



KEBIJAKAN BBM BERSUBSIDI DAN RENCANA KENAİKANNYA

Mandala Harefa *)

Abstrak

Permasalahan subsidi BBM telah lama mengakar dalam sistem penganggaran negara. Beban subsidi BBM yang ditanggung APBN terus meningkat sehinggalu anggaran fiskal untuk pembangunan semakin menyempit. Akibat jauhnya, penyediaan infrastruktur dasar bagi masyarakat dan kegiatan ekonomi terus melambat. Dengan demikian, dampak subsidi BBM tidak sebanding dengan dampaknya akibat tidak tepat sasaran kebijakan ini. Bahkan akibat disparitas harga BBM dalam negeri, BBM menjadi komoditas yang sangat rawan diselundupkan. Dengan demikian, melalui kebijakan pengurangan subsidi ini, pemerintah hendaknya memiliki perencanaan dan program untuk kebijakan alokasi anggaran yang lebih produktif dan tepat sasaran, terutama bagi masyarakat miskin.

Pendahuluan

Pemerintahan Jokowi-JK sedang menyusun rencana dalam merealisasikan kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi. Penjelasan terakhir dari Menteri Keuangan Bambang Permodi Soemantri Brodjonegoro, menegaskan bahwa pemerintah akan menaikkan harga BBM bersubsidi sebelum 1 Januari 2015. Ini artinya, harga BBM akan mengalami kenaikan pada tahun ini seperti rencana semula sebesar Rp3.000 per liter.

Kebijakan tersebut memang sangat berisiko dan tidak populis karena akan memicu gejolak sosial. Pemerintah harus memiliki alasan kuat untuk menerapkan kebijakan tersebut. Selain itu pemerintah hendaknya memiliki skenario perencanaan dalam kenaikan harga BBM bersubsidi, serta bagaimana kebijakan

kompensasi dan antisipasi dampaknya bagi masyarakat kecil secara langsung. Sebelum melakukan pemotongan subsidi dengan menaikkan harga BBM, pemerintah sudah harus mempersiapkan perencanaan, bagaimana sistem subsidi langsung yang lebih terarah dan tepat sasaran.

Terkait dengan rencana kenaikan harga BBM, pemerintah akan menyiapkan program bantuan sosial bagi masyarakat miskin. Besaran dana yang disiapkan Rp5 triliun di 2014 dan meningkat menjadi Rp5 triliun di 2015. Dana bantuan ke masyarakat akibat kenaikan BBM bersubsidi akan diberikan lewat Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Indonesia Sehat (KIS) dan Kartu Masyarakat Sejahtera (KMS). Namun demikian, pemerintah perlu menyiapkan

*) Peneliti Madya Kebijakan Publik pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: mandnias@yahoo.com.



skenario perencanaan lain akibat kenaikan BBM yang berdampak terhadap angka inflasi dengan melonjaknya harga barang-barang pokok.

Skenario Kenaikan Harga BBM

Bila melihat perkembangan harga BBM bersubsidi, Pemerintahan SBY periode tahun 2004-2009, telah memutuskan 3 (tiga) kali kenaikan harga BBM yaitu pada tanggal 1 Maret 2005 dan tanggal 1 Oktober 2005 serta tanggal 24 Mei 2008 dan 2 (dua) kali penurunan harga bersubsidi BBM, yaitu pada tanggal 1 Desember 2008 dan tanggal 15 Desember 2008. Kebijakan yang diambil pada saat itu memiliki alasan yang sangat mendesak di mana harga rata-rata minyak mentah Indonesia pada tahun 2005 mencapai USD 53,44/barel atau naik 186,5 persen lebih tinggi dibanding harga minyak tahun 2003 sebesar USD 28,65/barrel. Pada tanggal 1 Maret 2005, pemerintah memutuskan menaikkan harga bersubsidi BBM dengan rincian harga bensin premium Rp2.400/liter, harga minyak tanah Rp2.200/liter (314,3 persen dari harga tahun 2003), harga minyak solar Rp2.100/liter.

Walaupun sudah menaikkan harga bersubsidi BBM sebanyak 2 (dua) kali dengan tingkat kenaikan tertinggi dalam sejarah kenaikan harga BBM, realisasi subsidi BBM tahun 2005 meningkat menjadi Rp95,6 triliun atau 138,6 persen dibanding realisasi subsidi BBM tahun 2004 sebesar Rp69 triliun. Realisasi penerimaan minyak bumi tahun 2005 mencapai Rp72,8 triliun sehingga setelah dikurangi realisasi subsidi BBM terdapat defisit sebesar Rp22,8 triliun.

Pada tanggal 15 Januari 2009, pemerintah memutuskan penurunan kembali harga bersubsidi BBM setelah sebelumnya secara berturut-turut menurunkan harga bersubsidi BBM pada tanggal 1 dan tanggal 15 Desember 2008 sehingga harga

bersubsidi bensin premium menjadi Rp4.500/liter (turun 10 persen), harga minyak tanah tetap Rp2.500/liter dan harga minyak solar menjadi Rp4.500/liter (turun 6,25 persen).

Harga rata-rata minyak mentah Indonesia pada tahun 2009 mencapai USD61,58/barel atau turun 36,52 persen dibanding harga minyak mentah tahun 2008 sebesar USD97,02/barel. Nilai tukar Rupiah pada tahun 2009 mencapai Rp10.400/USD atau terdepresiasi sebesar 7,15 persen dibanding nilai tukar tahun 2008 sebesar Rp9.706/USD. Dengan kondisi tersebut pemerintah tidak menaikkan harga BBM pada tahun 2009. Jika mengacu pada harga BBM bersubsidi yang diputuskan pada tanggal 1 Oktober 2008, maka harga minyak mentah pada tahun 2011 sebesar 114,97 persen dibanding harga minyak mentah tahun 2008 dan nilai tukar Rupiah tahun 2011 sebesar 90,42 persen dibanding nilai tukar tahun 2008, sehingga faktor tingkat kenaikan harga BBM bersubsidi tahun 2011 menjadi 103,9 di mana harga bensin premium pada tahun 2011 seharusnya naik menjadi Rp6.000/liter, harga minyak tanah tetap Rp2.500/liter dan harga minyak solar menjadi Rp5.500/liter (Lihat Tabel 1)

Bila melihat beban subsidi dalam APBN 2015 yang mencapai Rp433 triliun dan pembayaran bunga utang Rp154 triliun sangatlah besar. Beban subsidi terbesar adalah subsidi bahan BBM, Bahan Bakar Nabati (BBN) dan elpiji, mencapai Rp246,49 triliun. Sementara itu, subsidi listrik mencapai Rp72,42 triliun. Dengan demikian, anggaran belanja negara untuk pembangunan yang tersedia hanya 39 persen. Dari sisi fiskal, subsidi BBM termasuk dalam pos belanja pemerintah pusat yang terus meningkat

Tabel 1. Perkembangan Harga BBM Subsidi (Rp/Liter)

Tahun	Tanggal	Premium	Solar	Minyak Tanah	Inflasi (persen)	Pertumbuhan (persen)
2014	Sebelum 2015	9500	--	--	4,83 (Okto)	5,01 (Q3)
2013	23 Juni	6.500	5.500	2.500	8,4	5,8
2009	15 Januari	4.500	4.500	2.500	2,8	4,6
2008	15 Desember	5.000	4.800	2.500	11,1	6,0
	1 Desember	5.500	5.500	2.500		
	24 Mei	6.000	5.500	2.500		
2005	1 Oktober	4.500	4.300	2.000	6,6	5,5
	1 Maret	2.400	2.100	2.200		
2003	23 Januari	1.810	1.650	1.800	--	--
	1 Januari	1.810	1.890	1970		

Sumber: Kementerian Keuangan dan Bisnis Indonesia, 30 Oktober 2014

secara signifikan. Untuk 2013, beban subsidi energi dalam anggaran negara sudah mencapai Rp310 triliun, terbagi untuk subsidi BBM Rp210 triliun dan listrik Rp100 triliun. Sementara itu, dalam APBN-P 2014, beban subsidi energi sudah membengkak menjadi Rp453,3 triliun, terbagi untuk subsidi BBM Rp350,3 triliun dan listrik Rp103 triliun. Belanja subsidi BBM, elpiji, dan BBN dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2015 naik menjadi Rp291,1 triliun. Anggaran tersebut naik dibandingkan yang ditetapkan dalam APBN Perubahan 2014 sebesar Rp246,5 triliun.

Penaikan harga BBM ditempuh demi menyehatkan fiskal yang kian timpang. Anggaran subsidi BBM terus membengkak, telah mencapai Rp246,5 triliun di APBN Perubahan 2014. Nilai tersebut lebih tinggi daripada anggaran untuk belanja modal yang bersifat produktif, yang hanya Rp161 triliun. Angka belanja modal di 2014 bahkan lebih kecil ketimbang pagu di APBN-P 2013 yang Rp192,6 triliun.

Kenaikan anggaran subsidi energi, terutama BBM, disebabkan beberapa hal, di antaranya pelemahan nilai tukar rupiah karena sebagian BBM masih diimpor, kenaikan konsumsi BBM domestik karena meningkatnya jumlah kendaraan roda 4 dan 2, serta kegagalan target *lifting* minyak dan gas (migas). Namun pada kurun waktu awal November 2014 terjadi kecenderungan penurunan harga minyak dunia ke level 102-90 USD/barel dengan nilai kurs antara Rp11.900 - Rp12.000. Gejala eksternal tersebut tentunya akan mempengaruhi kondisi fiskal dari sisi subsidi BBM dalam APBN (Lihat Tabel 2).

Tabel 2. Asumsi, Realisasi, Proyeksi ICP dan Kurs Rupiah 2014

Asumsi	APBN-P	Realisasi *)	Proyeksi **)
Kurs (Rp/US\$)	11.600	11.748	11.900
ICP (US\$/barel)	105	104,4	102

Ket: *) Realisasi rata-rata rupiah sepanjang semester I/2014

**) Proyeksi harga akhir tahun berdasarkan perkembangan Rupiah dan harga minyak hingga 13 Oktober 2014

Antisipasi Dampak Kenaikan

Kebijakan kenaikan harga BBM bersubsidi sebagai salah satu opsi dalam jangka pendek untuk melonggarkan beban fiskal pada tahun depan disarankan segera dilakukan tahun ini. Alasannya, tantangan perekonomian pada tahun 2015 akan lebih berat dibandingkan sekarang. Walaupun kondisi ekonomi Indonesia tahun ini sebenarnya cenderung kondusif, pertumbuhan

ekonomi diperkirakan masih di atas 5 persen dan laju inflasi masih rendah, yakni di bawah 5 persen.

Bila pemerintah merealisasikan kenaikan harga BBM Rp3.000 per liter, inflasi bertambah 3,5 persen. Untuk mengurangi laju inflasi, pemerintah baru harus bisa memastikan kecukupan stok pangan, serta program sosial yang bisa mempertahankan daya beli masyarakat. Tanpa langkah-langkah itu, daya beli masyarakat akan tergerus dan pertumbuhan ekonomi melemah. Padahal, tanpa kenaikan harga BBM pun, ekonomi Indonesia tahun ini hanya tumbuh 5,1 persen-5,2 persen, jauh dari target sebesar 5,5 persen.

Berbagai pendapat atas dampak kebijakan kenaikan harga BBM antara lain dari *Asian Development Bank* (ADB) mendukung rencana kenaikan ini. Namun demikian, sebelum kenaikan, pemerintah hendaknya menentukan waktu yang tepat supaya dampak negatif yang mungkin timbul masih dalam batas yang bisa diantisipasi pemerintah. Jika melihat dampaknya terhadap kenaikan harga di tingkat konsumen, kenaikan harga BBM sebesar 30-50 persen hanya menambah indeks harga konsumen atau inflasi sebesar 1,5-2,5 persen saja. Dampak ini jauh lebih kecil dibandingkan kenaikan harga BBM tahun 2013 yang menambah inflasi lebih dari 3 persen.

Namun demikian, kenaikan inflasi akan menekan daya beli masyarakat. Meskipun begitu, konsumsi masyarakat tetap bisa menjadi motor penggerak utama pertumbuhan ekonomi. Badan Pusat Statistik mencatat pertumbuhan ekonomi kuartal I 2014 sebesar 5,21 persen, melemah menjadi 5,12 persen pada kuartal II. Secara keseluruhan pada semester I, pertumbuhan ekonomi mencapai 5,17 persen, dengan konsumsi rumah tangga tumbuh paling tinggi, sebesar 5,6 persen. Konsumsi rumah tangga tetap tinggi sehingga pertumbuhan ekonomi semester II mampu tumbuh 5,4 persen, lalu sepanjang tahun ini 5,3 persen.

Tekanan terhadap pertumbuhan akibat kenaikan harga akan terjadi mengingat daya beli masyarakat semakin lemah dengan kenaikan harga BBM. Dampak kenaikan harga BBM sebesar Rp1.000 per liter, akan menambah inflasi 0,5-1 persen. Sedangkan bila kenaikan sebesar Rp3.000 per liter, inflasi diperkirakan akan mencapai 8 persen. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi melambat tahun ini, yakni hanya bisa mencapai 5,2-5,3 persen. Sementara, jika kenaikannya Rp3.000 pertumbuhan ekonomi akan berada di bawah 5 persen.

Dampak yang lain ketidakjelasan waktu menaikkan harga BBM akan menimbulkan spekulasi di kalangan masyarakat, di mana isu kenaikan BBM mendorong masyarakat membeli BBM melebihi kebutuhan seperti biasanya. PT. Pertamina mencatat, pekan-pekan terakhir sejak tersiar kabar rencana kenaikan harga BBM, pembelian BBM subsidi meningkat 12 persen. Jika biasanya penjualan BBM sekitar 81.000 kl per hari, dua pekan terakhir rata-rata mengalami kenaikan menjadi 96.000 kl per hari. Dengan melihat situasi tersebut dikhawatirkan 46 juta kl atau mencapai Rp246,5 triliun untuk kuota BBM bersubsidi akan habis pertengahan Desember 2014 karena ada kelebihan konsumsi hingga 1,6 juta kl sehingga secara total kuotanya menjadi 48 juta kl.

Hingga akhir Oktober 2014, penyaluran BBM subsidi telah mencapai 39,07 juta kl atau 86,1 persen dari kuota. Penjualan premium mencapai sekitar 24,92 juta kl atau 85,1 persen dari kuota, sementara penjualan solar bersubsidi mencapai 13,38 juta kl atau 88,2 persen terhadap kuota. Ini merupakan implikasi kebijakan sektor industri otomotif yang turut berkontribusi terhadap peningkatan jumlah konsumsi BBM seiring dengan peningkatan jumlah kendaraan bermotor. Belum lagi berapa jumlah BBM yang banyak diselundupkan akibat disparitas harga BBM dengan negara tetangga. Oleh karena itu, pemerintah harus memiliki perencanaan yang matang baik sebelum dan setelah kebijakan tersebut dilaksanakan.

Dampak kenaikan harga BBM dalam jangka pendek langsung mempengaruhi daya beli masyarakat bawah dan perekonomian paling tidak enam bulan ke depan. Dalam jangka menengah dan panjang kenaikan ini akan berdampak positif bagi kesehatan fiskal APBN dan ekonomi. Alokasi anggaran negara melalui pengurangan subsidi, lebih lanjut diarahkan untuk hal-hal yang produktif terutama pembangunan infrastruktur publik.

Penutup

Permasalahan harga dan subsidi bahan bakar minyak (BBM) masih menjadi perkara rumit yang dihadapi Indonesia. Impor BBM yang besar akibat besarnya permintaan membuat defisit transaksi berjalan atau *current account deficit* sulit ditekan. Meningkatnya beban subsidi BBM membuat ruang fiskal untuk pembangunan semakin menyempit.

Mengingat subsidi BBM merupakan masalah yang sensitif DPR perlu mendorong

pemerintah untuk melakukan perencanaan yang matang dan kepastian waktu yang tepat sehingga membantu memberikan kepastian usaha bagi pelaku ekonomi. Selanjutnya, pemerintah juga perlu membuat kalkulasi perhitungan atas kebijakan yang tidak populer tersebut. Kenaikan harga BBM bersubsidi tidak cukup dikompensasikan dengan dana jaring pengaman sosial melalui KIS dan KIP saja. Pemerintah juga harus mengantisipasi gejolak harga pangan agar tidak mempengaruhi daya beli masyarakat. Untuk itu pemerintah harus fokus dan memastikan alokasi anggaran yang didapat dari pengurangan subsidi BBM untuk mengurangi beban masyarakat tidak mampu sekaligus perbaikan ruang fiskal dan kesehatan APBN. Di atas itu semua, hal yang perlu disadari bahwa kebijakan pengurangan subsidi tetap mengandung risiko berupa terjadinya lonjakan harga-harga barang sehingga berdampak menggerus pendapatan masyarakat. Termasuk di dalamnya yang tidak kalah penting adalah potensi melonjaknya inflasi dan risiko politik.

Referensi

- “Ekonomi Melemah, Harga BBM Tetap Naik”, *Koran Tempo*, Kamis, 5 November 2014
- Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2015.
- “BBM Bersubsidi Penjualan BBM naik tersulut spekulasi”, *Harian Kontan*, 6 November 2014.
- “Dari Subsidi Barang ke Subsidi Orang”, *Media Indonesia*, 31 Oktober 2014.
- “Harga BBM Disarankan Naik Tahun Ini”, <http://www.tempo.co/read/news/2014/08/20/090600849/Harga-BBM-Disarankan-Naik-Tahun-Ini>, Rabu, 20 Agustus 2014, diakses tanggal 30 Oktober 2014.
- Harga .BBM. Tetap .Naik. Awal. November? <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/10/30/082235626/> Kamis, diakses tanggal 30 Oktober 2014.
- “Menanti Momentum Penaikan Harga Bbm Subsidi”, <http://www.businessnews.co.id>, 31 Oktober 2014, diakses 6 November 2014
- Tinjauan Kebijakan Harga Bersubsidi Bahan Bakar Minyak Dari Masa Ke Masa, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=6245, diakses tanggal 31 Oktober 2014.