



Accountability Paper

PERMASALAHAN DAN TANTANGAN TRANSFORMASI KEBIJAKAN SUBSIDI LPG 3 KILOGRAM

Tim Komisi VII, Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara

Vita Puji Lestari

Nuzul Azmi

Sekar Prabuwangi Arizky

April 2022

Abstrak: Pemerintah terus berupaya melakukan transformasi kebijakan subsidi *Liquefied Petroleum Gas* (LPG) yang lebih tepat sasaran salah satunya dengan mengubah skema subsidi LPG menjadi berbasis perorangan dari semula berbasis komoditas. LPG sendiri merupakan bahan bakar vital yang hingga kini banyak dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia terutama sejak diberlakukannya program konversi dari minyak tanah ke LPG tabung 3 kg pada tahun 2007. Meskipun pada beberapa tahun awal pelaksanaan, program tersebut telah mampu berkontribusi terhadap penghematan subsidi energi, namun akibat permintaan LPG yang terus meningkat tanpa didukung kapasitas produksi dalam negeri yang memadai mengakibatkan defisit semakin besar dan perlu ditutupi melalui impor sehingga berpotensi membebani APBN. Salah satu upaya Pemerintah dalam melakukan transformasi kebijakan subsidi LPG adalah dengan memanfaatkan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). Namun implementasi rencana transformasi kebijakan subsidi LPG tabung 3 kg ini tidak terlepas dari berbagai tantangan dan permasalahan baik terkait basis data penerima manfaat, pelaksanaan di lapangan, penegakan aturan penyaluran subsidi, serta efektivitas monitoring dan pengawasan. Transformasi kebijakan tersebut juga memunculkan kekhawatiran khususnya golongan miskin, rentan miskin, dan pelaku usaha mikro yang terdampak khususnya terkait dengan potensi kenaikan beban pengeluaran untuk konsumsi energi dan *multiplier effect* yang ditimbulkan dari kenaikan harga tersebut.

Kata Kunci: Subsidi, LPG tabung 3 kg, Kebijakan

PENDAHULUAN

Liquefied Petroleum Gas (LPG) merupakan bahan bakar vital yang banyak dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia terutama sejak diberlakukannya program konversi dari minyak tanah ke LPG tabung 3 kg pada tahun 2007 sebagaimana diamanatkan dalam Perpres Nomor 104 Tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga LPG tabung 3 kilogram. Kebijakan konversi minyak tanah menjadi LPG tabung 3 kg tersebut merupakan salah satu kebijakan pengelolaan energi nasional yang bertujuan untuk menjamin pengadaan dan penyediaan bahan bakar di dalam negeri melalui diversifikasi energi untuk mengurangi ketergantungan terhadap BBM jenis minyak tanah, meringankan beban keuangan negara melalui pengurangan subsidi BBM, meminimalisir minyak tanah bersubsidi yang disalahgunakan, serta menyediakan bahan bakar yang lebih efisien dan ramah lingkungan dibanding minyak tanah (Ditjen Migas, 2014).

Selama tiga tahun awal pelaksanaan program konversi minyak tanah ke LPG tabung 3 kg, Ditjen Migas menyebutkan bahwa program tersebut telah memberikan penghematan subsidi negara adalah sebesar Rp5,53 triliun pada tahun 2008; Rp6,92 triliun pada tahun 2009; dan Rp14,38 triliun pada tahun 2010 (Ditjen Migas, 2014). Namun, seiring meningkatnya konsumsi masyarakat, kebijakan subsidi energi menjadi salah satu kebijakan yang dilematis bagi pemerintah karena kebijakan tersebut di satu sisi menjadi beban fiskal yang sangat signifikan bagi pemerintah namun di sisi lain sangat berpengaruh terhadap kehidupan perekonomian masyarakat khususnya rumah tangga miskin. Realisasi penyaluran dan pendistribusian LPG tabung 3 kg terus mengalami peningkatan disebabkan pertumbuhan jumlah penduduk, peningkatan target sasaran penerima, dan adanya program konversi. Kebutuhan LPG tahun 2007 awalnya sebanyak 0,033 juta metrik ton, kemudian dari tahun ke tahun mengalami peningkatan hingga pada tahun 2021, volume LPG tabung 3 kg yang dialokasikan mencapai 7,5 juta metrik ton. Peningkatan produksi LPG dalam negeri yang tidak mampu mengimbangi peningkatan konsumsi tersebut menimbulkan *gap* yang harus ditutup melalui impor. Kebutuhan impor yang semakin tinggi dari tahun ke tahun berdampak pada beban anggaran Pemerintah yang semakin besar dan ketergantungan terhadap impor yang semakin tinggi pula. Belanja Subsidi LPG bersubsidi juga mengalami peningkatan setiap tahun yakni mencapai Rp69.604,6 miliar atau sebesar 31,03% dari total nilai subsidi tahun 2019 (BPK RI, 2020).

Namun, subsidi energi dinilai cenderung lebih banyak memberi keuntungan pada kelompok menengah ke atas dimana Dartanto dalam studinya (2013) menyebutkan bahwa sejak tahun 1998 sampai 2013, lebih dari 70% subsidi bahan bakar justru dinikmati oleh 30% kelompok masyarakat berpenghasilan menengah ke atas (Ramadhan, 2020). Permasalahan ketidaktepatan sasaran dalam proses pendistribusian BBM dan LPG tabung 3 kg mengakibatkan peruntukan subsidi menjadi tidak efektif. Permasalahan kebijakan subsidi energi yang tidak tepat sasaran kemudian menciptakan ketimpangan ekonomi yang semakin besar dan semakin sulit dikontrol. Munculnya permasalahan tersebut menandakan adanya permasalahan sistemik terkait basis data penerima manfaat, pelaksanaan di lapangan, penegakan aturan penyaluran subsidi, serta efektivitas monitoring dan pengawasan. Selain itu, isu strategis lainnya adalah terkait belum adanya penegasan kriteria konsumen baik rumah tangga maupun usaha mikro yang berhak memperoleh LPG bersubsidi dan berapa besaran subsidi yang dapat diterima, adanya program konversi BBM ke LPG (khusus nelayan dan petani) yang dilaksanakan setiap tahun dengan rata-rata jumlah paket baru berkisar 25.000-35.000 paket, harga LPG PSO yang tidak mengalami kenaikan sejak tahun 2007 hingga tahun 2020 mengakibatkan *gap* antara harga LPG PSO dan LPG Non PSO mencapai Rp5.368/kg (126% terhadap harga LPG PSO), dan kenaikan harga minyak dunia yang tidak bisa diprediksi.

Untuk menjawab berbagai permasalahan tersebut, pemerintah terus berupaya melakukan transformasi kebijakan subsidi LPG yang lebih tepat sasaran salah satunya dengan mengubah skema subsidi LPG dari semula berbasis komoditas menjadi berbasis perorangan, salah satunya dengan memanfaatkan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dalam rangka meningkatkan pengendalian subsidi yang secara fokus menyangkut masyarakat miskin dan rentan. Lebih lanjut, kajian ini akan

menguraikan gambaran umum mengenai subsidi LPG tabung 3 kg meliputi dasar hukum terkait PSO dan subsidi LPG tabung 3 kg, permasalahan tata kelola LPG tabung 3 kg, alokasi anggaran dan realita penggunaan LPG bersubsidi, serta upaya dan tantangan mewujudkan kebijakan transformasi subsidi energi yang tepat sasaran.

DASAR HUKUM

Kebijakan penugasan penyediaan dan pendistribusian JBT dan LPG tabung 3 kg (*Public Service Obligation/PSO*) didasarkan pada UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dimana disebutkan bahwa *“penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi didasarkan pada asas ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum, serta berwawasan lingkungan”*. Lebih lanjut, kebijakan PSO untuk LPG tabung 3 kg bersubsidi ditetapkan dalam Perpres No. 104 Tahun 2007 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga *Liquified Petroleum Gas* tabung 3 kg. Perpres tersebut merupakan suatu regulasi teknis yang diterbitkan untuk mengurangi beban subsidi BBM dan menjamin penyediaan bahan bakar di dalam negeri.

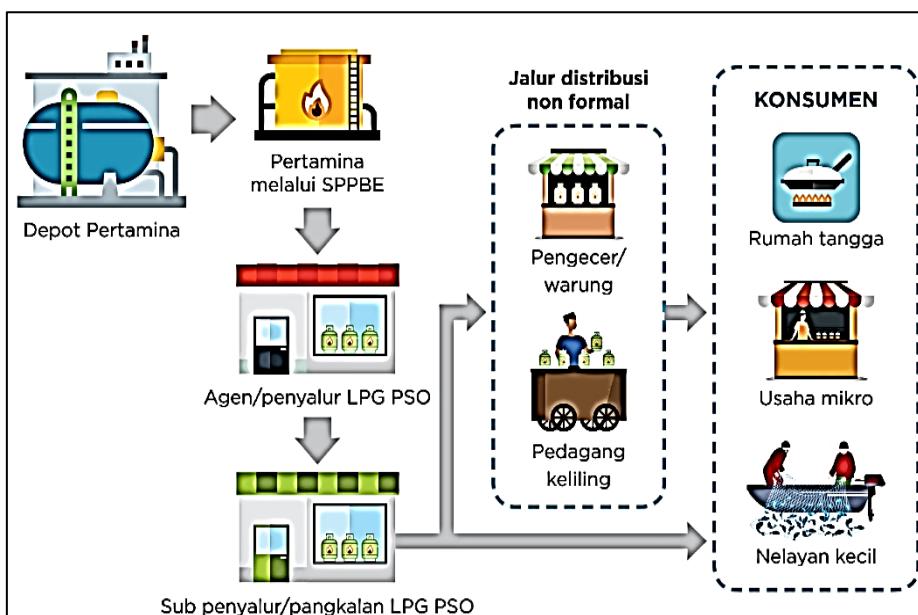
Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi, pada Pasal 3 huruf f disebutkan bahwa salah satu tujuan pengelolaan energi adalah *“tercapainya peningkatan akses masyarakat yang tidak mampu dan/atau yang tinggal di daerah terpencil terhadap energi untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata diantarnya melalui penyediaan bantuan untuk meningkatkan ketersediaan energi kepada masyarakat tidak mampu maupun melalui pembangunan infrastruktur energi untuk daerah belum berkembang sehingga dapat mengurangi disparitas antar daerah”*. Lebih lanjut Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa *“harga energi ditetapkan berdasarkan nilai keekonomian berkeadilan”*, dan pada ayat (2) disebutkan bahwa baik *“Pemerintah maupun Pemerintah Daerah menyediakan dana subsidi untuk kelompok masyarakat tidak mampu”*.

ALOKASI ANGGARAN DAN REALITA PENGGUNAAN LPG BERSUBSIDI

Di dalam Perpres No. 104 Tahun 2007, disebutkan bahwa penyediaan dan pendistribusian LPG tabung 3 kg pada awalnya hanya diperuntukan bagi rumah tangga dan usaha mikro yang dilaksanakan pada daerah tertentu dalam wilayah NKRI secara bertahap. Kemudian sejak diterbitkannya Perpres No. 126 Tahun 2015, peruntukan LPG tabung 3 kg diperluas untuk kapal perikanan nelayan kecil.

Penyediaan dan pendistribusian atas volume kebutuhan tahunan LPG tabung 3 kg dilaksanakan oleh Badan Usaha penerima penugasan. Lebih lanjut, pada Permen ESDM No. 26 Tahun 2009 tentang Penyediaan dan Pendistribusian *Liquefied Petroleum Gas* Pasal 16 ayat (1) mengatur bahwa *“Badan Usaha pemegang Izin*

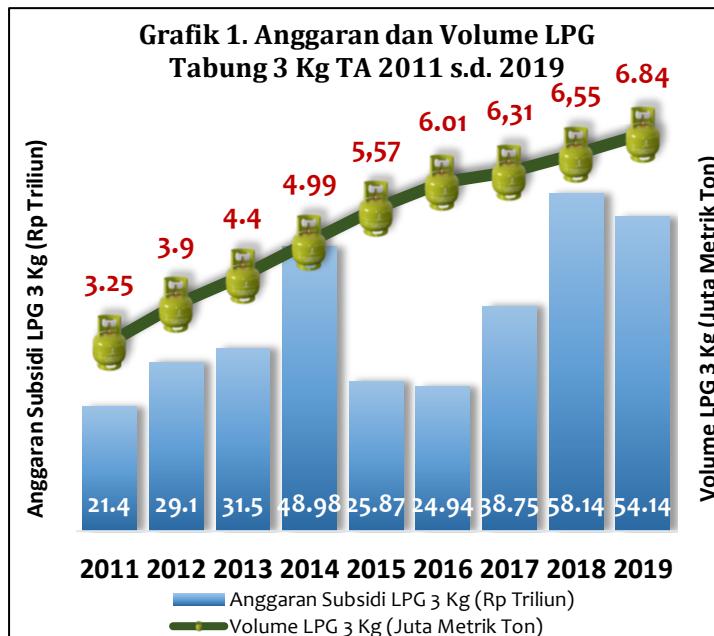
Gambar 1. Rantai Distribusi LPG Tabung 3 Kg Bersubsidi



Sumber: Publikasi TNP2K, 2021

Usaha Niaga LPG dalam menunjuk penyalur LPG wajib mengutamakan koperasi, usaha kecil, dan/atau badan usaha swasta nasional yang terintegrasi berdasarkan perjanjian kerja sama. Kemudian pada lampiran Kepmen ESDM No. 0298.K/10/DJM.S/2018 tentang Penugasan PT Pertamina (Persero) dalam Penyediaan dan Pendistribusian Isi Ulang *Liquefied Petroleum Gas* Tabung 3 Kilogram Tahun 2019 Nomor (15), menyebutkan bahwa PT

Pertamina (Persero) "Melakukan penataan dan registrasi subpenyalur (pangkalan) melalui penyalur (agen) dalam rangka monitoring pendistribusian Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 Kilogram." Gambar 1 di atas, menjelaskan rantai distribusi LPG tabung 3 kg bersubsidi yang terdiri dari 5 (lima) lini mulai dari Depot Pertamina, Stasiun Pengangkutan dan Pengisian Bulk LPG (SPPBE), Agen/Penyalur LPG PSO, Sub Penyalur/Pangkalan/Sub Agen, hingga kemudian ke konsumen akhir. Meskipun ketentuan mengenai penyediaan dan pendistribusian LPG tabung 3 kg bersubsidi telah diatur oleh regulasi kementerian teknis terkait, namun pada pelaksanaan di lapangan ditemukan adanya jalur distribusi non formal yakni penyaluran LPG tabung 3 kg bersubsidi melalui pengecer (warung/pedagang keliling).



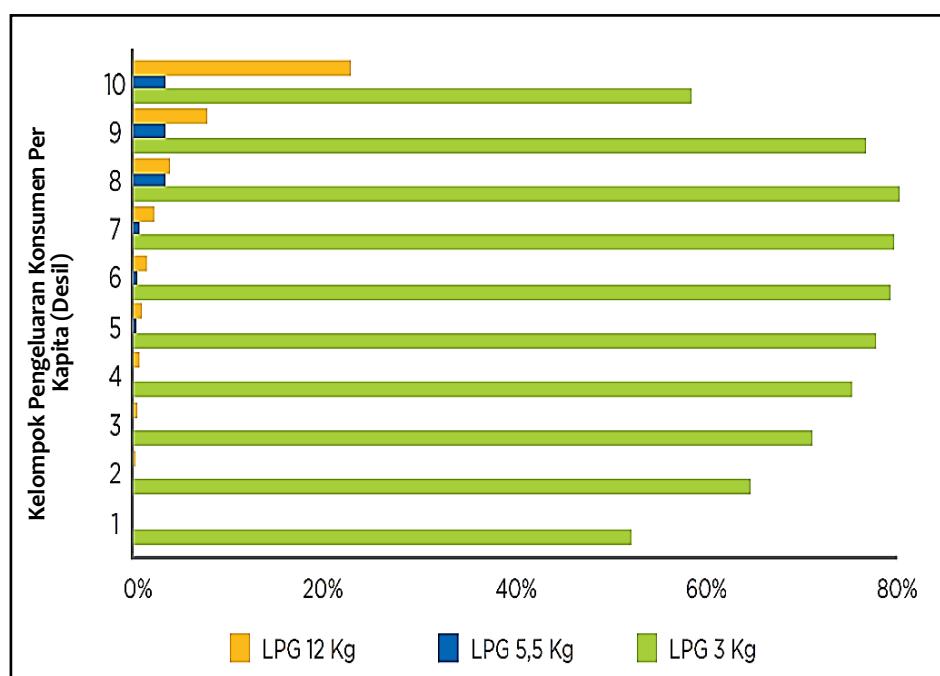
Sumber: Kementerian ESDM dan BKF Kemenkeu dalam Kajian TNP2K, 2021

Berdasarkan Grafik 2 berikut, diketahui jika masyarakat masih lebih memilih menggunakan LPG tabung 3 kg dibandingkan LPG tabung 5 kg ataupun LPG tabung 12 kg. Penggunaan LPG tabung 3 kg bersubsidi ditemukan pada seluruh kelompok pengeluaran (desil 1 s.d. 10). Bahkan, sebanyak 60% hingga 80% masyarakat dalam kelompok tingkat kesejahteraan menengah ke atas (desil 7 s.d. desil 10) diketahui masih menggunakan LPG tabung 3 kg bersubsidi, sedangkan LPG non subsidi hanya digunakan tidak lebih dari 40% masyarakat pada tiap kelompok pengeluaran (TNP2K, 2021).

Besarnya proporsi penggunaan LPG tabung 3 kg menggambarkan tingginya preferensi masyarakat terhadap konsumsi LPG tabung 3 kg yang merupakan LPG bersubsidi. Hal tersebut juga menunjukkan jika LPG tabung 3 kg tidak hanya dikonsumsi oleh masyarakat ekonomi terbawah, melainkan juga dinikmati oleh sebagian masyarakat yang

Sejak tahun 2011 sampai dengan tahun 2019, baik anggaran subsidi maupun volume LPG tabung 3 kg menunjukkan tren yang meningkat sebagaimana ditunjukkan oleh Grafik 1 berikut. Angka tersebut diperkirakan akan terus mengalami peningkatan seiring dengan meningkatnya konsumsi energi dan kenaikan harga bahan baku yang kemudian akan berimbas pada semakin beratnya beban fiskal akibat subsidi. Desain awal kebijakan subsidi LPG dilakukan berbasis satuan komoditas/barang dimana untuk LPG bersubsidi menggunakan tabung 3 kg sedangkan untuk LPG tabung 5 kg dan 12 kg merupakan LPG non subsidi. Dengan demikian, masyarakat memiliki kebebasan untuk memilih jenis LPG yang akan dikonsumsi.

Grafik 2. Proporsi Penggunaan LPG Tabung 3 Kg, 5 Kg, dan 12 Kg



Sumber: Susenas 2018 BPS dalam TNP2K, 2019

berada dalam kategori mampu. Subsidi berbasis komoditas/barang terbukti memunculkan “*inclusion error*” yakni terdapat individu/kelompok masyarakat yang sebenarnya tidak masuk dalam kriteria penerima subsidi LPG, namun menerima manfaat dari keberadaan subsidi LPG tersebut.

Beberapa dampak negatif pelaksanaan kebijakan subsidi energi yang tidak tepat sasaran antara lain: 1) Kenaikan harga dan inflasi dimana maraknya rantai distribusi non formal mengakibatkan harga LPG bersubsidi semakin tinggi di tingkat pengecer dan konsumen akhir. Tingginya harga LPG bersubsidi di tingkat konsumen akhir juga mengakibatkan pemberian subsidi menjadi tidak efektif khususnya bagi pengguna target; 2) Terjadinya kelangkaan barang yang dapat mendorong praktik penimbunan dan pengoplosan LPG bersubsidi. Variasi harga LPG di tingkat pengecer yang tinggi menunjukkan adanya deviasi/selisih harga terhadap HET yang telah ditetapkan. Selain itu, semakin besarnya selisih harga antara LPG bersubsidi dengan LPG non subsidi memicu terjadinya tindakan pengoplosan dan penimbunan yang menyebabkan LPG bersubsidi menjadi langka dan harga di konsumen akhir semakin mahal. Oleh karena itu, akuntabilitas kinerja pemberian subsidi perlu diperbaiki agar efektifitas kebijakan pemberian subsidi dapat tercapai dan efisiensi penggunaan APBN dapat ditingkatkan.

PERMASALAHAN TATA KELOLA LPG TABUNG 3 KILOGRAM BERSUBSIDI

Hampir setiap tahun anggaran, BPK RI telah melakukan pemeriksaan salah satunya terkait pendistribusian dan perhitungan subsidi LPG tabung 3 kilogram pada Badan Usaha penerima penugasan. Dalam pemeriksaan tersebut, BPK RI mengidentifikasi sejumlah kelemahan dan permasalahan dalam sistem pengendalian internal pelaksanaan distribusi dan perhitungan subsidi LPG tabung 3 kg, antara lain:

- Belum optimalnya fungsi pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh *Domestic Gas/Manajer Retail Sales* atas penyaluran LPG tabung 3 kg mengakibatkan masih ditemukannya permasalahan penyalur LPG tabung 3 kg yang tidak mematuhi ketentuan perjanjian keagenan dengan tidak melakukan perikatan dengan sub penyalurnya, penyalur menerima penyaluran pada masa sanksi, penyaluran LPG tabung 3 kg oleh sub penyalur ke pengecer dan bukan ke konsumen akhir yang melebihi 50% omzet penjualannya, dan *outlet* penyalur menyalurkan LPG tabung 3 kg kepada pengecer. Sejumlah permasalahan tersebut mengakibatkan penyaluran LPG tabung 3 kg tidak tepat sasaran, dan penatausahaan penyaluran LPG tabung 3 kg tidak tertib serta tidak dapat dipertanggungjawabkan.
- Belum diterapkannya sistem pendistribusian tertutup LPG tertentu oleh Pemerintah maupun Badan Usaha penerima penugasan mengakibatkan penyaluran LPG tabung 3 kg tepat sasaran sulit diwujudkan. Bentuk pengendalian yang dilakukan oleh Badan Usaha penerima penugasan salah satunya adalah dengan mewajibkan sub penyalur melakukan pencatatan penyaluran dalam *logbook* yang diharapkan dapat digunakan untuk mengidentifikasi jenis konsumen pengguna dan realisasi penyaluran LPG tabung 3 kg. Meski demikian, kurangnya kualitas dan kuantitas sumber daya untuk mendukung penatausahaan penyaluran LPG tabung 3 kg mengakibatkan pencatatan yang dilakukan oleh lembaga penyalur dan sub penyalur masih belum tertib sehingga penyaluran LPG tabung 3 kg tidak dapat diyakini/dipertanggungjawabkan.
- Belum meratanya jumlah dan persebaran sub penyalur/pangkalan LPG tabung 3 kg yang lokasinya mudah diakses konsumen pengguna sehingga berpotensi memunculkan pengecer LPG.
- Belum adanya suatu sistem informasi yang memadai untuk menghasilkan laporan realisasi penyaluran BBM dan LPG tabung 3 kg yang andal dan relevan. Sistem informasi yang ada saat ini belum mampu menyajikan penyaluran per transaksi kepada konsumen pengguna ataupun terintegrasi dengan data stok penyalur/sub penyalur.

Litbang KPK pada tahun 2019 juga telah melakukan kajian mengenai Sistem Tata Kelola Program Subsidi LPG tabung 3 kg. Di dalam kajian tersebut, KPK RI mengidentifikasi bahwa kelemahan tata kelola LPG tabung 3 kg bersubsidi mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

- Pada aspek perencanaan, diketahui terdapat sejumlah permasalahan antara lain: 1) Ketidakjelasan terkait kriteria pengguna LPG tabung 3 kg bersubsidi dimana tidak terdapat kriteria maupun definisi yang spesifik terkait masyarakat miskin yang berhak menerima subsidi maupun jenis usaha mikro yang masuk kategori penerima subsidi, serta diserahkannya penentuan kriteria usaha mikro tersebut ke pangkalan;

- 2) Penetapan kuota daerah penerima LPG tabung 3 kg bersubsidi belum akuntabel dimana usulan kuota dari daerah tidak didasarkan pada data yang valid; dan 3) Semakin besarnya disparitas antara Harga Jual Eceran (HJE) dengan Harga Patokan (HP).
- Pada aspek pelaksanaan dan pengawasan, diketahui terdapat sejumlah permasalahan antara lain:
 - 1) Sistem pengawasan distribusi masih lemah akibat kurangnya pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Usaha Penerima Penugasan maupun agen kepada pangkalan sehingga banyak ditemukan pangkalan yang tidak tertib mengisi *logbook*. Penerapan sanksi yang kurang tegas juga mengakibatkan lemahnya mekanisme pengawasan pendistribusian LPG tabung 3 kg sehingga masih ditemukannya penjualan LPG di atas HET; 2) Lemahnya kontrol dalam penetapan HET dimana tidak terdapat ketentuan yang mengatur bagaimana pemda menetapkan HET, Kementerian ESDM juga tidak melakukan evaluasi atas HET Pemda, minimnya pengawasan oleh Badan Usaha penerima penugasan kepada pangkalan, dan HET tidak dievaluasi secara berkala; 3) Pengaturan zonasi distribusi LPG PSO tidak optimal dimana pembagian alokasi LPG bersubsidi ditentukan oleh Kementerian ESDM didasarkan pada usulan kebutuhan per kabupaten/kota. Namun, adanya penentuan alokasi per daerah tersebut menimbulkan permasalahan operasional dimana jika terjadi kekurangan persediaan LPG bersubsidi di suatu daerah, maka tidak secara otomatis dapat dipenuhi oleh daerah lain yang mengalami kelebihan persediaan LPG bersubsidi meskipun daerah tersebut lokasinya berdekatan; 4) Tidak jelasnya proporsi distribusi untuk pengecer dari pangkalan. Semakin besar persentase LPG bersubsidi yang disalurkan kepada pengecer maka harga LPG semakin tidak terkontrol di tingkat pengguna akhir; dan 5) Adanya peraturan perluasan pengguna LPG yang tidak sejalan dengan arah kebijakan konversi.

Berdasarkan berbagai permasalahan tersebut, Litbang KPK merumuskan beberapa rekomendasi antara lain mendorong Pemerintah untuk melakukan perubahan kebijakan dari subsidi berbasis komoditas menjadi bantuan langsung (*targeted subsidy*) dalam bentuk bantuan langsung tunai (*cash transfer*), memanfaatkan Basis Data Terpadu (BDT)/DTKS yang memiliki NIK dalam menetapkan target penerima subsidi LPG tabung 3 kg, mendorong Pemerintah untuk mengevaluasi inisiatif seperti kebijakan perluasan sektor pengguna LPG bersubsidi bagi nelayan sasaran, memperbaiki basis data untuk target penerima UMKM, dan pendataan ulang biometri pengguna LPG bersubsidi untuk implementasi *FinTech* dalam sistem distribusi tertutup.

Kajian yang dilakukan oleh Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Kemenkeu pada tahun 2020 juga mengungkapkan sejumlah permasalahan terkait subsidi LPG tabung 3 kg baik dari sisi desain kebijakan, pengelolaan anggaran, maupun distribusi. Pada desain kebijakan, diketahui jika penentuan target sasaran penerima subsidi masih lemah, data penerima subsidi LPG tabung 3 kg yang kredibel tidak tersedia, dan belum disesuaikannya Harga Jual Eceran LPG bersubsidi sejak dilaksanakannya program konversi. Pada aspek pengelolaan anggaran, diketahui terdapat permasalahan ketidaksesuaian antara kuota yang dialokasikan dengan konsumsi aktual, ketidakpastian dalam menentukan kebutuhan anggaran, dan beban fiskal yang diproyeksikan semakin membesar. Pada aspek pendistribusian, diketahui terdapat permasalahan distribusi dan kompetisi LPG bersubsidi di pasar yang masih terbatas, pengendalian dan pemantauan distribusi LPG tabung 3 kg yang belum optimal, terdapat *inclusion error* dalam penetapan penerima manfaat, dan variasi harga yang cukup tinggi di tingkat pengecer.

Untuk itu, Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Kemenkeu merumuskan beberapa rekomendasi kebijakan diantaranya melakukan transformasi kebijakan subsidi LPG tabung 3 kg mencakup pemberlakuan harga LPG tunggal mengikuti harga keekonomiannya, desain kebijakan subsidi LPG berubah menjadi berbasis transfer langsung kepada penerima yang berhak, dan mempertajam target sasaran penerima diawali kelompok rumah tangga hingga penguatan basis data untuk status pekerjaan khususnya bagi pelaku usaha mikro, petani, dan nelayan. Kemudian, penentuan besaran subsidi yang diberikan harus cukup untuk mengkompensasi penurunan daya beli target penerima yang terdampak perubahan kebijakan.

Lebih lanjut, pandemi Covid-19 yang melanda hampir seluruh negara di dunia selama beberapa tahun terakhir telah berdampak pada seluruh aspek kehidupan masyarakat termasuk aspek ekonomi. Dampak ekonomi akibat pandemi tersebut salah satunya berdampak pada penurunan daya beli masyarakat baik individu maupun usaha mikro akibat hilang atau turunnya sumber pendapatan masyarakat. Penurunan daya

beli tersebut juga mempengaruhi pola konsumsi energi di masyarakat. Menurut data penjualan produk ritel PT Pertamina (Persero) Tahun 2020, penjualan LPG tabung 3 kg (LPG PSO) tahun 2020 mencapai 7,16 juta KL meningkat dibanding tahun 2019 yang hanya sebesar 6,86 Juta KL. Sementara itu, untuk penjualan LPG Non PSO tahun 2020 mencapai 0,81 Juta KL atau mengalami penurunan dari tahun 2019 yang mencapai 0,88 Juta KL (Pertamina, 2021). Selain itu, konflik yang memanas antara Rusia dan Ukraina memicu kenaikan harga minyak dunia yang juga berpotensi menambah beban subsidi BBM dan LPG dalam APBN.

TRANSFORMASI KEBIJAKAN SUBSIDI LPG YANG TEPAT SASARAN

TNP2K dalam kajiannya (2021) menyatakan bahwa transformasi kebijakan dari subsidi berbasis komoditas/barang menjadi subsidi langsung akan memberikan setidaknya dua dampak positif yaitu: 1) Meminimalkan terjadinya *“inclusion error”* sehingga pemberian LPG bersubsidi menjadi lebih tepat sasaran; dan 2) Mempermudah pengawasan pendistribusian LPG bersubsidi ditengah masyarakat karena subsidi langsung akan mempermudah proses verifikasi, validasi, dan meningkatkan akurasi data penerima bantuan. Lebih lanjut secara makro, dampak kebijakan subsidi LPG yang lebih tepat sasaran antara lain: 1) Penghematan anggaran subsidi LPG tabung 3 kg dapat memperluas ruang fiskal pemerintah sehingga dapat dialokasikan untuk membiayai belanja produktif pada sektor pembangunan strategis lainnya seperti infrastruktur, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya; 2) Tingkat kemiskinan dan ketimpangan akan menurun seiring dengan meningkatnya besaran subsidi yang diberikan kepada penerima sasaran; dan 3) Dampak terhadap inflasi. Perubahan harga subsidi ke harga keekonomian atau harga pasar akan berdampak terhadap meningkatnya inflasi pada komponen pengeluaran rumah tangga. Namun inflasi tersebut hanya bersifat temporer dan akan menemui titik keseimbangan seiring dengan meningkatnya daya beli keluarga penerima manfaat akibat pemberian subsidi langsung kepada penerima manfaat.

Salah satu upaya Pemerintah untuk mewujudkan kebijakan subsidi LPG yang lebih tepat sasaran adalah melalui wacana subsidi LPG berbasis Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). DTKS sendiri merupakan hasil pemutakhiran Basis Data Terpadu yang saat ini digunakan sebagai sumber data utama pemerintah dalam menetapkan sasaran program jaminan sosial dan penanggulangan kemiskinan agar penyelenggaraan kesejahteraan sosial dapat



Sumber: Pusdatin Kemensos RI, 2019

dilaksanakan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan baik oleh kementerian/lembaga, pemerintah daerah, maupun masyarakat. DTKS sendiri berisi data kelompok masyarakat dengan status sosial ekonomi 40% terendah yang hingga saat ini masih terus dilakukan pemutakhiran. Penggunaan DTKS dalam meningkatkan ketepatan sasaran pemberian bantuan/subsidi didukung oleh ketersediaan variabel pendukung yang bisa digunakan sebagai kriteria penentuan keluarga penerima manfaat. TNP2K menilai bahwa untuk memetakan karakteristik keluarga yang berhak menerima subsidi LPG (Gambar 3) sekurang-kurangnya dibutuhkan informasi mengenai identitas Rumah Tangga Sasaran (RTS). Kemudian variabel ketenagakerjaan untuk mengetahui informasi seperti tingkat pendapatan keluarga, aktivitas usaha yang dijalankan, dan sebagainya. Lebih lanjut, dibutuhkan pula data terkait variabel kepemilikan aset untuk mengetahui kepemilikan aset suatu keluarga yang dapat menjadi penunjuk status sosial ekonomi, seperti peralatan rumah tangga, tabung LPG yang digunakan, kendaraan bermotor, peralatan elektronik, gawai, dan sebagainya.

Jika membandingkan volume LPG yang beredar di masyarakat dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial, maka terdapat potensi pengurangan jumlah keluarga penerima manfaat sesuai DTKS (TNP2K, 2021). Jumlah LPG tabung 3 kg yang beredar di masyarakat saat ini mencapai 57 juta unit dan digunakan oleh 50 juta rumah tangga pengguna. Sementara jika merujuk pada DTKS tahun 2019, terdapat sekitar 27,2 juta rumah tangga penerima subsidi LPG dengan 29,3 juta kepala keluarga (KK) atau setara 99,3 juta jiwa. Hal tersebut juga menunjukkan adanya potensi penghematan keuangan negara pada alokasi subsidi berbasis DTKS. Meski demikian, hal tersebut masih perlu dicermati lebih lanjut untuk menghindari munculnya *exclusion error* atau tidak tercakupnya rumah tangga miskin yang seharusnya masuk ke dalam basis data.

Gambar 4. Tahapan Mekanisme Penyaluran Subsidi LPG

Tahap 1	Tahap 2	Tahap 3	Tahap 4	Tahap 5
Penyiapan data dan toko LPG	Sosialisasi dan edukasi	Registrasi KPM	Penyaluran subsidi oleh bank	Pemanfaatan bantuan (transaksi)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Penyerahan data dan pembukaan rekening KPM; ✓ Penetapan mekanisme dan jadwal pendaftaran; ✓ Perekruitmen toko dan PPOBM menjadi agen 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sosialisasi dan edukasi kepada KPM; ✓ Pelatihan kepada petugas; ✓ Pelatihan dan edukasi kepada agen 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Melengkapi data kependudukan KPM; ✓ Pengecekan/perekaman <i>biometric</i>; ✓ Pengaktifan rekening KPM 	<ul style="list-style-type: none"> Penyaluran bantuan non-tunai subsidi listrik oleh bank atau mitra bank ke <i>wallet</i> KPM 	<ul style="list-style-type: none"> Pembelian listrik oleh KPM menggunakan dengan aplikasi transaksi di agen yang sudah ditetapkan

Tahap 6 : Mekanisme pengaduan kepesertaan dan program, pemantauan dan evaluasi

Sumber: Publikasi TNP2K, 2021

dana subsidi LPG diharapkan mampu mendorong pengembangan lingkungan.

Pada periode 2019-2020, Pemerintah pernah melakukan uji coba mekanisme penyaluran subsidi LPG tabung 3 kg yang meliputi 6 tahapan sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 4. Lebih lanjut, kebijakan subsidi langsung dipandang dapat lebih memberikan rasa keadilan khususnya bagi daerah yang belum menikmati LPG bersubsidi seperti Indonesia Timur. Oleh karena itu, untuk wilayah yang tidak tersedia LPG maka subsidi langsung tersebut dapat dimanfaatkan untuk membeli sumber energi alternatif yang tersedia. Selain itu, pemanfaatan energi alternatif yang lebih ramah

TANTANGAN TRANSFORMASI KEBIJAKAN SUBSIDI LPG

Meski demikian, penerapan transformasi kebijakan ini tidak terlepas dari beragam tantangan. Tingginya konsumsi LPG tabung 3 kg menyebabkan masih banyak masyarakat yang tidak menyetujui kebijakan ini. Perubahan tersebut juga memunculkan kekhawatiran penduduk khususnya golongan hampir miskin, rentan miskin, dan pelaku usaha mikro terdampak khususnya terkait potensi kenaikan beban pengeluaran untuk konsumsi energi dan *multiplier effect* yang ditimbulkan dari kenaikan harga tersebut. Data BPS per Maret 2019 menunjukkan sebanyak 19,91 juta jiwa tergolong penduduk hampir miskin, dan sebanyak 46,84 juta jiwa tergolong penduduk rentan miskin lainnya dimana jumlah tersebut lebih tinggi dibanding jumlah penduduk miskin dan sangat miskin yang mencapai 25,14 juta jiwa. Selain itu, kajian TNP2K juga menyebutkan adanya fenomena '*missing middle*' yaitu kelompok rentan yang belum memiliki akses terhadap program-program perlindungan sosial. Kelompok tersebut rentan jatuh ke dalam garis kemiskinan ketika terjadi guncangan namun di sisi lain belum tercakup dalam program perlindungan sosial yang ada. Kelompok tersebut perlu mendapatkan perhatian dalam pertimbangan desain perubahan kebijakan subsidi LPG tabung 3 kg salah satunya melalui perbaikan data dan pengkajian kebijakan secara lebih komprehensif.

Dengan adanya wacana pemanfaatan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dalam rangka melakukan transformasi kebijakan subsidi LPG tabung 3 kg, maka diperlukan juga perbaikan pada sistem pengelolaan DTKS. DTKS sendiri merupakan data yang bersifat dinamis sehingga diperlukan pemutakhiran data yang memadai. Namun, terdapat sejumlah tantangan dalam melakukan pemutakhiran DTKS antara lain adanya kesulitan untuk mengunjungi dan memverifikasi masyarakat/KPM yang berada di wilayah terpencil yang sulit dijangkau, adanya kebutuhan anggaran yang besar untuk melakukan pemutakhiran data tanpa didukung dengan teknologi yang memadai, masih banyak daerah yang belum memiliki SDM yang memadai

untuk melakukan pemutakhiran, dan pemerintah daerah belum seluruhnya aktif membantu proses pemutakhiran data secara memadai (Siyaranamual, 2020).

KESIMPULAN DAN SARAN PERBAIKAN

Kebijakan substitusi minyak tanah menjadi LPG tabung 3 kg pada awalnya bertujuan untuk menjamin pengadaan dan penyediaan bahan bakar dalam negeri, serta meringankan beban keuangan negara dengan mengurangi subsidi LPG. Namun, dari tahun ke tahun realisasi penyaluran dan pendistribusian LPG tabung 3 kg terus mengalami peningkatan baik disebabkan pertumbuhan jumlah penduduk, peningkatan target sasaran penerima, maupun adanya program konversi. Sejumlah temuan di lapangan juga menunjukkan bahwa kebijakan subsidi LPG tabung 3 kg belum tepat sasaran. BPK RI dalam pemeriksaannya juga mengungkapkan sejumlah permasalahan diantaranya belum optimalnya fungsi pengawasan dan pembinaan dalam proses penyaluran LPG tabung 3 kg, kurangnya kualitas dan kuantitas sumber daya untuk mendukung penatausahaan penyaluran LPG tabung 3 kg, jumlah dan persebaran sub penyalur/pangkalan LPG tabung 3 kg belum merata, dan belum adanya suatu sistem informasi yang memadai untuk menghasilkan laporan realisasi penyaluran BBM dan LPG tabung 3 kg yang andal dan relevan. Selain itu, KPK RI dalam kajiannya mengenai sistem tata kelola program subsidi LPG tabung 3 kg mengidentifikasi bahwa kelemahan tata kelola LPG tabung 3 kg bersubsidi terdapat pada aspek perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.

Menanggapi berbagai permasalahan tersebut, Komisi VII DPR RI telah berupaya mendorong pengembangan *Dimethyl Ether* (DME) sebagai alternatif substitusi atau pengganti LPG bagi rumah tangga guna menekan impor LPG dan membantu anggaran negara untuk mengurangi beban subdisi. Selain itu, terdapat rencana transformasi kebijakan subsidi LPG tabung 3 kg dari berbasis komoditas/barang menjadi subsidi langsung, serta rencana untuk melakukan integrasi dengan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS).

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, maka terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian terkait transformasi kebijakan subsidi LPG tabung 3 kg yakni sebagai berikut:

- Perubahan kebijakan dari subsidi berbasis barang menjadi subsidi langsung kepada keluarga penerima sasaran harus diimbangi dengan pendataan yang akurat dan didasarkan pada kriteria penerima yang jelas;
- Desain kebijakan transformasi subsidi LPG harus mempertimbangkan kepentingan dan karakteristik dari tiap golongan penerima misalnya keluarga pengguna sasaran dengan usaha mikro, serta memperhitungkan besaran subsidi yang sesuai untuk mengkompensasi daya beli yang berkang;
- Penetapan LPG berdasarkan harga keekonomiannya perlu didukung dengan perhitungan yang akurat, kajian yang komprehensif terkait dampaknya terhadap perekonomian masyarakat secara umum, dan pengawasan atas kelancaran distribusi pasca pemberlakuan harga keekonomian untuk menghindari berbagai tindak kecurangan yang dapat mengakibatkan kenaikan harga yang lebih tinggi di tingkat pengguna akhir. Perubahan harga LPG bersubsidi mengikuti harga keekonomiannya dan pengurangan subsidi berbasis komoditas/barang dapat dilakukan secara bertahap untuk meredam dampak negatif terhadap perekonomian khususnya pemulihian ekonomi pasca pandemi Covid-19;
- Perlunya dukungan sarana prasarana yang dibutuhkan untuk pengimplementasian kebijakan baru termasuk pada pemanfaatan sistem perbankan dan pemanfaatan teknologi informasi;
- Perlunya meningkatkan pengawasan yang berkelanjutan oleh *stakeholder* untuk memastikan pemberian kompensasi diterima oleh penerima subsidi yang berhak dan terdata;
- Memperkuat landasan kebijakan baru baik secara legal (peraturan perundang-undangan) maupun kelembagaan;
- Melakukan sosialisasi dan komunikasi kebijakan yang efektif untuk menghindari potensi gejolak sosial di masyarakat; dan
- Mendorong pengembangan energi alternatif yang ramah lingkungan untuk menurunkan ketergantungan terhadap konsumsi LPG dalam jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pemeriksa Keuangan RI. 2020. *Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Penjualan dan Pendistribusian BBM dan LPG Tabung 3 Kg, serta Penghitungan Subsidi JBT & LPG Tabung 3 Kg Tahun 2019 Pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, dan Instansi Terkait Lainnya*. Jakarta: BPK RI
- _____. 2021. *Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Penjualan dan Pendistribusian BBM dan LPG Tabung 3 Kg, serta Penghitungan Subsidi JBT & LPG Tabung 3 Kg Tahun 2019 Pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, dan Instansi Terkait Lainnya*. Jakarta: BPK RI
- Badan Pusat Statistik. 2019. *Penghitungan Dan Analisis Kemiskinan Makro Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Ditjen Migas. 2014. Konversi Mitan ke Gas. Diakses dari <https://www.google.com/search?q=konversi+minyak+tanah+ke+lpg+3+kg&oq=konversi+minyak+tanah+ke+lpg+3+kg&aqs=chrome..69i57j0i546l5.9164j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
- Kementerian ESDM. 2009. *Peraturan Menteri ESDM Nomor 26 Tahun 2009 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Liquefied Petroleum Gas*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 333. Jakarta: Kemenkumham RI.
- Kementerian Sosial. 2019. *Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS)*. Paparan Pusdatin Kesos, Kemensos RI pada 14 November 2019.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2019. *Lampiran Laporan Tahunan KPK 2019*. Jakarta: KPK RI.
- Pertamina. 2021. *Laporan Tahunan PT Pertamina (Persero) Tahun 2020*. Diakses dari <https://www.pertamina.com//Media/File/Pertamina%20Annual%20Report%202020.pdf>
- Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial. 2019. *Materi Persentasi Data terpadu Kesejahteraan Sosial*. Dipresentasikan pada 14 November 2019.
- Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. 2020. *Kebijakan Subsidi LPG Tabung 3 kg Tepat Sasaran*. Jakarta: Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI.
- Ramadhan, Gumilar Achmad. 2020. *Evaluasi Kebijakan Subsidi Bahan Bakar Minyak dan Gas, serta Dampaknya terhadap Sektor-Sektor Strategis dan Distribusi Pendapatan Rumah Tangga di Indonesia*. Program Studi Kepemimpinan dan Inovasi Kebijakan, Sekolah Pasca Sarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Disertasi. Naskah tidak dipublikasikan.
- Republik Indonesia. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2007 Tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga Liquefied Petroleum Gas Tabung 3 Kilogram*. Jakarta: Setneg RI.
- _____. 2015. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 126 Tahun 2015 Tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga Liquefied Petroleum Gas untuk Kapal Perikanan Bagi Nelayan Kecil*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 254. Jakarta: Setneg RI.
- _____. 2019. *Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2019 Tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Penetapan Harga Liquefied Petroleum Gas Untuk Kapal Penangkap Ikan Bagi Nelayan Sasaran dan Mesin Pompa Air Bagi Petani Sasaran*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 111. Jakarta: Kemenkumham RI.
- _____. 2001. *Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136. Jakarta: Setneg RI.
- _____. 2007. *Undang-undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 96. Jakarta: Kemenkumham RI.
- Siyaranamual, Martin. 2020. Mitigasi Kesalahan Targeting Penyaluran Bantuan Sosial di Masa Pandemik. Diakses dari <http://www.tnp2k.go.id/download/76438Panelist%204.pdf>
- TNP2K. 2018. *Implementing Social Protection for the Elderly in Indonesia*. Jakarta: TNP2K.
- _____. 2021. *Reformasi Kebijakan Subsidi LPG Tepat Sasaran: Mengurangi Kesenjangan Dan Menjamin Pemerataan*. Jakarta: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.