

Subsidi Untuk Sang Eksploitor: Kontradiksi Keadilan Sosial dan Ekologi Dalam Distribusi Bantuan Subsidi Upah Pada Masyarakat Pesisir

Izzah Nur Sabila

Departemen Magister Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik, Universitas Gadjah Mada

Email Korespondensi: izzahnursabila@mail.ugm.ac.id

History Artikel:

Diterima 1 Maret 2026

Direvisi 12 Maret 2026

Diterima 20 Maret 2026

Tersedia online 26 Maret 2026

ABSTRACT

This study examines the phenomenon of structural disparities in the implementation of wage subsidy assistance (BSU) through BPJS Ketenagakerjaan in the fishing community which is formalistic in nature, creating a dualism of access between modern fishermen and traditional fishermen. Using a qualitative method with a research design from John Creswell, this research data was collected through in-depth interviews, observations, and *Focus Group Discussion* (FGD). The analysis was carried out using Anthony Giddens' structuring theory analysis knife to see the interaction between the policy structure and fishermen's agencies. The results of this study show that the BSU policy not only functions as an instrument of economic protection, but also as a *structural sorting tool* that benefits modern fishermen due to the suitability of administration and capital ownership. On the other hand, traditional fishermen are marginalized due to social exclusion, *digital divides*, and the absence of formal legality. These findings indicate that there is a policy that has a formalistic bias where the state indirectly gives privileges to exploitative (modern) groups and ignores ecological (traditional) guard groups, thus creating *double inequality*. This study recommends the need to reorient data collection policies that are more inclusive and adaptive to the informality reality of coastal communities which is useful for realizing sustainable social and ecological justice.

Keywords: *Structural Gap, Traditional Fishermen, Modern Fishermen, Wage Subsidy Assistance, Structuring Theory.*

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji fenomena kesenjangan struktural dalam implementasi kebijakan bantuan subsidi upah (BSU) melalui BPJS Ketenagakerjaan pada komunitas nelayan yang bersifat formalistik menciptakan dualisme akses antara nelayan moderen dan nelayan tradisional. Dengan menggunakan metode kualitatif dengan desain riset dari John Creswell data penelitian ini, dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan *Focus Group Discussion* (FGD). Analisis dilakukan dengan menggunakan pisau analisa teori struktural Anthony Giddens untuk melihat interaksi antara struktur kebijakan dan agensi nelayan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan BSU tidak hanya berfungsi sebagai instrumen perlindungan ekonomi, tetapi juga menjadi alat pemilah struktural (*structural sorting*) yang menguntungkan nelayan moderen karena kesesuaian administrasi dan kepemilikan modal. Sebaliknya nelayan tradisional terpinggirkan akibat eksklusi sosial, hambatan digital (*digital divide*), dan ketiadaan legalitas formal. Temuan ini mengindikasikan adanya kebijakan yang bersifat memiliki bias formalistik dimana negara secara tidak langsung memberikan privilese kepada kelompok eksploitatif (moderen) dan mengabaikan kelompok penjaga ekologi (tradisional), sehingga dapat menciptakan ketimpangan ganda (*double inequality*). Penelitian ini merekomendasikan perlunya reorientasi kebijakan pendataan yang lebih inklusif dan adaptif terhadap realitas informalitas masyarakat pesisir yang berguna untuk mewujudkan keadilan sosial dan ekologi yang berkelanjutan.

Kata Kunci: *Kesenjangan Struktural, Nelayan Tradisional, Nelayan Moderen, Bantuan Subsidi Upah, Teori Stukturasi.*

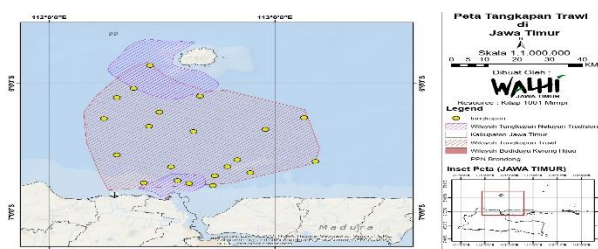
PENDAHULUAN

Provinsi Jawa timur memiliki wilayah laut dan pesisir yang tersebar diantara 22 Kabupaten/Kota yang memiliki potensi perikanan yang sangat besar dan beragam. Potensi perikanan yang dimiliki adalah potensi ekonomi yang dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan nelayan atau pembudidaya perikanan ataupun masyarakat pada umumnya (Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2020).

Implementasi jaminan sosial di Indonesia saat ini menghadapi tantangan besar dalam menjangkau sektor informal (Nurhadi, 2024). Khusus pada komunitas nelayan, pemberian Bantuan Subsidi Upah (BSU) seringkali terbentur pada persoalan teknis pemotongan upah dan

ketidakjelasan akibat hukum dalam hubungan kerja (Nurjayanty et al., 2023). Hal ini sejalan dengan pandangan Riant Nugroho (2014) bahwa manajemen kebijakan yang tidak adaptif akan menciptakan kegagalan implementasi di tingkat bawah. Studi kasus di berbagai daerah, seperti di Cilacap, menunjukkan bahwa skema jaminan sosial seringkali belum menyentuh esensi perlindungan yang dibutuhkan nelayan kecil (Pratomo, 2022). Oleh karena itu, diperlukan analisis kebijakan yang lebih mendalam sebagaimana disarankan oleh Solichin Abdul Wahab (2012) untuk melihat sejauh mana formulasi kebijakan mampu menjawab kebutuhan riil masyarakat.

Brondong adalah salah satu sentra tempat pelelalangan ikan terbesar di daerah Lamongan. Mayoritas masyarakat nelayan menggantungkan hidupnya pada sektor laut, baik sebagai pemilik kapal ataupun anak buah kapal. Sebagai nelayan moderen yang dikenal dengan memiliki ukuran mesin yang besar dan menggunakan alat tangkap seperti trawl atau cantrang. Alat tangkap tersebut tidak hanya menunjukkan variasi teknologi, tetapi juga mencerminkan stratifikasi sosial ekonomi dalam komunitas nelayan. Penggunaan alat tangkap yang cukup besar akan mempengaruhi pada jumlah ikan yang di dapatkan dalam setiap harinya. Ikan-ikan tersebut kemudian akan diambil oleh juragan untuk diperjual belikan, sedangkan limbah dari ikan yang sudah tidak terpakai akan diambil oleh perusahaan untuk dijadikan tepung. (Putu Gede Sriade et al., 2020) menjelaskan modernisasi alat penangkapan telah memicu konflik horizontal antara nelayan dan mempercepat degradasi ekologi laut yang mengancam kelangsungan sumber daya perikanan. Jumlah penangkapan ikan yang cukup besar juga ditentukan dengan kondisi cuaca. Jika cuaca sedang buruk maka nelayan biasanya jarang untuk melakukan aktivitas melaut, tapi jika cuaca sedang bagus hasil tangkapan banyak.



Masuknya alat tangkap moderen ini dimulai pada tahun 1970 dengan mengubah struktur sosial masyarakat pesisir secara signifikan. Nelayan dengan modal besar mampu beralih dari sistem penangkapan moderen seperti yang telah dilakukan masyarakat nelayan di Lamongan, sementara nelayan tradisional masih tetap bergantung pada alat tangkap tradisional. Ketimpangan ini seringkali menimbulkan relasi patron klien antar nelayan, dimana pemilik kapal besar (juragan) menguasai sumberdaya laut, akses bahan bakar, dan hasil penjualan ikan. (Yulianto et al., 2024) menjelaskan ketimpangan ini muncul karena belum adanya kesepakatan yang adil dalam pemanfaatan sumberdaya laut, sehingga memperkuat stratifikasi sosial dan hubungan patron klien dalam komunitas nelayan. Modernisasi perikanan bukan hanya berdampak pada ekologi laut melalui praktik penangkapan yang tidak berkelanjutan, tetapi juga dapat memperdalam kesenjangan struktural antar nelayan di tingkat lokal.

(PRATOMO FANDY PANGESTU, 2022) dalam jurnalnya menjelaskan bahwa program BPJS Ketenagakerjaan belum sepenuhnya menjangkau nelayan kecil karena kendala legalitas dan administrasi, sehingga nelayan moderen dengan dokumen resmi akan lebih mudah memperoleh bantuan subsidi upah. Nelayan moderen yang memiliki legalitas usaha dan terdaftar dalam sistem lebih mudah mendapatkan akses, sedangkan nelayan tradisional di Ujung Pangkah tidak memiliki dokumen resmi atau status pekerja tetap sehingga menyebabkan terpinggirkan. Akibatnya kebijakan yang seharusnya bersifat inklusif justru memperkuat dominasi kelompok nelayan dan memperluas jurang ketimpangan sosial. Pembangunan masyarakat pesisir seringkali terjebak pada pendekatan top-down yang mengabaikan modal sosial lokal (Usman, 2004). Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan naturalistik kualitatif untuk menangkap realitas apa adanya di lapangan tanpa manipulasi eksperimental (Nasution, 2003), guna melihat sejauh mana

pemberdayaan ekonomi melalui jaminan sosial benar-benar menyentuh akar rumput.

Keadilan ekologis nelayan moderen menghasilkan banyak tangkapan akan tetapi dengan resiko besar terhadap kerusakan ekosistem laut, sementara nelayan tradisional menghasilkan lebih sedikit, namun masih menjaga keseimbangan ekologis. Inilah bentuk ketidakadilan ekologis yang muncul akibat struktur kebijakan dan praktik ekonomi yang lebih berpihak pada kelompok bermodal besar. Implementasi BSU dalam praktiknya tidak terlepas dari berbagai tantangan sistemik. Berdasarkan literatur kebijakan sosiologis, problematik BSU sering kali berkisar pada tiga hal utama. Pertama, Eksklusi Sosial (*Social Exclusion*) di mana kebijakan ini sering menciptakan tembok antara pekerja formal dan informal. Nelayan tradisional, misalnya, dianggap tidak ada dalam radar negara karena ketiadaan administrasi formal seperti slip gaji. Kedua, Ketepatan Sasaran (*Targeting Error*), di mana subsidi justru lebih banyak terserap oleh kelompok yang ekonominya relatif stabil, sementara sektor marginal justru tereliminasi oleh kendala sistemik. Terakhir, adanya *Digital Divide* proses verifikasi serba digital yang justru menjadi penghambat bagi masyarakat pesisir dengan keterbatasan akses teknologi. Berbagai problematik literatur tersebut menjadi landasan bagi penelitian ini untuk membedah lebih dalam kesenjangan struktural yang terjadi di Kabupaten Gresik

Secara garis besar studi ini dilakukan untuk mengetahui permasalahan diatas peneliti ingin mengetahui bentuk kesenjangan struktural dalam implementasi kebijakan bantuan subsidi upah (BSU) BPJS Ketenagakerjaan antara nelayan modern dan nelayan tradisional. Dengan menjelaskan bagaimana kebijakan yang bersifat nasional ketika diterapkan di level lokal justru menciptakan reproduksi ketimpangan, dan siapa yang paling diuntungkan dari akses subsidi upah di lingkungan masyarakat nelayan pesisir utara Jawa Timur.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif untuk membedah realitas kesenjangan struktural pada komunitas nelayan. Pemilihan metode kualitatif didasarkan pada pandangan Creswell bahwa penelitian kualitatif sangat relevan untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan (Creswell, 2018). Lokasi penelitian berfokus di wilayah pesisir Kabupaten Gresik, khususnya di Ujungpangkah, yang memiliki karakteristik dualisme kelompok nelayan antara pengguna teknologi modern dan tradisional.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui triangulasi data yang meliputi: wawancara mendalam (*in-depth interview*), observasi partisipatif, dan dokumentasi. Sesuai dengan prosedur kualitatif, wawancara dilakukan kepada informan kunci (nelayan tradisional, modern, dan pihak BPJS) untuk mendapatkan data yang kaya dan mendalam (*rich data*) (Creswell, 2018). Selain itu, penelitian ini juga menerapkan *Focus Group Discussion* (FGD) guna menggali pandangan kolektif partisipan secara komprehensif terkait problematik Bantuan Subsidi Upah (BSU) (Afiyanti Y, 2008).

Analisis data dilakukan melalui proses pengodean (*coding*) dan kategorisasi untuk membangun tema-tema besar dari temuan lapangan (Creswell, 2018). Untuk mempertajam analisis, penelitian ini menggunakan teori Strukturasi dari Anthony Giddens. Teori ini digunakan sebagai pisau analisis untuk melihat bagaimana "struktur" berupa aturan administratif kebijakan BPJS berinteraksi dengan "agens" nelayan dalam memproduksi atau mereproduksi kesenjangan struktural (Giddens A, 1984). Penggunaan teori ini penting untuk menjelaskan bahwa keterbatasan akses nelayan tradisional bukan sekadar masalah teknis, melainkan hasil dari konstruksi struktural yang formalistik (Giddens A, 1993).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Eksistensi nelayan di wilayah pesisir Jawa Timur sangat dipengaruhi oleh dinamika statistik perikanan yang fluktuatif (BPS Jatim, 2020). Perubahan alat tangkap dari tradisional ke modern bukan sekadar masalah teknis, melainkan transformasi sosial yang mengubah pola relasi di laut

(Hadara & Hayari, 2022). Di wilayah lain seperti Situbondo, transisi ini seringkali memicu konflik klasik akibat perebutan ruang tangkap dan akses ekonomi (Yulianto et al., 2024). Adaptasi terhadap teknologi modern pun akhirnya dipaksa menjadi strategi bertahan hidup utama, yang ironisnya justru menciptakan stratifikasi sosial baru di mana mereka yang gagal beradaptasi akan semakin teralienasi (Putu Gede Sriade et al., 2020).

Kebijakan Bantuan Subsidi Upah (BSU) yang disalurkan oleh pemerintah melalui BPJS Ketenagakerjaan merupakan bentuk intervensi negara dalam ranah sosial ekonomi untuk melindungi kelompok pekerja dari dampak krisis ekonomi. Namun secara implementasinya kebijakan ini tidak hanya mencakup aspek administrasi tetapi juga mencerminkan adanya hubungan sosial, distribusi kekuasaan, dan struktur sosial yang dapat mempengaruhi siapa yang mendapatkan akses terhadap kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan Teori Strukturasi yang dipopulerkan oleh Anthony Giddens dengan menganalisis bagaimana kebijakan bantuan subsidi upah (BSU) diterapkan di tingkat daerah lokal dan bagaimana kebijakan tersebut justru dapat menciptakan reproduksi ketimpangan sosial antara nelayan tradisional dan moderen.

Di dalam karyanya teori sosiologi moderen yang dipopulerkan Athony Giddens yaitu teori strukturasi, ia menjelaskan bahwa strukturasi sosial dan tindakan manusia (agensi) saling berhubungan secara dinamis (Achmad, 2020) dalam (Anthony Giddens(1993:56)) Konsep penting yang digunakan giddens adalah dualitas struktur yakni gagasan yang mengartikan bahwa struktur sosial itu bersifat ganda dan ia akan menjadi medium sekaligus hasil dari praktik sosial. Maksudnya setiap tindakan manusia berlangsung dalam hal aturan dan sumber daya yang sudah ada sebelumnya (struktur), namun dengan melalui tindakan-tindakan itu pula struktur tersebut dipertahankan atau diubah. Struktur tidak hanya menekan tetapi juga memungkinkan adanya suatu tindakan.

Perbedaan sosial ekonomi antara nelayan modern dan tradisional di wilayah ini memang tampak jelas secara nalar sederhana. Namun, dalam perspektif sosiologi kebijakan, perbedaan ini menjadi krusial untuk dibedah lebih dalam karena beberapa alasan fundamental.

Pertama, terkait dengan Kesenjangan yang Dilegitimasi oleh Kebijakan, kebijakan Bantuan Subsidi Upah (BSU) dianggap memperlebar jurang yang sudah ada karena negara, melalui BPJS Ketenagakerjaan, secara tidak langsung memberikan *privilege* kepada nelayan modern. Hal ini terjadi karena sistem pengupahan dan administrasi nelayan modern lebih kompatibel dengan standar birokrasi negara, sementara nelayan tradisional yang bekerja secara informal justru tereliminasi oleh aturan administratif tersebut.

Kedua, menyangkut Keadilan Ekologi dan Sosial, terjadi ketimpangan ganda (*double inequality*) di mana nelayan modern dengan teknologi besar yang seringkali mengeksploitasi laut secara masif justru menjadi pihak yang mendapatkan subsidi dari negara. Sebaliknya, nelayan tradisional yang memiliki daya rusak ekologi rendah justru tersingkir secara ekonomi dan tidak mendapatkan jaminan perlindungan yang setara.

Ketiga, melalui Analisis Strukturasi Giddens, dapat dilihat bahwa struktur berupa aturan kepesertaan BPJS yang kaku dan formalistik telah membatasi agensi nelayan tradisional untuk mendapatkan haknya. Nelayan tradisional terjebak dalam keterbatasan akses informasi dan teknologi (*digital divide*), sehingga struktur kebijakan yang ada bukan memfasilitasi, melainkan menjadi hambatan sistemik bagi mereka untuk mengakses jaminan sosial.

Bantuan Subsidi Upah menurut (JAMES MIDGLEY MICHAEL SHERRADEN Si, 1995) menegaskan bahwa kebijakan tersebut gagal menerapkan pendekatan produktivisme atau investasi sosial yang dianjurkan oleh prespektif pembangunan sosial. Bantuan subsidi upah dipandang sebagai struktur formal dan seharusnya menjadi investasi yang memastikan nelayan yang membutuhkan memiliki keterampilan, sumberdaya, peluang, dan insetif untuk berpartisipasi efektif dalam ekonomi produktif.

Dalam penelitian ini menjelaskan bahwa peraturan mencakup peraturan administratif dan birokrasi BPJS Ketenagakerjaan yang menuntut adanya legalitas pekerjaan, dokumen kepesertaan, dan status formal dalam sistem ketenagakerjaan. Sementara sumberdaya mencakup akses terhadap

teknologi, informasi, dan modal ekonomi yang memungkinkan seseorang atau kelompok memanfaatkan kebijakan tersebut. Hal ini sesuai dengan pernyataan Giddens dalam penelitiannya (Achmad, 2020) tentang struktur terbagi dari aturan (rules) dan sumber daya (resource).

Nelayan modern di Brondong memiliki akses ekonomi, legalitas, dan jaringan sosial yang kuat. Sehingga membuat mereka lebih mudah mendaftar BPJS Ketenagakerjaan dan lebih cepat memperoleh Bantuan Subsidi Upah (BSU). Sebaliknya, nelayan tradisional di Ujung Pangkah meminimalkan akses administratif dan tidak memiliki kekuatan lebih sehingga sulit menjangkau kebijakan bantuan dari pemerintah (Nely Rahmawati Zaimah¹, 2025). Teori strukturasi ini menjelaskan bahwa hubungan timbal balik antara kebijakan struktur dan tindakan sosial nelayan. Struktur ini menentukan peluang akses, sedangkan tindakan agen melalui praktik sosial berulang dan menghasilkan ketimpangan yang ada. Strukturasi bukan sekadar alat analisis, melainkan cara memahami bagaimana ideologi Jalan Ketiga (*The Third Way*) dari Giddens mencoba menyeimbangkan peran negara dan pasar dalam kesejahteraan (Achmad, 2020). Dalam konteks nelayan Gresik, kebijakan BSU mencerminkan relasi kuasa antara negara dan masyarakat yang dimediasi oleh sistem administrasi digital, di mana pola relasi tersebut seringkali mereproduksi dominasi kelompok tertentu terhadap akses informasi (Ashaf, 2006).

Birokrasi yang menekankan legalitas dengan membuat kebijakan Bantuan Subsidi Upah (BSU) semakin berpihak pada kelompok yang kuat secara ekonomi, sedangkan nelayan tradisional tetap termarginalkan (Ashaf, 2006). Alat tangkap moderen yang di dukung kebijakan dapat memperdalam ketimpangan ekologis, karena nelayan moderen cenderung mengeksploitasi sumber daya laut. Dengan demikian teori strukturasi telah membantu peneliti dalam memahami kebijakan bantuan subsidi upah (BSU) yang tidak hanya persoalan bantuan ekonomi, tetapi juga proses sosial yang memproduksi ketimpangan ekologis dan sosial di wilayah pesisir Jawa Timur. Data lapangan menunjukkan bahwa mayoritas penerima manfaat BSU adalah kelompok nelayan dengan kapal di atas 10 GT yang memiliki administrasi rapi. Fenomena ini mengonfirmasi bahwa ketimpangan antara nelayan tradisional dan modern di Gresik bukan sekadar masalah teknologi (Hadara, 2022), melainkan masalah strukturasi kekuasaan di mana kebijakan BSU (Permenaker 10/2022) justru melegitimasi dominasi mereka yang memiliki modal (Bourdieu, 1986) dan meminggirkan ekonomi moral masyarakat kecil (Scott, 1976). Hal ini menunjukkan bahwa negara lebih berpihak pada efisiensi administratif daripada keadilan subsistensi.

Kesenjangan di Gresik memiliki kemiripan dengan konflik klasik antara nelayan tradisional dan modern di Situbondo, di mana perebutan akses ekonomi selalu dimenangkan oleh pemilik teknologi (Yulianto et al., 2024). Hal ini menegaskan perlunya 'solusi berkeadilan' yang tidak hanya bersifat teknokratis, tetapi juga mempertimbangkan ketimpangan politik-ekonomi yang selama ini membelenggu nelayan kapal kecil (Rahmawati & Zaimah, 2025).

Implementasi kebijakan Bantuan Subsidi Upah (BSU) BPJS Ketenagakerjaan di wilayah pesisir Jawa Timur menampilkan adanya ketimpangan akses antara nelayan moderen dan nelayan tradisional. Secara normatif, kebijakan bantuan subsidi upah dirancang untuk memberikan perlindungan kepada seluruh pekerja terdampak sektor krisis ekonomi tanpa adanya diskriminasi. Namun pada tingkat lokal akses terhadap bantuan justru bergantung pada posisi administrasi sosial ekonomi dan legalitas masing-masing kelompok nelayan.

Temuan di lapangan menunjukkan adanya anomali dalam distribusi. Meskipun secara regulasi (Permenaker) BSU ditujukan untuk pekerja yang memenuhi syarat administratif seperti WNI dan peserta aktif BPJS dengan gaji di bawah Rp 3,5 juta, namun kenyataannya menunjukkan adanya filter struktural. Dalam perspektif kritis, yang dianggap layak secara faktual hanyalah mereka yang memiliki aksesibilitas struktural antara nelayan moderen di Brondong Lamongan memiliki keunggulan dalam modal ekonomi, kepemilikan kapal besar, dan sistem kerja yang lebih formal. Jika dibandingkan dengan nelayan tradisional di Gresik. Akibatnya mereka sulit mengakses bantuan dan sering terpinggirkan dari kebijakan yang sebenarnya ditunjukkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir. (Maamir Ali Hadara Hayari et al., 2022) menjelaskan bahwa modernisasi ekonomi tanpa batas pemerataan akses justru akan menciptakan ketimpangan sosial

baru dan degradasi lingkungan. Kondisi ini juga diterapkan di wilayah pesisir Jawa Timur dimana nelayan moderen menikmati dukungan struktural, sedangkan nelayan semakin terpinggirkan.

Praktik sosial yang dilakukan secara berulang seperti proses pendaftaran BPJS, Verifikasi data penerima bantuan subsidi upah, dan pola distribusi bantuan akan menciptakan rutinisasi yang memperkuat ketimpangan sosial. Negara melalui sistem birokrasi secara tidak sadar akan mereproduksi ketidakadilan struktural. Struktur kebijakan yang sama diterapkan pada komunitas dengan karakter sosial ekonomi yang berbeda tanpa menyesuaikan permasalahan lokal. (Nurhadi, 2024) dijelaskan bahwa sistem kebijakan nasional masih berorientasi pada pekerja formal, sehingga kelompok informal seperti nelayan tradisional tidak terakomodasi dalam struktur perlingungan sosial. Akibatnya kebijakan nasional justru akan mereproduksi ketimpangan di tingkat lokal. Maka kebijakan bantuan subsidi upah yang bersifat nasional justru menjadi instrumen reproduksi kekuasaan dan ketimpangan di tingkat lokal.

Ketimpangan akses terhadap bantuan upah tidak hanya berdampak pada nilai kesejahteraan sosial melainkan juga pada keadilan. Nelayan modoren yang memperoleh dukungan struktural dan modal ekonomi mudah menggunakan alat tangap moderen seperti trawl yang mampu menghasilkan tangkapan besar namun merusak habitat laut. Sementara nelayan tradisional tetap menggunakan alat tangkap sederhana yang ramah lingkungan dan menjaga keseimbangan ekosistem laut, tetapi tidak memperoleh dukungan kebijakan.

Kebijakan yang berpihak pada kelompok bermodal besar tidak hanya memperlebar kesenjangan sosial, tetapi juga menimbulkan ketimpangan ekologis. Struktur kebijakan dan tindakan agen saling memperkuat dalam menciptakan keteraturan sosial ekologis di wilayah pesisir. nelayan moderen menjadi pihak yang paling diuntungkan dari penerapan bantuan subsidi upah dalam BPJS Ketenagakerjaan karena memiliki legalitas, modal, dan jaringan sosial yang kuat, sementara nelayan tradisional tetap terpinggirkan akibat keterbatasan administratif dan ekonomi.

Sehingga akar permasalahan ini tidak terletak pada pelaksanaan kebijakan semata, melainkan pada proses sosial dimana struktur dan agen saling membentuk dan menghasilkan ketimpangan. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan yang adaptif terhadap konteks sosial lokal dan membuka ruang partisipasi bagi nelayan tradisional agar distribusi kesejahteraan lebih adil dan berkelanjutan.

Untuk mengatasi kesenjangan struktural dalam implementasi bantuan subsidi upah di BPJS Ketenagakerjaan diperlukan langkah advokasi yang fokus pada penguatan kelembagaan lokal dan reformasi kebijakan yang inklusif. Pemerintah daerah bersama BPJS Ketenagakerjaan perlu mempermudah akses bagi nelayan tradisional melalui pendampingan administrasi, kemitraan dengan koperasi nelayan, dan penyederhanaan proses pendaftaran. Upaya ini penting agar nelayan tradisional tidak hanya terus tertinggal akibat keterbatasan legalitas dan ekonomi. (Nurjayanty et al., 2023) menekankan bahwa pentingnya kebijakan yang berbasis partisipasi masyarakat dan berpihak pada kelompok rentan. Maka reformasi kebijakan sosial harus melibatkan komunitas nelayan tradisional sebagai subjek aktif dalam proses pengambilan keputusan agar distribusi kesejahteraan lebih adil dan berkelanjutan.

Selain itu, perlu dibangun ruang partisipatif di tingkat desa sebagai wadah dialog antara birokrasi dan komunitas nelayan. Pendekatan partisipatif ini memungkinkan masyarakat pesisir untuk menentukan mekanisme distribusi bantuan yang adil dan sesuai permasalahan lokal. Maka kebijakan bantuan subsidi upah tidak hanya menjadi instrumen ekonomi, tetapi sebagai sarana pemberdayaan sosial yang dapat mendorong keadilan dan ketimpangan ekologis di wilayah pesisir. Berdasarkan data yang telah dipaparkan, terlihat jelas adanya dominasi kelompok nelayan tertentu dalam mengakses manfaat BPJS Ketenagakerjaan. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa kebijakan BSU tidak hanya sekadar bantuan ekonomi, tetapi alat pemilah struktural yang menguntungkan kelompok nelayan modern yang secara teknologi dan ekonomi sudah mapan, sementara mengabaikan eksistensi nelayan tradisional sebagai kelompok marjinal. Hal ini menegaskan bahwa struktur kebijakan belum mampu menjangkau keragaman kondisi sosial ekonomi di pesisir.

Dalam perspektif pembangunan sosial, kebijakan yang bias pada sektor formal mencerminkan kegagalan negara dalam memberikan perlindungan bagi kelompok paling rentan (Midgley & Sherraden, 1995). Nelayan tradisional di Jawa Timur seringkali menjadi korban dari kebijakan yang kurang inklusif (Rahmawati & Zaimah, 2025). Padahal, menurut Sudarsono (2021), nelayan tradisional seharusnya mendapatkan perlindungan hukum khusus dalam skema jaminan sosial karena kerentanan mereka. Jika pembangunan hanya fokus pada pertumbuhan tanpa pemberdayaan (Usman, 2004), maka kebijakan seperti BSU hanya akan menjadi alat pendisiplinan birokrasi yang mematikan inisiatif lokal (Foucault, 1977).

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat kesenjangan struktural yang nyata dalam implementasi kebijakan Bantuan Subsidi Upah (BSU) antara kelompok nelayan tradisional dan nelayan moderen di pesisir utara Jawa Timur, khususnya di Kabupaten Gresik. Temuan lapangan mengonfirmasikan bahwa nelayan moderen memiliki aksesibilitas yang jauh lebih tinggi terhadap bantuan pemerintah karena di dukung oleh legalitas administratif, penguasaan modal, dan jaringan kelembagaan yang kuat. sebaliknya nelayan tradisional terus berada dalam posisi terpinggirkan akibat hambatan sistematis berupa lemahnya akses informasi dan ketidakakuratan pendataan di tingkat bawah.

Ketimpangan ini menunjukkan bahwa kebijakan BSU tidak hanya sekedar bantuan ekonomi, melainkan berfungsi sebagai alat pemilah struktural (*Structural Sorting*) yang sudah mapan secara teknologi dan ekonomi, dan mengabaikan eksistensi nelayan tradisional sebagai kelompok marjinal. Fakta ini menegaskan bahwa kebijakan nasional belum sepenuhnya adaptif terhadap realitas lokal masyarakat pesisir yang bersifat informal. Secara sosiologis, kebijakan BPJS Ketenagakerjaan dalam penyaluran subsidi saat ini masih ditemukan bersifat memiliki bias formalistik atau berpihak pada sektor formal sehingga gagal mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh lapisan komunitas nelayan. Sehingga diperlukan reorientasi kebijakan melalui perbaikan mekanisme pendataan yang menjemput bola serta penguataan kelembagaan nelayan tradisional. Transformasi ini krusial yang dilakukan agar distribusi bantuan di masa depan tidak lagi menciptakan eksklusi sosial, melainkan menjadi adil, inklusif, dan mampu melindungi agensi nelayan kecil dari kerentanaan ekonomi dan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, Z. A. (2020). ANATOMI TEORI STRUKTURASI DAN IDEOLOGI JALAN KETIGA ANTHONY GIDDENS ANATOMY OF STRUCTURATION THEORY AND IDEOLOGY OF THE THIRD WAY OF ANTHONY GIDDENS. In *JURNAL TRANSLITERA* (Vol. 9, Issue 2).
- Ashaf, A. F. (2006). *Pola Relasi Media, Negara, dan Masyarakat: Teori Strukturasi Anthony Giddens sebagai Alternatif (Abdul Firman Ashaf)* POLA RELASI MEDIA, NEGARA, DAN MASYARAKAT: TEORI STRUKTURASI ANTHONY GIDDENS SEBAGAI ALTERNATIF.
- Afiyanti Y. Focus Group Discussion (FGD) Sebagai Metode Pengumpulan Data Penelitian Kualitatif. *J Keperawatan Indones*. 2008;12(1):58–62.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur. (2020). *statistik perikanan jawa timur tahun 2020*.
- Bourdieu P. The Forms of Capital. In: Richardson J, editor. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press; 1986.
- Creswell JW, Poth CN. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. 4th ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications; 2018.
- Foucault M. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Vintage Books; 1977.
- Giddens A. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press; 1984.
- Giddens A. *Pembaca Giddens (Terjemahan)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar; 1993.

- Hadara A, Hayari W. Perkembangan Alat Tangkap Ikan pada Masyarakat Nelayan: Dari Tradisional ke Modern. *J Sej dan Budaya*. 2022;14(2):112-125.
- Indonesia. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 Tahun 2022 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah Berupa Subsidi Gaji/Upah bagi Pekerja/Buruh. Jakarta; 2022.
- JAMES MIDGLEY MICHAEL SHERRADEN Si. (1995). *Perspektif Pembangunan Sosial dalam Kebijakan Sosial*.
- Kusnadi. Nelayan: Strategi Adaptasi dan Jaringan Sosial. Bandung: Humaniora Utama Press; 2000.
- Maamir Ali Hadara Hayari, W., Maamir, W., & Hadara, A. (2022). *[Perkembangan Alat Tangkap Ikan pada Masyarakat Nelayan di Kecamatan Menui Kepulauan dari Tradisional ke Modern 1980-2022]*.
- Nely Rahmawati Zaimah¹, R. K. W. E. M. I. J. (2025). *Merajut Solusi Berkeadilan atas Ketimpangan Politik dan Sosioekonomi Nelayan Kapal Mini Purse Seine di Sarang Rembang*.
- Nasution S. Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif. Bandung: Tarsito; 2003.
- Nurhadi, F. R. A. M. K. A. K. (2024). *JAMINAN SOSIAL DI INDONESIA*.
- Nurjayanty, S., Singadimedja, H. N., & Pratiwi, A. (2023). Akibat Hukum Pemotongan Upah Pekerja Penerima Bantuan Subsidi Upah (BSU) oleh Pengusaha Waroeng Spesial Sambal (WSS) Ditinjau dari Hukum Ketenagakerjaan. *Jurnal Ilmu Hukum Dan Sosial*, 1(4), 204–221. <https://doi.org/10.51903/hakim.v1i4.1456>
- Nugroho R. Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis, dan Manajemen. Jakarta: Elex Media Komputindo; 2014.
- PRATOMO FANDY PANGESTU. (2022). *JAMINAN SOSIAL KETENAGAKERJAAN BAGI NELAYAN CILACAP PERSPEKTIF MASLAH{AH}{MURSALAH}* (Studi Kasus BPJS Ketenagakerjaan Kabupaten Cilacap).
- Putu Gede Sriade, I., Ferry Kurniawan, M., & Haryadi Program Studi Pendidikan Sosiologi, F. (2020). *PENGADAPTASIAN TEKNOLOGI MODERN SEBAGAI STRATEGI BERTAHAN HIDUP MASYARAKAT NELAYAN*.
- Rahmawati N, Zaimah Z. Merajut Solusi Berkeadilan atas Ketimpangan Politik dan Sosioekonomi Nelayan. *J Sosio Humaniora*. 2025;1(1):15-30.
- Satria A. Sosiologi Masyarakat Pesisir. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia; 2015.
- Scott JC. The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia. New Haven: Yale University Press; 1976.
- Sudarsono. Perlindungan Hukum Bagi Nelayan Tradisional dalam Skema Jaminan Sosial. *J Huk Lingkungan*. 2021;5(2):88-105.
- Usman S. Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat. Yogyakarta: Pustaka Pelajar; 2004.
- Wahab S. Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara; 2012.
- Yulianto, W., Nurman, M., Silvana Amalia, D., Bryan Tidar, S., Yuni Larasati, A., Hukum, F., & Abdurachman Saleh Situbondo, U. (2024). *KONFLIK KLASIK NELAYAN TRADISIONAL DENGAN NELAYAN MODERN DI KABUPATEN SITUBONDO*.