



**BADAN KEAHLIAN
DPR RI** *Bridging research to parliament
Evidence based policy making*

SEPTEMBER 2025

EVALUASI PELAKSANAAN KEBIJAKAN HARGA GAS BUMI TERTENTU

ANALISIS TEMATIK KOMISI XII

PUSAT ANALISIS ANGGARAN DAN
AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA


Kebijakan Harga Gas Bumi Tertentu (HGBT) kembali diperpanjang oleh Pemerintah pada Februari 2025. Berdasarkan Keputusan Menteri ESDM Nomor 76.K/MG.01/MEM.M/2025 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri ESDM Nomor 91.K/MG.01/MEM.M/2023 tentang Pengguna Gas Bumi Tertentu, terdapat tujuh sektor industri dengan total 253 pengguna gas bumi tertentu. Industri tersebut meliputi: pupuk, petrokimia, oleochemical, baja, keramik, kaca, dan sarung tangan karet. Arahan Presiden Prabowo bahwa HGBT dibedakan berdasarkan pemanfaatan gas bumi sebagai bahan bakar sebesar USD7 per MMBTU (*million british thermal unit*) dan untuk bahan baku sebesar USD6,5 per MMBTU. Kebijakan ini bersamaan dengan pengesahan Keputusan Menteri ESDM Nomor 77.K/MG.01/MEM.M/2025 tentang Pengguna Gas Bumi Tertentu dan Harga Gas Bumi Tertentu di Bidang Penyediaan Tenaga Listrik bagi Kepentingan Umum. Pada kedua Kepmen HGBT ini, terdapat beberapa Pengguna Gas Bumi Tertentu yang tidak lagi dicantumkan sebagai pengguna HGBT dengan pertimbangan telah mendapatkan harga gas di *plant gate* yang lebih rendah dari USD6,5 per MMBTU dan/atau USD7 per MMBTU, terdapat ketidakcukupan penerimaan bagian negara serta terdapat Pengguna Gas Bumi Tertentu yang telah berhenti menggunakan gas bumi (Kemen ESDM, 2025).

Pelaksanaan kebijakan HGBT selama periode Januari 2020 s.d. Oktober 2024 berdampak pada pengurangan penerimaan negara. Proporsi pengurangan penerimaan negara terhadap total penerimaan memiliki tren meningkat hingga mencapai 55,65% pada tahun 2023. Akumulasi pengurangan penerimaan negara akibat kebijakan HGBT mencapai Rp81,5 triliun selama periode 2020 s.d. Triwulan III 2024. Sedangkan persentase akumulasi penerimaan negara yang berkurang akibat kebijakan HGBT terhadap total penerimaan negara mencapai 48,1% selama periode 2020 s.d. 2023.



Gambar 1. Perkembangan Pengurangan Penerimaan Negara Akibat Kebijakan HGBT Periode 2020 s.d. TW 2024

Sumber: Kementerian ESDM, 2025 (diolah)



Rata-rata penyaluran gas HGBT sejak April 2020 hingga Juni 2025 sebesar 488 BBTUD atau setara 56% dari total volume niaga PGN. Sementara itu, total pelanggan PGN penerima HGBT sebanyak 231 dari total 2.644 pelanggan industri dan kelistrikan atau setara dengan 8,7% dari total jumlah pelanggan per Juni 2025. Terdapat 23 pelanggan HGBT yang berhenti berlangganan dengan volume alokasi 20,67 BBTUD dan 2 pelanggan yang ditutup aliran gasnya dengan volume alokasi 1,46 BBTUD. Penghentian berlangganan ini disebabkan diantaranya oleh kondisi industri yang sedang kurang baik.

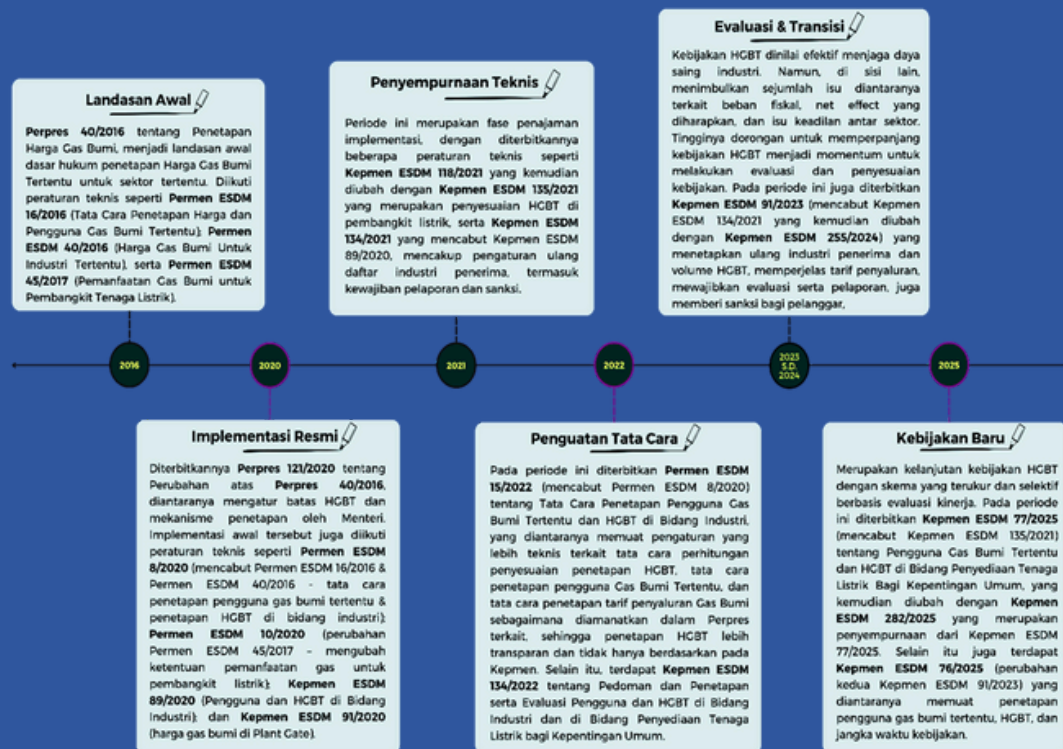
Penerima manfaat HGBT (volume HGBT) terbesar pada sektor ketenagalistrikan dan industri pupuk yang berdampak pada kinerja penerimaan pajak dan kinerja korporasi (*net profit margin*) yang cukup baik. Peningkatan kinerja penerimaan pajak secara agregat pada sektor penerima HGBT bukan sepenuhnya kontribusi dari kebijakan HGBT. Contohnya sektor ketenagalistrikan, Industri baja, petrokimia, dan pupuk menjadi penyumbang tertinggi penerimaan pajak, sementara industri sarung tangan karet dan pupuk menjadi penyumbang terbesar *net profit margin*. Namun, kinerja ini tidak dapat menjadi satu-satunya tolok ukur keberhasilan kebijakan HGBT. Dibutuhkan penilaian dari berbagai aspek secara komprehensif, baik dari aspek korporasi, ekonomi, dan fiskal. Kebijakan HGBT diharapkan berdampak pada peningkatan daya saing sehingga kinerja korporasi meningkat, perekonomian menguat, peningkatan penyerapan tenaga kerja dan fiskal tetap *sustainable*.

Berdasarkan perkembangan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan HGBT sejak 2020 hingga 2023, maka kajian ini akan mencoba menganalisis beberapa hal, antara lain: permasalahan kebijakan HGBT tahun 2020 s.d. 2023, hasil evaluasi pelaksanaan kebijakan HGBT tahun 2020 s.d. 2023, perbandingan *opportunity loss* penerimaan bagian negara dengan dampak terhadap kinerja korporasi, ekonomi dan fiskal, serta usulan perbaikan kebijakan HGBT kedepannya.

Permasalahan Kebijakan HGBT Tahun 2020 s.d. 2023

Kebijakan HGBT dilatarbelakangi diantaranya pada kondisi daya saing industri Indonesia yang kurang kompetitif jika dibandingkan negara Asia Tenggara lainnya. Kondisi gas bumi yang menjadi komponen utama pada beberapa kegiatan usaha industri di Indonesia, masih memiliki harga yang tinggi di *plant gate* industri sehingga dirasa perlu dilakukan intervensi kebijakan pengaturan harga gas bumi baik di hulu maupun hilir (Kemenkeu, 2025). Kebijakan HGBT saat ini bertujuan untuk meningkatkan daya saing industri, mendorong pertumbuhan dan penyerapan tenaga kerja, mendukung ketahanan pangan (pupuk) dan listrik yang kompetitif, serta meningkatkan efisiensi subsidi (pupuk dan listrik) dan penerimaan pajak.

Perkembangan Kebijakan Harga Gas Bumi Tertentu (HGBT)



Gambar 2. Perkembangan Kebijakan Harga Gas Bumi Tertentu (HGBT)

Sumber: JDIH Kementerian ESDM, 2025 (diolah)

Terbitnya Perpres Nomor 40 Tahun 2016 menjadi landasan awal bagi penetapan harga gas tertentu. Pada periode ini juga ditetapkan beberapa peraturan teknis pendukung seperti Permen ESDM Nomor 16 Tahun 2016 yang memuat pengaturan tata cara penetapan harga dan pengguna gas bumi tertentu, dan Permen ESDM Nomor 45 Tahun 2017 yang mengatur pemanfaatan gas bumi untuk pembangkit listrik. Meski demikian, implementasi resmi terjadi pasca diterbitkannya Perpres Nomor 121 Tahun 2020, yang secara eksplisit menetapkan harga gas bumi paling tinggi sebesar USD6 per MMBTU bagi tujuh sektor industri strategis dan sektor ketenagalistrikan. Setelahnya, diterbitkan beberapa Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri yang mengatur lebih rinci terkait mekanisme penyaluran, alokasi volume, entitas penerima manfaat, serta mekanisme evaluasinya. Perubahan-perubahan yang muncul sejak tahun 2020 hingga tahun 2025 menunjukkan adanya evaluasi berkala untuk menyesuaikan kebijakan dengan kondisi pasokan energi, fiskal, dan kebutuhan industri nasional. Terbaru, kebijakan HGBT diberikan sebesar USD7 per MMBTU pada pemanfaatan gas bumi untuk Bahan Bakar/Energi, serta USD6,5 per MMBTU untuk bahan baku dengan penerima HGBT berasal dari sektor industri (pupuk, petrokimia, baja, oleokimia, keramik, kaca dan sarung tangan karet), dan sektor ketenagalistrikan.

Perbandingan *Opportunity Loss* Penerimaan Bagian Negara Dengan Dampaknya Terhadap Kinerja Korporasi, Ekonomi, dan Fiskal

Kebijakan HGBT merupakan kebijakan jangka panjang yang diperkirakan hasilnya baru dapat terlihat sepuluh tahun mendatang (Kemenkeu, 2025). Namun, pelaksanaan kebijakan HGBT tetap membutuhkan evaluasi secara periodik. Evaluasi ini untuk melihat bagaimana tren dampak yang dihasilkan atas pelaksanaan kebijakan HGBT terhadap daya saing industri, perekonomian serta fiskal. Perbandingan antara *opportunity loss* terhadap penerimaan bagian negara dengan dampak terhadap kinerja korporasi, ekonomi, fiskal yang dilakukan Kementerian Keuangan sebagai salah satu bentuk evaluasi apakah tren yang dihasilkan lebih positif atau membutuhkan perbaikan agar menghasilkan *output* positif.

Berdasarkan tujuan pelaksanaan kebijakan HGBT untuk meningkatkan daya saing korporasi, menguatkan perekonomian, dan menjaga fiskal tetap sehat, maka idealnya kebijakan ini akan meningkatkan efisiensi, profitabilitas, dan produktivitas korporasi. Dampak dari kebijakan ini juga seharusnya berdampak positif terhadap perekonomian berupa peningkatan pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja. Sedangkan dari sisi fiskal, penurunan PNBP SDA dan penurunan Dana Bagi Hasil (DBH) dapat mendorong peningkatan penerimaan pajak dan pengurangan pemberian subsidi sehingga memiliki *net gain* yang positif.

Parameter evaluasi dampak yang digunakan Kementerian Keuangan, yaitu: tingkat penyerapan volume HGBT oleh industri; tingkat penurunan harga gas industri; dampak fiskal langsung berupa penurunan PNBP, penurunan DBH, dan penghematan subsidi (pupuk dan listrik); dampak kinerja pelaku badan usaha penyalur gas bumi tetap untung; dampak bagi industri penerima HGBT berupa dampak nilai tambah/ekonomi berupa efisiensi biaya, peningkatan volume penjualan *output* domestik/ekspor, peningkatan profit, peningkatan investasi, dan peningkatan penyerapan tenaga kerja; dan dampak fiskal tidak langsung berupa peningkatan penerima pajak.

Penerima manfaat (volume HGBT) terbesar pada sektor ketenagalistrikan dan industri pupuk. Keduanya memiliki kinerja penerimaan pajak dan kinerja korporasi (*net profit margin*) yang cukup baik. Secara agregat kinerja penerimaan pajak sektor penerima HGBT meningkat. Peningkatan ini bukan sepenuhnya kontribusi dari kebijakan HGBT. Penyumbang tertinggi penerimaan pajak berasal dari sektor ketenagalistrikan, industri baja, petrokimia, dan pupuk. Sedangkan penyumbang terbesar *net profit margin* berasal dari industri sarung tangan karet dan pupuk. Berdasarkan kinerja penerimaan pajak pada sektor penerima HGBT tahun 2024 cenderung turun, namun industri keramik dan sektor ketenagalistrikan mengalami peningkatan. Kinerja korporasi dan kontribusi penerimaan pajak selengkapnya dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Perkembangan Penerima Manfaat HGBT Terbesar Dan Pengaruhnya Pada Kinerja Korporasi Serta Kontribusi Pada Penerimaan Pajak

No	Sektor Industri Penerima HGBT	2020				2021				2022				2023				2024*		
		Jml Perusahaan	Real Volume (BBTUD)	Penerimaan Pajak (Rp T)	Net Profit Margin (%)	Jml Perusahaan	Real Volume (BBTUD)	Penerimaan Pajak (Rp T)	Net Profit Margin (%)	Jml Perusahaan	Real Volume (BBTUD)	Penerimaan Pajak (Rp T)	Net Profit Margin (%)	Jml Perusahaan	Real Volume (BBTUD)	Penerimaan Pajak (Rp T)	Net Profit Margin (%)	Jml Perusahaan	Real Volume (BBTUD)	Penerimaan Pajak (Rp T)
1	Pupuk	5	709,00	5,93	7,24	5	738,00	5,83	16,92	5	735,10	6,80	27,78	5	686,28	11,20	12,73	4	432,81	7,49
2	Petrokimia	46	57,68	3,69	1,13	60	74,60	8,05	11,43	60	82,08	11,76	2,81	69	71,06	9,59	(0,78)	56	78,46	7,53
3	Oleokimia	9	16,52	2,36	4,65	13	26,50	4,33	5,98	13	34,78	5,68	7,62	13	23,67	7,78	1,31	10	36,38	5,68
4	Baja	56	27,72	5,53	(3,68)	65	43,30	8,62	9,19	65	32,55	11,12	3,52	72	34,95	10,61	1,54	67	39,15	9,19
5	Keramik	59	57,40	2,14	3,36	77	79,04	2,40	10,07	77	89,66	3,07	8,49	80	84,59	2,80	7,63	71	82,48	3,17
6	Kaca	16	37,17	0,48	(5,28)	20	45,24	0,69	10,07	20	44,79	1,21	12,39	20	39,64	1,21	11,24	18	42,95	1,05
7	Sarung Tangan Karet	6	1,09	0,11	33,68	6	1,07	0,89	46,45	6	0,96	0,95	26,51	6	0,72	0,16	11,36	4	0,85	0,12
TOTAL		197	906,57	20,23	2,18	246	1.007,76	30,81	10,12	246	1.019,92	40,58	8,64	265	940,92	43,34	2,91	258	713,08	34,24
Ketenagalistrikan		41	986,82	18,34	9,51	56	1.196,39	25,27	12,68	56	942,90	12,47	9,25	56	921,68	26,56	10,68	56	818,55	34,70
Total Industri + Ketenagalistrikan		238	1.893,39	37,56	6,21	302	2.204,15	56,08	11,36	302	1.962,82	53,05	8,94	321	1.862,60	69,90	7,53	314	1.531,63	68,95

Sumber: Kementerian ESDM, dan DJP Kemenkeu, 2025 (diolah)

Implementasi kebijakan HGBT berdampak *opportunity loss* penerimaan bagian negara sebesar Rp87,6 triliun dan porsi penyesuaian bagian negara trennya meningkat. Kondisi ini semakin menggerus pendapatan negara. Tergerusnya pendapatan negara mengakibatkan tidak terpenuhinya kewajiban Pemerintah kepada sejumlah kontraktor di beberapa wilayah kerja karena jumlah penerimaan bagian negara di suatu wilayah kerja lebih kecil dibandingkan kewajiban Pemerintah untuk menutup kekurangan bagian kontraktor (*kept-whole*) dan penurunan *government entitlement*-nya.

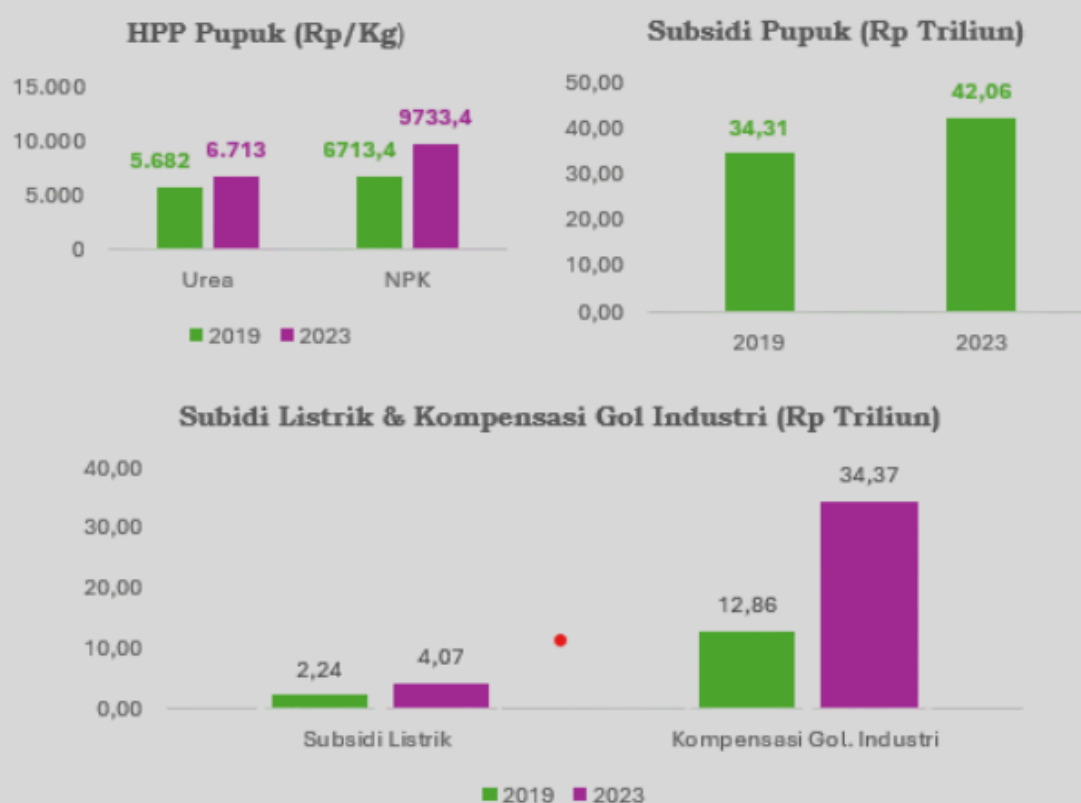
Penurunan penerimaan bagian negara berpotensi menurunkan DBH gas bumi yang nantinya memengaruhi penerimaan daerah penghasil juga mengalami penurunan. Alokasi DBH gas bumi diperhitungkan berdasarkan realisasi penerimaan negara yang dibagihasilkan. Kebijakan HGBT selama periode 2020-2024 berdampak pada potensi penurunan DBH gas bumi sebesar Rp26,7 triliun. Penurunan DBH gas bumi ini akan dirasakan oleh kabupaten/kota penghasil, provinsi dan juga kabupaten/kota lainnya dalam provinsi tersebut sesuai pembagian proporsi DBHnya. Penurunan DBH gas bumi dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2. Perkembangan Penurunan Penerimaan Bagian Negara Akan Gas Bumi Dan Dampaknya Terhadap Penurunan DBH Gas Bumi

No	Uraian	2020	2021	2022	2023	2024
(1)	Bagian Negara Awal Sebelum HGBT (Setelah Kewajiban)	22,87	34,97	49,29	31,45	39,63
	DBH sebelum HGBT (30,5%)	6,98	10,67	15,03	9,59	12,09
	- DBH Provinsi ybs (4%)	0,91	1,40	1,97	1,26	1,59
	- DBH Kab/Kota Penghasil (13,5%)	3,09	4,72	6,65	4,25	5,35
	- DBH Kab/Kota Pengolah (1%)	0,23	0,35	0,49	0,31	0,40
	- DBH Pemerataan (6% & 6%)	2,74	4,20	5,92	3,77	4,76
(2)	Penyesuaian/Beban HGBT	(6,41)	(17,06)	(25,57)	(17,77)	(20,79)
(3) = (1) - (2)	Bagian Negara Akhir Setelah HGBT	16,46	17,91	23,72	13,68	18,84
	DBH Setelah HGBT (30,5%)	5,02	5,46	7,23	4,17	5,75
	- DBH Provinsi ybs (4%)	0,66	0,72	0,95	0,55	0,75
	- DBH Kab/Kota Penghasil (13,5%)	2,22	2,42	3,20	1,85	2,54
	- DBH Kab/Kota Pengolah (1%)	0,16	0,18	0,24	0,14	0,19
	- DBH Pemerataan (6% & 6%)	1,98	2,15	2,85	1,64	2,26
(4) = (3) - (1)	Selisih Penurunan DBH Akibat HGBT	(1,95)	(5,20)	(7,80)	(5,42)	(6,34)
	- DBH Provinsi ybs (4%)	(0,26)	(0,68)	(1,02)	(0,71)	(0,83)
	- DBH Kab/Kota Penghasil (13,5%)	(0,87)	(2,30)	(3,45)	(2,40)	(2,81)
	- DBH Kab/Kota Pengolah (1%)	(0,06)	(0,17)	(0,26)	(0,18)	(0,21)
	- DBH Pemerataan (6% & 6%)	(0,77)	(2,05)	(3,07)	(2,13)	(2,50)

Sumber: Kementerian Keuangan, 2025

Adanya perbaikan kinerja korporasi akibat kebijakan HGBT belum berdampak pada efisiensi biaya produksi dan penghematan subsidi, terutama subsidi pupuk dan subsidi listrik yang memiliki kecenderungan meningkat. Belum adanya dampak positif kebijakan HGBT terhadap efisiensi biaya produksi dapat dilihat pada adanya tren meningkat pada HPP pupuk di tahun 2023 dibandingkan tahun 2019. Perkembangan dampak HGBT terhadap efisiensi biaya produksi dan penghematan subsidi dapat dilihat pada gambar 3.



Gambar 3. Dampak Sebelum dan Sesudah Implementasi HGBT

Sumber: Kementerian Keuangan dan Kementerian Pertanian, 2025 (diolah)

Dampak kebijakan HGBT terhadap perekonomian salah satunya dapat diukur dari penyerapan tenaga kerja pada sektor penerima HGBT. Berdasarkan perkembangan penyerapan tenaga kerja sektor penerima HGBT pada periode 2020-2023, menunjukkan adanya penurunan penyerapan tenaga kerja di tengah peningkatan kinerja korporasi. Secara agregat, serapan tenaga kerja pada sektor industri HGBT dan ketenagalistrikan menurun rata-rata 0,3 % pada periode 2020-2023, lebih rendah menurunnya dibanding penurunan pada sektor industri pengolahan rata-rata 1,4 persen. Peningkatan penyerapan tenaga kerja tertinggi secara rata-rata pada tahun 2023 berada pada industri sarung tangan karet sebesar 19,1%, namun *share* penyerapan tenaga kerjanya hanya sebesar 2,2%. Sedangkan *share* serapan tenaga kerja tertinggi tahun 2022 dan 2023 adalah sektor ketenagalistrikan sebesar 44,3% dan 45%.

Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan HGBT Tahun 2020 s.d. 2023

Lampiran III Kepmen ESDM Nomor 134.K/MG.01/MEM.M/2022 tentang Pedoman Penetapan serta Evaluasi Pengguna dan Harga Gas Bumi Tertentu di Bidang Industri dan di Bidang Penyediaan Tenaga Listrik Bagi Kepentingan Umum antara lain mengatur bahwa Menteri ESDM harus melakukan evaluasi terhadap penetapan HGBT dan Pengguna Gas Bumi Tertentu yang memperoleh HGBT, setiap tahun atau sewaktu waktu dengan mempertimbangkan kondisi perekonomian dalam negeri. Evaluasi terkait pelaksanaan penetapan pengguna gas bumi tertentu dan HGBT dilakukan oleh instansi terkait sesuai dengan kewenangannya (Gambar 4). Hasil evaluasi tersebut kemudian disampaikan kepada Tim Koordinasi yang diketuai oleh Dirjen Migas dan beranggotakan antara lain perwakilan dari Ditjen Ketenagalistrikan, BPH Migas, SKK Migas atau BPMA, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Keuangan. Pokok – pokok evaluasi tersebut diuraikan melalui gambar berikut:

Evaluasi atas Implementasi HGBT Oleh Masing-Masing Instansi sesuai Kepmen ESDM Nomor 134 Tahun 2022				
Kementerian Perindustrian	Ditjen Ketenagalistrikan	SKK Migas / BPMA	BPH Migas	Kementerian Keuangan
<ul style="list-style-type: none">• Laporan implementasi pengaliran gas bumi oleh Pengguna Gas Bumi Tertentu.• Hasil evaluasi berupa rekomendasi terhadap pengguna gas bumi tertentu dengan penyerapan volume gas bumi yang rendah atau tidak terserap sama sekali.• Hasil evaluasi multiplier effect (nilai tambah yang terkuantifikasi) dan keekonomian setiap industri Pengguna Gas Bumi Tertentu.• Laporan atas data terkait subsidi pupuk dan implikasinya terkait penerimaan perpajakan	<ul style="list-style-type: none">• Hasil evaluasi atas laporan implementasi pengaliran gas bumi oleh Badan Usaha Pembangkitan Tenaga Listrik.• Hasil evaluasi atas multiplier effect dan manfaat lainnya terkait subsidi dan kompensasi terkuantifikasi serta keekonomian masing-masing pembangkit.• Hasil evaluasi atas penurunan tarif listrik setelah pelaksanaan HGBT.• Hasil evaluasi atas subsidi listrik dan implikasinya terkait penerimaan perpajakan.	<ul style="list-style-type: none">• Laporan pelaksanaan pemanfaatan sisa Volume Gas Bumi yang dimanfaatkan secara komersial dengan menggunakan Harga Gas Bumi.• Laporan realisasi penerimaan negara dalam pelaksanaan penetapan Pengguna Gas Bumi Tertentu dan Harga Gas Bumi Tertentu, termasuk kendala yang terjadi dan perbandingan realisasi penerimaan negara dengan rencana /perkiraan penerimaan negara.	<ul style="list-style-type: none">• Hasil evaluasi atas pelaksanaan rekomendasi perhitungan penyesuaian tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa bagi Pengguna Gas Bumi Tertentu.• Laporan pengawasan atas implementasi Harga Gas Bumi Tertentu terkait realisasi volume dan tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa untuk konsumen Harga Gas Bumi Tertentu.	<ul style="list-style-type: none">• Laporan realisasi nilai faktor pengurang penerimaan negara yang telah dibayar setiap tahun;• Hasil evaluasi terhadap subsidi pupuk (berkoordinasi dengan Kementerian perindustrian)• Hasil evaluasi terhadap subsidi listrik (berkoordinasi dengan Ditjen Ketenagalistrikan)• Hasil perhitungan bagian negara atas gas bumi dengan realisasi kewajiban pemerintah per Kontraktor yang dikenakan kebijakan HGBT.• Evaluasi realisasi bagian negara atas gas bumi per Kontraktor yang dikenakan kebijakan HGBT; dan• Hasil evaluasi realisasi penerimaan pajak dan deviden atas Pengguna Gas Bumi Tertentu

Gambar 4. Evaluasi Atas Implementasi Kebijakan HGBT

Sumber: Lampiran III Kepmen ESDM Nomor 134.K/MG.01/MEM.M/2022 (diolah)

BPK RI dalam pemeriksaanya mengungkapkan permasalahan belum terdapat evaluasi menyeluruh atas implementasi kebijakan HGBT di Bidang Industri dan/atau di Bidang Penyediaan Tenaga Listrik Bagi Kepentingan Umum dimana hasil pemeriksaan per 13 Mei 2024 menunjukkan kondisi berikut.

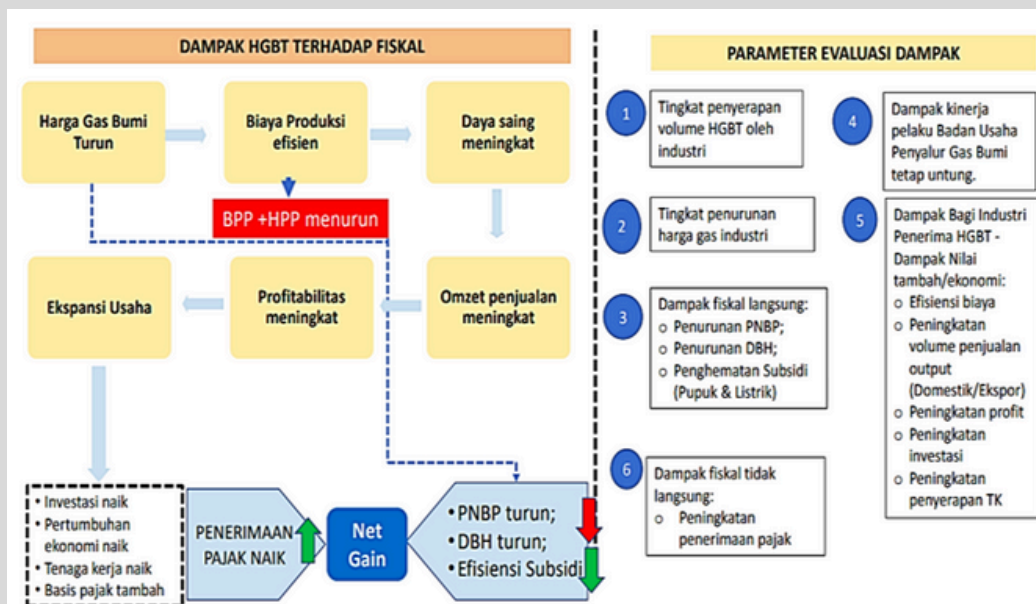
Tabel 3. Progres Evaluasi Kebijakan HGBT Oleh Tim Koordinasi

Tim Koordinasi	Kewenangan Evaluasi	Sudah Dilaksanakan/ Belum
SKK Migas	Pelaksanaan pemanfaatan sisa volume gas bumi yang dimanfaatkan secara komersial	Belum
	Realisasi penerimaan negara	Belum
BPMA	Pelaksanaan pemanfaatan sisa Volume Gas Bumi yang dimanfaatkan secara komersial	Sudah
	Realisasi penerimaan negara	Sudah
BPH Migas	Pelaksanaan rekomendasi perhitungan penyesuaian tarif pengangkutan	Sudah
	Pengawasan atas implementasi HGBT terkait realisasi volume dan tarif pengangkutan	Sudah
DJK	Implementasi pengaliran gas bumi oleh Badan Usaha Pembangkitan Tenaga Listrik	Belum
	<i>Multiplier effect</i> terkait subsidi dan kompensasi yang terkuantifikasi serta keekonomian masing-masing pembangkit	Belum
Kementerian Perindustrian	Implementasi pengaliran gas bumi oleh industri	Sudah
	Rekomendasi terhadap pengguna gas bumi tertentu yang penyerapannya rendah atau tidak terserap sama sekali	Belum
	<i>Multiplier effect</i> (nilai tambah yang terkuantifikasi) dan keekonomian setiap industri	Sudah
	Data terkait subsidi pupuk dan implikasinya terkait penerimaan perpajakan	Sudah
Kementerian Keuangan	Realisasi nilai faktor pengurang penerimaan negara	Sudah
	Evaluasi terhadap subsidi pupuk	Belum
	Evaluasi terhadap subsidi listrik	Belum
	Perhitungan dan evaluasi realisasi bagian negara atas gas bumi	Sudah
	Evaluasi realisasi penerimaan pajak dan deviden	Belum

Sumber: LHP BPK RI Atas LKPP Tahun 2023

Diketahui belum seluruh aspek evaluasi yang menjadi kewenangan masing-masing instansi dalam Tim Koordinasi telah selesai dievaluasi dan disampaikan kepada Ditjen Migas selaku Ketua Tim Koordinasi. Kondisi ini mengakibatkan pengambilan keputusan terkait keberlanjutan kebijakan HGBT berpotensi tidak dapat dilakukan secara tepat (BPK RI, 2024).

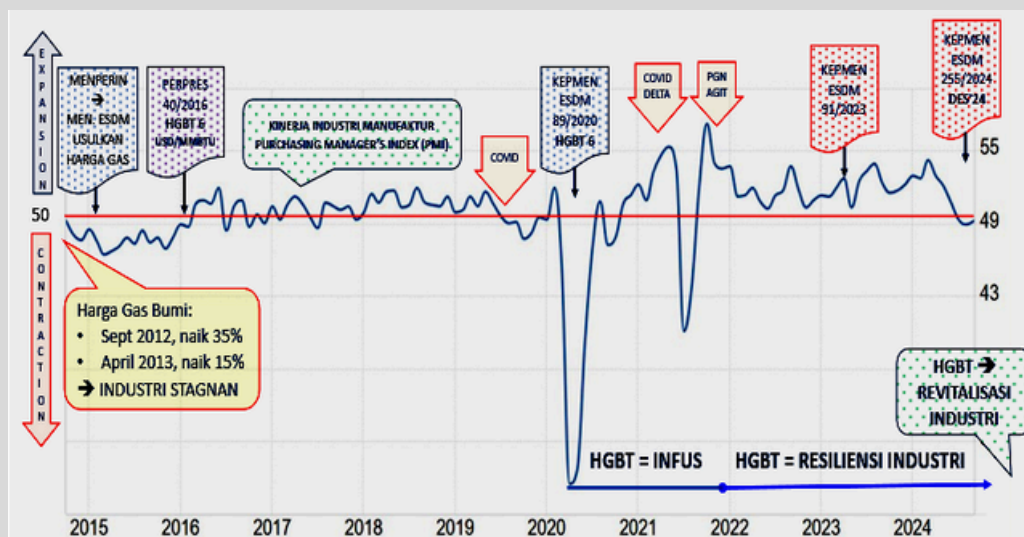
Kebijakan HGBT dapat menimbulkan dampak ekonomi dan fiskal yang variatif antar sektor dimana beberapa sektor berpotensi mengalami peningkatan kinerja, sementara sektor lainnya berpotensi mengalami penurunan. Dalam perspektif teori kebijakan publik, penurunan di satu sektor masih dapat diterima sepanjang terdapat kompensasi manfaat yang lebih besar pada sektor lain, sehingga secara keseluruhan *net effect* dari suatu kebijakan tetap memberikan nilai tambah dan dianggap layak untuk dilanjutkan. Lebih lanjut, kerangka dalam mengevaluasi dampak ekonomi dan fiskal dari kebijakan HGBT dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 5. Framework Analisis Dampak HGBT Terhadap Fiskal Dan Parameter Evaluasi Dampak

Sumber: Kementerian Keuangan, 2025

Secara historis, kebijakan HGBT berkontribusi terhadap terbentuknya resiliensi industri manufaktur selama masa pandemi, terujinya resiliensi industri dalam ketidakpastian geo-ekonomi global, dan berkontribusi terhadap peningkatan investasi, pajak, penyerapan tenaga kerja, serta devisa (Gambar 6) (FIPGB, 2025).



Gambar 6. Perkembangan HGBT 2015-2024 Dan Purchasing Manager's Index (PMI) Manufacturing, 2025

Sumber: Forum Industri Pengguna Gas Bumi, 2025

Berdasarkan data DJP Kemenkeu, kinerja penerimaan pajak secara agregat pada sektor penerima HGBT (Industri dan Ketenagalistrikan) mengalami peningkatan. Penerima manfaat (volume) HGBT terbesar juga menunjukkan kinerja perpajakan dan kinerja korporasi (*net profit margin*)

yang cukup baik. Meski menunjukkan capaian yang baik secara agregat, tidak seluruh jenis industri dalam sektor tersebut menunjukkan peningkatan, sebagian besar cenderung mengalami penurunan kecuali Industri Keramik dan Sektor Ketenagalistrikan yang menunjukkan peningkatan (Kemenkeu, 2025).

Kebijakan HGBT diharapkan dapat berdampak pada efisiensi biaya produksi dan penghematan subsidi. Namun, data Kementerian Pertanian dan Kementerian Keuangan menunjukkan HPP pupuk, subsidi pupuk, subsidi dan kompensasi listrik golongan industri mengalami peningkatan pada tahun 2023 dibandingkan tahun 2019 (Kemenkeu, 2025). Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan kebijakan HGBT belum optimal menciptakan dampak yang diharapkan, antara lain: **pertama**, permasalahan ketidakpastian pasokan dan harga gas bumi. Diketahui bahwa pemilihan industri penerima HGBT salah satunya didasarkan pada besarnya porsi gas bumi dalam struktur biaya produksi industri terkait, sehingga besaran harga gas bumi akan sangat memengaruhi efisiensi produksi. Namun, pengguna HGBT di lapangan dihadapkan pada ketidakpastian pasokan dan harga gas bumi. Pada pelaksanaannya, Alokasi Gas Industri Tertentu (AGIT) yang diterapkan oleh Badan Usaha Penyalur Gas Bumi berada di bawah kuota resmi yang ditetapkan Kepmen. Akibatnya, industri terpaksa membayar lebih tinggi atas penggunaan gas melebihi AGIT (FIPGB, 2025). **Kedua**, belum meratanya alokasi gas industri tertentu. Penetapan AGIT masih belum merata antar wilayah, dimana umumnya AGIT untuk wilayah Barat lebih tinggi dari AGIT wilayah Timur. Ketidakpastian pasokan dan harga tersebut juga menjadi penyebab semakin kecilnya daya ungkit HGBT dalam mendorong efisiensi biaya produksi sebagai salah satu parameter peningkatan daya saing industri. **Ketiga**, tingginya biaya likuefaksi dan regasifikasi gas bumi serta biaya transportasi dari Indonesia Timur ke pengguna di wilayah Sumatera – Jawa. **Keempat**, adanya keterbatasan jaringan pipa gas ke *plant gate* industri yang menyebabkan biaya gas rata-rata menjadi tinggi (FIPGB, 2025).

Data Kementerian ESDM menunjukkan bahwa realisasi gas bumi tertentu sedikit mengalami penurunan akibat adanya kendala pasokan di hulu dan tidak optimalnya serapan oleh pengguna di hilir (KESDM, 2024). Menurut PT PGN sebagai Badan Usaha Niaga Pelaksana Penugasan Penyaluran HGBT, alokasi HGBT sebagaimana tercantum dalam lampiran Kepmen ESDM cenderung bersifat statis dan tidak fleksibel, sementara pasokan gas bumi yang disalurkan kepada pengguna HGBT sangat ditentukan oleh alokasi dan realisasi hulu gas bumi. Alokasi hulu sangat bergantung pada ketersediaan bagian negara dalam sumber pasokan, sementara realisasi hulu sangat tergantung dari performa pemasok (PGN, 2025). Keterbatasan pasokan hulu gas bumi dapat dipengaruhi beberapa faktor diantaranya faktor alamiah (*natural depletion*), kendala teknis dan perbaikan, serta permasalahan keterbatasan infrastruktur jaringan. Akibat adanya kendala keterbatasan pasokan di hulu tersebut, Badan Usaha Niaga Pelaksana Penugasan Penyaluran HGBT (PT PGN), juga harus menjaga keseimbangan alokasi pasokan kepada pelanggan lain, tidak hanya bagi pengguna HGBT untuk menghindari terjadinya kelangkaan di sektor-sektor vital-

lainnya. Diketahui bahwa selain melayani pelanggan komersil dan pengguna HGBT (Industri dan Ketenagalistrikan), PT PGN juga melaksanakan penugasan lain seperti Program Jargas APBN, penyaluran BBG untuk sektor transportasi, dan penyaluran gas ke kawasan IKN (PGN, 2025).

Selain itu, kebijakan HGBT juga membawa dampak finansial dan komersial bagi Badan Usaha yang ditugaskan sehingga turut menjadi pertimbangan dalam menyusun strategi pendistribusian gas bumi yang akuntabel, efisien, dan tetap profitable. Menurut PT PGN, dampak dari penyaluran HGBT selama periode April 2020 s.d. Juni 2025 mengakibatkan terjadinya penurunan laba kotor niaga sebesar USD712 juta yang merupakan selisih penurunan gross margin sebelum diberlakukannya Kepmen HGBT dibandingkan dengan setelah Kepmen HGBT diberlakukan (PGN, 2025). Di sisi lain, tidak terdapat dukungan baik berupa pemberian insentif dan/atau kompensasi terkait dampak finansial tersebut, meskipun dalam Perpres Nomor 121 Tahun 2020 Pasal 5 ayat (9) dibuka ruang bagi Badan usaha yang menyalurkan Gas HGBT, untuk dapat diberikan insentif secara proporsional. PT PGN diketahui tetap wajib membayar iuran kepada BPH Migas berdasarkan volume distribusi, tanpa adanya insentif/kompensasi atas volume gas yang disalurkan dengan skema HGBT, sementara biaya operasional, infrastruktur, dan risiko niaga tetap harus ditanggung penuh oleh PT PGN (PGN, 2025). Tekanan terhadap finansial dan profitabilitas PT PGN tersebut turut berdampak pada terbatasnya kemampuan PT PGN untuk menyalurkan gas HGBT sesuai kuota Kepmen, dan keterbatasan kemampuan PT PGN dalam berinvestasi untuk mengembangkan infrastruktur gas bumi nasional. Belum optimalnya kondisi tersebut menyebabkan daya ungkit HGBT terhadap kinerja industri menjadi tidak optimal sehingga peningkatan penerimaan negara yang terjadi, tidak optimal untuk mengkompensasi penerimaan negara yang hilang akibat kebijakan HGBT.

Secara agregat, serapan tenaga kerja pada sektor industri HGBT dan ketenagalistrikan mengalami penurunan, meski beberapa industri tercatat mengalami peningkatan penyerapan tenaga kerja seperti industri sarung tangan karet, kaca, dan ketenagalistrikan. Hal ini dapat dipengaruhi berbagai faktor baik eksternal (dinamika pasar, iklim investasi) maupun internal (karakteristik industri, strategi bisnis) industri. Tantangan eksternal yang dihadapi industri seperti baja dan petrokimia, yang harus bersaing dengan gempuran produk impor murah dari China menyebabkan *market share* industri tersebut semakin tertekan (Nurdifa, 2025). Kondisi tersebut juga semakin diperparah dengan pelemahan daya beli produk hilir yang menyebabkan perusahaan berfokus pada peningkatan profitabilitas dan bukan ekspansi sehingga insentif HGBT dalam jangka pendek lebih berkontribusi dalam menstabilkan industri dan belum dapat mendorong ekspansi dan penciptaan lapangan kerja baru. Selain itu, karakteristik industri turut memengaruhi cara industri menyerap tenaga kerja. Beberapa industri padat energi seperti petrokimia dan baja melakukan otomatisasi dan penggunaan teknologi yang canggih sehingga tidak -

membutuhkan tambahan tenaga kerja yang signifikan. Dengan demikian, evaluasi dampak kebijakan HGBT terhadap industri dipengaruhi oleh banyak sekali faktor, sehingga diperlukan pendalaman sektoral dan menyeluruh untuk menilai efektivitas kebijakan HGBT secara spesifik.

Secara khusus, BPK RI juga pernah melakukan pemeriksaan atas implementasi kebijakan HGBT dan dampaknya terhadap APBN. BPK RI mengungkapkan adanya permasalahan rekonsiliasi volume dan HGBT (tahun 2020 s.d. 2023) yang belum selesai dilaksanakan. Rekonsiliasi volume dan HGBT bertujuan untuk memastikan bahwa gas bumi di sisi hulu telah dimanfaatkan atau diserap oleh konsumen gas bumi di sisi hilir sesuai dengan volume dan harga yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang undangan. Rekonsiliasi juga perlu dilakukan karena masih terdapat *dispute* antara pengguna HGBT dengan Badan Usaha Niaga. Berdasarkan hasil rekonsiliasi sementara (periode 2020 – 2022), diketahui masih terdapat potensi tambahan penerimaan bagian negara yang belum diterbitkan tagihannya oleh KKKS kepada Badan Usaha Niaga di tahun 2023. Lebih lanjut, pemeriksaan terhadap Dit. PNBP SDA dan Kekayaan Negara (KND) Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) menunjukkan adanya penggunaan penerimaan yang bersumber dari hasil rekonsiliasi volume dan HGBT untuk membayar kewajiban kontraktual minyak bumi tahun 2023 yang menunjukkan bahwa penerimaan gas bumi hasil *lifting* tahun berjalan pada rekening migas tidak mencukupi untuk membayarkan seluruh kewajiban kontraktual migas yang jatuh tempo. Dengan demikian, pelaksanaan kebijakan HGBT juga berdampak pada likuiditas rekening migas dalam menyediakan kebutuhan dana untuk membayar kewajiban kontraktual migas (BPK RI, 2024).

PENUTUP

Berdasarkan perkembangan pelaksanaan HGBT di ketujuh industri prioritas dan sektor ketenagalistrikan dibandingkan dampaknya terhadap kinerja korporasi, ekonomi, dan fiskal, maka implementasi kebijakan HGBT periode 2020-2023 masih belum efektif. Ketidakefektifan kebijakan HGBT didasari alasan, sebagai berikut:

- Dampak fiskal kebijakan HGBT masih menghasilkan *net loss*, karena terjadi penurunan pada PNBP SDA gas bumi dan DBH gas bumi sehingga berdampak pada daerah penghasil. Alasan lainnya karena efisiensi biaya produksi belum optimal sehingga BPP tenaga listrik dan HPP pupuk bersubsidi cenderung meningkat sehingga belum berdampak pada penghematan subsidi listrik dan subsidi pupuk. Alasan terakhir berupa peningkatan penerimaan pajak di ketujuh sektor tidak semata-mata bersumber dari kontribusi HGBT.
- Belum ada keselarasan antara industri yang menerima manfaat HGBT terbesar dengan perbaikan kinerja korporasi (profit dan efisiensi biaya produksi). Ketidakselarasan ini berdampak pada belum adanya efisiensi subsidi (pupuk dan listrik) serta kontribusi pada penerimaan pajak.

- Terjadi anomali saat kinerja korporasi meningkat, penyerapan tenaga kerja justru menurun.
- Terdapat temuan pemeriksaan BPK atas implementasi HGBT yang antara lain menyoroti proses rekonsiliasi dan evaluasi terhadap pelaksanaan HGBT yang belum dilaksanakan secara optimal.

Berkenaan dengan alasan di atas, maka upaya perluasan perusahaan dan/atau industri yang mendapatkan HGBT sebaiknya ditunda terlebih dahulu dan butuh evaluasi lebih mendalam.

Usulan perbaikan atas pelaksanaan kebijakan HGBT kedepannya dapat berupa (Kemenkeu, 2025):

1. Mendorong implementasi kebijakan HGBT dapat memberikan *net gain* bagi fiskal terutama upaya menjaga penerimaan bagian negara tidak menurun & upaya melakukan penghematan/penurunan subsidi pupuk dan subsidi listrik.
2. Kemampuan penyerapan volume HGBT seharusnya dapat dipertimbangkan menjadi dasar penetapan alokasi tahun berikutnya.
3. Pemberian HGBT seyogyanya bersifat temporer sebagai *trigger* untuk mencapai skala ekonomi saja (bukan kebijakan permanen).
4. Menjaga efektivitas dan perbaikan implementasi kebijakan HGBT antara lain: (a) menjamin ketersediaan & kelancaran pasokan gas, (b) mendorong efisiensi biaya penyaluran gas bumi, serta (c) penguatan monitoring & evaluasi hulu-hilir secara sinergis & komprehensif.
5. Pemberian insentif harga gas (HGBT) seyogyanya lebih diarahkan untuk perusahaan dan/atau industri yang sektor-sektor industri strategis, yang mempunyai daya ungkit ke pertumbuhan dan penyerapan tenaga kerja.
6. Penerapan kuota Penyesuaian Bagian Negara guna menjaga kesinambungan fiskal.
7. Penguatan regulasi untuk memastikan:
 - Evaluasi implementasi HGBT dapat diterapkan secara regular dan disampaikan kepada Presiden, serta perlunya penyelesaian masalah terkait implementasi HGBT secara optimal.
 - Ketelusuran data *revenue forgone* dari hulu s.d. hilir migas, sehingga penyesuaian bagian negara dapat dihitung s.d. titik pengguna HGBT.





**BADAN KEAHLIAN
DPR RI** *Bridging research to parliament
Evidence based policy making*

Pengarah:

Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

Penanggungjawab:

**Dr. Hj. Furcony Putri Syakura, S.H., M.H., M.Kn.,
QGIA., QHIA., QIA, PQIA**

Penulis:

**Dr.Tr. Rastri Paramita, S.E., M.M
Vita Puji Lestari, S.E., CP.NLP.**

**PUSAT ANALISIS ANGGARAN DAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA
SEPTEMBER 2025**