



DASAR PENETAPAN HARGA ELPIJI 12 KG DAN DAMPAKNYA TERHADAP PEREKONOMIAN INDONESIA

Iwan Hermawan*)

Abstrak

Selain sebagai entitas bisnis, PT. Pertamina (Persero) berfungsi melayani masyarakat dalam penyediaan minyak dan gas bumi (migas). Perannya sebagai penyedia kebutuhan migas bagi masyarakat, membuat PT. Pertamina mempertimbangkan kembali kenaikan harga Elpiji 12 kg. Terjadinya, polemik harga Elpiji menunjukkan lemahnya koordinasi di dalam pemerintahan. Kini Elpiji 12 kg telah menjadi kebutuhan bagi hajat hidup orang banyak seiring dengan keberhasilan program konversi minyak tanah ke Elpiji. Oleh sebab itu, penetapan harga Elpiji 12 kg seharusnya mempertimbangkan daya beli masyarakat, keuangan PT. Pertamina, dan potensi migrasi konsumen Elpiji 12 kg ke Elpiji 3 kg dengan risiko tambahan subsidi negara. Kenaikan harga Elpiji 12 kg secara bertahap hingga mendekati harga keekonomiannya dalam jangka waktu tertentu akan mendorong struktur pasar Elpiji di dalam negeri menjadi lebih kompetitif. Hal ini akan membuat harga jual eceran Elpiji menjadi lebih dijangkau oleh masyarakat dan pada saat yang sama PT. Pertamina tidak mengalami kerugian akibat penjualan di bawah harga keekonomian.

Pendahuluan

Pada tahun 2013 kebutuhan gas mencapai 5,6 juta ton yang terdiri dari Elpiji 3 kg sebesar 4,4 juta ton dan Elpiji 12 kg sebanyak 970.000 ton. Sektor terbanyak pengguna Elpiji adalah rumah tangga, di mana pada tahun 2011 mencapai 4.144 ribu ton. Hal ini tidak terlepas dari kesuksesan program konversi minyak tanah ke Elpiji. Selain itu dibandingkan biogas dan gas alam, Elpiji memiliki keunggulan karena secara luas dipasarkan di perkotaan hingga perdesaan, hasil pembakarannya bersih, menghasilkan nilai kalori yang tinggi, stabil, dan ramah lingkungan.

Elpiji 12 kg merupakan komoditas nonsubsidi sehingga penetapan harganya

seharusnya dilakukan secara keekonomian dan mengikuti volatilitas nilai tukar rupiah terhadap dolar AS. Sejauh ini, harga Elpiji 12 kg dijual di bawah harga keekonomiannya. Jika dibandingkan dengan negara-negara lain, harga Elpiji nonsubsidi Indonesia (Rp4.944 per kg) relatif yang termurah. Harga Elpiji beberapa negara di Asia seperti Jepang, Korea Selatan, China, dan India berkisar antara Rp12.600 per kg hingga Rp20.000 per kg.

Akibatnya, PT Pertamina sebagai entitas bisnis mengalami kerugian. Laporan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) No. 29/S/IX-XX.1/02/2013 Tanggal 5 Februari 2013 bahwa pada Januari 2011 hingga Oktober

*) Peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: iwan.hermawan@dpr.go.id



2012, kerugian PT Pertamina dari penjualan *Elpiji* 12 kg sebesar Rp7,73 triliun dan dianggap sebagai penyebab kerugian negara, walaupun secara keseluruhan PT Pertamina tidak mengalami kerugian. Temuan tersebut harus ditindaklanjuti dalam batas waktu 60 hari. Harga *Elpiji* 12 kg naik dari Rp5.850 per kg menjadi Rp9.809 per kg lalu direvisi kembali menjadi hanya Rp1.000 per kg terhitung 7 Januari 2014 sesuai rapat umum pemegang saham (RUPS). Pertimbangan revisi tersebut didasarkan pada daya beli masyarakat dan kekhawatiran peningkatan permintaan *Elpiji* 3 kg. Adanya revisi kenaikan harga tersebut, PT Pertamina memprediksikan kerugian bisnis *Elpiji* 12 kg menjadi Rp6,5 triliun pada tahun 2014. Akibatnya laba perseroannya juga menurun dari 13,17 persen menjadi 5,65 persen. Pengajuan kenaikan harga *Elpiji* ini sudah diajukan sejak empat tahun yang lalu.

Selain sebagai entitas bisnis, *PT Pertamina* berfungsi sebagai pelayanan masyarakat yang menyediakan kebutuhan migas. Kenaikan harga gas nonsubsidi dilakukan untuk menjalankan perannya sebagai entitas bisnis sehingga profit yang diperoleh dapat digunakan untuk membiayai pembangunan ekonomi dan juga sebagai salah satu modal ekspansi bisnisnya. Didasari alasan ini, *PT Pertamina* mempertimbangkan kembali kenaikan harga *Elpiji* 12 kg tersebut.

Dasar Penetapan Harga Elpiji 12 KG

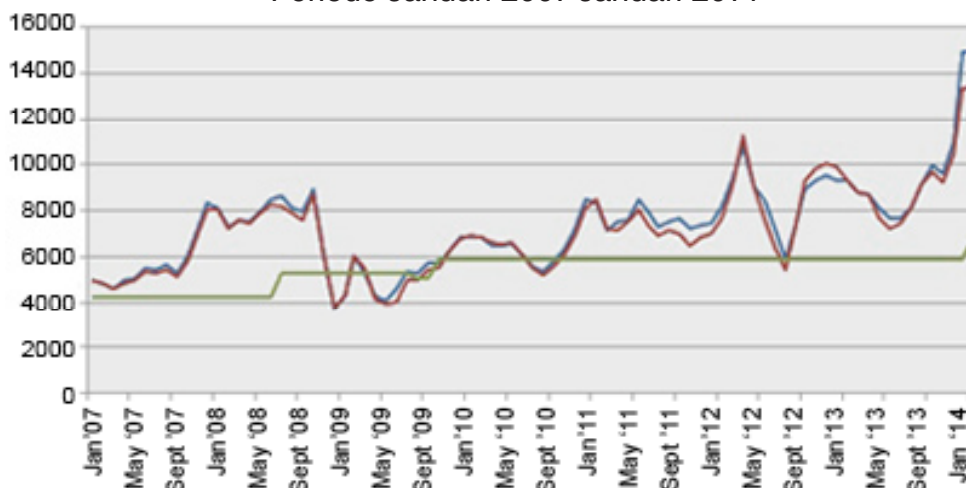
Struktur pasar menggambarkan tingkat persaingan, di mana struktur pasar *Elpiji* 12 kg adalah monopoli alamiah (natural monopoly). Meskipun terdapat produk Blue Gaz ukuran 5,5 kg seharga Rp17.273 per kg, namun perusahaan swasta enggan masuk pasar karena

harga jual *Elpiji* 12 kg berada di bawah harga keekonomiannya. PT Pertamina memiliki pangsa pasar dengan jumlah pembeli yang sangat besar. Selain itu biaya investasi yang besar juga diperlukan untuk meningkatkan efisiensi pada skala produksinya. Hal tersebut menjadi barrier entry, di samping penyediaan barang publik, seperti *Elpiji*, umumnya memang dilakukan oleh pemerintah.

Namun demikian yang sering menjadi permasalahan adalah besaran harga *Elpiji* yang seharusnya dikenakan kepada masyarakat. Seorang ekonom dari Centre for Strategic and International Studies (CSIS) menilai, sejak tahun 2007, harga *Elpiji* 12 kg selalu di bawah harga keekonomian. Pada saat harga keekonomian *Elpiji* 12 kg mencapai rata-rata Rp8.333 per kg atau Rp100.000 per tabung pada tahun 2007-2008, harga eceran *Elpiji* 12 kg masih Rp4.167 per kg atau Rp50.000 per tabung. Saat ini harga keekonomian *Elpiji* 12 kg sebesar Rp8.500 per kg atau Rp102.000 hingga Rp9.000 per kg atau Rp108.000 per tabung, sedangkan harga jual dari PT Pertamina hanya sebesar Rp5.850 per kg atau Rp70.200 per tabung dan selisihnya tidak ditanggung pemerintah karena barang nonsubsidi (Grafik 1).

Impor *Elpiji* pada tahun 2013 mencapai 59 persen dari total kebutuhan di dalam negeri. Oleh sebab itu kerugian PT Pertamina akan meningkat seiring dengan tingginya harga keekonomian *Elpiji* 12 kg, meningkatnya harga bahan baku *Elpiji*, dan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar AS. PT Pertamina menaikkan harga *Elpiji* 12 kg guna menekan kerugian yang diperkirakan mencapai Rp5 triliun pada tahun 2012. Kenaikan harga yang ideal sebesar Rp6.250 per kg. Misalkan harga

Grafik 1. Perbandingan Harga Elpiji PT. Pertamina (Persero) terhadap Harga Bahan Baku Impor Periode Januari 2007-Januari 2014



Sumber: Bloomberg dalam Nur Farida Ahniar.

Keterangan: — harga PT. Pertamina (Persero) (Rp/kg); — harga Butana (Rp/kg); — harga Propana (Rp/kg)

Elpiji 12 kg dinaikkan Rp3.500 per kg atau Rp42.000 per tabung maka akan menekan kerugian hingga Rp3 triliun per tahun, dengan asumsi mulai berlaku 1 Januari 2014. Di sisi lain konsumen *Elpiji* 12 kg biasanya menggunakan sekitar satu tabung dalam 1-1,5 bulan sehingga pengeluaran masyarakat akan bertambah sebesar Rp28.000-42.000 per bulan.

Sesuai hasil audit BPK, penetapan harga *Elpiji* 12 kg berkaitan pula dengan biaya pokok produksi (BPP). Menurut pengamat perminyakan, Kurtubi, tingginya BPP *Elpiji* disebabkan antara lain (1) penggunaan trader dalam impor *Elpiji*, (2) inefisiensi di sektor hulu penghasil gas bahan baku *Elpiji* (C3 dan C4) di mana PT Pertamina membeli *Elpiji* dari kontraktor dengan standar harga *Elpiji* pasar internasional (CP ARAMCO), (3) inefisiensi kilang *Elpiji* PT Pertamina, dan (4) inefisiensi di bidang pembangunan infrastruktur distribusi *Elpiji* (terminal *Elpiji*, SPBLPG, dan sebagainya). Karena temuan tsb. harus ditindaklanjuti dalam batas waktu 60 hari, kenaikan harga tidak terelakkan.

Rasionalisasi Penetapan Harga *Elpiji* 12 KG

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melihat indikasi praktik monopoli yang dilakukan PT Pertamina atas kenaikan harga *Elpiji* 12 kg per 1 Januari 2014. Pernyataan ini didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 002/PUU-I/2003 tanggal 15 Desember 2004, bahwa harga bahan bakar minyak (BBM) dan gas bumi tidak lagi menjadi kewenangan pelaku usaha, termasuk PT Pertamina. Dengan kata lain, intervensi pemerintah dalam kebijakan penentuan harga BBM dan gas bumi menjadi esensi dalam mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Namun demikian, jika mengikuti keputusan tersebut, pada akhirnya juga melanggar Peraturan Menteri ESDM No. 26 Tahun 2009, di mana penetapan harga jual *Elpiji* nonsubsidi adalah domain badan usaha. Di sisi lain jika pemerintah menggunakan Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, pemerintah berwenang mengatur harga *Elpiji* nonsubsidi. Konsekuensinya pemerintah harus "mensubsidi" harga jual *Elpiji* tersebut ketika PT Pertamina menjual *Elpiji* 12 kg di bawah harga keekonomiannya. Sebagai catatan pada Desember 2013, subsidi BBM,

Elpiji, dan BBN telah mencapai Rp210 triliun dan belanja subsidi energi tersebut akan meningkat jika *Elpiji* 12 kg juga disubsidi. Hal ini akan mengurangi kemampuan APBN dalam membiayai pembangunan di sektor-sektor riil. Menurut Direktur Eksekutif Lembaga Kajian Ekonomi Pertambangan dan Energi (Reforminer Institute), polemik penetapan harga *Elpiji* yang tidak jelas tersebut menunjukkan bentuk koordinasi di dalam pemerintahan tidak berjalan dengan baik.

Dampak Kenaikan Harga *Elpiji* 12 KG

Dampak kenaikan harga *Elpiji* di level makroekonomi akan menaikkan inflasi 0,13 persen pada tahun 2014. Kenaikan inflasi tersebut tidak akan mengganggu target Bank Indonesia terhadap inflasi tahun 2014 sebesar $4,5 \pm 1$. Hal ini juga diprediksikan oleh Kementerian Keuangan, di mana efek terhadap inflasi tidak besar, yaitu 0,2-0,3 persen terhadap total inflasi tahun 2014. Selain itu, versi lain menunjukkan bahwa tambahan inflasi mencapai 0,07-0,1 persen pada Januari 2014 berdasarkan hitungan dampak langsung dan tidak langsung (misalnya naiknya harga makanan). Perhitungan ini berdasarkan bobot *Elpiji* 12 kg terhadap perhitungan inflasi yang hanya sebesar 2 persen.

Sementara itu, menurut Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI), dampak kenaikan harga *Elpiji* 12 kg di level mikroekonomi, akan mempengaruhi harga-harga komoditas yang lain. Hal ini karena share *Elpiji* dalam biaya total produksi sekitar 10 persen dari total produksi. Para pengusaha makanan yang pada umumnya usaha kecil dan menengah akan menaikkan harga jual produknya. Selain itu kenaikan harga *Elpiji* 12 kg akan menstimulasi pergeseran penggunaan *Elpiji* 12 kg ke *Elpiji* 3 kg. Meskipun jumlah pengguna yang beralih ke 3 kg tersebut tidak diketahui, namun peminat *Elpiji* 12 kg akan berkurang. Pergeseran ini terjadi karena kemampuan daya beli tidak seiring dengan pergerakan harganya. Jika dilihat dari sisi efisiensi maka rata-rata *Elpiji* 12 kg habis digunakan dalam satu bulan, sedangkan *Elpiji* 3 kg habis digunakan 5-7 hari, sehingga sebulan dibutuhkan 4-5 tabung gas 3 kg. Kondisi ini menimbulkan ketidakefektifan dan penambahan kebutuhan *Elpiji* 3 kg. Padahal *Elpiji* 3 merupakan komoditas yang

ditujukan bagi masyarakat kelas menengah ke bawah dan disubsidi. Jika distribusi tertutup *Elpiji* 3 kg tidak efektif dijalankan maka peningkatan pengeluaran subsidi *Elpiji* akan meningkat. Pada tahun 2013, pengeluaran Pemerintah untuk subsidi *Elpiji* 3 kg telah meningkat menjadi Rp40 triliun dari Rp30 triliun yang dialokasikan. Pada daerah tertentu, kenaikan harga *Elpiji* justru semakin mendorong penggunaan energi alternatif sebagaimana terlihat dalam penggunaan biogas dari proses pengolahan kotoran sapi di 11 desa di kecamatan Sakra Barat, Lombok, dan pengembangan biogas dari sampah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penutup

Elpiji 12 kg berkaitan dengan hajat hidup orang banyak seiring dengan keberhasilan program konversi minyak tanah ke *Elpiji*. Oleh sebab itu penetapan harga *Elpiji* 12 kg seharusnya mempertimbangkan daya beli masyarakat, kesehatan keuangan PT Pertamina sebagai entitas korporasi, dan potensi migrasi konsumen *Elpiji* 12 kg ke *Elpiji* 3 kg yang akan menambah beban subsidi *Elpiji*. Dalam kaitan ini, DPR RI perlu merekomendasikan kenaikan harga *Elpiji* 12 kg secara bertahap hingga mendekati harga keekonomiannya dalam jangka waktu tertentu. Namun demikian, kondisi tersebut harus didahului dengan meninjau ulang upaya-upaya efisiensi yang dapat dilakukan oleh PT Pertamina. Pada akhirnya kondisi ini akan mendorong struktur pasar *Elpiji* 12 kg di dalam negeri menjadi lebih kompetitif sehingga harga jual ecerannya dapat dijangkau oleh masyarakat dan pada saat yang sama dapat mengurangi tingkat kerugian PT Pertamina.

Rujukan

1. Agustini, P. M. "LPG: Antara Bisnis dan Subsidi", (<http://economy.okezone.com/read/2013/12/30/279/919047/lpg-antara-bisnis-dan-subsidi>, diakses 8 Januari 2014).
2. Ahniar, Nur Farida. "Sejak 2007, LPG 12 Kg di Bawah Harga Keekonomian", (<http://www.katadata.co.id/1/1/news/sejak-2007-lpg-12-kg-di-bawah-harga-keekonomian/997/>, diakses 22 Januari 2014).
3. "BPK Sebut Secara Keseluruhan Pertamina Tidak Rugi", (<http://www.tribunnews.com/bisnis/2014/01/07/bpk-sebut-secara-keseluruhan-pertamina-tidak-rugi>, diakses 7 Januari 2014).
4. "BI: Kenaikan LPG Diperkirakan Berdampak pada Kenaikan Inflasi 0,13%", (<http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/470703-bi--kenaikan-lpg-diperkirakan-berdampak-pada-kenaikan-inflasi-0-13->, 7 Januari 2014).
5. "Dana Subsidi Gas LPG 3 Kg Berpotensi Capai Rp40 T", (<http://ekonomi.inilah.com/read/detail/2062583/dana-subsidi-gas-lpg-3-kg-berpotensi-capai-rp40-t#.UtNXgfQW2pc>, diakses 13 Januari 2014).
6. "Elpiji 3 Kg Lebih Diminati", (<http://www.klik-galamedia.com/elpiji-3-kg-lebih-diminati>, diakses 13 Januari 2014).
7. "Harga Elpiji Naik, Tambah Inflasi 0,07 hingga 0,1 Persen. Kompas, 7 Januari 2014.
8. "HIPMI Menolak Kenaikan Harga Elpiji 12 Kilogram", (<http://www.tribunnews.com/nasional/2014/01/04/hipmi-menolak-kenaikan-harga-elpiji-12-kilogram>, diakses 7 Januari 2014).
9. "Kenaikan Harga Elpiji 12 Kg, Perjelas Mekanisme". Kompas, 8 Januari 2014.
10. Kojima, M. "The Role of Liquefied Petroleum Gas in Reducing Energy Poverty". Oil, Gas, and Mining Policy Unit Working Paper. Washington DC.: World Bank, 2011
11. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia. Background Paper: "Analisis Kebijakan Persaingan dalam Industri LPG Indonesia". Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia.
12. "KPPU Tuding Pertamina Lakukan Praktik Monopoli Elpiji", (<http://cybernews.cbn.net.id/cbprtl/cybernews/detail.aspx?x=Ecconomy&y=cybernews%7C0%7C0%7C3%7C21149>, diakses 7 Januari 2014).
13. Kurniawan, B. "Elpiji Naik karena Ongkos Produksi Elpiji Terlalu Tinggi", (<http://www.tribunnews.com/nasional/2014/01/05/elpiji-naik-karena-ongkos-produksi-elpiji-terlalu-tinggi>, diakses 7 Januari 2014).
14. Ministry of Energy and Mineral Resources. *2012 Handbook of Energy & Economic Statistics*. Jakarta: Pusdatin-Ministry of Energy and Mineral Resources, 2012.
15. "Penetapan Harga Tidak Jelas, Koordinasi Soal Kenaikan Harga Elpiji 12 Kilogram Buruk", Kompas 8 Januari 2014.
16. "Pertamina Bantah Monopoli Penjualan Elpiji", (<http://www.tribunnews.com/bisnis/2014/01/07/pertamina-bantah-monopoli-penjualan-elpiji>, diakses 7 Januari 2014).
17. "Rugi Rp 5 Triliun, Pertamina Naikkan Harga LPG", (<http://www.tempo.co/read/news/2012/09/25/090431751/Rugi-Rp-5-Triliun-Pertamina-Naikkan-Harga-LPG>, diakses 7 Januari 2014).