

PENEGAKAN HUKUM DALAM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA PENYALAHGUNAAN SOLAR BERSUBSIDI NELAYAN DI WILAYAH PESISIR

*(Studi Kasus Penyelewengan Solar
Bersubsidi Nelayan di Kawasan Pulau
Baai, Kota Bengkulu)*

**M. Thoriq Dzaky Dhiyaul Haq¹, Akbar
Hidayat Fu Aditya², Stevri Iskandar³**

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas
Hukum, Universitas Bengkulu

Email: thoriq2909@gmail.com

Akbarhidayat526@gmail.com

st.iskandar@unib.ac.id

Abstrak

Solar bersubsidi merupakan penopang utama usaha nelayan kecil di wilayah pesisir Indonesia, termasuk Kota Bengkulu. Pemerintah menyalurkannya melalui Stasiun Pengisian Bahan Bakar Nelayan (SPBN) dan Penyalur Bahan Bakar Nelayan (SPBN/SPBB-N) dengan sistem surat rekomendasi yang didasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 dan Peraturan BPH Migas Nomor 2 Tahun 2023. Penelitian ini mengkaji kerangka hukum terkait penyalahgunaan mekanisme surat rekomendasi serta penegakan hukumnya, dengan menggunakan kasus penyalahgunaan BBM bersubsidi oleh nelayan di Pulau Baai, Kota Bengkulu, sebagai dasar analisis. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tindakan tersebut diatur secara jelas dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Namun, penegakan hukum masih terkendala oleh lemahnya pengawasan terhadap penerbitan rekomendasi di tingkat daerah, dan BPH Migas juga mengindikasikan adanya dugaan celah serupa di wilayah lain. Melalui teori Soerjono Soekanto dan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, penelitian ini menemukan bahwa sistem pengawasan yang lemah dan budaya hukum yang permisif menjadi penyebab utama berulangnya

pelanggaran. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan digitalisasi proses verifikasi, peningkatan pemeriksaan, serta penerapan sanksi administratif yang lebih tegas bagi pejabat yang lalai dalam menjalankan tugasnya.

Kata Kunci: *penegakan hukum, solar bersubsidi, surat rekomendasi, nelayan, wilayah pesisir*

Abstract

Subsidized diesel fuel is a vital resource for the operations of small-scale fishers in Indonesia's coastal areas, including Bengkulu City. The government supplies this fuel through dedicated fishing-community fueling stations (SPBN/SPBB-N) using a recommendation letter system mandated by Presidential Regulation No. 191 of 2014 and BPH Migas Regulation No. 2 of 2023. This study examines the legal framework governing these recommendation letters and the associated law enforcement, using cases of subsidized fuel usage by fishers in Pulau Baai, Bengkulu City, as a basis. A normative legal research method was employed, utilizing statutory, conceptual, and case-based approaches. The findings indicate that such actions are clearly regulated under Article 55 of Law No. 22 of 2001 concerning Oil and Gas, as amended by Law No. 6 of 2023. However, law enforcement remains hampered by weak oversight regarding the issuance of recommendation letters at the local level, and BPH Migas has indicated that similar issues likely exist in other regions. Drawing on the theories of Soerjono Soekanto and Lawrence M. Friedman, the study identifies a weak oversight system and a permissive legal culture as the primary causes of recurring violations. Consequently, the study recommends digitizing the verification process, enhancing inspections, and imposing stricter administrative sanctions on officials who fail to properly execute their duties.

Keywords: *law enforcement, subsidized diesel, recommendation letter, fishers, coastal area*

A. Pendahuluan

Nelayan kecil di pesisir Indonesia sangat bergantung pada bahan bakar minyak jenis solar, karena ini komponen biaya operasional terbesar setiap kali mereka melaut. Untuk membantu

meringankan biaya tersebut, pemerintah menyediakan solar bersubsidi khusus nelayan yang disalurkan melalui Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum Nelayan dan Solar Packed Dealer Nelayan, dengan syarat pembelian berupa surat rekomendasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak. Ketentuan ini diperjelas lebih lanjut melalui Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 2 Tahun 2023, yang mengatur bahwa surat rekomendasi harus diterbitkan oleh perangkat daerah sesuai sektor konsumen, termasuk sektor perikanan, dan memiliki masa berlaku tertentu (BPH Migas, 2023). Ketentuan ini juga sejalan dengan Undang Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang mengatur perlindungan bagi nelayan.

Masalahnya, mekanisme yang seharusnya mengamankan penyaluran solar bersubsidi ini justru sering disalahgunakan. Surat rekomendasi yang harusnya memastikan solar bersubsidi sampai ke nelayan kecil, pada praktiknya dipakai oknum untuk membeli dalam jumlah besar, lalu dijual kembali di luar peruntukannya dengan harga jauh di atas ketentuan. Kasus seperti ini bukan yang pertama terjadi. Kepolisian Resor Kampar pernah menangani kasus serupa yang berlanjut hingga persidangan di Pengadilan Negeri Medan (Husnaldi *et al.*, 2024). Pada pertengahan 2026, Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi mengakui secara terbuka bahwa ditemukan indikasi

penyalahgunaan surat rekomendasi di sejumlah daerah, di mana solar bersubsidi yang diperoleh melalui rekomendasi tersebut dijual kembali oleh oknum tertentu (BPH Migas, 2026).

Kasus serupa juga terjadi di Kota Bengkulu, tepatnya di kawasan Pulau Baai, pada pertengahan 2026. Direktorat Reserse Kriminal Khusus Polda Bengkulu mengamankan hampir lima ribu liter Biosolar yang disimpan dalam ratusan jeriken di sebuah gudang, dengan tersangka berinisial AS yang juga menjabat ketua himpunan nelayan setempat. Modusnya, tersangka memakai surat rekomendasi yang diterbitkan Unit Pelaksana Teknis Dinas Pelabuhan Perikanan Pulau Baai untuk mengumpulkan solar bersubsidi dari berbagai Solar Packed Dealer Nelayan, lalu menjualnya kembali dengan harga di atas ketentuan pemerintah, ¹bahkan melonjak tajam saat bahan bakar langka. Praktik ini berlangsung sekitar satu tahun sebelum akhirnya terbongkar, dan penyidik sampai menggeledah kantor Unit Pelaksana Teknis Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bengkulu karena diduga ada oknum dinas yang ikut menerbitkan rekomendasi tanpa mengikuti prosedur yang seharusnya.

Beberapa penelitian sebelumnya sudah membahas penegakan hukum terhadap penyalahgunaan solar bersubsidi, seperti kajian penerapan unsur pidana Pasal 55 di wilayah hukum Kepolisian Resor Pesisir Selatan (Abadi & Madjid, 2025), kajian efektivitas penegakan hukum di wilayah hukum Kepolisian Resor Kampar yang menemukan modus modifikasi tangki kendaraan dan kerja sama dengan operator

¹ Abadi, B. F., & Madjid, N. V. (2025). Application of elements of criminal acts of abuse of transportation and/or subsidized fuel oil trading.

Journal of Sakato Ekasakti Law Review, 4(1), 76-84.

stasiun pengisian bahan bakar (Husnaldi et al., 2024), serta kajian penalaran hukum dalam penanganan perkara penyalahgunaan bahan bakar minyak bersubsidi (Rahman & Abadi, 2025). Namun penelitian penelitian tersebut lebih banyak membahas modus di jalur distribusi umum, seperti pemalsuan pelat kendaraan atau kerja sama dengan operator penyalur, dan belum banyak membahas penyalahgunaan surat rekomendasi resmi yang diterbitkan instansi daerah khusus untuk nelayan sebagai modus tersendiri. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan mengkaji pengaturan hukum terhadap penyalahgunaan mekanisme surat rekomendasi dalam penyaluran solar bersubsidi nelayan, sekaligus menganalisis faktor faktor yang memengaruhi penegakan hukumnya. Rumusan masalah dalam penelitian ini ada dua. Pertama, bagaimana pengaturan hukum terhadap penyalahgunaan mekanisme surat rekomendasi dalam penyaluran bahan bakar minyak jenis solar bersubsidi nelayan di Indonesia. Kedua, bagaimana penegakan hukum terhadap tindak pidana penyalahgunaan solar bersubsidi nelayan ditinjau dari teori penegakan hukum Soerjono Soekanto dan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, dengan kasus Pulau Baai, Kota Bengkulu, sebagai bahan kajian.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode normatif, dengan menganalisis Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 mengenai Minyak dan Gas Bumi, Undang Undang Nomor 6 Tahun 2023 terkait Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, Peraturan Presiden Nomor 191

Tahun 2014, serta Undang Undang Nomor 45 Tahun 2009 mengenai Perikanan. Selain itu, juga diterapkan cara konseptual dengan merujuk pada teori penegakan hukum oleh Soerjono Soekanto dan teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman, serta menggunakan pendekatan studi kasus, khususnya kasus penyalahgunaan solar bersubsidi oleh nelayan di Pulau Baai, Kota Bengkulu, sebagai analisis penerapan norma dalam praktik.

Sumber hukum yang digunakan terdiri dari sumber hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan sebelumnya, sumber hukum sekunder yang mencakup buku, jurnal ilmiah baik nasional maupun internasional, serta penelitian sebelumnya yang relevan, dan sumber hukum tersier yang berupa kamus hukum dan artikel media resmi yang memuat kronologi kasus Pulau Baai. Teknik pengumpulan sumber hukum dilakukan melalui penelitian pustaka, dengan pengumpulan dan analisis dokumen hukum serta literatur yang berhubungan dengan objek kajian. Sumber hukum yang sudah dikumpulkan kemudian akan dianalisis dengan pendekatan kualitatif menggunakan metode deskriptif preskriptif, yaitu dengan memaparkan regulasi yang ada dan memberikan penilaian terhadap kesesuaian penerapannya dalam kasus spesifik yang diteliti (Marzuki, 2021).

C. Hasil dan Pembahasan

1. Pengaturan Hukum terhadap Penyalahgunaan Mekanisme Surat Rekomendasi Solar Bersubsidi Nelayan

Penyediaan bahan bakar minyak bersubsidi bagi nelayan kecil diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan

Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak, yang menempatkan nelayan sebagai salah satu konsumen jenis bahan bakar minyak tertentu. Penyalurannya dilakukan melalui Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum Nelayan dan Solar Packed Dealer Nelayan, dengan syarat administratif berupa surat rekomendasi yang membuktikan bahwa pembeli benar merupakan nelayan aktif sesuai kuota yang ditetapkan. Surat rekomendasi inilah yang seharusnya menjadi alat kontrol utama, tapi kalau pengawasannya lemah, alat ini justru bisa dijadikan celah untuk disalahgunakan.

Ketentuan Perpres tersebut kemudian dibahas lebih rinci melalui Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penerbitan Surat Rekomendasi untuk Pembelian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus Penugasan, yang merupakan penyempurnaan dari Peraturan BPH Migas Nomor 17 Tahun 2019. Peraturan ini mengatur bahwa surat rekomendasi wajib diterbitkan dan ditandatangani oleh perangkat daerah sesuai sektor konsumen, termasuk sektor perikanan, dengan masa berlaku tertentu serta memuat identitas penerima, jenis usaha, dan alokasi volume bahan bakar yang diperbolehkan, dan secara tegas melarang bahan bakar hasil rekomendasi tersebut dijual kembali kepada pihak lain (BPH Migas, 2023). Aturan ini kemudian diperbarui lagi melalui Peraturan BPH Migas Nomor 4 Tahun 2025 yang berlaku sejak 22 Desember 2025, yang mempertegas bahwa bahan bakar hasil surat rekomendasi hanya boleh dipakai untuk kebutuhan sendiri dan tidak boleh diperjualbelikan. Jadi ada beberapa aturan yang saling berkaitan di sini, mulai dari Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014

sebagai kebijakan pokok, Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 juncto Undang Undang Nomor 6 Tahun 2023 sebagai dasar larangan dan ancaman pidana, sampai Peraturan BPH Migas Nomor 2 Tahun 2023 sebagai petunjuk teknis penerbitan surat rekomendasi, yang justru menjadi objek penyalahgunaan dalam kasus Pulau Baai.

Dari segi hukum pidananya, larangan penyalahgunaan bahan bakar minyak bersubsidi diatur dalam Pasal 55 Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, yang menyatakan setiap orang yang menyalahgunakan pengangkutan dan atau niaga bahan bakar minyak yang disubsidi pemerintah dapat dipidana penjara paling lama enam tahun dan denda paling tinggi enam puluh miliar rupiah. Ketentuan ini didukung oleh Pasal 53 dan Pasal 54 yang mengatur pidana bagi kegiatan niaga tanpa izin usaha serta pemalsuan bahan bakar minyak, dan Pasal 58 yang membuka kemungkinan pidana tambahan berupa pencabutan hak atau perampasan barang hasil tindak pidana (Ortax, 2001). Pasal 55 ini tetap dipertahankan substansinya setelah ada perubahan melalui Undang Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yang antara lain menata ulang kewenangan pengaturan dan pengawasan hilir minyak dan gas bumi melalui Badan Pengatur.

Perlindungan terhadap nelayan sebagai kelompok yang berhak menerima manfaat subsidi juga diatur dalam Undang Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang menegaskan tanggung jawab negara untuk memberdayakan nelayan kecil. Ketika surat

rekomendasi yang seharusnya memastikan subsidi sampai ke nelayan justru dipakai untuk mengumpulkan solar dalam jumlah besar lalu dijual kembali, perbuatan ini melanggar Pasal 55 Undang Undang Migas dan ketentuan teknis Peraturan BPH Migas, sekaligus bertentangan dengan tujuan perlindungan yang diatur dalam undang undang perikanan tersebut. Dari sini terlihat bahwa aturan hukum yang ada sebenarnya sudah cukup lengkap untuk menjerat pelaku penyalahgunaan surat rekomendasi solar bersubsidi nelayan, baik dari sisi larangan pidana, ketentuan teknis administratif, maupun tujuan perlindungan sosial yang ingin dicapai.

2. Konstruksi Hukum Kasus Penyelewengan Solar Bersubsidi Nelayan di Pulau Baai

Kasus penyelewengan solar bersubsidi di Pulau Baai bermula dari pengungkapan yang dilakukan oleh Direktorat Reserse Kriminal Khusus Kepolisian Daerah Bengkulu. Dalam pengungkapan tersebut ditemukan ratusan jeriken berkapasitas tiga puluh lima liter yang berisi penuh Biosolar di sebuah gudang di kawasan Kampung Melayu, Kota Bengkulu, dengan total volume mencapai hampir lima ribu liter. Bahan bakar tersebut dikumpulkan oleh tersangka berinisial AS dari sejumlah Solar Packed Dealer Nelayan dengan memanfaatkan surat rekomendasi yang diterbitkan oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas Pelabuhan Perikanan Pulau Baai. Tersangka, yang berkedudukan sebagai ketua himpunan nelayan di Kota Bengkulu, menjual kembali solar tersebut kepada pihak di luar peruntukan nelayan dengan harga rata rata sepuluh ribu rupiah per liter,

dan harga tersebut dapat meningkat lebih tinggi lagi pada saat terjadi kelangkaan bahan bakar di pasaran. Praktik ini telah berlangsung selama kurang lebih satu tahun dan diduga memanfaatkan minimnya pemahaman nelayan kecil terhadap mekanisme penyaluran solar bersubsidi yang seharusnya menjadi hak mereka. Atas perbuatan tersebut, tersangka dijerat dengan Pasal 55 Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi juncto Pasal 40 angka 9 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.²

Perbuatan tersangka dapat dinilai telah memenuhi unsur unsur yang terkandung dalam Pasal 55 Undang Undang Minyak dan Gas Bumi. Unsur setiap orang terpenuhi karena tersangka AS berkedudukan sebagai subjek hukum perorangan yang bertindak secara mandiri dalam melakukan pengumpulan dan penjualan solar bersubsidi. Unsur menyalahgunakan pengangkutan dan atau niaga terpenuhi melalui rangkaian tindakan mengumpulkan solar dari berbagai penyalur resmi kemudian menjualnya kembali kepada pihak yang tidak berhak. Adapun unsur bahan bakar minyak yang disubsidi oleh pemerintah terpenuhi karena objek yang diperjualbelikan merupakan Biosolar yang secara khusus diperuntukkan bagi nelayan kecil (Jurnal Sakato Ekasakti Law Review, 2025).

Hal yang membedakan kasus ini dengan kasus penyalahgunaan bahan bakar minyak bersubsidi pada umumnya terletak pada adanya unsur legalitas semu, yaitu penggunaan surat rekomendasi resmi sebagai sarana untuk menutupi praktik penyimpangan yang terjadi. Keberadaan

² Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Pasal 55, sebagaimana

diubah dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, Pasal 40 angka 9

surat rekomendasi tersebut membuat perbuatan pelaku tampak sah secara administratif, padahal secara substansi merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang dalam proses penerbitan rekomendasi oleh instansi terkait. Pengembangan penyidikan yang berlanjut hingga dilakukannya penggeledahan terhadap kantor Unit Pelaksana Teknis Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bengkulu semakin memperkuat dugaan bahwa persoalan ini tidak hanya bersumber dari tindakan seorang pelaku, melainkan juga berkaitan dengan lemahnya sistem pengawasan administratif pada instansi penerbit rekomendasi itu sendiri.

3. Analisis Penegakan Hukum Berdasarkan Teori Soerjono Soekanto

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu faktor hukum itu sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan (Soekanto, 2016).³ Dalam ketentuan Pasal 55 Undang Undang Minyak dan Gas Bumi sebenarnya sudah cukup tegas dalam mengatur larangan serta ancaman pidana. Namun, aturan teknis mengenai tata cara verifikasi dan pengawasan penerbitan rekomendasi di tingkat daerah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014, masih belum dilengkapi mekanisme kontrol silang yang memadai antara instansi penerbit rekomendasi dan pihak penyalur bahan bakar. Kekosongan pada tataran teknis inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh tersangka untuk mengumpulkan

rekomendasi secara berulang tanpa terdeteksi.⁴

Kepolisian Daerah Bengkulu sebenarnya sudah bertindak cukup responsif begitu indikasi penyimpangan ini tercium, hal ini terlihat dari penetapan tersangka dan penyitaan barang bukti yang berlangsung dalam waktu relatif singkat, serta pengembangan penyidikan hingga penggeledahan instansi terkait. Meski demikian, fakta bahwa praktik ini baru terungkap setelah berjalan kurang lebih satu tahun menunjukkan bahwa persoalan sebenarnya bukan pada lambatnya penindakan, melainkan pada lemahnya kemampuan deteksi dini di tingkat pengawasan rutin. Faktor sarana dan fasilitas turut menjadi penyebab munculnya celah ini, sebab proses penerbitan rekomendasi di Pulau Baai masih dilakukan secara manual dan belum didukung basis data terintegrasi yang mampu mendeteksi apabila satu pihak mengajukan rekomendasi secara berulang atau melebihi batas kebutuhan wajar nelayan.

Faktor masyarakat juga memiliki peran penting dalam kasus ini. Nelayan kecil yang seharusnya menjadi penerima manfaat subsidi umumnya berada pada posisi tawar yang lemah dan sangat bergantung pada tokoh informal, seperti ketua himpunan nelayan, untuk mengurus keperluan administratif mereka. Kondisi inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh pihak yang justru seharusnya melindungi kepentingan mereka. Pola ketergantungan semacam ini sejalan dengan kajian budaya hukum yang menunjukkan bahwa lemahnya budaya hukum di masyarakat tercermin dari

³ Soerjono Soekanto, Faktor Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Jakarta: Rajawali Pers, 2016)

⁴ Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak.

tingginya sikap permisif terhadap pelanggaran dan rendahnya keteladanan dari pihak yang seharusnya menjadi rujukan kepatuhan, sehingga masyarakat cenderung memilih jalur informal yang mereka percaya daripada menempuh prosedur formal yang sebenarnya dibuat untuk melindungi hak mereka sendiri (Putra dkk., 2025).

Faktor kebudayaan tampak dari kebiasaan menitipkan pengurusan rekomendasi kepada tokoh setempat, yang dianggap wajar dan tidak menimbulkan kecurigaan. Pola relasi semacam ini, sering menjadi akar dari lemahnya penegakan hukum di tingkat masyarakat, karena kepercayaan sosial dijadikan jalan pintas untuk melewati prosedur formal yang sesungguhnya dibuat demi melindungi kepentingan bersama (Rahayu dkk., 2020). Bahwa persoalan ini tidak berdiri sendiri juga diperkuat oleh temuan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi pada pertengahan tahun 2026, yang mengindikasikan pola serupa berupa penerbitan surat rekomendasi tidak sesuai peruntukan di sejumlah daerah lain. Temuan ini menunjukkan bahwa lemahnya faktor sarana, masyarakat, dan budaya hukum dalam kasus Pulau Baai bukan sekadar penyimpangan lokal, melainkan mencerminkan pola yang bersifat nasional (BPH Migas, 2026).

4. Analisis Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Lawrence M. Friedman berpendapat bahwa keberhasilan suatu sistem hukum ditentukan oleh tiga unsur yang saling berkaitan, yaitu struktur hukum, substansi

hukum, dan budaya hukum (Friedman, 2009).⁵ Teori ini banyak digunakan dalam penelitian hukum pidana maupun administrasi negara di Indonesia untuk menjelaskan mengapa suatu norma yang secara tekstual sudah memadai tetap gagal berjalan efektif di lapangan misalnya, menggunakan kerangka struktur, substansi, dan budaya hukum dari Friedman untuk menjelaskan mengapa penegakan hukum pidana dalam Undang Undang Penataan Ruang tetap lemah meskipun pelanggaran kerap terjadi. Menurut penelitian tersebut, kelemahan yang sesungguhnya terletak pada koordinasi antarlembaga dan rendahnya kepatuhan pelaku usaha, bukan pada ketiadaan norma. Optimalisasi kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi di Indonesia banyak terhambat oleh budaya hukum aparat penegak yang belum sepenuhnya berorientasi pada penindakan tuntas kSiagian, 2023). Kedua penelitian tersebut memperlihatkan bahwa unsur struktur kelembagaan dan budaya hukum, bukan semata substansi norma, yang paling sering menjadi titik lemah efektivitas penegakan hukum di Indonesia. Pola yang sama juga tampak jelas dalam kasus Pulau Baai.

Kasus Pulau Baai memperlihatkan adanya tumpang tindih kewenangan antara Unit Pelaksana Teknis Dinas Kelautan dan Perikanan yang menerbitkan surat rekomendasi dengan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi serta Pertamina Patra Niaga yang berwenang atas distribusi fisik bahan bakar. Tidak adanya jalur koordinasi data yang efektif di antara kedua pihak ini sejalan dengan pola fragmentasi kelembagaan yang juga menjadi titik lemah

⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 2009)

dalam penelitian Saputri dkk. (2020). Struktur yang terfragmentasi semacam ini menyulitkan upaya deteksi dini terhadap pola pengajuan rekomendasi yang mencurigakan.

Meskipun Pasal 55 Undang Undang Migas dan Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 2 Tahun 2023 sudah cukup memadai untuk menjerat pelaku secara pidana serta menegaskan larangan penjualan kembali bahan bakar hasil rekomendasi, sampai saat ini belum ada pengaturan yang cukup rinci mengenai sanksi administratif bagi pejabat penerbit rekomendasi yang lalai atau menyalahgunakan wewenangnya. Akibatnya, penindakan cenderung berhenti pada pelaku di lapangan tanpa menyentuh akar penyimpangan yang terjadi di tingkat birokrasi. Kekosongan substansi semacam ini konsisten dengan temuan Rahman (2025), yang menyoroti bahwa kebijakan distribusi dan penjualan bahan bakar bersubsidi justru sering disalahgunakan oleh personel yang berada dalam rantai distribusi resmi itu sendiri. Ditinjau dari budaya hukum, masih kuatnya kepercayaan masyarakat pesisir kepada tokoh nonformal, sebagaimana telah dianalisis sebelumnya bahwa kesadaran hukum masyarakat terhadap pentingnya prosedur formal dalam pengurusan subsidi masih perlu terus dibangun. .

D. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan analisis masalah tersebut, dapat disimpulkan bahwa dari segi regulasi, perlindungan hukum terhadap penyalahgunaan bahan bakar solar bersubsidi oleh nelayan sebenarnya sudah cukup memadai. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas

Bumi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, memberikan dasar hukum yang jelas untuk penindakan. Aturan ini juga didukung oleh Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 yang mengatur mekanisme distribusi khusus bagi nelayan, serta Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan yang secara umum mengedepankan perlindungan kepentingan nelayan. Masalahnya adalah, meskipun aturan tersebut telah tertulis dengan lengkap, pelaksanaannya di lapangan tidak selalu berjalan mulus. Kasus penyalahgunaan solar bersubsidi di Pulau Baai, Kota Bengkulu, menunjukkan dengan jelas bagaimana celah aturan masih bisa dimanfaatkan. Hal ini terutama disebabkan oleh kurangnya koordinasi yang baik antarinstansi pemerintah, ketergantungan nelayan kecil yang tinggi terhadap tokoh informal untuk mengurus dokumen mereka, serta kebiasaan umum yang menganggap wajar jika pengurusan dokumen diserahkan kepada pihak lain. Jika ditinjau melalui teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, masalah ini bukan sekadar soal kurangnya standar, melainkan juga struktur yang terfragmentasi antara instansi penerbit rekomendasi dan instansi pengawas distribusi. Selain itu, belum ada aturan yang jelas mengenai sanksi administratif bagi pejabat yang lalai dalam menjalankan tugas penerbitan rekomendasi.

Daftar Pustaka

Abadi, B. F., & Madjid, N. V. (2025). Application of elements of criminal acts of abuse of transportation and/or subsidized fuel oil trading. *Journal of Sakato Ekasakti Law Review*, 4(1), 76-84.

- Authentix. (2013). Stop fuel fraud: The economic, environmental, and human cost of fuel fraud. Authentix Inc.
- BPH Migas. (2023). Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penerbitan Surat Rekomendasi untuk Pembelian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus Penugasan.
- BPH Migas. (2025). Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 4 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 2 Tahun 2023.
- BPH Migas. (2026, 11 Juni). BPH Migas perkuat pengawasan, jaga penyaluran BBM subsidi tepat sasaran [Siaran pers]. <https://www.bphmigas.go.id>
- Friedman, L. M. (2009). Sistem hukum: Perspektif ilmu sosial (M. Khozim, Terj.). Nusa Media.
- Husnaldi, H., Saputra, R. P., & Miswar, M. (2024). Penegakan hukum tindak pidana larangan niaga bahan bakar minyak bersubsidi berdasarkan Pasal 55 Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi di wilayah hukum Polres Kampar. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 8(2), 18269-18277.
- Jurnal Sakato Ekasakti Law Review. (2025). Penerapan unsur tindak pidana penyalahgunaan pengangkutan dan/atau niaga bahan bakar minyak bersubsidi. *Journal of Sakato Ekasakti Law Review*, 4(1).
- Lockwood, M. (2015). Fossil fuel subsidy reform, rent management and political fragmentation in developing countries. *New Political Economy*, 20(4), 475-494.
- Marzuki, P. M. (2021). Penelitian hukum (Edisi revisi). Kencana Prenada Media Group.
- Putra, H. A. F., Bangun, J. A. C., Pradipta, F. S., & Sari, E. K. (2025). Membangun budaya hukum yang kuat untuk mendukung supremasi hukum. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3(2), 983-990.
- Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak.
- Rahayu, D. P., Faisal, F., Sari, R., & Satrio, N. (2020). Law enforcement in the context of legal culture in society. *Law Reform*, 16(2), 276-289.
- Rahman, A. (2025). Subsidized fuel distribution and sales policy abused by Pertamina personnel. *De Jure Critical Laws Journal*, 6(1), 217-233.
- Rahman, H., & Abadi, S. (2025). The role of legal reasoning in law enforcement of subsidized fuel oil misuse. *Law and Humanity*, 3(1), 24-42.
- Saputri, F., Prangsi, D., & Wijaya, R. (2020). Kajian yuridis efektivitas penegakan hukum pidana dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. *Padjadjaran Law Review*, 8(2).
- Siagian. (2023). Optimalisasi teori sistem hukum Lawrence Meir Friedman

dalam kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi di Indonesia. JUSTICES: Journal of Law, 2(4), 195.

Soekanto, S. (2016). Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum. Rajawali Pers.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2013). Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat. Rajawali Pers.

Undang Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang Undang.

Undang Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Undang Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Polda Bengkulu. (2026, Mei 11). Penyelewengan solar bersubsidi nelayan di kawasan Pulau Baai, Kota Bengkulu [Keterangan pers Kasubdit Tipidter Ditreskrimsus Polda Bengkulu]. Sebagaimana diberitakan Kompas, Detik, Antara Bengkulu, RRI, dan Tribun Bengkulu.