milyar (terbesar di Pantai Sadeng); jasa-jasa lingkungan/wisata pantai Rp 6,803 milyar (terbesar di Pantai Baron), dengan total nilai ekonomi Rp 70,244 milyar. Total nilai ekonomi sumber daya kelautan di Pantai Selatan DIY mencapai Rp715,085 milyar (Sahubawa, Khakim dan Lasindrang 2015).

Pengembangan potensi kemaritiman wilayah selatan DIY dilakukan untuk menyelesaikan problem kemiskinan. Terkait dengan wilayah pantai, salah satu sumber data yang menyajikan informasi terkait mengenai wilayah ini adalah data potensi desa (PODES). Berdasarkan data PODES 2014, jumlah desa yang berbatasan dengan pantai di D.I. Yogyakarta sebanyak 33 desa. Dari jumlah tersebut, sebanyak 10 desa berada di Kulon Progo, 5 desa di Bantul, dan 18 desa di Gunungkidul. Kemiskinan tingkat desa didekati dengan jumlah penerima beras miskin (raskin). Terlihat bahwa tingkat kemiskinan di desa-desa pantai yang terdapat

di ketiga kabupaten tersebut masih cukup tinggi. Total penerima raskin di desa pantai di Kulon Progo sebanyak 3.515 orang, di Bantul sebanyak 5.528 orang dan Gunungkidul 11.227 orang (Badan Pusat Statistik DIY 2018).

Pemda DIY sengaja melakukan proses perencanaan perubahan sosial, demi perbaikan kesejahteraan. Sebagai agen perubahan, Pemda DIY menyiapkan pula perubahan-perubahan pada lembaga kemasyarakatan untuk mendukung pengembangan sektor maritim. Perubahan yang direncanakan atau dikehendaki tersebut selalu berada dibawah pengendalian serta pengawasan Pemda DIY sebagai *agent of change*. *Agent of change* terlebih dahulu melakukan pengamatan terhadap masyarakat sasaran perubahan untuk mengetahui kehendak dan harapan mereka serta potensi ekonomi dari sumber daya kelautan yang ada baru kemudian disesuaikan dengan perencanaan yang sudah ada (Rosana 2011).

Proses perubahan sosial yang didorong Pemda DIY ini masuk ke dalam model *directed contact change*, karena proses perubahan ditentukan dan direncanakan oleh pihak di luar masyarakat yang akan mengalami proses perubahan. Proses pelaksanaan perubahan sosial yang didorong oleh Pemda DIY sendiri masih pada tahap *invention*; yang merupakan proses

perubahan dalam masa suatu ide baru diciptakan dan dikembangkan di dalam masyarakat dan *diffusion*; yang merupakan suatu proses dalam mana ide-ide baru tersebut disampaikan melalui suatu sistem-sistem hubungan sosial tertentu. Pada tahapan *invention*, perubahan sosial baru dilakukan dengan transfer nilai mengenai informasi perencanaan pembangunan yang telah dilakukan pemerintah melalui media massa maupun sosialisasi. Tahapan *diffusion* sudah dilaksanakan bertahap melalui penyiapan sarana penunjang pembangunan sektor maritim dan upaya pelatihan masyarakat di pesisir, agar siap bekerja di sektor maritim (Rosana 2011).

Berdasarkan pasal 57 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2011-2030 dijelaskan bahwa kebijakan pengembangan zona perikanan tangkap DIY sendiri meliputi beberapa langkah, yakni:

- a. penataan usaha perikanan tangkap;
- b. peningkatan produksi perikanan tangkap;
- c. pengembangan usaha perikanan tangkap;
- d. menjaga kelestarian sumberdaya ikan; dan

- e. optimalisasi pemanfaatan sumberdaya ikan.

Pada pasal 58 dijelaskan bahwa Strategi pengembangan zona perikanan tangkap dilakukan dengan cara :

- a. penataan armada penangkapan ikan;
- b. pengembangan alat tangkap yang produktif dan ramah lingkungan;
- c. pengembangan sarana ,prasarana dan teknologi perikanan tangkap;
- d. pengembangan sumberdaya manusia; dan
- e. peningkatan kerjasama antar daerah dalam pengelolaan sumberdaya perikanan.

Pada pasal 59 ayat (2) dijelaskan ada beberapa arahan yang perlu dilihat untuk melaksanakan strategi perikanan tangkap, yakni:

- a. meningkatkan efektifitas regulasi penataan jumlah armada;
- b. menggunakan alat tangkap yang produktif dan ramah lingkungan;
- c. meningkatkan teknologi penangkapan ikan;
- d. meningkatkan kapasitas armada perikanan tangkap;
- e. meningkatkan kapasitas alat bantu penangkapan ikan;
- f. meningkatkan kemampuan dan keterampilan nelayan dalam kegiatan penangkapan ikan di laut lepas; dan

- g. meningkatkan kerjasama antar daerah dalam pengawasan dan pelaksanaan penangkapan ikan.

Upaya perubahan sosial yang didorong oleh Pemda DIY dimulai dengan keluarnya kebijakan RPJMD DIY 2012-2017 dengan slogan *among tani, dagang layar*, tetapi sayangnya proses perencanaan pembangunan mengalami kendala dalam pelaksanaan. Perubahan arah pembangunan DIY yang diharapkan dapat bergerak ke sektor maritim mengalami masalah terhadap perencanaan yang terkesan abstrak dan sulit dipahami, sehingga menyulitkan dalam penyusunan program kerja, strategi dan kegiatan yang akan dilakukan. Riset yang dilakukan oleh Indira Chairunnisa dan Surani Hasanati menemukan bahwa konsep *among tani, dagang layar* dipahami secara berbeda oleh Gubernur DIY dan OPD sebagai pembuat kebijakan. Banyak masyarakat maupun pemangku kepentingan yang ada di DIY belum paham betul maksud dari *among tani, dagang layar* bahkan ada beberapa OPD yang belum mengetahui *among tani, dagang layar* (Chairunnisa dan Hasanati 2017).

Apabila, dilihat secara sepintas *among tani, dagang layar* hanya terfokus kepada pertanian dan perikanan, tetapi sebenarnya pemaknaannya luas. Dalam penyusunan program, setiap wilayah

menunjukkan bahwa provinsi cenderung memiliki tingkat kesesuaian lebih rendah dibandingkan dengan kabupaten, hal ini dipengaruhi oleh pemahaman yang dipahami oleh provinsi cenderung mengarah kepada konseptual, selain itu propinsi tidak memiliki wilayah kajian untuk implementasi program/kegiatan yang tentunya berbeda dengan kabupaten. Namun, secara keseluruhan tingkat kesesuaian antara pemahaman dan program/kegiatan sudah mencapai 54% yang mengarah kepada konsep *among tani, dagang layar* (Chairunnisa dan Hasanati 2017).

Pelaksanaan pengembangan sektor kemaritiman pada pelaksanaan RPJMD DIY 2012-2017 diukur dengan nilai produksi dan konsumsi baik secara agregat maupun perkapita. perkembangan kinerja urusan kelautan dan perikanan adalah cukup baik dengan laju pertumbuhan positif dari tahun ke tahun. Hal ini ditunjukkan dengan peningkatan produksi perikanan budidaya dan tangkap DIY dari tahun 2013-2016 dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 9,24%, sedangkan untuk tahun 2017 (sampai dengan bulan Mei) telah mencapai 35,35% dari target. Adapun yang menjadi faktor pendorong produksi adalah intensifikasi dan ekstensifikasi, kemajuan teknologi perikanan, kebutuhan ikan yang semakin tinggi, peningkatan pelayanan Pelabuhan Sadeng

dan peningkatan jumlah kapal  $\geq 10$  GT, sedangkan faktor penghambat produksi adalah perubahan fungsi lahan budidaya, penurunan kualitas lingkungan tambak, kesiapan sumber daya manusia yang belum mampu mengoperasikan kapal secara mandiri, cuaca dan gelombang pasang di sepanjang Pantai Selatan DIY yang mengakibatkan kerusakan kapal, alat tangkap, abrasi pantai dan kerusakan fasilitas (Bappeda DIY 2017).

Berdasarkan laporan pertanggungjawaban kinerja Gubernur DIY 2012-2017 menunjukkan bahwa produksi perikanan budidaya dan tangkap DIY tahun 2013-2016 rata-rata menyumbang kontribusi sebesar 0,34% dari produksi nasional. NTP (Nilai Tukar Petani) sektor perikanan dari tahun 2013 sampai 2015 meningkat rata-rata sebesar 3,01%, pada tahun 2016 mengalami penurunan 14,75%, sedangkan untuk tahun 2017 (sampai dengan bulan Mei) telah mencapai 101,7. Adapun yang menjadi faktor pendorong NTP sektor perikanan terus meningkat adalah peningkatan jumlah dan nilai produksi perikanan, sedangkan faktor penurunan dan tidak tercapainya target NTP sektor perikanan karena penyesuaian data dengan BPS dan tingginya biaya produksi perikanan budidaya. Pada tahun 2017 untuk memenuhi target NTP sektor perikanan perlu adanya kegiatan-kegiatan yang dapat

menurunkan biaya produksi perikanan. NTP sektor perikanan DIY pada tahun 2013-2017 di atas rata rata NTP sektor perikanan tingkat nasional (Bappeda DIY 2017).

Subsektor kelautan dan perikanan masih ditopang dari perikanan budidaya. Produksi perikanan budidaya terus meningkat, melalui intensifikasi dan ekstensifikasi. Peningkatan produksi budidaya juga didukung dengan adanya kemajuan teknologi perikanan budidaya. Untuk mendorong pemanfaatan potensi perikanan tangkap, dilakukan dengan optimalisasi Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP) Sadeng serta peningkatan operasional kapal. Tantangan yang dihadapi dalam pengembangan perikanan tangkap antara lain sumber daya manusia yang belum mampu mengoperasikan kapal secara mandiri. Upaya-upaya yang telah ditempuh dalam rangka meningkatkan kapasitas sumber daya manusia nelayan dengan melakukan pelatihan dan pemagangan, serta pendampingan oleh awak kapal dari luar daerah (Bappeda DIY 2017).

Tingkat konsumsi ikan di DIY dari tahun 2013 - 2016 meningkat, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 12,4%. Adapun yang menjadi faktor pendorong meningkatnya tingkat konsumsi ikan adalah gerakan makan ikan, harga terjangkau dan daya beli masyarakat tinggi, sedangkan

faktor penghambat adalah kebiasaan makan ikan di DIY belum menjadi pilihan utama. Tingkat konsumsi ikan di DIY sampai tahun 2016 sebesar 23,1 kg/kapita/th, konsumsi ini masih di bawah rata-rata tingkat konsumsi ikan nasional yaitu sebesar 43,88 kg/kapita/th. Demikian halnya dengan produksi per kapita, produksi per kapita DIY menunjukkan angka yang jauh di bawah nasional. Pada awalnya nilai konsumsi per kapita lebih rendah dari produksi per kapita, namun perkembangan terakhir menunjukkan nilai konsumsi per kapita lebih tinggi dari produksi perkapita.

Setelah pelaksanaan RPJMD 2012-2017, Pemda DIY melalui RPJMD 2017-2022 mencoba melanjutkan pengembangan arah sektor kemaritiman dengan visi “DIY Menyongsong Abad Samudera Hindia.” Dinas Kelautan dan Perikanan (Dislautkan) DIY sendiri dalam menentukan arah perubahan melalui rencana strategis tetap mengacu pada isu strategis yang ada dalam RPJMD DIY 2017-2022. Ada empat isu yang menjadi prioritas untuk dikerjakan oleh Pemda DIY untuk membawa perubahan yang lebih baik, yakni kemiskinan, ketimpangan wilayah, pembiayaan di luar APBD dan sarana penunjang Bandara NYIA. Untuk isu kemiskinan dalam mengarahkan perubahan, Dislautkan DIY mengarah pada program kerja berupa pelatihan dan hibah pada

kelompok nelayan. Untuk penyelesaian isu ketimpangan, program kerja diarahkan dengan program pemberdayaan masyarakat pesisir. Untuk isu pembiayaan di luar APBD, Dislautkan DIY mendorong untuk melakukan kerjasama dengan pihak swasta dalam pelaksanaan program. Dan untuk isu penunjang Bandara NYIA, Dislautkan DIY fokus pada pengembangan dan penyiapan bahan baku ikan penunjang restoran dan fasilitas lain. Hal ini sesuai dengan pemaparan dari staf Dislautkan DIY sebagai berikut:

*“...Terus kalau yang dukungan tematik untuk adanya bandara baru itu ya penyiapan bahan baku ikan untuk restoran misalnya, atau mungkin untuk misalnya dibangun seperti homestay dan lain sebagainya...(Hasil Wawancara dengan staf Dislautkan DIY pada 2 Mei 2018)”*

Dokumen RPJMD menjadi acuan penting dalam melaksanakan dan menentukan arah perubahan sosial. Hal ini menjadi upaya untuk melembagakan perubahan, agar tiap satuan sosial memiliki acuan, sehingga mengurangi munculnya dampak negatif dari proses perubahan sosial yang didorong. Jika lembaga dapat berkembang, menanamkan budaya dan kemampuan yang memungkinkan belajar dan berubah terus-menerus, kontribusi mereka ke sebuah kemajuan sosio-negara dan

kemakmuran ekonomi akan sangat besar. Kerangka kerja sistem pemerintahan yang dinamis memiliki budaya dalam mendukung institusi berinteraksi dengan kemampuan proaktif organisasi untuk menghasilkan jalan yang adaptif, menggabungkan belajar dan berubah terus-menerus, yang pada gilirannya mengakibatkan evolusi peraturan, kebijakan, insentif, dan struktur yang terus-menerus untuk memenuhi tantangan baru yang dihasilkan dari ketidakpastian lingkungan dan perkembangan teknologi. Dua unsur utama dari sistem pemerintahan - budaya dan kemampuan - ketika bekerja secara sistemik, berinteraksi dan saling memperkuat satu sama lain untuk menghasilkan dinamika pembelajaran dan perubahan kelembagaan secara terus-menerus. Ketika sebuah budaya yang mendukung pembelajaran dan perubahan disemangati oleh kemampuan berpikir ke depan, berpikir lagi dan berpikir lintas batas, lebih banyak pilihan akan muncul untuk siap menghadapi perubahan yang terjadi (Tahir dan Nahrudin 2017).

Pemda DIY juga berupaya melakukan rekayasa sosial untuk menunjang perubahan sosial yang telah direncanakan untuk meluruskan kepercayaan warga terkait dengan mitos Laut Selatan yang dianggap sebagai penghambat perkembangan sektor \kemaritiman. Pengembangan sektor

maritim DIY sendiri baru dimulai oleh penduduk lokal pada tahun 1980-an itupun masih dinikmati sebagian besar oleh nelayan pendatang. Pemda DIY mencoba menetralsir mitos Laut Selatan dengan berusaha menumbuhkan jiwa bahari di sekolah-sekolah pelayaran. Dengan proses penggalakan dan penanaman jiwa bahari ini diharapkan dapat menunjang arah perubahan DIY untuk memperkuat sektor maritim dapat dilakukan. Hal ini sesuai dengan pemaparan staf Dislautkan DIY sebagai berikut:

*“.....Pokoknya melaut itu ada hasilnya gitu jadi tetap kita gaungkan ke sekolah biasanya kalau pengembangan jiwa bahari itu di SMA, SMK kelautan perikanan. Jadi di sini kan ada tiga SMK kelautan perikanan, ada SMA SMA yang di dekat pantai itu kita sosialisasikan (Hasil Wawancara dengan staf Dislautkan DIY pada 2 Mei 2018).”*

Rekayasa sosial juga dilakukan untuk menyiapkan masyarakat yang bertatanan agraris, agar siap untuk melakukan dan menunjang proses produksi sektor maritim. Rekayasa sosial tidak hanya dilakukan dalam hal alih profesi, tetapi juga didorong dalam aspek budaya, struktural, dan kapasitas. Dalam hal kapasitas, Pemda DIY ingin mengubah cara pikir yang siap menunjang proses produksi sektor maritim. Dalam hal struktural, keterikatan warga dengan pranata

sosial seperti *tahlilan* dan gotong-royong coba disesuaikan, agar ada pemakluman terhadap mereka yang bekerja di sektor maritim. Penyesuaian terhadap pola budaya berupa keterikatan pada kampung halaman juga dicoba “direkayasa” dengan penyesuaian tatanan masyarakat. Hal ini sesuai dengan paparan dari peneliti Pusat Studi Kebijakan dan Kependudukan UGM yang menjadi mitra pembuatan kebijakan Pemda DIY sebagai berikut:

*“...Dulu pada masyarakat petani kita orang gotong royong hari senin selasa rabu itu gak penting, hari apapun bisa gotong royong. Tapi masyarakat kita sekarang gotong royong itu hanya hari minggu. ...Atau tahlilannya bisa nggak tidak harus setiap hari, bisa nggak diubah mindset masyarakat tahlilan dilakukan pada hari tertentu umpamanya. Nah, ini kan rekayasa sosial, rekayasa budaya itu penting. Ini yang kurang diperhatikan Pemerintah Daerah atau kita semuanya (Hasil wawancara dengan peneliti PSKK UGM pada 3 Mei 2018)”*

Bappeda DIY sendiri juga terus mendorong “memasyarakatkan” budaya bahari, agar arah perubahan sosial yang dikehendaki dapat tercapai. Bappeda DIY sendiri menyadari perbedaan tatanan budaya agraris dan maritim serta kendala masyarakat yang masih takut dengan mitos Laut Selatan. Bappeda DIY tidak ingin melakukan

rekayasa sosial dengan “memaksa” masyarakat untuk beralih kepada budaya bahari. Untuk mensiasati kepercayaan pada mitos yang masih kuat, Bappeda DIY juga mendorong rekayasa sosial lain dengan menyiapkan masyarakat untuk mengembangkan jasa logistik bagi nelayan. Pemda DIY akan memberikan pelatihan bagi warga, agar dapat menyediakan usaha jasa penunjang pengembangan usaha perikanan tangkap. Hal ini sesuai dengan pemaparan staf Bappeda DIY sebagai berikut:

*“...Nah, itu fungsinya masyarakat asli itu mengupayakan kewirausahaan untuk mensupport industri perikanan ataupun industri kelautan yang sedang disiapkan...(Hasil Wawancara dengan staf Bappeda DIY pada 26 April 2018).”*

Rekayasa sosial yang akan dilakukan oleh Pemda DIY sendiri dapat dimaknai sebagai strategi jangka panjang untuk mengintervensi pola sosial dan budaya pada masyarakat, melalui hukum, investasi pembangunan sektor publik, pendidikan massal, dan sejenisnya. Dengan demikian, untuk melakukannya membutuhkan seperangkat teknik yang memadai untuk melaksanakan perubahan sosial yang telah direncanakan. Rekayasa sosial serupa suatu sintesis dari yang mungkin dan diizinkan dalam mengejar arah perubahan yang diinginkan oleh pemerintah. Rekayasa sosial

dalam hal ini melibatkan kesediaan untuk mempertimbangkan penggunaan elemen pemaksaan kehendak kepada masyarakat yang akan dijadikan kelompok sasaran untuk mensukseskan arah perubahan sosial yang telah direncanakan (Duff 2005).

Rekayasa sosial dilakukan Pemda DIY dengan tujuan akhir untuk melakukan kontrol sosial atas proses perubahan yang didorong. Sesungguhnya, langkah ini memunculkan pertanyaan apakah kesempurnaan kontrol sosial, “kemajuan” sosial, dan memberikan pengaruh yang “wajar” terhadap dunia di sekitar kita dan, di atas segalanya, dunia manusia bukannya tujuan eksistensi global dan pengembangan masyarakat? Langkah ini ditempuh Pemda DIY untuk memodifikasi perilaku dan pandangan orang, mengarahkan pemilihan solusi masalah sosial, adaptasi lembaga-lembaga sosial untuk siap menghadapi perubahan sosial, dan pemeliharaan stabilitas sosial (Koptzeva 2009).

Namun, metode seperti ini apabila dilakukan secara berlebihan dan tidak hati-hati bisa membawa malapetaka sendiri. Proses rekayasa sosial biasanya membawa problem yang serius. Insinyur sosial, karena kepercayaannya dalam rasionalitas absolut, dianggap menekan spontanitas sosial. Hal ini terutama terjadi ketika insinyur sosial menggunakan metode ilmiah untuk

menentukan kebijakan sosial melalui implementasi strategi penelitian yang ketat. Prosedur untuk mengatur kegiatan sosial dianggap mencabut individu secara sosial dari kapasitas menentukan kehendaknya, sehingga menghasilkan keterbukaan yang steril dari kegiatan kolektif yang dikembangkan menjadi takdir artifisial. Perkembangan teknologi modern biasanya dipandang sebagai teladan dari jenis perencanaan sosial ini. Namun, mengapa demikian halnya dengan perencanaan sistematis yang telah datang dikaitkan dengan kegiatan represif? Mengapa memiliki gagasan perencanaan itu sendiri datang untuk dilihat sebagai aktivitas anti-humanistik? Atau bahkan lebih tepatnya, apakah proses perencanaan sosial sudah untuk dianggap berkompromi dengan kebebasan yang diasumsikan warga lokal dalam kehidupan sosial (Muphy 1981).

Namun, langkah perubahan sosial yang dilakukan oleh Pemda DIY sebagai agen pembangunan tampaknya belum berhasil menjadikan pembangunan kemaritiman DIY membawa perbaikan kesejahteraan. Riset yang dilakukan di Pantai Depok dan Pantai Kuwaru, Kabupaten Bantul oleh Saraswati menemukan bahwa pendapatan yang diterima nelayan masih terbatas dari kegiatan ekonomi di pesisir. Pendapatan nelayan Pantai Depok dari usaha

perikanan laut dalam satu bulan sebesar Rp 412.000,- sampai dengan Rp 8.253.500,- dengan jumlah pendapatan yang paling dominan berada pada Rp 3.385.401 – Rp 5.008.100 dengan persentase 40,00%. Pendapatan nelayan Pantai Kuwaru dari usaha perikanan laut dalam satu bulan sebesar Rp 140.000,- sampai dengan Rp 5.451.000,- dengan jumlah pendapatan paling dominan diperoleh nelayan adalah kurang dari Rp1.762.700 dengan persentase 60,00%. Pendapatan nelayan Pantai Depok yang berasal dari usaha nonperikanan laut sampai dengan 2.500.000,- sedangkan pendapatan nelayan Pantai Kuwaru dari nonperikanan laut sebesar Rp 150.000,- sampai dengan Rp 11.500.000,-. Pendapatan yang berasal dari nonperikanan laut yang diperoleh nelayan Pantai Depok dan nelayan Pantai Kuwaru sebagian besar kurang dari Rp2.300.000,- dengan persentase masing-masing 90,00% dan 68,00% (Saraswati 2016).

Pengembangan sektor perikanan harus diorientasikan untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga nelayan melalui peningkatan hasil tangkapan dan nilai ekonomi hasil tangkapan ikan. Peningkatan hasil tangkapan ikan melalui peningkatan kualitas dan kapasitas peralatan tangkap ikan baik melalui program modernisasi kapal dan peralatan jaring, sehingga dapat menjangkau

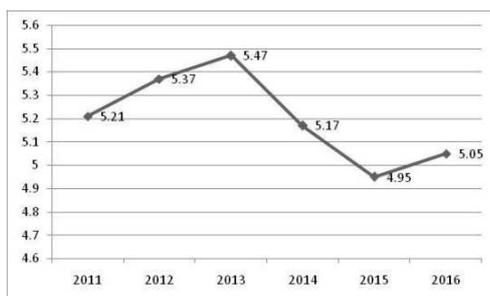
cakupan laut yang lebih jauh perlu dilakukan. Pengembangan sektor perikanan yang terpadu dengan pengembangan sektor pariwisata dan pertanian lahan pantai untuk memberi peluang ekonomi lebih banyak kepada nelayan. Perlu dibuat *roadmap* pengembangan sektor perikanan dalam jangka menengah dan jangka panjang menyongsong pembangunan bandara internasional di Kulonprogo, agar dapat memberikan peran lebih besar bagi sektor perikanan dalam roda ekonomi di DIY (Yuliadi, 2014).

## **2. Masalah Sosial yang Dihadapi dalam Pelaksanaan Pembangunan Sektor Maritim DIY**

Visi Gubernur DIY periode 2017-2022 mengambil tema mengenai “Menyongsong Abad Samudera Hindia untuk Kemuliaan Martabat Manusia Jogja” merupakan lanjutan dari visi Gubernur DIY 2012-2017 tentang “*Among Tani Dagang Layar*”. Kelanjutan visi tersebut dimaksudkan untuk memanfaatkan potensi kelautan di sisi selatan DIY sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan warga serta mengurangi angka kemiskinan. Kesejahteraan tersebut dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi DIY pada rentang waktu tertentu.

Melihat percepatan pertumbuhan DIY rentang waktu 2011-2016 tentu merasa

pesimis karena cenderung memiliki grafik yang menurun. Pertumbuhan ekonomi DIY pada tahun 2011 ialah sebesar 5.21% mengalami peningkatan pada tahun 2012 menjadi 5.37% dan puncaknya pada tahun 2013 menjadi titik puncak dari rentang waktu tersebut ialah sebesar 5.47%. Namun, penurunan signifikan terjadi pada tahun 2014 menjadi 5.17%, lalu menurun kembali dengan mencapai titik terendah mencapai 4.95%. Pada tahun 2016 mengalami peningkatan yang sedikit sebesar 5.05%. Pembacaan grafik ini tentu menjadi evaluasi tertara visi Gubernur DIY pada 2012-2017 tentang “*Among Tani Dagang Layar*” belum mampu meningkatkan kesejahteraan dan justru kurang signifikan menurunkan angka kemiskinan DIY dilindungi (Badan Pusat Statistik 2017a).



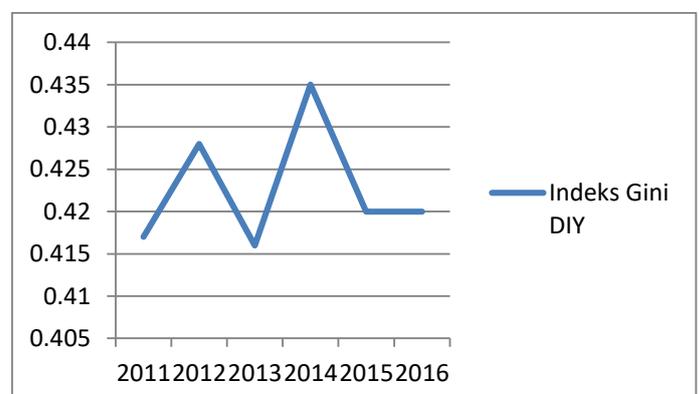
**Gambar 1. Laju Pertumbuhan Ekonomi  
DIY, 2011-2016**

*Figure 1. Economic Growth in DIY, 2011-  
2016*

Sumber. BPS, Statistik Daerah DIY 2017 &  
Berita Resmi Statistik (BRS) 2017  
Melengkapi data mengenai

pertumbuhan ekonomi di DIY diikuti dengan melihat koefisien gini atau indeks gini

sebagai indikator yang menunjukkan ketimpangan pendapatan suatu daerah. Perkembangan rasio gini rentang waktu 2011-2016 terlihat fluktuatif dimana menunjukkan grafik yang tidak tetap dan selalu berubah-ubah. Pada tahun 2011 rasio gini DIY mengalami kenaikan dari 0.417 ke 0.428 di tahun 2012. Lalu mengalami penurunan kembali pada tahun 2013 menjadi 0.416 dan meningkat kembali pada tahun 2014 menjadi 0.435. tahun 2015 sampai 2016 mengalami grafik yang konstan sebesar 0.42. Nilai koefisien gini tersebut menunjukkan tingkat ketimpangan pendapatan yang besar dibandingkan dengan nilai nasional sebesar 0.4 pada tahun yang sama. Sehingga memperjelas visi Gubernur DIY pada 2012-2017 tentang “*Among Tani Dagang Layar*” belum mampu meningkatkan pendapatan masyarakat golongan bawah untuk mengurangi kesenjangan dengan pendapatan masyarakat golongan atas dilindungi (Badan Pusat Statistik 2017a).



**Gambar 2. Rasio Gini DIY, 2011-2016**

*Figure 2. Gini Ratio of DIY, 2011-2016*

Sumber. BPS DIY, 2017

Berdasarkan data di atas tentu penting untuk melihat apakah visi Gubernur DIY 2017-2022 “Menyongsong Abad Samudera Hindia untuk Kemuliaan Martabat Manusia Jogja” dapat secara realistis menaikan pertumbuhan ekonomi dan menurunkan ketimpangan pendapatan masyarakat. Fraksi-fraksi di DPRD DIY turut menyoroti isu-isu strategis seperti ketimpangan wilayah dan kemiskinan. Kekhawatiran muncul dimana potensi pantai selatan Gunungkidul justru dimanfaatkan oleh para pengembang untuk terus mengakumulasi kapital dengan membangun hotel yang diperkirakan melanggar karena merupakan kawasan karst yang dilindungi (Badan Pusat Statistik 2017a). Hal ini sesuai dengan paparan dari tenaga ahli fraksi PAN DPRD DIY yang menjadi salah satu fraksi dalam pembahasan RPJMD DIY 2017-2022 sebagai berikut:

*“....Yang terjadi justru ya seperti malah yang berkembang sekarang justru menkhawatirkan akhir-akhir ini bahwa pantai selatan Gunung Kidul terutama itu sudah dikapling-kapling oleh investor untuk bangunan-bangunan hotel yang itu melanggar. Bahwa karena kan itu jelas kawasan karstian dilindungi (Hasil Wawancara dengan tenaga ahli PAN DPRD DIY pada 17 September 2018).”*

Sumbangsih sektor perikanan yang menjadi bagian dari sektor kemaritiman

sendiri selama rentang waktu 2012-2016 berdasarkan temuan Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta justru menunjukkan penurunan. Peranan terbesar dalam pembentukan PDRB DIY pada tahun 2016 dihasilkan oleh lapangan usaha Industri Pengolahan, yaitu mencapai 13,21 persen (angka ini menurun dari 13,26 persen di tahun 2012). Selanjutnya, lapangan usaha Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan sebesar 10,41 persen (turun dari 10,64 persen di tahun 2012), disusul oleh lapangan usaha Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum sebesar 10,22 persen (turun dari 10,24 persen di tahun 2012). Berikutnya lapangan usaha Konstruksi sebesar 9,34 persen (turun dari 9,36 persen di tahun 2012) dan lapangan usaha Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil, dan Sepeda Motor sebesar 8,48 persen. Akan tetapi, subsektor perikanan merupakan penyumbang pertumbuhan yang cukup baik di sektor pertanian, perikanan dan kehutanan. Percepatan tertinggi dicapai oleh sublapangan usaha Perikanan yaitu sebesar 4,06 persen (Badan Pusat Statistik DIY 2017a).

Dalam usaha mengubah warga dalam siap untuk menghadapi pembangunan kemaritiman nampaknya perubahan sosial yang direncanakan juga tidak berjalan dengan baik. Perkembangan perikanan laut di DIY masih bergantung pada perikanan

tangkap. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik DIY menunjukkan bahwa produksi perikanan laut belum terlihat dominan, karena hanya dihasilkan dari hasil penangkapan. Produksi perikanan laut DIY tahun 2016 tercatat sebesar 3,8 ribu ton. Kabupaten Gunungkidul menjadi penyumbang terbesar produksi perikanan laut dengan pangsa 64 persen dan diikuti Bantul (20%) dan Kulon Progo (16%). Jenis ikan laut yang cukup banyak ditangkap adalah cakalang, tuna, tongkol, dan layang. Meskipun, nilai tukar petani nelayan terus menunjukkan peningkatan (Badan Pusat Statistik DIY 2018b).

Selain, kesiapan warga dalam menghadapi perubahan, kondisi geografis sendiri mempengaruhi produksi sektor maritim yang bertumpu pada tempat pelelangan ikan (TPI). Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik DIY ditunjukkan bahwa Tahun 2016 jumlah TPI yang aktif di Daerah Istimewa Yogyakarta sebanyak 17 unit, dengan perincian 8 unit di Kabupaten Gunungkidul, 5 unit di Kabupaten Bantul dan 4 unit di Kabupaten Kulon Progo. Keberadaan TPI di suatu kabupaten sangat dipengaruhi panjang dan bentuk garis pantainya, panjang garis pantai saja kadang tidak mempengaruhi banyaknya TPI, jika sedikit pantai berbentuk teluk. Banyaknya teluk dan garis pantai yang panjang di

Kabupaten Gunungkidul menjadikan kabupaten ini memiliki jumlah TPI lebih banyak dari kabupaten lainnya (Badan Pusat Statistik DIY 2017b).

Produksi ikan yang dijual di semua TPI yang tersebar di DI Yogyakarta mencapai 1.850,23 ton dengan 89,16 persen atau 1.473,49 ton diantaranya dijual dengan sistem lelang. Banyaknya jumlah TPI yang ada di Kabupaten Gunungkidul mendorong nelayan untuk memilih mendaratkan kapal dan menjual hasil tangkapannya di sana. Produksi ikan yang dijual di Kabupaten Gunungkidul mencapai 91,98 persen dari total produksi DIY, sedangkan produksi ikan yang dijual di Kabupaten Bantul mencapai 7,17 persen dan sisanya dihasilkan TPI di Kabupaten Kulon Progo. Jumlah pekerja TPI di Daerah Istimewa Yogyakarta sebanyak 56 orang, dengan 27 diantaranya adalah pekerja TPI di Bantul. Satu hal menarik dimana jumlah TPI di satu kabupaten tidak sejalan dengan jumlah pekerjanya. Selain, pekerja tetap dan honorer, ada juga pekerja harian lainnya yang berjumlah 28 orang dan sebagian besar berasal dari Kabupaten Gunungkidul (Badan Pusat Statistik DIY 2017b).

Kondisi geografis yang mempengaruhi proses kehidupan masyarakat pesisir dan penangkapan ikan turut berpengaruh dalam pengembangan sektor

maritim di wilayah selatan DIY. Kondisi geografis mendorong penangkapan ikan di wilayah selatan DIY dilakukan secara musiman. Tempat pelelangan ikan akan dibuka mengikuti dengan kondisi dari ada tidaknya nelayan yang masuk membawa tangkapan ikan, sehingga TPI pun tidak akan selalu buka. Kondisi geografis juga mempengaruhi budaya masyarakat asli untuk lebih menjadikan sektor pertanian sebagai pekerjaan utama, sedangkan pekerjaan sebagai nelayan baru dikerjakan menjelang tahun 1990-an seiring dengan keberadaan TPI yang memberikan pelatihan pada penduduk setempat. Nelayan yang menikmati sumber daya kelautan justru lebih banyak yang berasal dari luar daerah DIY. Nelayan pendatang tidak terlalu terpengaruh dengan proses penangkapan ikan dengan menyesuaikan musim, karena pekerjaan penangkapan ikan adalah pekerjaan utama mereka. Berbeda dengan penduduk setempat yang hanya menjadikan profesi nelayan sebagai pekerjaan sampingan di luar sektor pertanian (Kamim 2017a).

Kehadiran tempat pelelangan ikan telah berangsur merubah tatanan kehidupan masyarakat pesisir. TPI dapat dikatakan menjadi instrumen yang digunakan pemerintah untuk melakukan intervensi pada tatanan sosial untuk mencapai perubahan yang lebih baik sesuai dengan yang

direncanakan pemerintah. TPI telah memunculkan relasi sosial baru dengan munculnya aktor-aktor pengelola TPI dan merubah pola interaksi dengan melakukan pelembagaan tatanan sosial masyarakat pesisir. TPI menjadikan berbagai komponen nelayan setempat, nelayan pendatang, pengelola usaha olahan ikan, dan pengelola usaha jasa lingkungan (wisata pantai) untuk bersama-sama mengelola proses perubahan untuk perbaikan kesejahteraan. TPI membantu menciptakan pasar tersendiri bagi masyarakat pesisir untuk dapat menjual tangkapan ikan maupun promosi olahan ikan sekaligus penyalur hasil tangkapan ikan untuk didistribusikan keluar (Kamim 2016).

Namun, tidak semua TPI menunjukkan keberhasilan dalam proses pengelolaan sektor maritim. Kebanyakan nelayan masih bergantung dengan keberadaan juragan yang ikut membiayai proses operasional penangkapan ikan mulai dari kapal, bahan bakar sampai bahkan keperluan alat untuk menangkap ikan. Berdasarkan penelusuran penulis terhadap TPI Sadeng di Kabupaten Gunungkidul misalkan juragan masih menjadi penentu utama dalam setiap pengambilan keputusan dalam operasional penangkapan ikan. Juragan kapal harus melakukan inventarisasi kapalnya masing-masing untuk menentukan bagi hasil dengan awak dan nelayan. Di Pantai Sadeng,

pedagang besar/juragan yang terdiri dari pemilik restoran maupun para tengkulak menjadi aktor kunci. Para pedagang ini merupakan pemodal kapal. Pemodal Kapal ini yang memberikan pembiayaan perbaikan kapal, operasional penangkapan ikan dan bahkan pemenuhan kehidupan sehari-hari nelayan. Ketergantungan nelayan setempat Pantai Sadeng terjadi disebabkan oleh Koperasi Unit Desa (KUD) Sadeng yang sebelumnya memberikan pinjaman pada nelayan telah bangkrut. KUD Sadeng sudah tidak memiliki kapal dan tidak lagi beroperasi di pelabuhan ikan. Hal yang menjadi penyebab bangkrutnya KUD Sadeng adalah macetnya kredit, karena pinjaman kepada nelayan yang tidak dikembalikan dan mencapai gagal bayar (Hasil Wawancara dengan Pengelola TPI Pantai Sadeng pada 17 Agustus 2018).

Fenomena ketergantungan nelayan Sadeng pada juragan terjadi karena hubungan yang saling membutuhkan dan masih kurang seriusnya bantuan dari pemerintah daerah. Hubungan patronase tengkulak dan nelayan terus berlangsung karena tidak selamanya merugikan. Relasi yang terjalin tersebut memiliki indikasi akan adanya interdependensi dan resiprositas. Jika salah satu aktor melemah atau bahkan menghilang, ditakutkan akan mengancam kelangsungan hidup tatanan sosial masyarakat pesisir.

Nelayan masih memerlukan bantuan dari tengkulak dalam hal permodalan dan pemasaran hasil tangkapan. Bahkan terkadang nelayan membutuhkan pinjaman uang untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Tengkulak memberikan banyak kemudahan kepada nelayan mulai dari peminjaman kapal, modal, alat tangkap, bekal melaut, juga uang pinjaman bagi penghidupan keluarga nelayan yang ditinggal melaut. Ikatan patron-klien tersebut merupakan mekanisme pertukaran antara patron dan klien. Dalam hal ini, patron memberikan bantuan modal, kapal motor, dan alat tangkap. Patron tersebut memberikan bantuan yang diperlukan klien (Kamim 2017b).

Pemerintah mencoba mengintervensi hubungan nelayan dan tengkulak dengan membentuk koperasi untuk memberikan pinjaman pada nelayan. Akan tetapi, adanya pemberian pinjaman modal yang ternyata juga diikuti dengan bunga utang justru memberatkan nelayan. Prosedur peminjaman modal di koperasi ternyata lebih rumit dibandingkan apabila meminjam uang dari tengkulak. Pinjaman modal dari koperasi juga ternyata tidak mampu mengikuti pola adaptif kehidupan nelayan terhadap lingkungannya, sehingga dana yang dikeluarkan hanya memunculkan sikap konsumtif. Hal inilah yang menjelaskan

bangkrutnya KUD Sadeng. Ikatan antara tengkulak dan nelayan adalah hubungan yang kompleks, tidak sekadar relasi ekonomis akan tetapi lebih kepada interaksi yang bersifat kultural (Kamim 2017b).

Hubungan patronase terjalin sejak lama karena didasarkan kepada rasa saling membutuhkan dan saling menguntungkan sehingga telah terjadi interdependensi dan resiprositas. Struktur sosial tersebut tidak hanya sekadar hubungan ekonomi, akan tetapi telah menjadi budaya dalam tatanan masyarakat nelayan. Tengkulak memberikan ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan nelayan untuk berproduksi dengan media faktor produksi modal dan peralatan tangkap. Tengkulak juga telah menjadi pasar sekaligus *broker* antara nelayan dan konsumen hasil laut. Hubungan patronase tersebut terus berlangsung karena telah menjadi kebiasaan dan perbedaan penguasaan faktor produksi (Kamim 2017b).

Hubungan nelayan dan tengkulak tidak sekadar menyangkut masalah determinisme ekonomi. Hubungan nelayan dan tengkulak lebih merupakan relasi kultural yang telah mengakar dalam tatanan masyarakat pesisir. Hubungan tersebut sangat sulit diputuskan mata rantainya, karena tiap aktor saling membutuhkan dan saling mengisi. Di satu sisi telah terjadi “ketidakadilan” ekonomi yang dialami

nelayan dalam interaksinya dengan tengkulak. Namun bagaimana pun jua nelayan tetap membutuhkan terjalinnya interaksi tersebut. Nelayan memang “cenderung dirugikan” karena hanya ditempatkan sebagai *price taker* serta bunga pinjaman yang diberikan oleh tengkulak terkadang juga memberatkan bagi nelayan (Kamim 2017b).

Tengkulak lah yang menjadi penentu harga hasil tangkapan karena telah menjadi penyedia keperluan kegiatan penangkapan dan permodalan. Mungkin jika ditinjau menggunakan mekanisme pasar di sini telah terjadi “manipulasi” terhadap *the invisible hand*, karena tengkulak memiliki *privelege* dan *power* yang lebih dibandingkan nelayan. Nelayan sebagai produsen tidak mampu memberikan dorongan dalam melakukan *supply*. Tengkulak lah sebagai konsumen yang menjadi penentu harga, karena pembeli yang ada sangat terbatas. Hal ini terjadi karena keterbatasan faktor friksional seperti buruknya infrastruktur, keterbatasan akses informasi yang menyebabkan nelayan kesulitan untuk memasarkan produknya. Sekilas telah terjadi interaksi pasar monopsoni dalam relasi tersebut, namun bila ditelisik lebih jauh akan terjadi ambiguitas. Karena di satu sisi tengkulak menjadi penyedia permodalan dan perlengkapan kegiatan penangkapan bagi nelayan, akan

tetapi di satu sisi menjadi pembeli. Interaksi ini mungkin dapat disebut dengan model pasar quasi monopoli-monopsoni. Atau sebenarnya dapat dikatakan tengkulak lah yang sedang melakukan proses produksi. Sebagian besar faktor produksi yang digunakan dalam penangkapan ikan sebenarnya dimiliki oleh tengkulak. Sedangkan nelayan hanya merupakan salah satu dari faktor produksi tersebut yaitu tenaga kerja. Dengan demikian, mungkin tengkulak sebenarnya dapat disebut sebagai *the shadow producer* (Kamim 2017b).

Berbeda dengan warga setempat, nelayan pendatang di Pantai Sadeng, Kabupaten Gunungkidul justru memiliki modal operasional yang relatif mandiri. Di Pantai Sadeng sendiri terdapat sekitar 350 Nelayan, rata-rata berasal dari Pekalongan, Kebumen dan Cilacap. Mereka memiliki 4 kapal Inka Mina dan 2 Kapal Sedang. Sedangkan orang lokal terkadang hanya memilih Sekoci. Nelayan di Pantai Sadeng mendapatkan fasilitas sementara ini berupa timbangan dan kapal bantuan. Beberapa kapal bantuan berupa Kapal Inka Mina dari Pemerintah Pusat atau Kementerian Kelautan dan Perikanan. Sedangkan kapal bantuan yang berupa sekoci berasal dari Pemprov DIY. Untuk mengurangi ketergantungan pada juragan, pemerintah rencananya akan memberikan kredit kepada nelayan.

Nantinya, tiap kelompok usaha bersama (KUB) nelayan mengajukan kredit langsung kepada Pemerintah (Hasil Wawancara dengan Pengelola TPI Pantai Sadeng pada 17 Agustus 2018).

Kasus yang sama ketergantungan masyarakat pesisir pada tengkulak, penulis temui di sepanjang pantai Kabupaten Bantul dan beberapa pantai di Kabupaten Gunungkidul yang telah dikunjungi. Temuan yang berbeda penulis dapatkan di Pantai Watu Kodok, Kabupaten Gunungkidul, di mana proses interaksi antara tengkulak dan masyarakat pesisir tidak terjadi. Pantai Watu Kodok diinisiasi secara mandiri oleh masyarakat setempat mulai dari awal perintisan sampai pada proses pengelolaan saat ini. Pantai Watu Kodok bahkan menjadi contoh kemandirian sekaligus bentuk perlawanan warga terhadap intervensi pemerintah daerah dalam menentukan arah perubahan. Warga pengelola Pantai Watu Kodok membentuk paguyuban yang dapat mengkoordinir proses pengelolaan lingkungan setempat. Pantai Watu Kodok sendiri fokus pada wisata pantai dan secara mandiri warga menyediakan sarana penunjang mulai dari *bungalow*, warung makan, bahkan jalan masuk ke lokasi. Pembiayaan dilakukan secara swadaya melalui iuran warga dalam pengadaan fasilitas penunjang wisata pantai dan

menjadikan paguyuban sebagai sarana dalam pengambilan keputusan terkait proses pengelolaan (Hasil Wawancara dengan Pengurus Paguyuban Pengelola Pantai Watu Kodok pada 17 Agustus 2018).

## **KESIMPULAN**

Pemerintah dapat berperan sebagai *agent of change* melalui program-program yang dibuatnya, baik yang bersinggungan langsung dengan perubahan struktur sosial masyarakat, maupun secara tidak langsung seperti melalui proyek-proyek pembangunan. Di sini Pemerintah memiliki kehendak-kehendak tertentu terhadap perubahan sosial dalam masyarakatnya sehingga melalui instrumen-instrumen yang dimilikinya, Pemerintah menjalankan seperangkat tindakan yang menyebabkan perubahan sosial sesuai dengan kehendaknya.

Perubahan yang didorong oleh Pemerintah sebagai agen perubahan tersebut adalah perubahan yang diinisiasi oleh aktor di luar masyarakat yang akan menghadapi proses perubahan, seperti di sektor maritim. Selain itu, pemerintah melakukan intervensi terhadap tatanan masyarakat untuk mendukung perubahan yang dikehendaknya melalui instrumen dokumen perencanaan dan rekayasa sosial. Adanya dokumen RPJMD DIY 2012-2017 dan 2017-2022 yang didasarkan pada visi dan misi Gubernur DIY

dijadikan sebagai basis penentuan tindakan pembangunan yang menyebabkan perubahan dalam struktur sosial masyarakat. Dalam beberapa data yang telah disajikan, terbukti bahwa pembangunan yang dilakukan berdasarkan RPJMD DIY 2012-2017 dan 2017-2022 menyebabkan perubahan sosial dalam masyarakat, akan tetapi minim memenuhi kesejahteraan masyarakat dan justru sebaliknya memunculkan permasalahan.

Dengan adanya sektor maritim menjadi fokus utama dalam pembangunan DIY. Hal ini menyebabkan dianggap perlunya proses rekayasa sosial, agar struktur sosial masyarakat agraris di wilayah selatan dapat diubah menjadi masyarakat maritim. Namun, proses rekayasa sosial ini menghadapi berbagai permasalahan. Permasalahan ini timbul disebabkan oleh dilupakannya faktor kondisi geografis yang memengaruhi struktur sosial masyarakat yang ada. Intervensi pemerintah untuk mengarahkan proses perubahan yang dikehendaki ke sektor maritim kurang melihat realitas sosial masyarakat pesisir selatan DIY, sehingga kurang berjalan dengan baik. Selain itu, dominasi nelayan pendatang menyebabkan kedudukan profesi nelayan di masyarakat pesisir hanya sebagai profesi sampingan, sedangkan sektor agraris sebagai profesi utama. Hal ini menyebabkan proses

penangkapan ikan di wilayah selatan DIY lebih dinikmati oleh nelayan dari luar daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta. 2017a. *Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Menurut Lapangan Usaha 2012-2016*. Yogyakarta: Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta. 2017b. *Statistik Tempat Pelelangan Ikan Daerah Istimewa Yogyakarta 2016*. Yogyakarta: Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta. 2018a. *Statistik Kemiskinan Daerah Istimewa Yogyakarta 2018*. Yogyakarta: Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta. 2018b. *Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta 2017*. Yogyakarta: Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Bappeda DIY. 2017. *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan 2012-2017 Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Bappeda DIY.
- Chairunnisa, Indira dan Surani Hasanati. 2017." Operasionalisasi Konsep Among Tani Dagang Layar Untuk Pembangunan Wilayah Di Daerah Istimewa Yogyakarta." Diunduh pada 7 Oktober 2018 (<https://media.neliti.com/media/publications/228773-operasionalisasi-konsep-among-tani-dagan-4466be44.pdf>).
- Duff, Alistair S. 2005." Social Engineering in the Information Age." *The Information Society*, 21: pp.67–71.
- Fortunato, Piergiuseppe. 2015." Democratic Government and Development: A Survey." *Asian Development Review*, Vol. 32, No. 2: pp. 153–177.
- FS, Winda Efanur 2015." Maritim DIY Memiliki Potensi Besar Tapi Belum Dimanfaatkan Sepenuhnya." Yogyakarta: Koran Opini. Diakses pada 10 Oktober 2018 (<http://www.koranopini.com/nasion/nasionalnews/maritim-diy-memiliki-potensi-besar-tapi-belum-dimanfaatkan-sepenuhnya>).
- Giyanti, Sri 2015." Transformasi Menuju Pembangunan Kemaritiman Di

- Daerah Istimewa Yogyakarta.” Yogyakarta: Bappeda DIY. Diakses pada 10 Oktober 2018 (<http://bappeda.jogjaprov.go.id/berit/detail/69-transformasi-menuju-pembangunan-kemaritiman-di-daerah-istimewa-yogyakarta>).
- Kamim, Anggalih Bayu Muh 2017b.” Memelihara Borjuasi: Hubungan Mutualistik Nelayan dan Tengkulak.” Yogyakarta: Selasar. Diakses pada 17 Oktober 2018 ([https://www.selasar.com/jurnal/3462/Memelihara-Borjuasi:-Hubungan-Mutualistik-Nelayan-dan-Tengkulak-\(Bag.-1\)](https://www.selasar.com/jurnal/3462/Memelihara-Borjuasi:-Hubungan-Mutualistik-Nelayan-dan-Tengkulak-(Bag.-1))).
- Kamim, Anggalih Bayu Muh. 2016.”TPI Minabahari 45 dan Modernisasi di Pantai Depok Bantul (Studi Kasus Peran Serta TPI Minabahari 45 dalam sebagai Agen Modernisasi di Pantai Depok, Kabupaten Bantul.” *Buletin Aurora UKM UPI Interdisipliner UGM* (Edisi Oktober 2016): Hlm 6-15.
- Kamim, Anggalih Bayu Muh. 2017a.”TPI & Realita Profesionalisme di Bidang Kelautan: Studi Kasus Penguatan Kapasitas Tempat Pelelangan Ikan (TPI) Minabahari 45 dalam Menunjang Kinerja Pelayanan Perikanan di Pantai Depok, Bantul.” *Mabiska Jurnal*, Vol.2, Nomor 2 (Juli-Desember 2017): Hlm. 53-68.
- Koptzeva, Natalia P. 2009.” Cultural And Anthropological Problem of Social Engineering (Methodological Problem at Modern Applied Culture Studies).” *Journal of Siberian Federal University, Humanities & Social Sciences*, 1 (2009 3): pp.22 34.
- Mulyadi, Mohammad. 2015. “Perubahan Sosial Masyarakat Agraris ke Masyarakat Industri dalam Pembangunan Masyarakat di Kecamatan Tamalate Kota Makassar:.” *Jurnal Bina Praja*, Vol 7 NO. 4 (Desember 2015): Hlm. 311 322
- Murphy, John W. 1981.” Applied Sociology, Social Engineering, and Human Rationality.” *The Journal of Sociology & Social Welfare*, Vol. 8, Iss. 1 (March 1981): pp. 10-18.
- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2011-2030.
- Qureshi, Ejaz Ahmed and Anjum Usama Sayyad. 2016.” Role Of Managers As Change Agents In Managing

- Resistance To Change.” *Journal Impact Factor*: pp. 42-49.
- Rosana, Ellya. 2011.” Modernisasi dan Perubahan Sosial.” *Jurnal TAPIS*, Vol.7, No.12 (Januari-Juli 2011): Hlm 31-47.
- Sahubawa, Latif, Nurul Khakim dan Musrowati Lasindrang. 2015.” Kajian Sebaran Potensi Ekonomi Sumber Daya Kelautan Di Pantai Selatan Daerah Istimewa Yogyakarta Sebagai Upaya Percepatan Investasi.” *Jurnal Teknosains*, Vol 4, NO. 2 (Juni 2015): Hlm 101-120.
- Saraswati. 2016.” Pengelolaan Dan Pendapatan Usaha Perikanan Laut Rumah Tangga Nelayan Di Pantai Selatan Kabupaten Bantul.” Diunduh pada 7 Oktober 2018 (<http://journal.student.uny.ac.id/ojs/index.php/geoeducasia/article/download/593/5651>).
- Tahir, Muchlas M. dan Zulfan Nahrudin. 2017.” Kapabilitas Dynamic Governance Dalam Optimalisasi Pengelolaan Lahan Terbuka Hijau Di Kota Makassar.” *Cosmogov*, Vol.3 No.1 (April 2017): Hlm 1-13.
- Taylor, Ian. 2012.” Botswana As A 'Development-Oriented Gate Keeping State': A Response.” *African Affairs*, Vol. 111, No. 444 (July 2012): pp. 466-476.
- W, Pristiqa Ayun 2014.” DIY Kembangkan Pembangunan Maritim di Wilayah Selatan.” Yogyakarta: Tribun Jogja. Diakses pada 10 Oktober 2018 (<http://jogja.tribunnews.com/2014/0/29/diy-kembangkan-pembangunan-maritim-di-wilayah-selatan>).
- Yuliadi, Imamudin. 2014.” Potensi Pembangunan Masyarakat Pesisir Selatan Diy Masalah Dan Tantangannya.” *INFERENSI, Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan*, Vol. 8, No. 2 (Desember 2014): Hlm. 479-500)

