

## TINJAUAN KEBIJAKAN PEMERINTAH BAGI MASYARAKAT PRASEJAHTERA DALAM MENGHADAPI FENOMENA SUBSIDI LISTRIK, BAHAN BAKAR MINYAK DAN GAS DI INDONESIA

**Lya Novaria Nainggolan\***

Email: [lya.novaria@gmail.com](mailto:lya.novaria@gmail.com)

Program Studi Ekonomi Pembangunan, Universitas Sumatera Utara  
Jl. Kapten Muchtar Basri No.3, Glugur Darat II, Kota Medan, Sumatera Utara

**Khairul Akbar**

Email: [Khairulakbar@students.usu.ac.id](mailto:Khairulakbar@students.usu.ac.id)

Program Studi Ekonomi Pembangunan, Universitas Sumatera Utara  
Jl. Kapten Muchtar Basri No.3, Glugur Darat II, Kota Medan, Sumatera Utara

**Tetty Yuliaty**

Email: [tettyjuliaty@gmail.com](mailto:tettyjuliaty@gmail.com)

Program Studi Ekonomi Pembangunan, Universitas Sumatera Utara  
Jl. Kapten Muchtar Basri No.3, Glugur Darat II, Kota Medan, Sumatera Utara

**Syech Suhaimi**

Email: [syech.suhaimi@usu.ac.id](mailto:syech.suhaimi@usu.ac.id)

Program Studi Ekonomi Pembangunan, Universitas Sumatera Utara  
Jl. Kapten Muchtar Basri No.3, Glugur Darat II, Kota Medan, Sumatera Utara

### ABSTRAK

*Kebijakan subsidi di Indonesia merupakan instrumen kebijakan fiskal dalam rangka menjaga pemerataan terhadap akses ekonomi dan pembangunan. Oleh karena itu, kebijakan subsidi di Indonesia diharapkan dapat memastikan kelompok masyarakat prasejahtera / masyarakat yang ekonominya menengah ke bawah untuk tetap memiliki akses terhadap pelayanan publik guna mencapai pembangunan ekonomi dan sosial. Tujuan penelitian ini untuk meninjau kebijakan pemerintah dalam memberikan subsidi listrik dan bahan bakar minyak kepada masyarakat prasejahtera. Metode analisis data menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan memanfaatkan sumber data sekunder yang berasal dari website resmi milik Kementerian Keuangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Komunikasi dan Informatika, link MyPertamina.id dan sumber informasi sebagainya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Subsidi LPG masih dinikmati oleh sebagian kelompok kaya sehingga kelompok miskin rentan mengalami krisis dan guncangan ekonomi. Oleh sebab itu, pemerintah perlu memadukan reformasi subsidi LPG melalui proses pengumpulan data yang kuat, rencana dukungan publik yang kuat dan memanfaatkan modal politik agar Subsidi tepat sasaran.*

**Kata Kunci:** subsidi, kebijakan, tepat sasaran

### ABSTRACT

*Subsidy policy in Indonesia is an instrument of fiscal policy in order to maintain equitable access to the economy and development. Therefore, the subsidy policy in Indonesia is expected to ensure that the underprivileged / lower middle economic groups continue to have access to public services in order to achieve economic and social development. The purpose of this study is to review the government's policy in providing electricity and fuel oil subsidies to underprivileged communities. The data analysis method uses a descriptive qualitative approach by utilizing secondary data sources derived from the official websites of the Ministry of Finance, Ministry of Energy and Mineral Resources, Ministry of Administrative Reform and Bureaucratic Reform, Ministry of Communication and Information, MyPertamina.id link and other sources of information. The results show that LPG subsidies are still enjoyed by some rich groups so that the poor are vulnerable to economic*

\*Corresponding Author

*crises and shocks. Therefore, the government needs to integrate LPG subsidy reform through a strong data collection process, a strong public support plan and utilize political capital so that the subsidy is right on target.*

**Keywords:** *subsidies, policy, right on target*

## **PENDAHULUAN**

Bukan merupakan hal yang mudah bagi pemerintahan baru untuk teguh pada komitmennya dalam mereformasi subsidi bahan bakar dan listrik. Salah satu tujuan negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum. Kebijakan subsidi di Indonesia merupakan instrumen kebijakan fiskal dalam rangka menjaga pemerataan terhadap akses ekonomi dan pembangunan. Oleh karena itu, kebijakan subsidi di Indonesia diharapkan dapat memastikan kelompok masyarakat prasejahtera/masyarakat yang ekonominya menengah ke bawah untuk tetap memiliki akses terhadap pelayanan publik guna mencapai pembangunan ekonomi dan sosial.

Ditinjau dari support sosial (*social spending*), hampir semua subsidi energi Indonesia berbentuk regresif yang artinya dapat menguntungkan bagi para kelompok yang memiliki penghasilan tinggi secara tidak proporsional. Hal ini berlangsung karena subsidi tidak tepat sasaran dan tidak menjangkau kalangan miskin atau prasejahtera. Dalam penulisan artikel ini, adapun topik penelitian adalah subsidi energi yang terdiri dari subsidi jenis BBM tertentu (premium, solar serta minyak tanah) dan LPG tabung 3 kg, juga subsidi listrik.

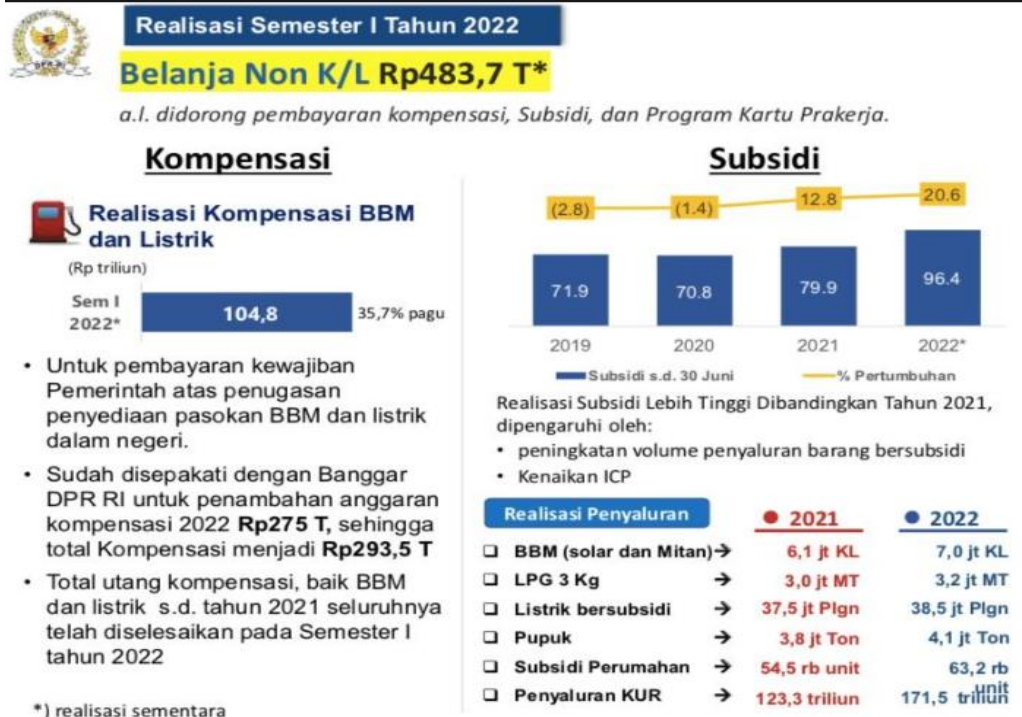
Untuk bahan bakar minyak subsidi, beberapa masyarakat sejahtera yang memanfaatkan subsidi tersebut, ternyata pemilik mobil mewah dan menjadi pemangku/pihak pertama yang mengkonsumsi subsidi BBM. Pemerintah terkesan abai dengan kebijakan yang sudah dibuat, tidak ada kontrol tepat sasaran. Pemerintah hanya fokus pada pencapaian tingkat perekonomian yang tumbuh pesat melalui penjualan BBM. Apakah benar pemerintah kita yang abai dan tidak mengevaluasi setiap kebijakan dengan tepat, bagaimana dengan distributor, pengecer, agen, penyedia jasa BBM dan listrik pihak swasta, sebagai pelaku kebijakan yang memiliki kepentingan akan target penjualan, yang memiliki *cashflow* sehingga mengizinkan subsidi kepada seluruh lapisan masyarakat tanpa memandang siapa konsumennya? Dari latar belakang inilah peneliti mengambil judul bagaimana sebenarnya tinjauan kebijakan publik yang dalam hal ini adalah kebijakan pemerintah mempengaruhi kehidupan masyarakat prasejahtera dengan melihat fenomena pemberian subsidi listrik dan bahan bakar minyak dan bagaimana hubungannya dengan pembangunan ekonomi yang maju.

## **METODE PENELITIAN**

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif (Radjab, 2017). Definisi penelitian kualitatif itu sendiri ialah penelitian yang menggunakan keterangan secara deskripsi yang bentuknya wawancara dengan pihak terkait dan bukan dalam bentuk angka atau numerik. Penelitian ini menggunakan kerangka alami dengan maksud untuk menguraikan sebuah kejadian yang sedang terjadi serta dengan mengikutsertakan bermacam metode yang ada. Data yang diperoleh melalui buku, dokumen serta bermacam literatur lain. Sumber dan jenis data yang dipakai dalam penelitian ini yaitu menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang yang digunakan dalam penulisan artikel ini, dimana peneliti tidak melakukan riset langsung tetapi dengan menggunakan data yang sudah ada dan wawancara dengan stakeholders. Data sekunder dari penelitian ini diperoleh dari website resmi milik Kementerian Keuangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Komunikasi dan Informatika, link MyPertamina.id dan sumber informasi sebagainya (Radjab, 2017)

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Menurut kaca mata pemerintah yang dalam hal ini adalah si pembuat kebijakan, yang memiliki sudut pandang bahwa selain subsidi tepat sasaran, termasuk subsidi merupakan kebijakan yang menentukan harga jual yang besarnya sama dengan harga pokok yang mana pemerintah juga memperoleh profit sehingga pembangunan berjalan dengan baik, dan dari penelitian yang dilakukan, kebijakan belum tersalur dengan baik, memyentuh kalangan masyarakat prasejahtera. Pasal 33 UUD 1945 (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.



Dimana letak perbedaannya? Dalam hal ini subsidi adalah kebijakan mengambil alih laba menjadi beban pihak tertentu, misalnya pemerintah. Dengan kata lain, subsidi merupakan kebijakan penentu pada harga jual yang besarnya sama dengan harga pokok. Maksudnya adalah produsen tidak mengambil keuntungan tetapi tidak juga mengalami kerugian sebab kerugian hanya terjadi jika harga jual tepat di bawah harga pokok. Dan pada pendekatan cost lost, harga jualnya tidak ditetapkan berdasarkan harga pokok namun berdasar pada harga pasar (price market). Subsidi dalam pendekatan ini dipandang sebagai selisih antara harga pasar dengan harga jual produsen saat ini. Dalam pengertian ini, produsen menganggap selisih harga tersebut sebagai biaya.

“Kebijakan Pemerintah tidak akan dapat berjalan dengan baik jika tidak ada kerja sama dari masyarakat, termasuk distributor, agen, dan pengecer.” kata Tampil Lumbantoruan sebagai Project Manager Distribusi Pertamina Gas Indonesia. Lalu katanya, sebagai warga negara, orang kaya juga pasti ingin menikmati subsidi, dengan alasan bahwa mereka punya hak yang sama seperti tertuang pada UUD 1945 pasal 33. Sedangkan sektor swasta, seperti SPBU milik perorangan atau badan usaha non pemerintah, pasti punya target penjualan dan memiliki cost yang harus dikeluarkan seperti biaya operasional dan gaji karyawan yang membuat mereka mengizinkan semua jenis kendaraan membeli BBM tanpa memperhatikan pemberlakuan subsidi.

## **Dampak positif dan negatif subsidi**

Setiap kebijakan memiliki sudut pandang dua sisi, yaitu positif dan negatif. Umumnya manfaat dari subsidi yang dilakukan oleh pemerintah akan diperuntukkan bagi masyarakat baik konsumen maupun produsen.

### **Dampak positif**

Apa saja benefit program subsidi pemerintah?

- Membantu tingkat kualitas ekonomi.
- Membantu golongan income rendah untuk dapat memenuhi kebutuhan ekonomi.
- Mencegah kemungkinan terjadinya kebangkrutan para pelaku usaha.
- Subsidi bisa mengganggu pasar dan memakan biaya ekonomi yang besar.
- Mematikan para pesaing, dalam hal ini pihak swasta yang dirugikan.

### **Dampak negatif**

Tetapi ada pihak yang justru meyakini pemberian subsidi juga punya dampak negatif, antara lain:

- Subsidi menciptakan alokasi sumber daya yang tidak efektif dan efisien. Dasarnya adalah konsumen akan membayar barang dan atau jasa di harga yang relative lebih kecil dari pada harga pasar. Akibatnya kecenderungan konsumen berperilaku boros dalam mengkonsumsi barang yang disubsidi.
- Subsidi membuat terjadi distorsi harga, secara khusus subsidi besar yang dipakai untuk program populis, tidak menjalar terhadap inti permasalahannya.
- Bantuan subsidi bisa saja tidak dinikmati oleh mereka yang berhak memperolehnya.

Pemerintah selalu mengkaji dan terus menggalakkan program kebijakan subsidi tepat sasaran, berbagai macam cara telah dilakukan dalam edukasi ke berbagai lapisan pemerintah untuk melakukan dan menggiatkan hal tersebut, seperti saat ini yang sudah kita ketahui bersama bahwa pembatasan pembelian minyak subsidi. Salah satunya dengan aplikasi Mypertamina merupakan poin utama terhadap masyarakat pada saat membeli (BBM) bersubsidi berjenis Peralite dan Biosolar, tujuan pendistribusian subsidi tepat sasaran.

Walaupun begitu, BBM subsidi jenis peralite dan biosolar masih banyak juga di pakai oleh pemilik jenis kendaraan yang tergolong lux. Direktur Utama Pertamina Patra Niaga Alfian Nasution, terhitung sejak tanggal 1 Juli 2022 berinisiatif segera melakukan uji coba pendistribusian subsidi Peralite dan Solar terhadap pengguna yang nama mereka sudah terdapat di sistem MyPertamina. Saat ini, Pertamina Patra Niaga tercatat fokus dalam

memperkuat infrastruktur serta sistem untuk men-support program penyaluran Peralite dan Solar sehingga benar-benar tepat sasaran. "Inilah yang kami harapkan, Pertamina dapat mengenali siapa saja konsumen Peralite dan Solar, sehingga bisa menjadi acuan dalam membuat program ataupun kebijakan terkait subsidi energi bersama pemerintah sekaligus melindungi masyarakat yang saat ini berhak menikmati bahan bakar bersubsidi," Rumah tangga daya 450 VA dengan diskon 100 persen tagihan listrik. Lalu diskon 50 persen tagihan listrik bagi pelanggan kategori daya 900 VA bersubsidi. Selanjutnya, diskon tagihan dan tarif listrik sebesar 100 persen ikut serta diserahkan bagi pelanggan industri dan bisnis berdaya 450 VA. Bagi kategori pelanggan rumah tangga datanya harus sesuai dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dari Kementerian Sosial. Daftar melalui laman [stimulus.pln.co.id](http://stimulus.pln.co.id). Sebab pemerintah juga akan memperpanjang masa Subsidi Listrik PLN yang disebut Stimulus PLN, terhadap masyarakat berupa diskon dan serta pemotongan harga Skema penyaluran subsidi listrik oleh Pemerintah dari tahun ke tahun terus mengalami perubahan. Dewasa ini belum semua orang yang layak menerima subsidi yang bisa menikmati listrik subsidi Pemerintah. Khususnya pada tahun 2022 ini pemerintah lewat Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) membuat wacana akan ada perubahan cara memperoleh subsidi listrik. Ke depan, masyarakat yang berhak menikmati subsidi akan mendapat bantuan berupa cash, kupon maupun voucher.

Dengan demikian, subsidi listrik tidak lagi disalurkan melalui PLN. Direktur Jenderal Ketenagalistrikan Kementerian ESDM Rida Mulyana menyampaikan perubahan skema penyaluran subsidi listrik dimaksudkan agar lebih tepat sasaran kepada masyarakat yang memang berhak. "Ke depan semua pelanggan akan melakukan pembayaran sesuai dengan tarif real yang tidak disubsidi. Begitu pun terhadap yang berhak disubsidi diberikan dalam bentuk dana segar atau juga kupon, voucher untuk membayarnya, dan itu tidak bisa digunakan untuk pembayaran lain selain pembayaran listrik," imbuhnya di konferensi pers virtual, Selasa (19/1/2022) lalu. Ibu Rida berkata hal ini masih di bahas oleh Pemerintah, diawali dari cara, waktu, hingga pihak yang bertugas menyalurkannya. Dia tak ingin kebijakan ini mengganggu masyarakat sehingga harus dilakukan pembahasan yang maksimal.

Sebaliknya jika menelusuri efektivitas kebijakan yang sama yang telah disimulasikan, rencana kebijakan itu ada baiknya ditinjau ulang. Masa lampau menunjukkan bahwa hasil penghematan dari kebijakan serupa tidak cukup sepadan dengan anggaran yang diperlukan untuk melakukan pengawasan dan penggunaan teknologi yang diperlukan. Potensi terjadinya

gesekan antar masyarakat jika terdapat pihak tidak berhak tetapi memaksa membeli BBM subsidi dan BBM Khusus Penugasan juga akan menjadi permasalahan. Penyelesaian permasalahan yang besar itu pada dasarnya memerlukan lapang dada dari semua pihak. Ketika dipandang dari segi pemerintah, BUMN Pelaksana PSO dan penugasan, dan masyarakat sebagai konsumen perlu berada pada satu frekuensi pengertian dalam meninjau permasalahan yang ada.

Apabila pihak itu sepakat tidak menyesuaikan harga BBM Subsidi dan JBKP, perlu diketahui bersama bahwa hal tersebut akan berimplikasi terhadap kapasitas fiskal pada 2022 yang semakin terbatas. Hal itu karena mengacu terhadap volume dan selisih harga penetapan dengan nilai penetapan, kebutuhan anggaran bagi subsidi dan kompensasi BBM di 2022 dan 2023 paling tidak akan mencapai lebih kurang Rp 300 triliun.

Kebutuhan anggaran yang semakin besar apabila memperkirakan anggaran subsidi LPG 3Kg serta subsidi listrik yang juga meningkat. Dengan volume LPG subsidi sebesar 8 juta MT, paling tidak anggaran subsidi LPG tahun 2022 mencapai kisaran Rp 125 triliun. Anggaran subsidi listrik juga berpotensi menjulang tinggi sejalan dengan meningkatnya harga untuk hampir semua jenis energi primer pembangkit. Seandainya apabila beberapa anggaran dinyatakan dialokasikan untuk subsidi dan kompensasi sektor energi (BBM, LPG, dan Listrik), ruang gerak pemerintah untuk membiayai kegiatan produktif termasuk program PEN akan juga terbatas. Terlihat positif untuk menjaga daya beli masyarakat, namun keputusan untuk tidak lagi sesuai dengan harga BBM di tengah tekanan harga minyak yang cukup besar dapat menjadi beban perekonomian nasional. Bagian yang termasuk perlu menjadi pusat perhatian yaitu tidak menyesuaikan harga demi kelancaran operasional dan kesehatan keuangan BUMN pelaksana PSO.

Hal tersebut penting karena berhubungan erat terhadap pasokan yang lebih mendasar yaitu pasokan BBM untuk masyarakat itu sendiri. Kelancaran operasional dalam penyediaan dan pendistribusian BBM akan sangat ditentukan oleh kebijakan dan ketegasan dalam pengaturannya. Jumlah besaran harga dan volume kebijakan pemerintah begitu penting untuk badan usaha pelaksana PSO/Penugasan. Jika jumlah volume dan harga belum ditetapkan, badan usaha pelaksana PSO/Penugasan kemungkinan menjadi cenderung bersifat menanti. Hal itu terjadi karena badan usaha pelaksana tidak memiliki kewenangan dan tidak dapat secara mandiri memiliki ketentuan kuota serta harga BBM PSO dan JBKP. Oleh sebab itu, ketegasan dalam pengaturan volume dan harga tentunya sangat besar pengaruhnya dan akan

menjadi kunci dalam kelancaran kegiatan penyediaan serta pendistribusian BBM PSO dan JBKP.

Banyaknya problematika dalam pengelolaan BBM PSO dan JBKP tersebut menjadi momentum percepatan penyelesaian proses revisi UU Migas No.22/2001 yang sudah berjalan selama 14 tahun dan belum terselesaikan. Kebijakan dalam mengelola BBM akan lebih mudah jika kebijakan mengatur BBM PSO serta JBKP diatur sedemikian detail dan tegas dalam revisi UU Migas serta di dalam aturan pelaksanaannya. Terlepas dari adanya sejumlah hal yang menunggu untuk diselesaikan termasuk proses revisi UU Migas, posisi para pihak untuk dapat merespon peningkatan harga minyak saat ini memang tidak mudah. Masalah eksternal dan internal sudah memposisikan pemerintah, BUMN pelaksana PSO dan Penugasan, dan masyarakat sebagai pemakai dalam keadaan yang relatif susah. Kondisi yang ada semakin susah karena konsep dan praktik pemberian subsidi BBM di Indonesia tidak sesuai dengan filosofi subsidi itu sendiri. Secara filosofi, subsidi merupakan bantuan yang diprioritaskan bagi komunitas masyarakat tidak mampu. Sedangkan praktik subsidi BBM di Indonesia, yang memperoleh manfaat subsidi yang lebih besar justru kelompok warga yang mampu. Pengguna kendaraan mobil menikmati subsidi yang lebih besar dibanding pengguna motor. Sementara pengendara motor menikmati subsidi yang jauh lebih besar jika dibandingkan dengan masyarakat yang bahkan tidak mampu untuk membeli motor.

Kebijakan ideal agar subsidi BBM di Indonesia lebih tepat sasaran pada dasarnya harus mengubah model kebijakan subsidi barang menjadi pemberian subsidi kepada orang. Akan tetapi jika pemerintah belum siap dengan infrastruktur pendukungnya, pemerintah dapat mempertimbangkan untuk menyesuaikan harga secara terbatas dibandingkan melakukan pembatasan konsumsi BBM yang sangat berpeluang menimbulkan sejumlah permasalahan ikutan. Sedangkan untuk kebijakan administratif Listrik, Pemerintah masih memberikan bantuan dan stimulus bagi pelanggan listrik golongan rumah tangga dan bisnis UMKM pada tahun ini. Total alokasi anggaran untuk bantuan keringanan tarif listrik sampai triwulan I-2021 sebesar Rp4,57 triliun. Bantuan yang diberikan Januari--Maret 2021 itu akan diberikan tiap bulannya. Meski demikian, mulai Februari ini ada ketentuan baru dan berbeda dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Pemerintah mengubah ketentuan bantuan keringanan bayar untuk pelanggan pascabayar 450 volt ampere (VA), pascabayar 900 VA, dan prabayar 900 VA. Mulai tahun ini, pemberian stimulus dibatasi pada jam nyala sebanyak 720 jam per bulan untuk pelanggan pascabayar 450 VA dan pascabayar 900 VA. Sebelumnya, pada 2020,

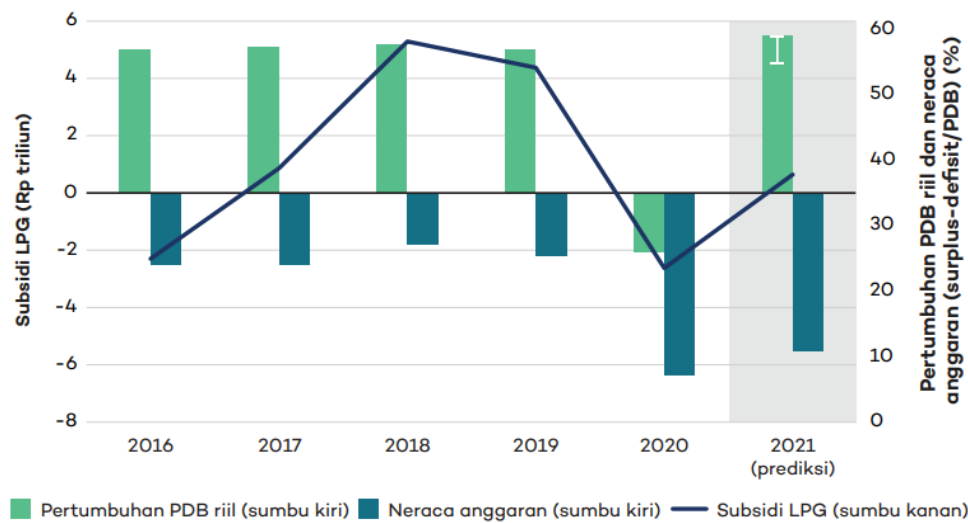
pelanggan 450 VA (R1/B1/I1) mendapat diskon 100 persen tanpa batasan waktu dalam sebulan. Sedangkan pelanggan R1 900 VA mendapat diskon 50 persen tanpa batasan waktu.

Direktur Niaga dan Manajemen Pelanggan PT PLN Bob Saril mengatakan, 720 jam itu bagi pelanggan golongan rumah tangga 450 VA setara dengan 324 kilowatt per jam (kWh). Kemudian bagi pelanggan rumah tangga golongan 900 VA tidak mampu, setara dengan 648 kWh. Apabila pelanggan melewati batasan 720 jam tersebut akan dikenai tarif normal. Artinya, pelanggan perlu membayar sendiri kelebihannya. Adapun, ketentuan lainnya yang berubah pada 2021 adalah pelanggan prabayar harus membeli token terlebih dahulu sebelum mendapatkan diskon. Hal itu berlaku untuk pelanggan prabayar R1 900 VA. Penghematan konsumsi listrik 50 persen akan didapatkan pelanggan secara otomatis saat pembelian. Pada tahun lalu, pelanggan bisa mendapatkan token gratis/diskon sebelum membeli token.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) menjelaskan, perubahan mekanisme tersebut agar penyaluran subsidi energi listrik lebih tepat sasaran. Dari hasil kajian pihak Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan perlunya secara teknis PLN membuat batasan maksimal pemakaian daya listrik supaya lebih tepat sasaran. Selain itu, pemberlakuan batas atas ditetapkan agar PLN dapat memperhatikan besaran konsumsi energi pelanggan penerima bantuan. Bantuan keringanan biaya tersebut diberikan untuk pelanggan rumah tangga daya 450 VA dengan diskon 100 persen tagihan listrik. Lalu diskon 50 persen tagihan listrik bagi pelanggan kategori daya 900 VA bersubsidi. Kemudian, diskon tagihan listrik sebesar 100 persen turut diberikan bagi pelanggan bisnis dan industri berdaya 450 VA. Adapun khusus untuk kategori pelanggan rumah tangga datanya harus sesuai dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dari Kementerian Sosial.

Perlu dievaluasi masalah tepat sasaran agar birokrasi administrasi tidak dipersulit. Kemudahan pelayanan pasang baru bagi pelanggan subsidi, dipermudah.

**Gambar 1.** Pertumbuhan PDB, defisit, dan belanja subsidi LPG Indonesia antara tahun 2016 hingga 2021



Catatan: Nilai untuk 2021 adalah prediksi.  
 Sumber: Kementerian Keuangan, 2020; Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), komunikasi pribadi, 2020.

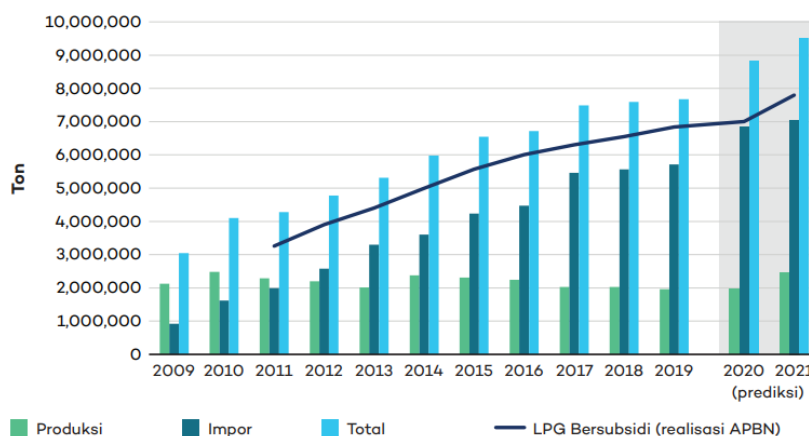
Subsidi LPG diperkenalkan di Indonesia pada tahun 2008 sebagai bagian dari Program Konversi Minyak Tanah ke LPG (Toft et al., 2016). Motivasi utama dalam melaksanakan program ini adalah untuk mengurangi subsidi minyak tanah, yang telah meningkat lebih dari empat kali lipat antara tahun 2001 dan 2008, dan beralih ke bahan bakar bersih dengan polusi udara dalam ruangan yang lebih rendah (Budya & Yasir Arofah, 2011; Pemerintah Indonesia, 2009). Karena harga LPG (per keluaran energi) lebih rendah dan distribusinya relatif mudah, Pemerintah Indonesia mendorong substitusi minyak tanah dengan cara menyediakan paket perdana LPG gratis dan harga subsidi untuk isi ulang (Budya & Yasir Arofah, 2011).

Pada dasarnya program ini bertujuan untuk mengurangi konsumsi minyak tanah dengan tetap melindungi konsumen dari guncangan ekonomi, mengingat upaya sebelumnya untuk mengurangi konsumsi dengan meningkatkan harga minyak tanah pernah mengakibatkan kerusuhan serius (Beaton & Lontoh, 2010). Secara keseluruhan, program ini berhasil menurunkan penggunaan minyak tanah sebesar lebih dari 93% antara tahun 2008 hingga 2016 (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019). Menurut data dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), konsumsi LPG meningkat signifikan, dan pada tahun 2015 LPG telah menjadi bahan bakar memasak utama bagi 69% rumah tangga, dari yang semula hanya 11% pada tahun 2007 (Kusumawardhani et al., 2017). Selama bertahun-tahun, belanja subsidi LPG menjadi semakin mahal karena meningkatnya permintaan. LPG di

Indonesia dijual dalam tiga ukuran tabung: 3kg, 5,5kg, dan 12kg (TNP2K, komunikasi pribadi, 2020). LPG tabung 3kg disubsidi dan dijual di harga tetap sejak tahun 2008, namun LPG 5,5kg dan 12kg tidak disubsidi, sehingga harganya terus berubah-ubah dari waktu ke waktu mengikuti harga pasar internasional (TNP2K, komunikasi pribadi, 2020).

Hal ini menyebabkan naiknya kesenjangan harga antara LPG bersubsidi dan non-subsidi, yang mendorong lebih banyak konsumen membeli LPG tabung 3kg. Meskipun Undang-undang Energi (2007) menetapkan bahwa subsidi energi hanya diperuntukkan bagi kelompok miskin dan kelompok rentan demi meningkatkan akses mereka kepada energi, pada kenyataannya LPG tabung 3kg bersubsidi dijual bebas dan hingga saat ini penjualannya tidak dibatasi hanya bagi kelompok miskin. Akibatnya, mayoritas rumah tangga yang tergolong berpendapatan tinggi terus membeli LPG tabung 3kg bersubsidi (TNP2K, komunikasi pribadi, 2020). Sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 2, volume LPG bersubsidi yang terjual terus meningkat sejak awal penerapan subsidi pada tahun 2009, dan subsidi LPG menjadi belanja publik dengan nilai sebesar Rp54 triliun (US\$3,8 miliar) pada tahun 2019 (BPK, 2020). Sebelum pandemi COVID-19, konsumsi LPG bersubsidi diproyeksikan akan semakin meningkat hingga mencapai 10 miliar kg pada tahun 2023, atau senilai Rp89 triliun (US\$6,1 miliar), dengan asumsi harga tetap konstan (TNP2K, komunikasi pribadi, 2020). Karena permintaan LPG semakin banyak dipenuhi melalui impor (Gambar 2) -sekitar 75% pada tahun 2019- subsidi konsumsi LPG juga berkontribusi semakin besar menyebabkan defisit neraca perdagangan Indonesia serta memberikan risiko tambahan kepada APBN (ESDM, 2020a, 2020c).

**Gambar 2.** Volume LPG bersubsidi dan proporsi produksi domestik dan impor dalam total LPG yang digunakan antara tahun 2009 dan 2021



Catatan: Nilai untuk tahun 2020 dan 2021 adalah prediksi.  
 Sumber: Kementerian ESDM, 2020a, 2020c

Dari sini dapat terlihat bahwa subsidi LPG bersifat regresif, dan karenanya tidak membantu mengurangi ketimpangan. Menurut sebuah penelitian tentang distribusi subsidi LPG (Kusumawardhani et al., 2017), hanya sekitar 39% pengguna LPG tabung 3kg yang termasuk ke dalam kategori 40% rumah tangga berpendapatan terendah, meskipun UU menetapkan bahwa seharusnya justru rumah tangga berpendapatan terendahlah yang menjadi penerima utama LPG bersubsidi. Selain itu, rumah tangga kaya mengonsumsi lebih banyak LPG secara rata-rata, dan karenanya memperoleh manfaat lebih tinggi dari subsidi total per rumah tangga (Gambar 3).

Lebih lanjut, di wilayah perdesaan di mana mayoritas rumah tangga miskin berada, akses terhadap LPG bersubsidi berharga resmi sering kali terbatas, disebabkan adanya biaya tambahan untuk penyalur tidak resmi dan transportasi. Akibatnya, hanya 30% dari total subsidi LPG yang diterima orang-orang yang membutuhkannya (yaitu 40% rumah tangga berpendapatan terendah); rumah tangga yang lebih kaya justru menikmati subsidi yang lebih banyak, sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 3 (Kusumawardhani et al., 2017). Pemerintah Indonesia mengadopsi program konversi transformatif untuk mengurangi belanja publik untuk minyak tanah dan mengurangi polusi udara pada tahun 2007 dengan mendorong peralihan ke LPG. Hal ini membuat LPG menjadi bahan bakar memasak paling dominan di Indonesia saat ini.

Namun, kebijakan ini juga meningkatkan biaya bagi Pemerintah Indonesia, karena LPG bersubsidi menjadi sangat mudah diakses oleh semua orang. Upaya ini menjadi beban keuangan yang besar yang juga sangat regresif, karena sebagian besar belanja justru tersalur ke kelompok kaya yang memiliki tingkat belanja yang lebih tinggi dan secara umum mudah mengakses LPG. Setelah melakukan berbagai upaya yang kurang berhasil untuk mengurangi belanja subsidi LPG, Pemerintah Indonesia mulai mempertimbangkan untuk menerapkan sistem subsidi LPG tertarget. Sistem tertarget tidak hanya akan mengurangi belanja publik untuk subsidi dan impor LPG secara signifikan, namun juga membuat distribusi ini lebih adil, karena subsidi hanya akan diberikan kepada orang-orang yang benar-benar membutuhkan bantuan.

TNP2K telah merancang sebuah rencana untuk membatasi penerima manfaat subsidi LPG di masa depan berdasarkan data dari basis data subsidi listrik. Selain itu, TNP2K juga telah menguji teknologi biometrik untuk melaksanakan beberapa proyek uji cobayang aman dan lancar. Namun, pendekatan baru yang awalnya dijadwalkan untuk diluncurkan pada tahun

2020 ini tertunda akibat krisis COVID-19. Namun demikian, beberapa contoh dari sejumlah negara berkembang telah menunjukkan bahwa krisis justru dapat memberikan peluang untuk melakukan reformasi harga bahan bakar fosil dan juga memperkuat sistem kesejahteraan negara yang bersangkutan. Berdasarkan pembelajaran dari studi-studi kasus tersebut, terdapat beberapa rekomendasi bagi Indonesia terkait reformasi subsidi LPG yang dilaksanakannya.

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

Indonesia dapat menghentikan subsidi LPG dari yang sebelumnya dinikmati kelompok kaya, lalu menggunakan dana yang dihemat untuk membantu kelompok yang paling rentan akan dampak krisis: Kelompok miskin di masyarakat lebih rentan terhadap guncangan ekonomi karena mereka berisiko lebih besar kehilangan pekerjaan dan memiliki tabungan yang lebih terbatas untuk menjaga standar hidup mereka. Dukungan khusus dari pemerintah terbukti sangat penting untuk melindungi kelompok tersebut. Memperkuat sistem kesejahteraan sosial - yang antara lain diperoleh dari penghematan dana dari subsidi yang tidak efisien atau pun pengenaan pajak atas bahan bakar fosil, seperti yang dicontohkan India - adalah salah satu cara untuk melindungi kelompok rentan ketika dana publik terbatas. Di saat yang sama, peningkatan emisi GRK akibat perubahan ke tenaga listrik relatif kecil.

Indonesia harus memadukan reformasi subsidi LPG dengan proses pengumpulan data yang kuat: Penyaluran bantuan pemerintah secara tertarget membawa risiko, yaitu adanya sebagian penerima manfaat yang berhak yang akan terlewat jika proses pengumpulan data yang dilakukan tidak sempurna. Hal ini harus dihindari dengan cara apa pun agar Pemerintah Indonesia dapat memulai penyaluran bantuan tertarget secara lebih umum (misalnya dengan menggunakan data subsidi listrik) dan menyesuaikan daftar penerima manfaat tertarget dari waktu ke waktu seiring dengan semakin baiknya sistem pengumpulan data. Pemerintah dapat melakukan survei, sensus publik, atau analisis atas dampak pada daya beli atau inflasi untuk menentukan upaya terbaik yang perlu dilakukan untuk memahami apakah reformasi yang dilakukan juga akan berdampak pada kelompok lain di desil pendapatan menengah. Setiap hambatan yang menghalangi penerima manfaat yang berhak dalam mengakses subsidi harus diatasi, dan akses bagi para penerima manfaat tersebut harus disediakan dengan cara semudah mungkin. Selain itu, pemerintah juga perlu memahami kebutuhan aktual masyarakat (misalnya, dengan tidak mendistribusikan LPG lebih banyak dari yang dibutuhkan seperti yang terjadi di India) dan manfaat alternatif lain yang dapat mereka tawarkan selain LPG,

untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang paling mendesak (misalnya akses kepada layanan kesehatan publik, transportasi umum, pendidikan, dan sebagainya).

Indonesia harus memadukan reformasi subsidi LPG dengan rencana dukungan publik yang kuat: Rencana ini harus mencakup pelibatan kelompok politik dan kelompok berpengaruh lainnya untuk memperoleh komitmen politik yang lebih luas, mengkomunikasikan sasaran dan manfaat reformasi subsidi LPG serta upaya-upaya kompensasi secara proaktif, serta dengan pengaturan waktu yang sedini mungkin. Elemen-elemen ini akan menjadi faktor kunci yang akan menentukan keberhasilan reformasi ini. Pendekatan seperti ini dapat membatasi protes publik terhadap kenaikan harga (seperti yang terjadi di India terkait pajak bahan bakar), membantu masyarakat mempersiapkan diri (misalnya dengan mendaftar ke mekanisme kompensasi yang relevan), dan menunjukkan bahwa pemerintah bersikap transparan dan terbuka dalam bertindak. Perancangan rencana semacam ini tentunya bukan tugas mudah dan memerlukan dialog intensif dengan para pemangku kepentingan.

Pemerintah juga dapat memanfaatkan modal politik yang tinggi serta pengalaman positif reformasi subsidi bahan bakar di masa lalu untuk mendukung reformasi subsidi LPG saat ini. Evaluasi judicial, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia. Berdasarkan konsep negara hukum, pemerintah melakukan tindakan pemerintahan berdasarkan atas peraturan perundang-undangan, dan pemerintah tidak dapat membuat peraturan perundang-undangan yang tidak didelegasikan oleh undang-undang. Pada praktiknya, berdasarkan prinsip diskresi, pemerintah dapat membentuk peraturan kebijakan. Sebagian besar ahli hukum mengkategorikan peraturan kebijakan bukan sebagai peraturan perundang-undangan dan tidak memiliki kekuatan mengikat. Jika demikian, tidak terdapat lembaga peradilan yang dapat melakukan uji material karena Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi hanya dapat menguji peraturan perundang-undangan. Pada praktiknya uji material peraturan kebijakan pernah dilakukan oleh Mahkamah Agung terhadap Surat Edaran Direktur Jenderal Mineral Batubara dan Panas Bumi.

Tulisan ini akan menganalisis putusan pengujian surat edaran tersebut, yaitu Putusan Nomor 23 P/HUM/2009. Melalui analisis tersebut akan diketahui apakah Mahkamah Agung, secara teoretis maupun yuridis, memiliki wewenang melakukan uji material terhadap

peraturan kebijakan atau justru sebaliknya. Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan. Dalam proses transisi energi tersebut, maka dibutuhkan beberapa strategi yang disesuaikan dengan kondisi masing-masing negara. Strategi yang paling ideal adalah proses transisi energi dilakukan dengan melakukan peralihan langsung dari sumber energi fosil ke sumber energi baru dan terbarukan. Strategi ini tidak hanya mensyaratkan political will yang kuat dari pemerintah dan dorongan maupun penerimaan sosial yang juga besar dari masyarakat. Namun juga, strategi ini hanya dimungkinkan apabila semua persyaratan yang disebutkan sebelumnya terpenuhi. Menimbang kondisi yang ada, hampir mustahil proses semacam ini dapat dilakukan.

Apabila suatu negara memiliki semua persyaratan yang dimiliki sekalipun, terdapat kendala yang terkait dengan karakteristik dari EBT yang menyebabkan proses transisi menjadi tidak mudah. Seperti misalnya, produksi EBT yang masih sangat fluktuatif tergantung kondisi alam, sementara kebutuhan listrik cenderung stabil dan bahkan terus meningkat sehingga membutuhkan jaminan pasokan energi yang juga lebih stabil. Sebagai contoh kebutuhan listrik Indonesia meningkat tajam dari 90 terawatt-hours (TWh) di tahun 2003 menjadi 190 TWh di tahun 2013 (Budiman, A. et.al: 2014).

Selain itu, produksi EBT sebagian besar masih berskala kecil dan hanya dapat memenuhi kebutuhan lokal. Agar pemanfaatan EBT lebih luas maka perlu mengembangkannya dalam produksi berskala besar yang tentu saja membutuhkan infrastruktur, tidak hanya dalam proses produksi maupun penyalurannya hingga dapat dimanfaatkan secara luas. Selain itu, karakteristik beberapa sumber EBT yang harus segera dimanfaatkan membutuhkan teknologi yang dapat mengkonversinya atau setidaknya untuk penyimpanannya. Persoalan lain yang juga dihadapi produksi EBT juga menyangkut social acceptance. Di beberapa tempat masih mendapatkan penolakan dari masyarakat baik karena alasan keamanan, mitos maupun memunculkan konflik lahan<sup>2</sup>. Oleh karena itu, strategi yang lebih memungkinkan untuk diterapkan adalah proses transisi dengan mengoptimalkan sumber energi fosil yang paling tersedia dan ramah lingkungan sebagai bagian dari energi bauran sebelum secara penuh beralih ke EBT. Dalam konteks ini, strategi tersebut lebih dimaksudkan untuk memastikan ketercukupan pasokan memenuhi kebutuhan energi sebelum EBT bisa digunakan sebagai energi yang massif, ekonomis, berskala besar, dan terjangkau.

Saran kami adalah pemerintah perlu memperkuat mekanisme identifikasi penerima subsidi agar tepat sasaran. Dengan pendekatan yang lebih cermat dan teknologi, pemerintah dapat memastikan bahwa bantuan tersebut benar-benar sampai kepada mereka yang membutuhkannya. Selain itu, penting untuk terus memonitor dan mengevaluasi dampak kebijakan ini, serta memberikan edukasi kepada masyarakat tentang penggunaan energi yang efisien.

### **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. Wiroyudo, 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-terpaksaimpor-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.
- Deutsche Gessellschaft für Internationale Zusammenarbeit. 2011. Fuel price reform in Bolivia (Reformasi harga bahan bakar di Bolivia). <<http://www.gtz/de/de/dokumente/giz2011-fuel-pricereform-bolivia-december-2010.pdf>>.
- Ellis, Jennifer. 2009. Untold billions: fossil fuels 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
- Institute for Economics Peace. Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World. Sydney, 2019.
- International Energy Agency. CO2 Emissions from Fuel Combustion: Overview (2019 edition), 2019.
- International Energy Agency. CO2 Emissions from Fuel Combustion Highlights (2018 edition), 2018.
- Wardhana, Ahmad R. Analisis Keberlanjutan Pembangkit Listrik Tenaga Surya dengan Metode Analytical Hierarchy Process. Tesis. Universitas Gadjah Mada, 2018.
- Wardhana, Ahmad R; Budiarto, Rachmawan, dkk. "Teknologi Energi Terbarukan". Transisi Energi Berbasis Masyarakat di Kepulauan dan Wilayah Terpencil. Yogyakarta: Pusat Studi Energi UGM, 2019

Artikel Media:

- <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/1133>.
- <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/menggagas-pajak-emisi-gas-buang/>.
- <https://oto.detik.com/berita/d-5165368/anies-wajibkan-mobil-dan-motor-dki-uji-emisi-ini-fakta-tarif-hingga-sanksinya/1>.
- <https://trilemma.worldenergy.org/#!/energy-index>
- <https://web.archive.org/web/20190114123151/https://sdgs.undp.org/>
- <https://trilemma.worldenergy.org/>