Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI 2020

Analisis Ringkas Cepat

No. 07/arc.PKA/IV/2020



Perkembangan Subsidi LPG 3 Kg

2



Realisasi Distribusi & Produksi LPG 3 kg

3



Masalah & Kebijakan Subsidi LPG 3 Kg Terbaru

4.

Subsidi Gas LPG Tabung 3 Kg

oleh Ollani Vabiola Bangun

Kebijakan subsidi gas LPG 3 kg pada awalnya merupakan program peralihan penggunaan minyak tanah ke Liquefied Petroleum Gas (LPG) vang sudah dimulai sejak tahun 2007. Peralihan ini awalnya bertujuan untuk menekan angka subsidi minyak tanah serta meningkatkan pemanfaatan pemakaian energi yang bersih dan ramah lingkungan khususnya bagi masyarakat miskin dan tidak mampu. Dasar hukum pemanfaatan tersebut terdapat didalam Undang-Undang (UU) No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Peraturan Presiden (Perpres) No. 5/2006 tentang Kebijakan Energi Nasional, Perpres No. 104/2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga LPG Tabung 3 Kg, serta Peraturan Menteri ESDM No. 26/2009 tentang Penyediaan dan Pendistribusian LPG.

Seiring perkembangan program peralihan tersebut, LPG 3 kg menjadi produk yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Beberapa permasalahan pun muncul akibat kebijakan subsidi tersebut diantaranya: pertama, permintaan LPG 3 kg yang terus meningkat berbanding lurus dengan harga LPG yang terus meningkat sehingga dikhawatirkan akan terus membebani APBN negara. Kedua, kelangkaan LPG yang terjadi karena meningkatnya permintaan terhadap subsidi LPG 3 kg. Ketiga, pemberian subsidi yang tidak tepat sasaran. Tidak tepat sasarannya subsidi LPG

3 kg disebabkan oleh tidak ada aturan yang diberikan pemerintah dalam pendistribusian gas LPG 3 kg sehingga banyak masyarakat mampu vang turut serta membeli karena harga LPG 3 kg yang murah apabila dibandingkan dengan tabung LPG yang lain. Keempat, permintaan LPG yang terus meningkat menyebabkan impor negara terhadap LPG terus meningkat setiap tahunnya baik untuk memenuhi kebutuhan subsidi ataupun non-subsidi yang juga akan berakibat membengkaknya belanja negara khususnya untuk memenuhi kuota subsidi LPG ukuran 3 kg.

Permasalahan pertama dalam belanja subsidi LPG adalah tingginya permintaan LPG 3 kg berbanding lurus dengan harga LPG yang terus meningkat sehingga dikhawatirkan akan terus membebani APBN.



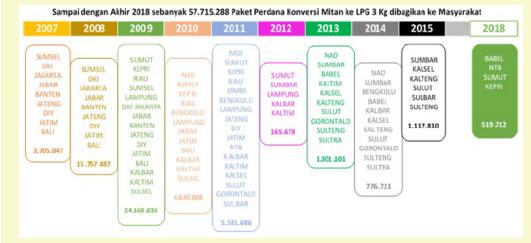
Subsidi

LPG 3 Kg

Kebijakan subsidi LPG 3 Kg mulai dilaksanakan pada tahun 2007. Untuk mendukung kebijakan tersebut pemerintah juga melakukan penyediaan dan pendistribusian paket perdana LPG yang diberikan berupa tabung LPG 3 Kg dan kompor gas beserta peralatan lainnya yang diberikan kepada rumah tangga dan usaha mikro. Hingga dari tahun 2007-2018 pemerintah telah menyalurkan paket perdana konversi mitan ke LPG 3 Kg sebanyak 57.715.288 paket ke masyarakat.

Berdasarkan PP No. 104/2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga LPG Tabung 3 Kg, penerima paket perdana adalah rumah tangga dan usaha mikro, dengan kriteria sebagai berikut: 1) rumah tangga adalah konsumen yang memiliki legalitas penduduk, menggunakan minyak tanah untuk memasak dalam lingkup rumah tangga dan tidak mempunyai kompor gas untuk dialihkan menggunakan LPG Tabung 3 kg.dan tepat mutu; 2) usaha mikro adalah konsumen dengan usaha duktif milik perseorangan yang memiliki legalitas penduduk, menggunakan minyak tanah untuk memasak dalam lingkup usaha mikro, dan tidak mempunyai kompor gas untuk dialihkan menggunakan LPG Tabung 3 kg; dan 3) rumah tangga dan usaha mikro yang belum pernah mendapatkan bantuan serupa.

Sebaran dan Capaian Kegiatan Konversi Minyak Tanah ke LPG 3 Kg

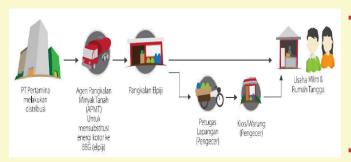


Sumber: Laporan Tahunan Capaian Pembangunan 2018, Dirjen Migas, Kementerian ESDM

Legalitas penerima paket perdana LPG 3 kg berupa KK, KTP, surat keterangan domisili yang disahkan oleh RT atau RW setempat. Tidak ada proses seleksi penerima manfaat subsidi LPG 3 kg. Hal ini dikarenakan program konversi minyak tanah ke bahan bakar gas melalui tabung LPG 3 kg bagi rumah tangga dan kelompok usaha mikro pada awalnya dimaksudkan untuk mengonversi penggunaan energi kotor (minyak tanah) ke energi bersih (bahan bakar gas), sehingga pada proses perubahan ini diharapkan bahan bakar gas (LPG 3 kg) dapat digunakan oleh sebanyak-banyaknya rumah tangga dan kelompok usaha mikro. Akan tetapi, penerima manfaat subsidi LPG 3 kg diarahkan hanya pada rumah tangga miskin dan kelompok penduduk dengan status sosial ekonomi terendah menurut data subsidi LPG (TNP2K, 2018). Berdasarkan data Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi, Kementerian ESDM, saat ini terdapat 54,9 juta rumah tangga dan 2,29 juta usaha mikro yang menerima subsidi LPG 3 kg.

Dalam laporan evaluasi TNP2K (2018), disebutkan bahwa mekanisme penyaluran subsidi LPG 3 kg pada awalnya dimulai dengan menyusun Daftar Calon Penerima Paket Perdana (DCP3) LPG 3 kg yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Minyak dan Gas (Ditjen Migas). Kemudian, Ditjen Migas menyampaikan DPC3 yang telah disahkan Pejabat Pembuatan Komitmen (PPK) dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) kepada PT. Pertamina. Selanjutnya, PT. Pertamina melakukan proses pendistribusian paket perdana LPG 3 kg sesuai DCP3, bersamaan dengan pemberian kartu kendali. Akan tetapi, pada pelaksanaannya di lapangan, hal ini tidak dapat terjadi karena tujuan program adalah untuk mensubstitusi penggunaan minyak tanah ke bahan bakar gas. Namun PT. Pertamina, selaku lembaga penyalur yang menerima penugasan, tetap menyampaikan laporan tertulis mengenai pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian paket perdana LPG 3 kg kepada Direktur Jenderal Minyak dan Gas Bumi dan PPK di Kementerian ESDM setiap bulan (atau sewaktu-waktu apabila dibutuhkan) untuk menagihkan banyaknya volume gas dalam tabung LPG 3 kg yang terjual.

Proses Pendistribusian LPG 3 kg ke Penerima Manfaat

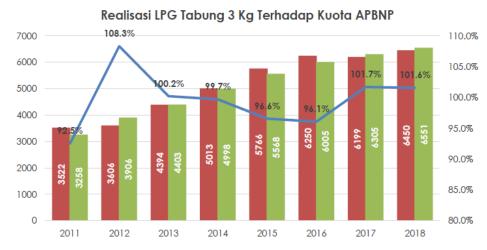


Saat ini terdapat 54,9 juta rumah tangga dan 2,29 juta usaha mikro yang menerima subsidi LPG 3 kg.

Sumber: TNP2K 2018

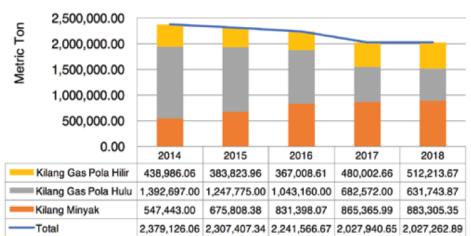
Realisasi Distribusi dan Produksi LPG 3 Kg

Kebutuhan masyarakat akan LPG 3 kg terus meningkat setiap tahunnya. Realisasi distribusi subsidi yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam NK APBN mulai dari 2015 – 2016 hampir mencapai angka 100 persen. Sementara itu, mulai dari tahun 2017 – 2018, realisasi distribusi subsidi tersebut telah melebihi kuota yang telah ditetapkan.



Sumber: Laporan Kinerja Dirjen Migas, Kementerian ESDM, 2018

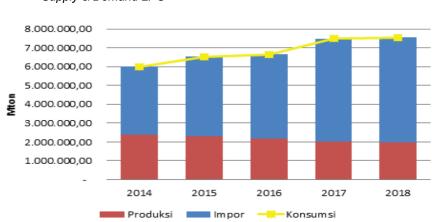
Produksi LPG



Sumber: Laporan Tahunan Capaian Pembangunan 2018, Dirjen Migas, Kementerian ESDM

Dari total produksi kilang LPG sebesar 2,027 juta ton hanya dapat memenuhi kebutuhan LPG dalam negeri sebesar ± 27 persen (konsumsi LPG subsidi dan non subsidi dalam negeri tahun 2018 adalah 7,576 juta ton) dengan sisanya dipenuhi dari impor LPG. Direktur Perencanaan dan Pembangunan Infrastruktur Minyak dan Gas Kementerian ESDM Alimuddin Baso mengatakan, pada tahun 2019 ada 5,73 juta metrik ton (MT) LPG masih diperoleh melalui impor. Jumlah itu sekitar 75 persen dari total kebutuhan LPG nasional (Kontan, 2020).





Sumber: Laporan Tahunan Capaian Pembangunan 2018, Dirjen Migas, Kementerian ESDM

Sementara itu, produksi gas dalam negeri Indonesia terus menurun semenjak tahun 2014 - 2017. Dimana, total produksi gas tahun 2014 sebanyak 2,3 juta MT menjadi 2,0 juta MT di tahun 2018. Penurunan produksi terbesar diperoleh dari penurunan produk kilang LPG pola hulu. Dari kilang LPG pola hulu tersebut penurunan terbesar diperoleh dari penurunan produk LPG dari kilang PT Badak. Penurunan produk LPG dari kilang PT Badak disebabkan saat ini feed gas yang berasal dari lapangan hulu memiliki kandungan propana dan butana yang rendah dikarenakan beberapa lapangan hulu sudah mengalami penurunan produksi (declining).

Kebijakan Subsidi LPG 3 Kg Terbaru

Pada tahun 2020 pemerintah melalui Kementerian ESDM akan mengubah skema pemberian subsidi gas LPG 3 kg yang akan dilaksanakan pada semester II tahun 2020. Selain itu, pemerintah juga telah memotong anggaran subsidi dimana pada tahun 2019 alokasi anggaran subsidi sebesar Rp69,6 triliun menjadi Rp 50,6 triliun pada APBN 2020.

Rencananya pemerintah akan melakukan sistem penyaluran dengan skema distribusi tertutup yang dilakukan dengan by name by address masyarakat yang telah terdaftar sebagai penerima bantuan subsidi. Namun pemberian subsidi diberikan bukan lagi memberikan subsidi kepada barangnya (harga), tetapi berbentuk kompensasi kepada masyarakat yang telah terdata ulang layak mendapatkan subsidi.

Tingginya kebutuhan masyarakat akan konsumsi LPG membuat banyak pihak yang tidak menyetujui kebijakan ini. Skema pemberian subsidi LPG 3 kg yang berubah ini akan sangat berpengaruh terhadap penduduk khususnya penduduk hampir miskin, rentan miskin dan pelaku usaha UMKM karena dikhawatirkan akan memicu kenaikan harga LPG yang tinggi. Pemerintah memang sedang mengkaji mekanisme seperti apa yang akan diberlakukan untuk mencapai win-win solution antara pemerintah dan masyarakat.



Sumber: Nota Keuangan & APBN, Kementerian Keuangan, diolah.

Masalah Program Subsidi 3 Kg

Inisiatif pemerintah untuk menyediakan sumber daya bahan bakar yang bersih dan ramah lingkungan serta mengurangi ketergantungan terhadap pengunaan minyak tanah menjadi LPG perlu diapresiasi. Namun...

Beberapa hal harus tetap menjadi perhatian pemerintah karena masih terdapat berbagai persoalan dalam pelaksanaan program subsidi 3 kg ini, antara lain: pertama, dalam PP No. 104/2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga LPG Tabung 3 kg telah ditetapkan bahwa penerima subsidi adalah Rumah Tangga miskin dan usaha mikro. Dalam pelaksanaannya tabung gas LPG dijual secara bebas di pasaran sehingga masyarakat menengah ke atas juga dapat menggunakan subsidi gas LPG 3 kg secara bebas. Mayoritas penerima subsidi berasal dari kelompok menengah ke atas, sedangkan 30 persen masyarakat termiskin hanya menerima 25 persen dari total subsidi yang diberikan pemerintah (Buletin SNKI, 2019). Hal ini terjadi karena rantai pendistribusian subsidi tabung LPG 3 kg tidak ada diatur di dalam undangundang.

Kedua, kelangkaan barang dan HET yang tinggi di daerah. Disparitas harga antara tabung LPG 3 kg dengan tabung gas yang lain cukup tinggi, sehingga menyebabkan banyak kalangan yang membeli tabung LPG 3 kg. Hal ini menyebabkan permintaan terhadap tabung LPG 3 kg menjadi tinggi. Kenaikan permintaan tidak berbanding lurus dengan kuota tabung LPG yang telah disediakan menjadi penyebab kelangkaan tersebut. Di beberapa daerah kejadian tersebut dimanfaatkan oleh para pengecer/warung untuk menaikkan HET yang cukup tinggi.

Ketiga, impor tinggi dan belanja subsidi tinggi. Pada grafik 2, telah memperlihatkan bahwa produksi gas dalam negeri terus mengalami penurunan. Dapat menjadi perhatian, pada tahun 2018 kuota subsidi LPG yang ditetapkan pemerintah adalah sebesar 6,4 juta MT sementara produksi total LPG dalam negeri pada tahun 2018 hanya sekitar 2 juta MT. Untuk memenuhi kebutuhan subsidi saja pemerintah perlu mengimpor 50 persen dari produksi gas yang tersedia, hal ini tentu menjadi beban tersendiri bagi belanja APBN mengingat kenaikan harga minyak dunia, pelemahan nilai tukar dan lonjakan nilai konsumsi masyarakat terus meningkat. Dalam laporan siaran pers Kementerian ESDM 2019 dinyatakan bahwa besarnya impor gas LPG selama ini mencapai Rp85 triliun dalam setahun dengan rincian Rp35 triliun dari Pertamina dan Rp50 triliun dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Total dalam lima tahun saja sudah mencapai Rp426 triliun hanya untuk impor LPG.

Kebijakan Subsidi LPG 3 Kg Terbaru, lanjutan...

Pemerintah harus memperhatikan beberapa hal dalam mengkaji mekanisme subsidi LPG 3 kg yang baru. Pertama, mekanisme perubahan subsidi pada harga LPG 3 kg akan menyebabkan kenaikan harga gas LPG 3 kg. Kedua, mekanisme perubahan subsidi akan berdampak pada pengeluaran penduduk rentan dan hampir miskin. Daya beli mereka akan menurun dan berpotensi menjatuhkan mereka ke bawah garis kemiskinan. Meski jumlah penduduk miskin mengalami penurunan pada tahun 2019, namun jumlah penduduk hampir miskin dan rentan miskin lainnya mengalami peningkatan hingga 2,48 juta jiwa pada periode Maret 2019. Artinya bahwa banyak penduduk kelas menengah yang sebelumnya mapan secara ekonomi dapat jatuh menjadi rentan dan hampir miskin karena pengeluaran mereka akan bertambah (Detik, 2020). Perlu diketahui bahwa jumlah penduduk hampir miskin di Indonesia pada Maret 2019 sebanyak 19,91 juta orang dan jumlah penduduk rentan miskin lainnya sebanyak 46,84 juta orang, atau lebih dari dua kali lipat penduduk miskin yang berjumlah 24,79 juta jiwa pada September 2019.

Ketiga, terkait data.

Permasalahan data merupakan salah satu kendala yang selalu dialami oleh pemerintah dalam melakukan programnya. Proses administrasi yang lama, data yang belum *update* serta program yang belum terintegrasi secara optimal menjadi hal yang harus dibenahi terlebih dahulu.

Rekomendasi

Subsidi LPG yang selama ini diberikan pemerintah kepada masyarakat kecil dan pelaku UMKM dirasa sangat membantu. Skema kebijakan LPG 3 kg yang sedang dipersiapkan oleh pemerintah untuk mengurangi beban beban belanja negara kiranya dapat memperhatikan dan memperbaiki beberapa rantai permasalahan yang telah dijelaskan di atas. Dalam tulisan ini juga merekomendasikan beberapa hal yang dapat menjadi bahan pertimbangan pemerintah untuk mengambil keputusan. Pertama, pendataan. Pemerintah terkait harus memiliki data yang jelas dan sama antar kementerian tentang jumlah masyarakat miskin yang membutuhkan kompensasi subsidi gas LPG 3 kg. Hal ini dilakukan agar mekanisme distribusi subsidi by name by address dapat berjalan dengan efektif. **Kedua**, pemerintah harus memastikan bahwa nominal kompensasi subsidi yang akan diberikan kepada masyarakat yang telah didata layak subsidi sesuai dengan kebutuhan sehingga tidak membebani penerima subsidi tersebut. **Ketiga**, pemerintah dapat melanjutkan kembali "Kartu Kendali LPG" yang pernah diuji coba untuk memastikan distribusi subsidi nantinya memang digunakan oleh penerima yang layak menerima subsidi. **Keempat**, pengawasan dari berbagai *stakeholder* terkait agar pemberian kompensasi memang diterima oleh penerima subsidi yang layak dan terdata. Kelima, percepatan pengembangan jaringan gas alam agar tersedia kebutuhan gas murah untuk masyarakat serta mencari alternatif bahan bakar baru yang dapat tetap ramah lingkungan agar ketergantungan terhadap penggunaan LPG dapat menurun.



Kritik/Saran http://puskajianggaran.dpr.go.id/kontak

Alamat: Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Tel: 021-5715635 | Fax: 021-5715635 | Web: www.puskajianggaran.dpr.go.id