

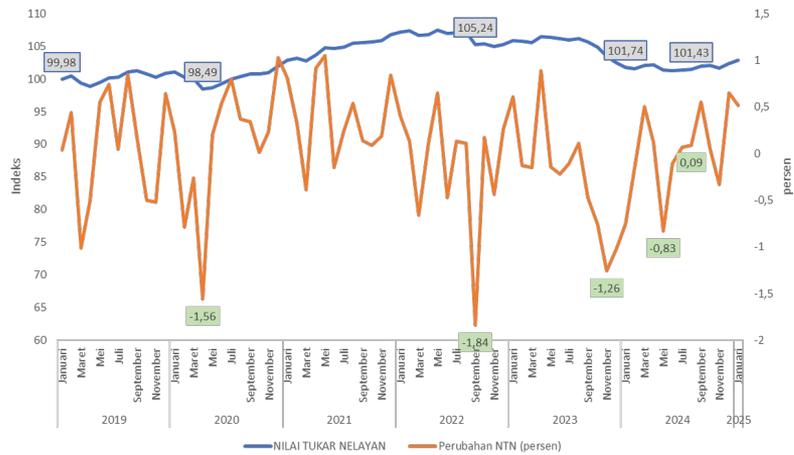


# Hasil Survei Akses Nelayan Kecil Terhadap Subsidi Solar

# Latar Belakang



- Menurut data statistik **Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP)**, pada **2022 populasi nelayan** mencapai **2.401.540 jiwa**
- Pada **2023, KKP** mencatat sekitar **85%** dari jumlah populasi nelayan merupakan nelayan yang diklasifikasikan sebagai **nelayan kecil**
- Survei dari **Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI)**, sekitar **80% nelayan kecil kesulitan dalam mengakses subsidi BBM..** Padahal, sekitar **60%-70% biaya melaut dihabiskan untuk membeli bahan bakar.**
- **Peraturan BPH Migas No. 2 Tahun 2023, nelayan yang berhak untuk mengakses JBT kapal kurang dari 5 GT dan 5-30 GT**
- **Permen KP Nomor 28 tahun 2023, Nelayan kecil sampai dengan 5 GT**



Grafik 1. Nilai Tukar Nelayan (NTN) Periode 2019-2025. Sumber: Data BPS diolah oleh Celios (2025)

- Periode 2022-2025, terjadi tren penurunan Nilai Tukar Nelayan (NTN) (lihat di grafik 1)
- NTN secara sederhana adalah ukuran daya tukar antara hasil tangkapan dengan barang dan jasa yang dikonsumsi untuk kegiatan produksi.
- Kenaikan harga BBM pada tahun 2022 beriringan dengan tren penurunan tersebut. Kenaikan harga BBM berimbas pada kenaikan biaya melaut.
- Sementara, indeks harga yang diterima oleh nelayan tidak begitu signifikan (lihat grafik 2).



Grafik 2. Perubahan Indeks Harga yang Diterima Nelayan Penangkap Laut. Sumber: Data BPS yang telah diolah oleh Celios (2025)

### Kuota vs Realisasi Penyaluran JBT Solar



Grafik 3. Kuota dan Realisasi penyaluran JBT Solar. Sumber: Handout BBM Subsidi Untuk Nelayan BPH Migas (2024)

- **Realisasi BBM JBT pada 2024 masih sekitar 47,93% (angka sementara ketika laporan BPH Migas dipublikasi)**
- Periode 2024, dari 17,97 juta KL kuota solar yang disediakan, angka realisasi masih sekitar 8,61 juta KL
- **Kenaikan Kuota JBT Solar selama 5 tahun ke belakang tidak dibarengi dengan angka realisasi**
- Pada tahun **2019 dan 2023**, angka realisasi melebihi kuota JBT



Kajian ini dirumuskan oleh *Destructive Fishing Watch* Indonesia (DFW-I). DFW merupakan lembaga nasional berbentuk aliansi/konsorsium terbuka yang menghimpun institusi dan individu yang peduli terhadap praktik *destructive fishing* (DF) atau kegiatan penangkapan ikan tidak ramah lingkungan (PITRaI), kemiskinan, adaptasi perubahan iklim dan bencana alam di Indonesia. Oleh karenanya, kajian ini disusun sebagai upaya untuk mengangkat isu akses nelayan terhadap BBM Subsidi JBT.

***Disclaimer***

Penelitian ini dilakukan dalam satu periode tertentu dan data yang disiapkan sebatas informasi. DFW Indonesia tidak menggunakan data pribadi responden untuk kepentingan internal maupun eksternal lembaga. Survei juga bersifat data ini lebih bersifat eksploratif dan deskriptif, bukan inferensial. Artinya, ia bertujuan memetakan ide yang berkembang, bukan mewakili seluruh populasi secara statistik.



**Metode  
Riset**

# Metode Survei



Penyusunan  
instrumen penelitian



Uji coba kuisioner  
survei



Pelaksanaan survei secara  
Luring dari 8 Mei – 10 Juli

# Turunan Instrumen Survei



- Survei bertujuan untuk **mendapat deskripsi umum mengenai akses nelayan terhadap subsidi Jenis BBM Tertentu (JBT)**.
- Didapat data informasi mengenai **faktor-faktor yang menjadi hambatan nelayan dalam mengakses BBM JBT Solar**. Tidak hanya itu, penelitian ini juga **menghimpun aspirasi nelayan** terhadap akses subsidi BBM JBT Solar.
- Instrumen survei diturunkan melalui **kerangka akses** dari **Penchansky dan Thomas (1981)** untuk melihat akses nelayan terhadap subsidi BBM JBT
- Terdapat **lima variabel utama** dalam konsep tersebut, yaitu; **ketersediaan (*availability*)**, **aksesibilitas fisik (*accessibility*)**, **keterjangkauan ekonomi (*affordability*)**, **unsur administratif (*accomodation*)**, dan **persepsi subjek (*acceptability*)**.

# Karakteristik Demografi Responden



## Jenis Kelamin



99,5%  
Laki-Laki



0,5%  
Perempuan

## Kelompok Umur

- 18 – 25 Tahun => 1,1%
- 26 - 33 Tahun => 2,7%
- 34 - 41 Tahun => 25%
- 42 - 49 Tahun => 40,8%
- 50 - 57 Tahun => 23,9%
- > 57 Tahun => 6,5%

## Pendidikan

- Tidak Tamat SD => 27,7%
- Tamat SD => 38%
- SMP => 23,4%
- SMA => 9,2%
- Sarjana => 1,6%

## Sebaran 7 Daerah

- Denpasar => 20,1%
- Kabupaten Kepulauan Aru => 25%
- Baubau => 10,9%
- Kabupaten Kep Tanimbar => 2,7%
- Pekalongan => 8,7%
- Bitung => 10,9%
- Jakarta Utara => 21,7%

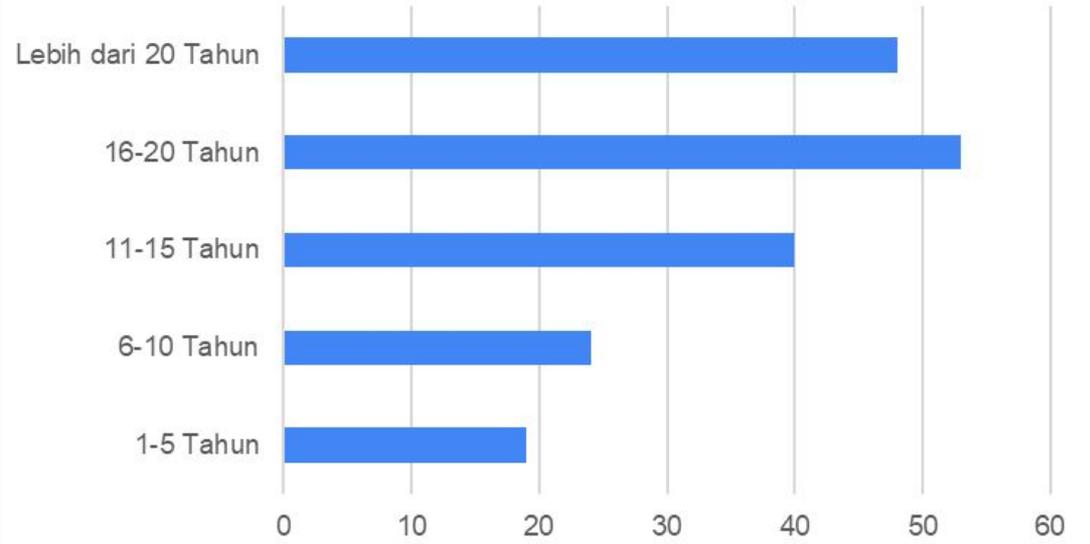
# Ukuran Kapal



■ Kurang dari 6 GT ■ 6-10 GT ■ 11-20 GT ■ 21-30 GT

- Kurang dari 6 GT => 87,5%
- 6 - 10 GT => 7,1%
- 11 - 20 GT => 2,7%
- 21 - 30 GT => 2,7%

## Lama Menjadi Nelayan



## Kepemilikan Kapal

- Milik Sendiri => 75%
- Sewa => 6,5%
- Patungan => 8,7%
- Tidak Memiliki Kapal => 9,8%

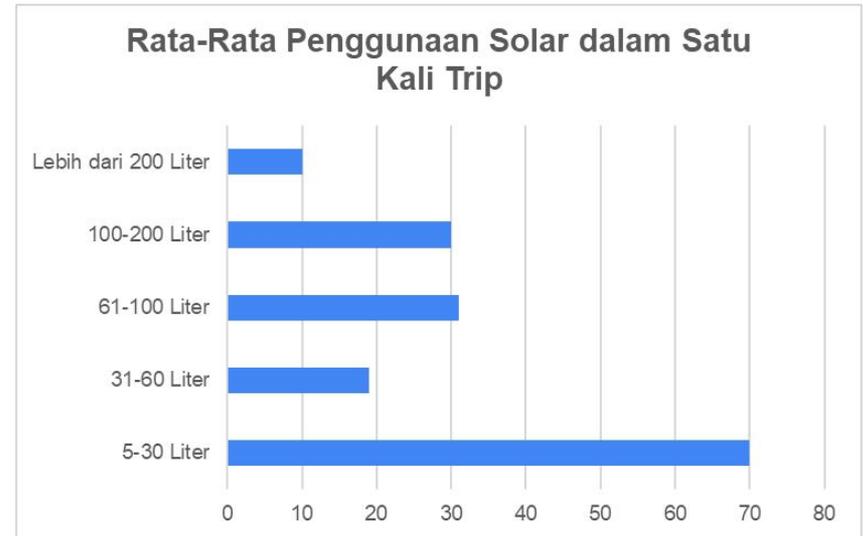
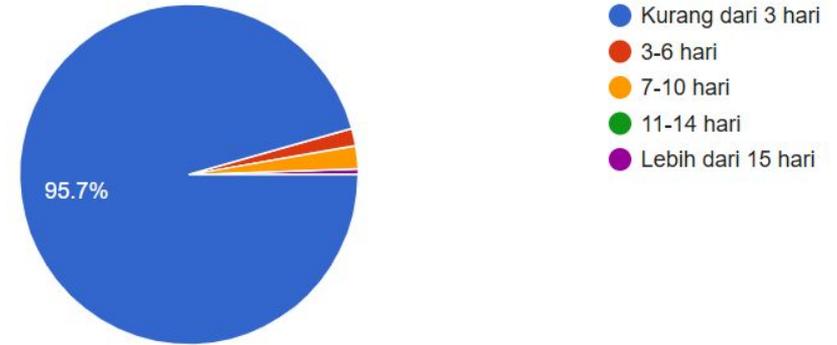
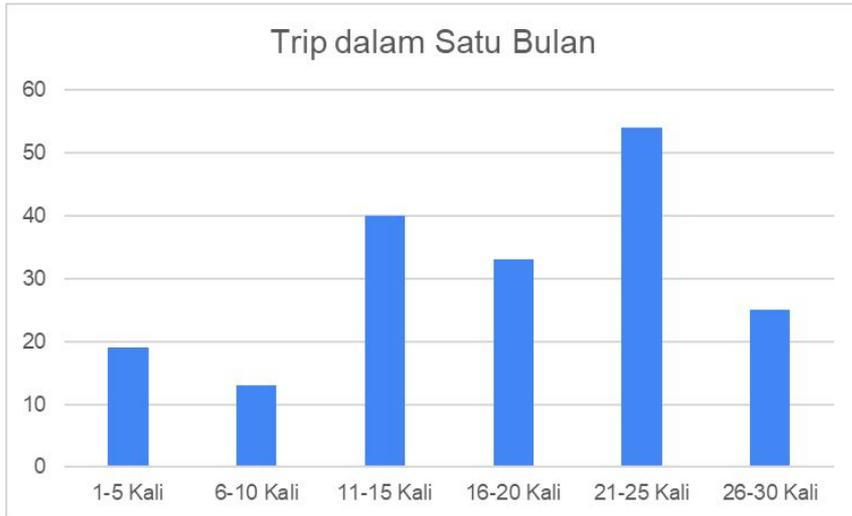
- **63% nelayan kecil membeli BBM dari pengecer**, bukan dari SPBN/SPBU Khusus Nelayan.
- **75% menyatakan kuota subsidi tidak mencukupi kebutuhan melaut.**
- **40,2% tidak tahu soal ketersediaan BBM di SPBN**, dan **27,7%** menyebut SPBN sering kosong.
- **88,9%** pernah membeli BBM non-subsidi (pertalite dan atau solar dari pengecer) karena kuota habis.

Hal tersebut berimplikasi terhadap **ketimpangan** antara **kebutuhan, kuota, dan distribusi resmi** yang menyebabkan nelayan kecil **bergantung pada jalur informal (Middleman)**.

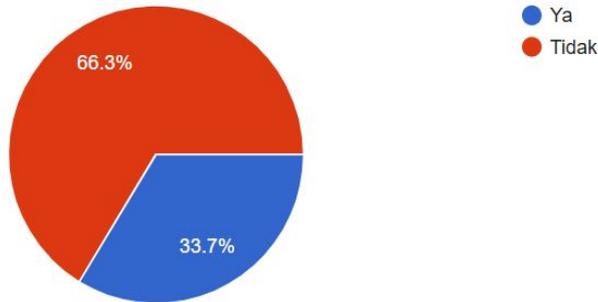
# Ketersediaan

ketersediaan berkaitan dengan kesesuaian antara kuantitas dan jenis BBM JBT dan kebutuhan nelayan.

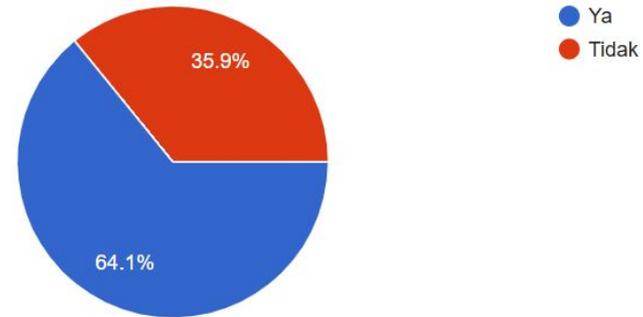
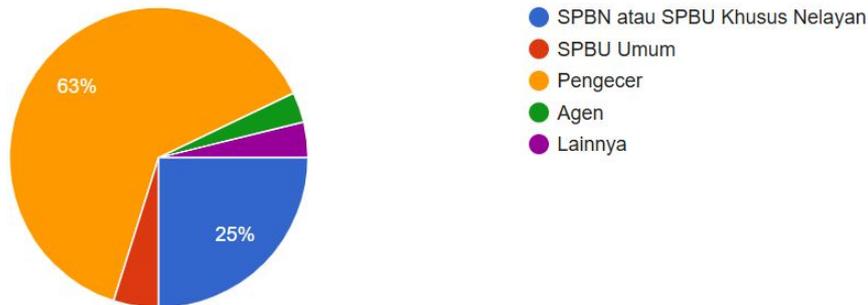
## Dalam satu bulan, berapa kali trip yang dilakukan?



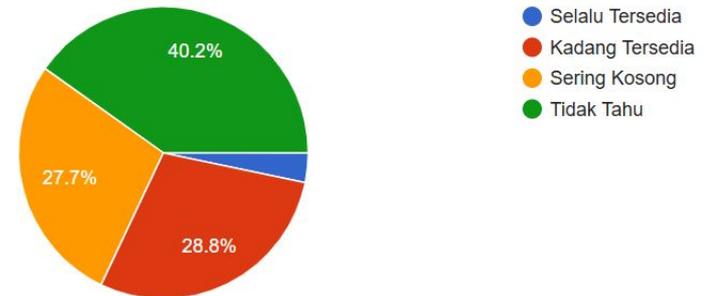
**Mayoritas** responden sebanyak **29,3%** dalam satu bulan melakukan trip sebanyak **21-25 kali** dengan **jangka waktu** satu trip **kurang dari 3 hari** -**banyak yang melakukan trip 1 hari**. Rata-rata penggunaan bahan bakar antara **5-30 liter**.

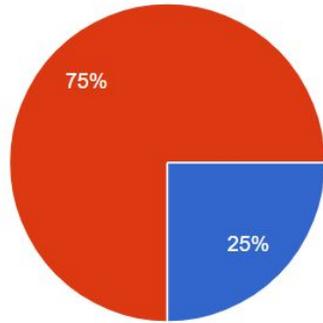


Mayoritas responden sebanyak **66,3%** menyatakan tidak menerima subsidi BBM. Mayoritas responden sebanyak **63%** membeli di pengecer, sementara hanya **25%** membeli di SPBN atau SPBU Khusus Nelayan. Peran middleman (pengecer) dalam distribusi masih mayoritas mendominasi alih-alih distribusi secara langsung.

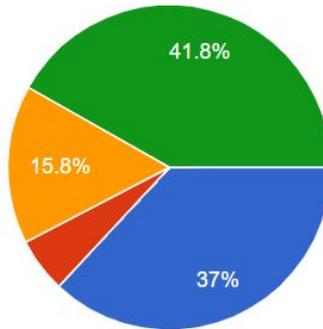


Mayoritas responden sebanyak **64,1%** menyatakan mengetahui tempat khusus untuk membeli BBM Solar. Namun, ketika ditanyakan berkaitan dengan ketersediaan BBM di SPBN atau SPBU Khusus, mayoritas responden sebesar **40,2%** menyatakan tidak tahu, **27,7%** sering kosong dan **28,8%** kadang tersedia.



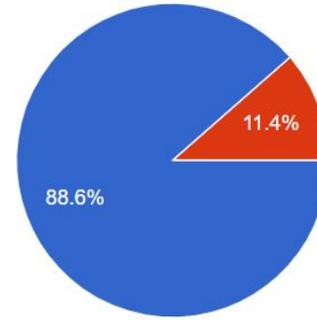


Mayoritas responden sebanyak **75%** menyatakan kuota subsidi BBM yang disediakan tidak mencukupi kebutuhan melaut. Sekitar **41,8%** lebih dari 5 kali tidak melaut karena kehabisan kuota BBM Subsidi.



- Ya
- Tidak

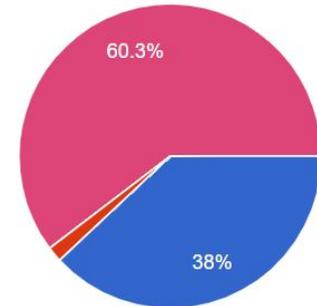
- Tidak pernah
- 1-2 kali
- 3-5 kali
- Lebih dari 5 kali



Mayoritas responden sebanyak **88,6%** menyatakan mereka pernah membeli BBM harga non-subsidi karena kehabisan kuota. Sementara, bahan bakar yang dipakai sebagai alternatif adalah **Pertalite**.

Beberapa nelayan bahkan tidak menggunakan bahan bakar solar, karena mesin kapal menggunakan mesin tempel yang hanya bisa menggunakan Pertalite (JBKP).

- Ya
- Tidak



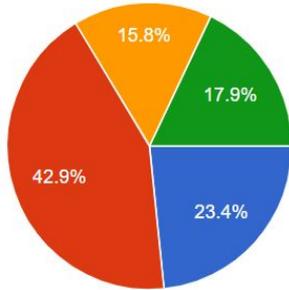
- Pertalite
- Pertamax
- Pertamax Turbo
- Pertamax Green
- Bahan Bakar Gas
- PLTS
- Lainnya

- 59,8% responden menempuh jarak kurang dari 3 km ke titik distribusi BBM.
- 42,9% merasa akses cukup mudah ke SPBN atau SPBU Khusus Nelayan
- 50% tidak mengakses tempat BBM subsidi dalam sebulan terakhir.

Akses geografis tidak selalu menjamin kemudahan. Antrian panjang dan keterbatasan titik distribusi menjadi kendala utama.

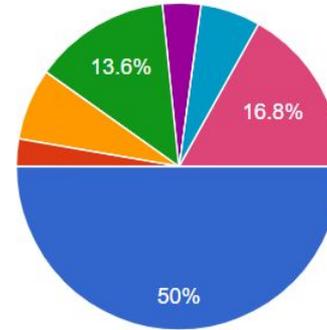
# Aksesibilitas Fisik

Berkaitan dengan keterjangkauan fisik antara nelayan dengan penyalur BBM JBT Solar



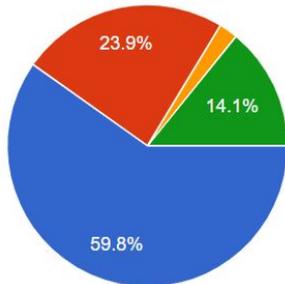
- Sangat Mudah
- Cukup Mudah
- Sulit
- Sangat Sulit

Mayoritas responden sebanyak **42,9%** menyatakan cukup mudah untuk menjangkau lokasi pembelian BBM Subsidi. Mayoritas responden mengatakan jarak yang ditempuh kurang dari 3 KM sebanyak **59,8%**. Dan mayoritas menggunakan sepeda motor atau perahu dengan masing-masing **57,6%** dan **16,8%**.

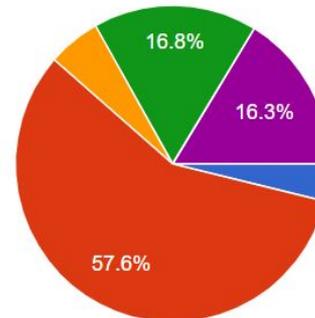


- Tidak pernah
- 1 Kali
- 2 Kali
- 3 Kali
- 4 Kali
- 5 Kali
- Lebih dari 5 kali

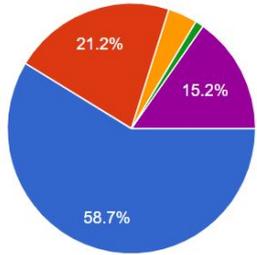
Mayoritas responden sekitar **50%** menyatakan dalam satu bulan terakhir menyatakan belum ke tempat pembelian BBM Subsidi. Sekitar **16,8%** responden menyatakan mereka ke tempat pembelian BBM Subsidi lebih dari 5 kali.



- Kurang dari 3 KM
- 4-6 KM
- 7-9 KM
- Lebih dari 9 KM

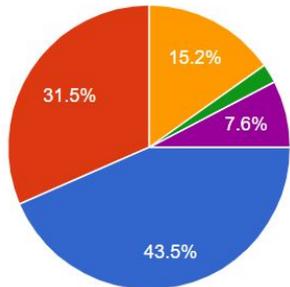


- Jalan Kaki
- Sepeda Motor
- Mobil atau pick-up
- Perahu
- Lainnya



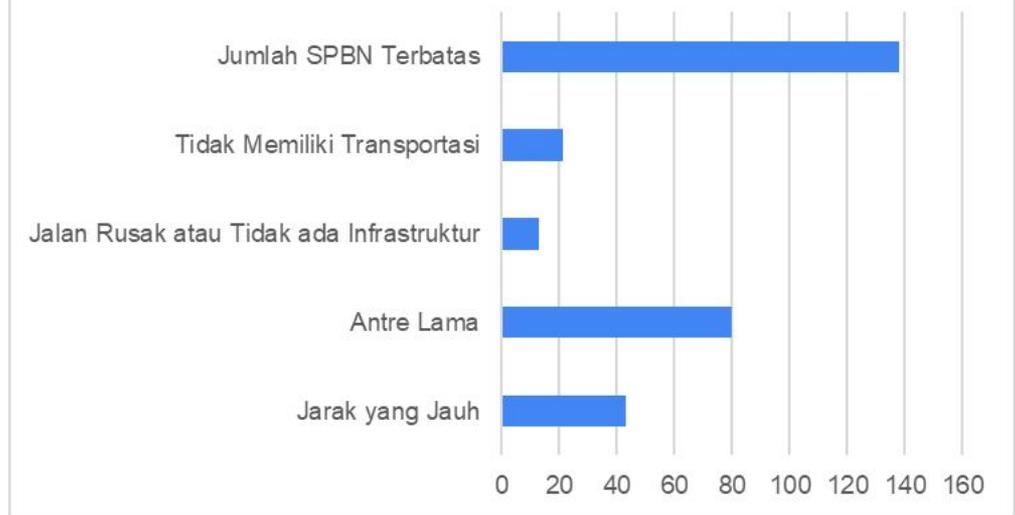
- Kurang dari 30 menit
- 30-60 menit
- 61-90 menit
- 91-120 menit
- Lebih dari 2 jam

**Mayoritas** responden sekitar **58,7%** menyatakan waktu tempuh untuk menuju ke SPBN kurang dari 30 menit. Namun, terdapat pula responden sebesar **21,2%** menyatakan waktu tempuh kurang dari 60 menit dan **15,2%** lebih dari 2 jam. Waktu tempuh lebih dari 2 jam berasal dari Kabupaten Kepulauan Aru, Denpasar, dan Baubau.



- Kurang dari 30 menit
- 30-60 menit
- 61-90 menit
- 91-120 menit
- Lebih dari 2 jam

## Kendala yang dihadapi



**Mayoritas** responden menyatakan kendala yang dihadapi adalah terbatasnya SPBN dan antrian yang lama. **Antrian mayoritas responden sekitar 43,5%** kurang dari 30 menit, sekitar **46,7%** sekitar kurang dari 90 menit, dan **7,6%** lebih dari 2 jam. Antrian lebih dari 2 jam berasal dari daerah Kabupaten Kepulauan Aru, Denpasar, dan Baubau.

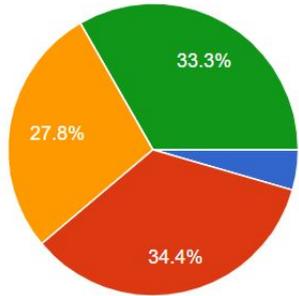
- **78,3%** nelayan **membayar di atas Rp6.800/liter**, di luar harga subsidi.
- **62,5%** mengeluarkan **>Rp2 juta/bulan** untuk **BBM**.
- **43,5%** menilai **biaya BBM membebani operasional melaut**.

Subsidi tidak efektif menekan biaya produksi, karena distribusi tidak langsung dan tingginya harga di pengecer.



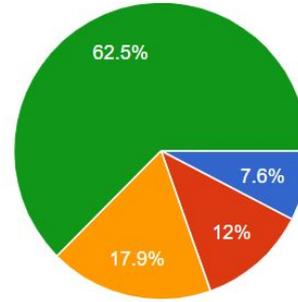
# Keterjangkauan Ekonomi

Berkaitan dengan kesesuaian biaya yang dikeluarkan oleh nelayan terhadap BBM JBT Solar



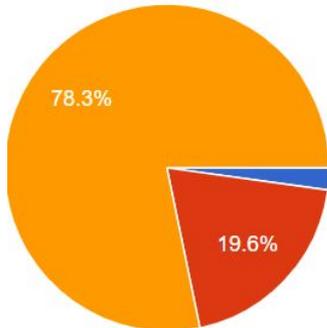
- Sangat terjangkau
- Cukup terjangkau
- Kurang terjangkau
- Tidak terjangkau

Mayoritas responden sekitar **33,3%** menyatakan pengeluaran untuk BBM Subsidi tidak terjangkau. Sementara, sekitar **34,4%** dan **27,8%** menyatakan cukup terjangkau dan kurang terjangkau.

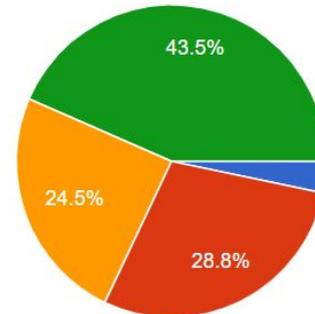


- Kurang dari 500 ribu
- 500-999 ribu
- 1-2 juta
- Lebih dari 2 juta

Mayoritas responden sekitar **78,3%** mengeluarkan biaya lebih dari **6.800 rupiah** per liter untuk membeli BBM. Sementara, dalam satu bulan mayoritas responden sebanyak **62,5%** mengeluarkan uang lebih dari 2 juta rupiah untuk kebutuhan BBM. Responden juga menilai pengeluaran tersebut memberatkan dirinya untuk kebutuhan melaut (**43,5%**).



- Kurang dari 6.800 rupiah
- 6.800 rupiah
- Lebih dari 6.800 rupiah



- Tidak sama sekali
- Agak Berat
- Berat
- Sangat Berat

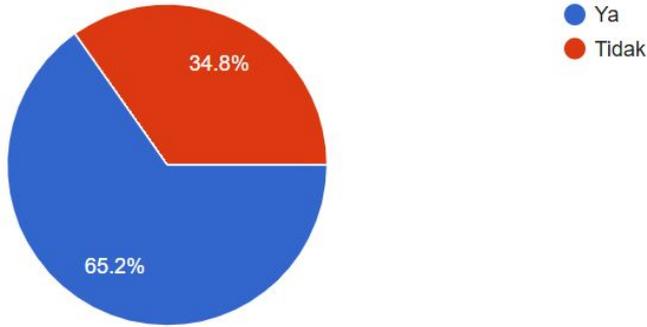
- 34,8% tidak memiliki kartu Kusuka.
- 42,9% tidak tahu alur resmi akses subsidi, dan 63,6% menilai prosedur administrasi sulit.
- 61,4% tidak tergabung dalam koperasi nelayan, dan dari yang tergabung pun hanya 13,6% merasakan bantuan akses subsidi.

Prosedur birokratis menjadi penghalang besar. Minimnya peran koperasi memperlemah posisi kolektif nelayan kecil.

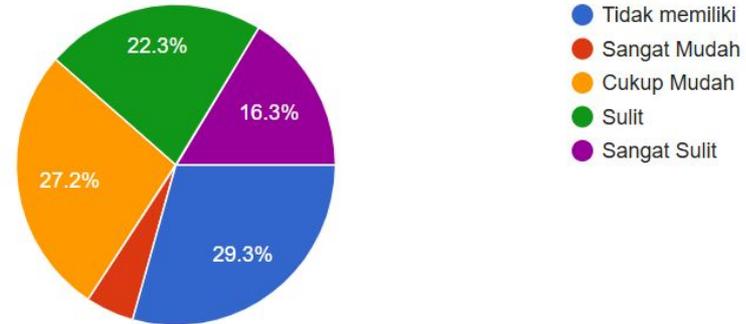
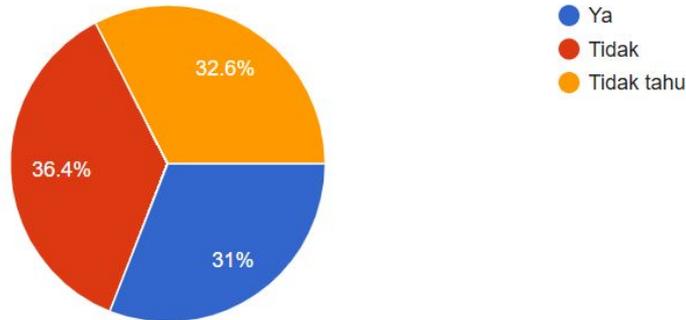


# Unsur Administratif

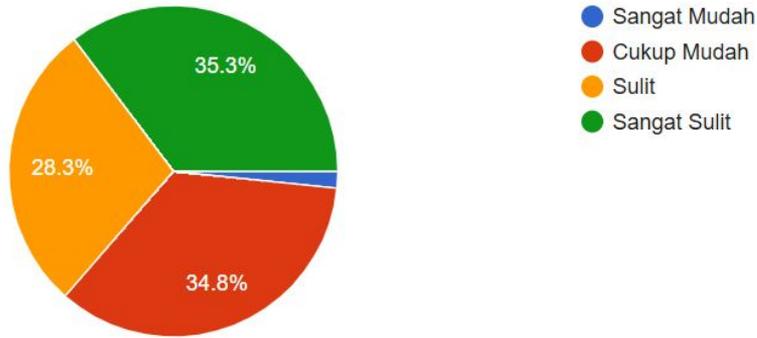
Berkaitan dengan proses birokrasi yang dibutuhkan nelayan untuk mengakses BBM JBT Solar.



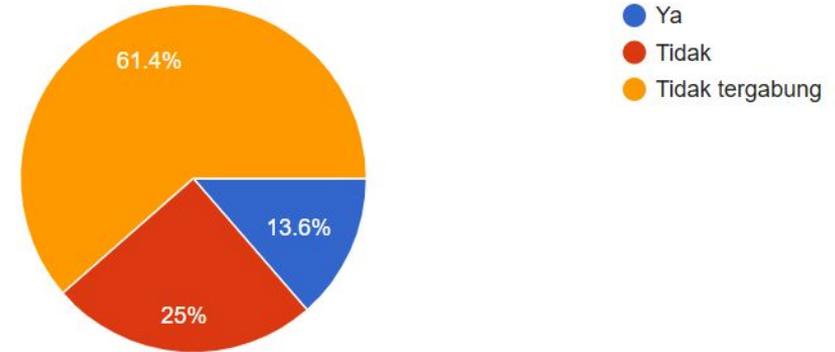
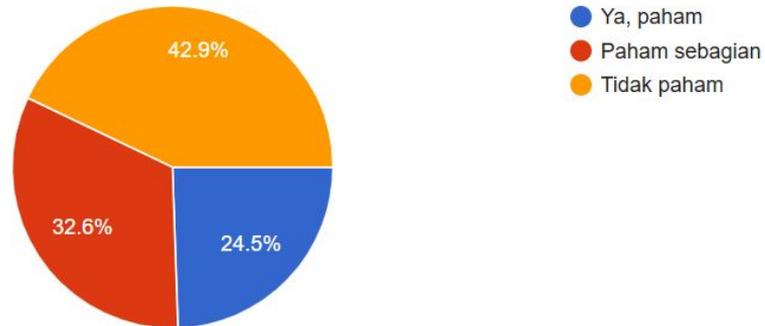
Mayoritas responden sekitar **65,2%** memiliki kartu Kusuka. Namun, masih banyak sekitar **34,8%** tidak memiliki kartu Kusuka. Bahkan, mayoritas responden sebanyak **32,6%** tidak tahu berkenaan dengan surat rekomendasi dari Dinas Kelautan dan Perikanan untuk membeli BBM Subsidi. Sementara, **36,4%** menyatakan tidak memiliki surat tersebut.



Ketika **dikonfirmasi** berkenaan dengan **surat rekomendasi**, mayoritas responden sebanyak **22,3%** dan **16,3%** menyatakan **sulit dan sangat sulit**. Sementara, hanya **27,2%** menyatakan cukup mudah.



Mayoritas responden sekitar **63,6%** menyatakan **prosedur pengurusan dokumen** untuk mendapatkan subsidi BBM **sulit**. Ketika dikonfirmasi, sebanyak **42,9% responden tidak memahami alur resmi** mendapatkan BBM subsidi. Hanya sekitar **24,5%** yang memahami alur resmi.



Ketika dikonfirmasi, mayoritas responden menyatakan tidak tergabung dalam koperasi atau kelompok nelayan sebesar **61,4%**. Sementara, **sebanyak 25%** menyatakan koperasi atau kelompok nelayan yang diikuti tidak membantu dalam perolehan akses BBM Subsidi. Hanya **13,6%** responden yang menyatakan mendapatkan bantuan dari koperasi atau kelompok nelayan yang diikutinya. Oleh karenanya, **perlu penguatan kapasitas koperasi atau kelompok nelayan**.

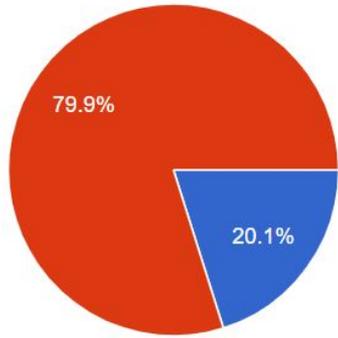
- **79,9%** menilai **sistem distribusi tidak adil.**
- **89,1%** ingin ada forum rutin dialog, dan **89,7%** siap ikut sosialisasi/pelatihan terkait subsidi.
- **75,5%** ingin dilibatkan dalam pengawasan **distribusi BBM subsidi.**

Ada krisis kepercayaan terhadap mekanisme yang berjalan. Namun, ada kemauan kuat dari nelayan kecil untuk terlibat aktif.

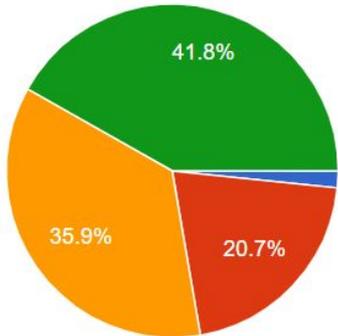


# Persepsi atas Pelayanan Publik

Berkaitan dengan pengolahan informasi responden terhadap layanan yang didapatkan.



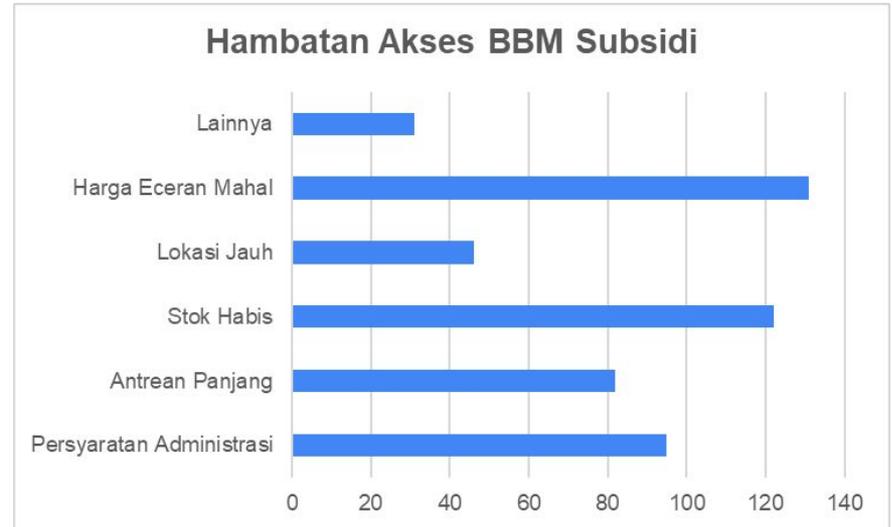
- Ya
- Tidak

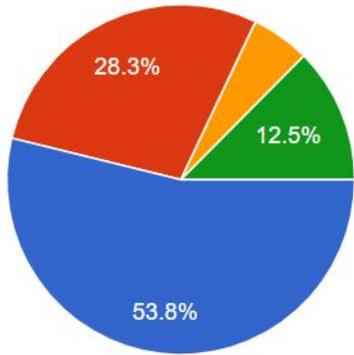


- Sangat Puas
- Puas
- Tidak Puas
- Sangat Tidak Puas

Mayoritas responden sekitar **79,9%** menyatakan **sistem distribusi saat ini belum adil terhadap nelayan kecil**. Sebanyak **41,8%** responden menyatakan mereka **sangat tidak puas dengan pelayanan publik saat ini** dan **35,9%** menyatakan tidak puas.

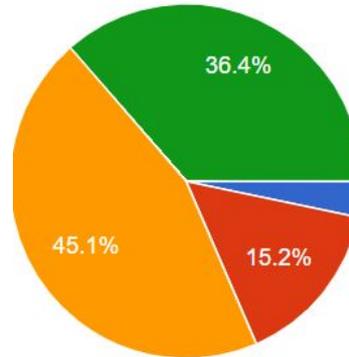
Ketidakpuasan tersebut dikarenakan hambatan yang dialami oleh responden ketika mengakses BBM seperti **stok yang habis, harga eceran mahal, persyaratan administrasi yang dianggap rumit, hingga antrian panjang**.



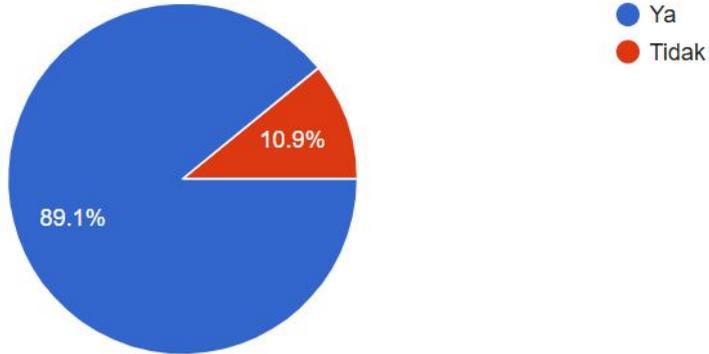


- Sering
- Kadang-Kadang
- Tidak pernah
- Tidak tahu

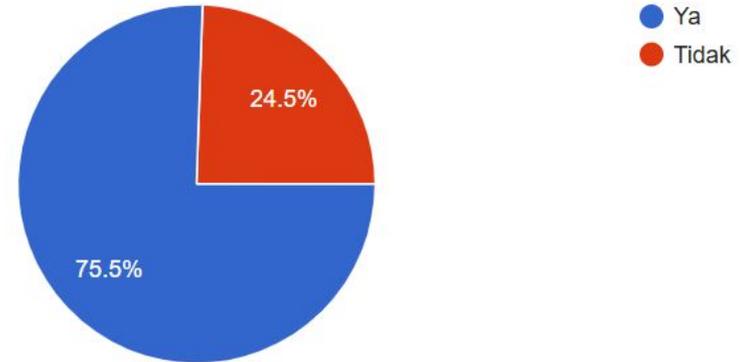
**Mayoritas responden** sekitar **53,8%** menyatakan bahwa nelayan besar mendapatkan akses subsidi BBM yang seharusnya menjadi hak nelayan kecil. Oleh karenanya, mayoritas responden sebesar **45,1%** merasa aspirasi nelayan kecil kurang diperhatikan dan **36,4%** tidak diperhatikan sama sekali.



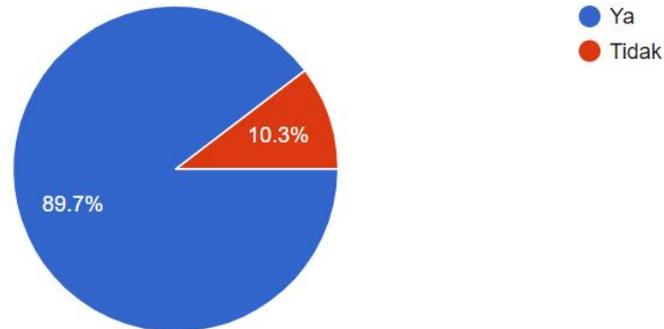
- Sangat diperhatikan
- Cukup diperhatikan
- Kurang diperhatikan
- Tidak sama sekali



Mayoritas responden sekitar **89,1%** menyatakan keinginannya untuk terdapat pertemuan rutin antara nelayan kecil dan pihak pengelola BBM subsidi. Mayoritas responden sebesar **89,7%** juga menyatakan keinginannya untuk mengikuti sosialisasi ataupun pelatihan dari pihak terkait berkaitan dengan akses BBM subsidi.



Tidak hanya sosialisasi dan pelatihan, mayoritas responden sebanyak **75,5%** menyatakan kesiapan untuk ikut serta dalam pengawasan distribusi BBM subsidi.



# Modus Operandi Kebocoran BBM Subsidi

## 1. Pemanfaatan nelayan kecil sebagai perantara distribusi BBM subsidi untuk kapal besar

Ditemukan praktik penyimpangan di mana nelayan kecil dijadikan perantara oleh pemilik kapal besar untuk memperoleh BBM subsidi. Setelah BBM diperoleh atas nama nelayan kecil, bahan bakar tersebut dialihkan penggunaannya ke kapal-kapal berukuran besar yang tidak memenuhi kriteria penerima subsidi. Dalam kasus ini, nelayan kecil umumnya masih berada dalam lingkup kepemilikan kapal dan tidak sepenuhnya memiliki kontrol atas distribusi BBM tersebut.

## 2. Penyalahgunaan identitas nelayan kecil

Teridentifikasi adanya penyalahgunaan identitas nelayan kecil oleh oknum tertentu untuk mendapatkan akses terhadap BBM subsidi secara tidak sah. Identitas nelayan digunakan sebagai alat administratif untuk mengakses kuota subsidi.

## 3. Praktik penjualan kembali BBM subsidi

BBM subsidi yang diperoleh melalui mekanisme distribusi resmi ditemukan dijual kembali oleh oknum kepada pihak lain, sehingga mengakibatkan berkurangnya ketersediaan BBM bagi nelayan kecil yang seharusnya menjadi kelompok sasaran. Praktik ini tidak hanya merugikan nelayan dari sisi akses dan biaya, tetapi juga menunjukkan adanya celah dalam sistem pengawasan distribusi BBM subsidi di sektor perikanan.

# Rekomendasi



Evaluasi sistem distribusi BBM JBT dengan pertimbangan peran *middleman* dan jalur distribusi langsung

Memastikan jumlah dan ketersediaan yang mencukupi bagi nelayan kecil

Perluasan titik distribusi BBM resmi (SPBN), terutama di wilayah dengan intensitas melaut tinggi.

Optimalisasi fungsi koperasi nelayan sebagai hub distribusi dan advokasi BBM subsidi, serta pembinaan administratif.

Pengawasan dan penegakan hukum terhadap pihak yang terlibat dalam distribusi solar subsidi bagi nelayan kecil

Mendorong pendekatan berbasis data dan audit partisipatif terhadap sistem distribusi BBM JBT.