

Konstitusionalitas Kebijakan Belanja Subsidi Bahan Bakar Minyak dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

M. Zainul Abidin

Kementerian Keuangan
Jl. Wahidin 1, Jakarta Pusat 10710
E-mail: abidinmz@gmail.com

Naskah diterima: 28/03/2013 revisi: 08/04/2013 disetujui: 06/05/2013

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kesesuaian antara kebijakan subsidi BBM dalam APBN dengan UUD 1945 dan arah kebijakan subsidi berdasarkan Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945. Penelitian ini menggunakan studi kepustakaan. Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif berdasarkan perundang-undangan, teori yang berkaitan dalam bidang keuangan publik dan konstitusi. Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa kebijakan subsidi BBM telah sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam perkembangannya, kebijakan BBM bersubsidi berpotensi tidak selaras dengan prinsip efisiensi berkeadilan, keberlanjutan, dan berwawasan lingkungan (Pasal 33 ayat 4). Berdasarkan Pasal 34 ayat (1) dan (2) UUD 1945, kebijakan subsidi difokuskan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat miskin, lemah dan tidak mampu.

Kata kunci: Subsidi BBM, APBN, UUD 1945

Abstract

The aims of this research was first, examining the harmony of the policy of fuel subsidy in the State Budget Law based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and second, observing the subsidy policy can be taken under Article 33 and 34 of the Constitution. This research used the literature studies. Data obtained from literature studies were discriptively and qualitativly analyzed used by the laws and public finance theories.

It was concluded that the allocation policy of fuel subsidy in the budget in accordance with Article 23 paragraph (1) and Article 33 paragraph (3), ie in order to achieve maximum prosperity for the people. In the current situation, the policy of subsidized fuel does not accord the principle of efficiency with justice, continuity, and environmental perspective (Article 33, paragraph 4). Pursuant to Article 34 paragraph (1) and (2) Constitution, the subsidy policy should be focused to meet the needs of the poor / impoverished persons, inadequate and underprivileged.

Keywords: *fuel-fossil subsidy, state budget, The 1945 Constitution*

PENDAHULUAN

Indonesia menikmati pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam beberapa tahun terakhir. Pendapatan masyarakat telah meningkat. Pada tahun 2010, pendapatan per kapita penduduk Indonesia sebesar US\$ 2981. Pada tahun 2012, pendapatan per kapita sebesar US\$3660, menjadikan Indonesia masuk jajaran negara-negara berpendapatan per kapita tingkat menengah.

Nilai PDB dan Pendapatan Per Kapita Indonesia

Tahun	PDB (US\$ Billion)	Pendapatan Perkapita (US\$)
2010	708.378	2.981
2011	846.450	3.512
2012	894.854	3.660

Sumber: Prospek Perekonomian Indonesia Tahun 2013. www.setneg.go.id (tanggal akses 14 Maret 2013)

Jumlah penduduk Indonesia mencapai 255 juta jiwa. Besarnya jumlah penduduk menciptakan beragam kebutuhan yang semakin meningkat. Seiring perkembangan masyarakat, tuntutan kebutuhan semakin banyak dan beragam. Selain itu, penyebaran penduduk yang secara geografis berjauhan menimbulkan kendala pemerataan pembangunan. Kesejahteraan yang dicita-citakan belum dirasakan secara merata. Hal ini tampak jumlah penduduk miskin sebanyak 29,13 juta jiwa (11,96 persen).

Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menyejahterakan rakyat. Rakyat semakin sejahtera apabila pelayanan Pemerintah semakin baik dan merata. Pelayanan tersebut termasuk menyediakan berbagai barang/jasa kebutuhan

masyarakat. Pertambahan jumlah penduduk dan kondisi geografis yang luas mengakibatkan tanggung jawab yang dipikul oleh pemerintah semakin berat. Di sisi lain, penyediaan barang/jasa membutuhkan dukungan keuangan yang sangat besar.

Upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat dituangkan dalam UU APBN yang ditetapkan setiap tahun. Salah satu kebijakan yang ditempuh dengan mengalokasikan subsidi dalam rangka penyediaan Bahan Bakar Minyak (BBM) dengan harga terjangkau. UU APBN 2013 mengalokasikan subsidi BBM sekitar Rp 146 triliun. Dari jumlah tersebut, Premium dan BBN (Bio Premium) merupakan jumlah terbesar dengan nilai sekitar Rp 87 triliun, minyak tanah Rp 8 triliun, serta minyak solar dan BBN (Bio Solar) Rp 51 triliun.¹ Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2012 tentang Harga Jual Eceran dan Konsumen Pengguna Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, harga satu liter premium/bensin atau solar ditetapkan sebesar Rp4500. Untuk minyak tanah, pemerintah memberikan subsidi sehingga harga jual di tingkat Terminal BBM sebesar Rp2500. Adapun harga jual eceran tertinggi minyak tanah kepada masyarakat ditetapkan oleh kepala daerah.

BBM merupakan komoditas strategis bagi masyarakat dan salah satu komoditas penting bagi pembangunan. Oleh karena itu, negara berkepentingan menyediakan BBM bagi masyarakat luas. Di sisi lain, tuntutan pembangunan yang adil dan merata semakin luas yang membutuhkan dukungan keuangan. Di tengah keterbatasan pendanaan APBN, muncul dilema dalam kebijakan alokasi APBN, khususnya dikaitkan dengan pencapaian masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, diperlukan analisis atas kebijakan alokasi belanja subsidi BBM atas perkembangan subsidi tersebut dan kepastian arah pencapaian tujuan negara.

Pemberian subsidi BBM kepada rakyat seharusnya mendukung pencapaian tujuan masyarakat adil sejahtera. Sejak Tahun Anggaran 1977/1978, negara senantiasa mengalokasikan anggaran subsidi. Namun seiring peningkatan kesadaran masyarakat, subsidi BBM perlu ditinjau lagi dalam hubungannya dengan upaya pemerataan dan keadilan kesejahteraan. Selain itu, adanya amandemen UUD 1945 kiranya mendorong/menarik untuk dilakukan penelitian, khususnya terkait relevansi/kesesuaian antara kebijakan subsidi BBM dengan pesan/nilai/norma konstitusi setelah amandemen. Alokasi subsidi BBM bagi masyarakat perlu dinilai dengan UUD 1945 hasil amandemen sehingga pengelolaan keuangan negara dapat diyakini menuju arah yang tepat sesuai dengan arah yang dicita-citakan.

¹ Nota Keuangan APBN 2013 h. 4-110.

Kebijakan alokasi subsidi BBM menimbulkan dilema. Berbagai kajian menunjukkan kebijakan ini telah salah sasaran dan menghambat keberlanjutan pembangunan. Namun di sisi lain, masyarakat masih menginginkan adanya subsidi BBM. Adanya dilema tersebut menjadi daya tarik penulis untuk melakukan kajian mengenai kebijakan subsidi BBM berdasarkan konstitusi. Adanya kesesuaian antara kebijakan subsidi BBM dan tujuan negara akan meningkatkan keyakinan tercapainya situasi dan kondisi masyarakat yang adil dan makmur.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah kebijakan subsidi BBM di dalam UU APBN telah sesuai dengan Pasal 33 dan 34 UUD 1945?
2. Bagaimana kebijakan subsidi yang sesuai dengan Pasal 33 dan 34 UUD 1945?

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif karena bertujuan memberikan gambaran dan penjelasan secara tertulis terhadap obyek penelitian. Proses analisis dilakukan menggunakan norma-norma hukum (undang-undang), teori keuangan publik serta penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dengan BBM bersubsidi.

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan teknik studi literatur. Data dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan yang berhubungan dengan topik kajian untuk mendapatkan data sekunder. Data kualitatif yang telah dikumpulkan disusun mengikuti alur sistematika pembahasan.

PEMBAHASAN

A. Keuangan Publik, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial

Tujuan negara di bidang perekonomian sebagaimana termaktub di dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta dengan berdasarkan pada prinsip keadilan sosial.² Kesejahteraan umum (*general welfare*) mempunyai pengertian yang luas, di dalamnya termasuk kesejahteraan yang bersifat sosial (*social welfare*) dan kesejahteraan secara material (*economic welfare*), meliputi seluruh aspek kehidupan.³ Adapun makna kesejahteraan umum mencakup upaya menjaga

² Jimly Asshiddiqie. 2010. Konstitusi Ekonomi. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 248.

³ Otong Rosadi. 2006. *Memajukan Kesejahteraan Umum: Amanah Konstitusional*. Jurnal Hukum Respublica, Vol.5, No.2, Tahun 2006, h. 237 – 250.

ketersediaan pendidikan bagi semua warga, pelayanan kesehatan yang memadai, perumahan yang layak, serta pekerjaan dan penghidupan yang layak.⁴

Batang tubuh UUD 1945 memuat Bab XIV memuat ketentuan yang mengatur Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Adapun konsep negara kesejahteraan Indonesia bukan semata-mata lahir berdasarkan asumsi dari tanggung jawab negara mengambil peran (intervensi) karena kegagalan ekonomi pasar, tetapi lebih karena tanggung jawab yang diembannya sejak pertama didirikan sebagai negara bangsa (*nation state*).⁵ Di dalam UUD 1945 Pasca Amandemen yang dapat dikategorikan sebagai kaidah konstitusi bagi pengaturan negara di bidang kesejahteraan umum (*people/general welfare*) itu meliputi Pasal 27 Ayat (2), Pasal 28A sampai Pasal 28J, Pasal 29, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34.

UUD 1945 mengharuskan pemerintah untuk campur tangan dalam perekonomian dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Guna mencapai tujuan negara, khususnya di bidang belanja negara/belanja publik, dilakukan pengaturan terkait anggaran pendapatan dan belanja negara dan keuangan negara (Bab VIII), hak-hak asasi manusia dan warga negara di bidang ekonomi dan kesejahteraan rakyat (Bab XA), tentang pendidikan bagi warga negara (Bab XIII), dan khusus mengenai kebijakan perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial (Bab XIV).⁶

UUD 1945 Bab VIII Pasal 23 UUD 1945 ayat (1) menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata kemakmuran merupakan kata benda yang bermakna keadaan makmur. Kata makmur merupakan kata sifat yang berarti serba kecukupan dan tidak kekurangan.⁷ Dengan demikian, dapat dipahami bahwa penetapan alokasi belanja publik dalam APBN ditujukan untuk mencukupi kebutuhan seluruh masyarakat.

APBN yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang harus merefleksikan kepentingan rakyat untuk berdaulat atas hak yang dimilikinya bagi kemajuan bangsa dan negara. Pengaturan terkait anggaran pendapatan dan

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 248.

⁷ <http://pusatbahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>, diakses tanggal 2 November 2011.

belanja negara dan keuangan negara harus diarahkan sebagai pedoman kebijakan yang sesuai dengan tujuan yang ingin dilaksanakan negara dan sesuai dengan alat-alat politik ekonomi yang ingin dipergunakan negara untuk mencapai tujuan nasional dan kepentingan rakyat.⁸

Terdapat tiga istilah berbeda yang dalam UUD 1945 digunakan secara bergantian dan sering dianggap sama arti yaitu Kesejahteraan Sosial (judul Bab XIV), Kemakmuran Rakyat (Pasal 23 ayat (1) dan 33 ayat (3)), dan Kesejahteraan Rakyat (Pembukaan).⁹ Adapun istilah kesejahteraan rakyat semakna dengan istilah kesejahteraan umum. Jadi, istilah kemakmuran rakyat memiliki makna yang hampir sama dengan kesejahteraan umum/sosial.¹⁰

Peningkatan taraf hidup masyarakat memerlukan proses pembangunan nasional dan pemerataan hasil-hasilnya. Masyarakat perlu diberikan kesempatan seluas-luasnya untuk bekerja dan meningkatkan pendapatan. Pemerintah berperan / berfungsi dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi untuk meningkatkan standar kehidupan penduduk pada tingkat yang layak.¹¹ Pemerintah menciptakan lapangan kerja, menumbuhkan iklim berusaha yang sehat dan menyediakan berbagai fasilitas umum.

Peran pemerintah dalam bidang ekonomi yang terkait dengan kebijakan APBN meliputi tiga fungsi utama, yaitu fungsi alokasi anggaran, fungsi distribusi berkaitan dengan pendistribusian barang-barang yang diproduksi oleh masyarakat. Adapun fungsi stabilisasi berkaitan dengan upaya menjaga stabilitas dan akselerasi kinerja ekonomi, sehingga perekonomian tetap pada kesempatan kerja penuh (*full employment*) dengan harga yang stabil.¹²

Dalam meningkatkan kesejahteraan, diperlukan tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung aktivitas perekonomian dan meningkatkan pemerataan pembangunan. Pemerintah perlu menyediakan fasilitas umum yang manfaatnya dapat dirasakan secara luas. Fasilitas umum/barang publik yang perlu disediakan oleh pemerintah antara lain: jalan raya, jembatan, sekolah, rumah sakit, pertahanan-keamanan, dan transportasi.

⁸ Arifin P. Soeria Atmadja. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*. Edisi ke-3. Jakarta: Rajawali Pers. 2010. Hlm 313-315.

⁹ Mubyarto, "Paradigma Kesejahteraan Rakyat Dalam Ekonomi Pancasila", http://www.ekonomirakyat.org/edisi_16/artikel_3, Artikel - Th. II - No. 4, Juli 2003.

¹⁰ Otong Rosadi. 2006. *Memajukan Kesejahteraan Umum: Amanah Konstitusional*. Jurnal Hukum Respublica, Vol.5, No.2, Tahun 2006, h. 243.

¹¹ Noor Fuad, dkk. 2004. *Dasar-dasar Keuangan Publik*. BPPK Departemen Keuangan, Jakarta, hlm. 24.

¹² Nota Keuangan APBN 2013 Republik Indonesia, h. 1-6.

Peran pemerintah dalam menyediakan barang publik sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Penyediaan barang publik tidak dapat diserahkan kepada mekanisme pasar yang efisien. Pihak swasta/individu tidak bersedia memproduksi barang publik atau jika bersedia akan menjual dengan harga yang sangat mahal. Oleh karena itu, Pemerintah harus mengambil tindakan/memproduksi barang publik untuk menjamin stabilitas ekonomi makro, keadilan, dan stabilitas nasional.¹³

Dalam pelayanan publik, selain ukuran efektivitas dan efisiensi, Pemerintah harus mempertimbangkan keadilan di masyarakat. Pelayanan publik yang tidak mempertimbangkan ukuran keadilan akan mengakibatkan terjadinya ketimpangan dalam pelayanan.¹⁴ Hal ini selaras dengan pesan yang disampaikan di dalam Pembukaan UUD 1945, bahwa upaya mewujudkan kesejahteraan umum harus berdasarkan kepada prinsip keadilan sosial. Pelaksanaan prinsip keadilan sosial memungkinkan terjadinya kesejahteraan yang merata bagi seluruh masyarakat.

Masyarakat liberal-kapitalis mengakui perlunya peranan pemerintah dalam perekonomian. Milton Friedman, ekonom Amerika Serikat, berpendapat bahwa keterlibatan pemerintah harus dapat membuat dan memaksa aturan-aturan umum yang mengatur perilaku para individu dan apabila pemerintah memutuskan untuk campur tangan dalam aktivitas individu, keterlibatan tersebut harus mempunyai tingkat yang minimal, misalnya tanpa mengelola aktivitas (swasta tersebut), baik secara langsung atau tidak langsung. Di samping itu, pemerintah seharusnya membeli sumber daya yang digunakannya dalam pasar, bukan mengendalikan/mengatur sumber daya tersebut. Pada saat pemerintah memproduksi barang atau jasa, pemerintah harus membebaskan secara pro rata kepada pengguna, bukan bertransaksi dengan pengguna. Aktivitas pemerintah hanya berperan sebagai *last resort*, dalam mendanai, mengatur dan menyediakan barang atau jasa yang gratis.¹⁵

Peran negara dalam perekonomian ditegaskan dalam UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 menyatakan tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan prinsip keadilan sosial. Pengaturan terkait kebijakan ekonomi tercantum di dalam UUD 1945 Bab XIV berjudul Perekonomian Negara dan Kesejahteraan Sosial. Bab XIV tersebut terdiri

¹³ Noor Fuad, dkk. 2004. Dasar-dasar Keuangan Publik. BPPK Departemen Keuangan, Jakarta, hlm. 26.

¹⁴ Pottak Lijan Sinambela, dkk. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. PT. Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 15.

¹⁵ Noor Fuad, dkk. 2004. Dasar-dasar Keuangan Publik. BPPK Departemen Keuangan, Jakarta, hlm. 25.

dari Pasal 33 dan 34. Pasal 33 terdiri dari 5 ayat, sementara Pasal 34 terdiri dari 4 ayat.

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Ayat (3) menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Adapun makna penguasaan negara sebagaimana dinyatakan Pasal 33 ayat (2) dan (3) tersebut mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak.¹⁶

Adapun fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*consessie*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, *c.q.* Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh Negara, *c.q.* Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.¹⁷

Pasal 32 ayat (2) dan (3) UUD 1945 menegaskan penguasaan negara terhadap sumber daya ekonomi dipergunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Penguasaan tersebut dapat digunakan untuk meningkatkan penerimaan negara dan membelanjakan hasil penerimaan tersebut bagi kepentingan masyarakat luas. Idealnya semua barang-barang yang tersedia di dalam negeri digunakan untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri. Namun, tidak semua barang-barang hasil alam dapat diolah/dimanfaatkan di dalam negeri, sehingga barang mentah dieksor, sementara barang jadi diimpor.

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-VI/2008.

¹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003.

Jenis cabang-cabang produksi yang dianggap strategis dan mempengaruhi kehidupan masyarakat luas ditentukan bersama antara Pemerintah bersama DPR. Hal ini membuka kemungkinan perubahan dalam menentukan jenis komoditas yang dianggap penting dan menguasai hajat hidup masyarakat dengan mendasarkan pada situasi yang berkembang di masyarakat. Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 memuat uraian sebagai berikut:¹⁸

“Menimbang bahwa dalam kerangka pengertian yang demikian itu, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (privat) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi masing-masing cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu: (i) cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada Pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting lagi bagi negara dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.”

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Prinsip kebersamaan dan efisiensi berkeadilan bermakna bahwa kebijakan pemerintah yang tertuang di dalam undang-undang harus menjaga keseimbangan antara persaingan (*competition*) dan kerja sama (*cooperation*). Kebijakan ekonomi yang ditempuh pemerintah harus dapat mendorong terjadinya efisiensi sekaligus menjamin adanya distribusi kekayaan secara adil dan merata.¹⁹ Prinsip efisiensi berkeadilan di dalam Pasal 33 ayat (4) tersebut memiliki kesesuaian dengan konsep

¹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-VI/2008.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 259.

efisiensi di dalam ilmu ekonomi. Dalam ilmu ekonomi kesejahteraan modern berlaku prinsip bahwa suatu kondisi ekonomi disebut efisien jika peningkatan kesejahteraan seseorang tidak akan merugikan orang lain (Pareto Optimum).²⁰

Aspek efisiensi-berkeadilan dalam belanja publik berkaitan dengan cara pengalokasian dana publik (APBN/APBD) di antara berbagai jenis belanja guna mencapai suatu tingkat hasil tertentu dan di saat bersamaan mempertimbangkan keberpihakan kepada kelompok masyarakat miskin yang perlu dilindungi, diberdayakan serta diberikan kesempatan.²¹ Fungsi pendistribusian pendapatan oleh pemerintah dapat dilakukan melalui proses penarikan dana (melalui pajak) dari si kaya dan mentransfernya kepada si miskin dalam bentuk uang atau jasa.²²

Penekanan pada aspek efisiensi usaha dapat mengakibatkan terjadinya kerugian dan penindasan pada kelompok yang lemah. Barang-barang kebutuhan publik dapat dijual dengan harga setinggi-tingginya. Para pengusaha akan menekan biaya pekerja serendah-rendahnya. Sementara itu, kelompok masyarakat lemah dan miskin semakin sulit mengakses fasilitas pendidikan dan kesehatan demi meningkatkan kesejahteraan di masa depannya. Oleh karena itu, pelaksanaan prinsip efisiensi berkeadilan memerlukan peran pemerintah guna menjaga keseimbangan agar upaya efisiensi dalam rangka menciptakan pendapatan yang tinggi tanpa merugikan pihak lain.

Prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan mengandung makna bahwa kebijakan yang tertuang dalam bentuk undang-undang harus bersifat prolingkungan atau melindungi lingkungan hidup dengan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang menjamin kelangsungan hidup dan terpeliharanya daya dukung lingkungan untuk kehidupan generasi-generasi selanjutnya.²³ Prinsip pembangunan berkelanjutan dan wawasan lingkungan harus ada dalam setiap pemikiran dan perumusan kebijakan pembangunan di seluruh Indonesia.²⁴ Jika suatu kebijakan atau konsep pembangunan tidak mengindahkan prinsip tersebut, maka kebijakan tersebut bertentangan dengan maksud Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.²⁵

²⁰ Noor Fuad, dkk. 2004. Dasar-dasar Keuangan Publik. BPPK Departemen Keuangan, Jakarta, h. 28.

²¹ *Ibid.*, h. 26 dan 44.

²² *Ibid.*, h. 45.

²³ Jimly Asshiddiqie. 2010. Konstitusi Ekonomi. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 283.

²⁴ Jimly Asshiddiqie. 2009. Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, h. 152.

²⁵ *Ibid.*, h. 157.

Secara umum, negara bertujuan mewujudkan kesejahteraan seluruh warga negara. Pasal 34 UUD 1945 memuat tanggung jawab dan peran negara dalam mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat secara adil. Negara perlu lebih memberikan perhatian/perindungan kepada golongan masyarakat miskin, lemah dan tidak mampu. Pasal 34 menyebutkan bahwa:

- (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- (3) Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Pasal 34 ayat (1) menyebutkan bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. Negara (lembaga eksekutif dan legislatif) dapat memberikan dukungan APBN dan APBD untuk pendirian, pengembangan atau pemberdayaan berbagai lembaga yang bergerak dalam perlindungan/pembinaan fakir miskin dan anak terlantar.²⁶

Pasal 34 ayat (2) menyatakan bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Guna mewujudkan ketentuan ini, telah diterbitkan UU 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Pasal 1 ayat (1) UU 40/2004 tersebut menyebutkan bahwa jaminan sosial tersebut dalam rangka perlindungan sosial guna menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Selanjutnya, Pasal 18 UU40/2004 menyebutkan jenis-jenis program jaminan sosial yang meliputi: jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian.

Pasal 34 ayat (1) dan (2) UUD 1945 menunjukkan bahwa negara harus membuat kebijakan yang mendorong diberikannya perlindungan dan dukungan bagi fakir miskin dan anak-anak terlantar yang termasuk dalam kelompok masyarakat lemah dan tidak mampu sehingga menjadi berdaya. Pengabaian terhadap golongan masyarakat miskin, lemah dan tidak mampu akan menjadi pelanggaran konstitusional. Hal ini juga perlu dilakukan pada kebijakan perekonomian dengan

²⁶ Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 288.

meningkatkan alokasi pendanaan APBN/APBD pada kegiatan-kegiatan yang dapat mendorong produktivitas dan peningkatan pelayanan publik, khususnya bagi masyarakat miskin, lemah, tidak mampu, bahkan yang tinggal di daerah terpencil dan terisolir. Hal ini perlu perhatian dari negara bahwa sejumlah kebutuhan pelayanan publik dasar harus diprioritaskan ketersediaannya dan diberikan secara menyeluruh dan merata dalam menunjang harkat martabat kemanusiaan.

Pasal 34 ayat (3) menyatakan bahwa negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 (UU 25/2009) tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa Pelayanan Publik (*Public Services*) adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang dan jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pemerintah melakukan belanja publik untuk menyediakan barang/jasa publik bagi kesejahteraan masyarakat. Untuk mengatasi ketersediaan barang publik tersebut, Pemerintah memutuskan jumlah barang publik yang harus diproduksi serta berapa pajak yang harus dibayarkan oleh masyarakat.²⁷ Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara.²⁸ Adapun tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat.²⁹

Pasal 5 ayat (1) dan (1) UU 25/2009 menyebutkan bahwa Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, Penjelasan UU 25/2009 menyatakan bahwa dalam rangka mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan di dalam Pembukaan UUD 1945, negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

²⁷ Allan M. Feldman. R. Maryatmo dan Retnandari (pengalih bahasa). 2000. *Ekonomi Kesejahteraan*. Yogyakarta: Andi Offset, h. 4-8.

²⁸ Poltak Lijan Sinambela, dkk. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. PT. Bumi Aksara, Jakarta, h. 5.

²⁹ *Ibid.*, h. 6.

B. Konstitusionalitas Kebijakan Subsidi BBM

Subsidi merupakan kebijakan negara di bidang belanja publik untuk menyediakan barang/jasa publik sehingga barang/jasa tersebut dapat dijangkau oleh masyarakat luas. Subsidi adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada produsen atau konsumen yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah.³⁰ Subsidi dapat berbentuk transfer uang secara langsung, program subsidi pangan bagi orang-orang miskin atau campur tangan langsung pemerintah terhadap harga bahan pokok yang murah.³¹ Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (*output*).³²

Adanya subsidi menunjukkan campur tangan pemerintah dalam perekonomian negara. Kebijakan subsidi merupakan kebijakan yang lazim dilaksanakan di negara-negara berkembang guna menanggulangi masalah kemiskinan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.³³ Dengan kata lain, kebijakan subsidi merupakan bentuk intervensi Pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Program subsidi energi Indonesia diterapkan ketika mengawali program PELITA pada tahun 1969. Pada waktu itu, subsidi diberikan pada subsidi listrik untuk menutup selisih biaya operasional dalam produksi listrik sebagai akibat ditetapkannya tarif yang rendah.³⁴ Disamping itu, subsidi ketika itu dimaksudkan pula untuk memproteksi barang-barang dalam negeri dari barang-barang impor.³⁵ Sementara, Kebijakan pemberian subsidi BBM dimulai sejak tahun anggaran 1977/1978 dengan maksud untuk menjaga stabilitas perekonomian nasional melalui penciptaan stabilitas harga BBM sebagai komoditas yang strategis.³⁶

Sejumlah negara yang memberikan subsidi kepada rakyatnya. Kebijakan subsidi BBM diberikan baik oleh negara yang memiliki konstitusi sosialis maupun liberal-kapitalis. Bentuk pemberian subsidi tersebut ditetapkan dengan cara/ mekanisme yang berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Kebijakan

³⁰ Rudi Handoko dan Pandu Patriadi, Evaluasi Kebijakan Subsidi NonBBM, Kajian Ekonomi dan Keuangan, Volume 9 Nomor 4, Desember 2005, www.fiskal.depkeu.go.id

³¹ Haris Munandar dan Puji A.L. (Pengalih bahasa). 2006. *Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: PT Erlangga, hal. 282.

³² Rudi Handoko dan Pandu Patriadi, Evaluasi Kebijakan Subsidi NonBBM, Kajian Ekonomi dan Keuangan, Volume 9 Nomor 4, Desember 2005, www.fiskal.depkeu.go.id

³³ Haris Munandar dan Puji A.L. (Pengalih bahasa). 2006. *Pembangunan Ekonomi*. Jakarta: PT Erlangga, h. 276.

³⁴ Ikhtisar Pelaksanaan Repelita I. www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7070/, diakses tanggal 31 Oktober 2011.

³⁵ http://leo4kusuma.multiply.com/journal/item/6/Berani_Hidup_Tanpa_Subsidi?&item_id=6&view:replies=reverse, diakses tanggal 5 Juli 2011.

³⁶ Tridoyo Kusumastanto, Arief Budi Purwanto, Luky Adrianto. Good Governance Dalam Pengelolaan Energi dan Sumberdaya Mineral. <http://esk.ipb.ac.id/index.php/download/category/2-publikasi-dosen?download=5%3Agood-governance-dalam-pengelolaan-energi-dan-sumberdaya-mineral>, diakses tanggal 14 Maret 2013.

subsidi tersebut didasarkan kepada kondisi perekonomian dan kemampuan keuangan negara serta arah kebijakan energi pemerintah di masa depan. Negara-negara yang memberikan subsidi BBM secara langsung maupun tidak langsung sebagai berikut:

1. China

China menganut menganut konstitusi ekonomi sosialis-komunis, meskipun liberalisasi diterima dan diadopsikan ke dalam konstitusi.³⁷ Berkaitan dengan harga BBM, Pemerintah China tidak memberikan subsidi BBM. Pada saat terjadi kenaikan harga BBM, pemerintah memberikan subsidi kepada kelompok ekonomi lemah dan sektor industri dasar seperti pertanian, perikanan, dan transportasi publik. Selain itu, pemerintah juga menyalurkan subsidi kepada sektor kehutanan.³⁸

2. Vietnam

Vietnam menganut konstitusi bercorak sosialis-komunis.³⁹ Terkait penyediaan BBM, Pemerintah Vietnam mengimpor BBM dan memberikan subsidi BBM melalui mekanisme penetapan harga tertinggi BBM untuk memberikan akses kepada masyarakat dan industri mendapatkan BBM dengan harga yang relatif murah dan stabil. Apabila harga BBM melebihi harga jual tertinggi yang ditetapkan, maka pemerintah memberikan subsidi sebesar selisih harga impor dengan harga jual tertinggi dalam negeri.⁴⁰

3. Kuba

Kuba menganut konstitusi komunis dan menerapkan sistem ekonomi sosialis.⁴¹ Terkait dengan penyediaan BBM, Pemerintah Kuba memberikan subsidi BBM kepada seluruh masyarakat, tetapi penyaluran/jumlahnya dibatasi/dijatah.⁴²

4. Amerika Serikat

Amerika Serikat tidak mengatur masalah perekonomian di dalam konstitusinya dan menganut sistem ekonomi pasar.⁴³ Berkaitan dengan kebijakan BBM, Pemerintah Amerika Serikat memberikan subsidi dalam bentuk potongan pajak kepada perusahaan-perusahaan minyak, gas dan batubara.⁴⁴

³⁷ Jimly Asshiddiqie. 2010. Konstitusi Ekonomi. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 138.

³⁸ <http://chindone.ws.blogspot.com/2012/03/bbm-naik-china-memberikan-mekanisme.html>, diakses tanggal 11 Maret 2013.

³⁹ Jimly Asshiddiqie. 2010. Konstitusi Ekonomi. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 142.

⁴⁰ United Nations Development Programme. Fossil Fuel Fiscal Policies and Greenhouse Gas Emissions in Viet Nam. 2012. Hanoi.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie. 2010. Konstitusi Ekonomi. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 141-142.

⁴² United Nations Development Programme. Reforming Energy Subsidies. Division of Technology, Industry and Economics. 2008, h. 13.

⁴³ Jimly Asshiddiqie. 2010. Konstitusi Ekonomi. PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, h. 130-131.

⁴⁴ International Institute for Sustainable Development's. Issue 37, March 2010, h. 5

Sejumlah negara lain yang tidak mengatur masalah perekonomian dalam konstitusinya, seperti Malaysia, Thailand, Filipina dan Korea Selatan, juga memberikan subsidi BBM kepada konsumen domestiknya.⁴⁵ Adapun bentuk dukungan/subsidi tersebut disesuaikan dengan kebutuhan dan strategi ekonomi yang ditempuh masing-masing negara.

UU APBN mengelompokkan belanja subsidi BBM termasuk dalam fungsi pelayanan umum, subfungsi pelayanan umum lainnya. Tahun 2013, nilai anggaran belanja pada fungsi pelayanan umum sebesar Rp733,8 triliun atau 7,9% dari PDB atau sekitar 64,42% dari keseluruhan belanja pemerintah pusat. Adapun dari jumlah belanja tersebut, Rp486,2 triliun (66,3%) diantaranya dialokasikan pada subfungsi pelayanan umum lainnya. Subfungsi pelayanan umum lainnya tersebut berkaitan dengan kebijakan untuk menjaga stabilitas harga komoditas tertentu melalui pengalokasian berbagai jenis subsidi.⁴⁶

**Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi Pelayanan Umum,
2007 – 2013
(triliun rupiah)**

Tahun	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Jumlah	316,1	534,6	417,8	471,6	508,9	590,8	733,8
Total Belanja	504,6	693,4	628,8	697,4	883,7	965	1139
% thd Total Belanja	62,64%	77,10%	66,44%	67,62%	57,59%	61,22%	64,42%

Sumber: Nota Keuangan APBN 2013

Pengelompokan belanja subsidi BBM ke dalam fungsi pelayanan umum menunjukkan BBM merupakan fasilitas pelayanan umum yang disediakan oleh negara. Sebagaimana dinyatakan Pasal 34 ayat (3) UUD 1945, negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan umum. Pemerintah menyediakan BBM dengan harga terjangkau sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat.

Alokasi belanja subsidi BBM yang termasuk dalam fungsi pelayanan umum dalam UU APBN menunjukkan bahwa penyediaan BBM sebagai barang publik. BBM dianggap sebagai barang kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara.

⁴⁵ Shikha Jha, Pilipinas Quising, dan Shiela Camingue. *Macroeconomic Uncertainties, Oil Subsidies, and Fiscal Sustainability in Asia*. ADB Economics Working Paper Series No. 150. March 2009, h. 9.

⁴⁶ Nota Keuangan APBN 2013, h. 4-8.

Sebagai barang kebutuhan dasar, BBM harus bisa dijangkau oleh masyarakat luas. BBM harus dapat diperoleh oleh masyarakat luas agar hak dan kebutuhan mendasar warga negara dapat terpenuhi.

BBM telah menjadi komoditas yang penting dan strategis. Berkaitan dengan Pasal 33 UUD 1945, bidang yang menyangkut kepentingan umum dan kesejahteraan rakyat merupakan monopoli alamiah negara karena sifat penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu bidang produksi minyak bumi tidak dilepas pada mekanisme pasar, perorangan, atau swasta.⁴⁷

Konsiderans “Menimbang” huruf b Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menyatakan bahwa minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Berkenaan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam cabang produksi migas mengandung pengertian adanya jaminan ketersediaan pasokan BBM bagi seluruh lapisan masyarakat dengan harga murah, dan mutu yang baik.⁴⁸

Penyediaan BBM bersubsidi merupakan bentuk pelayanan umum dan dapat digunakan oleh seluruh masyarakat dengan harga murah. BBM dianggap cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga termasuk kategori barang publik. Definisi barang publik adalah barang-barang yang mempunyai dua sifat pokok yaitu *non rival consumption* dan *non exclusion*. *Non rival consumption* mengandung maksud bahwa sejumlah orang dapat mengkonsumsi secara bersama-sama terhadap barang tersebut atau, pada tingkat tertentu, konsumsi yang dilakukan atas barang tidak akan mengurangi jumlah yang tersedia bagi orang lain. *Non exclusion* mengandung arti bahwa orang tidak dapat membatasi manfaat atas barang tersebut pada orang-orang yang sanggup membayar saja.⁴⁹

⁴⁷ Ida Bagus Radendra Suastama, Asas Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Undang-Undang Migas dan Ketenagalistrikan. *Mimbar Hukum* Volume 24, Nomor 2, Juni 2012, Halaman 332.

⁴⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003

⁴⁹ Noor Fuad, dkk. 2004. *Dasar-dasar Keuangan Publik*. BPPK Departemen Keuangan, Jakarta, h. 10.

Wujud perhatian/perlindungan terhadap kelompok masyarakat miskin, lemah dan tidak mampu diwujudkan dalam penentuan harga jual BBM yang relatif rendah. Sementara, penggunaan BBM bersubsidi tidak dapat dikhususkan hanya untuk masyarakat miskin atau para pembayar pajak. Selain masyarakat kaya, para penunggak pajak dapat dengan bebas menggunakan BBM bersubsidi. Penggunaan BBM bersubsidi belum tepat sasaran sehingga dapat disebut sebagai salah satu ciri barang publik, yaitu *non exclusion*.

Masyarakat dapat menggunakan BBM bersubsidi sesuai dengan kebutuhannya. Guna menjaga ketersediaan BBM bersubsidi, Pemerintah dan DPR berusaha mencukupi kebutuhan BBM bersubsidi. Hal ini tampak dari upaya menambah kuota BBM bersubsidi sekitar 1,2 juta kilo liter dan 4 juta kilo liter dari kuota yang telah ditetapkan dalam APBN 2011 dan 2012. Hal ini mengindikasikan bahwa BBM bersubsidi bersifat *non rival consumption*. Penyediaan BBM bersubsidi dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat secara luas.

Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. BBM dianggap sebagai kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi dan harus dipergunakan/dibelanjakan untuk mencukupi kebutuhan rakyat. Oleh karena itu, BBM sebagai barang publik yang harus disediakan pemerintah dalam rangka pelaksanaan penyediaan layanan umum bagi masyarakat.

Terkait dengan penentuan harga jual barang publik, terdapat pilihan bagi pemerintah dalam menyediakan barang publik bagi masyarakat, yaitu:⁵⁰

1. Dapat dijual dengan harga pasar.
2. Dijual dengan tingkat harga tertentu yang berbeda dengan harga pasar.
3. Diberikan secara gratis kepada para konsumennya.

Dalam tataran pelaksanaan, pemerintah telah menerbitkan kebijakan penentuan harga BBM bersubsidi melalui Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2012 tentang Harga Jual Eceran dan Konsumen Pengguna Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu. Harga satu liter premium/bensin atau solar ditetapkan sebesar Rp4500 dan minyak tanah Rp2500. Adapun harga minyak tanah tersebut merupakan harga pada titik serah di terminal BBM/Depot, sementara harga jual eceran tertinggi minyak tanah kepada masyarakat ditetapkan oleh Kepala Daerah.

⁵⁰ *Ibid.*, h. 17.

Peraturan Presiden 15/2012 tersebut sejalan dengan maksud MK yang menekankan bahwa penentuan harga jual dan penyediaan BBM perlu memperhatikan kemampuan pelanggan rumah tangga, pelanggan kecil, dan masyarakat miskin. Penjualan BBM menggunakan mekanisme persaingan pasar dapat merugikan hak masyarakat mendapatkan harga BBM yang murah/ terjangkau.

Menurut MK, dalam melaksanakan prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, penentuan harga BBM dalam negeri ditetapkan oleh pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Kebijakan penentuan harga BBM oleh pemerintah ini perlu dilakukan untuk mencegah timbulnya praktik yang kuat memakan yang lemah.

MK menekankan bahwa hasil produksi migas dalam negeri seharusnya digunakan untuk memenuhi konsumsi dalam negeri. Dalam perkembangannya, konsumsi BBM senantiasa mengalami peningkatan. Realisasi volume BBM bersubsidi pada tahun 2012 mencapai 45,07 juta kilo liter, atau membengkak 5,07 juta kilo liter dari volume kuota BBM bersubsidi yang ditetapkan dalam APBNP 2012, sebesar 40 juta kilo liter.⁵¹ Pada tahun 2012, realisasi penerimaan sektor migas pada 2012 mencapai 103,8% dari target APBN-P 2012 atau Rp205,8 triliun dari targetnya sebesar Rp198,3 triliun.⁵² Adapun realisasi subsidi BBM tahun 2012 membengkak 54,2% menjadi Rp211,89 triliun dari pagu Rp137,37 triliun.⁵³ Terjadi defisit antara realisasi penerimaan migas dengan belanja subsidi BBM sekitar Rp6 triliun.

Dalam rentang waktu 2007–2012, realisasi anggaran subsidi BBM, dan LPG tabung 3 kg secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp53,6 triliun atau tumbuh rata-rata 10,4 persen per tahun. Tahun 2007, realisasi anggaran subsidi tersebut sebesar Rp83,8 triliun. Realisasi subsidi BBM tahun 2012 sebesar Rp 211,89 triliun atau lebih besar daripada jumlah perkiraan pemerintah sebesar Rp137,4 triliun. Perkembangan realisasi anggaran belanja subsidi tersebut antara lain berkaitan dengan peningkatan volume konsumsi BBM bersubsidi.⁵⁴

⁵¹ <http://m.metrotvnews.com/read/news/2013/02/19/132137/Menteri-ESDM-Akui-Program-Penghematan-BBM-Bersubsidi-tidak-Signifikan>, diakses tanggal 19 Maret 2013.

⁵² <http://www.bisnis.com/apbn-p-2013-pengajuan-akan-dipercepat-jika-deviasi-asumsi-capai-10>, diakses tanggal 19 Maret 2013.

⁵³ <http://www.bisnis.com/bbm-bersubsidi-menkeu-optimistis-konsumsi-di-bawah-kuota-2013>, diakses tanggal 19 Maret 2013.

⁵⁴ <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2013/01/22/20495283/Subsidi.BBM.Tidak.Masuk.Akal>, diakses tanggal 18 Maret 2013.

Perpres 15/2012 mengatur penggunaan BBM bersubsidi untuk Rumah Tangga, Usaha Mikro, Usaha Perikanan, Usaha Pertanian, Transportasi, dan Pelayanan Umum. Sektor transportasi merupakan pengguna terbesar BBM bersubsidi dengan jumlah 32,49 juta kilo liter atau 89% dari perkiraan realisasi BBM bersubsidi. Premium (bensin) merupakan jenis BBM yang menyerap subsidi terbanyak, yaitu sebesar 60% (22,1 juta kilo liter). Mobil pribadi merupakan pengguna premium terbanyak, sebesar 13,3 juta kilo liter.⁵⁵

Pola konsumsi BBM bersubsidi dipandang tidak tepat sasaran. Rumah tangga pengguna BBM bersubsidi terbanyak adalah rumah tangga paling mampu (kaya) daripada rumah tangga miskin dan rumah tangga menengah. Kelompok rumah tangga tersebut banyak menggunakan bensin atau memiliki kendaraan.⁵⁶

Kebijakan subsidi BBM tidak mendukung distribusi/pemerataan pendapatan. Pengguna terbesar subsidi BBM adalah kelompok masyarakat kaya. Sementara kelompok masyarakat miskin menggunakan BBM bersubsidi lebih sedikit. Alokasi belanja subsidi BBM lebih menguntungkan masyarakat kaya sehingga menimbulkan ketidakadilan ekonomi serta memperlebar kesenjangan pendapatan.

Subsidi yang tidak transparan dan tidak tepat sasaran akan mengakibatkan distorsi baru dalam perekonomian, inefisiensi dan terciptanya suatu bentuk subsidi yang tidak dinikmati oleh mereka yang berhak. Hal-hal yang perlu dicermati dalam menentukan kebijakan subsidi sebagai berikut.⁵⁷

1. Program subsidi tersebut harus dipastikan jatuh ke tangan masyarakat yang benar-benar kurang mampu.
2. Program subsidi tersebut harus bisa lebih memberdayakan/menumbuhkan kembangkan kegiatan/usaha penerimanya.
3. Pemanfaatan program subsidi oleh pihak yang telah bekerja di sektor produktif harus dihindarkan.
4. Kebijakan subsidi akan menimbulkan kritik dari pihak yang bukan menjadi sasaran dalam kebijakan tersebut.

Penduduk miskin sangat memerlukan perhatian negara, sebagaimana amanat pasal 34 ayat (1) UUD 1945. Adapun jumlah penduduk miskin Indonesia, per

⁵⁵ Analisa Pola Konsumsi BBM, Deputi Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Kementerian PPN/Bappenas. Disampaikan pada Sosialisasi Pengaturan BBM Bersubsidi, Kementerian Dalam Negeri, 1 Februari 2011.

⁵⁶ Uka Wikarya. Kajian Kebijakan BBM Bersubsidi. Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, FEUI. Yayasan Institut Indonesia untuk Ekonomi Energi. 15 Maret 2012.

⁵⁷ Rudi Handoko dan Pandu Patriadi, Evaluasi Kebijakan Subsidi NonBBM, Kajian Ekonomi dan Keuangan, Volume 9 Nomor 4, Desember 2005, www.fiskal.depkeu.go.id

September 2012, sebanyak 28,59 juta orang. Dari jumlah tersebut, sebagian besar penduduk miskin berada di Pulau Jawa dengan jumlah 15,82 juta orang, sementara jumlah penduduk miskin terendah berada di Pulau Kalimantan (0,93 juta orang). Adapun persentase penduduk miskin terbesar berada di Pulau Maluku dan Papua, yaitu sebesar 24,14 persen, sementara persentase penduduk miskin terendah berada di Pulau Kalimantan, sebesar 6,48 persen.

Berdasarkan survei sosial ekonomi nasional (Susenas) September 2012, peranan komoditas makanan terhadap Garis Kemiskinan jauh lebih besar dibandingkan peranan komoditas bukan makanan (perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan). Komoditas makanan yang berpengaruh besar terhadap nilai Garis Kemiskinan di perkotaan relatif sama dengan di perdesaan, diantaranya adalah beras, rokok kretek filter, gula pasir, telur ayam ras, mie instan, tempe, dan tahu. Sedangkan, untuk komoditas bukan makanan diantaranya adalah biaya perumahan, pakaian jadi anak-anak, pakaian jadi perempuan dewasa, dan bensin.⁵⁸

Hasil Susenas tersebut menunjukkan bahwa subsidi pada BBM relatif kurang mempengaruhi kesejahteraan masyarakat miskin. Subsidi bagi masyarakat miskin lebih sesuai pada komoditas makanan seperti beras, telur ayam ras, gula, dan tempe/tahu. Selain komoditas makanan, masyarakat miskin perlu diberikan tambahan subsidi pada perumahan/tempat tinggal dan sandang. Dukungan pemerintah terhadap ketersediaan dan keterjangkauan sejumlah komoditas tersebut serta ditunjang dengan pemerataan fasilitas pendidikan dan kesehatan sangat bermanfaat dalam meningkatkan kesejahteraan, khususnya bagi masyarakat miskin.

Alokasi belanja subsidi BBM telah menjadi salah satu belanja terbesar di dalam APBN. Porsi realisasi belanja subsidi BBM hampir 20 persen dari nilai belanja APBN Tahun Anggaran 2012 yang sebesar Rp1069,5 triliun. Nilai subsidi tersebut melebihi alokasi untuk belanja barang, belanja modal, belanja hibah, dan belanja sosial. Akibatnya, pembangunan fasilitas layanan publik dan program pemberdayaan masyarakat, termasuk bantuan untuk masyarakat miskin, sulit terwujud. Masyarakat miskin semakin sulit untuk berkembang. Penyerapan belanja subsidi yang kurang tepat dan tidak produktif justru kontraproduktif terhadap pencapaian tujuan pembangunan nasional.

⁵⁸ Badan Pusat Statistik. Profil Kemiskinan di Indonesia September 2012. Nomor 06/01/Th.XVI, 2 Januari 2013.

Masyarakat masih membutuhkan dukungan pemerintah dalam mengembangkan diri. Sejumlah hal yang menjadi sorotan kekurangan penyediaan fasilitas publik antara lain penyediaan sarana dan prasarana transportasi, pendidikan, kesehatan, jaminan sosial, komunikasi dan informasi. Masyarakat yang bertempat tinggal di daerah terpencil dan perbatasan paling merasakan kurang tersedianya berbagai fasilitas umum tersebut. Tanpa dukungan pemerintah, masyarakat di daerah terpencil dan perbatasan semakin tertinggal.

Penggunaan BBM bersubsidi telah menyumbang kepada pencemaran lingkungan. Sektor transportasi memegang peran yang sangat besar dibandingkan dengan sektor lainnya. Di kota-kota besar, kontribusi gas buang kendaraan bermotor sebagai sumber polusi udara mencapai 60-70%. Penggunaan BBM (Bahan Bakar Minyak) bensin dalam motor bakar akan selalu mengeluarkan senyawa-senyawa seperti CO (karbon monoksida), THC (total hidro karbon), TSP (debu), NOx (oksida-oksida nitrogen) dan SOx (oksida-oksida sulfur). Solar dalam motor diesel akan mengeluarkan beberapa senyawa tambahan, terutama fraksi-fraksi organik seperti aldehida, PAH (Poli Alifatik Hidrokarbon).⁵⁹ Senyawa-senyawa tersebut dapat mengganggu kesehatan dan merusak lingkungan.⁶⁰

BBM dianggap sebagai komoditas penting dan strategis, yang dengannya rakyat harus mendapatkan kecukupan. Namun, kebijakan subsidi yang memperbanyak penggunaan BBM berpotensi tidak memenuhi pesan Pasal 33 ayat (4), pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. BBM diakui sebagai komoditas penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga negara mengupayakan penyediaan BBM murah dalam rangka sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, kebijakan subsidi BBM mendorong penggunaan BBM berlebihan, justru mengorbankan lingkungan. Padahal, upaya untuk memulihkan kondisi lingkungan sangat mahal, bahkan melebihi manfaat ekonomi dari subsidi BBM.

Tujuan demi kemakmuran rakyat dalam Pasal 33 ayat (3) tidak berarti kekayaan alam (migas) yang berasal dari dalam bumi Indonesia dimanfaatkan secara langsung di dalam negeri. Penerimaan pemerintah dari kekayaan alam tersebut dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk program pembangunan yang dipandang lebih tepat sesuai arah dan tujuan negara. Penyediaan BBM dapat

⁵⁹ Badan Pengelola Lingkungan Hidup Jawa Barat. <http://www.bplhdjabar.go.id/index.php/bidang-pengendalian/subid-pemantauan-pencemaran/94-pencemaran-udara-dari-sektor-transportasi>, diakses tanggal 22 Maret 2013.

⁶⁰ A. Tri Tugawati. Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor dan Dampaknya Terhadap Kesehatan. http://www.kpbb.org/makalah_ind/Emisi%20Gas%20Buang%20Bermotor%20%26%20Dampaknya%20Terhadap%20Kesehatan.pdf, diakses tanggal 22 Maret 2013.

dilakukan dengan membangun/meningkatkan kemampuan kilang minyak dalam negeri yang dapat mengolah BBM kualitas baik dan memperluas jaringan distribusi ke daerah terpencil. Selain itu, APBN dapat dialokasikan untuk berbagai program pengembangan energi terbarukan yang ramah lingkungan. Selanjutnya, berdasarkan pasal 34, Pemerintah memfokuskan pada upaya pemberian subsidi BBM secara lebih tepat sasaran, khususnya bagi masyarakat miskin, lemah, dan tidak mampu, serta masyarakat yang bertempat tinggal di daerah terpencil/perbatasan.

KESIMPULAN

1. Kebijakan alokasi subsidi BBM dalam UU APBN telah sesuai dengan tujuan negara sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Subsidi BBM ditujukan untuk melayani kebutuhan rakyat terhadap premium/bensin, solar, dan minyak tanah sehingga harga jualnya dapat dijangkau seluruh masyarakat. Kebijakan BBM bersubsidi menguntungkan masyarakat secara ekonomi. Dalam perkembangannya saat ini, kebijakan subsidi BBM berpotensi tidak sesuai dengan prinsip efisiensi berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 karena alokasi belanja publik untuk subsidi tersebut lebih menguntungkan bagi kelompok masyarakat kaya daripada kelompok masyarakat kurang mampu dan berdampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan.
2. Berdasarkan Pasal 33 dan 34 UUD 1945, kebijakan ekonomi dalam bentuk belanja publik (subsidi) kiranya lebih difokuskan untuk membantu masyarakat miskin, lemah atau tidak mampu secara tepat sehingga tercipta kesejahteraan yang adil dan merata.

SARAN

1. Kebijakan subsidi BBM dapat dipertimbangkan kembali dengan melihat efektivitas, keadilan dan stabilitas ekonomi. Kebijakan subsidi dapat diarahkan bagi penyediaan barang-barang kebutuhan masyarakat miskin, seperti pangan (beras, telur, gula pasir, tahu, tempe), sandang/pakaian, perumahan/tempat tinggal, kesehatan dan pendidikan. Tingginya biaya penyediaan barang-barang kebutuhan pokok tersebut dapat dikurangi melalui subsidi sehingga masyarakat miskin/tidak mampu, termasuk warga di daerah terpencil, dapat menikmati kemakmuran yang berkeadilan.
2. Guna meningkatkan ketepatan penerima subsidi, mekanisme penyaluran barang kebutuhan bagi masyarakat miskin, termasuk BBM bersubsidi, dapat dipadukan dengan pemegang kartu Jamkesmas/Jamkeskin/Gakin.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku / Jurnal

- Arifin P. Soeria Atmadja, 2010, "Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik", Edisi ke-3, Jakarta: Rajawali Pers.
- Badan Pusat Statistik. Profil Kemiskinan di Indonesia September 2012. Nomor 06/01/Th.XVI, 2 Januari 2013.
- Feldman, Allan M., R. Maryatmo dan Retnandari (pengalih bahasa), 2000, "Ekonomi Kesejahteraan", Yogyakarta: Andi Offset.
- Haris Munandar dan Puji A.L., 2006, "Pembangunan Ekonomi", Jakarta: PT Erlangga.
- Ida Bagus Radendra Suastama, "Asas Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Undang-Undang Migas dan Ketenagalistrikan", *Mimbar Hukum*, volume 24, nomor 2, Juni 2012.
- Jimly Asshiddiqie, 2009, "Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, "Konstitusi Ekonomi", Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Noor Fuad, dkk, 2004, "Dasar-dasar Keuangan Publik", Jakarta: BPPK Departemen Keuangan.
- Nota Keuangan APBN 2013 Republik Indonesia.
- Otong Rosadi, 2006, "Memajukan Kesejahteraan Umum: Amanah Konstitusional", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol.5, No.2, Tahun 2006.
- Poltak Lijan Sinambela, dkk, 2008, "Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi", Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-VI/2008.
- Rudi Handoko dan Pandu Patriadi, "Evaluasi Kebijakan Subsidi NonBBM", *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Volume 9 Nomor 4, Desember 2005.
- Shikha Jha, Pilipinas Quising, dan Shiela Camingue, "Macroeconomic Uncertainties, Oil Subsidies, and Fiscal Sustainability in Asia", ADB Economics Working Paper Series No. 150. March 2009.

Uka Wikarya, *Kajian Kebijakan BBM Bersubsidi*, Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, FEUI. Yayasan Institut Indonesia untuk Ekonomi Energi. 15 Maret 2012.

United Nations Development Programme, 2012, "Fossil Fuel Fiscal Policies and Greenhouse Gas Emissions in Viet Nam", Hanoi.

United Nations Development Programme, "Reforming Energy Subsidies", Division of Technology, Industry and Economics. International Institute for Sustainable Development's. Issue 37, March 2010.

B. Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2012 tentang APBN Tahun Anggaran 2013.

Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2012 tentang Harga Jual Eceran dan Konsumen Pengguna Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu.

C. Makalah, Internet

A. Tri Tugaswati, "Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor dan Dampaknya Terhadap Kesehatan", http://www.kpbb.org/makalah_ind/Emisi%20Gas%20Buang%20Bermotor%20%26%20Dampaknya%20Terhadap%20Kesehatan.pdf, diakses tanggal 22 Maret 2013.

Badan Pengelola Lingkungan Hidup Jawa Barat, <http://www.bplhdjabar.go.id/index.php/bidang-pengendalian/subid-pemantauan-pencemaran/94-pencemaran-udara-dari-sektor-transportasi>, diakses tanggal 22 Maret 2013.

Bappenas, "Ikhtisar Pelaksanaan Repelita I", www.bappenas.go.id/get-file-server/node/7070, diakses tanggal 31 Oktober 2011.

Deputi Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Kementerian PPN/ Bappenas, "Analisa Pola Konsumsi BBM", Disampaikan pada Sosialisasi Pengaturan BBM Bersubsidi, Kementerian Dalam Negeri, 1 Februari 2011.

Mubyarto, "Paradigma Kesejahteraan Rakyat Dalam Ekonomi Pancasila", http://www.ekonomirakyat.org/edisi_16/artikel_3, Artikel - Th. II - No. 4 - Juli 2003.

Tridoyo Kusumastanto, Arief Budi Purwanto, Luky Adrianto. Good Governance Dalam Pengelolaan Energi dan Sumberdaya Mineral. <http://esk.ipb.ac.id/index.php/download/category/2-publikasi-dosen?download=5%3Agood-governance-dalam-pengelolaan-energi-dan-sumberdaya-mineral>, diakses tanggal 14 Maret 2013.

<http://pusatbahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>. diakses tanggal 2 November 2011.

http://leo4kusuma.multiply.com/journal/item/6/Berani_Hidup_Tanpa_Subsidi?&item_id=6&view:replies=reverse), diakses tanggal 5 Juli 2011.

<http://chindonews.blogspot.com/2012/03/bbm-naik-china-memberikan-mekanisme.html>, diakses tanggal 11 Maret 2013.

<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2013/01/22/20495283/Subsidi.BBM.Tidak.Masuk.Akal>, diakses tanggal 18 Maret 2013.

<http://m.metrotvnews.com/read/news/2013/02/19/132137/Menteri-ESDM-Akui-Program-Penghematan-BBM-Bersubsidi-tidak-Signifikan>. diakses tanggal 19 Maret 2013.

<http://www.bisnis.com/apbn-p-2013-pengajuan-akan-dipercepat-jika-deviasi-asumsi-capai-10>. diakses tanggal 19 Maret 2013.

<http://www.bisnis.com/bbm-bersubsidi-menkeu-optimistis-konsumsi-di-bawah-kuota-2013>, diakses tanggal 19 Maret 2013.