**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**
**REPUBLIK INDONESIA**

# LAPORAN KUNJUNGAN KERJA
# BADAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA (BAKN DPR RI)
# DALAM RANGKA MENDAPAT MASUKAN
# TERKAIT PELAKSANAAN SUBSIDI ENERGI KEPADA PAKAR
# KE KABUPATEN TANGERANG, PROVINSI BANTEN

**PADA MASA PERSIDANGAN III TAHUN SIDANG 2020-2021**
**14 S.D. 16 JANUARI 2021**

## I. PENDAHULUAN

### A. Dasar Kunjungan Kerja

Dalam APBN tahun 2021, subsidi energi dialokasikan sebesar Rp110,5T yang terdiri atas subsidi jenis BBM tertentu dan LPG tabung 3 kg sebesar Rp56,9T serta subsidi listrik sebesar Rp53,6T. Angka tersebut menurun jika dibandingkan dengan APBN tahun 2020 dimana subsidi energi dianggarkan Rp125,3T dengan rincian subsidi jenis BBM tertentu dan LPG tabung 3 kg sebesar Rp70,6T serta subsidi listrik sebesar Rp54,8T. Namun dalam kurun waktu 2017–2019 alokasi subsidi energi mengalami peningkatan dengan nilai pada APBN tahun 2017 sebesar Rp77,3T kemudian pada APBN tahun 2018 sebesar Rp94,5T dan pada APBN tahun 2019 subsidi energi dialokasikan Rp159,9T dengan rincian subsidi jenis BBM tertentu dan LPG tabung 3 kg sebesar Rp100,6T serta subsidi listrik sebesar Rp59,3T.

Dalam konteks besarnya angka subsidi itu, maka selama bertahun-tahun, subsidi energi menjadi salah satu beban fiskal yang signifikan bagi Pemerintah Indonesia. Pengeluaran terkait subsidi konsumen sudah mencapai sekitar 3,1 persen dari PDB tahunan per tahun fiskal. Biaya ini menyebabkan ketidakstabilan makroekonomi dan cenderung membebani belanja pembangunan.

Di Indonesia kebijakan subsidi merupakan instrumen kebijakan fiskal dalam rangka menjaga pemerataan terhadap akses ekonomi dan pembangunan. Pada titik ini, subsidi diperuntukkan untuk melakukan koreksi terhadap ketidaksempurnaan pasar atau market imperfectionist. Oleh karena itu, kebijakan subsidi di Indonesia diharapkan dapat memastikan kelompok masyarakat miskin agar tetap memiliki akses terhadap pelayanan publik, pembangunan ekonomi dan sosial. Namun, pada prakteknya, terjadi anomali dan disorientasi sasaran pada kebijakan subsidi di Indonesia, yang justru keluar dari konteks proteksi terhadap kelompok masyarakat miskin, yang manfaatnya jatuh pada kelompok yang tidak semestinya.

Meskipun di satu segi, subsidi dipandang sebagai bantuan sosial (social spending), kebanyakan subsidi energi Indonesia bersifat regresif, dengan kata lain hanya menguntungkan kelompok berpendapatan tinggi secara tidak proporsional, sebagai akibat dari subsidi tidak tepat sasaran yang tidak menjangkau kalangan miskin. Atas dasar ini, penelaahan lebih jauh dan dalam mengenai subsidi energi di Indonesia sangat diperlukan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, BAKN DPR RI perlu meminta masukan dari para Pakar terkait subsidi energi. Dengan masukan dari para pakar tersebut diharapkan BAKN DPR RI mendapatkan informasi yang lengkap dan utuh dalam melakukan penelaahan.

## B. Ruang Lingkup

Kunjungan Kerja ini dimaksudkan untuk mendapatkan masukan dan jawaban atas beberapa pertanyaan terkait subsidi energi dari para pakar diantaranya informasi sebagai berikut.

1. Pandangan terkait kebijakan subsidi energi yang diterapkan pemerintah saat ini.
2. Perbaikan dalam proses perencanaan, penganggaran, pengalokasian, serta penyaluran subsidi energi agar lebih efektif, efisien serta ekonomis.

3. Formula perhitungan dan pendistribusian subsidi energi agar tepat sasaran.
4. Dampak subsidi energi terhadap kesejahteraan masyarakat secara empiris.
5. Pandangan model kebijakan subsidi untuk tujuan tertentu *(by goal)* dan untuk melindungi kelompok masyarakat tertentu *(by target)*.
6. Kebijakan tranformasi subsidi melalui integrasi dengan bantuan sosial.
7. Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam pendistibusian subsidi energi agar lebih tepat sasaran.
8. Rencana perubahan skema penyaluran LPG 3 Kg dari terbuka menjadi tertutup.
9. Kebijakan subsidi yang baik pada tingkat produsen agar biaya penyediaan energi listrik lebih efisien.
10. Pandangan terkait dana kompensasi yang diberikan oleh pemerintah kepada Pertamina dan PLN yang esensinya hampir sama dengan subsidi.
11. Peluang serta hambatan dalam pengembangan EBT.

## II. ISI LAPORAN

### A. Identifikasi Masalah

Terdapat peningkatan nilai subsidi energi pada APBN 2017 – 2019. Di samping itu laporan hasil pemeriksaan BPK RI atas subsidi energi pada tahun tersebut juga menunjukkan bahwa masih terdapat permasalahan dalam pemberian subsidi energi. Lebih lanjut, dalam pemeriksaannya terhadap penyaluran/pendistribusian BBM bersubsidi dan LPG 3 Kg, BPK RI selalu menemukan permasalahan penyaluran subsidi energi yang tidak tepat sasaran dan/atau tidak sesuai ketentuan. Selain itu, Hasil pemeriksaan BPK RI terhadap subsidi energi listrik menunjukan bahwa masih terdapat kelemahan dan penyimpangan pengelolaan dan pengalokasiannya.

### B. Pertemuan dengan Pakar

Dalam kegiatan kunjungan kerja dengan Pakar ini, BAKN DPR RI mendapatkan masukan dari akademisi tentang subsidi energi sebagai berikut.

**1) Sunarsip, M.E., Ak, CA, CRGP**

**(Founder & Senior Economist, The Indonesia Economic Intelligence)**

Secara umum, kebijakan subsidi energi yang saat ini dterapkan belum sepenuhnya tepat sasaran. Di samping itu ada beberapa poin kesimpulan penting terkait subsidi energi, yaitu ;

a) Pengendalian subsidi energi harus didekati dari dua sisi sekaligus, yaitu Hulu (Produksi) dan Hilir (Konsumen). Pengendalian di tingkat hulu terutama untuk menekan BPP dan subsidi, sedangkan di Hilir untuk menciptakan kebijakan penyaluran subsidi yang efektif, efisien dan tepat sasaran.

b) Berdasarkan data di subsektor migas, diungkapkan bahwa kapasitas dan indeks kompleksitas kilang indonesia masih sangat rendah. Hal ini masih jauh dari pencapaian negara lain sehingga mampu berswasembada dan ekspor BBM. Oleh karena itu, pembangunan kilang minyak di Indonesia merupakan hal yang sangat penting.

c) Subsidi Energi yang lebih banyak berbentuk subsidi kepada produk, cenderung lebih banyak yang tidak tepat sasaran. Penerima subsidi justru kelompok penduduk yang mampu sehingga menciptakan kesenjangan antara kelompok miskin dan kelompok mampu.

d) Keberadaan Dana Kompensasi justru menciptakan “bentuk penyimpangan” baru dari penerapan prinsip-prinsip tata kelola kebijakan subsidi yang baik *(good subsidy policy governance).*

e) Bagi APBN, subsidi energi dan Dana Kompensasi juga tidak menyehatkan. Selain membebani dan tidak produktif, besarnya subsidi dalam pos belanja APBN juga berpotensi mendistorsi kepercayaan pelaku pasar terhadap kemampuan *fiscal sustainability*.

f) Sebagai saran, pemerintah perlu mengalihkan subsidi energi dan merasionalisasi Dana Kompensasi ke subsidi dan bantuan yang terarah ke sasaran penerima *(by target).* Dana yang berasal dari subsidi energi dan dana kompensasi antara lain dapat dialokasikan untuk inovasi pengembangan EBT dan penerapannya, peningkatan moda transportasi massal (terutama berbasis EBT) yang ramah lingkungan, dan tentunya untuk program-program pemberdayaan ekonomi masyakarat khususnya masyarakat miskin dan kurang mampu.

**2) Dr. Gandung Ismanto, MM.**

**(Akademisi/Dosen Kebijakan Publik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa/UNTIRTA)**

Secara umum, kebijakan subsidi dapat dilihat dari sudut pandang nilai *(value)* dari sebuah administrasi publik dan hakikat dari kebijakan publik serta subsidi itu sendiri. Beberapa poin utamanya adalah ;

a) Problem utamanya terletak pada kebijakan subsidi itu sendiri, yaitu kebijakan yang mengandung risiko lebih besar dibanding kemaslahatan yang dihasilkan; serta implementasinya, yaitu metode, model, atau pendekatan yang tidak tepat sehingga menghasilkan distorsi yang besar.
b) Mengingat fungsi primernya, maka kebijakan subsidi akan lebih efektif diarahkan pada model *by target*, yang metodenya diintegrasikan dengan sejumlah skema yang telah dikembangkan dalam berbagai program bantuan sosial pemerintah, yang secara umum dapat diidentifikasi dalam 3 bentuk: government to person (G2P), to family (G2F), maupun to community (G2C). Model ini sangat relevan dalam jangka panjang dalam mentransformasi perilaku konsumtif masyarakat dan inefisiensi dunia usaha, termasuk BUMN. Meski demikian, model ini dihadapkan pada tantangan untuk melakukan reformasi SJSN, JKN, dan Sistem Ketahanan Bencana (basis data terpadu, integratif, kolaboratif, partisipatif, saintifik).

c) Secara empiris kebijakan subsidi berperan penting dalam mempromosikan kesejahteraan sosial dan mengatasi kegagalan pasar; membantu pertumbuhan ekonomi, mengurangi kemiskinan, dan menjamin keamanan pasokan energi. Fakta bahwa ketidaktepatan sasaran atas subsidi dan juga bantuan lainnya terjadi. Di samping itu juga terjadi distorsi antara para penerima subsidi dan bantuan sehingga menambah data ketidaktepatan sasaran. Oleh karena itu, perlu adanya evaluasi atas kebijakan subsidi guna memastikan tepat sasaran.

**3) Nurkholis, SE, MSE**

**(Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia)**

Secara umum, penerapan subsidi energi masih bersifat klise. Upaya melakukan subsidi energi secara tertutup belum sepenuhnya efektif. Beberapa lembaga merekomendasikan subsidi diterpakan melalui bantuan sosial. Di samping beberapa hal penting yang perlu diperhatikan adalah ;

a) Dalam tahun 2021, kebijakan subsidi diarahkan untuk lebih tepat sasaran untuk menjaga stabilitas harga dan daya beli masyarakat, khususnya golongan miskin dan rentan, salah satunya melalui integrasi subsidi energi dengan bantuan sosial secara bertahap. Kebijakan transformasi subsidi energi melalui integrasi subsidi dengan bantuan sosial akan dilakukan secara bertahap melalui pengendalian volume dan kebijakan penyesuaian harga. Kebijakan penyesuaian harga akan dilakukan Pemerintah dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan sosial masyarakat.
b) Arah kebijakan subsidi BBM dan LPG tabung 3 kg pada tahun 2021, antara lain melanjutkan pemberian subsidi tetap untuk solar; pelaksanaan transformasi kebijakan subsidi berbasis komoditas menjadi berbasis target penerima melalui integrasi dengan bantuan sosial secara bertahap. Pelaksanaan transformasi tersebut akan dilakukan secara berhati-hati dan mempertimbangkan waktu yang tepat sesuai dengan kesiapan data dan infrastruktur serta

perkembangan perekonomian pasca pandemi Covid-19. Pemerintah juga dapat melakukan penyesuaian Harga Jual Eceran (HJE) LPG tabung 3 kg dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan sosial masyarakat. Hal ini perlu dilakukan untuk merespon perkembangan ICP dan nilai tukar rupiah sehingga dapat mengurangi tekanan terhadap fiskal APBN, sekaligus diharapkan dapat mendorong perubahan pola konsumsi masyarakat, khususnya masyarakat mampu agar mengalihkan konsumsinya dari LPG 3 kg menjadi LPG non subsidi.

c) Selama kurun waktu 2016–2020, Pemerintah secara bertahap melaksanakan reformasi kebijakan subsidi energi dengan melakukan perbaikan ketepatan sasaran pelanggan penerima subsidi, melalui penerapan subsidi listrik tepat sasaran untuk golongan rumah tangga hanya diberikan untuk masyarakat miskin dan rentan, yaitu pelanggan dengan daya 450 VA dan 900 VA yang tidak mampu sesuai dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS); dan Penerapan kebijakan tariff adjustment bagi pelanggan listrik non subsidi lainnya. Selama tahun 2016–2020, pelanggan listrik bersubsidi mengalami penurunan dari semula 50,45 juta pelanggan pada tahun 2016 menjadi 36,44 juta pada tahun 2020.
d) Kebijakan subsidi energi telah mengalami perbaikan dari waktu ke waktu, namun masih jauh dari kondisi yang ideal. Peningkatan volume konsumsi dan tidak adanya penyesuaian harga produk, menyebabkan peningkatan besaran subsidi yang makin memberatkan APBN. Kebijakan subsidi energi yang ada saat ini belum efektif, belum efisien dan juga belum ekonomis.
e) Metode pemberian subsidi yang masih berbasis komoditas tidak tepat sasaran dalam protect the poor (masih terdapat masyarakat miskin dan rentan (beneficiaries) yang belum mendapatkan subsidi, dan terdapat masyarakat tidak miskin dan rentan (bukan beneficiaries) yang menerima subsidi) 40% penduduk termiskin hanya menikmati 36,4% subsidi, dan 40% penduduk terkaya menikmati hampir 40% subsidi (BKF, 2020). Terdapat anomali

dalam dampak kebijakan subsidi dan cukai terhadap masyarakat miskin di Indonesia.

f) Masalah penyediaan energi listrik dari EBT: harga jual terlalu murah (menurut investor), minim pendanaan investasi dari perbankan, dan harganya masih di atas harga keekonomian (menurut PLN). Sampai saat ini, PLN masih melihat bahwa pembatasan pembelian listrik dari EBT yang mahal merupakan salah satu langkah untuk efisiensi perusahaan. Untuk mendorong penyediaan energi listrik dari EBT, sebaiknya diberikan subsidi pada harga pembelian oleh PLN.

**4) Diskusi dengan BAKN DPR RI**

Beberapa poin yang juga didiskusikan yaitu terkait dengan fakta terkait ketidaktepatan sasaran serta ketepatan data khususnya di daerah-daerah kecil, subsidi non energi seperti halnya subsidi pupuk, usulan pemasangan *sticker di rumah/* kendaraan bagi penerima subsidi dan juga integrasi sistem subsidi agar tidak tumpang tindih, serta jumlah kuota subsidi itu sendiri. Dari hasil diskusi dan tanya jawab tersebut juga dapat disimpulkan bahwa arah subsidi ke depannya yaitu dilakukan *by target* yaitu ke orang langsung bukan lagi ke barang atau komoditas. Subsidi pun dapat diintegrasikan melalui bantuan sosial lainnya.

## C. Jadwal Kegiatan

Adapun kegiatan kunjungan kerja BAKN dengan Pakar di Kabupaten Tangerang, Provinsi Banten dilaksanakan pada tanggal 14 Januari 2021 sampai dengan 16 Januari 2021.

## III. KESIMPULAN

Dari hasil paparan narasumber dan juga diskusi serta tanya jawab, dapat disimpulkan sebagai berikut ;

1. Kebijakan subsidi energi telah mengalami perbaikan dari waktu ke waktu, namun masih jauh dari kondisi yang ideal. Kebijakan yang diterapkan saat ini belum sepenuhnya tepat sasaran, belum efektif, belum efisien dan juga belum ekonomis. Subsidi energi yang berbentuk kepada produk/barang/komoditas, cenderung lebih banyak

yang tidak tepat sasaran dan menghasilkan distorsi yang cukup besar. Di samping itu banyak fakta dan studi yang membuktikan bahwa subsidi energi lebih banyak dinikmati oleh golongan masyarakat yang seharusnya tidak menerima subsidi dan juga terdapat anomali dalam dampak kebijakannya. Oleh karena itu, perlu adanya reformasi subsidi energi melalui perubahan paradigma dari subsidi berbasis komoditas menjadi bentuk subsidi yang terarah kepada sasaran penerima *(by target)* untuk melindungi kelompok masayarakat tertentu, yaitu miskin dan rentan.

2. Reformasi subsidi energi juga perlu diintegrasikan dengan bantuan sosial lainnya secara bertahap, hati-hati dengan mempertimbangan situasi ekonomi dan kondisi sosial. Perlu diperhatikan juga pengendalian volume dan kebijakan penyesuaian harga agar lebih tepat sasaran.
3. Pengendalian subsidi energi harus didekati dari dua sisi yaitu hulu (produksi) dan hilir (konsumen), karena besaran subsidi dipengaruhi oleh sisi konsumsi dan juga produksinya. Fakta juga membuktikan bahwa pengendalian dari sisi hulu melalui keterjaminan pasokan energi primer dapat memberikan implikasi positif bagi pengendalian subsidi energi.
4. Alokasi untuk inovasi pengembangan Energi Baru Terbarukan (EBT) juga perlu diberikan demi menyokong kebutuhan energi primer di Indonesia yang juga secara langsung dapat mengurangi kadar emisi sebagaimana kesepakatan internasional terkait dengan perubahan iklim.

## IV. PENUTUP

Dari kunjungan kerja ini, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara dapat memperoleh secara langsung masukan dan pandangan pakar terkait subsidi energi, permasalahan subsidi energi dan skema perbaikan dalam pendistribusian subsidi energi. Dengan adanya pertemuan ini dapat menjadi sarana bagi BAKN DPR RI dalam rangka melaksanakan fungsi Dewan

khususnya dalam fungsi pengawasan keuangan Negara, menyerap aspirasi dan pandangan dari Akademisi/Pakar tentang pengelolaan subsidi energi..