

KEBIJAKAN SUBSIDI BBM DAN EFISIENSI PEREKONOMIAN

Edmira Rivani*)

Abstrak

Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) tampaknya selalu menjadi persoalan yang tidak pernah terselesaikan di Indonesia. Saat ini persoalan tersebut merupakan agenda terbesar yang dianggap membebani fiskal, terlebih produksi minyak bumi Indonesia semakin merosot dan masuk menjadi negara pengimpor minyak. Resiko domestik berupa pembengkakan subsidi BBM akan mendorong pelebaran defisit fiskal sehingga dapat mengganggu perekonomian nasional. Besarnya porsi subsidi BBM dalam APBN juga mempersempit porsi belanja produktif seperti, misalnya infrastruktur. Meskipun ada beberapa dampak negatif dari pengurangan subsidi BBM seperti naiknya harga komoditas pokok, pengurangan tersebut sudah seharusnya dilakukan pemerintah.

Pendahuluan

BBM merupakan komoditas yang sangat vital. BBM punya peran penting untuk menggerakkan perekonomian. BBM mengambil peran di hampir semua aktivitas ekonomi di Indonesia. Kebutuhan BBM membumbung tinggi seiring dengan pertumbuhan industri, transportasi, dan kenaikan jumlah kendaraan bermotor yang beredar. Bahkan pada tahun 2008, Indonesia keluar dari OPEC, organisasi eksportir minyak dunia karena Indonesia harus mengimpor minyak untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri yang semakin meningkat.

Pemerintah memberi subsidi untuk setiap liter BBM jenis premium dan solar yang beredar di pasaran. Pada awalnya, tidak ada masalah dengan keuangan pemerintah karena masih mampu membiayai subsidi BBM. Namun demikian, harga minyak dunia terus berfluktuasi dan cenderung mengalami kenaikan sehingga keuangan pemerintah pun tidak mampu untuk mencukupi kebutuhan subsidi BBM ini. Pemerintah pun mulai melakukan sejumlah program yang dinilai bisa menghemat penggunaan BBM bersubsidi. Langkah yang diambil adalah program gerakan pembatasan BBM bersubsidi dengan mengalihkan konsumsi

*) Peneliti Muda Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, E-mail: rif_green@yahoo.com



BBM bersubsidi ke BBM nonsubsidi (pertamax dan pertamax plus). Gerakan ini kurang berjalan dengan sukses, mengingat disparitas harga antara BBM bersubsidi dan nonsubsidi yang tinggi.

Subsidi BBM tampaknya selalu menjadi persoalan yang tidak pernah terselesaikan di Indonesia. Oleh karena itu, isu ini harus menjadi salah satu program utama yang harus diselesaikan oleh pemerintahan mendatang. Jika sebelum dekade 2000-an, subsidi BBM bukan menjadi masalah utama dalam wacana pembangunan namun pada dekade ini ia merupakan agenda terbesar yang dianggap membebani fiskal. Apalagi produksi minyak bumi Indonesia semakin merosot dan Indonesia masuk menjadi negara pengimpor minyak. Kalangan analis memperkirakan 22 tahun lagi sumber BBM akan habis kecuali ditemukan sumur baru. Badan Keuangan Fiskal menganalisis bahwa mayoritas konsumen BBM adalah golongan masyarakat menengah ke atas. Konsumsi premium bersubsidi selama tiga tahun terakhir rata-rata meningkat sebesar 10 persen dan solar 9 persen.

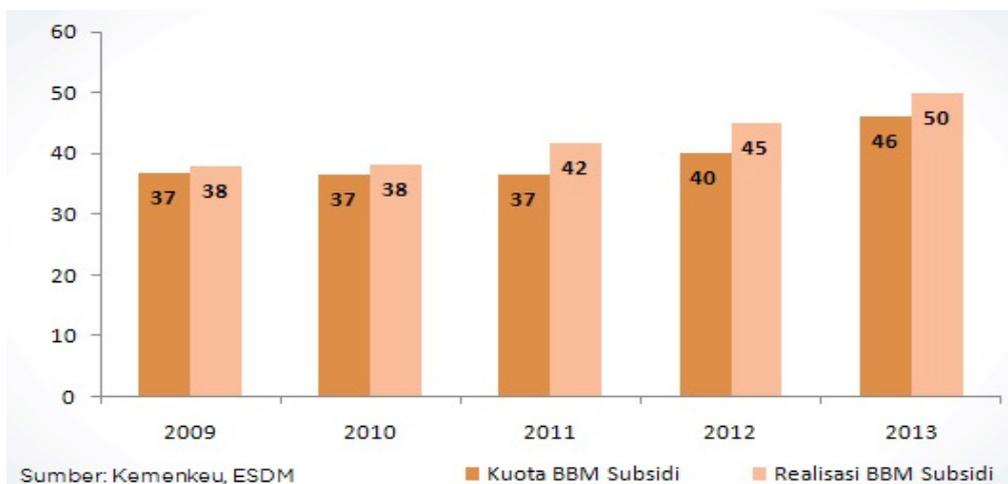
tidak ada kenaikan harga, BBM bersubsidi akan melebihi kuota yang telah ditetapkan pemerintah.

Risiko Pembengkakan Subsidi BBM

Resiko domestik berupa pembengkakan subsidi BBM akan mendorong pelebaran defisit fiskal sehingga dapat mengganggu perekonomian nasional. Saat ini, perekonomian Indonesia terus bergerak menuju ke arah yang seharusnya di mana tekanan inflasi terus menurun, disertai dengan pergeseran struktur perekonomian ke arah yang lebih sehat. Namun, Indonesia harus tetap waspada karena tahun 2014 masih terdapat beberapa risiko yang perlu menjadi perhatian, baik yang bersumber dari sisi eksternal maupun domestik.

Dari sisi eksternal terdapat risiko bahwa berbagai permasalahan ekonomi global yang terjadi di tahun 2013 masih akan berlanjut. Risiko eksternal ini dapat kembali mengancam kestabilan nilai tukar Rupiah. Hal tersebut diperkirakan akan membuat anggaran subsidi BBM tahun

Gambar 1. Kuota dan Realisasi Subsidi BBM (Juta Kilo Liter (kl))



Besarnya subsidi BBM akan selalu menjadi masalah bagi pemerintah yang akan datang. Realisasi penyaluran BBM bersubsidi hingga 28 Februari 2014 mencapai 7,26 juta kl atau sekitar 15 persen dari kuota tahun 2014 sebanyak 47,36 juta kl. Realisasi itu terdiri atas 4,6 juta kl premium dan 2,48 juta kl solar. Konsumsi premium naik 0,6 persen dibandingkan realisasi pada periode yang sama tahun lalu, sementara konsumsi solar naik 2,24 persen. Konsumsi BBM per akhir Februari tercatat sebesar 15 persen dari total kuota sehingga dikhawatirkan jika

2014 akan membengkak sekitar Rp30 triliun menjadi Rp240 triliun dari pagu anggaran yang ditetapkan sebesar 210,7 triliun rupiah. Perkiraan tersebut disebabkan karena anggaran subsidi BBM 2014 sebesar 210,7 triliun rupiah dibuat dengan asumsi kurs Rp10.500 per dolar AS.

Para pembuat kebijakan bisa belajar dari kejadian tahun lalu di mana data realisasi subsidi BBM tahun 2013 yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2009-2014 untuk tahun 2013 hanya 51,1 triliun rupiah. Adapun

realisasi subsidi BBM tahun 2013 sekitar 210 triliun rupiah. Jika ditambah dengan subsidi BBM yang belum dibayar pemerintah sebesar 40 triliun, berarti pelonjakannya sudah hampir lima kali lipat. Jika subsidi BBM melonjak, subsidi listrik otomatis membengkak.

Dalam laporan terbarunya, Bank Dunia memperkirakan realisasi subsidi BBM akan mencapai 267 triliun rupiah. Akibatnya, subsidi listrik pun diperkirakan membengkak dari semula 71 triliun rupiah menjadi 103 triliun rupiah. Dengan demikian, subsidi keduanya menjadi 370 triliun rupiah atau 30 persen dari penerimaan pajak. Sementara itu, pemerintah pusat wajib mengalokasikan sekitar 586 triliun rupiah untuk daerah (48 persen dari penerimaan pajak). Gaji dan belanja barang 445 triliun rupiah (37 persen). Jadi, untuk subsidi BBM dan listrik, transfer ke daerah, serta gaji dan belanja barang sudah tersedot 1.401 triliun rupiah, padahal penerimaan pajak hanya 1.216 triliun rupiah.

Kenaikan subsidi BBM otomatis menaikkan pos belanja lainnya sehingga memperbesar volume APBN. Oleh karena itu, pemerintah perlu merombak total cara penyusunan APBN, dimulai dengan meminimalkan faktor-faktor yang paling sensitif terhadap perubahan besaran APBN seperti subsidi BBM.

Opsinya Untuk Subsidi BBM

Besarnya porsi subsidi BBM dalam APBN mempersempit porsi belanja produktif seperti infrastruktur. Apabila tidak ada *roadmap* restrukturisasi subsidi BBM, APBN akan terbebani dan rentan terhadap gejolak nilai tukar, harga minyak mentah dunia, dan pembengkakan konsumsi BBM bersubsidi. Dorongan untuk merestrukturisasi skema subsidi BBM juga muncul dari kajian eratnya hubungan antara subsidi BBM yang tidak tepat sasaran dengan meningkatnya kesenjangan pendapatan di Indonesia.

Dalam rangka mencegah pembengkakan konsumsi BBM, pemerintah berencana untuk melakukan pengurangan subsidi BBM. Rencana tersebut tentunya banyak memberikan dampak positif, di antaranya penghematan terhadap keuangan pemerintah sehingga bisa dialihkan untuk mendanai program lain yang lebih tepat guna dan tepat sasaran. Penghematan ini juga bermanfaat dalam mengurangi defisit anggaran, kontrol terhadap konsumsi BBM, penghematan sumber daya alam tidak

terbarukan. Di atas itu semua, langkah ini juga menjadi wahana dalam pengembangan energi alternatif yang lebih murah, kelestarian lingkungan yang berdampak pada berkurangnya biaya kesehatan yang dikeluarkan oleh udara yang tercemar residu pembakaran BBM, mengurangi penyelundupan BBM bersubsidi dan menekan permintaan kendaraan bermotor.

Rencana pengurangan subsidi BBM, bagaimana pun juga berpotensi menimbulkan beberapa dampak negatif seperti naiknya harga BBM bersubsidi, naiknya harga komoditas yang diperdagangkan dan komoditas-komoditas yang tergolong kebutuhan pokok, turunnya daya beli masyarakat, potensi kerugian karena penurunan penjualan dan naiknya biaya operasional pada produsen-produsen komoditas yang bukan merupakan prioritas masyarakat. Dalam kondisi seperti ini, potensi terjadinya pemutusan hubungan kerja akibat kerugian perusahaan pun tidak terelakkan. Usaha Kecil Menengah pun terancam kerugian karena turunnya daya beli masyarakat dan kemungkinan tidak tercapainya target inflasi yang ditetapkan pemerintah.

Untuk menjalankan rencana pengurangan subsidi BBM, Badan Perencana Pembangunan Nasional (BAPPENAS) memberikan dua opsi, *pertama*, memberikan subsidi tetap (*fix subsidy*) dalam tiap liter BBM bersubsidi. Jadi, harga BBM bersubsidi akan bergerak mengikuti pergerakan harga keekonomian. Tetapi, opsi ini masih kurang tepat diaplikasikan ketika volatilitas harga minyak tinggi. Pemerintah misalnya, mematok subsidi Rp3.000 per liter, jika harga keekonomian premium Rp 10.000, maka harga yang dijual ke masyarakat Rp7.000 per liter. Namun jika harga keekonomian naik jadi Rp 11.000 per liter, harga jual premium bersubsidi menjadi Rp8.000 per liter. Demikian pula jika harga keekonomian turun menjadi Rp9.000 per liter, harga jual premium bersubsidi menjadi Rp6.000. *Kedua* adalah menaikkan harga BBM subsidi secara berkala setiap 6 bulan sekali sehingga pada akhirnya harga BBM bersubsidi akan mencapai harga keekonomian.

Kedua opsi tersebut juga mempunyai kelebihan masing-masing. Opsi pertama akan membuat APBN terbebas dari fluktuasi *Indonesian Crude Price* (ICP) dan nilai tukar rupiah sehingga cukup memastikan

konsumsi BBM dikendalikan sesuai kuota. Sementara untuk opsi kedua, jika kondisi harga naik secara gradual, ekspektasi kenaikan harga BBM bersubsidi sudah bisa diantisipasi.

Dengan adanya opsi-opsi ini tentu akan ada penghematan yang bisa dimanfaatkan untuk penggunaan pembiayaan lain, misalnya Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S), yang meliputi peningkatan kuantitas beras yang dapat dibeli oleh rumah tangga miskin melalui Program Beras Miskin (Raskin), peningkatan cakupan dan nilai manfaat bantuan tunai bersyarat Program Keluarga Harapan (PKH) dan perluasan cakupan dan manfaat program Bantuan Siswa Miskin (BSM). Untuk memperbaiki mekanisme penetapan sasaran agar P4S diterima oleh Rumah Tangga yang berhak, maka perlu diterapkan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) yang dapat dipergunakan oleh Rumah Tangga Sasaran berdasarkan Basis Data Terpadu. Sementara, dalam upaya mempertahankan daya beli kelompok rumah tangga miskin dan rentan maka diperlukan inisiatif kebijakan seperti Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM). Melalui program ini, pemerintah akan memberikan dana tunai secara langsung kepada rumah tangga miskin dan rentan dengan besaran bantuan senilai Rp150.000/bulan untuk jangka waktu 4 bulan. Relokasi anggaran dari pengurangan subsidi BBM juga bisa digunakan untuk Program Percepatan dan Perluasan Pembangunan Infrastruktur (P4I), yang mencakup Infrastruktur Permukiman (P4-IP), Sistem Penyediaan Air Minum (P4-SPAM) dan Infrastruktur Sumber Daya Air (P4-ISDA).

Penutup

Meskipun ada beberapa dampak negatif dari pengurangan subsidi BBM, pengurangan tersebut sudah seharusnya dilakukan pemerintah. Subsidi BBM sudah membebani keuangan dan berpotensi terus memberi beban yang lebih berat terhadap keuangan negara di masa-masa mendatang jika pemerintah tidak mampu mengambil keputusan berani untuk mengurangi subsidi BBM. Apalagi, subsidi BBM sekarang ini dinilai tidak efektif khususnya bagi masyarakat yang tergolong miskin. Melihat dari kondisi perminyakan di Indonesia dan dunia, pengurangan subsidi BBM menjadi

pilihan yang harus dilakukan dalam rangka mengurangi beban anggaran yang tidak semestinya seiring dengan besaran anggaran untuk subsidi BBM yang terus naik akibat harga minyak dunia yang cenderung naik.

Pemerintah dan DPR perlu mempertimbangkan dua opsi yang sudah direncanakan dalam rangka misi ini. Namun demikian, beberapa hal tetap harus diperhatikan agar dampak positif pengurangan subsidi BBM bisa lebih dirasakan daripada dampak sebaliknya.

Rujukan

1. "Tinjauan Subsidi Energi di Indonesia", 2014, Edisi 1. Vol 1. Maret 2014.
2. Faisal Basri, "Subsidi BBM Ancaman Utama Bagi Perekonomian", *Kompas*, 21 April 2014.
3. "Kemenkeu: Kenaikan Harga BBM Perlu Bertahap", dalam <http://www.katadata.co.id/1/1/news/kemenkeu-kenaikan-harga-bbm-perlu-bertahap/1351>, diakses pada 3 Mei 2014.
4. "Ini 2 Opsi Mengurangi Subsidi BBM Untuk Presiden Baru", dalam <http://finance.detik.com/read/2014/04/30/145534/2569917/1034/ini-2-opsi-mengurangi-subsidi-bbm-untuk-presiden-baru>, diakses pada 2 Mei 2014.
5. "BI Ingatkan Pembengkakan Subsidi BBM Sumber Defisit Fiskal", dalam <http://www.antarane.ws.com/berita/432028/bi-ingatkan-pembengkakan-subsidi-bbm-sumber-defisit-fiskal>, diakses pada 2 Mei 2014.
6. "Dampak Pengurangan Subsidi BBM Bagi Perekonomian Indonesia", dalam http://www.academia.edu/4814943/Dampak_pengurangan_subsidii_BBM_bagi_perekonomian_Indonesia, diakses pada 3 Mei 2014.