



**PANDUAN  
MASYARAKAT TENTANG  
SUBSIDI ENERGI DI  
INDONESIA**



# Daftar Isi

<b>1. Sekilas Mengenai Subsidi Energi di Indonesia</b> .....	<b>4</b>
1.1 Apa yang dimaksud dengan subsidi energi? .....	6
1.2 Mengapa subsidi energi?.....	7
1.3 Subsidi energi Indonesia .....	7
1.3.1 Produk bahan bakar minyak.....	7
1.3.2 Minyak tanah.....	9
1.3.3 Gas elpiji (LPG).....	10
1.3.4 Listrik.....	10
1.3.5 Batu bara.....	11
1.3.6 Subsidi Minyak dan Gas Hulu .....	12
<b>2. Apakah Subsidi Energi Baik bagi Masyarakat Indonesia?</b> .....	<b>14</b>
2.1 Apakah subsidi menguntungkan rakyat miskin? .....	14
2.2 Apakah subsidi energi berdampak positif terhadap pembangunan ekonomi? .....	16
2.2.1 Ketidakstabilan harga bahan bakar dan pembiayaan pemerintah .....	17
2.2.2 Peningkatan impor energi .....	17
2.2.3 Penanaman modal .....	18
2.2.4 Persaingan .....	18
2.2.5 Korupsi dan penyelundupan .....	18
2.3 Apa dampaknya terhadap lingkungan? .....	19
2.4 Siapa yang akan diuntungkan dan dirugikan jika subsidi energi dihapuskan? .....	20
2.5 Apa rencana yang telah disampaikan pemerintah Indonesia terkait reformasi subsidi energi?.....	21
<b>3. Apa yang Kita Ketahui tentang Reformasi Subsidi Energi?</b> .....	<b>24</b>
3.1 Kebijakan untuk mendukung masyarakat miskin .....	24
3.2 Proses-proses pendukung Reformasi .....	26
3.2.1 Komunikasi .....	26
3.2.2 Pencabutan subsidi secara bertahap .....	27
3.2.3 Pengawasan dan penyesuaian .....	27
3.3 Kesimpulan.....	28
<b>4. Catatan Kaki</b> .....	<b>29</b>
<b>5. Daftar Pustaka</b> .....	<b>30</b>
<b>Ucapan Terima Kasih</b> .....	<b>34</b>

# iisd

International  
Institute for  
Sustainable  
Development

Institut  
international du  
développement  
durable

IISD memberikan kontribusi terhadap pembangunan berkelanjutan dengan mengedepankan sejumlah rekomendasi kebijakan mengenai isu-isu yang berkaitan dengan perdagangan dan penanaman modal internasional, kebijakan ekonomi, perubahan iklim dan energi, pengukuran dan penilaian, manajemen sumber daya alam, serta peran teknologi komunikasi dalam mendukung semua hal di atas. Kami melaporkan berbagai perkembangan mengenai perundingan-perundingan internasional dan mensosialisasikan pengetahuan yang didapat melalui proyek-proyek kerjasama, yang menghasilkan berbagai bentuk penelitian yang tepat, pengembangan kapasitas di negara-negara berkembang, dan jaringan di kalangan para peneliti, praktisi, warga negara dan pembuat kebijakan di Utara dan Selatan yang lebih baik.

Visi IISD adalah kehidupan yang lebih baik bagi semua pihak – secara berkelanjutan; misinya adalah memperjuangkan inovasi, yang memungkinkan masyarakat dunia untuk hidup secara berkelanjutan. IISD terdaftar sebagai organisasi amal di Kanada dan memiliki status 501(c)(3) di Amerika Serikat. IISD menerima dukungan utama untuk operasinya dari Pemerintah Kanada, yang pendanaannya dilakukan melalui Badan Pembangunan Internasional Kanada (CIDA – *Canadian International Development Agency*), Pusat Penelitian Pembangunan Internasional (IDRC – *International Development Research Centre*) dan Lingkungan Kanada (*Environment Canada*), serta Propinsi Manitoba. Lembaga kami juga menerima dukungan dana proyek dari berbagai pemerintahan di dalam dan luar Kanada, badan-badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yayasan dan sektor swasta.

## IISD

161 Portage Avenue East  
6th Floor  
Winnipeg, Manitoba  
Canada R3B 0Y4  
Tel: +1 (204) 958-7700

International Environment  
House 2  
9 chemin de Balexert  
1219 Châteline  
Geneva, Switzerland  
Tel: + (41-22) 917-8683



GSI Global  
Subsidies  
Initiative

[www.iisd.org/gsi](http://www.iisd.org/gsi)

# SEKILAS MENGENAI SUBSIDI ENERGI DI INDONESIA



## 1. Sekilas Mengenai Subsidi Energi di Indonesia

Sebagaimana dilakukan di berbagai negara, selama puluhan tahun pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan subsidi untuk mencapai sejumlah sasaran sosial dan ekonomi. Kebijakan ini kerap ditujukan untuk penghapusan kemiskinan, pembangunan infrastruktur, serta pengembangan fasilitas kesehatan dan pendidikan. Namun seiring semakin tingginya kebutuhan lain yang harus diurus oleh pemerintah, alokasi sumber daya keuangan publik menjadi salah satu tugas pemerintah yang paling penting dan sulit.

Masyarakat memiliki kepentingan terhadap kebijakan-kebijakan subsidi. Sayangnya, masih sedikit perdebatan publik yang dilakukan mengenai hal-hal apa saja yang dapat disubsidi. Selain itu, informasi mengenai biaya subsidi dan siapa yang diuntungkan oleh kebijakan seperti ini juga sangat minim. Ini sebagian terkait dengan isu transparansi: dalam banyak kasus, subsidi dilakukan secara tersembunyi dan amat sulit untuk dilacak. Di sisi lain, permasalahan mengenai minimnya wacana subsidi di publik juga dikarenakan kesibukan masyarakat untuk mencari nafkah dan memenuhi kebutuhan keluarga mereka, sehingga tidak memiliki cukup waktu untuk mengawasi setiap kegiatan pemerintah.

Bagaimanapun, jika subsidi memang dapat menghasilkan manfaat riil, maka penting sekali bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan secara efektif terhadap pengeluaran pemerintah – suatu tugas yang terutama menjadi tanggung jawab kelompok-kelompok masyarakat sipil dan jurnalis, yang menjadi sasaran utama panduan ini.

Pada halaman-halaman selanjutnya, panduan ini akan menjabarkan informasi terbaik yang dapat dikumpulkan terkait biaya dan manfaat penerapan subsidi energi. Lalu, kenapa memberikan perhatian terhadap subsidi energi? Pertama, subsidi bahan bakar dan listrik didukung oleh sejumlah besar masyarakat Indonesia. Pemerintah sendiri bahkan menghabiskan lebih banyak dana untuk subsidi bahan bakar dibandingkan dengan pengeluaran untuk pembangunan infrastruktur publik (lihat Kotak 1). Kedua, subsidi-subsidi ini memiliki dampak besar pada kesetaraan sosial, pertumbuhan ekonomi dan kelestarian lingkungan, yang juga merupakan tiga pilar utama pembangunan berkelanjutan.

Bagian pertama dari panduan ini mengulas bagaimana cara berbagai jenis energi disubsidi di Indonesia. Bagian kedua membahas mengenai implikasi subsidi-subsidi tersebut terhadap berbagai aspek pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Bagian ketiga membahas mengenai proses reformasi subsidi energi, menjelaskan upaya yang telah dilakukan Indonesia di masa lalu, serta menjabarkan pelajaran yang bisa dipetik dari pengalaman negara-negara lain.

## Kotak 1

### Apakah Anda tahu bahwa dana yang dikeluarkan pemerintah untuk subsidi energi sama besarnya dengan total seluruh pengeluaran pertahanan, pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial?

Hingga 2010, pemerintah Indonesia mengeluarkan dana lebih besar untuk subsidi energi daripada jumlah yang dikeluarkannya untuk belanja pertahanan, pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial. Sebelum 2009, pengeluaran pemerintah untuk subsidi energi lebih besar daripada pengeluaran modal untuk infrastruktur publik, sistem transportasi, serta fasilitas air dan sanitasi. Baru-baru ini, pemerintah telah meningkatkan pengeluarannya di bidang lain, namun subsidi energi masih dapat dikatakan tinggi.

Tabel 1 » Pengeluaran dan subsidi pemerintah (2005-2011) (dalam triliun rupiah)<sup>1</sup>

	2005 LKPP	2006 LKPP	2007 LKPP	2008 LKPP	2009 LKPP	2010 APBN-P	2011 RAPBN APBN	
Pengeluaran Total	361	440	505	693	629	782	824	837
Seluruh Subsidi	121	108	150	275	138	201	185	188
• Subsidi Energi	105	95	117	223	95	144	134	137
– Subsidi Bahan Bakar	96	64	84	139	45	89	93	96
– Subsidi Listrik	9	31	33	84	50	55	41	41
Pengeluaran Modal (Penanaman Modal)	33	55	64	73	76	95	122	136
Pertahanan	22	24	31	9	13	21	45	47
Pendidikan	29	45	51	55	85	97	82	92
Kesehatan	6	12	16	14	16	20	13	14
Jaminan Sosial	2	2	3	3	3	4	4	5

Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2010a)

Catatan: LKPP: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (jumlah yang digunakan oleh pemerintah untuk belanja negara); APBN: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; APBN-P: Anggaran Pendapatan Belanja Negara-Perubahan. Subsidi energi dialokasikan dalam anggaran, tetapi total subsidi yang digunakan dilaporkan di dalam LKPP.

## 1.1 Apa yang dimaksud dengan subsidi energi?

Umumnya, subsidi energi dapat didefinisikan sebagai “berbagai bentuk tindakan pemerintah yang bertujuan menurunkan biaya produksi energi, meningkatkan pendapatan produsen energi atau mengurangi biaya yang dibayar oleh konsumen energi” (IEA et al., 2010). Subsidi energi dibagi menjadi dua kategori: subsidi yang dirancang untuk mengurangi biaya konsumsi energi, yang disebut sebagai **subsidi konsumen**, dan subsidi yang bertujuan mendukung produksi domestik, atau **subsidi produsen** (Burniaux et al., 2009, dalam Ellis, 2010).

Dalam praktiknya, subsidi energi dilaksanakan dalam berbagai bentuk. UNEP et al. (2002) dan UNEP (2008) mengidentifikasi mekanisme-mekanisme khas yang biasa digunakan banyak pemerintah untuk mendukung produksi dan konsumsi energi:

- Pengalihan dana langsung: pemberian uang tunai kepada konsumen, produsen, bunga rendah atau hutang preferensial dan jaminan hutang pemerintah;
- Perlakuan pajak secara khusus: kredit pajak, potongan pajak, pembebasan royalti, bea cukai atau tarif, pengurangan pajak, penangguhan pajak, dan percepatan depresiasi perlengkapan pasokan energi;
- Hambatan perdagangan: tarif, kuota impor dengan hambatan tarif dan non-tarif;
- Jasa terkait energi yang diberikan langsung oleh pemerintah dengan biaya yang lebih murah seperti: infrastruktur energi, penelitian dan pengembangan publik;
- Regulasi sektor energi: jaminan permintaan, kepastian tingkat pengiriman, pengendalian harga, regulasi lingkungan, dan hambatan akses pasar.

**Keuntungan subsidi energi biasanya dinikmati oleh golongan atas, karena mereka menggunakan lebih banyak energi**

## 1.2 Mengapa subsidi energi?

Para pembuat kebijakan sering membenarkan pemberian subsidi energi dengan argumen bahwa hal ini dapat membantu pertumbuhan ekonomi, mengurangi kemiskinan, dan menjamin keamanan pasokan (IEA et al., 2010). Subsidi memang dapat menjadi kebijakan penting untuk mempromosikan kesejahteraan sosial dan mengatasi kegagalan sistem pasar. Akan tetapi, ada resiko yang berhubungan dengan penggunaan subsidi. Harga rendah artifisial biasanya dapat mengurangi usaha untuk konservasi energi, dan pemberian subsidi terhadap bahan bakar fosil merupakan penghambat terhadap upaya perpindahan ke sumber energi yang lebih bersih. Lebih dari itu, manfaat subsidi energi biasanya dinikmati oleh golongan atas, karena merekalah yang biasanya mengkonsumsi sebagian besar energi. Dampak-dampak di atas dan dampak lain dari subsidi energi akan dibahas lebih rinci pada bagian kedua panduan ini.

## 1.3 Subsidi energi Indonesia

### 1.3.1 Produk bahan bakar minyak

Pemerintah Indonesia memberikan subsidi terhadap dua jenis produk minyak Perusahaan Pertambangan dan Minyak Indonesia (Pertamina), yakni untuk produk bernama “Premium” (bahan bakar minyak dengan kadar atau tingkat oktan (RON – *Research Octane Number*) 88) dan minyak diesel bernama “Solar”. Solar digunakan untuk layanan publik, transportasi, perikanan, dan perusahaan skala kecil dan menengah. Harga eceran produk-produk ini diatur dan dipertahankan di bawah harga pasar. Pemerintah tidak lagi menyubsidi minyak untuk konsumsi industri.

Indonesia sebenarnya telah memberikan subsidi untuk menekan harga eceran bahan bakar sejak tahun 1967 (Dillon et al., 2008). Selama 1980-an, ketika produksi minyak Indonesia lebih tinggi dibanding saat ini, subsidi bahan bakar lebih terjangkau, meskipun menuai kritik karena dampaknya yang mendistorsi perekonomian. Ketika harga minyak global meningkat pada 2005, pemerintah menghabiskan 24 persen dari pengeluaran totalnya untuk subsidi, dan dari jumlah tersebut, 90 persennya dihabiskan untuk produk-produk bahan bakar (Bank Dunia, 2007). Untuk mengurangi pengeluarannya, pemerintah meningkatkan harga domestik minyak tanah, bensin dan diesel dua kali dalam enam bulan pada 2005. Peningkatan harga pertama yang dilakukan adalah pada bulan Maret sebesar 29 persen (untuk harga bahan bakar), sementara yang kedua adalah pada bulan Oktober sebesar 114 persen (Bank Dunia, 2007).

Tabel 2 » Perbandingan harga bahan bakar domestik dan internasional

	Sebelum kenaikan harga bahan bakar (Sept 05)	Setelah kenaikan harga bahan bakar (Okt 05)	Harga bahan bakar pada September 06
<b>A. Harga Bahan Bakar Domestik (Rp)</b>			
Bensin	2.400	4.500	4.500
Minyak Tanah	700	2.000	2.000
Minyak Diesel	2.100	4.300	4.300
<b>B. Harga Internasional (Rp) *</b>			
Bensin	6.570	5.876	4.509
Minyak Tanah	6.493	6.218	5.808
Minyak Diesel	6.470	6.225	5.545
<b>C. Harga Domestik dalam % Harga Internasional (A/B)</b>			
Bensin	37	77	87
Minyak Tanah	11	32	31
Minyak Diesel	32	69	67
<b>D. Variabel Ekonomi</b>			
Harga minyak mentah (ICP, US\$/bbl)	62	58	63
Nilai tukar (Rp/AS\$)	10.310	10.090	9.235

\* Middle Oil Platts (MOP) plus 15 persen disesuaikan dengan tingkat nilai tukar dan pajak.

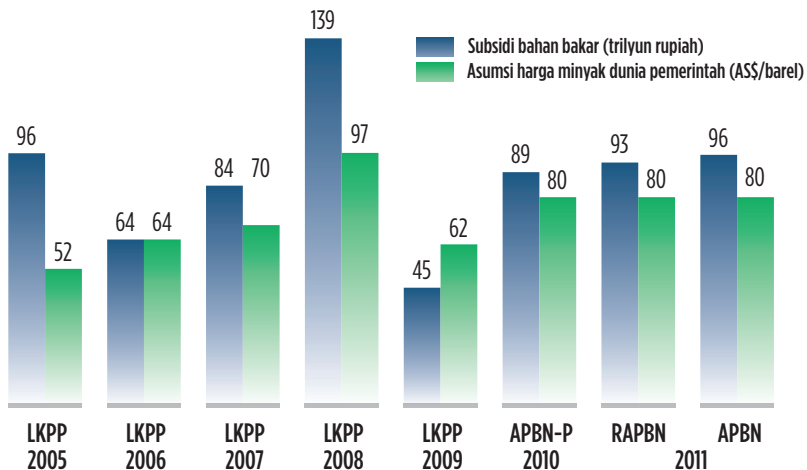
Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2010a)

Harga minyak mentah dunia kembali melonjak pada 2008, tertinggi sepanjang sejarah, yakni mencapai hampir AS\$ 145 per barel. Kondisi ini mendorong pemerintah Indonesia untuk meningkatkan harga minyak bumi dan minyak diesel. Akan tetapi, ketika harga minyak mentah turun pada Januari 2009, pemerintah menurunkan harga bensin (Premium) dan minyak diesel.<sup>2</sup>

Pada 2010, pemerintah mempertimbangkan pembatasan distribusi bahan bakar bersubsidi untuk memotong biaya subsidi. Akan tetapi, kebijakan ini masih dalam tahap pengembangan hingga akhir 2010. Peningkatan harga minyak pada 2011 dapat kembali meningkatkan pengeluaran pemerintah untuk subsidi bahan bakar.



Diagram 1 » Subsidi bahan bakar dan asumsi harga minyak pemerintah Indonesia



Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2010a)

Catatan: LKPP: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (jumlah yang digunakan oleh pemerintah untuk belanja negara); APBN: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; APBN-P: Anggaran Pendapatan Belanja Negara-Perubahan. Subsidi energi dialokasikan dalam anggaran, tetapi total subsidi yang digunakan dilaporkan di dalam LKPP.

### 1.3.2 Minyak tanah

Pemerintah Indonesia mengatur harga minyak tanah, dan mempertahankan harga ecerannya di bawah harga pasar. Pemerintah mereformasi subsidi minyak tanah pada pertengahan 2005, dengan mencabut subsidi untuk konsumen industri; namun, minyak tanah untuk rumah tangga dan usaha kecil dan menengah (UKM) masih disubsidi. Minyak tanah terutama digunakan untuk memasak dan penerangan (untuk konsumen rumah tangga). Pada 2007, pemerintah memperkenalkan program konversi minyak tanah ke gas minyak bumi yang dicairkan (LPG – *Liquified Petroleum Gas*), atau yang biasa dilafalkan dalam bahasa Indonesia dari akronim bahasa Inggris sebagai elpiji,<sup>3</sup> yang mendorong pengurangan subsidi minyak tanah. Pada 2006, pemerintah menganggarkan Rp. 31,5 trilyun (AS\$ 3,5 milyar) untuk subsidi minyak tanah, Rp. 36,5 trilyun (AS\$ 4 milyar) pada 2007 dan Rp. 38 trilyun (AS\$ 3,8 milyar) pada 2008.<sup>4</sup>

### 1.3.3 Gas Elpiji (LPG)

Menghadapi tekanan fiskal yang disebabkan subsidi minyak tanah yang tinggi, pemerintah Indonesia meluncurkan program peralihan minyak tanah ke elpiji untuk mengurangi subsidi minyak tanah pada 2007. Dalam program ini disediakan paket awal yang terdiri dari tangki elpiji 3 kg, kompor elpiji dan kelengkapannya (regulator dan selang). Pada awalnya direncanakan agar program tersebut dapat menjangkau 42 juta rumah tangga dan perusahaan kecil pada 2012 untuk menggantikan lebih dari 6 juta kiloliter minyak tanah per tahun. Target ini kemudian ditingkatkan menjadi 48 juta paket awal.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) memperkirakan bahwa biaya total untuk mendistribusikan 46 juta paket awal tangki elpiji 3 kg dari 2007 hingga 2011 mencapai Rp. 14,11 triliun (AS\$ 1,56 milyar). Akan tetapi pengurangan subsidi minyak tanah juga akan menghasilkan penghematan sebesar Rp. 35,34 triliun (AS\$ 3,9 milyar) (Evita Legowo, Direktur Jenderal Minyak dan Gas, sebagaimana dikutip dalam Investor Daily Indonesia, 2011). Biaya awal (*start-up*) dan distribusi ditutup dengan anggaran tahunan negara. Pada akhir 2010, Kementerian Keuangan mengeluarkan Keputusan Menteri tentang penghapusan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) bagi produk-produk tangki elpiji 3 kg yang disubsidi pemerintah (Kementerian Keuangan 2010b).

Selain pemberian paket awal gratis, pemerintah juga memberikan subsidi terhadap harga elpiji tangki 3 kg silinder. Pada 2007, Kementerian ESDM memperkirakan bahwa biaya produksi satu kilogram elpiji adalah Rp. 6.700. Harga subsidi (sebelum terkena pajak) untuk tangki silinder 3 kg adalah Rp. 3.500/kg, yang berarti setiap kilogram elpiji disubsidi sebesar Rp. 3.200. Saat ini, harga penjualan setelah kena pajak adalah Rp. 4.500/kg, sehingga elpiji 3 kg berharga sekitar Rp. 13.500/tangki (Kementerian Energi dan Sumber Daya Alam Republik Indonesia, 2007). Masih belum jelas sampai berapa lama pemerintah akan terus memberikan subsidi terhadap tangki elpiji 3 kg.

### 1.3.4 Listrik

Pemerintah Indonesia menetapkan tarif listrik untuk seluruh jenis konsumen (termasuk industri, bisnis, rumah, dan layanan publik). Besarnya subsidi ditentukan setiap tahunnya oleh pemerintah, yang didasarkan pada perbedaan antara biaya rata-rata produksi listrik yang diajukan oleh Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan tarif listrik rata-rata yang ditetapkan oleh pemerintah. Biaya rata-rata produksi listrik didasarkan pada perkiraan komposisi pasokan energi yang dibutuhkan untuk membangkitkan listrik dan menjalankan pembangkit listrik, transmisi, distribusi dan biaya pemasokan, serta margin keuntungan untuk PLN.

Subsidi untuk listrik melonjak dari Rp. 9 triliun (AS\$ 0,9 milyar) pada 2005 menjadi Rp. 31 triliun (AS\$ 3,4 milyar) pada 2006 karena adanya lonjakan harga minyak mentah internasional dan konsumsi minyak diesel pada pembangkitan listrik. Pada 2008, subsidi untuk listrik melonjak hingga mencapai harga tertinggi pada Rp. 84 triliun (AS\$ 8,4 milyar) (Kementerian Keuangan, 2010c).

### 1.3.5 Batu bara

Pemerintah Indonesia memberikan subsidi terhadap batu bara melalui dua cara: dengan menjamin pasokan kepada perusahaan listrik negara, atau PLN, dan industri domestik, dan dengan mengatur harga batu bara domestik.

Subsidi batu bara disediakan melalui kebijakan Kewajiban Pasar Domestik (*Domesic Market Obligation*), yang menjamin jumlah pasokan batubara tetap untuk keperluan pembangkitan listrik dan industri domestik. Formulasi penghitungan Kewajiban Pasar Domestik biasanya ditentukan oleh jumlah batubara yang dibutuhkan oleh konsumen domestik yang ditunjuk oleh pemerintah guna memenuhi kebutuhan operasional tahunan mereka.

Kewajiban Pasar Domestik didistribusikan secara proporsional kepada perusahaan-perusahaan batu bara melalui Rencana Anggaran Kerja dan Program untuk Kontrak Pertambangan Batu Bara yang telah disetujui oleh pemerintah. Kuota tersebut kemudian dihitung kembali dan ditetapkan setiap tahunnya dengan jumlah yang mencerminkan perubahan permintaan dan pasokan batu bara pada saat itu. Misalnya, Kewajiban Pasar Domestik batu bara pada 2009 adalah 68 juta ton, sedangkan pada 2010 adalah 70 juta ton.

Selain kebijakan Kewajiban Pasar Domestik, pemerintah juga menetapkan Patokan Harga Batu bara Indonesia. Penetapan harga ini bertujuan untuk mengamankan pasokan batu bara domestik, dan berfungsi sebagai harga patokan bagi para produsen dan konsumen domestik, serta guna memaksimalkan pendapatan negara dari batu bara. Patokan Harga Batu bara Indonesia ini membuat harga batu bara relatif seragam. Prosedur untuk menetapkan patokan harga ini ditetapkan oleh Keputusan Menteri ESDM No. 17/2010. Penentuannya berbasis pada formula dan sejumlah ciri yang dapat membuat harga domestik di bawah indeks pasar batu bara internasional lainnya, seperti Global Coal and Barlow Jonker.<sup>5</sup>

Konsumen utama bahan bakar batu bara di Indonesia adalah PLN. Perusahaan negara ini mengkonsumsi lebih dari 80 persen pasokan batu bara domestik atau sekitar 34 juta ton pada 2010, sedangkan sisanya dikonsumsi oleh industri domestik, seperti baja dan semen.

### 1.3.6 Subsidi Minyak dan Gas Hulu

Pemerintah menyediakan sejumlah subsidi untuk kegiatan eksplorasi dan produksi minyak dan gas dalam bentuk insentif pajak, pinjaman kredit penanaman modal dan kewajiban pasar minyak domestik. Braithwaite et al. (2010) memperkirakan bahwa, pada 2008 saja, produsen minyak dan gas menerima sekitar AS\$ 245 juta (Rp. 2,37 trilyun) dalam bentuk kredit penanaman modal dan insentif pajak. Selain itu, kilang minyak Pertamina diuntungkan dengan pembelian minyak mentah yang dipasokkan ke perusahaan negara tersebut melalui sistem kewajiban pasar domestik minyak dengan potongan harga yang cukup besar. Subsidi yang diberikan ke Pertamina oleh pemerintah pada 2008 bernilai AS\$ 1,55 milyar (Rp. 15 trilyun), yang membuat jumlah total subsidi yang diberikan pemerintah ke produsen minyak dan gas hulu bernilai sebesar AS\$ 1,8 milyar (Rp. 17 trilyun) pada tahun yang sama. Kajian ini juga berhasil mengidentifikasi sejumlah potensi subsidi lainnya. Sayangnya, informasi yang diperlukan guna mengklarifikasi dan memperkirakan nilai subsidi-subsidi tersebut tidak begitu banyak tersedia.



# APAKAH SUBSIDI ENERGI BAIK BAGI MASYARAKAT INDONESIA?



## 2. Apakah subsidi energi baik bagi masyarakat Indonesia?

Pemerintah Indonesia memberikan subsidibahan bakar dan listrik guna menjaga keterjangkauan harga energi, khususnya bagi kalangan berpendapatan rendah (Kementerian Keuangan Republik Indonesia 2010c). Subsidi energi dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan rumah tangga masyarakat melalui dua cara. Dampak langsungnya adalah, dengan mengeluarkan biaya lebih rendah untuk mendapatkan bahan bakar, masyarakat akan mampu menggunakan sisa pendapatannya untuk hal lain. Sementara itu, dampak tidak langsung penerapan subsidi energi adalah pengurangan biaya barang dan jasa yang dibeli oleh masyarakat sebagai konsekuensi dari subsidi yang menekan biaya-biaya energi bagi produsen, distributor dan penyedia layanan.

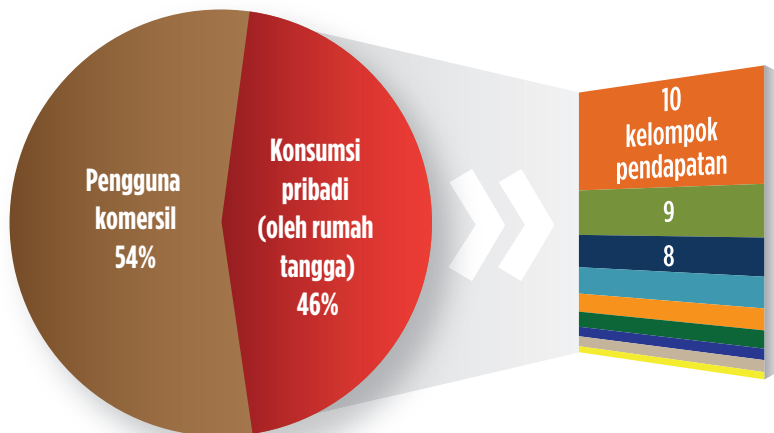
### 2.1 Apakah subsidi menguntungkan rakyat miskin?

Data yang diperoleh dalam sejumlah penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar manfaat subsidi justru dinikmati oleh golongan berpendapatan tinggi (golongan atas). Karena subsidi bahan bakar dijalankan berdasarkan hitungan liter, dan tidak didasarkan pada perbedaan penghasilan, maka kalangan yang paling banyak menggunakan bahan bakarlah yang paling mendapatkan manfaat dari subsidi. Konsumen energi terbesar adalah masyarakat golongan atas dan masyarakat di daerah perkotaan.

Dengan menggunakan data dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) 2009, Bank Dunia (2011) menunjukkan bahwa masyarakat dan pengguna kendaraan pribadi terhitung sepertiga dari total penerima manfaat subsidi bahan bakar minyak. Dua pertiga sisanya tersalur ke penggunaan transportasi komersil seperti bis dan bisnis (lihat Diagram 2). Kajian tersebut juga menemukan bahwa setengah kalangan masyarakat berpenghasilan tertinggi mengkonsumsi 84 persen bensin bersubsidi, dengan sepersepuluh kalangan terkaya mengkonsumsi hampir 40 persen dari keseluruhannya. Sebaliknya, sepersepuluh kalangan termiskin tercatat hanya mengkonsumsi kurang dari 1 persen total pemakaian bensin bersubsidi. Analisis lebih mendalam mengenai data survei terhadap dari seluruh rumah-tangga juga menunjukkan bahwa sekitar dua pertiga kalangan miskin dan mendekati garis kemiskinan (didefinisikan sebagai sepersepuluh dari lima terbawah) tidak mengkonsumsi bensin sama sekali.



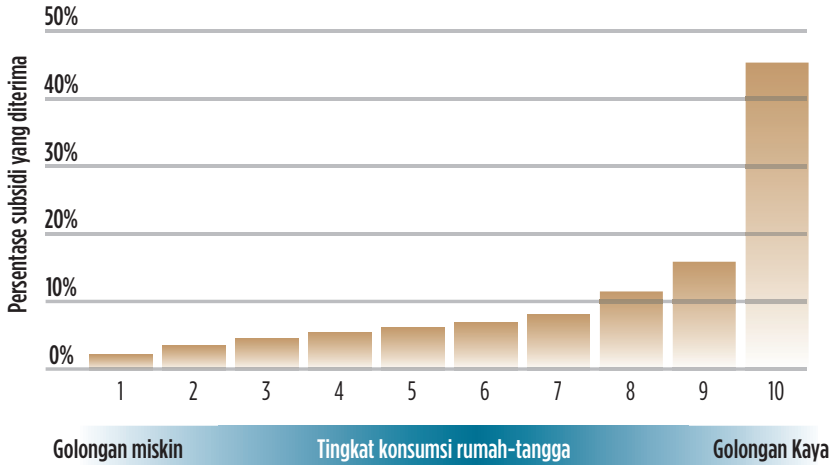
Diagram 2 » Konsumsi bahan bakar bersubsidi oleh sektor komersil dan pribadi



Sumber: Bank Dunia (2011: 27)

Hasil serupa ditemukan oleh kajian lainnya. Agustina et al. (2008), misalnya, menemukan bahwa hampir 90 persen subsidi bahan bakar di Indonesia menguntungkan 50 persen kalangan terkaya (Diagram 3). Pemerintah Indonesia memahami situasi ini. Kementerian Koordinator Ekonomi pada Mei 2008 menyatakan bahwa 40 persen kalangan terkaya menikmati 70 persen subsidi, sementara 40 persen kalangan termiskin hanya menikmati 15 persen dari subsidi tersebut (Mourougane, 2010).

Diagram 3 » Distribusi subsidi bahan bakar di kalangan masyarakat Indonesia



Sumber: Agustina et al. (2008)

## 2.2 Apakah subsidi energi berdampak positif terhadap pembangunan ekonomi?

Subsidi bahan bakar dapat mempengaruhi ekonomi melalui beberapa cara. Dampak yang sudah terlihat adalah biaya pada anggaran pemerintah. Selain itu, masih ada pula dampak-dampak lainnya yang tersembunyi terhadap perekonomian. Dengan menurunkan harga sejumlah sumber energi secara artifisial, subsidi mendorong terjadinya konsumsi berlebihan dan penggunaan yang tidak efisien. Harga yang lebih rendah juga mempengaruhi keputusan penanaman modal, karena hal tersebut menghambat diversifikasi energi dan mengurangi insentif bagi para pemasok energi untuk membangun infrastruktur baru. Dampak penting ekonomi dari pengadaan subsidi bahan bakar dibahas lebih lanjut pada bagian berikut.<sup>6</sup>



### 2.2.1 Ketidakstabilan harga bahan bakar dan pembiayaan pemerintah

Sebagai pengimpor bahan bakar, Indonesia harus membeli sebagian besar dari bahan bakarnya sesuai harga pasar internasional. Menjual bahan bakar tersebut dengan harga yang lebih murah di pasar domestik mengakibatkan kerugian besar bagi Pertamina, yang biayanya ditanggung oleh pemerintah (baca: pembayar pajak), yang akhirnya mengakibatkan beban keuangan bagi perekonomian nasional secara keseluruhan.

Subsidi yang besar pada minyak impor membuat posisi fiskal Indonesia amat rentan terhadap perubahan harga energi global. Ketika harga minyak internasional naik secara drastis, sebagaimana pada 2008, pemerintah terpaksa menaikkan harga bahan bakar minyak – yang dapat menjadi amat sulit secara politis dan mengakibatkan kenaikan inflasi mendadak – atau menaikkan anggaran subsidi terkait minyak, yang dapat melumpuhkan perekonomian.

Jika pemerintah memilih untuk mempertahankan subsidi pada saat harga minyak sedang tinggi, pemerintah harus mencari tambahan hutang atau memotong pengeluaran untuk program lain. Pasar minyak yang tidak stabil dan ketidakpastian tentang kebutuhan pembiayaan pemerintah akan menaikkan biaya pinjaman pemerintah, yang akhirnya akan menambah jumlah hutang yang harus dibayar di masa mendatang (Bank Dunia, 2011). Memangkas pengeluaran di bidang infrastruktur, kesehatan atau pendidikan juga akan mengakibatkan dampak negatif jangka panjang terhadap pembangunan dan daya saing ekonomi.

### 2.2.2 Peningkatan impor energi

Konsumsi energi bersubsidi secara berlebihan mengakibatkan peningkatan permintaan bahan bakar impor dan pengurangan jumlah energi yang diproduksi secara domestik yang ditujukan untuk ekspor. Oleh karena itu, subsidi dapat merusak keseimbangan neraca pembayaran dan meningkatkan ketergantungan negara terhadap impor energi (Mourougane, 2010).

Jurang lebar antara harga bahan bakar subsidi dan non-subsidi mendorong konsumen untuk beralih dari bahan bakar non-subsidi Pertamina “Pertamax” (kadar oktan 92) ke “Premium” (kadar oktan 88). Pada kuartal pertama 2011, pemerintah melaporkan bahwa penjualan bahan bakar bersubsidi telah melampaui kuota rata-rata 7 persen, sementara penjualan Pertamax merosot hingga kurang-lebih mencapai 11 persen (The Jakarta Post, 2011a; 2011b; Kontan, 2011). Badan

Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) memperkirakan bahwa kuota 38,5 juta kiloliter Premium pada 2011 akan terlampaui hingga 3,5 juta kiloliter (Jakarta Post, 2011c). Kilang minyak Pertamina hanya mampu menghasilkan 10,58 juta kiloliter Premium per tahun, dan, oleh sebab itu, kebutuhan sisanya harus diimpor untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri (Detik Finance, 2011).

### 2.2.3 Penanaman Modal

Bagi para pemasok energi, seperti fasilitas pengolahan minyak atau pembangkit listrik, harga rendah yang diwajibkan berarti berkurangnya insentif untuk melakukan penanaman modal baru, karena pengurangan potensi keuntungan. Hal ini terjadi di Indonesia ketika subsidi telah mengakibatkan memburuknya kondisi keuangan perusahaan energi negara dan berkurangnya penanaman modal di bidang infrastruktur (Mourougane, 2010). Pada 2009, pendapatan dari penjualan listrik oleh PLN hanya sekitar setengah dari biaya pasokan (rata-rata Rp. 650/kWh dan Rp. 1.300/kWh). Kompensasi yang diterima dari pemerintah pusat tidak cukup untuk menutupi kesenjangan ini. Akibatnya, PLN tidak mampu melakukan penanaman modal baru, memperluas sambungan listrik di pedesaan, bahkan untuk sekedar melakukan pemeliharaan standar (Mourougane, 2010). Sejumlah dampak yang muncul adalah kurangnya pembangunan kapasitas pembangkit listriknya dan sering terjadinya pemadaman.

### 2.2.4 Persaingan

Harga rendah artifisial untuk bahan bakar fosil membuat sumber energi alternatif sulit untuk bersaing secara komersil. Sumber alternatif ini akhirnya memang dapat menarik secara ekonomi dan lingkungan, namun harus kalah karena subsidi yang diberikan kepada sumber energi pesaingnya. Oleh karena itu, subsidi dapat menghambat penerapan teknologi baru yang lebih menjanjikan daripada teknologi yang ada saat ini.

### 2.2.5 Korupsi dan penyelundupan

Perbedaan harga antara produk subsidi dan non-subsidi dapat menciptakan insentif yang kuat terhadap praktik tidak resmi seperti penyelundupan atau pengalihan bahan bakar kepada pihak yang seharusnya tidak menerima. Produksi bahan bakar fosil adalah bisnis yang sangat menguntungkan dan berada di bawah pengawasan pemerintah, sehingga sangat rentan terhadap penyuapan. Terdapat enam wilayah yang diidentifikasi tergolong sangat rentan: rendahnya



pembayaran royalti, pemberian lisensi untuk ekstraksi minyak dan gas, penyimpangan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN), distribusi keuntungan dalam kontrak bagi hasil, dan eksploitasi kelemahan peraturan dalam skema subsidi baru (GSI, 2010). Dalam kasus elpiji di Indonesia, perbedaan harga antara elpiji 3kg bersubsidi dengan elpiji 12 kg non-subsidi mendorong terjadinya pengoplosan isi tangki 3 kg ke dalam tangki 12 kg. Tanpa proses pengisian yang benar, tindakan ini amat beresiko dan telah menyebabkan sejumlah ledakan yang melukai dan membunuh ratusan orang (Kompas, 2010; Kompas, 2011a).

Meningkatnya perbedaan harga eceran menyebabkan meningkatnya penyelundupan bahan bakar minyak dan penjualan bahan bakar minyak bersubsidi secara tidak resmi. BPH Migas melaporkan bahwa antara 10 hingga 15 persen bahan bakar minyak bersubsidi yang didistribusikan oleh pemerintah telah dijual secara tidak resmi kepada industri, khususnya di berbagai Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) yang dekat dengan wilayah industri dan pertambangan (Jakarta Post, 2011d). Peningkatan penjualan tidak resmi dan penyelundupan bahan bakar ini menyebabkan peningkatan permintaan bahan bakar bersubsidi. BPH Migas memperkirakan bahwa konsumsi bahan bakar bersubsidi dapat mencapai 40 juta kiloliter pada akhir 2011, melampaui kuota sebesar 4 persen (Jakarta Post, 2011e).

Biaya yang dibutuhkan untuk mengendalikan kegiatan tidak resmi, termasuk pencegahan, pengawasan, dan penindakan terhadap tindak penyelewengan tadi amat besar. Biaya tersebut akhirnya menyebabkan kenaikan anggaran subsidi yang harus ditanggung oleh para pembayar pajak.

### 2.3 Apa dampaknya terhadap lingkungan?

Subsidi energi mendorong terjadinya konsumsi berlebihan dan mengurangi insentif untuk efisiensi energi. Konsekuensi logis konsumsi tinggi bahan bakar fosil adalah terciptanya emisi gas rumah kaca yang lebih besar, polusi udara, dan berkurangnya sumber daya alam. Berdasarkan data dari Badan Energi Internasional (IEA - *International Energy Agency*), pemangkasan subsidi konsumsi untuk bahan bakar fosil antara 2011 dan 2020 akan mengurangi emisi CO<sub>2</sub> global sebanyak 5,8 persen, dibandingkan jika konsumsi dilanjutkan seperti biasa (IEA, 2010). Sementara

**Konsekuensi logis konsumsi tinggi bahan bakar fosil adalah terciptanya emisi gas rumah kaca yang lebih besar, polusi udara, dan berkurangnya sumber daya alam.**

itu, Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD – *Organization for Economic Cooperation and Development*) memperkirakan bahwa pengurangan emisi dapat mencapai 10 persen pada 2050 jika subsidi yang sama untuk konsumsi bahan bakar fosil dapat dihentikan pada 2020 (IEA et al. 2010). Pencabutan subsidi bahan bakar fosil membuka jalan bagi negara seperti Indonesia untuk berkontribusi lebih besar terhadap pengurangan gas rumah kaca tanpa harus menerapkan pajak karbon atau sistem perdagangan emisi. Yusuf et al. (2010) menemukan bahwa penghentian subsidi bahan bakar dan listrik akan mengurangi tingkat pengeluaran emisi CO<sub>2</sub> nasional sebanyak 6,71 persen pada 2020 (6,66 persen dari pencabutan subsidi bahan bakar; 0,92 persen dari pencabutan subsidi listrik).

Subsidi juga mengurangi insentif untuk melakukan penanaman modal pada sumber energi dan teknologi yang lebih bersih dengan cara mengurangi harga konsumen produk bahan bakar fosil secara artifisial. Melalui cara yang sama, subsidi bahan bakar minyak menghambat inovasi dalam produksi dan penciptaan energi yang lebih bersih, seperti elpiji dan energi terbarukan lainnya, walaupun Indonesia memiliki sumber energi seperti ini dalam jumlah besar.

## 2.4 Siapa yang akan diuntungkan dan dirugikan jika subsidi energi dihapuskan?

Sebagaimana telah disebutkan di atas, manfaat subsidi bahan bakar sebenarnya sebagian besar dinikmati oleh kalangan berpendapatan tinggi, sementara biaya subsidi tersebut harus ditanggung oleh seluruh populasi pembayar pajak. Akibatnya, subsidi bahan bakar merupakan sebuah kebijakan yang regresif, yang membuat masyarakat miskin membayar lebih banyak dan menerima manfaat lebih kecil daripada masyarakat berpendapatan tinggi. Penghentian subsidi akan menghasilkan dampak ekonomi yang positif dalam jangka panjang secara keseluruhan, termasuk bagi kalangan miskin.

Akan tetapi, penghentian subsidi ini akan menyebabkan dampak negatif jangka pendek terhadap sejumlah kalangan. Model ekonomi yang dikembangkan oleh Clement et al. (2007) menemukan bahwa pihak yang paling terkena dampak pengurangan subsidi di Indonesia adalah kelompok masyarakat kaya, baik di perkotaan maupun pedesaan, karena kalangan inilah yang paling banyak mengkonsumsi produk minyak. Kalangan ini kemungkinan besar akan mengurangi konsumsi bahan bakarnya dalam jangka pendek agar dapat beradaptasi dengan harga bahan bakar yang naik.



Secara umum, kalangan yang tinggal di pedesaan dan berpendapatan rendah mengkonsumsi produk pertanian dalam jumlah besar, yang harganya tidak terlalu rentan terhadap perubahan pada harga bahan bakar. Namun demikian, kaum miskin perkotaan terbukti juga rentan terhadap dampak kenaikan harga bahan bakar (Clement et al., 2007). Hal ini kemungkinan besar karena, dibandingkan dengan kaum miskin pedesaan, kaum miskin perkotaan lebih banyak bergantung pada fasilitas dasar (seperti listrik), dan tempat kerja mereka lebih bersifat padat modal (bergantung pada mesin yang mengkonsumsi energi dalam jumlah besar).

Dalam jangka yang lebih panjang, harga minyak yang lebih tinggi tidak akan memberikan dampak negatif kepada kalangan miskin karena hal itu akan dikompensasi oleh manfaat ekonomis dari pengurangan subsidi, yakni keberlanjutan fiskal yang lebih baik, peningkatan pengeluaran pemerintah untuk sosial, alokasi sumber daya yang lebih efisien, dan meningkatnya penanaman modal (Clement et al., 2007).

## 2.5 Apa rencana yang telah disampaikan pemerintah Indonesia terkait reformasi subsidi?

Pemerintah telah berulang kali menyampaikan rencana untuk mengurangi subsidi energi, namun pelaksanaannya seringkali tertunda. Pada 2010 lalu, pemerintah mengumumkan rencana untuk meningkatkan harga Tarif Dasar Listrik (TDL) dan membatasi subsidi bahan bakar. Kebijakan subsidi bahan bakar minyak diharapkan dapat menjadi dasar pelarangan bagi mobil pribadi untuk membeli bahan bakar minyak bersubsidi dimulai dari April 2011 untuk penduduk wilayah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Hanya transportasi publik yang diperbolehkan untuk membeli bahan bakar bersubsidi. Untuk 2012, awalnya terdapat rencana untuk lebih jauh mengurangi jumlah subsidi (Wei, 2011), akan tetapi rencana itu ditunda sampai batas waktu yang tidak ditentukan (Jakarta Post, 2011f).

Pada bulan Maret, Tim Penilaian Subsidi Bahan Bakar minyak yang ditugaskan pemerintah merekomendasikan tiga pilihan untuk membatasi penjualan bahan bakar bersubsidi. Pilihan pertama adalah untuk menerapkan patokan harga tertinggi pada Rp. 8.000 (AS\$ 0,91) per liter untuk bensin non-subsidi (Pertamax) untuk memastikan agar para pengguna mobil pribadi tidak akan terkena dampak negatif jika harga bahan bakar terus meningkat. Pilihan kedua adalah meningkatkan harga bensin subsidi (Premium) sebesar Rp. 500/liter dari harga yang berlaku saat itu (Rp. 4.500/liter). Pilihan ketiga adalah dengan membatasi alokasi bensin Premium melalui sistem penjatahan untuk menargetkan penjualan bahan bakar bersubsidi dengan lebih tepat (Jakarta Post, 2011g).

Pada Mei 2011 pemerintah mengumumkan bahwa subsidi bahan bakar akan terus dipertahankan, namun mekanisme distribusi akan diubah menjadi subsidi langsung dan tepat sasaran. Sementara itu peta-jalan untuk reformasi tersebut rencananya akan diumumkan pada Juli 2011 (Kompas, 2011b).

Pemerintah Indonesia juga telah mencoba untuk mengurangi subsidi listrik dengan menaikkan tarif. Pada Juli 2010 pemerintah meningkatkan tarif listrik sebesar rata-rata 18 persen untuk sebagian besar konsumen PLN, tetapi tidak termasuk 33,6 juta konsumen rumah tangga kecil dengan sambungan 450 dan 900 Volt-Ampere (VA). Walaupun tarif telah dinaikkan, pada 2010, subsidi listrik masih melampaui target sebesar Rp. 2,5 triliun, sehingga total subsidi mencapai Rp. 57,6 triliun (AS\$ 6,4 milyar).<sup>7</sup>

Pada bulan Mei 2011 pemerintah mengumumkan rencana untuk meningkatkan TDL antara 10 hingga 15 persen pada 2012, dengan penghematan Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN) yang diharapkan sebesar Rp. 15 triliun (AS\$ 1,65 milyar). Rencana ini diharapkan dapat disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai bagian dari APBN 2012.

Pemerintah juga telah mengumumkan perubahan pada model distribusi elpiji 3 kg bersubsidi dari sistem terbuka yang saat ini sedang dijalankan menjadi sistem tertutup pada 2014. Pemerintah bermaksud memperkenalkan kartu kontrol untuk membatasi distribusi elpiji 3 kg hanya bagi keluarga miskin dan usaha kecil. Distribusi kartu kontrol akan didasarkan pada data yang diberikan oleh pemerintah daerah dan beberapa proyek percontohan pemerintah di sejumlah daerah, yang proses uji cobanya telah dilaksanakan pada 2009 dan 2010 (Republika, 2010). Program peralihan minyak tanah ke elpiji dijadwalkan akan berakhir pada 2012, dan, tanpa adanya pembatasan subsidi elpiji, pemerintah akan menghadapi peningkatan biaya penyelesaian program tersebut.



3

**APA YANG KITA  
KETAHUI TENTANG REFORMASI  
SUBSIDI ENERGI?**



### 3. Apa yang Kita Ketahui tentang Reformasi Subsidi Energi?

Meskipun banyak subsidi bahan bakar yang lebih dinikmati oleh kalangan berada dibandingkan kalangan miskin, kita tidak dapat mengabaikan fakta bahwa sebagian masyarakat miskin - khususnya di wilayah perkotaan - bergantung pada subsidi untuk mendapatkan akses atas energi. Bagi kalangan ini, pengeluaran untuk energi menghabiskan porsi anggaran yang lebih besar dibandingkan dengan kalangan berada. Kenaikan harga energi dan inflasi dapat memberikan dampak beban keuangan yang berat bagi kalangan ini.

Namun demikian, reformasi subsidi dapat dirancang dan diterapkan dengan cara yang tidak terlalu membebani masyarakat miskin. Terdapat sejumlah kebijakan yang telah digunakan oleh beberapa negara di dunia, termasuk Indonesia, untuk mempermudah peralihan subsidi bahan bakar. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua kategori, yaitu pemberian bantuan kepada kalangan miskin, dan kebijakan yang membantu masyarakat luas untuk memahami dan mendukung reformasi. Kesempatan terbaik untuk membuat reformasi berjalan lancar (yang bisa didefinisikan sebagai penghilangan subsidi dalam jangka panjang dengan dampak negatif yang minimal terhadap masyarakat miskin maupun masyarakat secara keseluruhan) memerlukan strategi menyeluruh dalam pembuatan berbagai kebijakan pendukung masa peralihan (Laan et al., 2010). Penelitian yang dilakukan terhadap sifat subsidi, termasuk bagaimana biaya dan manfaatnya didistribusikan, serta identifikasi terhadap kalangan yang paling terkena dampak dari penghilangan subsidi tersebut akan membantu menghasilkan strategi reformasi yang baik.

#### 3.1 Kebijakan untuk mendukung masyarakat miskin

Pengurangan subsidi energi akan memungkinkan pemerintah menggunakan dana yang awalnya diperuntukkan bagi subsidi untuk tujuan lain. Dengan mengalokasikan dana ini untuk program-program yang menargetkan masyarakat miskin secara langsung, pemerintah akan mampu mengarahkan alokasi dana dari subsidi bahan bakar (yang justru lebih menguntungkan kalangan kaya) kepada mereka yang benar-benar membutuhkan. Ada dua cara utama yang dapat digunakan pemerintah untuk melakukan hal ini, yakni bantuan tunai dan peningkatan pengeluaran untuk kegiatan sosial.

Indonesia memiliki pengalaman dengan kedua pendekatan di atas. Pada 2005 dan 2008, pemerintah Indonesia menerapkan program Bantuan Langsung Tunai (BLT) untuk mengurangi penolakan terhadap kenaikan harga bahan bakar, dan membantu keluarga miskin untuk dapat beradaptasi dengan biaya energi yang lebih tinggi. Program ini berbentuk pembayaran uang tunai sebanyak dua kali sebesar Rp. 300.000 secara langsung kepada keluarga miskin (Widjaja, 2009). BLT disertai kebijakan jangka pendek yang disebut sebagai Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM). Program-program ini memberikan bantuan kepada kelompok masyarakat yang terkena dampak dengan



meningkatkan pengeluaran sosial di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur pedesaan (Beaton dan Lontoh, 2010).

Lebih lanjut, Beaton dan Lontoh (2010) juga menganggap bahwa inisiatif kebijakan tersebut cukup berhasil dalam membantu masyarakat miskin dan mengurangi penolakan terhadap peningkatan harga bahan bakar. Menurut berbagai kajian yang dilakukan terhadap program BLT 2005, salah sasaran dapat dikatakan rendah, dan sebagian besar kalangan yang berhak menerimanya benar-benar menerima dana yang dijanjikan (Hastuti et al., 2006).

Akan tetapi, sejumlah masalah menyelubungi program ini. Ada dana yang digelapkan dan ada pihak yang berhak namun tidak mendapatkan dana tersebut, yang akhirnya menyebabkan kegelisahan sosial (Cameron dan Shah, 2011). Mereka yang tidak mendapatkan dana yang dijanjikan menyalurkan rasa kemarahan mereka kepada panitia lokal, yang berakhir dengan terjadinya sejumlah kasus kekerasan dan pengunduran diri sejumlah pejabat desa. Oleh karena itu, penyelenggaraan program BLT di masa depan harus belajar dari pengalaman lalu, termasuk kebutuhan untuk memilih sasaran bantuan yang lebih baik, pengawasan yang lebih kuat, dan dukungan yang lebih besar kepada para pejabat desa.

Pendekatan alternatif lainnya adalah dengan mengaitkan pembayaran dana tunai dengan perilaku yang mengiringi pembangunan masyarakat. Bantuan Langsung Tunai Bersyarat mengharuskan keluarga penerima untuk melakukan sejumlah kegiatan, khususnya terkait dengan kesehatan dan pendidikan anak. Salah satu contoh program sejenis adalah program *Oportunidades* di Meksiko. Program tersebut dimulai dengan kurang-lebih 300.000 masyarakat penerima pada 1997, dan meningkat menjadi 5 juta penerima pada 2009 (Fiszbein and Schad, 2009). Data penting yang dikumpulkan selama bertahun-tahun menunjukkan bahwa program tersebut berhasil membantu kalangan miskin. Program yang diadopsi pemerintah Meksiko tersebut memang tidak diiringi dengan pengurangan subsidi bahan bakar fosil, namun tetap merupakan contoh dari sebuah jaringan pengaman sosial yang dapat digunakan untuk memberikan kompensasi peningkatan harga bahan bakar, sekaligus meningkatkan hasil pembangunan.

Jalan alternatif lainnya untuk pengeluaran sosial (yang dibiayai oleh anggaran yang tadinya diperuntukkan untuk subsidi) juga dapat dilihat di sejumlah negara. Yordania, misalnya, mendukung reformasi subsidi pada 2008 dengan meningkatkan upah minimum dan gaji pegawai negeri yang rendah. Selain itu, bonus satu kali juga diberikan kepada pegawai negeri dan pensiunan pegawai negeri. Selain itu tarif listrik juga dipertahankan pada harga rendah. Pada tahun yang sama, Thailand memulai program enam bulan bernilai 46 milyar baht (sekitar AS\$ 1,3 milyar) untuk membantu masyarakat miskin sebagai tanggapan terhadap tingginya harga minyak internasional. Rencana pemerintah tersebut adalah membebaskan biaya listrik kepada mereka yang mengkonsumsi kurang dari 80 kilowatt/jam/bulan (dan pembebasan setengah biaya bagi rumah-tangga yang menggunakan kurang dari 150 kilowatt/jam), pembebasan biaya transportasi 800 bus yang dipoperasikan oleh perusahaan negara (*Bangkok Mass Transit Authority*) dan juga untuk kereta kelas tiga, air gratis untuk 50 kubik meter pertama, pembebasan pajak bensin ethanol dan diesel, serta pemberlakuan plafon harga untuk elpiji (Kojima, 2009).

Pilihan terbaik untuk kebijakan pendukung peralihan akan berbeda dari satu negara ke yang lain, bergantung pada kapasitas administratif negara yang bersangkutan serta cakupan layanan. Bantuan tunai yang terarah mengharuskan teridentifikasinya kalangan miskin yang berhak menerimanya, dan adanya mekanisme pemberian dana tunai. Salah satu syarat untuk memberikan akses listrik murah adalah cakupan sambungan listrik yang menyeluruh. Jika infrastruktur menyeluruh tersebut tidak ada, maka pemerintah dapat meningkatkan pengeluaran sosial melalui klinik kesehatan, sekolah, jalan raya, transportasi publik, air, serta infrastruktur sanitasi yang dibiayai publik.

## 3.2 Proses-proses pendukung reformasi

Cara untuk menghapuskan subsidi tidak saja mempermudah peralihan ke harga pasar, tetapi juga membangun dukungan publik terhadap usaha reformasi tersebut. Praktek yang baik mencakup kampanye komunikasi yang jelas, konsultasi dengan pemangku kepentingan, transparansi harga bahan bakar, penghapusan subsidi secara bertahap, dan pengawasan terhadap dampak penerapan dengan penyesuaian jika diperlukan. Indonesia memiliki pengalaman menerapkan pendekatan-pendekatan tersebut.

### 3.2.1 Komunikasi

Pada 2005, pemerintah melancarkan suatu kampanye publik bersamaan dengan pemberian bantuan tunai dan pengeluaran sosial sebagai cara untuk membangun dukungan masyarakat terhadap usaha reformasi tersebut. Tidak seperti sebelumnya, peningkatan harga bahan bakar pada 2005 tidak disertai dengan penolakan yang berarti (Beaton and Lontoh, 2010).

Pemerintah Indonesia mengumumkan sejumlah informasi terkait harga bahan bakar. Pemahaman dan penerimaan masyarakat terhadap perubahan harga bahan bakar dapat didorong secara berkelanjutan dengan cara menerbitkan informasi, seperti survei harga, perbandingan harga domestik dan internasional, rekaman harga terdahulu dan harga saat ini, serta komposisi setiap produk minyak bumi yang penting (seperti harga impor, pengolahan, dan biaya dan pajak distribusi) (Kojima, 2009). Selain itu, pemerintah juga harus mendorong persaingan di sektor eceran dengan mewajibkan SPBU untuk memasang daftar harga pada papan pengumuman.

Chile, misalnya, memiliki kebijakan transparansi yang kuat dalam bidang subsidi bahan bakar dan harga. Komisi Energi Nasional (*National Energy Commission*) menentukan struktur harga bahan bakar, mengawasi harga yang dibentuk oleh Perusahaan Minyak Nasional, dan menyelenggarakan pertemuan mingguan dengan media terkait dengan masalah harga. Walaupun Chile masih menerapkan sejumlah subsidi bahan bakar, transparansi membantu masyarakat untuk memahami naik-turunnya harga dan membuka jalan untuk dilakukannya liberalisasi pasar bahan bakar domestik.

Komunikasi yang jelas dengan pemangku kepentingan dan masyarakat merupakan elemen kunci strategi reformasi yang efektif. Jika pemangku kepentingan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan sejak awal, maka penolakan terhadap reformasi subsidi dapat diatasi sejak dini dan disertakan sebagai pertimbangan dalam merancang kebijakan yang mempermudah peralihan. Kampanye publik akan membantu masyarakat untuk memahami mengapa reformasi tersebut diperlukan, dan bagaimana uang yang mereka setorkan kepada negara dapat dialihkan ke bentuk pelayanan publik lainnya, atau dikembalikan kepada mereka dalam bentuk pajak yang lebih rendah.

### 3.2.2 Pencabutan subsidi secara bertahap

Penghapusan subsidi yang dilakukan secara bertahap dapat memberikan waktu beradaptasi kepada masyarakat. Semakin lama subsidi diselenggarakan, semakin sulit subsidi tersebut dicabut, dan semakin lama pula waktu yang dibutuhkan untuk mereformasinya. Subsidi cenderung dipandang sebagai hak dasar, dan, oleh sebab itu, upaya apapun untuk mengurangi subsidi dapat berbahaya secara politis (Steenblik, 2007). Pada bulan Desember 2010, pemerintah Bolivia secara mendadak dan dramatis meningkatkan harga bahan bakar bersubsidi hingga lebih dari 80 persen, dengan hanya sedikit upaya pendukung untuk mempermudah masa transisi. Akibatnya adalah reaksi penolakan masyarakat secara besar-besaran, yang akhirnya memaksa pemerintah untuk kembali menerapkan subsidi. Lembaga Kerjasama Teknis Internasional Jerman (GIZ – *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), misalnya, menyarankan agar pemerintah yang ingin mencabut subsidi sebaiknya menghindari kenaikan harga secara drastis melebihi 10 persen dalam setiap penyesuaian dalam menyelenggarakan reformasi.

Akan tetapi, ada saat-saat yang memungkinkan untuk melakukan deregulasi secara cepat. Contoh dari kasus ini adalah jatuhnya harga minyak pada paruh kedua 2008 yang memberikan kesempatan bagi pemerintah di beberapa negara untuk menjalankan reformasi subsidi bahan bakar, termasuk Cina, Ethiopia dan Vietnam (Kojima, 2009).

### 3.2.3 Pengawasan dan penyesuaian

Pengawasan dan penyesuaian secara terus-menerus terhadap jalannya penyelenggaraan reformasi diperlukan untuk menilai apakah kebijakan yang telah dilakukan berjalan efektif, mengetahui apakah ada konsekuensi negatif yang tidak diharapkan, dan juga untuk menyesuaikan kebijakan dari waktu ke waktu (Laan et al., 2010). Kebijakan bantuan sementara juga memerlukan pengawasan yang ketat untuk memastikan bahwa bantuan yang diberikan mencapai kelompok sasaran, dan tidak berlanjut terlalu lama hingga terlanjur mengakar kuat.

Akhirnya, praktik pemerintahan yang kuat juga harus diselenggarakan, agar pemerintah tidak terjerat dalam penentuan harga bahan bakar lagi di masa mendatang. Pemerintah akan selalu diharapkan masyarakat untuk melakukan intervensi ketika harga bahan bakar tinggi. Penentuan harga berbasis pasar harus diawasi oleh suatu lembaga independen yang mengatur persaingan dan transparansi dalam harga

bahan bakar. Hal ini juga memungkinkan pemerintah untuk menunjukkan kepada masyarakat bahwa harga pasar ditentukan oleh kekuatan internasional, bukan pemerintah.

### 3.3. Kesimpulan

Subsidi bahan bakar di Indonesia awalnya dilakukan untuk membuat energi terjangkau oleh masyarakat, khususnya kalangan miskin. Namun demikian, banyak bukti menunjukkan bahwa sebagian besar subsidi tersebut – yang diperkirakan bernilai lebih dari Rp. 134 triliun (AS\$ 15 milyar) pada 2011 – justru dinikmati oleh kalangan masyarakat mampu. Selain itu, subsidi ini juga mempengaruhi pasokan energi dan pembangunan ekonomi karena mengurangi penanaman modal di bidang infrastruktur energi (baik terhadap teknologi yang ada saat ini, maupun teknologi yang tengah dikembangkan), membebani sumber daya pemerintah, dan menurunkan daya saing internasional Indonesia.

Pemerintah Indonesia menyadari masalah ini dengan baik, dan telah beberapa kali melakukan sejumlah upaya untuk mencabut subsidi. Pemerintah juga memahami adanya berbagai kebijakan yang dapat digunakan untuk membantu masyarakat melewati masa peralihan dari subsidi, dan telah menerapkan sebagian kebijakan tersebut. Jadi, apa yang salah dan apakah masih ada harapan untuk menjalankan reformasi ini ke depan?

Pemerintah telah meraih sejumlah keberhasilan dalam meningkatkan harga energi melalui penggunaan kebijakan peralihan seperti BLT, pengeluaran sosial, kampanye informasi, dan peningkatan transparansi. Namun demikian, pengurangan subsidi kemudian terganggu oleh peningkatan harga minyak internasional.

Strategi reformasi yang lebih menyeluruh akan menghasilkan keberhasilan yang lebih besar, antara lain: penelitian untuk mengidentifikasi pihak yang diuntungkan dan dirugikan dari reformasi tersebut, kampanye informasi untuk membangun dukungan publik, kebijakan paket bantuan yang dirancang dan ditargetkan secara hati-hati, pencabutan subsidi secara bertahap dalam suatu jangka waktu yang ditentukan, dan struktur tata-kelola pemerintah yang baik untuk mengawasi proses liberalisasi pasar energi.

Bahkan setelah reformasi berjalan sukses sekalipun, subsidi akan terus menjadi kebijakan politik yang populer pada masa tingginya harga minyak, dan tentunya kebijakan yang bisa mendapatkan suara masyarakat amat menggoda bagi kalangan politisi. Pemerintah Indonesia harus menciptakan suatu rencana mengenai cara menolong masyarakat yang rentan tanpa harus menerapkan subsidi, melalui kebijakan seperti pemberian BLT kepada golongan masyarakat yang berhak menerimanya. Masyarakat Indonesia akan memerlukan waktu untuk beradaptasi dengan pasar energi yang diliberalisasi, namun masyarakat juga akan mendapat manfaat dari proses ini melalui penguatan sistem perekonomian, serta lebih banyaknya jumlah bantuan yang dapat diberikan kepada rakyat miskin, yang, pada akhirnya, akan menghasilkan standar hidup yang lebih tinggi bagi semua pihak.



## 4. Catatan Kaki

<sup>1</sup>LKPP: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat; APBN: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; APBN-P: Anggaran Pendapatan Belanja Negara-Perubahan

<sup>2</sup>Sebelum 15 Januari 2009, harga bensin (Premium) ditetapkan pada Rp. 5.000/liter dan minyak diesel (Solar) pada Rp. 4.800/liter. Sejak 15 Januari 2009 dan seterusnya, Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 16/2008 menetapkan harga Premium dan Solar pada Rp. 4.500. Untuk daftar harga minyak pada 2009 lihat situs: [http://www.esdm.go.id/publikasi/harga-energi/harga-bbm-dalam-negeri/doc\\_download/909-harga-bbm-dalam-negeri-2009.html](http://www.esdm.go.id/publikasi/harga-energi/harga-bbm-dalam-negeri/doc_download/909-harga-bbm-dalam-negeri-2009.html)

<sup>3</sup>Untuk memudahkan pemahaman pembaca, selanjutnya gas minyak bumi yang dicairkan (LPG) akan disebut sebagai elpiji dalam buku Panduan ini.

<sup>4</sup>Kecuali dinyatakan berbeda, maka tingkat nilai tukar yang digunakan dalam panduan ini adalah ([www.oanda.com](http://www.oanda.com)):

2005: Rp. 1 = AS\$ 0.00010; AS\$ 1 = Rp. 9627.81074

2006: Rp. 1 = AS\$ 0.00011; AS\$ 1 = Rp. 9117.55864

2007: Rp. 1 = AS\$ 0.00011; AS\$ 1 = Rp. 9213. 27757

2008: Rp. 1 = AS\$ 0.00010; AS\$ 1 = Rp. 10514.17362

2009: Rp. 1 = AS\$ 0.00010; AS\$ 1 = Rp. 9552.43458

2010: Rp. 1 = AS\$ 0.00011; AS\$ 1 = Rp. 8916.28347

2011: Rp. 1 = AS\$ 0.00011; AS\$ 1 = Rp. 8533.64 (sesuai nilai tukar pada 1 Juni 2011)

<sup>5</sup>Formula harga batu bara Indonesia merujuk pada dua Indeks Batu bara Indonesia, yakni ICI dan Platts, dan dua Indeks Australia: NEX dan Global Coal (GC). Keempat harga indeks tersebut rata-rata berada pada nilai kalor yang sama untuk mendapatkan Harga Batu bara Referensi (Reference Coal Price). Harga ini kemudian akan digunakan sebagai harga referensi untuk setiap tambang batu bara.

<sup>6</sup>Bagian ini mengutip dari makalah OECD yang ditulis oleh Mourougane (2010).

<sup>7</sup>Kementerian ESDM memperkirakan bahwa pengeluaran untuk subsidi listrik pada 2010 mencapai Rp. 62,8 milyar, sekitar Rp. 5,2 triliun lebih besar dari proyeksi Kementerian Keuangan. Akan tetapi, subsidi yang sesungguhnya hanya dapat diketahui setelah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan audit dan analisis terhadap pengeluaran pemerintah. Untuk informasi lebih detail lihat the Jakarta Post (2011h).

## 5. Daftar Pustaka

Agustina, C., J. A. del Granado, T. Bulman, W. Fengler dan M. Ikhsan. 2008. *Black hole or black gold? The impact of oil and gas prices on Indonesia's public finances (Lubang hitam atau emas hitam? Dampak harga minyak dan gas terhadap keuangan publik Indonesia)*. World Bank Policy Research Working Paper, No. 4718. Washington, D.C.: Bank Dunia (World Bank).

Bank Dunia – World Bank. 2007. *Spending for development: making the most of Indonesia's new opportunities. Indonesia Public Expenditure Review (Pembiayaan untuk pembangunan: memaksimalkan kesempatan baru Indonesia. Tinjauan anggaran publik Indonesia)*. Washington, D.C.: Bank Dunia.

\_\_\_\_\_. 2011. *Indonesia economic quarterly: 2008 again? (Triwulan perekonomian Indonesia: kembalinya 2008?)*. Washington, D.C.: Bank Dunia. <<http://issuu.com/worldbank.indonesia/docs/ieq-mar2011-english>>.

Beaton, C., dan L. A. Lontoh. 2010. *Lessons learned from Indonesia's attempts to reform fossil-fuel Subsidies (Pelajaran dari upaya Indonesia mereformasi subsidi bahan bakar fosil)*. Jenewa: Global Subsidies Initiative of International Institute for Sustainable Development.

Braithwaite, D., S. Soelaiman, G. Wiroyo, H. Trimurdadi, S. Soeleman, S. P. Utomo dan P. A. Rakhmanto. 2010. *Ringkasan eksekutif harga sebuah kebijakan bahan bakar fosil: subsidi pemerintah di sektor hulu minyak dan gas bumi*. Jenewa: Global Subsidy Initiative of the International Institute for Sustainable Development.

Cameron, L. dan M. Shah. 2011. *Mistargeting of cash transfers, social capital destruction, and crime in Indonesia (Salah target dalam bantuan tunai, kehancuran kapital sosial, dan kejahatan di Indonesia)*. Melbourne: Monash University. <[http://users.monash.edu.au/~clisa/papers/BLT\\_JPubE.pdf](http://users.monash.edu.au/~clisa/papers/BLT_JPubE.pdf)>.

Clements, B., H-S. Jung dan S. Gupta. 2007. 'Real and distributive effects of petroleum price liberalization: the case of Indonesia (Efek riil dan distributif liberalisasi harga bahan bakar: Studi kasus Indonesia).' *The Developing Economies*, 35(1): 220–237.

Detik Finance. 2011. Pertamina terpaksa impor 10 juta kiloliter premium. 7 Maret. <<http://www.detikfinance.com/read/2011/03/07/130419/1585947/1034/pertamina-terpaksa-impor-10-juta-kiloliter-premium>>.

Dillon, H.S., T. Laan, and H. Setyaka Dillon. 2008. *Biofuels: at what cost? – government support for ethanol and biodiesel in Indonesia (Bahan bakar hayati: seberapa mahal? dukungan pemerintah terhadap ethanol dan biodiesel di Indonesia)*. Jenewa: Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development.

GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. 2011. *Fuel price reform in Bolivia (Reformasi harga bahan bakar di Bolivia)*. <<http://www.gtz.de/de/dokumente/giz2011-fuel-price-reform-bolivia-december-2010.pdf>>.

- Ellis, Jennifer. 2009. *Untold billions: fossil fuel subsidies, their impact, and path to reform (Milyaran yang tak terceritakan: subsidi bahan bakar fosil, dampaknya, dan jalan menuju reformasi)*. Jenewa: Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development.
- Fiszbein, A., dan N. Schad. 2009. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty (Bantuan tunai bersyarat: mengurangi kemiskinan saat ini dan masa depan)*. Policy Research Report. Washington, D.C.: Bank Dunia. <[http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT\\_web\\_noembargo.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf)>.
- GSI - Global Subsidies Initiative. 2010. *Corruption and fraud in agricultural and energi subsidies: identifying the key issues (Korupsi dan penipuan dalam subsidi agrikultur dan energi: Mengidentifikasi isu-isu kunci)*. Policy Brief. Jenewa: Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development.
- Hastuti, T., S. Usman, B. Sulaksono, S. Budiayati, dan W. D. Widyanti. 2006. *A rapid appraisal of the implementation of the 2005 direct cash transfer program in Indonesia: a case study in five Kabupaten/Kota (Sebuah penilaian cepat atas penyelenggaraan bantuan tunai langsung 2005 di Indonesia: Sebuah studi kasus di lima Kabupaten/Kota)*. Jakarta: SMERU Research Institute. <[http://www.smeru.or.id/report/research/blt/slt\\_eng.pdf](http://www.smeru.or.id/report/research/blt/slt_eng.pdf)>.
- IEA – International Energy Agency. 2010. *World energy outlook 2010 (Pandangan energi dunia 2010)*. Paris: OECD.
- IEA, OECD, OPEC and Bank Dunia. 2010. *Analysis of the scope of energy subsidies and suggestions for the G-20 initiative (Analisa atas cakupan subsidi energi dan usulan untuk inisiatif G-20)*. Joint report for the submission to the G-20 Summit Meeting, Toronto, Kanada (Laporan bersama untuk diajukan ke Pertemuan Puncak G-20, Toronto, Kanada), 26-27 Juni.
- Investor Daily Indonesia. 2011. 'Penghematan dari konversi elpiji ditargetkan Rp. 35,34 triliun. 27 Januari.' <<http://www.investor.co.id/energi/penghematan-dari-konversi-elpiji-ditargetkan-rp-3534-triliun/4275>>.
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia. 2007. *Blueprint program pengalihan minyak tanah ke LPG*. Jakarta: MEMR.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2010a. *Data pokok APBN 2005-2011*. <[http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/10-08-24,%20Data%20Pokok%20RAPBN%202011\\_Indonesia\\_rev1.pdf](http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/10-08-24,%20Data%20Pokok%20RAPBN%202011_Indonesia_rev1.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. 2010b. *Siaran pers Menteri Keuangan No. 221/HMS/2010: Pemerintah membebaskan subsidi atas BBM, bahan bakar nabati dan LPG tabung 3 Kg untuk tahun anggaran 2010*. <[http://www.depkeu.go.id/ind/Data/Siaran\\_Pers/SP\\_221\\_311210.pdf](http://www.depkeu.go.id/ind/Data/Siaran_Pers/SP_221_311210.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. 2010c. *Nota Keuangan dan RAPBN 2011*. <<http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-content-list.asp?ContentId=806>>.

Kojima, M. 2009. *Government response to oil price volatility: Experience of 49 developing countries (Tanggapan pemerintah terhadap ketidakstabilan harga minyak: pengalaman 49 negara berkembang)*. Extractive Industries for Development Series No. 10, Juli. Washington, D.C.: Bank Dunia.

Kompas. 2010. 'Elpiji oplosan 12 Kg beredar.' 22 September. <<http://www1.kompas.com/read/xml/2010/09/22/12212676/elpiji.12.kg.oplosan.beredar>> .

\_\_\_\_\_. 2011a. 'Ribuan Tabung Elpiji Oplosan Diamankan'. 16 Februari. <<http://megapolitan.kompas.com/read/2011/02/16/21061145/Ribuan.Tabung.Elpiji.Oplosan.Diamankan>> .

\_\_\_\_\_. 2011b. 'Kebijakan BBM bersubsidi diputuskan Juli.' 11 Mei. <<http://www.kompas.comread/xml/2011/05/11/10170146/kebijakan.BBM.Bersubsidi.Diputuskan.Juli08>> .

Kontan. 2011. 'Harga pertamax naik, konsumsi premium selalu diatas kuota sejak Januari.' 4 Mei. <<http://lifestyle.kontan.co.id/v2/read/1304503502/66554/Harga-Pertamax-naik-konsumsi-premium-selalu-di-atas-kuota-sejak-Januari>> .

Laan, T., C. Beaton dan B. Presta. 2010. *Strategies for reforming fossil-fuel subsidies: practical lessons from Ghana, France and Senegal (Strategi untuk mereformasi subsidi bahan bakar fosil: pelajaran praktis dari Ghana, Perancis, dan Senegal)*. Jenewa: Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development. <[http://www.globalsubsidies.org/files/assets/strategies\\_ffs.pdf](http://www.globalsubsidies.org/files/assets/strategies_ffs.pdf)> .

Mourougane, A. 2010. *Phasing out energi subsidies in Indonesia (Penghapusan bertahapan subsidi energi di Indonesia)*. OECD Economics Department Working Paper No. 808. Paris: OECD.

Republika. 2010. 'Distribusi LPG 3 kg sistem tertutup se-Indonesia.' 14 Desember. <<http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/ekonomi/10/12/15/152324-2014-distribusi-lpg-3-kg-sistem-tertutup-se-indonesia>> .

Steenbliik, R. 2007. *A subsidy primer (Primer Subsidi)*. Jenewa: Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development.

The Jakarta Post. 2011a. 'Pertamax sales down as consumers migrate to premium: govt (Penjualan pertamax turun bersamaan dengan peralihan konsumen ke premium: pemerintah).' 22 Maret. <<http://www.thejakartapost.com/news/2011/03/22/pertamax-sales-down-consumers-migrate-premium-govt.html>> .

\_\_\_\_\_. 2011b. 'Non-subsidized fuel sales drop 37.65% (Penjualan bahan bakar tak bersubsidi turun 37,65%)'. 14 Mei. <<http://www.thejakartapost.com/nes/2011/05/14/non-subsidized-fuel-sales-drop-3765.html>> .

\_\_\_\_\_. 2011c. 'Premium consumption in April exceeds quota (Konsumsi Premium bulan April melebihi kuota).' 4 Mei. <<http://www.thejakartapost.com/news/2011/05/04/premium-consumption-april-exceeds-quota.html>> .



\_\_\_\_\_. 2011d. '15 percent of subsidized fuel sold to industries (15 persen bahan bakar bersubsidi dijual ke industri).' 1 Juni. <<http://www.thejakartapost.com.news/2011/05/31/15-percent-subsidized-fuel-sold-industries.html>>.

\_\_\_\_\_. 2011e. 'Sales exceed quota as smuggling grows (Penjualan melebihi kuota dengan meningkatnya penyeludupan).' 26 Mei. <<http://www.thejakartapost.com/news/2011/05/26/sales-exceed-quota-smuggling-grows.html>>

\_\_\_\_\_. 2011f. 'Premium to make way for cleaner LGV (Premium berikan jalan untuk LGV yang lebih bersin).' 30 April. <<http://www.thejakartapost.com/news/2011/04/30/premium-make-way-cleaner-lgv.html>>.

\_\_\_\_\_. 2011g. 'Govt asked to impose cap on unsubsidized gasoline (Pemerintah diminta untuk membatasi bensin tidak bersubsidi).' 8 Maret. <<http://www.thejakartapost.com/news/2011/03/08/govt-asked-impose-cap-unsubsidized-gasoline.html>>.

\_\_\_\_\_. 2011h. 'Despite rate increase, govt spent more power subsidy (Meskipun harga naik, pemerintah menghabiskan biaya untuk subsidi energi).' 1 Juni. <<http://www.thejakartapost.com/news/2011/01/06/despite-rate-increase-govt-spent-more-power-subsidy.html>>.

UNEP – Program Lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa. 2008. *Reforming energy subsidies (Reformasi subsidi energi)*. Nairobi: UNEP. <[http://www.unep.org/pdf/pressreleases/reforming\\_energy\\_subsidies.pdf](http://www.unep.org/pdf/pressreleases/reforming_energy_subsidies.pdf)>.

UNEP, OECD/IEA. 2002. *Reforming energy subsidies (Reformasi subsidi energi)*. Oxford: Words and Publication. <<http://www.uneptie.org/energy/information/publications/other/pdf/En-SubsidiesReform.pdf>>.

Wei, L.C. 2011. *Bukan solusi ketimpangan sosial*, Indonesia Financial Review (IFR), edisi pertama, Februari. Jakarta:PDAT and IRAI.

Widjaja, M. 2009. *An economic and social review on Indonesian direct cash transfer program to poor families, Year 2005 (Tinjauan ekonomi dan sosial program bantuan langsung tunai ke keluarga miskin, tahun 2005)*. Depok: Departemen Ekonomi, Universitas Indonesia. <<http://www.appam.org/conferences/international/singapore2009/sessions/downloads/1101.pdf>>

Yusuf, A. A., A. Komarulzaman, W. Hermawan, D. Hartono dan K. R. Sjahrir. 2010. *Scenarios for climate change mitigation from the energy sector in Indonesia: role of fiskal instruments (Skenario untuk mitigasi perubahan iklim dari sektor energi di Indonesia: peran instrument fiskal)*. Working Paper No. 201005. Bandung: Departemen of Ekonomi, Universitas Padjadjaran.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Panduan ini adalah hasil kerjasama Global Subsidies Initiative (GSI) dari International Institute for Sustainable Development (IISD) dan Institute for Essential Services Reform (IESR), dengan para penulis yang terdiri dari Fabby Tumiwa, Tara Laan, Kerryng Lang dan Damon Vis-Dunbar.

Publikasi ini juga diselesaikan berkat masukan-masukan berharga dari para peninjau sejawat di bawah ini:

Masami Kojima  
Lucky Lontoh  
Alexander Chandra

Hasil kerja GSI ini tidak akan dapat diselesaikan tanpa bantuan yang tak ternilai dari pemerintah Denmark, Norwegia dan Britania Raya, serta William and Flora Hewlett Foundation. Pandangan-pandangan yang diutarakan dalam penelitian ini tidak mencerminkan pandangan para donor GSI, atau terkait dengan para donor yang bersangkutan.



## **Global Subsidies Initiative (GSI) dari International Institute for Sustainable Development (IISD)**

*International Institute for Sustainable Development (IISD)* meluncurkan *Global Subsidies Initiative (GSI)* pada bulan Desember 2005 untuk mengangkat isu terkait subsidi – penggunaan uang publik untuk kepentingan swasta – dan bagaimana hal tersebut menghambat perekonomian dunia menuju pembangunan berkelanjutan. Subsidi adalah instrumen yang amat kuat karena kebijakan ini dapat memainkan peran penting untuk memastikan keterjangkauan barang publik yang tanpa disubsidi akan sulit terjangkau. Akan tetapi, subsidi juga dapat diselewangkan. Kepentingan para pelobi dan ambisi pemilu para pemegang jabatan dapat membajak kebijakan publik. Oleh karena itu, GSI mulai dari satu dasar pikiran bahwa transparansi dan akuntabilitas publik harus menjadi dasar setiap program subsidi.

Masalah transparansi dan akuntabilitas menjadi penting karena, meskipun subsidi adalah instrumen sah kebijakan publik, kemanjuran subsidi – kemampuannya untuk mencapai tujuan – masih harus dibuktikan. Apa yang sering terjadi adalah konsekuensi yang muncul kerap tidak diharapkan dan diperkirakan sebelumnya, sehingga manfaat kebijakan subsidi tidak mampu mencapai potensinya. Sementara itu, warga negara yang membayar pajak tetap tidak memahami kenyataan yang berkembang mengenai subsidi.

Ketika subsidi menjadi penyebab utama munculnya sistem perdagangan yang tidak adil dan akar perusakan lingkungan, pertanyaan yang perlu diangkat adalah: apakah ini cara yang diinginkan para pembayar pajak untuk menghabiskan uang mereka? Dan apakah mereka perlu, melalui pajak yang mereka bayarkan, mendukung hasil yang tidak produktif semacam ini? Penghapusan subsidi yang salah sasaran dan merusak dapat menghemat dana pemerintah dan memungkinkan alokasi dana tersebut ke hal-hal yang lebih bermanfaat. Tantangan GSI kepada para pendukung subsidi adalah mereka harus dapat membuktikan bahwa subsidi dapat berdampak positif terhadap lingkungan, sosial dan ekonomi secara berkelanjutan – dan harus pula menjamin bahwa semua hal tersebut tidak mengganggu peluang pembangunan para produsen termiskin di dunia.

Untuk mendukung semua hal ini, GSI bekerjasama dengan jejaring mitra peneliti dan media yang semakin berkembang untuk menjelaskan dampak buruk dan baik dari penerapan kebijakan subsidi; mendorong adanya perdebatan dan kesadaran publik tentang pilihan apa saja yang sebenarnya masih tersedia; dan membantu memberikan para pembuat kebijakan dengan alat kebijakan yang dibutuhkan guna menjamin hasil yang lebih berkelanjutan bagi masyarakat dan bumi kita.

[www.globalsubsidies.org](http://www.globalsubsidies.org)

GSI adalah sebuah inisiatif dari IISD. Dibentuk pada 1990, IISD merupakan sebuah organisasi nirlaba yang dijalankan oleh tim yang terdiri dari 150 orang dengan beragam latar-belakang dan berlokasi di lebih dari 30 negara. GSI berkantor pusat di Jenewa, Swiss, dan bekerjasama dengan banyak mitra di berbagai belahan dunia. Donatur utama GSI termasuk pemerintah Denmark, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Swedia, dan Britania Raya. William and Flora Hewlett Foundation juga turut berkontribusi dalam mendanai penelitian dan kegiatan komunikasi GSI.

Untuk informasi lebih lanjut silakan kontak Kerryn Lang di alamat surat elektronik: [klang@iisd.org](mailto:klang@iisd.org) atau [info@globalsubsidies.org](mailto:info@globalsubsidies.org) atau +41.22.917.8920

*Institute for Essential Services Reform (IESR)* adalah sebuah organisasi non-pemerintah yang mempromosikan pemanfaatan sumberdaya alam yang berkeadilan untuk pembangunan manusia. IESR dirancang sebagai sebuah lembaga pemikir untuk mempromosikan kebijakan publik, alternatif dalam rangka mendorong terpenuhinya kepentingan publik, serta memperkuat tata kelola dalam isu energi, ketenagalistrikan, perubahan iklim, dan industri ekstraktif, dengan tujuan untuk memastikan agar sumberdaya alam dipergunakan untuk memberikan manfaat publik yang sebesar-besarnya, tanpa mengorbankan daya dukung lingkungan dan keadilan sosial. IESR menggabungkan kajian dan penelitian, dengan intervensi aktif untuk terjadinya perubahan kebijakan dan regulasi, kampanye publik, dan pengembangan kapasitas bagi organisasi masyarakat sipil.

Alamat: Jl. Mampang Prapatan VII No. R-13 Jakarta, 12790, Indonesia. Tel: +62-21-7992945 Fax: +62-21-7996160  
Email: [iesr@iesr.or.id](mailto:iesr@iesr.or.id) Website: [www.iesr-indonesia.org](http://www.iesr-indonesia.org)



**GSI** Global  
Subsidies  
Initiative



**iisd** International  
Institute for  
Sustainable  
Development Institut  
international du  
développement  
durable