



Indonesia
Research
Institute for
Decarbonization

Kesiapan Indonesia untuk Mengurangi dan Mengalihkan Subsidi Bahan Bakar Fosil di Indonesia



Januari 2023

Daftar Isi

Daftar Isi	02
Daftar Singkatan	03
01 <u>Pendahuluan</u>	06
02 <u>Peran G20 dalam Transisi Energi dan Reformasi Subsidi Bahan Bakar Fosil</u>	08
03 <u>Kebijakan Subsidi Energi Indonesia</u>	16
04 <u>Reformasi Subsidi Bahan Bakar Fosil: Bagaimana dan Mengapa (Kasus Reformasi Subsidi LPG di Indonesia)</u>	24
05 <u>Pandangan Konsumen terhadap Pengurangan dan Pengalihan Subsidi Bahan Bakar Fosil</u>	28
06 <u>Hasil Diskusi</u>	32

Penulis (sesuai urutan abjad):

Ajeng R.D.A, Julia Theresya, Kevin Setiadi

Reviewer (sesuai urutan abjad):

Halimah

Layout:

Ratna Ayu L

Januari 2023

Publikasi ini bisa diunduh melalui:

<https://irid.or.id/publication/>

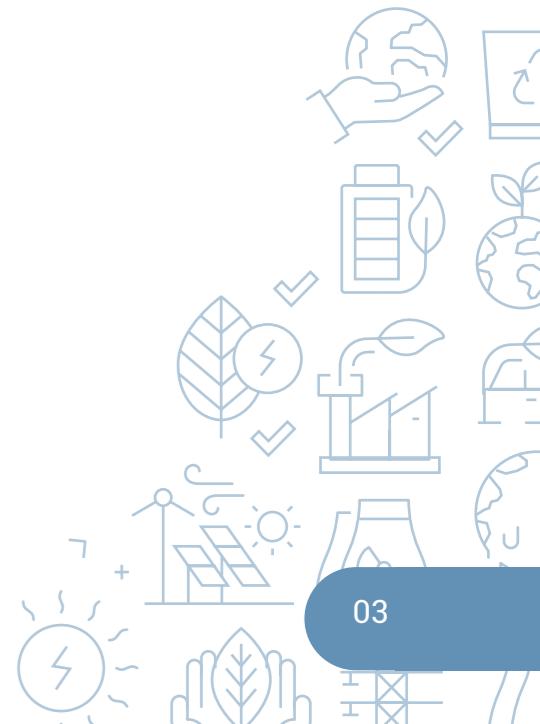
Disusun berdasarkan diskusi yang diselenggarakan oleh Indonesia Research Institute for Decarbonization (IRID) pada tanggal 19 Januari 2023.

Materi-materi yang disampaikan telah mendapat *consent* dari sumber terkait.

Semua gambar yang digunakan dalam publikasi ini berasal dari iStock.

Dikutip sebagai: Indonesia Research Institute for Decarbonization (IRID). (2023).

Discussion Paper: Kesiapan Indonesia untuk Mengurangi dan Mengalihkan Subsidi Bahan Bakar Fosil. Indonesia Research Institute for Decarbonization.



Daftar Singkatan

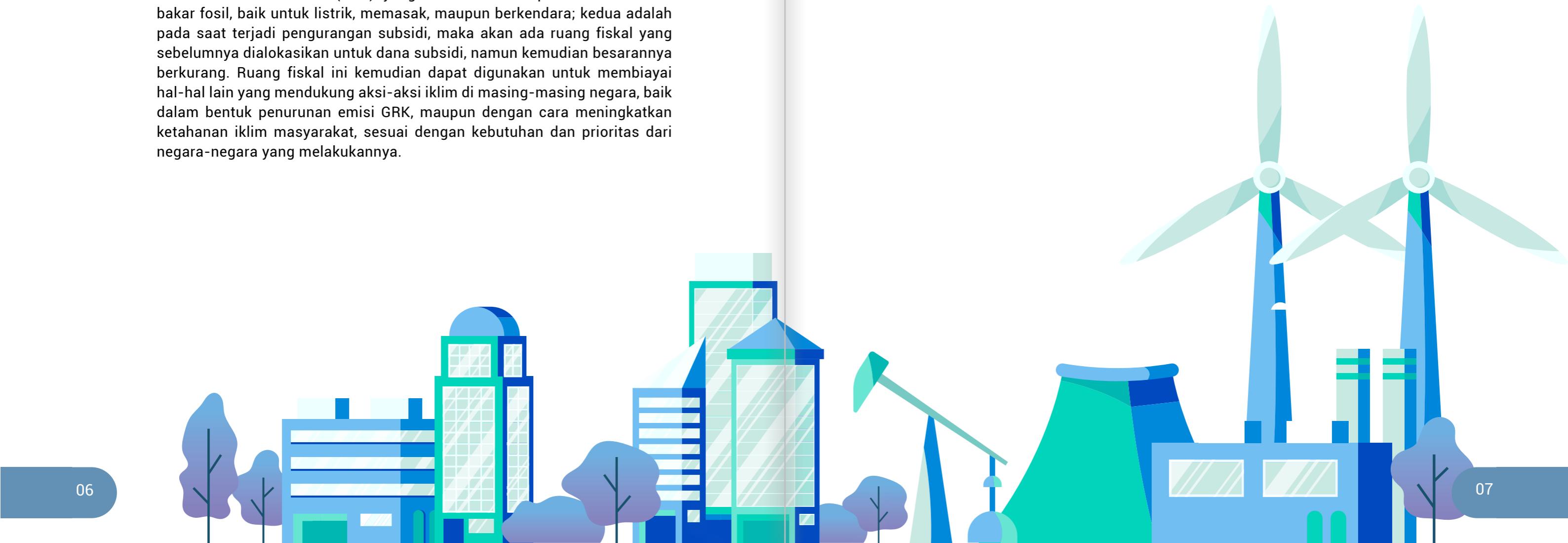
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	NU	: Nahdlatul Ulama
BBM	: Bahan Bakar Minyak	OCI	: Oil Change International
BLT	: Bantuan Langsung Tunai	ODI	: Overseas Development Institute
BLT BBM	: Bantuan Langsung Tunai Pengalihan Subsidi Bahan Bakar Minyak	OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
BPS	: Badan Pusat Statistik	PJU	: Penerangan Jalan Umum
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara	PLN	: Perusahaan Listrik Negara
COP	: <i>Conference of the Parties</i>	PLTU	: Pembangkit Listrik Tenaga Uap
EBT	: Energi Baru Terbarukan	Rp	: Rupiah
G20	: Group of Twenty	R1	: Rumah Tangga Kecil
GRK	: Gas Rumah Kaca	R2	: Rumah Tangga Menengah
GSI	: <i>Global Subsidies Initiative</i>	R3	: Rumah Tangga Besar/Mewah
IEA	: International Energy Agency	SOE	: <i>State Owned Enterprise</i>
IISD	: International Institute for Sustainable Development	UMKM	: Usaha Mikro Kecil dan Menengah
IRID	: Indonesia Research Institute for Decarbonization	USD	: <i>United States Dollar</i>
ISPA	: Infeksi Saluran Pernafasan Akut	VA	: Volt Ampere
Kg	: Kilogram	YLKI	: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia
KL	: Kiloliter		
LPG	: <i>Liquified Petroleum Gas</i>		

01. Pendahuluan

Perubahan iklim merupakan fenomena yang telah dirasakan dampaknya oleh banyak orang, terlepas dari kondisi sosial-ekonomi mereka. Tentu saja, mereka yang rentan, mengalami dampak yang jauh lebih parah ketimbang yang tidak. Rentan dalam hal ini dapat berupa kondisi ekonomi, ketiadaan fasilitas yang memadai seperti fasilitas kesehatan, akses terhadap pangan, serta akses pada energi. Upaya-upaya global untuk menekan kenaikan temperatur rata-rata global agar tidak melebihi $1,5^{\circ}\text{C}$ semakin banyak bermunculan, termasuk inisiatif-inisiatif global yang dihasilkan dari berbagai konferensi tingkat tinggi, seperti COP27 dan juga G20.

Sharm el-Sheikh Implementation Plan – yang merupakan hasil dari COP27 – dan *Bali Leaders' Declaration* – yang merupakan hasil dari Konferensi Tingkat Tinggi G20 – memiliki beberapa kesamaan di dalam keputusannya. Salah satu kesamaan yang muncul pada hasil dari kedua konferensi tingkat tinggi ini adalah keinginan negara-negara yang berada di dalamnya untuk memastikan negara-negara di dunia meninggalkan subsidi bahan bakar fosil secara bertahap. Peralihan ini dapat memberikan dua makna: pertama adalah pengurangan subsidi ini akan diiringi dengan berkurangnya jumlah emisi Gas Rumah Kaca (GRK) yang dihasilkan dari pemrosesan bahan bakar fosil, baik untuk listrik, memasak, maupun berkendara; kedua adalah pada saat terjadi pengurangan subsidi, maka akan ada ruang fiskal yang sebelumnya dialokasikan untuk dana subsidi, namun kemudian besarnya berkurang. Ruang fiskal ini kemudian dapat digunakan untuk membiayai hal-hal lain yang mendukung aksi-aksi iklim di masing-masing negara, baik dalam bentuk penurunan emisi GRK, maupun dengan cara meningkatkan ketahanan iklim masyarakat, sesuai dengan kebutuhan dan prioritas dari negara-negara yang melakukannya.

Indonesia Research Institute for Decarbonization (IRID) melihat pentingnya untuk mengkaji peran subsidi energi di Indonesia yang saat ini didominasi untuk bahan bakar fosil, terhadap aspek sosial dan ekonomi Indonesia, serta isu global seperti perubahan iklim. Guna menyusun kajian tersebut, IRID bersama dengan Germanwatch melaksanakan diskusi untuk melihat bagaimana kesiapan Indonesia terkait dengan pengalihan subsidi bahan bakar fosil, untuk mendukung upaya Indonesia dalam melakukan aksi-aksi iklim. Diskusi ini juga bertujuan untuk melihat bagaimana subsidi bahan bakar fosil dapat diupayakan agar tidak terjadi konsumsi bahan bakar fosil yang berlebih, namun pada saat yang bersamaan, dapat memastikan akses energi yang merata bagi seluruh masyarakat Indonesia.



02. Peran G20 dalam Transisi Energi dan Reformasi Subsidi Bahan Bakar Fosil

Sejak tahun 2009, inisiatif pembahasan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) sudah muncul di forum G20. *Global Subsidies Initiative* (GSI) merupakan program yang dibentuk oleh Institute for Sustainable Development (IISD), yang kemudian memiliki mandat untuk membantu pemerintah dalam mengawal isu subsidi BBM di segala aspek. Dalam implementasinya, program GSI menyusun sebuah *scorecard* untuk melacak kemajuan masing-masing negara anggota G20 dalam mengakhiri dukungan terhadap bahan bakar fosil. G20 *scorecard* merupakan indikator untuk melihat kemajuan negara-negara anggota G20 dalam memenuhi komitmen mereka untuk mengakhiri penggunaan bahan bakar fosil dalam rangka transisi energi, termasuk reformasi kebijakan subsidi BBM.

Parameter *scorecard* disusun oleh beberapa organisasi antara lain, International Institute for Sustainable Development (IISD), International Energy Agency (IEA), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Oil Change International (OCI), dan Overseas Development Institute (ODI). Terdapat 7 (tujuh) parameter dalam G20 *scorecard* di antaranya: 1) transparansi; 2) perbandingan antara komitmen dan implementasi; 3) besaran subsidi di sektor batu bara; 4) besaran subsidi di sektor minyak dan gas; 5) besaran subsidi di sektor listrik; 6) besaran subsidi untuk konsumsi BBM; serta 7) perbandingan antara subsidi tahun 2014-2016 dengan tahun 2017-2019. Studi ini membagi negara-negara anggota G20 menjadi grup negara anggota OECD dan grup negara anggota non-OECD, untuk memudahkan perbandingan skor.



Berikut adalah tabel G20 *scorecard* untuk negara anggota OECD dan negara anggota non-OECD:

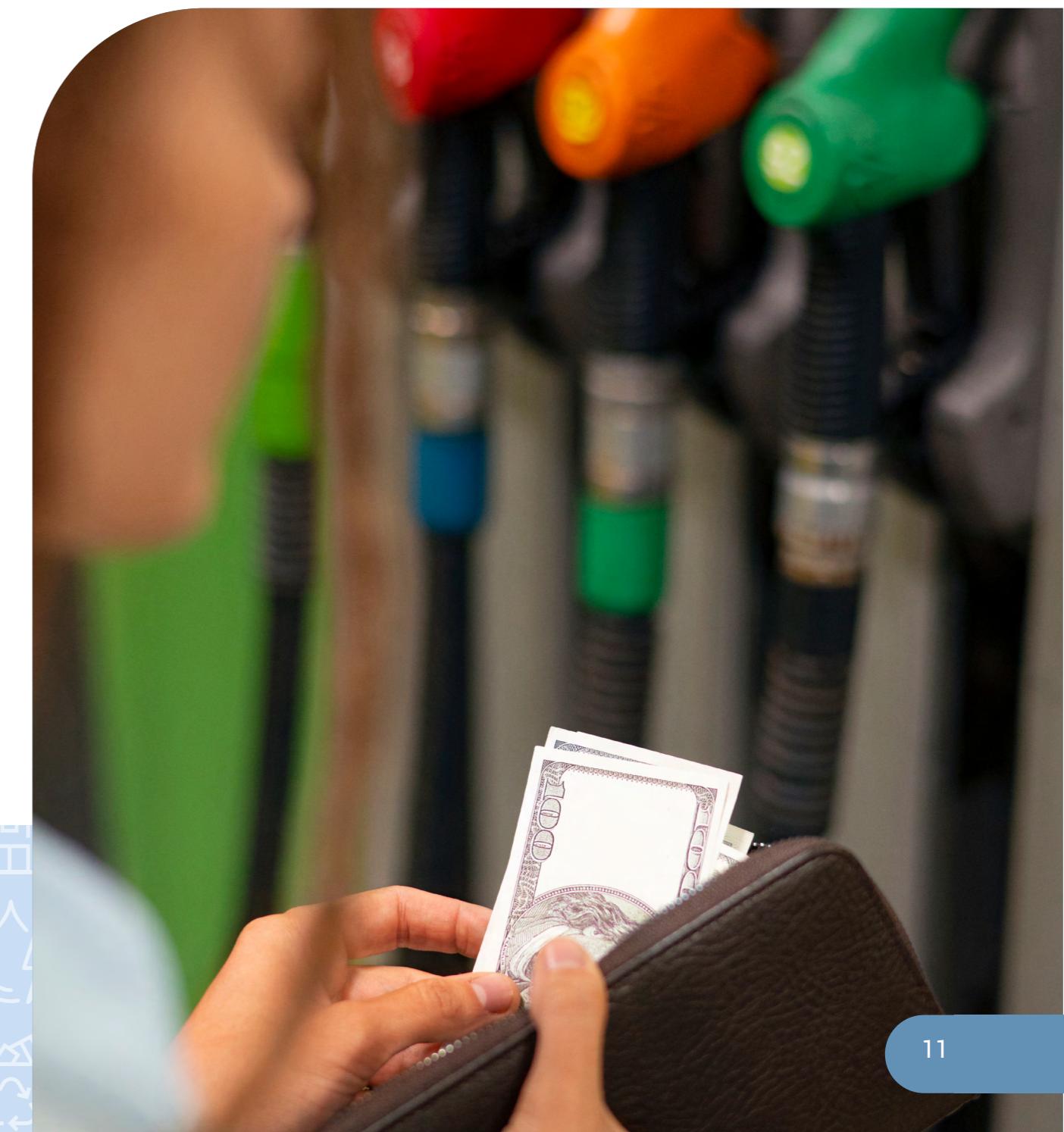
Tabel 1. Scorecard G20 untuk negara anggota OECD (IISD, 2023)

	Germany	France	Japan	Italy	Canada	Australia	United States	Rep. of Korea	Mexico	Turkey	United Kingdom
Overall ranking end score	1st 71/100	2nd 55/100	2nd 55/100	4th 54/100	5th 53/100	6th 52/100	6th 52/100	8th 49/100	11th 48/100	11th 48/100	11th 48/100
Transparency	1st Good	3rd Mediocre	11th Opaque	3rd Mediocre	3rd Mediocre	7th Poor	2nd Good	11th Opaque	3rd Mediocre	11th Opaque	11th Opaque
Pledges and commitments	1st Very strong	1st Very strong	11th Very weak	7th Weak	4th Mediocre	5th Mediocre	11th Very weak	9th Weak	7th Weak	5th Mediocre	3rd Strong
Scale of support for coal exploration, production, processing, and transportation	7th Medium	3rd Very low	10th Medium	1st None	3rd Very low	5th Low	6th Low	8th Medium	1st None	11th High	8th Medium
Scale of support for oil and gas exploration, production, refining, and transportation	1st Low	1st Low	6th Low	1st Low	11th High	1st Low	5th Low	8th Medium	10th High	6th Low	9th Medium
Scale of support for fossil fuel power	3rd Low	9th Medium	8th Medium	1st Very low	7th Medium	1st Very low	6th Low	11th High	11th High	3rd Low	3rd Low
Scale of support for fossil fuel use	1st Low	6th High	1st Low	11th Very high	1st Low	11th Very high	1st Low	1st Low	11th Very high	11th Very high	7th Very high
Progress in ending support for fossil fuels	2nd Poor	11th Very poor	1st Mediocre	7th Very poor	11th Very poor	6th Poor	8th Very	4th Poor	2nd Poor	4th Poor	9th 9th

Tabel 2. Scorecard G20 untuk negara anggota non-OECD (IISD, 2023)

	Brazil	Argentina	China	Russia	India	Indonesia	South Africa	Saudi Arabia
Overall ranking and score	1st B	2nd B	3rd B-	4th B-	5th C+	5th C+	7th C+	8th C+
Transparency	8th Opaque	1st Good	1st Good	5th Poor	1st Good	4th Mediocre	8th Opaque	8th Opaque
Pledges and commitments	2nd Mediocre	2nd Mediocre	1st Strong	8th Weak	2nd Mediocre	8th Weak	8th Weak	8th Weak
Scale of support for coal exploration, production, processing, and transportation	1st None identified	5th Medium	5th Medium	Very low	7th Medium	4th Low	8th Very high	1st None identified
Scale of support for oil and gas exploration production, refining, and transportation	4th Medium	6th High	5th Medium	7th High	3rd Low	1st Low	1st Low	8th Very high
Scale of support for fossil fuel power	1st Low	2nd Medium	4th Medium	7th High	6th High	3rd Medium	4th Medium	8th Very high
Scale of support for fossil fuel use	1st Low	1st Low	1st Low	5th Medium	1st Low	7th High	5th Medium	8th Very high
Progress in ending support for fossil fuels	1st Mediocre	2nd Mediocre	6th Poor	4th Poor	8th Very poor	6th Poor	4th Poor	2nd Mediocre

Tabel 2 menunjukkan bahwa Indonesia telah mencapai tingkat transparansi yang relatif baik dalam hal subsidi bahan bakar fosil, meskipun masih belum sepenuhnya optimal. Selain itu, masih terdapat kesenjangan nyata antara komitmen Indonesia untuk mengakhiri ketergantungan pada bahan bakar fosil dan implementasi kebijakan subsidi yang masih berjalan. Meski demikian, penilaian peringkat ini sebaiknya tidak dipandang secara negatif, melainkan dijadikan sebagai alat bantu untuk memahami posisi Indonesia dalam konteks global, khususnya di antara negara-negara anggota G20.



Adapun informasi mengenai keterkaitan antara negara-negara G20, khususnya negara-negara anggota non-OECD, dan kebijakan bahan bakar fosil dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3. Klasifikasi kebijakan dan besaran dukungan pemerintah untuk bahan bakar fosil (2017-2019) (IISD, 2023)

Negara anggota non-OECD	Direct Transfer	Tax Expenditure	Induced Transfer	Public Finance	SOE Investment	Total
Brazil	1.8	7.0	-	0.2	18.0	27.0
Argentina	4.3	1.3	3.7	0.0	27.0	36.3
Arab Saudi	-	-	35.4	0.6	41.0	77.0
Rusia	0.2	11.0	27.5	0.9	41.3	80.9
Afrika Selatan	1.7	1.8	4.9	0.2	2.3	10.9
China	1.5	0.8	43.1	13.4	75.4	134.2
Indonesia	0.008	0.3	23.0	-	4.6	27.9
India	0.2	-	23.9	2.1	18.5	44.7



Berdasarkan tabel di samping, terlihat informasi mengenai *direct transfer*. *Direct transfer* merujuk pada intervensi langsung negara melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Di Indonesia, *direct transfer* relatif kecil karena alur penyaluran dananya hanya melalui dua tahap: bank Pemerintah dan bank BUMN. Sementara itu, *induced transfer* mengacu pada kebijakan yang mendorong peningkatan investasi. Jenis transfer ini lebih banyak digunakan di Indonesia. Namun, setiap negara G20 memiliki pendekatan kebijakan dan karakteristik yang berbeda. Oleh karena itu, pembahasan mengenai solusi subsidi BBM di tingkat G20 sering kali sulit menghasilkan pandangan yang seragam.

Indikator lain yang digunakan dalam laporan scorecard terkait subsidi BBM adalah respons negara-negara anggota G20 dalam menangani krisis pandemi Covid-19. Respons ini mencakup berbagai kebijakan fiskal yang berkaitan dengan subsidi energi, sebagaimana ditampilkan dalam tabel berikut:

Tabel 4. Respon negara anggota G20 terhadap Covid-19 (2020-2021) (IISD, 2023)

No	Countries	Fossilport	Green Support	Status / Trend
1	Argentina	30.17	1.39	<i>near complete fossil</i>
2	Australia	89.91	180.24	<i>switch to green priority</i>
3	Brazil	2.76	4.46	<i>balance with short spike of green</i>
4	China	40.78	14.67	<i>short spike of fossil priority</i>
5	Canada	1,170.97	1,114.69	<i>balance with green priority</i>
6	France	415.36	339.66	<i>reduced fossil priority</i>
7	Germany	365.54	501.62	<i>green priority with short spike of fossil</i>
8	India	33.71	30.19	<i>switch to green priority</i>
9	Indonesia	24.16	0.89	<i>near complete fossil</i>
10	Italy	72.32	814.3	<i>switch to green priority</i>
11	Japan	12.91	156.4	<i>switch to green priority</i>
12	Mexico	67.88	15.17	<i>fossil priority</i>
13	Rep. of Korea	96.67	23.85	<i>fossil priority</i>
14	Russia	35.85	0	<i>near complete fossil</i>
15	Saudi Arabia	163.12	26.46	<i>fossil priority</i>
16	South Africa	10.88	0	<i>near complete fossil</i>
17	Turkey	189.05	0.85	<i>near complete fossil</i>
18	United Kingdom	631.21	494.24	<i>switch to fossil priority</i>
19	United States	505.39	440.54	<i>fossil down on par with green</i>

Tabel di samping menggambarkan ketahanan energi suatu negara selama krisis Covid-19. Terlihat bahwa delapan negara anggota G20 telah memasukkan dukungan untuk energi bersih dalam kebijakan pemulihian ekonomi mereka, meskipun berada dalam situasi krisis akibat pandemi.

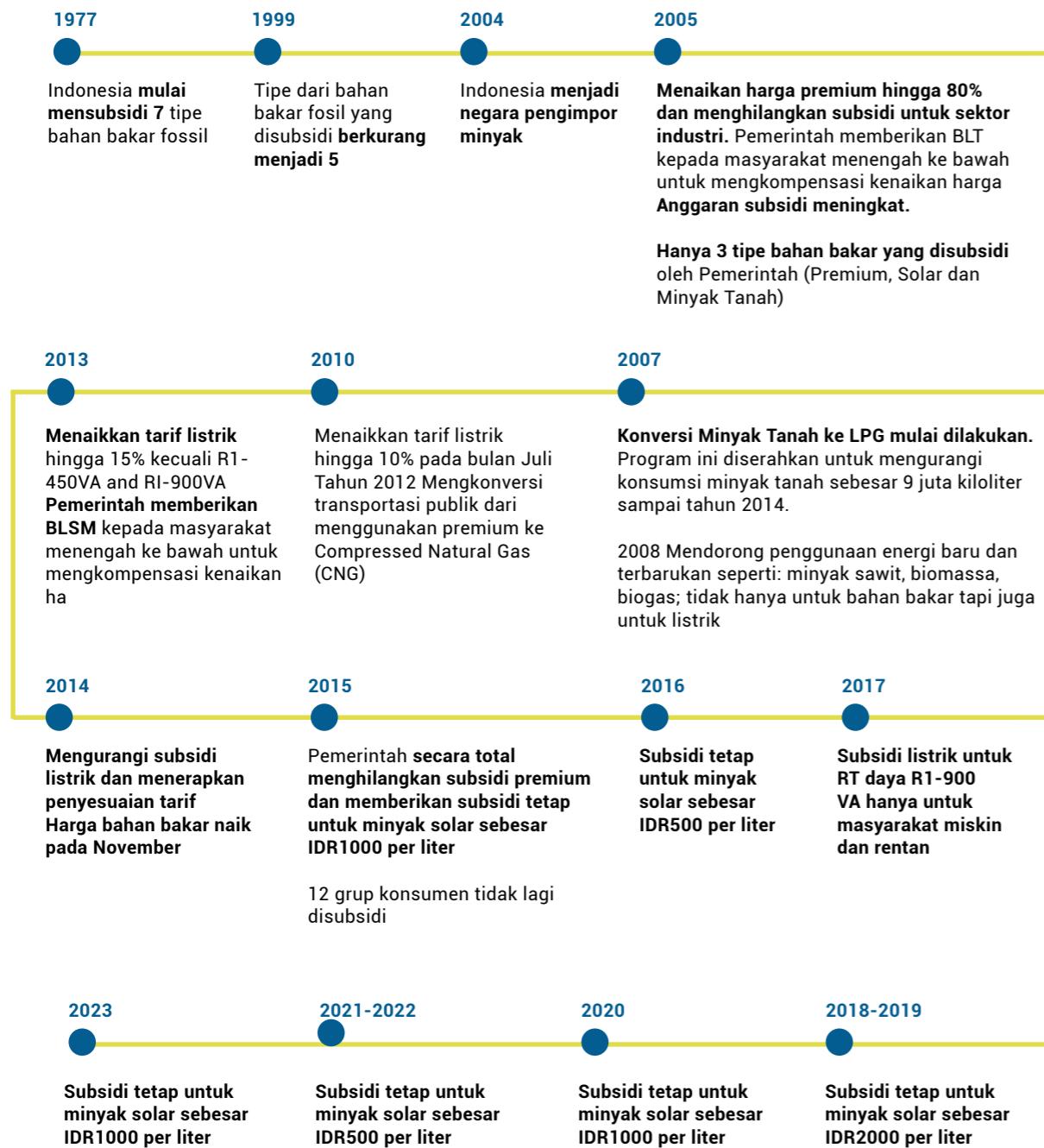
Terkait subsidi bahan bakar fosil, secara keseluruhan, negara anggota G20 mengalokasikan dana sebesar USD 584 miliar per tahun antara 2017–2019, dengan dukungan untuk produksi minyak dan gas sebesar USD 277 miliar. Pada periode 2014–2016, terjadi penurunan subsidi BBM sebesar 9% di kalangan negara anggota G20, seiring dengan turunnya harga minyak dunia. Selain itu, beberapa negara anggota G20, seperti Australia, Kanada, Tiongkok, Prancis, India, Rusia, dan Afrika Selatan, masih bergantung pada bahan bakar fosil dalam perencanaan pemulihian ekonomi mereka. Sebagai respon terhadap krisis Covid-19, negara-negara ini juga mengalokasikan sekitar USD 170 miliar dalam bentuk komitmen dana publik untuk sektor yang bergantung pada bahan bakar fosil. Dukungan ini menunjukkan bahwa kebijakan negara-negara anggota G20 cenderung bergerak mundur, menghambat upaya untuk meninggalkan ketergantungan pada bahan bakar fosil.

Berdasarkan hasil scorecard secara keseluruhan, **tidak ada negara anggota G20 yang memperoleh skor sangat baik, dan setiap negara berisiko gagal memenuhi komitmen untuk menghentikan subsidi bahan bakar fosil**. Padahal, G20 memiliki peranan yang sangat penting dalam reformasi subsidi bahan bakar fosil, di antaranya: mendorong diskusi reformasi subsidi; membangun kerja sama kelembagaan dan keahlian; memberikan bimbingan untuk transisi energi; memobilisasi dukungan internasional yang terkoordinasi untuk reformasi; mempercepat transisi energi; serta meminimalkan dampak negatif dari reformasi energi.

Untuk mengendalikan subsidi BBM, beberapa langkah yang dapat dilakukan, antara lain: mengubah sistem harga BBM dengan penyesuaian harga yang lebih fleksibel; mempertimbangkan aspek eksternal dalam penetapan harga; mendorong percepatan energi alternatif untuk menggantikan bahan bakar fosil; mempercepat transisi energi; mendorong investasi pada energi baru terbarukan; memperkuat kebijakan non-subsidi BBM; serta menghindari menjadikan subsidi BBM sebagai isu politik atau kampanye.

03. Kebijakan Subsidi Energi Indonesia

Indonesia telah mengalami perkembangan kebijakan subsidi energi, seperti yang digambarkan oleh Gambar 1 berikut:



Gambar 1. Perkembangan subsidi energi di Indonesia (Kementerian Keuangan, 2023)

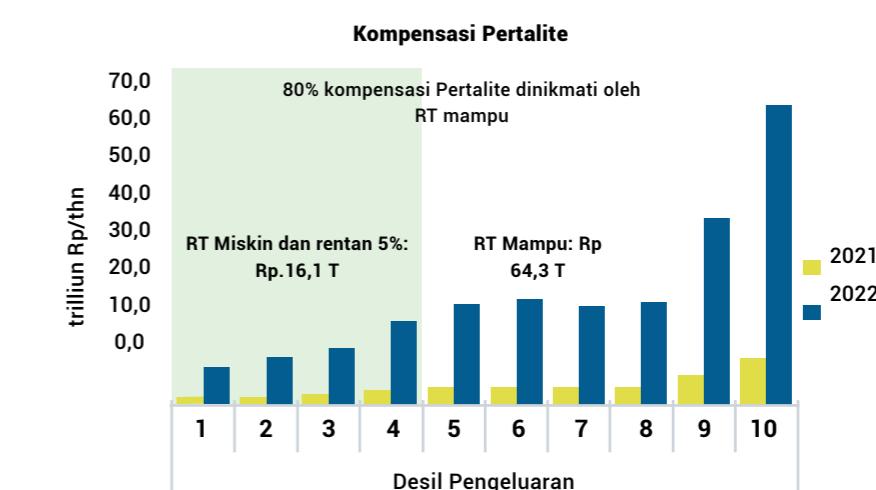
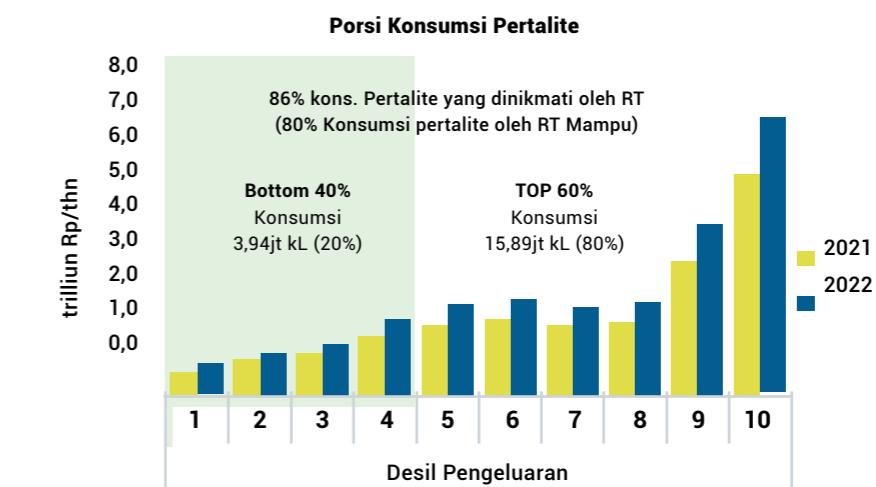
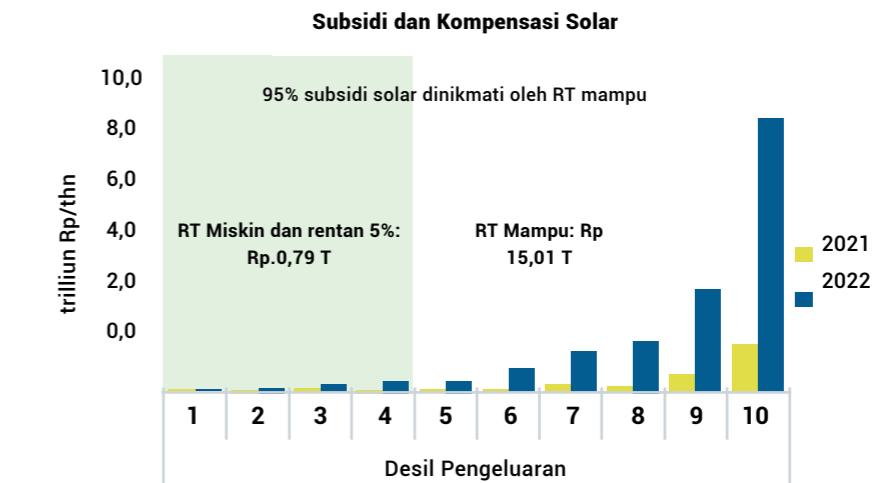
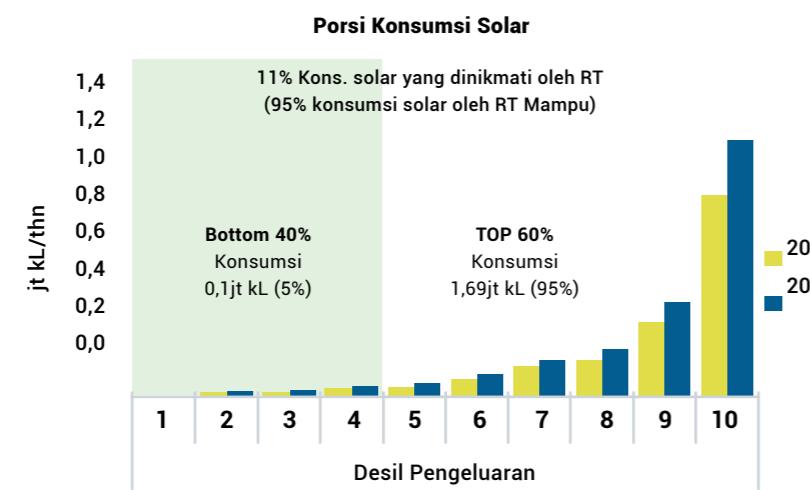
Gambar di atas menunjukkan bahwa sejak tahun 1977, Pemerintah Indonesia telah memberikan subsidi bahan bakar fosil yang terus berkembang hingga tahun 2023. Tahun 2007, Pemerintah Indonesia mulai mengalihkan subsidi dari minyak tanah ke LPG. Kemudian, pada tahun 2015, subsidi untuk bahan bakar kendaraan bermotor jenis Premium dihentikan, sementara subsidi tetap diberikan untuk minyak solar. Langkah-langkah ini menunjukkan adanya reformasi subsidi sektor energi yang terus berlangsung. Reformasi ini juga dipengaruhi oleh proyeksi kondisi produksi dan konsumsi energi di Indonesia selama 2020-2040. Proyeksi tersebut menunjukkan:

- Ketidaksesuaian antara produksi dan konsumsi energi;
- Dominasi energi fosil (minyak, gas, dan batu bara) dalam bauran energi Indonesia;
- Penurunan produksi minyak domestik dalam dua dekade terakhir akibat meningkatnya permintaan energi;
- Perubahan Indonesia dari net eksportir menjadi net importir minyak sejak tahun 2003, akibat impor minyak untuk memenuhi kebutuhan energi; dan
- Defisit neraca perdagangan minyak dan gas yang tercatat pada tahun 2012 – untuk pertama kalinya dalam 30 tahun – berkontribusi terhadap defisit neraca perdagangan Indonesia secara keseluruhan.



Selain proyeksi tersebut, reformasi subsidi bahan bakar fosil juga didorong oleh beberapa pertimbangan lain, seperti: subsidi yang tidak sepenuhnya tepat sasaran; anggaran subsidi energi yang bisa dialihkan untuk pengeluaran lebih produktif; serta subsidi energi yang telah menjadi disinsentif bagi pengembangan energi terbarukan.

Subsidi energi yang belum sepenuhnya tepat sasaran dan kurang efektif dalam mengurangi kemiskinan serta ketimpangan dapat dilihat dari tiga jenis peruntukan utama, yaitu bahan bakar solar, listrik, dan LPG. Dari ketiga jenis subsidi ini, hampir semuanya dapat diakses bebas oleh publik, kecuali subsidi listrik. Sebagai contoh, gas LPG 3 kg dapat dibeli oleh semua golongan masyarakat tanpa pembatasan. Padahal, subsidi LPG 3 kg seharusnya ditujukan hanya untuk masyarakat dengan golongan ekonomi bawah. Dengan akses bebas ini, golongan ekonomi atas pun dapat menikmati subsidi tersebut. Sementara itu, subsidi listrik sudah lebih tersegmentasi dan tepat sasaran. Namun, di lapangan masih terdapat penyelewengan, di mana rumah tangga golongan menengah atas tetap menggunakan listrik dengan kapasitas 900 Volt Ampere (VA), yang seharusnya diperuntukkan bagi masyarakat ekonomi bawah. Untuk menangani hal ini, PLN sedang melakukan pendataan langsung ke lapangan untuk memastikan kesesuaian penggunaan listrik tersebut.



Gambar 2. Konsumsi dan kompensasi solar serta pertalite (Kementerian Keuangan, 2023)

Gambar 2 menunjukkan bahwa 95% subsidi dan konsumsi solar justru dinikmati oleh rumah tangga yang mampu, dan hal serupa juga terjadi pada konsumsi bahan bakar kendaraan bermotor jenis Pertalite. Menyikapi hal ini, pemerintah sedang mempertimbangkan berbagai opsi, seperti pembatasan untuk mobil dengan pelat hitam serta opsi lainnya. Pada September 2022, Pemerintah juga mulai menaikkan harga bahan bakar kendaraan bermotor jenis Pertalite dan Pertamax. Ketimpangan serupa terjadi pada penggunaan gas LPG 3 kg, di mana subsidi LPG 3 kg lebih banyak dinikmati oleh masyarakat golongan ekonomi atas.



Pemerintah Indonesia menyadari bahwa persoalan subsidi energi masih belum tepat sasaran dan perlu penyesuaian lebih lanjut. Adapun beberapa tantangan yang dihadapi pemerintah antara lain:

- Risiko *contingent liabilities*¹ dalam subsidi energi, di mana kebijakan penyesuaian harga atau tarif belum diterapkan secara menyeluruh, sehingga muncul beban kompensasi yang besar bagi pemerintah pada periode 2017-2022, yang baru mulai dibayar pada tahun 2019;
- Validitas data penerima subsidi yang belum akurat;
- Kenaikan harga komoditas yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan subsidi dan kompensasi energi; dan
- Distribusi LPG dan solar yang masih terbuka tanpa pembatasan yang jelas.

¹ Risiko *contingent liabilities* dalam subsidi energi merujuk pada potensi kewajiban keuangan yang belum pasti tetapi bisa terjadi tergantung pada kejadian di masa depan, khususnya terkait fluktuasi harga energi global, nilai tukar, dan volume konsumsi.

Untuk mengatasi tantangan tersebut, terdapat beberapa usulan kebijakan untuk memastikan reformasi subsidi lebih tepat sasaran, antara lain:

- Menyasar penerima manfaat subsidi menggunakan data aplikasi digital;
- Untuk subsidi listrik, dapat diterapkan tariff adjustment berdasarkan golongan, seperti golongan Rumah Tangga Kecil (R1), Rumah Tangga Menengah (R2), Rumah Tangga Besar/Mewah (R3)², dan seluruh golongan Pemerintah (P1/instansi pemerintah kecil (seperti kantor kelurahan); P2/instansi pemerintah menengah/besar (seperti kecamatan, dinas); P3/Penerangan Jalan Umum (PJU) milik pemerintah daerah)³; dan
- Mengintegrasikan subsidi listrik dengan subsidi LPG atau program Kartu Sembako, yang merupakan bagian dari Bantuan Sosial.



² Golongan Rumah Tangga R1, R2, dan R3 merujuk pada klasifikasi pelanggan listrik rumah tangga oleh PLN berdasarkan daya tersambung (VA). R1 (daya tersambung 450 VA dan 900 VA; 450 VA subsidi dan 950 VA sebagian sudah non-subsidi); R2 (daya tersambung 1.300 VA – 5.500 VA; non-subsidi); dan R3 (daya tersambung >6.600 VA; non-subsidi).

³ Golongan P1, P2, dan P3 adalah klasifikasi pelanggan listrik dari sektor pemerintahan menurut PLN, berdasarkan daya tersambung dan jenis institusinya. P1 (daya tersambung ≤ 6.600 VA; non-subsidi); P2 (daya tersambung >6.600 VA; non-subsidi); dan P3 (masih menerima subsidi dalam beberapa kasus, tergantung skema subsidi jalan umum)

Pada tahun 2023, Pemerintah Indonesia terus melanjutkan upaya untuk memastikan subsidi BBM, LPG 3 kg, dan listrik lebih tepat sasaran. Upaya tersebut mencakup pemberian subsidi selisih harga untuk minyak tanah dan subsidi tetap untuk BBM solar, disertai dengan pengendalian volume serta pengawasan terhadap golongan atau sektor yang berhak menerima subsidi. Selain itu, subsidi LPG 3 kg akan disalurkan berdasarkan target penerima yang terintegrasi dengan program perlindungan sosial. Untuk subsidi listrik, pemerintah akan menyelaraskan pemberian subsidi dengan pemulihian ekonomi dan daya beli masyarakat. Subsidi listrik rumah tangga juga akan diperuntukkan hanya bagi kelompok ekonomi bawah.

Reformasi subsidi ini diharapkan dapat menciptakan dampak positif, seperti meningkatkan ruang fiskal untuk belanja produktif yang mendorong pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan melalui sektor kesehatan, infrastruktur, dan bantuan sosial. Adapun dampak terhadap inflasi, di antaranya, dapat menciptakan inflasi jangka pendek yang tetap terjaga pada tingkat rendah. Di sisi lain, reformasi subsidi energi juga berpotensi mendorong pengembangan energi baru terbarukan yang lebih efisien.

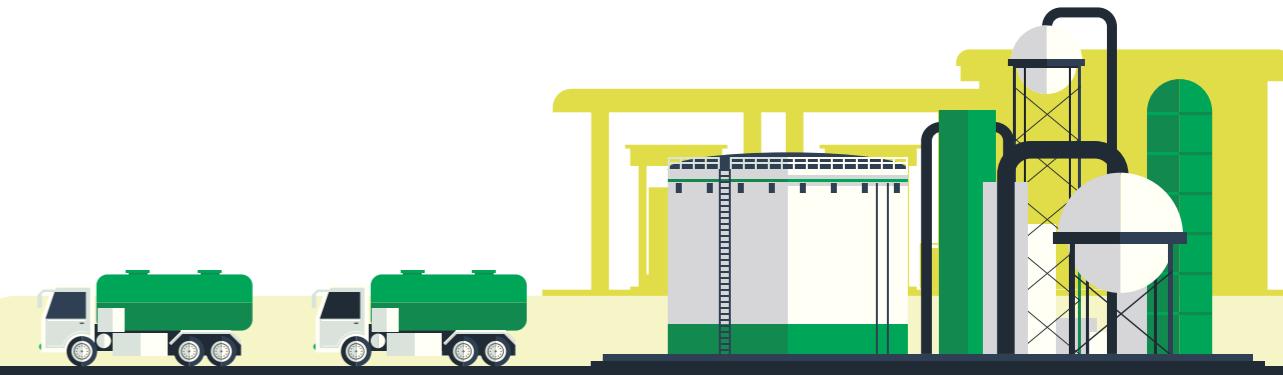


04. Reformasi Subsidi Bahan Bakar Fosil: Bagaimana dan Mengapa (Kasus Reformasi Subsidi LPG di Indonesia)

Subsidi energi dapat dibagi menjadi dua kelompok besar, yaitu subsidi berbasis rumah tangga dan subsidi berbasis non-rumah tangga. Subsidi berbasis rumah tangga mencakup listrik dan LPG. Subsidi LPG dilatarbelakangi oleh upaya Pemerintah Indonesia untuk melakukan konversi dari minyak tanah ke LPG, khususnya tabung gas LPG 3 kg. Konversi ini dimulai pada tahun 2007, saat Indonesia menghadapi kelebihan subsidi untuk minyak tanah. Di sisi lain, minyak tanah merupakan bahan bakar yang lebih cocok digunakan untuk pesawat terbang, sehingga pemakaiannya untuk kebutuhan memasak dirasa kurang tepat. Dengan konversi tersebut, Pemerintah berhasil menghemat anggaran sekitar Rp 40 triliun dan kebijakan ini dianggap sukses.

Seiring berjalanannya waktu, subsidi LPG semakin membebani anggaran, termasuk biaya impor bahan baku yang hampir 70% berasal dari impor. Data anggaran belanja negara pada tahun 2018 menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia mengalokasikan sekitar Rp 390 triliun untuk bantuan dan subsidi. Dari jumlah tersebut, hampir separuhnya, yaitu sekitar Rp 163 triliun, digunakan untuk subsidi energi yang mencakup BBM, listrik, dan LPG.

Subsidi LPG pada dasarnya ditujukan untuk masyarakat, namun kenyataannya, berdasarkan data tahun 2020, sekitar 12,41 juta rumah tangga miskin dan rentan masih menggunakan kayu bakar sebagai sumber energi memasak. Dari angka tersebut, sekitar 2,7 juta di antaranya adalah perempuan yang tidak memiliki akses ke LPG. Meski demikian, LPG 3 kg tetap menjadi pilihan utama masyarakat karena **tidak ada pembatasan yang diterapkan, yang merupakan kegagalan Pemerintah dalam mengontrol distribusinya**. Akibatnya, kelompok masyarakat dari berbagai golongan ekonomi, tetap memilih LPG 3 kg daripada LPG 12 kg. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2019, hampir **60% penerima subsidi LPG berasal dari masyarakat menengah ke atas**. Hal ini membuat tujuan Pemerintah untuk meringankan beban pengeluaran masyarakat ekonomi bawah agar mereka bisa menggunakan LPG tidak tercapai.



Sejak tahun 2007 hingga 2023, Pemerintah belum pernah menaikkan harga eceran tertinggi untuk subsidi LPG 3 kg, yang masih dijual dengan harga Rp 4.250 per kg. Sementara itu, kondisi eksternal seperti harga minyak dunia dan nilai tukar rupiah menyebabkan pemerintah harus mengeluarkan dana lebih besar untuk menutup biaya subsidi LPG.

Untuk mengatasi masalah ini, diperlukan reformasi kebijakan yang dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

- **Membatasi konsumsi LPG bersubsidi hanya untuk rumah tangga miskin dan rentan, serta memastikan distribusi yang tertutup sehingga hanya masyarakat yang berhak yang bisa membeli.** Pendataan yang akurat juga sangat diperlukan agar subsidi tepat sasaran;
- **Mengubah mekanisme subsidi dari subsidi harga menjadi subsidi langsung yang ditargetkan kepada rumah tangga miskin dan rentan.** Contoh dari mekanisme ini adalah Bantuan Langsung Tunai Pengalihan Subsidi Bahan Bakar Minyak (BLT BBM). Mekanisme ini dapat dilakukan melalui transfer bank atau non-bank. Namun, BLT ini juga masih memiliki masalah ketepatan sasaran, di mana terkadang dana yang diberikan digunakan untuk kebutuhan yang tidak sesuai dengan peruntukan yang dimaksud. Oleh karena itu, mekanisme pencairan subsidi perlu dipikirkan kembali agar dana subsidi benar-benar digunakan untuk pembelian LPG, listrik, atau energi lainnya, misalnya dengan menggunakan kartu atau aplikasi teknologi;

- Menjual LPG bersubsidi berdasarkan harga ekonomis, seperti LPG 12 kg non-subsidi, untuk menghilangkan disparitas harga. Selain itu, subsidi energi, termasuk LPG, perlu dipisahkan dari kondisi tertentu. Misalnya, jika masyarakat ingin mendapatkan subsidi listrik, mereka harus menjadi konsumen PLN, dan hal yang sama berlaku untuk LPG 3 kg. Subsidi energi perlu didorong untuk lebih fleksibel, sehingga masyarakat bisa memanfaatkan nilai subsidi untuk membeli berbagai komoditas energi tanpa terbatas pada PLN atau Pertamina; serta
- Merancang mekanisme kebijakan yang lebih baik dengan memperhatikan permasalahan akses energi. Mengatasi ketimpangan akses subsidi energi juga dapat mendukung transisi energi yang lebih berkelanjutan.



05. Pandangan Konsumen terhadap Pengurangan dan Pengalihan Subsidi Bahan Bakar Fosil

Untuk memahami keterkaitan subsidi bahan bakar fosil terhadap konsumen, penting untuk memahami lima pilar utama dalam gerakan konsumen, yaitu: peduli pada masyarakat (*caring the people*); melindungi alam dan lingkungan (*loving the earth*); memperjuangkan hak yang berlaku secara universal; memperjuangkan keadilan dalam sistem politik dan ekonomi yang memmarginalkan konsumen yang lemah dan miskin; serta menggalang kekuatan melalui energi masyarakat dengan berbagai upaya kolektif.

Subsidi energi pada dasarnya merupakan hak masyarakat yang dijamin dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, yang menyatakan bahwa masyarakat berhak mendapatkan subsidi⁴. Namun, subsidi ini tidak ditujukan untuk semua kalangan masyarakat, melainkan hanya untuk mereka yang tidak mampu secara ekonomi. Pada kenyataannya, subsidi bahan bakar fosil, khususnya untuk BBM dan LPG 3 kg, lebih banyak dinikmati oleh kelompok masyarakat ekonomi menengah ke atas. Di sisi lain, subsidi listrik relatif lebih tepat sasaran karena memiliki klasifikasi yang jelas. Sebagai contoh, kapasitas daya listrik 450 VA disediakan oleh PLN khusus untuk masyarakat ekonomi menengah ke bawah.

Meskipun demikian, subsidi bahan bakar fosil masih menghadapi berbagai kekurangan dalam implementasinya, antara lain: tidak adil secara ekonomi atau tidak tepat sasaran; mengorbankan kepentingan jangka panjang yang lebih strategis; memperbesar utang negara untuk menutup biaya subsidi; dan berdampak negatif terhadap lingkungan karena energi fosil meninggalkan jejak karbon yang tinggi dan memperburuk perubahan iklim. Sebagai alternatif, subsidi energi seharusnya berkeadilan, baik secara ekonomi maupun ekologis.

⁴ Pasal 7 Ayat 2 Undang-Undang No. 30 Tahun 2007: Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan bantuan atau subsidi bagi kelompok masyarakat tidak mampu untuk memperoleh akses energi.

Tujuan utama dari pemberian subsidi adalah untuk membantu dan mendukung masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk melihat perspektif masyarakat dalam kebijakan subsidi. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) pernah melakukan survei pada tahun 2020 yang mencakup dua aspek utama:

a. Perspektif terhadap Penggunaan BBM: Kesehatan, Lingkungan, dan Mesin

Survei dilakukan di beberapa kota dengan melibatkan 1.000 responden. Hasilnya menunjukkan bahwa masyarakat paling banyak mempertimbangkan aspek 'keandalan mesin' saat menggunakan BBM. Perspektif terhadap dampak lingkungan berada di urutan kedua, sementara aspek kesehatan menempati posisi terakhir. Temuan ini mengindikasikan bahwa literasi masyarakat terkait dampak BBM terhadap kesehatan dan lingkungan masih rendah, dan lebih banyak berfokus pada manfaat teknis BBM bagi mesin.



b. Pandangan Masyarakat terhadap Sumber Pembangkit Listrik

Survei ini dilakukan di Temanggung dan beberapa wilayah di Jawa Tengah. Hasilnya menunjukkan bahwa pengetahuan masyarakat tentang sumber pembangkit listrik, khususnya yang berbasis energi fosil, masih terbatas. Namun, mayoritas responden menyatakan bersedia beralih ke energi baru terbarukan (EBT) apabila sumber energi tersebut tersedia dan harganya terjangkau.

Temuan ini menunjukkan bahwa **masyarakat memiliki minat yang cukup besar untuk beralih ke EBT**. Oleh karena itu, pemerintah dapat memanfaatkan peluang ini dengan mulai mengalihkan subsidi energi fosil ke subsidi EBT. Tentu, hal ini perlu disertai dengan **insentif yang memadai untuk mendorong pengembangan EBT**. Namun demikian, pemerintah tetap perlu menjaga hak masyarakat, khususnya kelompok ekonomi bawah, untuk tetap mendapatkan akses terhadap energi dengan harga yang terjangkau.



06. Hasil Diskusi

Diskusi ini juga memunculkan beberapa poin penting terkait mengenai penerapan subsidi energi yang seharusnya. Beberapa poin tersebut adalah:

A. Pentingnya Timeline Terkait dengan Upaya Penghapusan Subsidi Bahan Bakar Fosil

Hingga saat ini, **Pemerintah Indonesia belum memiliki timeline yang jelas terkait penghapusan subsidi bahan bakar fosil**. Fokus kebijakan lebih diarahkan pada pendekatan responsif terhadap perkembangan situasi, dengan mempertimbangkan berbagai faktor eksternal. Sebagai contoh, dalam konteks LPG, Pemerintah dapat mempertimbangkan pemanfaatan batu bara lokal yang selama ini belum termanfaatkan secara optimal. Batu bara tersebut dapat diklasifikasi dan dikonversi menjadi LPG, sehingga dapat mengurangi ketergantungan terhadap impor bahan bakar LPG.

B. Alokasi Subsidi Bahan Bakar Fosil agar Menjadi Lebih Tepat Sasaran

Agar subsidi bahan bakar fosil lebih tepat sasaran, penting untuk menentukan apakah subsidi ditujukan untuk barang atau langsung kepada individu. **Jika subsidi masih berbasis pada barang, maka potensi penyimpangan dan ketidaktepatan sasaran akan lebih besar. Sebaliknya, jika subsidi diarahkan kepada individu – dengan tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat – maka akurasi penyaluran dapat lebih terjaga.** Tentu saja, hal ini membutuhkan sistem pendataan yang akurat serta dukungan teknologi. Saat ini, sebagian besar masyarakat sudah menggunakan ponsel pintar, sehingga kebijakan subsidi dapat berbasis pada aplikasi digital. Contohnya adalah penggunaan aplikasi MyPertamina untuk pembayaran non-tunai dalam pembelian BBM, termasuk BBM bersubsidi. Dengan demikian, teknologi dapat menjadi instrumen penting dalam pengendalian dan penyaluran subsidi secara lebih efektif.

C. Subsidi Bahan Bakar Fosil bagi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM)

Subsidi bahan bakar fosil, termasuk subsidi LPG, memberikan manfaat signifikan bagi pelaku UMKM. Oleh karena itu, diharapkan subsidi ini tetap dapat dilanjutkan dengan penguatan mekanisme penyaluran agar lebih tepat sasaran. Salah satu upaya yang dapat mendukung keberlanjutan tersebut adalah melalui pendataan UMKM secara menyeluruh. Sejak tahun 2022, Pemerintah telah melakukan pendataan lengkap terhadap UMKM, yang ke depannya diharapkan menghasilkan data tunggal. Data ini akan sangat berguna untuk memastikan subsidi benar-benar diterima oleh pelaku UMKM yang berhak.

D. Dampak Pengalihan Subsidi Bahan Bakar Fosil terhadap Kesehatan

Salah satu aspek penting namun masih kurang menjadi perhatian dalam wacana reformasi subsidi energi adalah dampak kesehatan dari pergeseran subsidi bahan bakar fosil ke energi baru dan bersih. Penggunaan bahan bakar fosil telah terbukti berdampak buruk terhadap kesehatan manusia, terutama melalui peningkatan risiko penyakit kardiovaskular, infeksi saluran pernapasan akut (ISPA), dan penyakit tidak menular lainnya. Oleh karena itu, **reformasi subsidi seharusnya tidak hanya dipandang dari sudut pandang ekonomi dan fiskal, tetapi juga dari perspektif kesehatan masyarakat**. Pengalihan subsidi ke energi bersih dapat memperbaiki kualitas udara dan lingkungan, yang pada gilirannya meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, khususnya kelompok rentan.

E. Mengarusutamakan Pengalihan Kebijakan Subsidi Bahan Bakar Fosil

Subsidi bahan bakar fosil menghadirkan paradoks kebijakan. Di satu sisi, sebagian besar manfaat subsidi justru dinikmati oleh kelompok ekonomi menengah ke atas – mereka yang memiliki kendaraan pribadi roda dua maupun roda empat. Namun di sisi lain, kebijakan penyesuaian harga BBM berdampak luas terhadap seluruh lapisan masyarakat, termasuk mereka yang tidak memiliki kendaraan, melalui kenaikan harga barang kebutuhan pokok. Kendati demikian, pengalihan kebijakan subsidi bahan bakar fosil tetap perlu dilakukan demi keberlanjutan fiskal, keadilan sosial, dan transisi energi yang berkelanjutan.

Untuk mendukung proses ini, **edukasi publik** menjadi krusial. **Pemerintah perlu membangun pemahaman masyarakat bahwa subsidi energi fosil bukan merupakan prestasi dalam menjaga harga murah, tetapi merupakan beban jangka panjang yang merugikan lingkungan, kesehatan, dan keadilan sosial.** Edukasi ini tidak perlu selalu teknis atau rinci, melainkan cukup dengan menyampaikan dampak umum dan manfaat dari reformasi subsidi. Strategi komunikasi juga dapat diperkuat dengan melibatkan kelompok masyarakat sipil, seperti organisasi keagamaan Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama (NU), untuk menjangkau lapisan masyarakat hingga tingkat akar rumput.

Pemerintah sendiri telah mulai menjalankan inisiatif edukasi publik, salah satunya melalui Kementerian Keuangan yang mengaktifkan peran fungsi ekonomi regional. Fungsi ini tidak hanya menyampaikan kebijakan, tetapi juga menjadi sarana menyerap aspirasi dari daerah, sehingga kebijakan pusat dapat lebih kontekstual dan tidak terkesan hanya berpihak pada kota-kota besar. Selain edukasi, konsistensi dalam komunikasi publik sangat penting. Keteguhan Pemerintah dalam menyampaikan arah kebijakan yang sama dari waktu ke waktu akan membangun kepercayaan masyarakat. Di sisi lain, perlindungan dan mitigasi dampak sosial juga perlu disiapkan dengan matang agar masyarakat merasa aman dan terlindungi dalam proses transisi. **Kehadiran negara dalam bentuk jaminan sosial dan penguatan perlindungan sosial merupakan elemen kunci dalam memastikan pengalihan subsidi berjalan adil dan diterima publik.**

F. Subsidi untuk Mendorong Transisi Energi

Pemerintah Indonesia telah menunjukkan komitmen dalam mendorong transisi energi. Namun, jika dukungan terhadap transisi energi hanya difokuskan pada pemberian subsidi, pendekatan tersebut dinilai belum cukup memadai. **Transisi energi membutuhkan kebijakan yang lebih komprehensif dan beragam, yang mencakup insentif fiskal, mekanisme pembiayaan inovatif, dukungan regulasi, serta koordinasi lintas sektor.**

Transisi energi juga tidak dapat dilakukan dengan pendekatan business as usual, seperti sekadar membangun pembangkit energi terbarukan tanpa strategi pembiayaan yang matang. Hal ini juga berlaku dalam konteks percepatan pensiun dini Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU). Misalnya, untuk mempercepat penghentian operasi PLTU Suralaya yang saat ini mendekati akhir masa operasionalnya, dibutuhkan kompensasi bagi PLN sebagai pemilik aset. Kompensasi ini diberikan untuk menutup potensi pendapatan yang hilang akibat pengurangan masa operasional. Proses ini tentu membutuhkan anggaran yang besar dan memerlukan dukungan fiskal serta kelembagaan yang kuat dari Pemerintah Indonesia.



G Kesiapan Indonesia terhadap Pengalihan Subsidi Bahan Bakar Fosil

Secara konseptual, subsidi adalah instrumen ekonomi yang bersifat opsional. Oleh karena itu, penerapan kebijakan subsidi seharusnya dilandasi oleh rasionalitas yang jelas, termasuk dalam penentuan tujuan, sasaran penerima, dan jangka waktu pelaksanaan subsidi tersebut. **Dalam konteks transisi energi, perlu ditentukan kapan subsidi bahan bakar fosil akan mulai dikurangi dan kapan akan dihentikan sepenuhnya.** Sebagai ilustrasi, penghentian subsidi dapat dilakukan secara bertahap seiring dengan meningkatnya kapasitas dan keterjangkauan energi terbarukan.

Selain itu, penting pula mempertimbangkan alternatif energi yang tersedia. Untuk gas LPG 12 kg, beberapa pilihan yang dapat digunakan antara lain adalah penggunaan jaringan gas rumah tangga, kompor induksi, atau bioenergi seperti dietil eter. Sementara itu, untuk LPG 3 kg yang menyasar kelompok rentan, dibutuhkan upaya lebih sistematis dan strategis agar peralihan subsidi berjalan adil dan tidak menimbulkan beban tambahan bagi masyarakat miskin.

Kesiapan Indonesia dalam melakukan **reformasi subsidi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi konsumen dan sisi pemerintah.** Dari sisi konsumen, terdapat indikasi kesiapan yang relatif lebih tinggi. Masyarakat menyadari bahwa Indonesia telah memiliki komitmen terhadap pengendalian perubahan iklim di tingkat global, termasuk target penurunan emisi GRK. Hal ini menciptakan harapan agar kebijakan subsidi energi turut selaras dengan komitmen tersebut.

Sementara itu, kesiapan dari sisi Pemerintah masih menghadapi tantangan struktural yang cukup kompleks. Reformasi subsidi bahan bakar fosil bukan hanya soal kapan subsidi dihentikan, tetapi menyangkut persoalan laten yang berkaitan dengan kemampuan fiskal, tata kelola data, resistensi politik, dan kepentingan jangka pendek. **Pemerintah perlu menyeimbangkan antara 'kemampuan' dan 'kemauan' dalam mereformasi subsidi, yakni antara kapasitas untuk melakukan reformasi dan keberanian untuk melaksanakannya secara nyata.**





Indonesia
Research
Institute for
Decarbonization

Indonesia Research Institute for Decarbonization (IRID) adalah sebuah lembaga *think tank* di Indonesia yang yang berfokus pada upaya-upaya dekarbonisasi dan mendorong realisasi masyarakat berketangguhan iklim dan rendah karbon di Indonesia. Melalui analisis legal dan kebijakan, advokasi kebijakan serta peningkatan kapasitas, IRID menjalin kemitraan strategis dengan berbagai pemangku kepentingan dan pemangku keahlian, termasuk pemerintah, swasta, akademisi, media, dan kelompok masyarakat sipil, untuk mencari rekomendasi dan solusi yang relevan dan dapat diwujudkan (*doable*) demi mendukung pembuatan kebijakan yang efektif.

 <https://irid.or.id>

Tetap terhubung dengan kami di:

  Indonesia Research Institute for Decarbonization
  Irid_ind