

Accountability Brief

Pengarah:
Inosentius Samsul
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)
Tim Penulis:
Djustiawan Widjaya
Vita Puji Lestari
Nuzul Azmi
Sekar Prabuwangi Arizky

Akuntabilitas Program Konversi Bahan Bakar Minyak (BBM) ke Bahan Bakar Gas (BBG) pada Sektor Transportasi

1. Isu Strategis

Populasi kendaraan berbahan bakar minyak di Indonesia semakin meningkat sementara cadangan minyak semakin menipis setiap tahun sehingga harus dipenuhi melalui impor. Pemerintah telah melakukan sejumlah upaya untuk mengurangi ketergantungan terhadap impor minyak bumi untuk memenuhi kebutuhan energi di sektor transportasi salah satunya melalui diversifikasi energi dengan memanfaatkan energi alternatif pengganti minyak bumi yakni gas bumi. Pemilihan gas bumi didasarkan pada ketersediaannya yang melimpah, harga yang relatif lebih rendah, dan lebih ramah lingkungan. Perbandingan cadangan terbukti minyak dan gas nasional ditunjukkan oleh gambar 1 berikut. Oleh karena itu, pada tahun 2009, Pemerintah mengeluarkan kebijakan di sektor transportasi berupa kebijakan konversi dari BBM ke BBG.

Gambar 1. Data Cadangan Terbukti Minyak dan Gas Indonesia per Desember 2021



Di dalam Rencana Umum Energi Nasional (RUEN) disebutkan bahwa dalam rangka pemenuhan kebutuhan energi final di sektor transportasi, maka pemerintah menargetkan pembangunan 632 unit SPBG di tahun 2025 dan 2.888 unit SPBG di tahun 2050. Rencana pembangunan SPBG tahun 2015 s.d. 2050 dalam rangka percepatan pelaksanaan substitusi BBM ke BBG di sektor transportasi adalah sebagai berikut:

Tabel Rencana Pembangunan SPBG Tahun 2015 s.d. 2050 dalam RUEN

| Lapangan | Satuan | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2025 | 2030 | 2050 |
|---------------|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| SPBG | Unit | 60 | 70 | 90 | 140 | 231 | 287 | 632 | 906 | 2.888 |
| Kebutuhan Gas | MMSCFD | 19 | 38 | 58 | 80 | 103 | 128 | 282 | 405 | 1.291 |

Sumber: Rencana Umum Energi Nasional, 2017

Kebijakan konversi BBM ke BBG untuk sektor transportasi juga dimuat dalam RPJMN Tahun 2015-2019 dimana dalam kurun waktu tahun 2011-2016, Pemerintah telah membangun 46 unit SPBG namun angka tersebut masih di bawah angka yang ditargetkan yakni sebanyak 118 unit. Lebih lanjut diketahui apabila sejak tahun 2017, Kementerian ESDM sudah tidak lagi menganggarkan pembangunan SPBG. Keberlanjutan terkait kebijakan tersebut kemudian menjadi pertanyaan ketika pembangunan SPBG tidak lagi masuk dalam target RPJMN 2020 – 2024. Sementara itu, di sisi lain dunia dan Indonesia tengah dihadapkan pada tantangan krisis energi dimana untuk mewujudkan ketahanan energi nasional diperlukan upaya diversifikasi energi termasuk perpindahan dari energi minyak menjadi non-minyak seperti gas serta batubara, bahkan dalam jangka panjang diperlukan peralihan ke sumber energi alternatif lainnya seperti energi terbarukan.

2. Permasalahan

Tidak dimuatnya program pembangunan SPBG dalam RPJMN 2020-2024 menimbulkan pertanyaan terkait keberlanjutan pembangunan kebijakan konversi BBM ke BBG, dan juga pemanfaatan infrastruktur yang telah terbangun. Kondisi tersebut tidak terlepas dari sejumlah permasalahan dan kelemahan pada proses perencanaan, kebijakan, dan pengawasan sebagaimana diuraikan lebih lanjut pada pembahasan berikut ini:

a. Perencanaan

Hasil perbandingan dalam dokumen perencanaan terkait pembangunan SPBG menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara RPJMN 2020-2024 dengan RUEN terkait prioritas energi di sektor transportasi (BPK RI, 2021). Di dalam RUEN, pemerintah menargetkan pembangunan SPBG hingga tahun 2050. Namun, kegiatan pembangunan SPBG diketahui tidak masuk dalam Program Strategis Nasional pada RPJMN 2020-2024. Sejak tahun 2017, Kementerian ESDM juga sudah tidak lagi menganggarkan pembangunan SPBG.

Selain itu, belum terdapat perencanaan strategis dan jangka panjang (*roadmap*) yang memadai dan komprehensif mencakup perencanaan terkait penentuan wilayah, pendanaan, ketersediaan *supply* dan *demand*, keekonomian atau strategi harga, maupun kebijakan insentif (BPK RI, 2021). Belum memadainya perencanaan terkait *demand* terhadap BBG berdampak pada SPBG yang belum seluruhnya dapat dimanfaatkan secara optimal, bahkan beberapa SPBG yang telah dibangun belum beroperasi. Kemudian, belum memadainya perencanaan terkait keekonomian berdampak pada terbatasnya ketersediaan pendanaan untuk pembangunan SPBG karena nilai *capital expenditure* yang tinggi namun harga gas yang ditetapkan Pemerintah rendah sehingga badan usaha tidak tertarik untuk berinvestasi. Lebih lanjut, belum memadainya perencanaan terkait pendanaan berdampak pada keberlanjutan program pembangunan SPBG. Kebutuhan investasi yang besar dalam pembangunan SPBG seharusnya perlu didukung dengan perencanaan jangka panjang yang komprehensif termasuk pelibatan pendanaan non APBN. Namun, pelibatan BUMN maupun swasta dalam proses pembahasan target pembangunan SPBG belum optimal.

Menurut Dewan Energi Nasional (DEN), meski permasalahan *demand*, keekonomian, dan pendanaan menjadi pertimbangan dalam keputusan penghentian pembangunan SPBG, namun masih terdapat kebutuhan infrastruktur BBG untuk memenuhi *demand* pada beberapa daerah seperti Provinsi DKI Jakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sumatera Selatan (BPK RI, 2021). Artinya, terdapat daerah yang memiliki *demand* terhadap BBG dan perlu didukung keberlanjutannya. Untuk itu, diperlukan analisa yang memadai dan koordinasi dengan berbagai pihak mengenai faktor *demand* yang sudah ada dengan rencana *supply* ke depan termasuk pemanfaatan SPBG yang sudah terbangun dan tidak adanya rencana pembangunan SPBG di lima tahun mendatang menurut RPJMN 2020 – 2024 (BPK, 2021).

b. Kebijakan

Untuk mendorong pembangunan SPBG secara optimal, Pemerintah telah berupaya memberikan insentif terhadap pembangunan SPBG melalui Permen ESDM No 25 Tahun 2017 tentang Percepatan Pemanfaatan Bahan Bakar Gas untuk Transportasi Jalan demi menjaga keberlangsungan pembangunan infrastruktur gas di sektor transportasi yang salah satunya mengatur agar penyalur BBM berupa “SPBU yang berada di daerah tertentu wajib menyediakan sarana pengisian CNG paling sedikit 1 (satu) dispenser”. Namun belum adanya peraturan pelaksana atas Permen ESDM tersebut mengakibatkan implementasi peraturan ini belum optimal sehingga belum dapat mendorong peningkatan jumlah infrastruktur gas di sektor transportasi melalui pembangunan SPBG (BPK, 2021).

Secara umum, Pemerintah juga telah melakukan sejumlah kebijakan dalam rangka memberikan insentif bagi badan usaha seperti menetapkan harga jual gas maksimum ke badan usaha, pembebasan dari *cost* pengangkutan gas bumi (*toll fee*), dan sebagainya. Meski demikian, pada pelaksanaannya insentif tersebut belum optimal untuk memenuhi keekonomian badan usaha. Terkait dengan harga gas, DEN menyebutkan bahwa kontrak gas di sektor hulu memiliki peran strategis dalam menentukan harga gas di hilir hingga pengguna akhir (Setiawan, 2022). Selain itu, belum ada insentif yang secara khusus ditujukan bagi konsumen agar beralih dari konsumsi BBM ke BBG (BPK, 2021).

Selain itu, atas kebijakan penghentian sementara pembangunan SPBG, diketahui tidak dilengkapi dengan analisa yang komprehensif terkait *cost and benefit* maupun pengaruh pemberhentian pembangunan SPBG oleh Pemerintah terhadap *demand* BBG di sektor transportasi serta pencapaian tujuan pengurangan konsumsi BBM (BPK, 2021). Pemerintah juga diketahui belum memiliki strategi atas SPBG yang telah terbangun namun belum beroperasi, dan belum ada strategi kewajiban penggunaan BBG untuk *captive market* tertentu, serta belum ada strategi yang mewajibkan penyediaan infrastruktur SPBG dan kendaraan *dedicated BBG* ataupun *dual injection* (BPK, 2021). Terlebih, saat ini Pemerintah tengah gencar memajukan pengembangan ekosistem Kendaraan Bermotor Listrik Berbasis Baterai sehingga kebijakan konversi BBM ke BBG direncanakan tidak akan dilanjutkan untuk skala mobil namun akan diteruskan untuk angkutan yang lebih besar seperti kendaraan komersial ataupun truk (Setiawan, 2022).

c. Pengawasan (Monev)

Data dan informasi yang akurat dan andal diperlukan untuk melakukan pengawasan (monev) atas pencapaian *outcome* pembangunan SPBG khususnya dalam mengendalikan laju kenaikan impor dan mengoptimalkan subsidi BBM. Namun, diketahui belum ada monitoring dan evaluasi yang memadai atas harga BBG yang berpotensi mendukung pengembangan SPBG secara mandiri oleh Badan Usaha, dan belum ada monitoring dan evaluasi yang memadai atas aset SPBG rusak, tidak lengkap, maupun tidak terpelihara.

3. Saran Perbaikan

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, terdapat beberapa saran perbaikan sebagai berikut:

Terkait aspek perencanaan, Komisi VII DPR RI dapat mendorong Kementerian ESDM untuk menyusun suatu kajian terkait keberlanjutan pembangunan SPBG di masa mendatang sesuai perkembangan terkini atas arah pemanfaatan energi final pada sektor transportasi, termasuk kajian mengenai sumber, mekanisme pendanaan, anggaran, realisasi pembangunan SPBG periode sebelumnya, serta kerangka kebijakan energi di masa yang akan datang secara komprehensif, aplikatif, dan dapat diterima oleh seluruh *stakeholder*.

Terkait aspek kebijakan, Komisi VII DPR RI dapat mendorong Kementerian ESDM untuk menyusun kebijakan pembangunan dan pemanfaatan SPBG yang terintegrasi dengan

mekanisme insentif yang mampu mendorong pembangunan dan pemanfaatan SPBG sesuai target yang diharapkan.

Terkait aspek pengawasan, Komisi VII DPR RI dapat mendorong Kementerian ESDM untuk melakukan inventarisasi terhadap permasalahan teknis maupun non teknis terkait infrastruktur SPBG yang belum dimanfaatkan untuk membangun data dan informasi yang akurat dan andal, serta menggunakan hasil inventarisasi untuk menyusun rencana aksi yang terukur dan komprehensif serta melibatkan semua pihak; dan menggunakan data dan informasi hasil inventarisasi tersebut untuk berkoordinasi dengan kementerian/lembaga terkait lainnya dalam rangka menyusun strategi dan langkah konkrit untuk meningkatkan utilisasi infrastruktur SPBG.

4. Referensi

Badan Pemeriksa Keuangan. 2021. *Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja atas Efektivitas Kegiatan Pembangunan Jaringan Gas Kota (Jargas) dan Stasiun Pengisian Bahan Bakar Gas (SPBG) Tahun 2015 s.d. Semester I 2020 pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral serta Instansi Terkait Lainnya*. Jakarta: BPK RI

Kementerian ESDM. 2017. *Peraturan Menteri ESDM Nomor 25 Tahun 2017 tentang Percepatan Pemanfaatan Bahan Bakar Gas untuk Transportasi Jalan*. Jakarta: Kemenkumham RI

Republik Indonesia. 2015. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.

_____. 2017. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional (RUEN)*. Jakarta: Kemenkumham RI.

_____. 2020. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020-2024*. Jakarta: Kementerian PPN/ Bappenas

Setiawan, Verda Nano. 2022. "Kini Era Mobil Listrik, Konversi Kendaraan BBM ke BBG Berubah" diakses dari <https://katadata.co.id/happyfajrian/ekonomi-hijau/61e8d98f010e9/kini-era-mobil-listrik-konversi-kendaraan-bbm-ke-bbg-berubah> pada 8 Agustus 2022.

_____. 2022. "Konversi BBM ke Gas Mandek? Ini Tantangannya" diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220810164743-4-362736/konversi-bbm-ke-gas-mandek-ini-tantangannya> pada 8 Agustus 2022.

The Oxford Institute for Energy Studies (OIES). 2019. *A Review of Prospects for Natural Gas as a Fuel in Road Transport*. Diakses dari <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2019/04/A-review-of-prospects-for-natural-gas-as-a-fuel-in-road-transport-Insight-50.pdf> pada 15 Juni 2022.