



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**LAPORAN KUNJUNGAN KERJA
BADAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA
DALAM RANGKA MENDAPAT MASUKAN TERKAIT PELAKSANAAN SUBSIDI
ENERGI KEPADA PAKAR
KE BANDUNG, JAWA BARAT
TANGGAL 4 – 6 DESEMBER 2020
MASA PERSIDANGAN II TAHUN SIDANG 2020-2021**

I. PENDAHULUAN

A. Dasar Kunjungan Kerja

Subsidi pada hakikatnya merupakan instrumen fiskal yang bertujuan untuk memastikan terlaksanakannya peran negara dalam aktivitas ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Skema ini kian penting tatkala negara (pemerintah) telah mengurangi perannya secara signifikan dalam aktivitas ekonomi, sehingga pemerintah yang berposisi sebagai regulator layak mengeksekusi pemberian subsidi. Oleh karena itu, subsidi sebagai instrumen fiskal ini kadang kala juga disebut sebagai salah satu skema untuk mengurangi dampak kegagalan pasar (*market failure*). Dalam kerangka ini, subsidi pasti diperuntukkan bagi sektor ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Subsidi energi di Indonesia dalam satu dekade terakhir mencapai angka lebih dari seratus triliun rupiah setiap tahunnya. Lebih dari itu, pada tahun 2014 angka subsidi energi mencapai angka Rp246,5 triliun atau 2,8 persen terhadap produk domestik bruto. Angka itu setara pula dengan belanja di lebih dari 5 kementerian lembaga. Bahkan, belanja subsidi secara keseluruhan pernah dialokasikan hampir Rp400 triliun atau 30% dari total APBN tahun 2014. Dalam APBN 2020, pemerintah mengalokasikan dana untuk subsidi energi sebesar Rp125,34 Triliun. Dalam konteks besarnya angka subsidi itu, maka selama bertahun-tahun, subsidi energi menjadi salah satu beban fiskal yang signifikan bagi Pemerintah Indonesia. Rerata, pengeluaran terkait subsidi konsumen saja sudah mencapai sekitar 3,1 persen dari PDB tahunan per tahun fiskal. Biaya ini

menyebabkan ketidakstabilan makro ekonomi dan cenderung membebani belanja pembangunan.

Kebijakan subsidi energi 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 energi di Indonesia, yang justru keluar dari konteks proteksi terhadap kelompok masyarakat miskin, yang manfaatnya jatuh pada kelompok yang tidak semestinya. Meskipun di satu sisi, subsidi energi 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.

Berdasarkan studi IMF (2013), subsidi energi yang tidak tepat sasaran menimbulkan beberapa dampak negatif, antara lain memperburuk defisit anggaran, menghambat pertumbuhan ekonomi, membuat investasi sektor energi tidak menarik, memperlebar kesenjangan ekonomi, membuat sektor swasta tidak kompetitif, mendorong tindakan penyelundupan serta mengurangi alokasi anggaran untuk infrastruktur, kesehatan, dan pendidikan.

Ketimpangan dalam pengalokasian sasaran penerima subsidi energi yang terus berulang merupakan permasalahan yang harus kita selesaikan bersama. Perlu adanya penelaahan secara menyeluruh dengan pihak-pihak terkait subsidi energi, mulai dari Pemerintah sebagai pihak pengambil kebijakan, Badan Usaha sebagai pelaksana atau distributor, dan Kelompok Masyarakat sebagai pengguna/konsumen subsidi energi.

B. Ruang Lingkup

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

1. Kajian tentang seberapa efektif kebijakan dan metode pemberian subsidi yang dilakukan pemerintah
2. Perbaikan yang perlu dilakukan dalam proses perencanaan, penganggaran, pengalokasian, serta penyaluran agar pemberian subsidi energi agar lebih efektif, efisien serta ekonomis.

3. Formula perhitungan dan pendistribusian subsidi energi yang tepat agar untuk mengurangi beban keuangan negara
4. Dampak subsidi energi terhadap kesejahteraan masyarakat serta input dan output ekonomi nasional secara empiris
5. Kelemahan dan kelebihan atas kebijakan transformasi subsidi berbasis komoditas menjadi berbasis target penerima melalui integrasi dengan bantuan sosial
6. Perlu atau tidaknya keterlibatan Pemerintah Daerah dalam pendistribusian subsidi energi
7. Kebijakan subsidi yang baik pada tingkat produsen agar biaya penyediaan energi listrik lebih efisien
8. Hambatan-hambatan yang terjadi pada pengembangan EBT

II. ISI LAPORAN

A. Identifikasi Masalah

Hasil pemeriksaan BPK RI atas subsidi energi yang dilakukan oleh BPK RI setiap tahun menunjukkan bahwa masih terdapat permasalahan dalam pemberian subsidi energi. Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Penjualan dan Pendistribusian BBM dan LPG Tabung 3 Kg serta Penghitungan Subsidi JBT dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2018 menunjukkan bahwa terdapat 26 temuan dan 29 permasalahan, dengan nilai temuan kekurangan penerimaan negara yang mencapai Rp295,57 miliar.

Lebih lanjut, dalam pemeriksaannya terhadap penyaluran/pendistribusian BBM bersubsidi dan LPG Tabung 3 Kg pada tiga tahun terakhir, 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 menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan dan penyimpangan pengelolaan dan pengalokasian subsidi BBM yang berakibat pada temuan hasil pemeriksaan BPK RI, diantaranya Nilai biaya pokok penyediaan tenaga listrik untuk sebagian golongan tarif nonsubsidi tahun 2017 lebih tinggi dari tarif jualnya dan membebani PT PLN senilai Rp7,46 triliun pada tahun 2017.

B. Pertemuan dengan Pakar

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

1) Prof. Nunuy Nurafiah, S.E., M.Si., Ak (Dekan FEB Univ. Padjadjaran)

Beberapa komite yang dibangun dalam sistem Parlementer untuk meningkatkan kapasitasnya, salah satunya adalah *Public Account Committee (PAC)*. Dalam pemerintahan modern, peran PAC tidak hanya untuk mengawasi akuntabilitas keuangan pemerintah tetapi juga akuntabilitas kinerja. Dengan munculnya *performance auditing* atau *value for money auditing*, fungsi PAC dalam mengawasi kinerja pemerintah menjadi sangat penting

Badan Akuntabilitas Keuangan Negara melakukan telaahan yang berkualitas atas hasil pemeriksaan BPK sehingga dapat memberikan masukan kepada DPR RI atas hal – hal yang perlu menjadi perhatian dalam melaksanakan fungsi pengawasan legislatif. Dua peran penting BAKN sebagai PAC diantaranya:

1. Dengan Pemerintah: BAKN menjadi lembaga yang menjembatani DPR dengan Pemerintah dalam hal mendorong penyempurnaan mekanisme penganggaran dan implementasi kebijakan dan program.
2. Dengan BPK: Melakukan koordinasi dalam hal tindaklanjut hasil audit BPK, memberikan masukan atas rencana pemeriksaan BPK termasuk apabila diperlukan audit investigasi.

Subsidi merupakan salah satu instrumen kebijakan fiskal dalam rangka menjaga pemerataan terhadap akses ekonomi dan pembangunan. Fungsi subsidi sebagai koreksi terhadap ketidaksempurnaan pasar (*market imperfections*). Tujuan utama subsidi di Indonesia adalah menjaga kelompok masyarakat miskin agar tetap mendapat akses yang memadai terhadap pelayanan publik, pembangunan ekonomi dan social. Akan tetapi ada beberapa pitfall dalam pelaksanaan subsidi energi diantaranya:

1. Kebijakan subsidi justru keluar dari konteks perlindungan terhadap kelompok masyarakat miskin. Meskipun setiap tahun terjadi kenaikan anggaran subsidi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), akan tetapi anggaran tersebut justru sebagian besar dinikmati oleh kelompok menengah keatas seperti kasus subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM).

2. Beban subsidi dalam APBN semakin besar dan menggerogoti APBN justru manfaatnya jatuh pada kelompok menengah atas. Dikhawatirkan telah terjadi disorientasi dalam kebijakan subsidi di Indonesia.

EBT ini dihadapkan pada biaya investasi yg tinggi. Dengan demikian, kiranya subsidi yg termudah adalah langsung di konsumen, seperti pada BBM ataupun listrik.

Isu-isu lain yg mungkin terjadi pada subsidi (khususnya pada subsektor EBT ini), soal tata kelola dari pengusaha penghasil energi. Semisal PABUM (panas bumi), selama ini sebetulnya sudah diberikan banyak insentif, misalnya berbagai pembebasan pajak. Jika subsidi dipandang sebagai pajak negatif, maka sebetulnya subsidi produsen sudah dijalankan secara tidak langsung dgn pembebasan tersebut.

2) Ir. Utjok W. R. Siagian M.Sc.,Ph.D.

1. Kebijakan dan metode distribusi subsidi yang diterapkan pemerintah saat ini sudah baik khususnya untuk subsidi listrik. Akan tetapi distribusi subsidi BBM dan LPG masih kurang baik. Subsidi listrik saat ini disalurkan langsung kepada konsumen sehingga komponen kebocoran lebih sedikit. Sedangkan pada subsidi LPG 3kg sebagai penerima adalah masyarakat mampu membeli gas LPG 12kg.
2. Perlu adanya perbaikan untuk mekanisme dan tata kelola turunan pada proses perencanaan, penganggaran, pengalokasian serta penyaluran subsidi agar lebih efektif dan efisien.
3. Formulasi dan perhitungan yang baik untuk pendistribusian energi adalah dengan subsidi langsung atau perorangan kepada orang langsung dari pada melakukan subsidi kepada produk.
4. Dampak empiris subsidi energi pada kesejahteraan masyarakat yang saat ini bisa dirasakan adalah masyarakat lebih sejahtera serta output ekonomi menjadi lebih baik ada pertumbuhan ekonomi sehingga dapat dikatakan bahwa subsidi energi memberikan manfaat kepada masyarakat.
5. Rencana transformasi subsidi energi berbasis komoditas menjadi berbasis target penerima melalui bantuan social memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihan antara lain subsidi lebih tepat sasaran serta berkeadilan sosial dan memenuhi amanat undang-undang untuk membantu rakyat yang kurang mampu. Sedangkan kelemahannya adalah tidak dapat mengendalikan penggunaan dana subsidi yang diberikan. Bila subsidi diberikan untuk mendorong penggunaan jenis energi tertentu

(yang dipromosikan) maka penerima dana dapat saja menggunakan dana subsidi untuk keperluan lain.

6. Keterlibatan pemerintah daerah pada penerapan dan pendistribusian subsidi energi sangat diperlukan. Tujuannya adalah dalam hal penyediaan data akurat dan monitoring. Melalui data yg ada di daerah diharapkan lebih valid dan lebih tepat untuk menentukan data masyarakat miskin. Kemudian tujuan lainnya adalah untuk melakukan monitoring penyelenggaraan subsidi.
7. Dari segi sudut pandang penyedia energi saat ini, kebijakan pemerintah untuk menjamin efisiensi dalam rangka menekan biaya penyediaan listrik belum sepenuhnya berhasil dilihat dari masih tingginya biaya pokok penyediaan tenaga listrik. Perlu adanya perbaikan-perbaikan untuk menekan kembali BPP.
8. Untuk mendorong berkembangnya EBT pemerintah perlu melakukan insentif investasi dan untuk memenuhi komitmen diperlukan dekarbonisasi pembangkit. Pemerintah dapat memberi penugasan kepada PLN untuk memaksimalkan EBT. Langkah awal yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan penyediaan data awal misalnya data geologi awal dan inventarisasi informasi yang merupakan bagian yang diperlukan untuk pihak investor.

3) Dosen FEB Yayan Satyakti, PH.D.;

1. Energi merupakan suatu public goods (barang public), dimana energi ini termasuk pada imperfect competition atau pasar persaingan tidak sempurna. Pada implikasinya subsidi adalah:
 - a. Non tradeable (barang yang tidak bisa diperdagangkan di pasar luar negeri atau telah biasa di ekspor atau diimpor)
 - b. Non excludeable (barang publik, mereka tersedia bagi semua orang)
 - c. Non Rivalry (penggunaan barang publik berarti bahwa penggunaan satu konsumen terhadap suatu barang tidak akan mengurangi kesempatan konsumen lain untuk juga mengkonsumsi barang tersebut).

Dengan asumsi diatas maka subsidi energi tidak bisa masuk pada pasar persaingan sempurna akan tetapi pasar persaingan tidak sempurna (imperfect competition)
2. Indonesia masih memberikan subsidi yang besar untuk sektor Energi di Tahun 2012 dibandingkan dengan negara lainnya. Deadweight Loss Indonesia relatif yang terbesar

dibandingkan dengan negara lain. Artinya pemanfaatan energi di Indonesia masih tidak optimal karena inefisiensi dalam penggunaan energi karena subsidi.

3. Indonesia sudah menjadi net-importers (negara pengimport) oleh karena itu harga energi harus sangat efisien untuk menghargai bahwa sumber daya alam sangat langka. Masyarakat harus menghemat energi caranya adalah dengan paksaan bukan lagi dengan himbauan salah satu caranya adalah memberikan harga setara pada harga energi dan mengalokasikan subsidi energi ke subsidi lainnya.
4. Dengan adanya COVID-19 permasalahan subsidi energi menjadi lebih kompleks karena subsidi energi akan erat kaitannya dengan:
 - a. Kemampuan pendapatan negara yang semakin menurun akibat COVID-19 karena pendapatan pajak yang menurun karena consumption shock yang menyebabkan supply shock; perdagangan internasional menjadi tumpuan utama dengan harapan bahwa aktivitas negara mitra akan pulih dan mendorong perbaikan impor di negara mitra seperti Tiongkok, Amerika Serikat atau Uni Eropa, akan tetapi hal ini masih belum pulih secara signifikan.
 - b. Pembiayaan negara karena pembiayaan defisit publik seperti COVID-19 melalui utang negara.
5. Dampak covid19 pada pendapatan antara lain adalah:
 - a. Kesenjangan pendapatan meningkat pada orang yang bekerja secara permanen dibandingkan dengan orang yang bekerja tidak secara permanen.
 - b. COVID-19 telah menurunkan pendapatan orang yang bekerja secara permanen dibandingkan dengan yang non-permanent.
 - c. COVID-19 memberikan dampak bagi golongan menengah dan menurunkan kejurang kemiskinan pada golongan pendapatan paling rendah.
6. Beberapa faktor yang menyebabkan EBT tidak berkembang selain harga energi tidak secara ekonomis karena inefisiensi penyedia energi seperti Pertamina dan PLN juga karena rumitnya regulasi perijinan menjadi penghalang perkembangan Energi Baru dan Terbarukan di Indonesia.
7. Beberapa saran yang dapat diberikan pada pengelolaan subsidi energi adalah:
 - a. Membuka keran keekonomisan dengan mengalihkan subsidi energi kepada subsidi pada bidang lain contohnya pendidikan.
 - b. Memberlakukan harga energi yang sama rata kepada masyarakat dan memaksa masyarakat untuk berhemat, karena himbauan tidak lagi efektif untuk

memberikan edukasi kepada masyarakat bahwa penyediaan energi saat ini memang mahal. Kemudian mendesak kembali perkembangan energi baru terbarukan. Berdasarkan hasil studi pada tahun 2012 dan 2013, efektifitas penyaluran subsidi energi hanya 30% dan sisanya 70% tidak efektif dan kurang tepat.

- c. Membuka peluang bagi perusahaan lain untuk melakukan distribusi penyediaan energi tentunya selain PLN dan Pertamina. Alasannya adalah kedua perusahaan ini tidak lagi efisien. Tujuan membuka peluang bagi perusahaan lain adalah agar lebih efektif dan beban fiskal lebih baik.

C. Jadwal Kegiatan

Adapun kegiatan kunjungan kerja BAKN dengan Pakar di Bandung Jawa Barat dilaksanakan pada tanggal 4 Desember 2020 sampai dengan 6 Desember 2020.

III. KESIMPULAN

1. Kebijakan dan metode distribusi subsidi yang diterapkan pemerintah saat ini sudah cukup baik untuk penyaluran subsidi listrik, akan tetapi berbeda dengan subsidi BBM dan LPG yang masih belum tepat. Subsidi listrik saat ini disalurkan langsung kepada konsumen sehingga komponen kebocoran lebih sedikit, sedangkan pada subsidi LPG 3kg belum tepat sasaran bahkan sebagian penerima adalah golongan masyarakat yang mampu membeli gas LPG non subsidi.
2. Transformasi subsidi energi berbasis komoditas menjadi berbasis target penerima melalui bantuan sosial memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihan antara lain subsidi lebih tepat sasaran serta berkeadilan sosial dan memenuhi amanat undang-undang untuk membantu rakyat yang kurang mampu. Sedangkan kelemahannya adalah tidak dapat mengendalikan penggunaan dana subsidi yang diberikan.
3. Dalam perkembangan zaman saat ini, Indonesia harus masuk pada wilayah Energi Baru Terbarukan (EBT) ditambah dengan adanya Paris Agreement yang telah ditanda tangani. Perkembangan EBT di Indonesia masih belum maksimal dan berkembang cukup lambat dibanding negara-negara lain. Penyebab tidak berkembangnya EBT adalah harga energi yang tidak ekonomis karena inefisiensi penyedia energi seperti Pertamina dan PLN juga karena rumitnya regulasi perijinan menjadi penyebab lambatnya perkembangan Energi Baru dan Terbarukan di Indonesia.

4. Subsidi energi masih dibutuhkan bagi masyarakat Indonesia khususnya masyarakat miskin, tapi permasalahannya adalah bagaimana memastikan bahwa subsidi ini dapat tepat sasaran untuk masyarakat yang tidak mampu atau masyarakat yang belum mampu membeli barang-barang yang sifatnya basic need. Diharapkan adanya studi lebih komperhensif tentang subsidi dan sebagai dasar perbaikan untuk kebijakan distribusi subsidi energi.
5. Data merupakan salah satu permasalahan pada penyaluran subsidi energi, seharusnya dengan adanya KTP sebagai single identity number dapat dijadikan dasar awal pembuatan big data. Big data ini yang nantinya sebagai dasar penyaluran subsidi energi dalam bentuk tunai kepada orang bukan kepada barang.
6. Subsidi energi adalah sistem APBN yang masuk pada setiap sendi kehidupan diantaranya untuk pendidikan, jaminan kesehatan, PKH, bantuan pangan tunai. Dengan berbagai jenis subsidi yang disalurkan pemerintah, tentunya ketepatan data menjadi sangat penting dan diharapkan pemerintah dapat memiliki sistem digitalisasi yang tepat terkait data penerima subsidi energi.
7. BAKN DPR RI sependapat bahwa saat ini subsidi barang tidak lagi efektif dan harus diganti dengan subsidi orang. Meskipun nantinya strukturnya akan tidak jelas meskipun kesamaan harga energi di pasar yang sama tidak menimbulkan disparitas. Bantuan subsidi orang ini nantinya akan diterapkan dengan Bantuan Langsung Tunai yang akan mengajarkan masyarakat untuk lebih hidup efisien.
8. Peran BAKN DPR RI saat ini diharapkan dapat melakukan review pada permasalahan-permasalahan penyediaan subsidi energi yang ditemukan oleh BPK RI dan nantinya bisa digunakan sebagai bahan rekomendasi untuk perbaikan penyaluran subsidi energi.
9. Dua peran penting BAKN sebagai PAC dengan Pemerintah BAKN menjadi lembaga yang menjembatani DPR dengan Pemerintah dalam hal mendorong penyempurnaan mekanisme penganggaran dan implementasi kebijakan dan program. Peran dengan BPK: Melakukan koordinasi dalam hal tindaklanjut hasil audit BPK, memberikan masukan atas rencana pemeriksaan BPK termasuk apabila diperlukan audit investigasi.

IV. PENUTUP

Dari kunjungan kerja ini, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara dapat memperoleh secara langsung masukan dan pandangan pakar terkait perkembangan Energi Baru Terbarukan (EBT) di Indonesia, permasalahan subsidi energi dan skema perbaikan 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 yang lebih baik dan kebijakan pemerintah terkait subsidi energi.