

Policy Brief

Koalisi KUSUKA

Reformasi Belanja Subsidi BBM Untuk Akses Nelayan Kecil

Pesan Kunci:

- 90% Nelayan merupakan kategori nelayan kecil dengan 11,34% Nelayan hidup dibawa garis kemiskinan. Sementara pembelian bahan bakar mencakup 60-70% biaya melaut, karenanya dukungan negara terhadap bahan bakar melaut dapat meningkatkan pendapatan Nelayan dan Nilai Tukar Nelayan.
- 82 % nelayan kecil tidak memiliki akses terhadap BBM bersubsidi karena kerumitan persyaratan administrasi perikanan, akses terhadap stasiun pengisian bahan bakar dan ketidaktahuan program solar bersubsidi. Redahnya akses nelayan terhadap BBM bersubsidi berakibat pada rendahnya serapan solar bersubsidi sebesar 26% dalam 5 tahun terakhir (2016-2020).
- Solar bersubsidi tidak tepat sasaran lebih banyak dinikmati golongan menengah ke atas. Secara global subsidi sektor perikanan lebih banyak dinikmati sektor perikanan skala besar (industry) dibandingkan nelayan skala kecil.
- Pemerintah perlu melakukan reformasi belanja BBM bersubsidi pada sektor perikanan dalam bentuk belanja bantuan sosial langsung kepada nelayan kecil dengan memanfaatkan kartu e-kusuka yang terintegrasi dengan program lainnya (BBM, perbankan, asuransi).
- Program bantuan sosial langsung subsidi lebih tepat sasaran, meningkatkan kesejahteraan nelayan skala kecil dan dapat mengatasi kerumitan persyaratan administrasi, serta memberikan insentif kepada nelayan untuk beralih ke energi terbarukan.

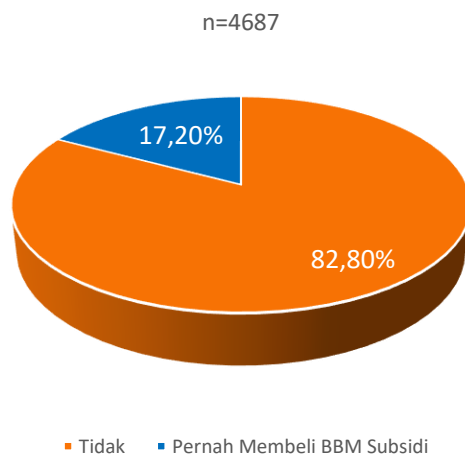
Pelindungan Nelayan dan Akses terhadap bahan bakar

Akses terhadap bahan bakar energi untuk nelayan dijamin oleh peraturan perundang-undangan Undang-undang No. 7 tahun 2016 yang mengatur perlindungan nelayan, mengisyaratkan pemerintah untuk menyediakan sarana stasiun pengisian bahan bakar, kemudahan memperoleh bahan bakar minyak dan energi lainnya, termasuk memberikan subsidi. Lebih lanjut, melalui Perpres No 191 tahun 2014 (perubahan terbaru Perpres 69 tahun 2001) pemerintah memastikan nelayan dengan ukuran kapal maksimum 30 GT ke bawah berhak mendapatkan solar bersubsidi setelah diverifikasi dan mendapatkan surat rekomendasi dari kepala pelabuhan atau kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait.

Kebijakan penyediaan BBM bersubsidi kepada usaha perikanan skala kecil ditujukan untuk membantu kesejahteraan nelayan memperoleh energi murah untuk melaut. Berdasarkan data SUSENAS (2017), 90% nelayan merupakan kategori nelayan kecil dengan 11,34% Nelayan hidup dibawa garis kemiskinan. Sementara itu 60% - 70% biaya melaut dihabiskan untuk pembelian bahan

bakar. Oleh karena itu, kebijakan BBM bersubsidi untuk nelayan kecil, diharapkan dapat mengurangi ongkos melaut sebagai komponen input Nilai Tukar Nelayan (NTN), sehingga dapat meningkatkan pendapatan nelayan.

Namun pada pelaksanaannya nelayan tradisional dan kecil yang berhak atas subsidi energi, masih kesulitan memperoleh BBM jenis solar dengan harga subsidi. Hasil survey yang dilakukan KNTI (Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia) bersama Koalisi Kusuka pada tahun 2020 dan 2021 di 10 provinsi dan 25 Kab/Kota, menemukan sebanyak 82,8% nelayan kecil tidak memiliki akses terhadap BBM bersubsidi.



Gambar 1 Proporsi Nelayan Akses BBM Bersubsidi

Nelayan mengalami diskriminasi akses BBM bersubsidi dengan persyaratan administrasi yang rumit. Sementara sektor transportasi darat yang salah satunya kendaraan roda empat milik perorangan dapat mengakses BBM bersubsidi tanpa persyaratan administrasi. Pada sisi lain, nelayan kesulitan mengurus surat rekomendasi untuk pembelian BBM bersubsidi. Dimana untuk memperoleh surat rekomendasi, nelayan harus memiliki pas kecil (izin melaut) dan Bukti Pencatatan Kapal

(BPKP) yang dikeluarkan oleh pihak pelabuhan. Untuk mengurus persyaratan administrasi tersebut, pemukiman nelayan umumnya memiliki jarak cukup jauh dari pusat layanan publik.

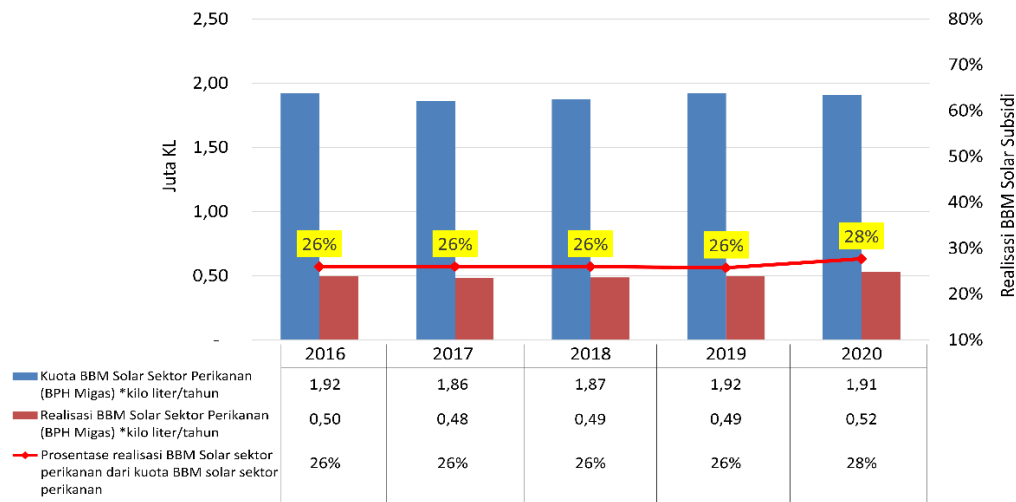
Kalaupun nelayan berhasil memperoleh surat rekomendasi, persoalan lain adalah ketiadaan infrastruktur stasiun pengisian bahan bakar khusus nelayan yang dapat diakses dan ketersediaan kuota BBM bersubsidi. Nelayan kecil tidak hanya bertarung dengan nelayan skala besar untuk mendapatkan BBM, namun juga dengan empat sektor lainnya yang berhak menggunakan solar subsidi, seperti transportasi, usaha mikro, pertanian dan pelayanan umum. Terlebih lagi dengan naiknya harga BBM non-subsidi, dipastikan terjadi migrasi pengguna BBM non-subsidi ke subsidi yang semakin menyulitkan nelayan memperoleh BBM murah. Imbasnya nelayan kecil lebih memilih mengakses BBM melalui pengecer (83% responden) dengan harga yang lebih tinggi.

Kredibilitas dan Efektivitas Program BBM Bersubsidi

Kesulitan akses BBM bersubsidi bagi sektor perikanan menimbulkan persoalan kredibilitas anggaran BBM bersubsidi. Hasil kajian Perkumpulan Inisiatif (2021) menunjukkan, dalam 5 tahun terakhir rerata realisasi BBM solar bersubsidi sektor perikanan hanya mencapai 26% dari kuota yang disediakan. Padahal kuota sektor perikanan hanya 12% dari seluruh kuota yang tersedia untuk empat sektor lainnya.



Realisasi BBM Solar Subsidi Sektor Perikanan

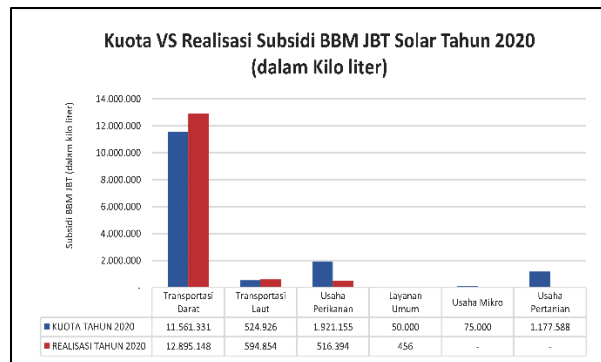


Gambar 2 Realisasi BBM Solar Bersubsidi Sektor Perikanan (kilo liter/tahun)

Perkara lain pada subsidi solar adalah ketidakmampuan melakukan kontrol penerima manfaat yang berhak terhadap subsidi. Berdasarkan Perpres No 191 tahun 2014 (terbaru 69/2021), BPH Migas menerbitkan surat penugasan dan volume kuota BBM bersubsidi terhadap sektor transportasi, usaha perikanan, pertanian, usaha mikro dan layanan publik. Pada tahun 2020 misalnya, BPH Migas menetapkan kuota solar untuk sektor transportasi 78,9 %, perikanan 12,5%, pertanian 7,69% dan untuk usaha mikro serta layanan umum masing-masing dibawah 1%. Namun dalam laporan realisasinya, BPH Migas hanya mampu melaporkan penggunaan solar subsidi untuk transportasi, perikanan dan layanan umum, sementara sektor lainnya tidak terdeteksi penggunaannya atau diduga lebih banyak terserap ke sektor transportasi. Sebagaimana tabel 1 berikut ini, sektor perikanan hanya terealisasi 27% sementara sektor transportasi menyerap lebih besar dari kuota yang disediakan.

Table 1 Kuota dan Realisasi BBM JBT Solar Tahun 2020

SEKTOR	KUOTA TAHUN 2020 (KILO LITER)	REALISASI TAHUN 2020 (KILO LITER)
Transportasi Darat	11,561,331	12,895,148
Transportasi Laut	524,926	594,854
Usaha Perikanan	1,921,155	516,394
Layanan Umum	50,000	456
Usaha Mikro	75,000	-
Usaha Pertanian	1,177,588	-
Total	15,310,000	14,006,852



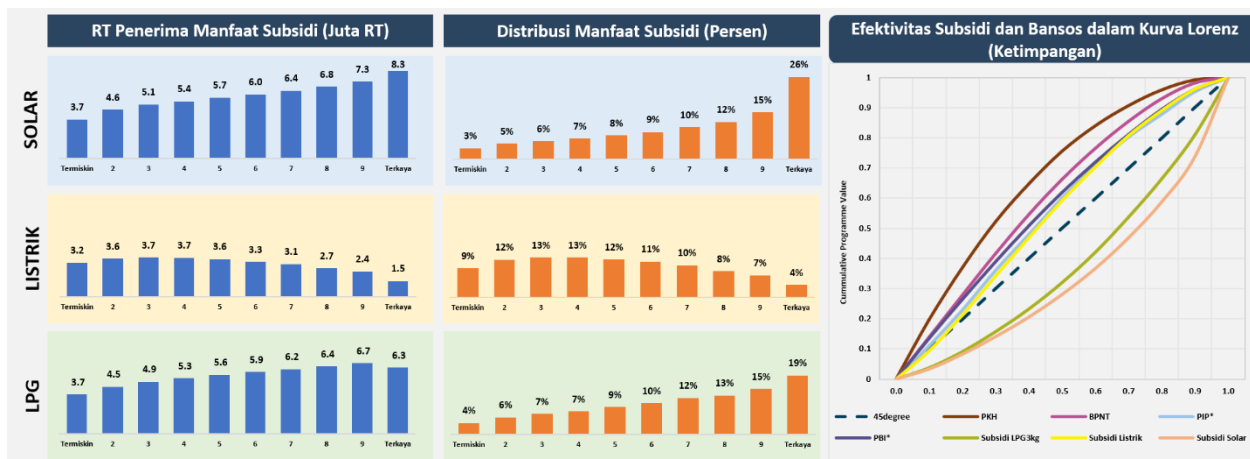
Pangkal persoalan subsidi BBM untuk nelayan, sudah mulai dari penetapan kuota. Dasar penetapan kuota kebutuhan BBM solar bersubsidi tidak memiliki data dan acuan kebutuhan yang jelas. Sumber data nelayan tangkap misalnya, terdapat perbedaan signifikan antara jumlah nelayan tangkap berdasarkan database KUSUKA (Kartu Usaha Perikanan) dengan statistik KKP (Kementerian Kelautan Perikanan). Alhasil terdapat disparitas antara kuota BBM bersubsidi sektor perikanan yang ditetapkan BPH Migas dengan kebutuhan BBM sesungguhnya.

Dari sisi kebijakan anggaran BBM bersubsidi, sebenarnya pemerintah telah mencoba melakukan reformasi BBM bersubsidi yang sebelumnya terus menggerus ruang fiskal. Tahun 2015 pemerintah memutuskan untuk menggulirkan subsidi tetap solar dan menghapus subsidi premium. Logikanya harga BBM subsidi dan non-subsidi akan mengikuti mekanisme pasar. Ini dilakukan agar ruang fiskal tidak tergerus karena fluktuasi harga minyak dan nilai kurs rupiah. Namun pada prakteknya, harga penetapan solar pemerintah tidak mengalami perubahan sejak 2016. Padahal harga keekonomian solar terus mengalami fluktuasi mengikuti harga minyak dunia dan kurs rupiah. Walhasil APBN

setidaknya harus menggelontorkan kompensasi selisih harga keekonomian dengan harga penetapan senilai Rp 67,4 triliun untuk tahun 2017-2020 dan diperkirakan Rp 43,73 triliun tahun 2021.

Dengan semakin tingginya harga minyak dunia, beban fiskal APBN menanggung subsidi energi semakin berat. Tercatat tahun 2022, pemerintah mengajukan tambahan subsidi energi yang membengkak menjadi Rp 208,9 triliun dari sebelumnya dialokasikan Rp 134 triliun. Anggaran tersebut belum termasuk beban biaya kompensasi yang dibayarkan pada tahun yang akan datang. Memang terlihat beban subsidi BBM yang jauh lebih kecil pada wajah APBN kita. Kenyataannya anggaran subsidi BBM, sekedar berubah nama menjadi kompensasi yang dibayarkan ke perusahaan negara Pertamina.

Perihal distribusi manfaat dan efektivitas dalam mengatasi ketimpangan, solar subsidi berada pada level terendah dibandingkan belanja subsidi dan bantuan sosial lainnya (Badan Kebijakan Fiskal, 2021). Solar subsidi dinikmati 34,8 juta atau 72% rumah tangga desil 6 teratas, artinya hanya 21% masyarakat dengan desil 4 kebawah yang merasakan manfaat subsidi solar.



Gambar 3 Perbandingan Distribusi Manfaat dan Efektivitas Program Subsidi Energi (Sumber: BKF 2021)

4 | Reformasi Belanja Subsidi BBM Untuk Akses Nelayan Kecil

Pada tingkat global, subsidi sektor perikanan menjadi pertanyaan banyak pihak, seperti Lembaga perdagangan dunia WTO (World Trade Organization) yang menyatakan subsidi telah menyebabkan *overfishing* dan eksploitasi berlebihan sumber daya perikanan serta merugikan keberlanjutan sumberdaya perikanan. Studi terbaru Sumaira, Ebrahim, *et al* (2019) mengestimasi subsidi sektor perikanan secara global pada tahun 2018 mencapai USD 35,4 billion pada tahun 2018, dengan kategori tertinggi pada peningkatan kapasitas sebesar USD 22,2 billion, dimana subsidi BBM merupakan subsidi terbesar 22% dari total subsidi global. Hasil studi juga menemukan sektor perikanan tidak tepat sasaran karena lebih dari 80% subsidi lebih banyak dinikmati oleh perikanan skala besar (industry), sementara hanya 19% untuk nelayan skala kecil (Schuhbauer, Skerritt, *et al*, 2020). Potret yang sama terlihat pada subsidi BBM yang hanya dinikmati oleh 7% nelayan skala kecil dan selebihnya untuk sektor perikanan skala besar.



Reformasi Belanja Subsidi BBM

Gambaran perosalan sulitnya akses nelayan skala kecil terhadap BBM bersubsidi yang berimbang pada ketidaktepatan sasaran dan kredibilitas anggaran program BBM bersubsidi merupakan dasar kuat untuk mengevaluasi program ini. Sudah waktunya pemerintah melakukan transformasi kebijakan belanja subsidi berbasis komoditas menjadi berbasis target penerima, khususnya untuk solar bersubsidi.

Pemerintah perlu melakukan transformasi belanja BBM bersubsidi dalam bentuk belanja bantuan sosial langsung kepada nelayan kecil, khususnya nelayan dengan kapal 10 gross ton ke bawah. Realokasi belanja subsidi ke belanja transfer langsung ke nelayan, lebih mudah dikontrol, tepat sasaran, dan melindungi daya beli masyarakat kelas bawah nelayan dari ancaman inflasi saat ini. Dengan begitu dapat meningkatkan kesejahteraan keluarga nelayan kecil yang notabene sebagian besar miskin, dan hidup dengan sanitasi dan lingkungan yang kurang baik.

Manfaat bantuan sosial langsung ke nelayan dapat meningkatkan Nilai Tukar Nelayan (NTN), khususnya berkontribusi pada indeks harga yang dibayar nelayan pada komponen konsumsi rumah tangga. Program ini juga dapat memberikan insentif agar nelayan memiliki alternatif untuk memilih sumber bahan bakar yang lebih ramah lingkungan, khususnya pada daerah-daerah yang miskin infrastruktur penyaluran BBM. Tentunya pemerintah juga harus berperan memberikan alternatif terhadap energi terbarukan.

Penyaluran bantuan sosial dapat memanfaatkan kartu KUSUKA (Pelaku Usaha Perikanan) yang diterbitkan Kementerian Kelautan dan Perikanan dan terintegrasi dengan program lainnya, seperti asuransi dan

perbankan. Secara tidak langsung, penggunaan kartu KUSUKA sebagai alat transfer ke nelayan dapat meningkatkan inklusi keuangan. Persoalan rumitnya persyaratan administrasi akses terhadap BBM juga dapat teratasi dengan program bantuan langsung ini. Kartu Kusuka dapat dijadikan pembayaran transaksi pembelian BBM sehingga memudahkan BPH Migas melakukan control realisasi maupun menghitung kebutuhan BBM untuk sektor perikanan.

Ini saatnya pemerintah menunjukkan prioritas dan keberpihakan pada nelayan kecil sebagai pahlawan protein bangsa ini.

Referensi

BPH Migas (2022). Data Realisasi Subsidi BBM JBT Solar selain Usaha Perikanan Tahun 2016 – 2021

KNTI dan Perkumpulan Inisiatif (2021). Pendataan Usaha Nelayan Kecil dan Monitoring Akses BBM.

Kurnaini, Z, Badan Kebijakan Fiskal (2021). Paparan Subsidi untuk Sektor Perikanan.

Perkumpulan Inisiatif (2021). Laporan Analisis Anggaran BBM Subsidi Solar untuk Nelayan.

Schuhbauer, A., Skerritt, D. J., Ebrahim, N., Le Manach, F., & Sumaila, U. R. (2020). The global fisheries subsidies divide between small-and large-scale fisheries. *Frontiers in Marine Science*, 792.

Sumaila, U. R., Ebrahim, N., Schuhbauer, A., Skerritt, D., Li, Y., Kim, H. S., ... & Pauly, D. (2019). Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. *Marine Policy*, 109, 103695.

