

UPAYA OPTIMALISASI PENGHEMATAN SUBSIDI BAHAN BAKAR MINYAK (BBM) AGAR TEPAT SASARAN

Janita S. Meliala

Management Department, Binus University, Jl. KH. Syahdan No. 9, Kemanggisian, Palmerah,
Jakarta Barat 114870 - Indonesia
ycs366@yahoo.com

ABSTRACT

Subsidized fuel consumption continues to increase from year to year also put pressure on the state budget so that it becomes increasingly severe. This is caused by the government's energy policy tends to be adaptive and short-term oriented (myopic), so the government pays little attention to aspects of long-term autonomy of the Indonesian economy. Subsidy in the 2011 budget amounted to 33.42% of the total expenditure budget, 86% subsidy is used for energy subsidies and 64.6% the largest share of subsidies. The biggest users of fuel subsidy, is land transportation, with the classification of private vehicles, so it can be said that the subsidy is not received by the appropriate require. Related to this, the challenges that must be faced is the obligation to make a breakthrough in order to encourage domestic savings in fuel consumption and diversification in the use of non-fuel energy sources. There are three policy options as an effort to optimize the fuel subsidy savings. First, restrictions on the use of the fuel subsidy program, unfortunately the prospects of success of this policy is not good considering unprepared infrastructure and the emerging moral hazard. Second, the increase in fuel prices, the authors recommend the price increase to Rp 2000, - taking into account the effects of inflation, and financial savings, for the welfare of the people. Third, the use of CNG and new products from the fuel, this policy option can be run in the long run because it requires a longer preparation in building infrastructure.

Keywords: *optimalization, subsidize, fuel consumption, effective*

ABSTRAK

Konsumsi BBM bersubsidi yang terus meningkat dari tahun ke tahun turut memberi tekanan pada anggaran negara sehingga menjadi semakin berat. Hal ini disebabkan oleh kebijakan energi Pemerintah yang cenderung menjadi adaptif dan berorientasi jangka pendek (myopic), sehingga Pemerintah kurang memperhatikan aspek otonomi ekonomi Indonesia jangka panjang. Anggaran subsidi dalam APBN 2011 sebesar 33.42% dari total anggaran Belanja, 86% subsidi digunakan untuk subsidi energi dan 64.6% porsi terbesar subsidi BBM. Pemakai subsidi BBM terbesar adalah transportasi darat, dengan klasifikasi kendaraan pribadi, sehingga dapat dikatakan bahwa subsidi tersebut tidak tepat diterima oleh yang membutuhkan. Terkait hal ini, tantangan yang harus dihadapi adalah kewajiban untuk melakukan terobosan (breakthrough) dalam rangka mendorong penghematan konsumsi BBM domestik dan diversifikasi dalam penggunaan sumber energi non-BBM. Terdapat tiga pilihan kebijakan sebagai upaya optimalisasi penghematan subsidi BBM. Pertama, program pembatasan penggunaan subsidi BBM, sayangnya prospek keberhasilan kebijakan ini tidak bagus mengingat belum siapnya infrastruktur dan munculnya moral hazard. Kedua, kenaikan harga BBM, penulis merekomendasikan kenaikan harga Rp 2000,- dengan mempertimbangkan dampak inflasi dan alokasi dana penghematan untuk kesejahteraan rakyat. Ketiga, penggunaan BBG dan produk baru dari BBM, opsi kebijakan ini dapat dijalankan dalam jangka panjang karena memerlukan persiapan lebih lama dalam membangun infrastruktur.

Kata kunci: *optimalisasi, subsidi, bahan bakar minyak (bbm), tepat sasaran*

PENDAHULUAN

Konsumsi BBM bersubsidi yang terus meningkat dari tahun ke tahun turut memberi tekanan anggaran negara menjadi semakin berat. Hal ini tidak lepas dari kebijakan energi Pemerintah yang cenderung menjadi *adaptive* dan berorientasi jangka pendek (*myopic*). sehingga Pemerintah kurang memperhatikan aspek kemandirian ekonomi Indonesia jangka panjang. Pro dan kontra mengenai kebijakan subsidi menjadi wacana bagi berbagai pihak. Pihak yang pro menyatakan bahwa setidaknya ada beberapa alasan utama mengapa subsidi BBM diperlukan (UNEP, 2001 dan EIA, 2008) yaitu: (1) Diperkirakan dapat meningkatkan daya saing industri; (2) Dapat menciptakan lapangan kerja baru dan mendukung pengentasan kemiskinan; (3) Mampu mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah atau pedesaan; dan (4) Dapat memberikan keuntungan secara politik bagi pemimpin yang sedang berkuasa.

Studi lain justru menilai bahwa pemberian subsidi kurang efektif dan memberikan dampak negatif terhadap perekonomian (Marwan Batubara, 2013). Dampak negatif tersebut adalah (1) subsidi bahan bakar fosil tidak *pro environment*. (2) Subsidi membebani anggaran. (3) Subsidi mendorong pemborosan konsumsi. (4) Subsidi tidak tepat sasaran. (5) Mengancam ketahanan energi karena peningkatan impor. (6) Menghambat investasi infrastruktur energi. (7) Mengabaikan dampak inflasi natural. (8) menciptakan distorsi pasar dan hambatan terhadap pengembangan EBT.

Dengan melihat perkembangan produksi dan konsumsi BBM yang ada pada gambar 1 dibawah ini, tampak Indonesia sudah tidak bisa mengulang lagi kejayaan *windfall profit* dari tambang minyak era tahun 1970an. Hal ini mulai terlihat jelas sejak tahun 2004, dimana produksi minyak mentah lebih kecil dibandingkan konsumsi BBM. Produksi minyak mengalami penurunan 3,3% per tahun sedangkan konsumsi BBM mengalami kenaikan 2,1% per tahun. Impor minyak mentah mengalami kenaikan sebesar 2,7% per tahun sedang ekspor minyak mengalami penurunan 4,3% per tahun.

Kondisi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Perubahan (%)
Produksi Minyak Mentah	1,273	1,214	1,125	1,140	1,094	942	895	844	853	826	811	-36.6
Konsumsi BBM	996	1,026	1,075	1,113	1,144	1,200	1,151	1,150	1,173	1,187	1,229	23.3
Impor Minyak Mentah	219	326	328	307	330	342	290	298	261	325	285	30
Ekspor Minyak Mentah	663	599	640	433	413	374	301	319	294	250	356	-46.3
Kapasitas Pengilangan	1,057	1,057	1,057	1,057	1,056	1,057	1,057	1,051	1,051	1,051	1,012	-4.3
Cadangan Minyak (Juta Barrel)	5,123	5,095	4,722	4,320	4,301	4,188	4,370	3,990	3,990	3,990	3,990	-22.1
Harga Minyak Mentah (US\$/bareil)	30.32	25.87	26.12	31.10	41.45	56.44	66.05	72.29	99.59	61.69	79.40	161.9

Gambar 1 Produksi & Konsumsi Bahan Bakar Minyak di Indonesia (Ribu Bareil/Hari)

Sumber: OPEC annual bulletin 2010

Pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi dan harga BBM yang terlalu murah disinyalir sebagai penyebab meningkatnya konsumsi BBM yang mencapai 23,3 % dalam kurun waktu 2000 – 2010. Di sisi lain, peningkatan konsumsi tidak dibarengi dengan peningkatan produksi. Selama 2000-2010, produksi minyak mentah Indonesia mengalami penurunan sebesar 36,3%, salah satunya disebabkan tidak adanya perkembangan berarti dalam investasi di bidang eksploitasi minyak. Kondisi ini makin diperparah dengan menurunnya cadangan minyak dalam kurun waktu yang sama sebesar 22,1%. Jika penemuan cadangan minyak baru tidak segera direalisasikan, persediaan minyak Indonesia diperkirakan hanya akan mampu bertahan 15-20 tahun.

Dengan produksi yang semakin menurun, tidak seharusnya Indonesia menetapkan harga BBM yang jauh lebih rendah dari harga keekonomiannya. Dengan estimasi harga keekonomian premium sebesar US\$0,75/liter, Indonesia menetapkan harga jual BBM sebesar 0,65 kali harga jual keekonomian. Harga ini jauh lebih rendah dibanding negara yang secara ekonomi berada di bawah Indonesia seperti Korea Utara, Vietnam, Myamar, Filipina dan Srilanka. Konsumen di negara tersebut, masing-masing membayar sebesar 1,5 kali, 2 kali, 2 kali, 2,4 kali dan 2,8 kali lebih besar dibandingkan dengan Indonesia. Secara tidak sadar, rendahnya harga BBM mendorong masyarakat Indonesia meningkatkan konsumsi BBM secara terus menerus (*over consumption*).

METODE

Mengingat banyak pro dan kontra mengenai kebijakan subsidi BBM, maka penulis mengidentifikasi beberapa masalah, yaitu: (1) Apakah kebijakan subsidi BBM menjadikan beban dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). (2) Apakah kebijakan subsidi BBM tepat sasaran. (3) Bagaimana optimalisasi penghematan subsidi BBM. Makalah ini ditulis dengan tujuan agar kebijakan subsidi BBM bisa lebih optimal dan tepat sasaran/ efektif, sehingga kesejahteraan rakyat semakin meningkat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Beban Subsidi BBM dalam APBN

Alokasi belanja subsidi untuk BBM yang selalu meningkat setiap tahun telah memberi beban pada APBN. Dari data LKPP tahun 2011 yang sudah diaudit, anggaran subsidi energi sebesar 28.92 % dari total anggaran. Porsi terbesar untuk anggaran subsidi energi adalah subsidi BBM. Hal ini dapat dilihat pada Gambar 2 dibawah ini.

	2011 (Audited)		2012 (revised budget)		2013 (Proposed budget/RAPBN)	
	Total (dalam Milyar Rupiah)	Persentase dari total anggaran	Total (dalam Milyar Rupiah)	Persentase dari total anggaran	Total (dalam Milyar Rupiah)	Persentase dari total anggaran
Anggaran untuk subsidi	295,358.20	33.42%	245,076.30	22.91%	316,097.50	27.75%
1. Subsidi Energi	255,608.80	28.92%	202,353.20	18.92%	274,743.00	24.12%
a. BBM, LPG dan Bio Fuel	165,161.30	18.69%	137,379.80	12.84%	193,805.20	17.02%
b. Listrik	90,447.50	10.23%	64,973.40	6.07%	80,937.80	7.11%
2. Subsidi Non-Energi	39,749.40	4.50%	42,723.10	3.99%	41,354.50	3.63%
a. Pangan	16,539.30	1.87%	20,926.30	1.96%	17,197.90	1.51%
b. Pupuk	16,344.60	1.85%	13,958.60	1.31%	15,914.80	1.40%
c. Benih	96.90	0.01%	129.50	0.01%	137.9	0.01%
d. Public Service Obligation	1,833.90	0.21%	2,151.40	0.20%	2,030.30	0.18%
e. Bunga Kredit Program	1522.9	0.17%	1,293.90	0.12%	1,248.50	0.11%
f. Subsidi Minyak Goreng	3,411.80	0.39%	4,263.40	0.40%	4,825.10	0.42%
Total Anggaran	883,722.00		1,069,534.50		1,139,006.90	

* dalam milyar

Gambar 2 Anggaran Subsidi pada APBN 2011-2013

Gambar 2 menunjukkan bahwa porsi terbesar dari subsidi yang diberikan Pemerintah adalah subsidi energi khususnya subsidi BBM. Dengan pengalokasian seperti ini, maka anggaran belanja sudah terikat cukup besar sehingga ruang geraknya semakin terbatas dalam anggaran belanja lain, khususnya anggaran belanja yang terkait dengan pembangunan infrastruktur. Oleh karena porsi anggaran subsidi BBM ini besar dan senantiasa meningkat setiap tahunnya karena didorong oleh faktor kenaikan konsumsi BBM maka hal ini dapat menjadi beban dalam APBN. Kenaikan subsidi BBM akan menyebabkan peningkatan defisit dan juga utang luar negeri. Jika kenaikan subsidi BBM tidak dikendalikan maka akan mengakibatkan defisit anggaran diatas 3% dan ini melanggar UU keuangan negara bahwa defisit maksima 1 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB).

Jika dilihat dari perkembangan arus penerimaan dan pengeluaran migas dalam kurun waktu 2000-2012 yang terjadi di Gambar 4, terdapat lima alasan utama mengapa Indonesia harus melakukan penyesuaian harga jual BBM dalam negeri, yaitu: (1) Pada tahun 2005, 2007, 2008, 2010, 2011, dan 2012, anggaran Pemerintah pusat yang diperoleh dari pendapatan minyak dan gas setelah dikurangi subsidi BBM, listrik, Dana DAU dan DBH, hasilnya negatif. Keseimbangan positif hanya terjadi di tahun 2006 dan 2009 dimana Pemerintah melakukan penyesuaian harga BBM tahun 2005 dan 2008. (Gambar 3)

Bulan	BENSIN PREMIUM		MINYAK TANAH		MINYAK SOLAR		Pemerintahan Dibawah Kepemimpinan Presiden
	Harga (Rp/liter)	Kenaikan (%)	Harga (Rp/liter)	Kenaikan (%)	Harga (Rp/liter)	Kenaikan (%)	
8 Januari 1993	700		280		380		Soeharto
5 Mei 1998	1.200	71,43%	350	25%	600	57,90%	
15 Mei 1998	1.000	-16,67%	280	-20,00%	550	-8,33%	
1 Oktober 2000	1.150	15,00%	350	25,00%	600	9,10%	Abdurrahman Wahid
16 Juni 2001	1.450	26,09%	400	14,28%	900	50,00%	Abdurrahman Wahid
17 Januari 2002	1.550	6,90%	600	50,00%	1.150	27,78%	Megawati Soekarnoputri
2 Januari 2003	1.810	16,77%	700	16,67%	1.890	64,35%	Megawati Soekarnoputri
1 Maret 2005	2.400	32,6%	2.200	214,3%	2.100	11,11%	Susilo Bambang Yudhoyono
1 Oktober 2005	4.500	87,5%	2.000	-9,1%	4.300	104,8%	Susilo Bambang Yudhoyono
24 Mei 2008	6.000	33,3%	2.500	25%	5.500	27,9%	Susilo Bambang Yudhoyono
1 Desember 2008	5.500	-8,33%	2.500	0%	5.500	0%	Susilo Bambang Yudhoyono
15 Desember 2008	5.000	-9,10%	2.500	0%	4.800	-12,7%	Susilo Bambang Yudhoyono
15 Januari 2009	4.500	-10%	2.500	0%	4.500	-6,25%	Susilo Bambang Yudhoyono

Sumber: Website Kementerian ESDM dan pengolahan data.

Gambar 3 Perubahan Harga BBM bersubsidi Tahun 1993 – 2009

(2) Rata-rata 63% penerimaan minyak dan gas dibakar sia-sia dalam bentuk subsidi BBM dan Listrik. Seharusnya penerimaan ini dapat digunakan secara produktif untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. (3) Subsidi BBM dan listrik memakan 71% total subsidi yang berakibat pada sedikitnya kesempatan untuk mengalokasikan dana yang lebih besar bagi subsidi pangan, pertanian dan bantuan sosial. (4) Subsidi BBM dan listrik memakan 14% APBN sedangkan belanja modal hanya 11% dari total APBN. Anggaran subsidi yang besar mengakibatkan terbatasnya ruang fiskal untuk menopang pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Minimnya belanja modal hanya cukup menggantikan barang modal yang terdepresiasi tanpa bisa menambah barang modal baru. (5) Jika Pemerintah mampu mengurangi alokasi anggaran subsidi BBM dan Listrik sebesar 73,6%, maka APBN tahun 2012 akan terbebas dari defisit anggaran sehingga Indonesia bisa mulai menciptakan keseimbangan fiskal antar generasi.

Arus Penerimaan dan Pengeluaran Minyak dan Gas Bumi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Rata-rata
Penerimaan Minyak dan Gas Bumi	87.9	104.7	79.6	80.6	109.6	138.9	201.3	168.8	288.6	175.8	211.6	238.4	220.1	162
Pengurang:														
Subsidi BBM	55.6	70	31.4	29.8	72.8	97.8	64.2	83.8	139.1	45	82.4	129.7	123.6	78.9
Subsidi Listrik	0	0	0	0	2.8	4	29.9	34.1	83.9	45	57.6	65.6	45	28.3
National Budget Balance	32.3	34.7	48.2	50.8	34	37.1	107.2	50.9	65.6	85.8	71.7	43.1	51.5	54.8
Pengurang:														
DAU (26% of proyeksi APBN Net Penerimaan Migas)	5.1	9.4	18	16.2	17.7	12.8	13.6	41.7	48.4	41.5	53.6	53.8	57.2	29.9
Bagi Hasil Minyak dan Gas	12.8	15.7	10.8	12.8	15.9	27.7	31.6	22	33.1	26.1	35.2	37.3	32.3	24.1
Keseimbangan Anggaran dan Pemerintah Pusat	14.4	9.6	19.4	21.9	0.4	-3.4	61.9	-12.7	-15.9	18.2	-17.1	-48	-38	0.8
% subsidi BBM dan listrik dari total penerimaan Migas	63.20%	66.90%	39.50%	37.00%	69.00%	73.30%	46.80%	69.80%	77.30%	51.20%	66.10%	81.90%	76.60%	63%
% penerimaan Migas dari total penerimaan negara	42.80%	34.80%	26.70%	36.60%	27.20%	28%	31.50%	23.80%	29.40%	20.70%	21.30%	20.50%	16.80%	27%
Defisit Anggaran	-33.2	-40.5	-23.6	-35.1	-23.8	-14.4	-29.4	-42.5	-84.1	-88.6	-91.6	-150.8	-124	-60.1
Rasio Pengeluaran:														
% subsidi BBM dan listrik dari total subsidi	85.60%	88.30%	71.40%	68.50%	75.30%	79.20%	59.80%	55.80%	54.10%	64.10%	71.50%	72.40%	80.70%	71%
% subsidi BBM dan listrik dari total pengeluaran APBN	22.60%	20%	9.70%	8%	16.10%	18.10%	9.60%	11.10%	15.10%	10.20%	12.80%	11.40%	12.90%	14%
% pengeluaran pembangunan dari total pengeluaran APBN	17.90%	12.20%	11.60%	18.40%	14.40%	6.40%	8.90%	8.50%	7.40%	7.40%	8.40%	10.40%	11.60%	11%
Catatan :														
Nilai Tukar (US\$/rupiah)	8,550	10,452	8,985	8,507	9,336	9,879	9,065	9,466	11,005	9,447	9,036	9,113	9,028	9,375
Harga Minyak Mentah (US\$/barrel)	29	25	22	29	34	53	64	70	95	62	79	95	90	57,4
Lifting Minyak (1,000 bpd)	1,405	1,273	1,320	1,092	1,072	999	1,000	899	297	944	594	945	950	1060

Gambar 4 Arus Penerimaan dan Pengeluaran Minyak dan Gas Bumi dalam APBN Tahun 2000-2012 (Triliun Rupiah)

Sumber: Nota Keuangan berbagai tahun, dan Dartanto, diolah

Subsidi BBM Tidak Tepat Sasaran

Menurut data dari Kementerian ESDM, kondisi BBM bersubsidi tahun 2010: (1) Per jenis BBM bersubsidi: Minyak Solar: 34%, Minyak Tanah: 6% dan Premium: 60%. (2) Per Sektor Pengguna: Transportasi (air): 1%, Rumah tangga: 6%, Usaha Kecil: 1%, Perikanan: 3%, transportasi (darat): 89%. (3) Konsumsi premium sektor transportasi darat: Motor: 40%, Mobil barang: 4%, Umum: 3%, Mobil Pribadi: 53%. (4) Konsumsi Premium per wilayah: Indonesia Bagian Timur: 10%, NTB dan NTT: 2%, Sumatera Kota besar: 4%, Sumatera Exc. Kota Besar: 18%, Kalimantan Kota Besar: 2%, Kalimantan Exc kota Besar: 5%, Jawa-Bali: 59% (termasuk Jabodetabek 18% dari total atau 30% dari Jawa-Bali)

Dari data diatas, dapat kita lihat bahwa 89% pengguna BBM bersubsidi adalah sektor transportasi (darat) dan persentase jenis BBM bersubsidi yang terbesar adalah premium sebesar 60%. Konsumsi premium sektor transportasi darat didominasi penggunaannya sebesar 53% oleh mobil pribadi dengan proporsi sebesar 59% wilayah pengkonsumsi premium adalah Jawa-Bali. Jika dilihat dari data diatas maka dapat dikatakan subsidi BBM tidak tepat sasaran. Karena konsumsi premium/BBM terbesar adalah kendaraan pribadi menunjukkan bahwa pengguna BBM subsidi adalah masyarakat yang mampu.

Jumlah penjualan kendaraan bermotor baik mobil maupun sepeda motor setiap tahunnya naik dengan signifikan. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1 Penjualan Mobil dan Sepeda Motor

Tahun	Penjualan			
	Mobil	% perubahan	Motor	% perubahan
2007	433,341		4,688,263	
2008	603,774	39.33	6,215,830	24.58
2009	483,648	-24.84	5,851,962	-6.22
2010	764,710	36.75	7,369,249	20.59
2011	894,164	14.48	8,012,540	8.03
2012	1,116,230	19.89	7,064,457	-13.42
2013*	1,100,000	-1.48	7,100,000	0.50

Sumber : Gaikindo & Aisi (diolah) * target

Penjualan mobil dan motor pada tabel 1 mengalami pertumbuhan yang negatif ditahun 2008-2009 dan 2012-2013 dan ini salah satu faktor penyebab disinyalir karena pada tahun tersebut ada kenaikan harga subsidi BBM (Gambar 2). Berdasarkan hasil survei Lemigas Tahun 2010, rata-rata konsumsi BBM untuk mobil sebesar 3 liter/hari dan sepeda motor 0,7 liter/hari . Dari data ini terlihat jelas pengguna BBM terbesar adalah kendaraan mobil, di mana jika masyarakat memiliki mobil dianggap sebagai kelompok masyarakat yang mampu.

Subsidi BBM tidak hanya membebani anggaran tapi juga sangat jauh dari rasa keadilan masyarakat. Gambaran subsidi BBM yang tidak tepat sasaran terlihat dari Gambar 5 berikut:

NO	Profil Pengeluaran Rumah Tangga	Kelompok RT menurut			Keterangan
		30% terbawah	40% Medium	30% teratas	
1	Pengeluaran total RT nasional (Rp/Bln)	282,263	1,346,479	2,725,308	Total RT nasional per sept 2011: 62,6 juta. Rata-rata pengeluaran/ bulan u 30% Rt terbawah : Rp 821 ribu; 40% RT Medium: Rp 1.792 ribu; 30% RT tertinggi: Rp 4.094 ribu
2	Komposisi Pengeluaran RT	1.83%	3%	3.54%	Fraksi pengeluaran untuk bensin/bulan u kel RT 30% terbawah: 1.8% ; 40% medium:3% dan 30% teratas:3.5% Jadi kelompok RT 30% teratas mengeluarkan bensin jauh lebih tinggi dari RT 30% terbawah
3	Disribusi Pengeluaran Energi Antar Kelompok RT	6.48%	30.92%	62.59%	Fraksi bensin yang dikonsumsi penduduk miskin kurang lebih 2.7% dari total konsumsi bensin (penduduk miskin /2011 adalah 12.5% atau 0.42% dari RT 30% terbawah)
4	Jumlah Kendaraan pengguna Bensin	5.9 Juta	16.4 Juta	15.3 Juta	Jenis kendaraan yang dimiliki 30% terbawah kemungkinan besar sepeda motor; 40% medium: campuran sepeda motor dan kendaraan roda 4 atau lebih; 30% teratas kemungkinan besar kend roda 4 atau lebih
5	Pemilik Kendaraan	31.70%	65.30%	81.30%	Sekitar 60% dari total RT adalah pengguna bensin karena memiliki kendaraan, sedangkan 40% nya tidak memiliki kendaraan
6	Tidak memiliki kendaraan	68.30%	34.70%	18.70%	
7	Rata-rata konsumsi bensin/kendaraan	0.41	0.71	1.5	30% RT teratas mengkonsumsi 1.5 lipat dari rata-rata konsumsi/kendaraan sedangkan 40% medium mengkonsumsi 0.71 dan 30% terbawah 0.41

Gambar 5 Pengeluaran Bensin Rumah Tangga (RT) Nasional

Sumber: Hasil Pengolahan Data Susenas 2011, BPS

Berdasarkan Gambar 3, kelompok rumah tangga yang lebih mampu mengkonsumsi bensin dengan volume yang lebih besar, mencapai 62,6 % sedangkan kelompok medium 30,9% dan kelompok paling bawah mengkonsumsi paling sedikit, hanya 6,5% saja. Subsidi BBM jenis bensin juga paling banyak diterima kalangan rumah tangga teratas karena jumlah kendaraan yang lebih banyak di kelompok teratas dan rata-rata konsumsi bensin per kendaraan lebih besar. Alhasil, kebijakan subsidi selama ini terbukti tidak adil dan tidak berpihak pada masyarakat miskin. Seharusnya anggaran subsidi BBM dapat direlokasi untuk membangun infrastruktur transportasi atau menyediakan infrastruktur pengganti non BBM yang lebih murah, ramah lingkungan dan berimbang pada cadangan domestik yang lebih besar.

Optimalisasi Penghematan Subsidi BBM

Program Pembatasan Subsidi BBM

Program pembatasan yang dijalankan Pemerintah berkembang dari kebijakan yang tidak tegas dan solid sehingga muncul kebijakan kenaikan harga BBM bersubsidi vs pelarangan BBM bersubsidi terhadap mobil pribadi. Namun, adanya penolakan dari masyarakat dan pertimbangan politis dijadikan alasan untuk membatalkan kenaikan BBM. Kebijakan pembatasan yang lahir dari instruksi Presiden pada 24 April 2012 pun bukan kebijakan yang komprehensif dan solutif karena aturan yang kurang lengkap, minim juklak, tidak adanya sanksi, dan sebagainya.

Dasar Hukum	Latar Belakang	Esensi	Pencapaian
Permen ESDM No.12 Tahun 2012, tanggal 29 Mei 2012	Pembatasan berupa pengendalian penggunaan BBM agar besaran volume konsumsi BBM sesuai ketetapan APBN. Pelaksanaan pengendalian ditetapkan melalui permen ESDM	*Adanya pembatasan bertahap terkait pengguna, wilayah, waktu dan volume jenis BBM tertentu. *Berlaku thd kendaraan dinas sejabodetabek sejak 1 Juni 2012 & Jawa Bali 1 Agustus untuk jenis premium (gasoline) RON 88. *Berlaku thd konsumen sektor perkebunan & pertambangan sejak 1 september untuk BBM solar (gas oil)	*Target pencapaian rendah, hanya 23%. Dari Target penghematan sebesar 1,5 KL/miliar liter, realisasinya hanya 350.000 KL/juta liter. *Tingkat akurasi & perhitungan layak dipertanyakan
Permen ESDM No.1 tahun 2013, tanggal 2 Januari 2013	Pembatasan untuk menjaga kestabilan bahan baku dan komoditas guna menunjang pembangunan nasional serta menjaga volume BBM sesuai APBN	Target : kendaraan dinas & mobil barang perkebunan pertambangan untuk jenis premium & solar: *Berlaku untuk premium kendaraan dinas Jawa, Bali, Kalimantan, sejak 1 februari 2013; Sulawesi sejak 1 juli 2013. *Berlaku untuk solar kendaraan dinas sejak 1 feb 2013 di jabodetabek & 1 Maret di Jawa Bali. *Berlaku untuk solar mobil barang sejak 1 Maret 2013 & kapal sejak 1 februari 2013	Target penghematan sebesar 2,3 KL/miliar liter disyalir tidak akan tercapai mengingat faktanya, konsumsi BBM bersubsidi naik 8% dari 41,69 miliar liter menjadi 45,27 miliar liter

Gambar 6 Capaian Program Pembatasan Subsidi BBM

Sumber: Paparan Marwan Batubara

Melihat Gambar 6, jika Jawa-Bali dengan target kendaraan 80% tingkat capaian program pembatasan pada tahun 2012 hanya 23%, maka keberhasilan program pembatasan yang lebih luas tidak dapat diharapkan karena target kendaraan tersisa sedikit dan wilayah jauh dari pusat. Pemerintah merencanakan perbaikan program pembatasan di tahun 2013 dengan menaikkan target penghematan menjadi 2,3 miliar liter dan membangun dukungan TI melalui sistem monitoring & pengendalian subsidi BBM (SMP BBM) serta pembentukan lembaga penyalur. Faktanya, konsumsi BBM bersubsidi naik 8% dari 41,69 miliar liter menjadi 45,27 miliar liter, sistem pendukung sampai saat ini belum siap dan *moral hazard* masih marak, sehingga prospek keberhasilannya pun kecil.

Dengan melihat kondisi tersebut, bisa dikatakan bahwa program pembatasan telah gagal. Hal ini karena pemberlakuan pembatasan terhadap instansi Pemerintah juga gagal, bagaimana kita dapat mengharapkan program ini berhasil untuk umum? Perlu ketegasan untuk mengurangi subsidi BBM melalui kenaikan harga BBM serta konsistensi untuk pengembangan diversifikasi energi melalui program konversi.

Kenaikan Harga BBM

Semakin berat beban fiskal dalam APBN dan tidak tepat sasaran penerima subsidi BBM, maka tidak ada alasan untuk menolak kenaikan harga BBM. Terdapat beberapa skenario kenaikan harga dengan kelipatan Rp500,00 mulai dari Rp500,00 s/d dengan Rp2500,00 dengan pembatasan dan tanpa pembatasan volume premium. Maksud pembatasan adalah kebutuhan premium RAPBN 2013 dikurangi dengan penghematan, sedangkan tanpa pembatasan maksudnya kebutuhan premium sesuai RAPBN 2013. Pembatasan jumlah pemberian BBM subsidi sangat berpengaruh terhadap volatilitas harga. Dari tabel 4, terlihat bahwa kebijakan pembatasan memberi dampak kenaikan harga yang lebih tinggi. Harga rata-rata setelah kebijakan dengan pembatasan: Rp6219,00 sedangkan tanpa pembatasan Rp5500,00

Jenis Kendaraan	Premium		Pertamax		Total	
	Volume (KL)	Harga (Rp/Lt)	Volume (KL)	Harga (Rp/Lt)	Volume (KL)	Harga Rata-rata (Rp/Lt)
Pribadi	4,969,103	5,500	3,660,000	8,700	8,629,103	6,857
Motor	6,512,530	5,500		8,700	6,521,530	5,500
Angkutan Umum	488,440	5,500		8,700	488,440	5,500
Angkutan Barang	651,253	5,500		8,700	651,253	5,500
Total	12,621,326	5,500		8,700	16,281,326	6,219

Gambar 7 Ilustrasi Kenaikan Harga Premium Bersubsidi Rp 1000/ltr dgn Pembatasan Volume Pasokan di Jawa Bali

Kenaikan BBM tentu akan menimbulkan dampak inflasi. Inflasi yang timbul akan menurunkan daya beli dan penurunan daya beli akan mengakibatkan bertambahnya jumlah orang miskin, seperti terlihat dari Gambar 8 berikut:

Kenaikan Harga	Tambahannya Inflasi (%)		Core Inflasi (BI: 4,5%±1%)		Penambahan Penduduk Miskin (%)	
	Pembatasan	Tanpa Pembatasan	Pembatasan	Tanpa Pembatasan	Pembatasan	Tanpa Pembatasan
500	1.9	0.72	5.4 - 7.4	4.2 - 6.2	0.86	0.35
1000	2.46	1.43	6.0 - 8.0	4.9 - 6.9	1.16	0.61
1500	3.01	2.15	6.5 - 8.5	5.7 - 7.7	1.47	0.98
2000	3.57	2.86	7.1 - 9.1	6.4 - 8.4	1.76	1.4
2500	4.12	3.58	7.6 - 9.6	7.1 - 9.1	2.04	1.76

Gambar 8 Kontribusi Kenaikan Harga Premium Terhadap Tambahan Inflasi, dan Tambahan Penduduk Miskin (%)

Dengan menggunakan model ekonometrika, setiap 10% kenaikan harga BBM jenis premium akan berkontribusi meningkatkan inflasi sebesar 0.64%. Secara logis, dampak langsung kenaikan harga BBM terhadap mereka yang miskin relatif terbatas. Alasannya, sebagian besar pendapatan kelompok miskin digunakan untuk membeli beras dan hanya sebagian kecil digunakan untuk konsumsi di luar beras, termasuk BBM. Sebaliknya, untuk non miskin, porsi konsumsi beras relatif kecil sedangkan konsumsi barang lain seperti mobil, alat elektronik, termasuk BBM relatif besar.

Namun, tidak cukup berhenti pada persoalan ini karena kenaikan harga BBM akan menaikkan harga barang dan pada akhirnya akan memukul daya beli.

Data Gambar 8 menunjukkan bahwa kenaikan harga BBM pada kenaikan level harga terendah (Rp500,00) dan tertinggi (Rp2500,00) akan memicu tambahan inflasi dan penduduk miskin. Memang tingkat inflasi awalnya akan tinggi karena faktor psikologis dan spekulasi, namun pada akhirnya akan mengalami penurunan karena kenaikan BBM bersifat sekali, hanya pada bulan pertama dampaknya akan meningkat. Setelah mulai menurun, peran BI dalam mengendalikan inflasi akan sangat penting. Yang penting untuk diperhatikan terkait kenaikan harga BBM adalah semua kelompok penduduk miskin (sangat miskin, miskin dan hampir/nyaris miskin). Pengurangan subsidi BBM harus diikuti dengan kebijakan lain yang *pro poor*. Apabila diberikan dana kompensasi dalam bentuk BLT, beasiswa dan raskin, dampaknya dapat diminimalisasi. Selain tegangan inflasi, kebijakan kenaikan BBM juga berimbas positif pada penyelamatan anggaran negara karena adanya penghematan subsidi, seperti terlihat pada Gambar 9 :

No	Opsis Kebijakan	Total subsidi untuk premium(Rp miliar)		Penghematan Subsidi untuk Premium (miliar Rp)	
		Pembatasan Volume (26,9 jt KL)	Volume sesuai RAPBN 2013 (29,2 jt KL)	Pembatasan Volume (26,9 jt KL)	Volume sesuai RAPBN 2013 (29,2 jt KL)
1	Tidak ada Kenaikan Harga	94.634	102.726		
2	Kenaikan Harga Rp 500	81.184	88.126	13.450	14.600
3	Kenaikan Harga Rp 1000	67.734	73.526	26.900	29.200
4	Kenaikan Harga Rp 1500	54.284	58.926	40.350	43.800
5	Kenaikan Harga Rp 2000	40.834	44.326	53.800	58.400
6	Kenaikan Harga Rp 2500	27.384	29.726	67.250	73.000
7	Subsidi Tetap Rp1500/liter	40.350	43.800	54.284	58.926
8	Subsidi Tetap Rp2000/liter	53.800	58.400	40.834	44.326

Gambar 9 Total Subsidi BBM dan Penghematan Subsidi BBM Jenis Premium (Rp miliar)

Sumber : Perhitungan penulis dengan asumsi : * kurs : 9.300/US\$ * ICP: US\$100/barel
* subsidi/liter premium: Rp 3.518/liter pada harga eceran Rp 4.500/liter

Dalam formulasi kebijakan ekonomi, tentu penting untuk mengambil kebijakan yang paling sedikit memunculkan biaya (*cost*) sekaligus memberikan manfaat (*benefit*) terbesar. Berdasarkan Tabel 1 dan Gambar 5, ada beberapa pilihan kebijakan kenaikan BBM yang dapat diambil oleh Pemerintah, yaitu (1) Kebijakan kenaikan harga BBM Rp500,00/liter. Kebijakan ini juga direkomendasikan oleh Tim UGM-UI-ITB untuk dijadikan solusi optimum. Dengan kenaikan Rp500,00 maka dampak politik dan dampak inflasi yang akan terjadi minimum (dalam sejarah NKRI peningkatan harga BBM Rp500,00 Belum Pernah menyebabkan gejolak Politik). (2) Kebijakan kenaikan *moderate*, yaitu pada level harga Rp500,00 s/d Rp1000,00. Dengan kenaikan paling tinggi Rp1000,00 Pemerintah dapat melakukan penghematan sampai 30 triliun rupiah. Sebaiknya dilakukan secara bertahap dan tanpa pembatasan pasokan, supaya dampak inflasi diharapkan minimum. (3) Kebijakan kenaikan harga tinggi, yaitu pada level harga Rp1000,00 s/d Rp2000,00. Dengan kenaikan paling tinggi Rp2.000,00 Pemerintah dapat melakukan penghematan sampai 58 triliun rupiah, tentunya dampak inflasi inti yang terjadi akan cukup tinggi, mencapai kisaran 7 – 9 %. Jika opsi ini yang diambil, Pemerintah harus melakukannya tanpa pembatasan pasokan BBM.

Kenaikan harga BBM bersubsidi sebesar Rp2000,00/ liter untuk premium dan Rp1000,00/liter untuk solar sudah dilakukan Pemerintah sejak tanggal 22 Juni 2013. Kenaikan harga bahan bakar ini dimaksudkan untuk menekan subsidi dari Rp297 triliun menjadi sekitar Rp200 triliun. Sebagai kompensasi, Pemerintah menggelontorkan dana bantuan langsung sementara masyarakat (BLSM) sekitar Rp9,3 triliun untuk 15,5 juta keluarga miskin. Dana tersebut akan diberikan sebesar Rp150 ribu per keluarga per bulan selama empat bulan.

Penggunaan BBG dan Produk baru BBM

Cadangan gas Indonesia yang melimpah merupakan alasan utama perlunya merumuskan kebijakan Penggunaan BBG untuk kendaraan umum dan pribadi. Selain mudah diperoleh, penggunaan BBG akan berimbang positif pada lingkungan, karena akan menghasilkan energi yang lebih bersih. Namun jika opsi ini yang diambil, Pemerintah harus memperhatikan harga keekonomian BBG yang masih lebih tinggi dari harga BBM bersubsidi dan bagaimana mengatasi trauma masyarakat terkait penggunaan BBG yang berakhir dengan banyak kasus tabung elpiji yang meledak.

Sama halnya dengan penggunaan BBG, penggunaan produk baru premix (RON 90) sebagai pengganti premium disinyalir akan menurunkan beban subsidi BBM dan menurunkan kadar polusi di udara. Walaupun menyisakan kompleksitas yang mirip dengan BBG, yaitu harga jual yang tinggi (dipatok Rp 7000,-/liter), waktu yang diperlukan untuk membangun infrastrukturnya juga lebih lama dibanding dengan pengaturan konsumsi BBM bersubsidi. Opsi kebijakan ini dapat dijalankan dalam jangka panjang, namun ada baiknya Pemerintah mulai mempersiapkannya dari sekarang. Dengan cetak biru dan peta kebijakan energi nasional yang sudah dirumuskan, seharusnya Pemerintah dapat bersungguh-sungguh dan komprehensif dalam menjalankannya.

SIMPULAN

Kenaikan konsumsi BBM bersubsidi menambah anggaran subsidi BBM dalam APBN. Pertambahan subsidi BBM jika tidak dikendalikan maka akan mengakibatkan defisit anggaran diatas 3% dan ini melanggar UU keuangan negara bahwa defisit maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB). Data dari kementerian ESDM menunjukkan bahwa 89% pengguna BBM bersubsidi adalah sektor transportasi (darat) dan persentase jenis BBM bersubsidi yang terbesar adalah premium sebesar 60%, konsumsi premium sektor transportasi darat didominasi penggunaannya sebesar 53% oleh mobil pribadi dengan proporsi sebesar 59% wilayah pengonsumsi premium adalah Jawa-Bali. Jika dilihat dari data diatas maka dapat dikatakan subsidi BBM tidak tepat sasaran. Agar BBM bersubsidi tidak memberatkan APBN dan pemberian subsidi bisa lebih tepat sasaran maka perlu dilakukan optimalisasi penghematan subsidi BBM. Beberapa rekomendasi untuk optimalisasi penghematan subsidi BBM di pembahasan merupakan beberapa alternatif yang dapat dilakukan dalam jangka pendek dan jangka panjang. *Political will* dari DPR, komitmen dan kepemimpinan yang kuat dari Pemerintah sangat diperlukan dalam mengimplementasikan masing-masing alternatif kebijakan yang dapat diambil. Sebagaimana telah dijelaskan, kebijakan pembatasan BBM bersubsidi telah terbukti gagal sedangkan kebijakan penggunaan BBG dan produk baru dapat dilakukan secara bertahap dalam jangka panjang sehingga tidak bisa dilakukan tergesa-gesa.

Konsekuensinya, untuk mengurangi beban anggaran yang semakin besar akibat besarnya beban subsidi BBM, maka Pemerintah harus tegas mengambil opsi kebijakan menaikkan harga BBM bersubsidi. Kenaikan harga BBM bersubsidi sebesar Rp2000,00/ liter untuk premium dan Rp1000,00/liter untuk solar sudah dilakukan Pemerintah sejak tanggal 22 Juni 2013. Kompensasi yang diterima masyarakat miskin dalam bentuk BLSM, raskin, beasiswa, transportasi dan pelayanan kesehatan diharapkan benar-benar dapat disalurkan secara tepat sasaran. Data jumlah penerima BLSM hendaknya akurat. Hal ini berdasarkan fakta bahwa subsidi selama ini sangat tidak tepat sasaran, dan hanya dinikmati golongan mampu saja, menyisakan penderitaan dan jurang kemiskinan yang semakin lebar. Dengan kenaikan harga BBM, Pemerintah berkesempatan memiliki cadangan dana lebih untuk melakukan investasi bidang infrastruktur, kesehatan, pendidikan, kesehatan dan mimpi mewujudkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah juga diharapkan mampu mengendalikan laju inflasi pasca kenaikan harga BBM dan belanja yang dilakukan didalam APBN haruslah belanja yang berkualitas dengan tingkat kebocoran yang semakin rendah bahkan ditiadakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Basri, M. C. (2009). Kenaikan Harga BBM, Anggaran dan Inflasi: pengalaman Tahun 2005 dan 2008. *Era Baru kebijakan Fiskal*. Jakarta.
- Dartanto, T. (Nov 2012). Reducing Fuel Subsidies and the implication on fiscal balance and poverty in Indonesia. Nagoya University, Nagoya
- Marwan Batubara (Februari, 2013). Subsidi BBM dan Evaluasi Kebijakan Pembatasan. Indonesian Resources Studies IRESS. *Rapat Dengar Pendapat Umum Badan Anggaran*. Gedung MPR/DPR, Jakarta.
- Pradipto, R. (Februari 2013). Alternatif Penurunan Subsidi BBM. *Rapat Dengar Pendapat Umum Badan Anggaran*. Gedung MPR/DPR, Jakarta.
- Wikarya, U. (Maret, 2012) Analisis Dampak Sosial dan Fiskal Kebijakan Kenaikan Harga BBM Bersubsidi. *Workshop Setjen DPR*. Gedung MPR/DPR, Jakarta