**PERSEPSI NELAYAN DAN STRATEGI ADAPTASI TERHADAP ISU**

**PENCABUTAN SUBSIDI BBM**

 **Rizki Aprilian Wijaya dan Subhechanis Saptanto**

Balai Besar Penelitian Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan

Gedung Balitbang KP. 1, Komplek Bina Samudera

Jln. Pasir Putih No. 1 Ancol Timur - Jakarta 14430

Email : rizkiaprilian@yahoo.co.id

**ABSTRAK**

Bahan Bakar Minyak (BBM) merupakan input produksi penting bagi nelayan. Pada tahun 2014, terdapat wacana untuk menghapus subsidi BBM untuk nelayan. Tulisan ini bertujuan untuk menganalis persepsi nelayan terhadap kemungkinan kebijakan pencabutan subsidi BBM dan menganalisis strategi adaptasi nelayan terhadap kemungkinan pencabutan subsidi BBM. Lokasi penelitian berada di Pelabuhan Perikanan Samudera (PPS) Nizam Zachman dan Pelabuhan Pendaratan Perikanan (PPI) Muara Angke di Provinsi D.K.I. Jakarta. Penelitian dilakukan melalui pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam *(in-depth Interview)* kepada petugas pelabuhan, tokoh nelayan, pemilik dan nahkoda kapal perikanan. Analisis data dilakukan secara deskriptif. Hasil kajian menunjukan bahwa sebagian besar nelayan (khususnya nelayan kecil) menolak terhadap kebijakan pencabutan subsidi BBM. Jenis strategi adaptasi nelayan terhadap kemungkinan diberlakukannya kebijakan pencabutan subsidi BBM diantaranya adalah tidak melakukan aktivitas melaut dalam jangka waktu tertentu, beralih pekerjaan ke sektor non perikanan maupun sektor perikanan lainnya dan mencari solusi pemecahan masalah melalui kelompok.

**Kata kunci : persepsi nelayan, strategi adaptasi, pencabutan BBM**

# PENDAHULUAN

Ketika ada pertanyaan, input produksi apa yang paling penting bagi kegiatan usaha perikanan tangkap di laut saat ini?. Jawabannya, Bahan bakar Minyak (BBM) merupakan salah satu komponen penting dalam suatu operasi penangkapan (Muchlisin *et al.,* 2012). Mengapa penting?, karena diperkirakan 50 -70% biaya operasional usaha penangkapan ikan adalah untuk kebutuhan BBM. “Kemudian ,apa yang mempengaruhi kebutuhan penggunaan BBM oleh pelaku usaha perikanan tangkap?”. Pertanyaan ini cukup sulit untuk dijawab, namun secara umum penggunaan BBM pada usaha perikanan tangkap di laut setidaknya dipengaruhi oleh ukuran kapal, lama melaut, jumlah trip penangkapan, dan jarak ke lokasi tangkapan. Kalau dikaitkan dengan kondisi saat ini, upaya pelaku usaha untuk menangkap ikan semakin besar karena sumberdaya perikanan semakin sulit ditemukan. Nelayan harus menambah hari dan jarak melaut untuk menangkap ikan yang ketersediaannya semakin langka dan berkurang (Kinseng, 2007).

Salah satu penyebabnya adalah kerusakan sumberdaya alam / degradasi lingkungan (Dahuri, 1996). Selain itu, pelaku usaha perikanan juga dihadapkan pada aktivitas iklim yang berubah *(Climate change)* menyebabkan nelayan sulit untuk menentukan musim tangkap dan beresiko pula merubah stabilitas ekosistem dan sosial ekonomi masyarakat (Kusnadi, 2010). Perkembangan terkini, ibarat pukulan yang bertubi – tubi, pelaku usaha dihadapkan kepada sulitnya untuk mencari dan membeli BBM dengan harga yang layak karena adanya isu pencabutan subsidi BBM. Alasannya, keuangan negara semakin berat karena harus menanggung beban subsidi BBM yang semakin meningkat.

Pada Bulan Januari Tahun 2014, terdapat surat edaran Kepala Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) yang menyatakan bahwa kuota BBM subsidi jenis solar hanya berlaku untuk kapal nelayan berukuran kurang dari 30 GT. Kondisi tersebut menyebabkan gejolak pada pelaku usaha perikanan tangkap berukuran lebih dari 30 GT. Dampak secara langsung akibat dari peraturan tersebut adalah kapal perikanan tidak melakukan operasi penangkapan, terjadinya penumpukan di kolam labuh pada pelabuhan perikanan, dan hilangnya pendapatan pelaku usaha. Pelaku usaha perikanan tangkap melakukan demonstrasi secara besar – besaran untuk menolak peraturan tersebut. Untuk menekan terjadinya potensi konflik secara berkelanjutan, pemerintah akhirnya mengeluarkan Permen ESDM No 06 tahun 2014 yang intinya menghapus aturan sebelumnya sehingga kuota subsidi BBM dapat digunakan kembali oleh seluruh ukuran kapal.

Hingga pertengahan tahun 2014, rencana penghapusan subsidi energi pada bidang perikanan memang belum terdengar kembali. Namun, kalau melihat kondisi harga BBM secara global yang menunjukan trend kenaikan, di kemudian hari mungkin saja pemerintah mengeluarkan kembali kebijakan pencabutan subsidi BBM pada sektor perikanan. Menimbang pada sektor perikanan, kebutuhan BBM juga cukup besar. Berdasarkan pemaparan tersebut, maka tulisan ini bertujuan untuk menganalis persepsi nelayan terhadap kemungkinan kebijakan pencabutan subsidi BBM dan menganalisis strategi-strategi adaptasi nelayan apabila pencabutan subsidi BBM benar-benar terjadi.

# METODOLOGI

## Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pelabuhan Perikanan Samudera (PPS) Nizam Zachman dan Pelabuhan Pendaratan Ikan (PPI) Muara Angke yang berada di D.K.I. Jakarta. Pemilihan lokasi tersebut dilakukan secara sengaja *(purposive)* dengan alasan PPS Nizam Zachman dapat merepresentasikan usaha perikanan skala besar (lebih dari 30 GT) dan PPI Muara Angke dapat merepresentasikan usaha perikanan skala kecil (kurang dari 30 GT). Waktu penelitian dilaksanakan pada Bulan April 2014.

**Metode Pengumpulan Data**

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yang dikumpulkan adalah berupa struktur usaha perikanan, persepsi nelayan terhadap pencabutan subsidi BBM dan strategi adaptasi nelayan terhadap subsidi BBM. Data sekunder berasal dari laporan – laporan pelabuhan perikanan dan hasil – hasil penelitian yang terkait dengan strategi adaptasi nelayan.

Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode survei melalui pendekatan penelitian kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk melihat secara cepat pandangan masyarakat nelayan terhadap isu pencabutan BBM yang didapat melalui wawancara mendalam *(In-deepth Interview)* kepada petugas pelabuhan, tokoh masyarakat perikanan maupun pemilik dan nahkoda kapal perikanan di kedua lokasi penelitian. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk melihat persepsi masyarakat nelayan terhadap isu adanya pencabutan subsidi BBM dan memperkirakan bagaimana bentuk strategi adaptasi yang akan dilakukan apabila subsidi BBM benar – benar dicabut.

Data – data yang bersifat kuantitatif tersebut diperoleh melalui instrumen kuesioner. Untuk memudahkan mendapatkan bentuk strategi adaptasi masyarakat nelayan, pada instrumen kuesioner terdapat pilihan – pilihan strategi adaptasi. Jumlah responden pelaku usaha perikanan yang diwawancara dalam penelitian ini adalah sebanyak 22 orang .

## Metode Analisis Data

Data primer yang telah terkumpul diolah secara sederhana dan disajikan dalam bentuk gambar maupun tabel. Hasil olahan data primer kemudian dianalisis secara deskriptif.

# HASIL DAN PEMBAHASAN

## Kronologis Kebijakan Terkait Subsidi BBM pada Usaha Perikanan Tangkap

Pemberian subsidi perikanan merupakan salah satu campur tangan pemerintah dalam sektor kelautan dan perikanan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraaan masyarakat atau nelayan. Pemberian subsidi, disatu sisi akan meningkatkan upaya penangkapan sehingga produksi meningkat, namun disisi lain juga akan meningkatkan laju pengambilan atau ekstraksi sumberdaya ikan yang mengakibatkan perikanan dalam kondisi *overcapacity* dan *overfishing* (Fauzi, 2005). Bentuk subsidi perikanan yang banyak dinikmati oleh pelaku usaha perikanan saat ini adalah subsidi input jenis BBM.

Kebijakan subsidi perikanan berupa subsidi BBM merupakan salah satu upaya perlindungan bagi nelayan untuk menjamin ketersediaan bahan bakar. Kebijakan subsidi yang dilakukan oleh pemerintah selalu menimbulkan pendapat pro dan kontra. Ada pihak yang menolak dengan alasan membebani anggaran dan rentan terhadap penyalahgunaan, namun tidak sedikit pula yang mendukung dengan alasan sebagian besar nelayan Indonesia masih hidup di bawah garis kemiskinan (Handoko dan Patriadi, 2006). Dalam kaitannya dengan sumberdaya, penelitian yang dilakukan oleh Yesi *et al.* (2012) menyebutkan bahwa kebijakan subsidi BBM tidak memberikan dampak signifikan terhadap kelestarian sumberdaya ikan, bahkan bermanfaat untuk mengurangi potensi pemanfaatannya oleh negara tetangga yang biasa terjadi pada wilayah perbatasan. Penulis sendiri berpendapat bahwa nelayan masih perlu untuk mendapatkan subsidi BBM dan meyakini bahwa segala kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pada asalnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan nelayan. Lalu kemudian, bagaimana sebenarnya kebijakan – kebijakan yang terkait dengan subsidi BBM untuk nelayan. Pada bagian ini, akan dirinci alur kebijakan (yang diterjemahkan menjadi peraturan – peraturan) subsidi BBM untuk nelayan, setidaknya dalam empat tahun terakhir.

Pada tahun 2011, dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang perlindungan nelayan. Inpres tersebut menyatakan bahwa para menteri, panglima TNI, Kapolri, Gubernur maupun Bupati / Walikota, harus melakukan langkah – langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing – masing secara terkoordinasi dan terintegrasi untuk memberikan jaminan kesejahteraan, kepastian dan perlindungan hukum bagi nelayan yang mengoperasikan kapal perikanan sampai dengan 60 *Gross Tonage* (GT). Pada dasarnya, Inpres ini diterbitkan dengan tujuan untuk mencegah *Illegal, Unreported, Unregulated* (IUU *Fishing)* dan penangkapan ikan yang merusak *(destructive fishing)*. Namun terdapat instruksi kepada Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral (ESDM) untuk memfasilitasi ketersediaan pasokan BBM bersubsidi bagi nelayan dengan kapal berukuran sampai dengan 60 GT.

Pada tahun 2012, terdapat Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 15 tahun 2012 tentang harga jual eceran dan konsumen pengguna jenis minyak tertentu. Perpres ini diterbitkan dengan mempertimbangkan adanya peningkatan kebutuhan BBM nasional. Selain itu, juga dalam rangka pemberian subsidi yang lebih tepat sasaran kepada konsumen pengguna dan untuk meningkatkan efisiensi penggunaan keuangan negara. Harga solar maupun bensin, ditetapkan sebesar Rp. 4.500 / liter yang dapat disalurkan pada usaha perikanan nelayan kecil dengan motor tempel dan nelayan yang menggunakan kapal ikan Indonesia yang terdaftar di SKPD provinsi/kabupaten/kota. Dibandingkan dengan Inpres No 15 tahun 2011, penyaluran subsidi BBM menjadi semakin khusus dan hanya dibatasi sampai dengan ukuran maksimum 30 GT. Bagi pengusaha perikanan besar (dalam tulisan ini diasumsikan kapal berukuran > 30 GT merupakan pengusaha perikanan besar), Inpres ini menjadi pukulan telak bagi keberlanjutan usahanya karena harus membeli BBM dengan harga ke-ekonomisan.

Untuk menterjemahkan Perpres no 15 tahun 2012, pemerintah melalui menteri ESDM mengeluarkan Peraturan Menteri (Permen) No 08 Tahun 2012. Dalam permen tersebut, disebutkan bahwa kapal yang dapat membeli BBM bersubsidi adalah berukuran di bawah maupun di atas 30 GT. Namun pemakaian dibatasi paling banyak 25 (dua puluh lima) Kl/bulan, melalui rekomendasi dari pelabuhan perikanan atau kepala SKPD Provinsi/Kabupaten/Kota yang membidangi perikanan. Aturan ini tampaknya memberikan angin segar pada kapal berukuran besar karena Perpres yang sebelumnya membatasi sampai ukuran maksimum 30 GT, pada Permen ini tidak dibatasi.

Pada tahun 2013, harga minyak dunia cenderung meningkat. Permen No 08 Tahun 2012 kemudian diperbaharui dengan Permen No 18 Tahun 2013 dengan penekanan adanya peningkatan harga BBM jenis solar yang semula Rp. 4.500 / liter menjadi Rp. 5.500 / liter dan bensin yang semula Rp. 4.500 / liter menjadi Rp. 6.500 / liter. Bagi nelayan kecil, naiknya harga BBM subdisi ini sangat memberatkan. Alasannya adalah, nelayan kecil menangkap ikan semakin jauh, namun tidak ada kepastian untuk mendapatkan ikan (ikan semakin sulit dicari). Kalaupun dapat ikan, maka nelayan kecil harus menerima kenyataan bahwa harga ikan yang diterima tidak sesuai dengan jerih payah dalam melakukan penangkapan ikan.

Pada tahun 2014, tepatnya pada tanggal 15 Bulan Januari, terbit surat edaran dari Kepala Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) nomor 29 Tahun 2014. Surat tersebut intinya menyatakan bahwa jatah BBM subsidi sebanyak 25 Kl/bulan “hanya berlaku” untuk kapal berukuran kurang dari 30 GT. BPH Migas menetapkan BBM bersubsidi untuk kapal nelayan berkapasitas 60 GT dicabut. Alasannya, kapal itu cukup besar dan kepemilikannya adalah pengusaha besar, bukan nelayan kecil (Utami, 2014). Surat edaran ini menimbulkan kerancuan, karena pada Permen ESDM no 18 Tahun 2013 yang sebelumnya tidak ada batasan besaran kapal, namun pada aturan ini dibatasi hanya kapal berukuran 30 GT.

Di tingkat masyarakat nelayan, baik nelayan kecil maupun pengusaha perikanan besar menentang surat edaran ini, karena akan menurunkan pendapatan. Di wilayah Jakarta, yaitu Pelabuhan Perikanan Samudera (PPS) Nizam Zachman, terjadi demo besar – besaran dan nelayan memutuskan untuk berhenti melaut sementara waktu (Vicka, 2014). Selama 2 minggu, aktivitas perikanan tidak berjalan, *supply* ikan ke beberapa wilayah menjadi terhambat. Kondisi ini cepat diredam dengan adanya koordinasi antara Menteri Kelautan dan Perikanan dan Menteri ESDM yang difasilitasi oleh Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menkokesra) yang mencabut surat BPH Migas tersebut. Untuk menegaskan kembali bahwa ukuran kapal yang dapat menerima BBM subsidi adalah kurang maupun lebih dari 30 GT, pemerintah mengeluarkan Permen ESDM no 06 Tahun 2014 yang menganulir surat edaran BPH Migas No 29 Tahun 2014 (Anonim, 2014). Secara ringkas, kebijakan – kebijakan yang terkait dengan subsidi BBM dapat dilihat pada Gambar 1.

Perlindungan hukum bagi nelayan sampai dengan 60 *Gross Tonnage* (GT).

**INPRESS**

**NO 15 TAHUN 2011**

Penyaluran subsidi BBM dibatasi hanya sampai ukuran kapal maksimum 30 GT

**PERPRES**

**NO 15 TAHUN 2012**

Penyaluran subsidi BBM , dibawah maupun diatas 30 GT. Pemakaian paling banyak 25 Kl/bulan

**PERMEN ESDM**

**NO 08 TAHUN 2012**

Kenaikan harga BBM. Jenis solar menjadi Rp. 5.500/liter. Jenis bensin menjadi Rp. 6.500/liter.

**PERMEN ESDM**

**NO 18 TAHUN 2013**

Penyaluran subsidi BBM , dibawah maupun diatas 30 GT. Pemakaian paling banyak 25 Kl/bulan

**PERMEN ESDM**

**NO 06 TAHUN 2014**

Jatah BBM Subsidi sebanyak 25 kl/bulan “hanya berlaku” untuk kapal berukuran kurang dari 30 GT

**SURAT EDARAN BPH MIGAS NO 29**

**TAHUN 2014**

1. Perkembangan Kebijakan – Kebijakan Terkait Dengan Subsidi BBM pada Sektor Perikanan Tangkap

## Persepsi Nelayan Terhadap Isu Pencabutan Subsidi BBM

Subsidi BBM umumnya cukup memberatkan apabila ditinjau dari sisi keuangan negara. Dalam APBN 2014 subsidi BBM dianggarkan sebesar Rp. 282 triliun. Namun kemudian, nilai subsidi melambung menjadi Rp. 392 triliun dalam RAPBN-P 2014 yang disebabkan peningkatan harga minyak dunia. Hal tersebut berarti bahwa subsidi energi mencapai 31% dari belanja pemerintah pusat (Kompas, 21 Mei 2014). Karena cukup besarnya perubahan anggaran subsidi dalam RAPBN-P 2014 jika dibandingkan dengan APBN 2014, maka pemerintah berupaya agar anggaran untuk subsidi BBM tidak mengganggu keuangan negara. Upaya yang dilakukan diantaranya adalah *pertama*, memotong anggaran belanja di beberapa pos keuangan dengan target mencapai Rp. 100 triliun. Langkah tersebut dituangkan ke dalam Instruksi Presiden No 4 tahun 2014 tentang langkah – langkah penghematan dan pemotongan belanja kementerian / lembaga. *Kedua,* terdapat juga rencana untuk menaikkan harga BBM maupun penghapusan subsidi BBM yang selama ini dirasakan cukup memberatkan keuangan negara.

Beberapa alasan pemerintah untuk menaikkan harga BBM/menghapus subsidi BBM diantaranya adalah *pertama,* perbedaan harga jual BBM domestik dengan luar negeri yang menimbulkan pembengkakan subsidi. *Kedua,* masalah keadilan, yaitu subsidi BBM selama ini lebih banyak dinikmati oleh kelompok masyarakat menengah keatas. *Ketiga,* memungkinkan pemerintah untuk mengalokasikan lebih banyak untuk program penanggulangan kemiskinan, pembangunan pedesaan dan pengurangan beban keluarga miskin (Dartanto, 2012). Sampai dengan pertengahan Tahun 2014, wacana/isu pencabutan subsidi BBM memang semakin melemah seiring dengan akan adanya pemilihan presiden yang baru. Berdasarkan kepada situasi perkembangan harga minyak dunia yang terus meningkat, sepertinya cukup realistis kalau BBM subsidi akan dicabut untuk usaha perikanan.

Terkait dengan persepsi masyarakat nelayan di Pelabuhan Muara Baru dan Muara Angke, sebanyak 53% nelayan menyatakan bahwa penerapan subsidi BBM untuk nelayan selama ini sudah baik atau sesuai dengan harapan, sedangkan sebanyak 47% lainnya menyatakan tidak baik dan kurang baik (Gambar 1). Penerapan subsidi yang dimaksud adalah pemberian jatah sebanyak 25 Kiloliter per bulan (Kl/bulan) untuk berbagai ukuran armada. Penilaian baik, kurang baik atau tidak baik terhadap subsidi BBM oleh nelayan setidaknya dipengaruhi oleh harga BBM yang diterima, kelancaran pasokan BBM, Jarak SPDN, Mudah atau tidaknya prosedur mendapatkan subsidi BBM, dan sistem pembayaran.

Sumber: Data Primer Diolah, 2014

1. Persepsi Nelayan Terhadap Penerapan Kebijakan Subsidi BBM untuk nelayan di Muara Baru dan Muara Angke Jakarta, 2014

Pada tingkatan masyarakat nelayan, khususnya nelayan di Pelabuhan Muara Baru dan Muara Angke, sebagian besar penerapan subsidi BBM selama ini dianggap telah cukup baik (Gambar 1). Namun, tidak dipungkiri pula, masih terdapat juga beberapa permasalahan yang dihadapi oleh nelayan diantaranya adalah pasokan subsidi BBM yang kurang, jaraknya lokasi pembelian subsidi BBM, sulitnya prosedur, harga yang tidak sesuai dengan harga subsidi dan sistem pembayaran. Gambar 2 memperlihatkan permasalahan yang dirasakan oleh nelayan dalam subsidi BBM, sebagian besar nelayan menyatakan bahwa pasokan BBM bersubsidi (sebanyak 25 Kl/bulan) yang kurang menjadi permasalahan utama. Perlu diketahui bahwa sebagian besar nelayan yang menyatakan hal tersebut adalah nelayan – nelayan yang menggunakan armada cukup besar yaitu lebih dari 30 GT.

Sumber: Data Primer Diolah, 2014

1. Persepsi Nelayan terhadap Permasalahan – Permasalahan yang terjadi pada Subsidi BBM di Muara Baru dan Muara Angke Jakarta, 2014

Bagi sebagian nelayan, kuota 25 Kl/ bulan tersebut dirasakan memberikan manfaat, namun bagi sebagian nelayan yang lain dirasakan kurang memberikan manfaat. Cukup atau kurangnya subsidi kuota BBM setidaknya dipengaruhi oleh beberapa hal, *pertama,* ukuran armada kapal, *kedua,* jarak menuju daerah tangkapan *(fishing ground)*, *ketiga*, lamanya aktivitas penangkapan *(day of fishing)*, dan *keempat*, digunakan atau tidaknya penggunaan alat non penangkapan yang menggunakan BBM (seperti *cold storage* pada kapal – kapal ukuran besar). Kecukupan penggunaan kuota subsidi BBM berdasarkan ukuran armada diperlihatkan pada Tabel 1.

1. Kecukupan Penggunaan Kuota Subsidi BBM (25 Kl/bulan) berdasarkan Ukuran Armada, Lama Melaut dan Jarak Melaut, 2014

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Ukuran Armada** | **Lama Melaut** ***(Days of Fishing)*** | **Lokasi Penangkapan** ***(Fishing Ground)*** | **Kecukupan**  |
| Armada < 10 GT | Sehari – Seminggu | Laut Jawa | Lebih dari cukup |
| Armada 10 – 30 | Seminggu – Sebulan | Laut Jawa, Laut Natuna, Laut Selatan Jawa | Cukup |
| Armada > 30 GT  | Lebih dari Sebulan (Maksimal 8 Bulan) | Pesisir Sumatera, Laut Natuna, Laut Arafura | Kurang |

Sumber: Data Primer Diolah, 2014

Terkait dengan prosedur dalam mendapatkan subsidi BBM, hal ini telah diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral No 18 tahun 2013. Aturan tersebut diantaranya adalah nelayan yang menggunakan kapal ikan Indonesia yang terdaftar di Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) Provins/Kabupaten/Kota memakai kuota BBM subsidi sebanyak 25 kl/bulan harus diverifikasi dan mendapatkan surat rekomendasi dari pelabuhan perikanan atau kepala SKDP Provinsi/Kabupaten/Kota yang membidangi perikanan dengan kewenangannya masing-masing. Pada awal penerapannya, aturan tersebut memang cukup memberatkan nelayan, namun seiring dengan waktu nelayan telah terbiasa menjalankan aturan tersebut. Lamanya pengurusan izin merupakan masalah yang umum dihadapi nelayan. Berdasarkan hasil survei, lamanya pengurusan izin bisa disebabkan dari pihak nelayan karena persyaratan mendapatkan izin belum terpenuhi maupun dari pihak pengelola yaitu ketiadaan pejabat yang mengeluarkan rekomendasi. Namun, seiring waktu berjalan, pengelola subsidi BBM semakin memperbaiki pelayanannya sehingga waktu yang diperlukan untuk mendapatkan subsidi BBM semakin cepat. Selain itu, pemilik kapal juga telah menunjuk perwakilannya untuk segala macam perizinan (pengurus darat).

Terkait dengan harga BBM yang tidak sesuai dengan subsidi, hal ini banyak terjadi pada nelayan yang menggunakan armada kurang dari 10 GT. Jarak lokasi SPDN yang cukup jauh dari pemukiman nelayan, menyebabkan nelayan lebih memilih untuk membeli kepada pengecer BBM yang berada tidak jauh dari pemukiman. Kondisi inilah yang menyebabkan harga BBM yang dibeli oleh nelayan kecil lebih tinggi dibandingkan dengan harga BBM yang dijual di SPDN. Menurut Kinseng (2007) kondisi ini merupakan permasalahan umum yang dihadapi oleh nelayan kecil.

Persepsi nelayan terhadap kebijakan pencabutan subsidi BBM diperlihatkan pada Gambar 3. Sebagian besar nelayan baik yang menggunakan armada besar maupun armada kecil menyatakan ketidaksetujuannya. Tidak setujunya nelayan merupakan hal wajar, karena dengan dicabut subsidi BBM maka akan secara langsung meningkatkan biaya operasional penangkapan ikan. Bagi sebagian nelayan, kenaikan harga BBM sebenarnya boleh dilakukan asalkan ikan yang mereka tangkap dapat dijamin harganya. Dengan kata lain, asalkan dapat menutup biaya operasional dan mendapatkan keuntungan, nelayan setuju apabila kebijakan pencabutan subsidi BBM dicabut.

Sumber: Data Primer Diolah, 2014

1. Persepsi Nelayan Terhadap Kebijakan Pencabutan Subsidi BBM di Muara Baru dan Muara Angke Jakarta, 2014

## Strategi Adaptasi

Adaptasi dan perubahan adalah dua sisi mata uang yang tidak terpisahkan bagi setiap makhluk hidup. Adaptasi berlaku bagi setiap makhluk hidup dalam kondisi lingkungan yang senantiasa berubah (Helmi dan Satria, 2012). Bennet (1976) memandang adaptasi sebagai suatu perilaku responsif manusia terhadap perubahan-perubahan lingkungan yang terjadi. Perilaku responsif tersebut memungkinkan mereka dapat menata sistem-sistem tertentu bagi tindakan atau tingkah lakunya, agar dapat menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi yang ada. Perilaku tersebut berkaitan dengan kebutuhan hidup, setelah sebelumnya melewati keadaan – keadaan tertentu dan kemudian membangun suatu strategi serta keputusan untuk menghadapi keadaan selanjutnya. Dengan demikian, strategi adaptasi merupakan suatu strategi yang digunakan oleh manusia dalam masa hidupnya guna mengantisipasi perubahan lingkungan baik fisik maupun sosial. Sebagai suatu proses perubahan, adaptasi dapat berakhir dengan sesuatu yang diharapkan atau tidak diharapkan. Oleh karenanya, adaptasi merupakan suatu sistem interaksi yang berlangsung terus antara manusia dengan manusia dan antara manusia dengan ekosistemnya. Dengan demikian tingkah laku manusia dapat mengubah suatu lingkungannya atau sebaliknya, lingkungan yang berubah memerlukan suatu adaptasi yang selalu dapat diperbaharui agar manusia dapat bertahan dan melangsungkan kehidupannya (Bennet, 1976).

 Menurut Bennet (1976) terdapat tiga konsep kunci dalam memahami adaptasi, yaitu:

1. Adaptasi perilaku *(adaptive bahavior).* Konsep ini menunjuk pada cara-cara aktual masyarakat menemukan/merencanakan untuk memperoleh sumberdaya untuk mencapai tujuan dan memecahkan masalah. Adaptasi perilaku merupakan suatu pilihan tindakan dengan mempertimbangkan biaya yang harus dikembangkan dan hasil yang akan dicapai.
2. Adaptasi proses *(adaptive process).* Adaptasi proses adalah perubahan-perubahan yang ditunjukan melalui proses yang panjang dengan cara menyesuaikan strategi yang dipilihnya.
3. Strategi adaptasi *(adaptive strategies).* Strategi adaptasi merupakan pola umum yang terbentuk melalui banyak proses penyesuaian pemikiran masyarakat secara terpisah. Dalam hal ini masyarakat merespon permasalahan yang dihadapi dengan melakukan evaluasi terhadap alternatif yang mungkin dan konsekuensinya, serta berusaha menempatkan permasalahan tersebut dalam suatu desain strategi yang lebih luas untuk mengimbangi konflik kepentingan dari banyak pihak dimana ia mempertanggungjawabkan tindakannya.

Dalam konteks ekonomi masyarakat nelayan, adaptasi dikatakan sebagai tingkah laku strategis dalam memaksimalkan kesempatan hidup. Adaptasi bagi suatu kelompok nelayan, akan dapat memberikan kesempatan untuk bertahan hidup untuk keluarganya. Kehidupan nelayan umumnya sangat tergantung kepada sumberdaya perikanan (Mulyadi, 2007; Kusnadi, 2010). Hal ini menunjukan bahwa sumber pendapatan utama keluarga nelayan sebagian besar berasal dari hasil melaut, bahkan terkadang hanya satu – satunya sumber pendapatan utama keluarga. Isu pencabutan subsidi BBM dimaknai oleh nelayan sebagai suatu ancaman terhadap keberlanjutan perekonomian keluarga. Kondisi inilah yang kemudian menyebabkan muncul respon dan upaya beradaptasi oleh nelayan dalam menghadapi isu pencabutan subsidi BBM.

Gambar 4 menunjukan bentuk-bentuk strategi adaptasi masyarakat nelayan terhadap pencabutan subsidi BBM yang telah terjadi selama dua minggu pada Bulan Januari hingga Februari 2014. Pada saat itu, terdapat surat edaran Kepala Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) yang menyatakan bahwa kuota BBM subsidi jenis solar hanya berlaku untuk kapal nelayan berukuran kurang dari 30 GT. Secara umum, bentuk strategi adaptasi masyarakat nelayan dapat dikategorikan menjadi tiga strategi dimana strategi pertama menekankan kepada strategi yang berkaitan dengan penangkapan. strategi kedua merupakan bentuk strategi yang termasuk ke dalam kategori penangkapan namun dibedakan oleh penulis karena hasil pilihan nelayan bertolak belakang dengan strategi pertama. Strategi ketiga berkaitan dengan pilihan nelayan untuk bekerja diluar nelayan. Bentuk strategi adaptasi yang disetujui oleh sebagian besar nelayan adalah tidak melakukan aktivitas penangkapan. Nelayan berharap dengan tidak melakukan penangkapan, maka ikan tidak cukup tersedia untuk kebutuhan konsumsi masyarakat umum. Dengan demikian, mau tidak mau pengelola BBM akan kembali memberikan kuota BBM bersubsidi kepada nelayan.

1. Strategi Adaptasi Nelayan di Pelabuhan Muara Angke dan Muara Baru Terhadap Isu Pencabutan Subsidi BBM, 2014

Sumber: Data Primer Diolah, 2014

Keterangan:

***Strategi 1*** = Modifikasi BBM, Modifikasi Mesin, Mengurangi Jumlah BBM, Mengurangi Perbekalan, Mengurangi Trip Penangkapan, Mengurangi Jarak Melaut.

***Strategi 2*** = Tidak melakukan Penangkapan

***Strategi 3*** = Beralih Pekerjaan di Perikanan dan Non Perikanan, Mencari Solusi Melalui Kelompok

Berkaitan dengan strategi pertama, strategi adaptasi melalui modifikasi BBM menurut nelayan tidak dapat dilakukan karena modifikasi BBM melalui campuran solar dengan minyak tanah, oli atau air dapat membuat mesin cepat rusak. Modifikasi BBM mungkin saja dapat dilakukan apabila minyak tanah harganya lebih murah dibandingkan dengan solar (Wiyono, 2008). Namun sekarang, harga minyak tanah lebih mahal dibandingkan dengan solar. Strategi adapatasi dengan cara modifikasi mesin / membeli mesin baru yang bertujuan agar lebih hemat bahan bakar tampaknya juga sulit dilakukan. Ketiadaan biaya dan sudah terbiasanya dengan mesin yang lama menjadi alasan utama nelayan tidak menggunakan strategi adaptasi modifikasi mesin. Bentuk strategi adaptasi dengan cara mengurangi jumlah BBM, menurut nelayan juga tidak dapat dilakukan karena akan berdampak langsung pada jarak melaut. Padahal, kecenderungan nelayan mencari ikan adalah semakin jauh, bukan semakin dekat.

Pada strategi adaptasi mengurangi jumlah ransum, sebagian besar nelayan juga mengatakan tidak setuju karena akan berdampak langsung terhadap kinerja ABK. Selain itu, proporsi ransum terhadap biaya penangkapan juga relatif lebih rendah dibandingkan dengan harga bahan bakar. Strategi mengurangi jumlah trip penangkapan dan hari penangkapan juga tidak disetujui oleh nelayan. Nelayan beralasan bahwa jumlah trip dan hari penangkapan tidak dapat dibatasi karena sifat sumberdaya perikanan yang tidak dapat diprediksi yang kemudian akan berdampak kepada pendapatan yang diterima nelayan. Langkah adaptasi mengurangi jarak ke lokasi juga sepertinya tidak dapat dilaksanakan karena sebagian besar memiliki titik-titik koordinat penangkapan. Sehingga jika dilakukan pengurangan jarak ke lokasi penangkapan maka hasil tangkapan tidak dapat maksimal. Strategi pengurangan jumlah tenaga kerja seperti juga tidak dapat dilaksanakan oleh responden karena sudah ada pembagian kerja di antara awak kapal. Jika terjadi pengurangan jumlah ABK bisa dilakukan untuk kondisi mendesak untuk kapal-kapal besar yang menampung hingga 35 ABK. Pengurangan jumlah ABK biasa dilakukan jika jumlah ABK maksimal tidak tercapai karena kesulitan mendapatkan ABK.

Modifikasi bagi hasil pendapatan melaut juga tidak dapat dilaksanakan karena sudah diberlakukan sistem yang telah disepakati sebelumnya. Jika dilakukan perubahan sistem bagi hasil dan menyebabkan penurunan pendapatan maka sudah tentu mendapat penolakan dari sebagian besar awak kapal. Strategi adaptasi dengan cara beralih pekerjaan utama pada sektor perikanan, pekerjaan utama pada sektor non perikanan atau mencari pekerjaan sampingan merupakan strategi yang dipilih oleh sekitar 30% responden. Karena menurut mereka, harus mencari pekerjaan lain sebagai upaya untuk mencukupi kebutuhan hidup keluarganya. Sedangkan sisanya sebanyak 71% menyatakan tidak setuju dengan alasan sulit bagi nelayan untuk mencari pekerjaan lain karena keahlian mereka hanya menangkap ikan di laut. Ketika terjadi pencabutan subsidi BBM, strategi lain seperti mencari solusi bersama melalui kelompok atau koordinasi dengan pemerintah setempat juga tidak disetujui oleh sekitar 72% responden. Hal ini disebabkan tidak ada manfaatnya dari strategi tersebut dan pada akhirnya dampak kenaikan pencabutan subsidi BBM merupakan resiko yang harus ditanggung oleh setiap nelayan.

**KESIMPULAN DAN SARAN**

## KESIMPULAN

Kesimpulan yang dapat diberikan pada tulisan ini diantaranya adalah telah terjadi kebijakan pencabutan subsidi BBM selama dua minggu antara Bulan Januari – Februari tahun 2014 yang menyebabkan nelayan melakukan strategi adaptasi untuk mempertahankan keberlanjutan usahanya. Bentuk strategi adaptasi nelayan yang dilakukan pada saat tersebut adalah dengan tidak melakukan penangkapan ikan / berhenti beroperasi selama jangka waktu tertentu yang bertujuan agar kebijakan kuota BBM bersubsidi kembali diberikan kepada nelayan seluruhnya. Adapun terkait dengan persepsi nelayan terhadap kebijakan pencabutan subsidi BBM di kemudian hari menunjukan tidak setujunya sebagian besar masyarakat nelayan.

## SARAN

Saran yang dapat disampaikan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut: *pertama,* kebijakan pencabutan subsidi BBM terhadap sektor perikanan hendaknya dilakukan secara hati – hati dan cermat mengingat proporsi biaya untuk BBM lebih dari 70% terhadap total biaya penangkapan. *Kedua,* sedikitnya pilihan strategi adaptasi nelayan menunjukan ketergantungan yang tinggi nelayan terhadap sumberdaya perikanan, sehingga perlu dipikirkan alternatif sumber pekerjaan lain yang sesuai dengan karakteristik pekerjaan yang biasa dilakukan nelayan apabila pencabutan subsidi BBM benar-benar akan dilaksanakan. *Ketiga,* meningkatnya biaya operasional penangkapan akibat pencabutan subsidi BBM setidaknya harus dibarengi pula dengan peningkatan harga ikan hasil tangkapan nelayan melalui efisiensi saluran pemasaran dan peningkatan posisi tawar nelayan terhadap pedagang. Pada armada perikanan skala besar, perlu juga dipikirkan kembali sistem bagi hasil yang selama ini merugikan Anak Buah Kapal (ABK). *Keempat,* perlu dipikirkan dan didiskusikan kembali kepada siapa kebijakan pencabutan subsidi BBM ini akan diberlakukan. Pertimbangan yang harus diambil untuk menentukan penerima subsidi BBM tidak hanya dibedakan berdasarkan ukuran armada tetapi juga jarak ke lokasi penangkapan dan lama melaut.

# DAFTAR PUSTAKA

Anonim. 2014. Terbitkan Permen ESDM No 06 Tahun 2014, Nelayan Bisa Nikmati BBM Bersubsidi. <http://www.energitoday.com/2014/02/22/terbitkan-permen-esdm-no-6-tahun-2014-nelayan-bisa-nikmati-bbm-bersubsidi/>. (Diakses tanggal 25 Agustus 2014)

Bennet, J. W. 1976. The Ecological Transition: Cultural Anthropology and Human Action. New York: Pergamon Press Inc.

Dahuri, R., J. Rais., S. P. Ginting., dan M. J. Sitepu. 1996. Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu. Jakarta: PT. Pradnya Paramita.

Dartanto, T. 2012. Reducing Fuel Subsidies and The Implication on Fiscal Balance and Poverty In Indonesia: A Simulation Analysis*. Working Paper in Economics and Business. Volume II (6)*

Fauzi, A. 2005. Kebijakan Perikanan dan Kelautan Isu, Sistesis dan Gagasan. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Handoko, R., dan P. Patriadi. 2005. Evaluasi Subsidi Non BBM. *Kajian Ekonomi dan Keuangan. Vol 9 (4): 42 – 64.*

Helmi, A., dan A. Satria. 2012. Strategi Adaptasi Nelayan Terhadap Perubahan Ekologis. *Makara Sosial Humaniora. Vol 16 (1): 68 – 78.*

Kinseng, R. A. 2007. Konflik – konflik Sumberdaya Alam di Kalangan Nelayan di Indonesia*. Soladity. Vol 1(1): 87 – 104.*

Kompas. Rabu, 21 Mei 2014. Subsidi BBM Terus Membebani.

Kusnadi. 2000. Nelayan: Strategi Adaptasi dan Jaringan Sosial. Bandung [ID]: Humaniora Utama Press.

Muchlisin, Z. A., N. Fadli., A. M. Nasution., R. Astuti., Marzuki., dan D. Musni. 2012. Analisis Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) solar bagi nelayan di Kabupaten Aceh Besar, Provinsi Aceh. Depik. Vol 1 (2): 107 – 113

Mulyadi. 2007. Ekonomi Kelautan. Jakarta [ID]: PT. Raja Grafindo Persada

Utami, S. S. 2014. Kapal Nelayan 60 GT Boleh Pakai Solar Subsidi. <http://www.microsite.metrotvnews.com/metronews/read/2014/02/18/2/216945/Kapal-Nelayan-60-GT-Boleh-Pakai-Solar-Subsidi>. (Diakses tanggal 25 Agustus 2014)

Vicka, P. 2014. Konsumsi BBM Kapal Nelayan 25 Kiloliter per Bulan. <http://www.microsite.metrotvnews.com/metronews/read/2014/02/18/2/216985/Konsumsi-BBM-Kapal-Nelayan-25-Kiloliter-per-Bulan> . (Diakses tanggal 25 Agustus 2014)

Wiyono, E. S. 2008. Strategi Adaptasi Nelayan Cirebon, Jawa Barat. *Buletin PSP. Vol XVII (3): 356 – 361.*

Yesi, D. S., E. S. Luhur dan A. Zulham. 2012. Dampak Subsidi Solar terhadap Kelestarian Sumberdaya Ikan di Bitung, Sulawesi Utara. *Jurnal Sosek Kelautan Perikanan. Vol 7 (1): 1 – 17.*