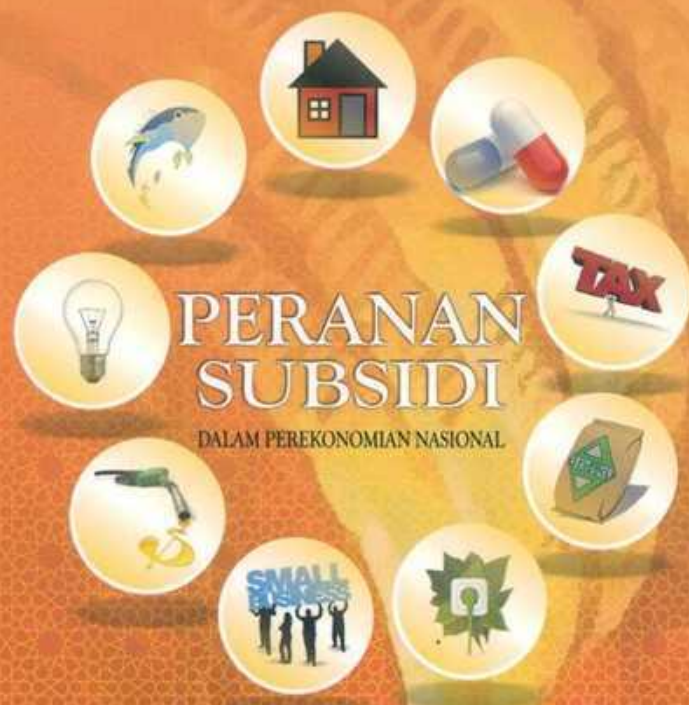


Buku ini akan mengupas salah satu aspek keterlibatan negara dalam perekonomian, yakni isu-isu yang terkait dengan subsidi. Subsidi merupakan salah satu kebijakan fiskal yang memiliki arti strategis dalam bentuk bantuan keuangan yang dibayarkan kepada suatu unit usaha atau sektor ekonomi.

Sebagai sebuah pilihan keterlibatan negara, perdebatan terhadap isu subsidi tidak hanya mencakup desain kebijakan apa saja yang seharusnya dirancang oleh pemerintah tetapi juga bagaimana subsidi itu bisa dikelola secara optimal. Hal ini tentunya diarahkan dalam rangka mencapai dua misi sekaligus, yakni di satu sisi subsidi dapat menjadi wahana dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sementara pada saat yang sama subsidi juga tidak membebani anggaran publik.



Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia



PERANAN SUBSIDI DALAM PEREKONOMIAN NASIONAL

PERANAN SUBSIDI

DALAM PEREKONOMIAN NASIONAL



Penyunting:
Hariyadi, S.IP, M.P.P



Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

PERANAN SUBSIDI TERHADAP PEREKONOMIAN INDONESIA

Penyunting:
Hariyadi, S.IP, M.P.P

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR RI

2010

Peranan Subsidi Terhadap Perekonomian Indonesia

Penyunting:

Hariyadi, S.IP, M.P.P

Penulis:

Ari Muliarta Ginting, SE, MSE
Eka Budiyantri, S.Si, MSE
Iwan Hermawan, SP, MSi
Sahat Aditua F Silalahi, ST, MBA
Edmira Rivani, S.Si, M.Stat
Rasbin, S.TP, MSE
Lisnawati, S.Si, MSE
Galuh Prila Dewi, SP, MSi
Rafika Sari, SE, ME
Sony Hendra Permana, SE, ME
Yuni Sudarwati, SIP, MSi

Cetakan Pertama, 2010

ISBN 978-602-8722-05-6

Diterbitkan Oleh:

Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR RI

Alamat Penerbit:

Gedung Nusantara I, Lt.2
Jl. Gatot Soebroto Jakarta Pusat 10270
Telp. 021 5715372

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Kata Pengantar

Persoalan subsidi, khususnya dalam konteks sebagai bentuk campur tangan negara dalam perekonomian, sedikit banyak akan mengingatkan kita pada kritik peraih Hadiah Nobel bidang ekonomi tahun 2001, Joseph E. Stiglitz, terhadap globalisasi (Stiglitz, 2002). Kritik itu menjadi tamparan tidak hanya kepada negara-negara maju tetapi juga kepada rezim tata ekonomi global yang mereka bela habis-habisan selama ini.

Sebagai akademisi dan sekaligus mantan ketua Dewan Penasehat Ekonomi Amerika Serikat (AS) pada masa pemerintahan Presiden Bill Clinton, ia mengajukan sebuah kontra-argumen terkait dengan fenomena globalisasi yang pada akhirnya mencengangkan mata dunia. Rezim tata ekonomi global, direpresentasikan oleh Bank Dunia dan IMF misalnya, yang secara filosofis bertugas mengelola perekonomian global sedemikian rupa sehingga dapat memberikan kesejahteraan seluruh umat manusia ternyata telah melenceng dari ketika mereka didirikan. Serangkaian kebijakan IMF dan Bank Dunia dengan *one-fits-for-all approach*-nya dianggap tidak hanya telah mendistorsi upaya setiap negara berkembang dan tetapi juga sering didorong oleh motivasi politis dan ideologis. Keputusan-keputusannya lebih didasarkan pada formula yang berisi bauran ideologis dan dogma yang dibungkus secara samar-samar dengan berbagai kepentingan negara-negara maju. Stiglitz misalnya, secara terang-terangan mengkritik bahwa kebijakan-kebijakan IMF untuk sebagian sering didasarkan pada asumsi-asumsi yang keliru bahwa pasar dengan sendirinya mendorong sebuah hasil yang efisien, tidak mengizinkan adanya intervensi pemerintah, dan langkah-langkah lain yang dapat mengarahkan pertumbuhan ekonomi dan membuat setiap orang *better off*. Mereka menekan negara-negara miskin untuk menghapuskan berbagai penghalang tetapi mereka justru mempertahankannya, mencegah negara-negara berkembang mengeksport produk pertanian dan menekan mereka untuk menghilangkan sumber pendapatan dari ekspornya. Pendek kata, mereka mendorong agenda

globalisasi untuk menjamin bahwa mereka mendapatkan porsi keuntungan yang sangat besar dengan mengorbankan kepentingan negara-negara berkembang.

Bagi Stiglitz, kini saatnya rezim tata ekonomi global perlu menggabungkan kebijakan ekonomi dan filosofi yang memandang bahwa hubungan antara pemerintah dengan pasar sebagai pihak-pihak yang saling melengkapi, keduanya bekerja dalam kemitraan dan mengakui bahwa sementara pasar berada pada inti perekonomian, di sana juga harus ada, meskipun terbatas, peran penting pemerintah. Sebagai orang yang telah belajar banyak tentang kegagalan pasar, ia berkesimpulan bahwa tidaklah naif untuk menegaskan bahwa pemerintah berkewajiban mengatasi setiap kegagalan pasar. Hal ini tidak berlebihan karena di situlah negara dapat memainkan perannya sebagai sebuah entitas legal dan politik yang berkewajiban untuk menegakkan fungsi dasarnya (Gilpin, 1981). Hal ini juga sejalan dengan pandangan teori *Welfare Economics*, di mana pemerintah harus berperan mengelola serangkaian fenomena kegagalan pasar, seperti monopoli alamiah, informasi yang tidak sempurna, eksternalitas, fenomena *the tragedy of the commons* dan kompetisi destruktif (Howlett and Ramesh, 1995: 28).

Stiglitz menegaskan bahwa globalisasi yang diartikan sebagai penghapusan segala penghalang perdagangan bebas dan integrasi secara penuh setiap perekonomian nasional dapat menjadi kekuatan dalam menciptakan kebaikan umum dan berpotensi memberikan kesejahteraan bagi setiap orang, khususnya kaum miskin, di seluruh dunia. Namun demikian, cara pengelolaannya, termasuk di dalamnya perjanjian perdagangan internasional yang telah berperan besar dalam penghapusan segenap penghalang perdagangan dan kebijakan yang telah dipaksakan kepada negara berkembang selama ini, perlu ditinjau ulang secara radikal.

Dengan menganalogikan pada pemikiran di atas, buku ini akan mengupas salah satu aspek keterlibatan negara dalam perekonomian, yakni isu-isu yang terkait dengan subsidi. Subsidi merupakan salah satu kebijakan fiskal yang memiliki arti strategis dalam bentuk bantuan keuangan yang dibayarkan kepada suatu unit usaha atau sektor ekonomi. Sebagai sebuah pilihan keterlibatan negara, perdebatan terhadap isu subsidi tidak hanya mencakup disain kebijakan apa saja yang seharusnya dirancang oleh pemerintah tetapi juga bagaimana subsidi itu bisa dikelola secara optimal. Hal ini tentunya diarahkan dalam rangka mencapai dua misi sekaligus, yakni di satu sisi subsidi dapat

menjadi wahana dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sementara pada saat yang sama subsidi juga tidak membebani anggaran publik.

Secara tematik, sejumlah isu subsidi akan disajikan dalam buku ini dari sifatnya yang umum sampai pada bentuk-bentuk subsidi secara sektoral, seperti isu subsidi terhadap pajak, bahan bakar minyak dan energi non-bahan bakar minyak, tarif listrik, usaha kecil menengah, pupuk dan pertanian, perikanan, kesehatan, dan subsidi dalam bentuk transfer uang secara langsung.

Tulisan Ari Muliarta Ginting yang berjudul "Analisa Kebijakan Subsidi Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia" akan mengawali Bab I buku ini. Dengan pendekatan yang sifatnya kuantitatif, tulisan ini memfokuskan pada isu subsidi energi dan non-energi terhadap pertumbuhan ekonomi. Dengan teknik analisa regresinya, penulis mendapati hasil bahwa subsidi energi berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, subsidi energi berpengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi.

Bab II memuat tulisan Eka Budiyaniti dengan berjudul "Analisis Rendahnya Penyerapan Subsidi Pajak di Indonesia". Penulis memusatkan pada isu rendahnya penyerapan fasilitas pajak yang ditanggung pemerintah dan alternatif solusinya. Penulis mendapati sejumlah faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran subsidi pajak ini, yakni aspek administratif, kriteria atau penilaian terhadap penerima, dan aspek teknis-birokratis. Dalam konteks perbaikan pelaksanaan kebijakan ke depan, pemusatan pada penyelesaian faktor-faktor di atas menjadi sesuatu yang patut dipertimbangkan pemerintah.

Bab III berisi tulisan Iwan Hermawan yang berjudul "Ekonomi Subsidi Bahan Bakar Minyak dan Dampaknya terhadap Kinerja Perekonomian Indonesia". Tulisan yang menggunakan pendekatan kuantitatif ini akan memusatkan pada isu subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan dampak kebijakan subsidi harga BBM terhadap kinerja perekonomian. Penulis berkesimpulan bahwa kebijakan kenaikan subsidi harga BBM memberikan dampak yang positif terhadap kinerja perekonomian Indonesia. Adanya penurunan tingkat inflasi dan jumlah pengangguran, kenaikan ekspor bersih, peningkatan Produk Domestik Bruto, dan pertumbuhan ekonomi Indonesia mengindikasikan hal ini. Namun demikian kebijakan kenaikan subsidi harga BBM tersebut harus dikaji lebih komprehensif sebagaimana tergambar dari kebijakan subsidi harga BBM yang telah dilakukan oleh negara-negara lain, seperti

Cina, India, Malaysia, Thailand, dan Sri Lanka, sehingga dampak positifnya dapat dirasakan langsung oleh masyarakat dan produsen.

Tulisan Sahat Aditua Fandhitya Silalahi yang berjudul “Insentif dan Subsidi Dalam Pengembangan Energi Non-Bahan Bakar Minyak” akan mengisi Bab IV. Tulisan ini akan memaparkan satu fenomena penyediaan energi nasional khususnya dari sumber minyak bumi, yakni indikasi bahwa permasalahan kelangkaan minyak bumi tidak hanya terjadi pada sisi produksi tetapi juga pada sisi permintaan. Penulis menyimpulkan bahwa dalam rangka memperkuat pengembangan energi, khususnya dari sumber energi non-BBM, pemerintah perlu mendisain kebijakan subsidi dan insentif yang sesuai dengan kondisi pengelolaan masing-masing sumber energi.

Tulisan berikutnya berjudul “Analisa Kebijakan Subsidi Dalam Tarif Listrik” dan ditulis oleh Edmira Rivani akan mengisi Bab V. Kajiannya akan memusatkan pada isu signifikansi subsidi listrik ke depan tidak hanya dari aspek disain kebijakan tetapi juga kelompok sasaran. Penulis menyimpulkan bahwa subsidi listrik di Indonesia masih diperlukan khususnya bagi masyarakat yang kurang mampu dan mereka yang tinggal di daerah-daerah terpencil. Dalam rangka kesinambungan listrik, penguatan kebijakan subsidi silang antar-pelanggan, kebijakan kenaikan tarif listrik seharusnya disesuaikan secara bertahap.

Bab VI berisi tulisan Rasbin dengan judul “Subsidi dan Upaya Peningkatan Daya Saing Ekspor Sektor UMKM”. Tulisan ini menyoroti membanjirnya produk-produk dari luar negeri terutama produk-produk asal Cina pasca-pemberlakuan perjanjian perdagangan bebas ASEAN-China (CAFTA). Penulis menyimpulkan bahwa Indonesia merupakan negara anggota ASEAN yang tidak memiliki kesiapan dalam menghadapi pemberlakuan CAFTA. Oleh karena itu, dalam rangka meningkatkan daya saing produk Indonesia, kebijakan subsidi perlu diagendakan khususnya pada sektor usaha mikro, kecil dan menengah, sektor yang telah terbukti relatif tidak rentan terhadap krisis ekonomi global.

Bab VII akan diisi tulisan Lisnawati dengan judul “Proyeksi Implikasi Penurunan Subsidi Pupuk Terhadap Kesejahteraan Petani”. Fokus tulisan ini berkaitan dengan isu manfaat nyata subsidi pupuk dan sejauh mana masalah distribusi pupuk di daerah serta dampaknya bagi distribusi pendapatan petani apabila subsidi pupuk dikurangi. Penulis menyimpulkan bahwa Penghapusan subsidi secara langsung akan menyebabkan peningkatan beban ongkos produksi yang cukup besar bagi petani kecil, situasi yang pada gilirannya akan berpengaruh terhadap tingkat produksi secara umum. Namun demikian, ke-

bijakan subsidi dalam bidang ini perlu dievaluasi sebagaimana terlihat secara sosiologis bahwa peningkatan pendapatan terbesar petani bukan dari sektor pertanian sehingga terdapat korelasi yang lemah antara penyaluran subsidi pupuk dengan upaya peningkatan kesejahteraan petani secara umum.

Bab selanjutnya, Bab VIII diisi oleh tulisan Galuh Prila Dewi dengan judul "Urgensi Subsidi Perikanan di Indonesia". Dalam tulisan ini, isu disain subsidi perikanan menjadi sebuah pilihan kebijakan yang perlu mendapatkan keberpihakan pemerintah. Penulis menyimpulkan bahwa sektor perikanan di Indonesia berkontribusi dalam perekonomian Indonesia. Salah satu indikasinya adalah peningkatan produk kotor domestik, penyerapan tenaga kerja dan peningkatan kesejahteraan keluarga. Namun demikian, produktivitas nelayan Indonesia hingga saat ini tergolong masih rendah karena penggunaan armada perikanan yang secara nasional masih didominasi oleh kapal berukuran kecil, daya tampung hasil tangkapan yang kecil, dan keterbatasan pemanfaatan dana perbankan. Dari kondisi seperti inilah, disain kebijakan subsidi mendapatkan tempatnya.

Seiring dengan pesatnya pertumbuhan demografis, isu pangan dipastikan akan menjadi agenda kebijakan publik yang tidak kalah menariknya dengan isu-isu lainnya. Rafika Sari dalam tulisannya yang berjudul "Polemik Subsidi Perumahan di Indonesia", akan mengisi Bab IX. Penulis memfokuskan pada persoalan rendahnya penyerapan subsidi perumahan selama ini dan dampak yang mungkin timbul akibat adanya perubahan skema subsidi perumahan yang dilansir pemerintah. Penulis menyimpulkan bahwa Penyerapan subsidi perumahan di Indonesia selama kurun waktu 2008-2010 masih rendah. Faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan subsidi perumahan tersebut adalah krisis global, turunnya tingkat suku bunga yang berlaku, dan meningkatnya jumlah perumahan swadaya masyarakat dan pemerintah daerah. Diperkenalkannya skema baru, dikenal sebagai Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP) juga menimbulkan polemik di berbagai pihak, baik dari masyarakat berpenghasilan rendah dan para pengembang. Oleh karena itu, penguatan koordinasi dan kerja sama antar-pemangku kepentingan dan penegakan hukum menjadi pekerjaan rumah pemerintah ke depan.

Bab berikutnya, Bab X akan diisi oleh tulisan Sony Hendra Permana. Tulisan yang berjudul "Bantuan Langsung Tunai sebagai Salah Satu Program Penanggulangan Kemiskinan" akan menyajikan isu yang terkait dengan persoalan *cash transfer*. Dalam kajiannya, penulis menyimpulkan bahwa meski-

pun penyaluran bantuan langsung tunai (BLT) secara umum telah berjalan baik, sejumlah kendala masih dapat ditemui, seperti persoalan administrasi, teknis dan pendataan penerima BLT. Dengan demikian, sebagai saran penulis menyampaikan sejumlah rekomendasi terkait dengan penyelesaian penentuan kriteria keluarga miskin dan perlu dipertimbangkannya kompensasi yang berbeda di setiap daerah.

Bab XI yang berisi tulisan Yuni Sudarwati berjudul “Sistem Jaminan Sosial Nasional: Alternatif Pendanaan Bidang Kesehatan” akan menjadi tulisan terakhir dalam edisi bunga rampai ini. Penulis memusatkan pada isu jaminan sosial dalam bidang kesehatan. Penulis mendapati fenomena bahwa program pemerintah yang dilaksanakan sebelum adanya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) masih menemukan sejumlah kendala. Dengan demikian, ke depan perlu adanya reformulasi kebijakan pelaksanaannya. Pendek kata, pelaksanaan SJSN memerlukan persiapan yang matang. Hal ini mencakup, antara lain besaran iuran, cakupan peserta, sinergi antar-badan penyelenggara, peningkatan kapasitas masing-masing badan penyelenggara baik dalam sumber daya manusia, manajemen maupun teknologi informasi dan upaya peningkatan jaringan pelayanan kesehatan yang mampu menjangkau seluruh masyarakat.

Buku ini tidak berpretensi menjadi salah satu kumpulan tulisan yang memuat terobosan mendasar dalam mengkaji isu-isu subsidi di Indonesia apalagi menggugurkan kajian-kajian para akademisi dan masyarakat pemangku kepentingan lainnya. Sebaliknya, kumpulan tulisan ini lebih tepat dikatakan sebagai kumpulan kajian yang melengkapi kajian-kajian tersebut. Dengan demikian, kumpulan tulisan ini diharapkan dapat mengisi wacana-wacana yang berkembang selama ini. Di atas itu semua, sebagai sub-sistem pendukung keahlian, kumpulan tulisan ini diharapkan juga dapat menjadi salah satu alternatif *menu for choice* bagi para pengambil keputusan di lembaga DPR RI. Semoga buku ini dapat memberikan sedikit manfaat bagi pembaca, khususnya bagi segenap anggota parlemen sebagai tempat para penulis melaksanakan debut dedikasinya.

Jakarta, Desember 2010

Penyunting

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi	ix

BAGIAN KESATU

ANALISA KEBIJAKAN SUBSIDI TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA

I. PENDAHULUAN	3
1.1. Latar Belakang.....	3
1.2. Permasalahan dan Tujuan.....	5
II. KERANGKA PIKIR KONSEPTUAL	6
2.1. Pertumbuhan Ekonomi.....	6
2.2. Teori Pertumbuhan	6
2.3. Subsidi.....	8
III. METODOLOGI.....	12
3.1. Metode Analisis Data.....	12
3.2. Spesifikasi Model dan Variabel yang digunakan	12
3.3. Definisi Operasional Variabel.....	12
3.4. Cara Pengumpulan Data.....	13
3.5. Metode Estimasi Data Time Series	13
IV. HASIL PENELITIAN.....	13
4.1. Analisis Subsidi Energi	16
4.2. Analisis Subsidi Non-Energi	18
V. PENUTUP	22
5.1. Kesimpulan.....	22
5.2. Rekomendasi	22
DAFTAR PUSTAKA	23

BAGIAN KEDUA

ANALISIS RENDAHNYA PENYERAPAN SUBSIDI PAJAK

I. PENDAHULUAN	27
1.1. Latar Belakang.....	27
1.2. Perumusan Masalah	31
1.3. Tujuan Penulisan.....	31
1.4. Kerangka Pemikiran	32
II. METODE PENULISAN	33
III. HASIL DAN PEMBAHASAN	33
3.1. Sisi Administratif	37
3.2. Sisi Kriteria atau Penilaian Pemerintah	39
IV. PENUTUP	40
4.1. Kesimpulan.....	40
4.2. Saran.....	41
DAFTAR PUSTAKA.....	43

BAGIAN KETIGA

EKONOMI SUBSIDI BAHAN BAKAR MINYAK DAN DAMPAKNYA TERHADAP KINERJA PEREKONOMIAN INDONESIA

I. PENDAHULUAN	49
1.1. Latar Belakang.....	49
1.2. Perumusan Masalah	52
1.3. Tujuan	53
II. KERANGKA TEORITIS DAN PEMIKIRAN.....	53
2.1. Dampak Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak terhadap Kesejahteraan Masyarakat	53
2.2. Dampak Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak terhadap Kinerja Perekonomian.....	56
2.3. Kerangka Pemikiran	58
III. METODOLOGI.....	59
3.1. Jenis dan Sumber Data	59
3.2. Model Ekonomi	59
3.3. Prosedur Analisis.....	60

IV. PERKEMBANGAN SUBSIDI HARGA BAHAN BAKAR MINYAK DI INDONESIA.....	62
4.1. Perkembangan Ekonomi Bahan Bakar Minyak.....	62
4.2. Perkembangan Ekonomi Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak ...	63
4.3. Perkembangan Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak di Negara Lain.....	66
V. DAMPAK KEBIJAKAN SUBSIDI HARGA BAHAN BAKAR MINYAK TERHADAP KINERJA PEREKONOMIAN INDONESIA	68
5.1. Hasil Keragaan dan Validasi Model Ekonomi.....	68
5.2. Hasil Analisis Data.....	68
VI. PENUTUP.....	71
6.1. Kesimpulan.....	71
6.2. Implikasi Kebijakan.....	72
DAFTAR PUSTAKA.....	73

BAGIAN KEEMPAT

INSENTIF DAN SUBSIDI DALAM PENGEMBANGAN ENERGI NON- BAHAN BAKAR MINYAK

I. PENDAHULUAN	79
II. PERTUMBUHAN KONSUMSI BBM DAN SUMBER ENERGI LAIN	80
III. PENGERTIAN SUBSIDI DAN INSENTIF	82
IV. ANALISIS KEBIJAKAN SUBSIDI DAN INSENTIF BAGI PENGEMBANGAN GAS BUMI, BATUBARA, DAN PANAS BUMI.....	84
V. KESIMPULAN	93
DAFTAR PUSTAKA.....	95

BAGIAN KELIMA

ANALISIS KEBIJAKAN SUBSIDI DALAM TARIF LISTRIK

I. PENDAHULUAN	99
1.1. Latar Belakang.....	99
1.2. Rumusan Masalah.....	101

1.3. Tujuan Penulisan.....	101
1.4. Metode Penulisan.....	101
II. KERANGKA PEMIKIRAN.....	101
2.1. Pengertian dan Tujuan Subsidi.....	101
2.2. Prinsip Tarif Listrik.....	102
2.3. Sumber dan Sasaran Penggunaan Subsidi.....	104
III. PEMBAHASAN.....	105
3.1. Subsidi Listrik di Indonesia.....	105
3.2. Tarif Dasar Listrik.....	107
3.3. Perkembangan Kebutuhan Listrik di Indonesia.....	108
3.4. Peran Subsidi Listrik Bagi Konsumen.....	111
3.5. Sumber Dana Subsidi Listrik.....	113
IV. PENUTUP.....	114
4.1. Kesimpulan.....	114
4.2. Rekomendasi.....	114
DAFTAR PUSTAKA.....	117

BAGIAN KEENAM

SUBSIDI DAN UPAYA PENINGKATAN DAYA SAING EKSPOR USAHA MIKRO KECIL DAN MENENGAH

I. PENDAHULUAN.....	121
1.1. Latar Belakang.....	121
1.2. Perumusan Masalah.....	123
1.3. Tujuan Penulisan.....	123
1.4. Kerangka Pemikiran.....	124
II. METODOLOGI PENELITIAN.....	124
2.1. Metode Analisis Penelitian.....	124
2.2. Teknik Pengumpulan Data.....	125
III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	125
3.1. Kredit UMKM.....	129
3.2. Subsidi Listrik.....	132
IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	133
4.1. Kesimpulan.....	133
4.2. Rekomendasi.....	134
DAFTAR PUSTAKA.....	135

BAGIAN KETUJUH

PROYEKSI IMPLIKASI PENURUNAN SUBSIDI PUPUK TERHADAP KESEJAHTERAAN PETANI

I. PENDAHULUAN	139
1.1. Latar Belakang Masalah	139
1.2. Metodologi Analisis	141
II. TINJAUAN PUSTAKA	144
2.1. Teori Subsidi	144
2.2. Peran Subsidi bagi Petani	45
2.3. Analisis Dampak Subsidi terhadap Pendapatan Rumah Tangga	146
III. PEMBAHASAN.....	146
3.1. Perkembangan Subsidi Pupuk di Indonesia	146
3.2. Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi Saat Ini	149
3.3. Pengaruh Subsidi Harga Pupuk terhadap Pendapatan Petani.....	150
IV. PENUTUP.....	152
4.1. Kesimpulan.....	152
4.2. Implikasi Kebijakan.....	153
DAFTAR PUSTAKA.....	155

BAGIAN KEDELAPAN

URGENSI SUBSIDI PERIKANAN DI INDONESIA

I. PENDAHULUAN	159
1.1. Latar Belakang.....	159
1.2. Perumusan Masalah	161
1.3. Tujuan Penulisan.....	162
II. LANDASAN TEORI	162
2.1. Definisi Subsidi.....	162
2.2. Klasifikasi Subsidi Perikanan	163
2.3. Dampak Subsidi Perikanan di Negara Lain.....	164
2.4. Kebijakan Subsidi Perikanan di Beberapa Negara.....	166
III. HASIL DAN PEMBAHASAN	168
3.1. Peran Sektor Perikanan dalam Perekonomian Indonesia.....	168

3.2. Kondisi Nelayan Indonesia.....	170
3.3. Subsidi Perikanan dan Dampaknya di Indonesia.....	171
VI. PENUTUP.....	176
4.1. Kesimpulan.....	176
4.2. Saran.....	176
DAFTAR PUSTAKA.....	179

BAGIAN KESEMBILAN

POLEMIK SUBSIDI PERUMAHAN DI INDONESIA

I. PENDAHULUAN.....	183
1.1. Latar Belakang.....	183
1.2. Permasalahan.....	186
II. LANDASAN TEORI.....	186
2.1. Definisi, Teori, dan Bentuk Subsidi Perumahan.....	186
2.2. NPL (<i>Non Performing Loan</i>) dan Jenis Kredit yang disalurkan.....	189
III. PEMBAHASAN.....	190
3.1. Penyerapan Subsidi Perumahan di Indonesia.....	190
3.2. Kelebihan FLPP dan Dampak yang ditimbulkan.....	194
3.3. Program Dan Kebijakan Perumahan Tahun 2010-2014.....	198
IV. PENUTUP.....	199
4.1. Kesimpulan.....	199
4.2. Saran.....	199
DAFTAR PUSTAKA.....	201

BAGIAN KESEPULUH

BANTUAN LANGSUNG TUNAI SEBAGAI SALAH SATU PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

I. PENDAHULUAN.....	207
1.1. Latar Belakang.....	207
1.2. Permasalahan.....	210
II. PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN.....	211
2.1. Program BLT.....	214
2.2. Tujuan BLT.....	216

2.3. Sasaran BLT.....	217
2.4. Mekanisme dan Tahap Kegiatan BLT.....	217
2.5. Struktur Organisasi Program BLT	219
III. PELAKSANAAN BLT	220
IV. PENUTUP.....	222
4.1. Kesimpulan.....	222
4.2. Saran.....	223
DAFTAR PUSTAKA.....	225

BAGIAN KESEBELAS

SISTEM JAMINAN SOSIAL NASIONAL: SISTEM BARU PENDANAAN JAMINAN KESEHATAN INDONESIA

I. PENDAHULUAN	229
1.1. Latar Belakang dan Permasalahan	229
1.2. Kerangka Teoritik.....	231
II. PEMBAHASAN.....	234
2.1. Jaminan Kesehatan sebelum SJSN.....	234
2.2. Sistem Jaminan Sosial Nasional.....	238
III. KESIMPULAN	244
DAFTAR PUSTAKA.....	245
BIOGRAFI PENULIS.....	247

BAGIAN KESATU

ANALISA KEBIJAKAN SUBSIDI TERHADAP
PERTUMBUHAN EKONOMI
INDONESIA

Oleh Ari Mulianta Ginting

ANALISA KEBIJAKAN SUBSIDI TERHADAP PERTUMBUHAN EKONOMI INDONESIA

Ari Mulianta Ginting¹

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) merupakan kunci dari kebijakan fiskal pemerintah. Pada dasarnya, kebijakan fiskal mempunyai hubungan erat dengan berbagai kebijakan lainnya, seperti sektor moneter, neraca pembayaran dan sektor riil. Keterkaitan dengan neraca pembayaran antara lain tercermin dari sebagian komponen penerimaan negara yang berasal dari penerimaan ekspor migas, defisit APBN, dan transaksi berjalan ditutup oleh utang luar negeri.

Disisi lain, indikator makro perekonomian di Indonesia mengalami kondisi yang menunjukkan terjadinya stabilitas dan perbaikan, namun sektor ekonomi riil tidak mengalami perbaikan atau malah terkesan lebih buruk. Hal ini ditunjukkan dengan semakin meningkatnya harga-harga, angka pengangguran tinggi, kemiskinan dan investasi tidak menunjukkan kenaikan yang signifikan.

1. Penulis adalah calon Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data Dan Informasi Setjen DPR RI dan Dosen Statistika pada Fakultas Ekonomi Jurusan Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan, Universitas Khatolik Atmajaya dengan alamat email arigins2@gmail.com/ari.ginting@dpr.go.id

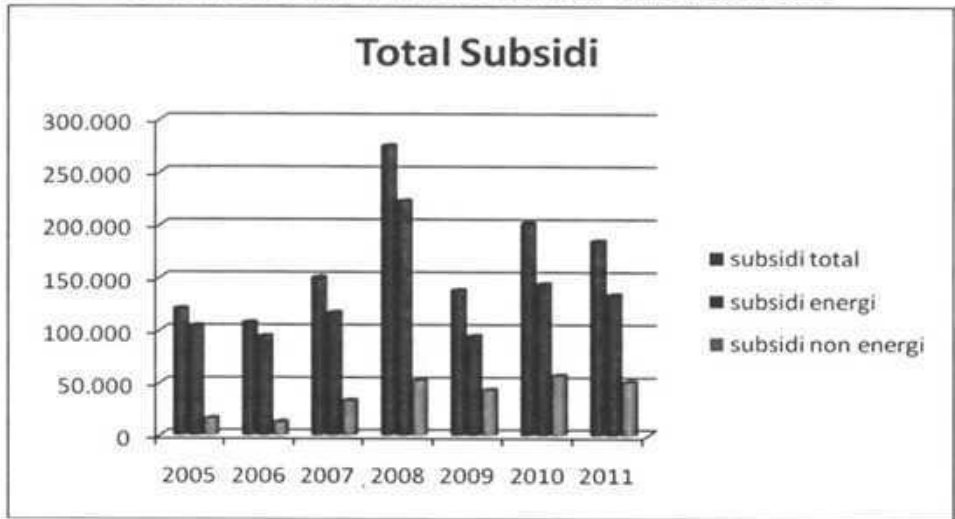
Indonesia saat ini juga sedang melakukan konsolidasi fiskal dalam rangka mencapai kesinambungan fiskal dan pertumbuhan ekonomi yang stabil berkelanjutan. Akan tetapi tujuan ini dihadap oleh beratnya beban utang publik yang cukup tinggi dan semakin meningkatnya subsidi yang harus ditanggung oleh negara terutama subsidi. Semakin besar subsidi berarti semakin besar pengeluaran pemerintah yang harus dikeluarkan untuk membayar subsidi.

Kebijakan subsidi yang dilakukan pemerintah selalu menimbulkan pro dan kontra. Ada kalangan yang berpendapat bahwa subsidi itu tidak sehat sehingga subsidi harus dihapuskan dari APBN. Sementara pihak lain berpendapat bahwa subsidi masih diperlukan untuk mengatasi masalah kegagalan pasar.

Terdapat berbagai macam subsidi yang harus ditanggung oleh negara, dibagi menjadi dua bagian besar yaitu subsidi energi dan subsidi non-energi. Berdasarkan gambar di bawah kita bisa melihat terjadi peningkatan subsidi pada tahun 2005 total subsidi sebesar 120.765,3 miliar rupiah meningkat menjadi 276.291,5 miliar rupiah pada tahun 2008. Hal ini disebabkan meningkatnya secara signifikan subsidi untuk energi sebesar 223.013,2 miliar rupiah pada tahun 2008, sebagai konsekuensi meningkatnya harga minyak dunia pada saat itu. Namun seiring dengan semakin stabilnya harga minyak dunia dan komitmen pemerintah untuk mengurangi subsidi untuk energi, terjadi penurunan subsidi energi yang cukup signifikan setelah tahun 2008.

Pemberian subsidi energi yang dilakukan oleh pemerintah bagaikan buah simalakama. Peningkatan harga BBM (Bahan Bakar Minyak) akan menambah beban hidup masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Mereka tidak hanya menghadapi kenaikan harga BBM, tetapi juga kenaikan berbagai harga barang dan jasa kebutuhan masyarakat. Berbagai kenaikan tersebut akan menyebabkan penurunan daya beli masyarakat, apalagi rumah tangga miskin. Namun di sisi lain setiap penambahan subsidi energi bagi masyarakat mengakibatkan penambahan beban pada APBN.

Gambar 1. Total Subsidi di Indonesia Tahun 2005-2011



Sumber : BKF (Badan Kebijakan Fiskal), 2010.

Berdasarkan Gambar 1 terlihat bahwa terjadi peningkatan yang cukup besar terhadap subsidi non-energi yang diberikan pemerintah. Tahun 2005, pengeluaran subsidi pemerintah sebesar 16.316,1 miliar rupiah meningkat 312% pada RAPBN (Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara) tahun 2011. Subsidi non-energi itu diberikan pemerintah untuk berbagai sektor di antaranya subsidi pangan, pupuk, benih, PSO (*public service obligation*), kredit program, minyak goreng, pajak, kedelai dan lainnya. Peningkatan ini ditujukan untuk mencapai tujuan pemerintah dalam menciptakan APBN yang *pro growth*, *pro job*, dan *pro poor* sehingga yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan.

1.2. Permasalahan dan Tujuan

Dalam kondisi perekonomian yang serba sulit seperti sekarang ini, maka pemerintah membutuhkan dana yang sangat besar untuk mengakselerasi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Berbagai upaya dilakukan pemerintah dalam meningkatkan penerimaan. Di sisi lain, pemerintah berupaya untuk menekan seminimal mungkin pengeluaran-pengeluaran yang dianggap tidak penting.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia diperlukan untuk mencapai tujuan nasional seperti meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan. Pertumbuhan ini dicapai pemerintah melalui APBN yang *pro*

growth, pro job, dan pro poor. Namun disisi lain APBN selama ini harus menanggung beban berat dari subsidi, baik subsidi energi maupun subsidi non-energi. Berdasarkan uraian, permasalahan yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh subsidi energi terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia?
2. Bagaimana pengaruh subsidi non-energi terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia?

Sementara itu, tujuan dilakukannya penelitian terhadap hubungan antara subsidi dengan pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah untuk mendapatkan pemahaman dan hubungan :

1. Pengaruh subsidi energi terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia,
2. Pengaruh subsidi non-energi terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.

II. KERANGKA PIKIR KONSEPTUAL

2.1. Pertumbuhan Ekonomi

A. Definisi Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu indikator yang sangat penting dalam melakukan analisis tentang pembangunan ekonomi yang terjadi pada suatu negara. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan sejauh mana aktivitas perekonomian akan menghasilkan tambahan pendapatan masyarakat pada suatu periode tertentu. Selanjutnya, perekonomian dianggap mengalami pertumbuhan apabila seluruh balas jasa riil terhadap penggunaan faktor produksi pada tahun tertentu lebih besar dari pada tahun sebelumnya. Dengan kata lain, perekonomian dikatakan mengalami pertumbuhan bila pendapatan riil masyarakat pada tahun tertentu lebih besar dari pada pendapatan riil masyarakat pada tahun sebelumnya. Indikator yang digunakan untuk mengukur pertumbuhan ekonomi adalah tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) riil.

2.2. Teori Pertumbuhan

A. Teori Pertumbuhan Pembangunan Lewis

Teori ini memusatkan perhatiannya pada transformasi struktural suatu perekonomian subsistem yang dirumuskan oleh W. Arthur Lewis pada dekade 1950-an yang kemudian dikembangkan oleh Jhon Fei dan Gustav Ranis.

Model dua sektor ini diakui sebagai teori umum yang membahas proses pembangunan di negara-negara dunia ketiga yang mengalami kelebihan penawaran tenaga kerja selama dekade 1960-an dan awal dekade 1970-an.

Menurut teori pembangunan ini, perekonomian yang terdiri dari dua sektor, yaitu: pertama, sektor tradisional, yaitu sektor pedesaan subsistem yang kelebihan penduduk dan ditandai dengan produktivitas marjinal tenaga kerja sama dengan nol. Hal ini memungkinkan Lewis untuk mendefinisikan kondisi surplus tenaga kerja sebagai suatu fakta bahwa jika sebagian tenaga kerja tersebut ditarik dari sektor pertanian, maka sektor itu tidak akan kehilangan outputnya dan kedua sektor industri perkotaan modern yang tingkat produktivitasnya tinggi dan menjadi tempat penampungan tenaga kerja di-transfer sedikit demi sedikit dari sektor subsistem².

B. Teori pertumbuhan Neoklasikal

Model pertumbuhan neoklasikal Sollow merupakan pilar yang sangat memberikan kontribusi terhadap teori pertumbuhan neoklasikal.³ Model pertumbuhan Sollow ini berpegang pada konsep skala hasil yang terus berkurang dari input tenaga kerja dan modal jika keduanya dianalisis secara terpisah. Kemajuan teknologi ditetapkan sebagai faktor residu untuk menjelaskan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang. Tinggi rendahnya pertumbuhan itu sendiri oleh Sollow diasumsikan bersifat eksogen atau tidak dipengaruhi faktor-faktor lain. Model pertumbuhan neoklasik Sollow memakai fungsi produksi agregat standar, yakni:

$$Y = K^{\alpha} (AL)^{1-\alpha} \dots\dots\dots (1)$$

di mana Y adalah produk domestik bruto, K adalah stok modal fisik dan modal manusia, L adalah tenaga kerja dan A adalah produktivitas tenaga kerja yang pertumbuhannya ditentukan secara eksogen. Simbol α menunjukkan elastisitas output terhadap modal.

Menurut teori pertumbuhan neoklasikal, pertumbuhan output selalu bersumber dari satu atau lebih dari tiga faktor, yaitu kenaikan kuantitas dan kualitas tenaga kerja (melalui pertumbuhan penduduk dan perbaikan pendidikan), penambahan modal (melalui tabungan dan investasi) serta penyempurnaan teknologi.

2 W. Arthur Lewis, 22 May 1980. *Economic Development Life Unlimited Supplies of Labour*, Manchester School.

3 Romer, David. 1996. *Advance Makroeconomics*, New York McGraw-Hil.

C. Teori pertumbuhan endogen

Teori pertumbuhan endogen dapat dijelaskan melalui model pertumbuhan endogen menurut Romer. Model ini mengkaji akibat teknologi yang mungkin terbagi dalam proses industrialisasi.

Model ini dimulai dengan mengasumsikan bahwa proses pertumbuhan berasal dari tingkat perusahaan atau industri. Setiap industri memproduksi dengan skala hasil yang konstan, namun Romer mengasumsikan bahwa cadangan modal (K) dalam keseluruhan perekonomian, secara positif mempengaruhi output pada tingkat industri, sehingga terdapat skala yang semakin meningkat pada tingkat perekonomian secara keseluruhan.⁴

Cadangan modal setiap perusahaan adalah barang publik, seperti produktivitas tenaga kerja (A) dalam model *Solow* yang akan berpengaruh terhadap perusahaan lain di dalam perekonomian.

2.3. Subsidi

A. Pengertian Subsidi

Subsidi adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga murah. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah mengurangi harga atau menambah keluaran (output).⁵

Kemudian menurut Suparmoko, subsidi (*transfer*) adalah salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang juga diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah pendapatan mereka yang menerima subsidi atau mengalami peningkatan pendapatan riil jika mereka mengkonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang rendah. Subsidi dibedakan dalam dua bentuk, yaitu subsidi dalam bentuk uang (*cash transfer*) dan subsidi dalam bentuk barang atau subsidi *innatura* (*in kind subsidy*).⁶

4 Ibid.

5 Milto H. Spenser & Orley M. Amos, Jr. 1993. *Contemporary Economics*, Edisi 8. Whort Publishers, New York.

6 M. Suparmoko. 2003. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, Edisi 5. BPFE, Yogyakarta.

B. Subsidi dalam Bentuk Uang

Subsidi bentuk ini diberikan oleh pemerintah kepada konsumen sebagai tambahan penghasilan atau kepada produsen untuk dapat menurunkan harga barang. Keunggulan subsidi dalam bentuk uang kepada konsumen, yaitu (1) lebih murah bagi pemerintah dari pada subsidi dalam bentuk penurunan harga, dan (2) memberikan kebebasan dalam membelanjakannya.

C. Subsidi dalam Bentuk Barang

Subsidi dalam bentuk barang adalah subsidi yang dikaitkan dengan jenis barang tertentu yaitu pemerintah menyediakan suatu jenis barang tertentu dengan jumlah yang tertentu pula kepada konsumen tanpa dipungut bayaran atau pembayaran di bawah harga pasar. Pengaruh subsidi *innatura* adalah :

- a. mengurangi jumlah pembelian untuk barang yang disubsidi tetapi konsumsi total bertambah, misalkan pemerintah memberikan subsidi pangan tanpa harga dengan syarat konsumen tidak boleh menjual kembali barang tersebut.
- b. tidak mengubah konsumsi total, hal ini terjadi jika pemerintah di samping memberikan subsidi juga menarik pajak yang sama besarnya dengan subsidi.
- c. konsumsi menjadi terlalu tinggi (*over consumption*), hal ini terjadi jika jumlah yang disediakan oleh pemerintah lebih besar dari pada jumlah sesungguhnya yang tersedia untuk dibeli konsumen.
- d. konsumsi menjadi terlalu rendah (*under consumption*), hal ini terjadi kalau subsidi yang disediakan oleh pemerintah lebih kecil daripada jumlah yang diharapkan oleh konsumen, misalkan pemerintah menyediakan rumah bersubsidi tipe 36 dengan 2 kamar tidur padahal yang dibutuhkan oleh konsumen adalah rumah dengan tipe 54 dengan 3 kamar tidur.

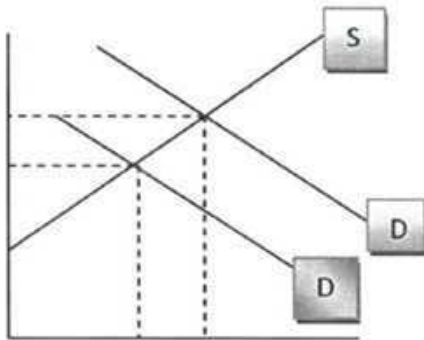
D. Subsidi dan Elastisitas

Dalam menentukan biaya total subsidi, kita harus memperhatikan elastisitas kurva permintaan dan penawaran. Subsidi akan menggeser kurva permintaan ke atas untuk konsumsi bersubsidi (*subsidized consumption*) atau kurva penawaran ke bawah untuk produksi bersubsidi (*subsidized production*). Hasil dari kedua jenis subsidi ini adalah ekuilibrium kuantitas baru yang lebih besar. Pengaruh kedua jenis subsidi ini pada kurva permintaan dan penawaran da-

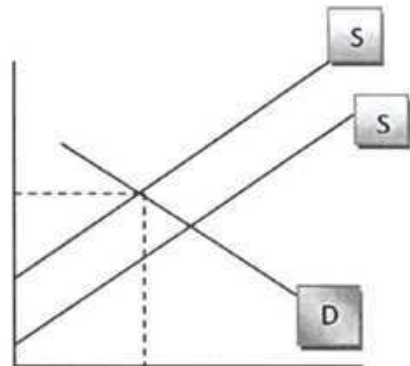
pat dilihat pada Gambar 2 dan 3. Pada Gambar 2 konsumsi bersubsidi menggeser kurva permintaan D ke atas menjadi kurva permintaan D' , sedangkan produksi bersubsidi menggeser kurva penawaran S ke bawah menjadi kurva penawaran S' . Pengaruh elastisitas kurva permintaan dan penawaran disajikan pada Gambar 4 s.d. 6.

Berdasarkan Gambar 2 hingga 6 dapat disimpulkan bahwa semakin elastis kurva permintaan dan penawaran maka akan semakin besar kenaikan produksi akibat subsidi. Sebaliknya semakin elastis kurva permintaan dan penawaran maka pengurangan harga akibat subsidi akan semakin kecil.

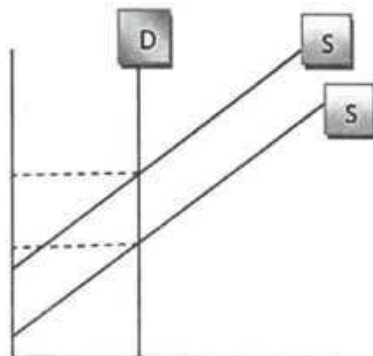
Gambar 2. Pengaruh Konsumsi Bersubsidi



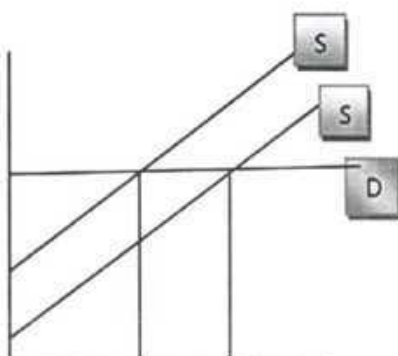
Gambar 3. Pengaruh Produksi Bersubsidi



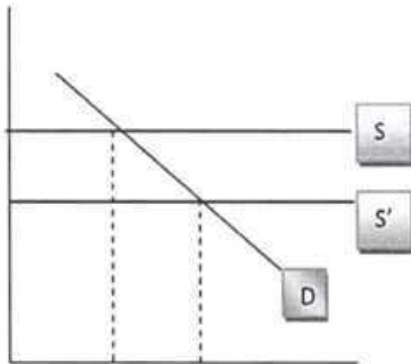
Gambar 4. Pengaruh Konsumsi *Perfectly Inelastic Demand*



Gambar 5. Pengaruh Produksi *Perfectly Elastic Demand*



Gambar 6. Pengaruh Subsidi pada
Perfectly Elastic Supply



E. Efek Positif Subsidi

Kebijakan pemberian subsidi biasanya dikaitkan kepada barang dan jasa yang memiliki positif eksternalitas dengan tujuan agar dapat menambah output lebih banyak sumber daya yang dialokasikan ke barang dan jasa tersebut, misalnya pendidikan dan teknologi tinggi.

F. Efek Negatif Subsidi

Secara umum efek negatif subsidi adalah:⁷

1. subsidi menciptakan alokasi sumber daya yang tidak efisien. Karena konsumen membayar barang dan jasa pada harga yang lebih rendah dari pada harga pasar, maka ada kecenderungan konsumen tidak hemat dalam mengkonsumsi barang yang disubsidi. Karena harga yang disubsidi lebih rendah dari pada biaya kesempatan (*opportunity cost*) maka terjadi pemborosan dalam penggunaan sumber daya untuk memproduksi barang yang disubsidi.
2. subsidi menyebabkan distorsi harga.

Menurut Basri, subsidi yang tidak transparan dan tidak *well-targeted* akan mengakibatkan:⁸

- a. subsidi besar yang digunakan untuk program yang sifatnya populis cenderung menciptakan distorsi baru dalam perekonomian

⁷ Ibid, hal.741.

⁸ Basri, F. 2002. *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, Jakarta, Erlangga, hal 249.

- b. subsidi menciptakan suatu inefisiensi; dan
- c. subsidi tidak dinikmati oleh mereka yang berhak.

III. METODOLOGI

3.1. Metode Analisis Data

Studi ini bertujuan untuk meneliti pengaruh subsidi energi dan non-energi terhadap pertumbuhan ekonomi. Diharapkan penelitian ini dapat menjawab permasalahan dan tujuan pada penelitian.

Metodologi yang digunakan dalam analisis ini adalah model ekonometri berupa data runtut waktu (*time series*), yang selanjutnya akan dibahas pada penelitian ini. Penelitian ini juga akan membahas mengenai data yang digunakan, konsep-konsep, indikator serta kelemahan dari data. Di samping itu dalam tulisan ini dibahas pula mengenai teknik pendugaan dan pengujian parameter yang digunakan.

3.2. Spesifikasi Model dan Variabel yang digunakan

Model yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

$$PDB_t = \beta_0 + \beta_1 SE_t + \beta_2 SN_t + \varepsilon_t \dots\dots\dots (2)$$

di mana:

- PDB : Pertumbuhan ekonomi.
- SE : Subsidi energi.
- SN : Subsidi non-energi.
- ε : Residual, variabel yang mewakili variabel-variabel yang tidak tercakup dalam model.

3.3. Definisi Operasional Variabel

Definisi operasional untuk variabel yang digunakan dalam meneliti pengaruh subsidi energi dan non-energi terhadap pertumbuhan ekonomi adalah sebagai berikut:

A. Variabel Terikat

Pertumbuhan ekonomi adalah suatu ukuran kuantitatif yang menggambarkan perkembangan suatu perekonomian dalam suatu tahun tertentu apabila dibandingkan dengan tahun sebelumnya dan dinyatakan dalam bentuk persentase perubahan pendapatan nasional pada suatu tahun tertentu di-

bandingkan dengan tahun sebelumnya, variabel terikat pertumbuhan ekonomi nasional adalah nilai PDB yang merupakan nilai output yang diperoleh pada suatu negara (dalam penelitian ini adalah Indonesia). Data yang digunakan adalah PDB riil perkapita tahun 2005 sampai tahun 2010.

B. Variabel Bebas

a. Subsidi Energi

Data subsidi energi yang digunakan adalah data subsidi yang dikeluarkan oleh pemerintah di dalam APBN dari tahun 2005 sampai dengan 2010.

b. Subsidi Non-energi

Untuk data subsidi non-energi, digunakan pendekatan dengan menggunakan data subsidi non-energi yang dikeluarkan oleh Pemerintah dalam hal ini BKF dalam APBN 2005 sampai dengan 2010.

3.4. Cara Pengumpulan Data

Adapun data yang digunakan bersumber dari data sekunder yang bersumber dari publikasi IMF (*International Monetary Fund*) dalam IFS (*International Financial Statistics*) dan BKF selama periode 2005 sampai dengan 2010. Data tersebut meliputi data Produk Domestik Bruto (PDB), Subsidi Energi (SE), dan Subsidi Non-energi (SN).

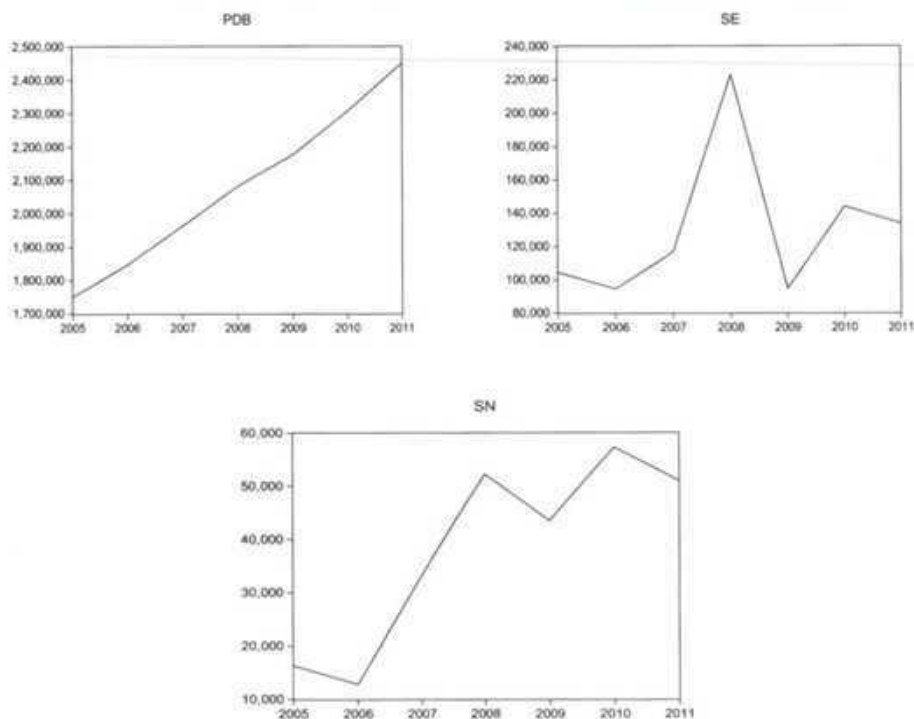
3.5. Metode Estimasi Data *Time Series*

Pengolahan data dilakukan dengan menggunakan analisis data *time series*. Data *time series* adalah data yang menggambarkan pergerakan peubah/variabel dari waktu ke waktu. Data dianalisis dengan pendekatan regresi *Ordinary Least Square*. Karena model terdiri dari lebih dari 2 variabel maka yang digunakan adalah regresi linear jamak.

IV. HASIL PENELITIAN

Sebelum dilakukan pengujian model, terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan data dan melihat pola data. Pemeriksaan data dengan membuat grafik pergerakan Pertumbuhan Ekonomi (PDB) sebagai variabel terikat dan variabel-variabel bebas yaitu Subsidi Energi (SE) dan Subsidi Non-energi (SN).

Gambar 7. Hubungan antara Pertumbuhan Ekonomi, Subsidi Energi, dan Subsidi Non-Energi di Indonesia Tahun 2006-2011



Berdasarkan Gambar 7 terlihat hubungan antara Pertumbuhan Ekonomi (PDB) dengan Subsidi Energi (SE), dan Subsidi Non-energi (SN) cenderung linier. Hubungan antara PDB dengan SE cenderung berlawanan arah, sedangkan hubungan PDB dengan SN cenderung searah.

Dari serangkaian pengujian mengenai spesifikasi model, diperoleh kesimpulan bahwa bentuk umum persamaan dari model estimasi terbaik yang dapat digunakan adalah sebagai berikut:

$$\text{LOG(PDB)} = 14.3877221425 - 1.02976352277e-06 \cdot \text{SE} + 7.6003552814e-06 \cdot \text{SN}$$

T	(226.698)	(-1.7699)	(5.15655)
Prob t	0.00	0.1515	0.0000

$$F = 14.86940 \quad \text{prob F } 0.000000$$

$$R^2 = 0.881442$$

di mana:

Log (PDB)	: Pertumbuhan ekonomi.
SE	: Subsidi energi.
SN	: Subsidi non-energi.

Dari persamaan di atas didapatkan hasil pengujian berupa:

A. Hasil Uji t

Dari hasil pengujian didapatkan nilai t statistik untuk masing masing: koefisien konstanta (sebesar 226.698), koefisien SE (sebesar -1.76999) dan koefisien SN (sebesar 10.21925). Dengan probabilitas masing masing sebesar 0.000; 0.1515 dan 0.0000. Karena nilai propenelitiannilitasnya lebih kecil dari tingkat signifikansi yang digunakan ($\alpha=5\%$) maka variabel bebas, subsidi non-energi (SN) berpengaruh positif yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia. SE memiliki nilai probabilitas lebih besar dari tingkat signifikansi yang digunakan maka SE tidak memiliki pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.

B. Hasil Uji F

Untuk uji serempak (uji F) didapatkan nilai F sebesar 14.86940 dengan propenelitiannilitas 0.000000, nilai ini lebih kecil daripada 5% yang berarti bahwa secara bersama-sama kedua variabel independen, yaitu subsidi energi dan subsidi non-energi secara bersama-sama memiliki pengaruh yang signifikan terhadap variabel terikat (pertumbuhan ekonomi Indonesia).

Berdasarkan hasil uji F di atas, penulis menyimpulkan bahwa secara bersama-sama antara subsidi energi dan subsidi non-energi akan berpengaruh positif yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. Jadi, jika dikaitkan dengan hasil uji t sebelumnya maka subsidi non-energi akan berpengaruh positif yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.

C. Hasil Uji R^2

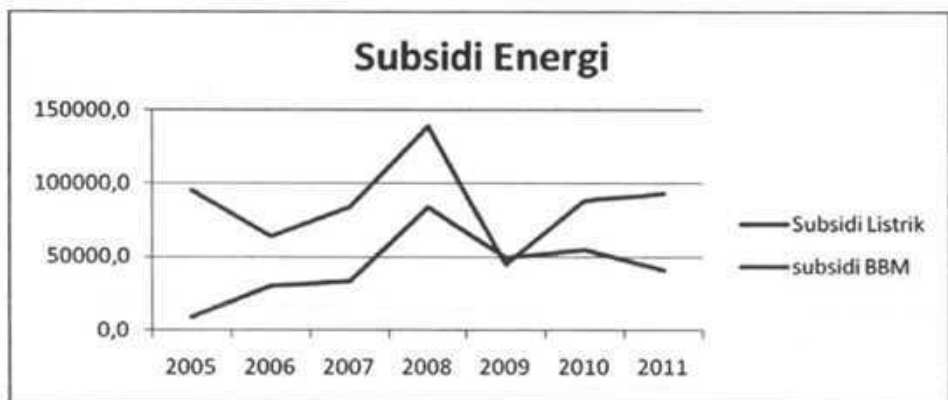
Untuk nilai $R^2 = 0.881442$ yang didapatkan dari hasil pengujian memiliki arti bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia 88,1442% dipengaruhi oleh dua faktor yaitu subsidi energi dan subsidi non-energi. Dari hasil tersebut diharapkan dapat melihat secara jelas pengaruh subsidi energi dan non-energi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.

4.1. Analisis Subsidi Energi

Subsidi energi di Indonesia pada dasarnya dibagi menjadi dua bagian, yaitu subsidi BBM (Bahan Bakar Minyak) dan subsidi listrik. Namun dari kedua jenis subsidi energi, subsidi BBM memiliki porsi pengeluaran subsidi terbesar. Ketergantungan Indonesia terhadap BBM dan konsumsi BBM menjadi penyebab besarnya pengeluaran subsidi tersebut.

Berdasarkan Grafik 8 di bawah, subsidi energi pada tahun 2005 sebesar 104.449,2 miliar rupiah meningkat 113,13% pada tahun 2008 sebesar 223.013,20 miliar. Hal ini disebabkan oleh peningkatan subsidi BBM pada tahun 2008 yang meningkat 45,51% dibandingkan dengan tahun 2005. Peningkatan ini disebabkan harga BBM pada tahun 2008 yang mengalami peningkatan secara drastis. Peningkatan beban subsidi BBM ini jelas membebankan APBN.

Grafik 8. Subsidi BBM dan Subsidi Listrik di Indonesia



Sumber : BKF, 2010.

Berdasarkan hasil analisa regresi terhadap variabel subsidi energi dan pertumbuhan ekonomi Indonesia didapatkan hasil negatif tetapi tidak signifikan. Hal ini dapat diartikan bahwa variabel subsidi energi tidak secara signifikan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat diartikan bahwa pengeluaran pemerintah terhadap subsidi energi yang dikeluarkan tidak signifikan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, atau dengan kata lain pertumbuhan ekonomi yang terjadi tidak secara signifikan dapat dipengaruhi atau disebabkan oleh subsidi energi.

Subsidi energi dalam bentuk subsidi bahan bakar minyak (BBM) selama ini lebih banyak dinikmati oleh masyarakat dengan kelompok masyarakat berpendapatan menengah dan atas. Berdasarkan tabel dapat dilihat bahwa 20% masyarakat kelompok terkaya menikmati hampir 50% subsidi BBM. Sementara 20% masyarakat termiskin hanya menikmati 5.15% subsidi BBM.

Tabel 1. Distribusi Pemanfaatan Subsidi BBM Menurut Kelompok Pendapatan

Kelompok Pendapatan	Distribusi Subsidi BBM	Dalam Triliun (Rp)
20% Teratas	48,44%	61,43
20% Kedua Teratas	22,48%	22,48
20% Menengah	15,16%	15,16
20% Kedua Terbawah	8,77%	8,77
20% Terbawah	5,15%	5,15
Jumlah	100%	126,8

Sumber : BPS, 2007

Dengan demikian subsidi BBM lebih banyak dinikmati oleh kelompok pendapatan masyarakat menengah ke atas. Masyarakat miskin yang seharusnya menjadi tujuan diberikannya subsidi BBM justru tidak memperolehnya. Selain itu, dengan semakin besarnya subsidi BBM mengakibatkan berbagai program untuk masyarakat miskin menjadi tidak dapat dilaksanakan.

Berdasarkan hasil analisis regresi di atas dan kenyataan dilapangan akan keadaan bahwa hampir 50% yang menikmati subsidi BBM bukan yang seharusnya menerima, maka pemerintah perlu berfikir secara keras untuk melakukan pembatasan subsidi dan realokasi subsidi BBM. Pemerintah sebagai pemegang otoritas keuangan di negara ini, perlu melakukan tindakan yang nyata untuk mengurangi subsidi BBM secara pelan dan berkala untuk realokasi subsidi BBM menjadi suatu program yang lebih bermanfaat bagi masyarakat. Pemerintah perlu mendesain suatu program yang menyentuh langsung masyarakat dan dapat langsung dirasakan manfaatnya bagi masyarakat, sehingga program tersebut dapat menjadi stimulus tersebut yang pada gilirannya diharapkan dapat meningkatkan produktivitas masyarakat yang pada akhirnya dapat meningkatkan produktivitas. Peningkatan produktivitas ini yang diakumulasi secara nasional dapat memicu pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Hal ini sejalan dengan pendapat dari Organisasi Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) yang menganjurkan pemerintah Indonesia menepati komitmen untuk menghapus subsidi bahan bakar fosil pada tahun 2014 dan mengurangi subsidi listrik. Organisasi itu juga menekankan sosialisasi secara luas tentang manfaat penghapusan subsidi serta pengalihannya kepada bantuan tunai langsung yang tepat sasaran.⁹ Penghapusan subsidi ini sudah sejalan dengan *roadmap* pemerintah yang merencanakan menghapus subsidi BBM pada tahun 2014 dan mengurangi subsidi listrik pada tahun-tahun mendatang.

Namun saran dari OECD mengenai penghapusan subsidi energi ditolak oleh Prof. Dr. Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, Guru Besar FE UI. Menurutnya, negara maju pun masih membutuhkan subsidi. Khusus untuk Indonesia rencana penghapusan itu dinilai tidak tepat waktu. Struktur ekonomi Indonesia tidak sama dengan kondisi negara G-20 lainnya dan karena itu membutuhkan waktu lama yang tidak cukup sampai tahun 2014.

Pencabutan subsidi bila dipaksakan akan menimbulkan dampak negatif dan yang dikhawatirkan malah mempunyai dampak terjadinya resesi sebagaimana pernah dialami Jepang. Dampak pencabutan subsidi juga akan sangat mempengaruhi daya beli masyarakat, pencabutan subsidi akan secara langsung menurunkan daya beli masyarakat. Penurunan daya beli masyarakat ini pada akhirnya akan mengakibatkan terjadinya peningkatan angka pengangguran dan tingkat kemiskinan di Indonesia¹⁰.

Pendapat senada didapat dari Guru Besar FE Usakti Prof. Dr. Sofyan S. Harahap dan ekonom LIPI Latief Adam bahwa pemerintah perlu mengurangi subsidi yang selama ini tidak tepat sasaran. Hanya saja, subsidi tersebut tidak bisa secara penuh dicabut dan perlu pengawasan yang ketat agar subsidi tepat sasaran. Subsidi energi yang diberikan pemerintah masih harus diberikan kepada masyarakat tetapi dengan saran dan tujuan yang tepat dan jelas, sehingga manfaat dari subsidi benar-benar dirasakan oleh masyarakat.

4.2. Analisis Subsidi Non-Energi

Jenis subsidi lainnya adalah subsidi non-energi. Jumlahnya terbatas dan hanya sekitar 13,3 persen dari total subsidi. Subsidi dengan jumlah yang re-

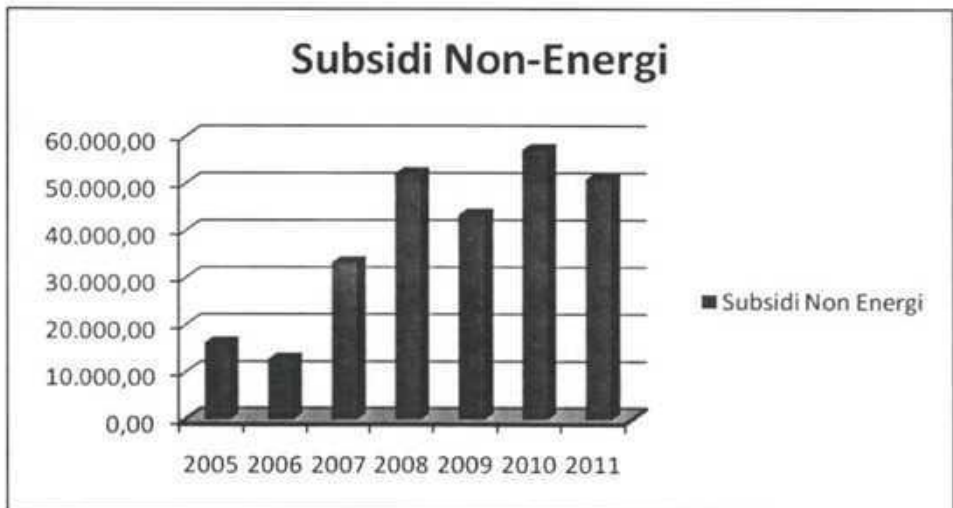
⁹ *Bisnis Indonesia*, Selasa 2 November 2010. h.1

¹⁰ *Neraca*, Rabu 3 November 2010. h.1

latif kecil didistribusikan ke dalam 10 jenis, yaitu subsidi pangan, pupuk, benih, PSO, bunga kredit program, minyak goreng, pajak, kacang kedele, obat generik dan lainnya. Subsidi non-energi didominasi oleh subsidi pangan dan pupuk yang mencapai 51,1 persen dari total subsidi non-energi tahun 2010.

Di pihak lain, realisasi subsidi non-energi dalam rentang waktu tahun 2005–2011 secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp 34,69 triliun, atau tumbuh rata-rata 30,37 persen per tahun, dari sebesar Rp 16,3 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp 51,01 triliun pada tahun 2011 (Gambar 9). Kenaikan realisasi anggaran subsidi non-energi yang sangat signifikan dalam kurun waktu tersebut, antara lain berkaitan dengan : (1) perubahan parameter dalam perhitungan subsidi, dan (2) adanya kebijakan penambahan jenis subsidi, seperti subsidi obat. Subsidi non-energi dalam Dokumen Stimulus Fiskal 2009, selain menampung alokasi anggaran untuk subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, subsidi dalam rangka PSO, subsidi bunga kredit program, dan subsidi pajak, yang telah ditetapkan dalam APBN 2009, juga menampung subsidi baru, yaitu subsidi obat dan subsidi bunga untuk air bersih.

Grafik 9. Subsidi Non-BBM di Indonesia Tahun 2005-2011



Sumber : Kementerian Keuangan, 2010.

Jika ingin subsidi jatuh lebih akurat ke sasarannya, sebaiknya porsi subsidi pangan diperbesar. Atau potensi pemanfaatannya akan lebih baik bagi ma-

syarakat, jika subsidi BBM kendaraan bermotor yang penyalurannya belum memperhatikan strata ekonomi, dialihkan ke subsidi pangan. Tetapi mekanismenya harus menjadi perhatian serius, di mana harga makanan di tingkat konsumen harus lebih rendah dari pada harga pasarnya. Jangan sampai subsidi pangan jatuh pada produsen besar dan pedagang perantara. Pola subsidi pangan yang seperti ini akan dinikmati oleh masyarakat luas dan sangat bermakna bagi masyarakat kelompok miskin, di mana pengeluaran untuk makanan memiliki proporsi yang realtif besar dari alokasi pengeluarannya.

Perkembangan realisasi subsidi pupuk, selama periode tahun 2005-2011, secara nominal mengalami peningkatan sebesar Rp 13,85 triliun atau meningkat 77,4 persen per tahun. Kenaikan realisasi pupuk yang sangat signifikan dalam periode tersebut berkaitan dengan: (1) meningkatnya kebutuhan pupuk subsidi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, dan (2) semakin besarnya subsidi harga pupuk (selisih antara harga pokok produksi (HPP) dengan harga eceran tertinggi (HET). Peningkatan kebutuhan pupuk bersubsidi tersebut sejalan dengan upaya untuk mendukung, menjaga, serta meningkatkan program ketahanan pangan nasional melalui peningkatan produksi, produktivitas dan mutu produk pertanian (beras). Pemberian subsidi pupuk ini dampaknya dapat dirasakan langsung oleh petani dalam melakukan proses produksi mereka.

Subsidi bunga kredit program adalah subsidi yang disediakan untuk menutup selisih antara bunga pasar dengan bunga yang ditetapkan lebih rendah oleh pemerintah sebagai skim kredit. Program kredit tersebut seperti Kredit Ketahanan Pangan (KPP), Kredit Koperasi Primer untuk anggota (KPPA)¹¹, Kredit Usaha Tani, Kredit Koperasi, Kredit Kepemilikan Rumah Sederhana (KPRS) dan Kredit Pemilikan Rumah Sangat Sederhana (KPRSS), termasuk beban resiko (*risk sharing*) bagi kredit yang tidak dapat ditagih kembali (*default*).¹² Tujuan subsidi bunga kredit program adalah untuk membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pendanaan dengan tingkat bunga yang lebih rendah dari bunga pasar.¹³

Subsidi benih adalah subsidi untuk pengadaan benih unggul padi, kedelai, jagung hibrida, jagung komposit dan ikan budidaya, sehingga petani bisa

11 Departemen Keuangan RI, *Nota Keuangan & APBN*, 2003.

12 Departemen Keuangan RI, *Nota Keuangan & APBN*, 2001.

13 Departemen Keuangan RI, *Nota Keuangan & APBN*, 2005.

mendapatkan benih berkualitas dengan harga terjangkau. Upaaya ini diharapkan produksi dapat meningkat dan dapat melakukan ekspor. Subsidi ini disalurkan melalui perusahaan negara penyedia benih, yaitu PT. Sang Hyang Seri (Persero), PT. Pertani (Persero), dan Penangkar Swasta dalam koordinasi PT. Sang Hyang Seri dan PT. Pertani, serta Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pusat di lingkungan Departemen Kelautan dan Perikanan.

Berdasarkan uraian dan pemaparan dapat dilihat bahwa subsidi non-energi yang diberikan langsung kepada pihak yang membutuhkan, sehingga subsidi tersebut tepat sasaran. Pemberian subsidi yang tepat sasaran tentunya akan berdampak terhadap tujuan dari pemberian subsidi, karena salah satu tujuan kebijakan pemberian subsidi adalah agar dapat menambah output lebih banyak. Peningkatan output yang lebih banyak secara nasional yang berkala dan kontinu akan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Hal ini selaras dengan hasil penelitian di atas, menurut hasil penelitian didapatkan hasil bahwa subsidi non-energi yang dikeluarkan oleh pemerintah memberikan hasil yang positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Artinya bahwa setiap rupiah pengeluaran subsidi non-energi yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Subsidi non-energi yang memiliki porsi yang jauh lebih kecil dibandingkan dengan subsidi energi ternyata memberikan manfaat yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Subsidi non-energi yang terdiri dari 10 jenis subsidi, mulai dari subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, psn, subsidi minyak goreng, subsidi kedele, subsidi pajak, subsidi obat generik dan subsidi lainnya lebih akurat jatuh ke sasaran diberikannya subsidi tersebut.

Jika subsidi yang diberikan dengan jumlah yang relatif terbatas terhadap subsidi non-energi dialokasikan secara tepat sasarannya, dampaknya dapat dirasakan oleh masyarakat luas. Sesuai dengan hasil analisis regresi yang dilakukan bahwa subsidi non-energi berdampak positif dan signifikan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat terjadi karena pemberian subsidi ini tepat sasaran terhadap target awal dari subsidi, sehingga subsidi tersebut dapat dirasakan manfaatnya baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap masyarakat. Sebagai contoh riil adalah pemberian subsidi pupuk yang dikeluarkan pemerintah untuk petani. Subsidi ini dirasakan langsung oleh petani, mereka tertolong oleh adanya subsidi pupuk untuk membeli pupuk sebagai salah satu faktor produksi dalam proses produksi mereka.

V. PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Dari hasil pengolahan data dan uraian pada penelitian sebelumnya penulis mendapatkan beberapa kesimpulan, yaitu:

1. Berdasarkan hasil analisis penelitian di atas maka didapatkan hasil terdapat pengaruh negatif dan tidak signifikan dari subsidi energi yang dikeluarkan pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.
2. Berdasarkan hasil analisis penelitian di atas maka didapatkan hasil terdapat pengaruh positif yang signifikan dari subsidi non-energi yang dikeluarkan pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.

5.2. Rekomendasi

Berdasarkan keterbatasan tersebut penulis memberikan rekomendasi kepada peneliti selanjutnya berupa:

1. Berdasarkan hasil analisis regresi yang telah dilakukan bahwa subsidi energi yang dikeluarkan oleh pemerintah ternyata negatif dan signifikan, artinya pengeluaran subsidi energi yang telah dikeluarkan begitu besar oleh pemerintah ternyata tidak mampu memberikan stimulus dan mempengaruhi baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. Berdasarkan hasil di atas dan kenyataan di lapangan, sebaiknya pemerintah bersama DPR untuk dapat duduk bersama untuk melakukan program pengurangan subsidi energi terutama subsidi terhadap BBM, untuk dialihkan ke program lain yang lebih bermanfaat dan dirasakan langsung masyarakat dan dapat menumbuhkan perekonomian nasional.
2. Subsidi non-energi yang dikeluarkan oleh pemerintah selama ini, berdasarkan hasil penelitian ini ternyata positif dan signifikan. Artinya setiap satu rupiah pengeluaran subsidi non-energi yang dilakukan oleh pemerintah benar-benar dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Basri, F. 2002. *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Ekonomi Indonesia*. Erlangga, Jakarta.
- Lewis, W. A. 1980. *Economic Development Life Unlimited Supplies of Labour*. Manchester School.
- Romer, D. 1996. *Advance Macroeconomics*. New York McGraw-Hill. United States.
- Spenser, M. H. and O. M., Amos Jr. 1993. *Contemporary Economics*. Edisi 8. New York. Whort Publishers.
- Suparmoko, M. 2003. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. Edisi ke-5. Yogyakarta. BPFE.

Artikel

- Bisnis Indonesia. Selasa 2 November 2010.
- Neraca. Rabu 3 November 2010.

Dokumen

- Departemen Keuangan RI. Data Pokok APBN 2001-2010.
- Departemen Keuangan RI. Nota Keuangan dan RAPBN 2011.

BAGIAN KEDUA

**ANALISIS RENDAHNYA PENYERAPAN SUBSIDI
PAJAK**

Oleh Eka Budiyantri

ANALISIS RENDAHNYA PENYERAPAN SUBSIDI PAJAK

Eka Budiyan¹

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagai pelaku ekonomi manusia tentunya memiliki kemampuan yang berbeda-beda dalam memenuhi kebutuhannya. Hal ini pada akhirnya dapat menciptakan kemiskinan dan ketimpangan pada suatu wilayah perekonomian. Subsidi dapat menjadi suatu solusi untuk mengatasi permasalahan ini karena subsidi dianggap mampu berfungsi sebagai alat peningkatan daya beli masyarakat serta dapat meminimalisasi ketimpangan terhadap akses barang dan jasa.

Pada dasarnya subsidi merupakan instrumen fiskal yang bertujuan untuk memastikan terlaksananya peran negara dalam aktivitas ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang adil dan merata. Terlihat jelas bahwa peran pemerintah sangatlah penting akan keberlangsungan program subsidi. Hal ini menuntut pemerintah bertindak lebih jauh terhadap kebijakan subsidi dengan mengedepankan aspek *good governance* atau tata kelola yang baik.

Namun dalam perjalanannya, subsidi tidak luput dari berbagai kritikan. Mulai dari aspek kepentingan politik hingga ketepatan sasaran pihak peneri-

1 Kandidat Peneliti Setjen DPR RI Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, email : eqa_blue@yahoo.com

ma subsidi. Subsidi pemerintah juga dipengaruhi oleh aspek politik. Sebagai contoh bantuan langsung tunai yang dipengaruhi oleh faktor politis, seperti adanya janji-janji presiden saat kampanye pemilu. Begitu juga dengan subsidi bahan bakar minyak (BBM), masyarakat dijanjikan harga BBM akan selalu murah oleh para calon pemimpin. Isu lainnya yang muncul adalah apakah kebijakan subsidi pemerintah dilakukan dengan metode *price distorting subsidies*, *cash grant* (bantuan langsung tunai), atau berupa potongan pajak?

Adapun beberapa landasan pokok dalam penerapan subsidi antara lain :²

- a. suatu bantuan yang bermanfaat yang diberikan oleh pemerintah kepada kelompok-kelompok atau individu-individu yang biasanya dalam bentuk *cash payment* atau potongan pajak.
- b. diberikan dengan maksud untuk mengurangi beberapa beban dan fokus pada keuntungan atau manfaat bagi masyarakat.
- c. subsidi didapat dari pajak. Jadi, uang pajak yang dipungut oleh pemerintah akan kembali lagi ke tangan masyarakat melalui pemberian subsidi.

Adapun bentuk-bentuk subsidi di Indonesia dapat disarikan sebagai berikut :³

1. *price distorting subsidies*

Subsidi jenis *price distorting* berbentuk bantuan pemerintah kepada masyarakat berupa pengurangan harga di bawah harga pasar sehingga menstimulus masyarakat untuk meningkatkan konsumsi atau pembelian komoditas tersebut. Dengan kata lain, harga yang dibayarkan masyarakat lebih rendah dari harga pasar, dan pemerintah yang menanggung atau membayar selisih harga tersebut. Contoh dari subsidi ini antara lain potongan harga/tarif listrik, potongan harga untuk sewa rumah, potongan harga pupuk, beras miskin, biaya sekolah berupa BOS (Bantuan Operasional Sekolah), dan potongan harga BBM.

2. *cash grant* (bantuan tunai)

Bantuan tunai atau *cash grant* merupakan bantuan pemerintah kepada masyarakat dengan memberikan sejumlah uang tunai dan alokasi konsumsi akan uang tersebut diserahkan sepenuhnya oleh masyarakat. Contohnya BLT (Bantuan Langsung Tunai).

2 Dhendud. 2010. Program Subsidi Pemerintah. Online. <http://dhendud.wordpress.com/2010/04/15/program-subsidi-pemerintah/>. Diakses pada 5 November 2010.

3 Ibid.

3. potongan pajak

Saat terjadi krisis global pada tahun 2008 lalu, pemerintah mengantisipasi dengan mengeluarkan kebijakan yang disebut dengan stimulus fiskal. Salah satu program dari paket stimulus fiskal ini adalah subsidi pajak. Subsidi ini diberikan melalui fasilitas Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah (PPN-DTP) dan Bea Masuk Ditanggung Pemerintah (BM-DTP). Subsidi pajak ini dimaksudkan untuk meringankan beban dunia usaha dalam menghadapi gejolak resesi perekonomian global.⁴

APBN Perubahan (APBN-P) tahun 2008 menetapkan pagu subsidi pajak tahun 2008 mencapai sebesar 25 triliun rupiah yang terdiri dari subsidi pajak untuk Program Kebijakan Stabilisasi Harga (PKSH) sebesar 4,9 triliun rupiah dan program yang tidak terkait dengan Program Kebijakan Stabilisasi Harga (non-PKSH) sebesar 20,1 triliun rupiah.

Subsidi pajak PKSH meliputi subsidi PPN (Pajak Pertambahan Nilai) impor terigu sebesar 500 miliar rupiah, subsidi PPN dalam negeri minyak goreng sebesar 3 triliun rupiah, dan subsidi pajak PPN gandum sebesar 1,4 triliun rupiah. Sedangkan subsidi pajak untuk non-PKSH terdiri dari subsidi PPh (Pajak Penghasilan) sebesar 1,3 triliun rupiah, subsidi PPN sebesar 16,8 triliun rupiah, dan subsidi bea masuk sebesar 2 triliun rupiah.⁵

Adapun subsidi PPh terdiri dari PPh-DTP atas panas bumi sebesar 500 miliar rupiah, dan PPh atas bunga obligasi internasional sebesar 800 miliar rupiah. Sementara itu, subsidi PPN terdiri dari PPN-DTP atas penyerahan BBM Dalam Negeri bersubsidi sebesar 9 triliun rupiah, dan pemberian fasilitas PPN Impor atas kegiatan eksplorasi senilai 7,8 triliun rupiah.⁶

Mantan Menteri Keuangan, Sri Mulyani menyatakan bahwa sampai dengan semester pertama tahun 2008, penggunaan subsidi pajak yang dianggarkan sebesar 25,3 triliun rupiah belum diketahui realisasinya. Menurutny hal ini disebabkan belum adanya mekanisme baku mengenai pelaporan penggunaan subsidi pajak atau pajak DTP oleh masing-masing instansi pengelola subsidi. Realisasi subsidi pajak baru bisa diketahui setelah ada audit program-

4 Daniel, Wahyu & Qomariyah, Nurul. 2009. *Daftar 31 Industri Peraih Pake Stimulus Fiskal*. Online. <http://www.detikfinance.com/read/2009/01/05/220646/1063513/4/daftar-31-industri-peraih-paket-stimulus-fiskal>. Diakses pada 10 November 2010.

5 Kementerian Keuangan. 2008. *Data pokok APBN-P tahun 2008*. Online. http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/08-04-14,%20Data%20Pokok%20APBN-P%202008_edited.pdf. Diakses pada 10 November 2010.

6 *Ibid.*

program yang mendapat subsidi pajak tersebut. Sehingga realisasi penggunaan dana subsidi itu baru bisa diketahui setelah tahun anggaran akan berakhir. Walaupun tidak ada laporan, hal itu tidak akan menghambat jalannya berbagai program yang memperoleh subsidi pajak. Hal ini dikarenakan subsidi pajak merupakan potensi penerimaan negara yang hilang, sehingga tidak mempengaruhi pagu anggaran program.⁷

Selanjutnya pada tahun 2009, pemerintah mengalokasikan subsidi pajak sebesar 25,25 triliun rupiah pada APBN tahun 2009. Subsidi pajak ini tidak lain adalah DTP atau potensi penerimaan yang hilang akibat kebijakan pemerintah. DTP akan dicatat sebagai penerimaan pajak dalam anggaran, uangnya tidak riil ada karena langsung dicatat kembali sebagai komponen belanja. Tetapi karena anggaran subsidi pajak pada tahun 2008 tidak digunakan dengan maksimal maka pemerintah menurunkan anggaran subsidi pajak pada APBN-P tahun 2009 menjadi hanya sebesar 18,63 triliun rupiah.⁸

Sama halnya dengan tahun 2008, penyerapan anggaran subsidi pajak pada tahun 2009 juga tidak terealisasi seluruhnya. Dari 18,63 triliun rupiah yang dianggarkan pada APBN-P tahun 2009, hanya 8,2 triliun rupiah yang terealisasi. Oleh karena itu, alokasi anggaran untuk subsidi pajak dikurangi 3,3% atau 554,2 miliar rupiah menjadi 16,31 triliun rupiah pada RAPBN-P 2010 dari sebelumnya dianggarkan sebesar 16,87 triliun rupiah dalam APBN 2010. Pengurangan dan realokasi juga terjadi untuk PPN-DTP bahan bakar nabati (BBN) sebesar 900 miliar rupiah ke PPh-DTP BBN menjadi hanya 100 miliar rupiah. Selain itu terdapat penambahan dua fasilitas pajak baru pada RAPBN-P 2010, yakni PPh-DTP atas transaksi pengalihan hak atas tanah dan bangunan korban lumpur Sidoarjo dari PT Minarak Lapindo Jaya sebesar 205 miliar rupiah dan PPN-DTP program adaptasi dan mitigasi perubahan iklim sebesar 900 miliar rupiah.

Sesuai dengan usulan dari kementerian-kementerian selaku pembina sektor, dalam RAPBN-P 2010 subsidi bea masuk diberikan kepada beberapa sektor industri terpilih yang memenuhi kriteria tertentu. Sementara itu, penambahan fasilitas PPN-DTP minyak goreng ditujukan untuk menstabilkan harga minyak goreng di pasar domestik sebagai antisipasi kenaikan harga komoditi

7 Bisnis Indonesia. 2008. Perhitungan Subsidi Pajak Belum Tuntas. Online. http://pajak.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1379. Diakses pada 1 November 2010.

8 Kementerian Keuangan. 2009. Nota Keuangan dan APBN-P 2009. Online. <http://kuli.husahura.blogspot.com/2010/04/download-nk-dan-apbn-nota-keuangan-dan.html>. Diakses pada 5 November 2010.

Crude Palm Oil (CPO) di pasar internasional. Pada tahun 2011, pemerintah memerlukan DTP untuk menjaga kesinambungan pemberian insentif fiskal dan menjaga stabilitas harga. Oleh karena itu, pemerintah tetap mengalokasikan subsidi pajak DTP sebesar 14,8 triliun rupiah pada RAPBN 2011, yang terdiri dari subsidi PPh-DTP, PPN-DTP, dan BM- DTP. Adapun perkembangan subsidi pajak DTP dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1. Perkembangan Subsidi Pajak DTP (dalam triliun rupiah)

Tahun	APBN	APBN-P	Realisasi
2008	3,3	25	21
2009	25,25	18,63	8,2
2010	16,87	18,4	

Sumber : Kementerian Keuangan.

Keterangan : Realisasi subsidi pajak DTP tahun 2010 saat ini masih berjalan.

1.2. Perumusan Masalah

Sejauh ini pemerintah telah gencar memberikan stimulus kepada sektor usaha berupa fasilitas pajak DTP khususnya sejak krisis pada tahun 2008. Skema subsidi pajak ini dilakukan untuk mendukung program stabilisasi harga kebutuhan pokok dan perkembangan industri nasional yang strategis. Pemerintah berharap stimulus ini dapat dimanfaatkan sektor usaha dengan maksimal. Alokasi fasilitas pajak DTP hanya diberikan untuk sektor-sektor yang memiliki daya serap bagus. Dengan demikian diharapkan subsidi kepada dunia usaha dalam bentuk fasilitas pajak DTP tersebut menjadi efektif. Tetapi berdasarkan Nota Keuangan APBN-P 2010, anggaran pajak DTP pada tahun 2009 belum terserap secara maksimal, sehingga alokasi subsidi pajak pada tahun 2010 diturunkan.

Untuk mengatasi hal ini, perlu adanya identifikasi mengenai hal atau faktor-faktor apa saja yang menyebabkan rendahnya atau belum maksimalnya penyerapan subsidi pajak. Identifikasi ini dapat dilihat dari sisi mekanisme pemberian subsidi pajak yang meliputi administrasi dan birokrasi serta kriteria penerima subsidi.

1.3. Tujuan Penulisan

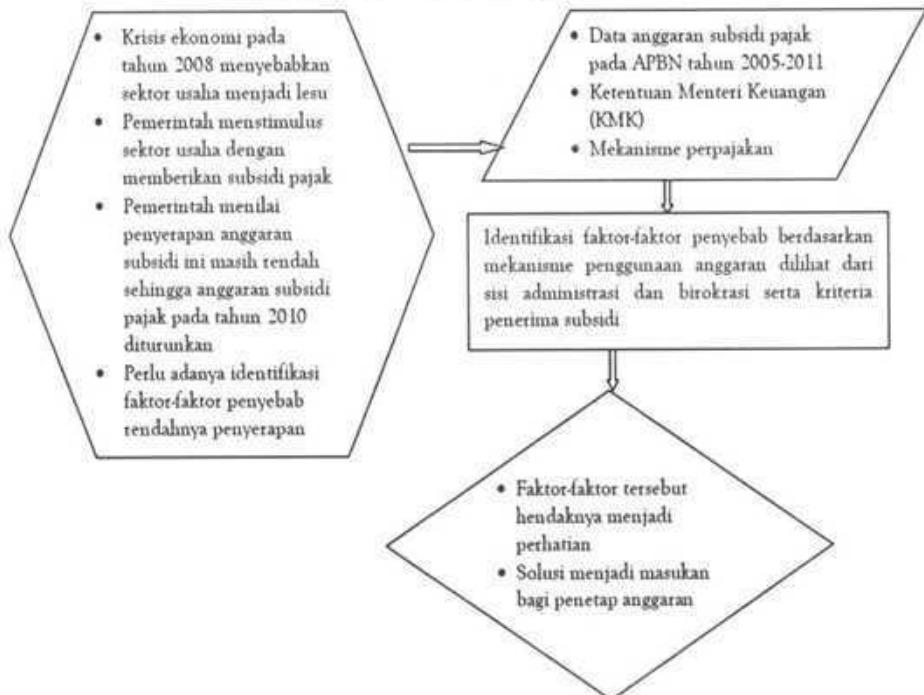
Adapun tujuan utama dari penulisan ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menyebabkan rendahnya penyerapan subsidi pajak di

Indonesia. Setelah mengetahui faktor-faktor penyebabnya, kemudian dapat ditarik solusi untuk mengatasi faktor-faktor penyebab tersebut. Sehingga diharapkan faktor-faktor penyebab ini hendaknya menjadi perhatian dan solusinya dapat menjadi masukan bagi penetap anggaran, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah agar subsidi pajak ini menjadi lebih efektif.

1.4. Kerangka Pemikiran

Semenjak krisis yang terjadi pada tahun 2008, pemerintah gencar memberikan stimulus fiskal berupa subsidi pajak pada sektor usaha. Berdasarkan data yang ada, anggaran yang diberikan cukup besar yaitu 25 triliun rupiah pada tahun 2008 dan 18,63 triliun rupiah pada tahun 2009. Tetapi berdasarkan data pada nota keuangan APBN-P tahun 2010, realisasi penyerapan anggaran subsidi pajak yang diberikan pemerintah masih rendah atau belum maksimal, sehingga pada tahun 2010 pemerintah menurunkan anggaran subsidi pajak sekitar 3,3% dari anggaran sebelumnya.

Gambar 1. Skema Kerangka Pemikiran



Sumber: Penulis.

Yang perlu menjadi perhatian adalah faktor-faktor apa saja yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran subsidi pajak ini. Identifikasi faktor-faktor penyebabnya dapat dilihat dari mekanisme subsidi pajak yaitu meliputi sisi administrasi dan birokrasi serta kriteria sektor penerima subsidi. Kerangka pemikiran dari penulisan ini dapat digambarkan dengan skema di atas.

II. METODE PENULISAN

Metode penulisan yang dilakukan adalah evaluasi berdasarkan data yang ada dan mekanisme pemberian atau penggunaan anggaran subsidi sehingga dapat diidentifikasi masalah atau faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran. Adapun evaluasi dalam mekanisme penggunaan anggaran dilihat dari sisi administratif dan birokrasi serta sisi kriteria atau penilaian penerima insentif pajak.

a. Sisi administratif dan birokrasi

Sisi administratif dan birokrasi saling mendukung satu sama lain. Jika birokasinya mudah maka proses administrasinya pun akan menjadi lancar. Evaluasi yang dilakukan pada sisi ini adalah kelengkapan administrasi sektor-sektor usaha yang ingin mengajukan anggaran subsidi pajak, selain itu apakah terdapat keluhan dari para calon penerima insentif dalam proses administrasi. Dari evaluasi ini dapat dilihat apakah proses administrasi dan birokasinya cukup mudah atau sebaliknya.

b. Sisi kriteria atau penilaian

Sedangkan dari sisi kriteria atau penilaian penerima subsidi pajak, dilakukan evaluasi terhadap sektor-sektor apa saja yang layak menerima subsidi ini. Apakah sektor-sektor tersebut layak menerima subsidi. Selain itu apa yang menyebabkan sektor-sektor tersebut menerima subsidi juga harus dievaluasi sehingga apa yang menjadi tujuan utama diberikan insentif pajak ini dapat tercapai.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Salah satu upaya pemerintah untuk mengantisipasi dampak krisis global di tahun 2008 lalu adalah dengan mengeluarkan kebijakan yang disebut dengan stimulus fiskal. Kebijakan stimulus fiskal dikeluarkan dalam rangka untuk menyelamatkan sektor riil sehingga dapat menopang angka pertumbuhan ekonomi.

Stimulus fiskal merupakan bagian dari kebijakan fiskal pemerintah yang ditujukan untuk mempengaruhi permintaan agregat yang selanjutnya diharapkan akan berpengaruh pada aktivitas perekonomian dalam jangka pendek. Pada umumnya, stimulus fiskal diberikan ketika perekonomian berada pada tingkat terendah di mana angka pertumbuhan cenderung mengalami penurunan secara terus-menerus. Terdapat dua bentuk instrumen fiskal yang digunakan, yaitu pemotongan pajak (*tax cut*) dan menaikkan besarnya belanja pemerintah.

Pemotongan pajak seperti PPh akan mengurangi beban pendapatan sehingga pihak yang menerima beban pajak akan menaikkan kapasitas konsumsinya. Ada dua jenis pajak yang dimaksudkan menjadi sasaran dalam stimulus fiskal, yaitu pajak yang dikenakan kepada rumah tangga dan pajak yang dikenakan pengusaha (swasta). Bagi pengusaha, pemotongan pajak akan mengurangi beban biaya operasional sehingga akan lebih mampu untuk mempertahankan kapasitas produksinya, termasuk di antaranya mengurangi Pemutusan Hubungan Kerja (PHK).

Pada tahun 2008, perekonomian global cenderung lambat dan harga komoditas pangan terutama harga beberapa komoditas pangan seperti beras, tepung terigu, gandum, kedelai, dan minyak goreng juga meningkat. Untuk mengatasi hal ini pemerintah mengeluarkan kebijakan stabilisasi harga pangan pokok. Salah satu cara yang dilakukan adalah melalui mekanisme pajak DTP.

Pajak DTP adalah pajak terutang suatu perusahaan, baik swasta maupun BUMN yang ditanggung oleh pemerintah melalui penyediaan pagu anggaran dalam subsidi pajak. Dengan demikian, dalam perhitungan anggaran pemerintah akan bersifat netral, karena penerimaan perpajakan akan bertambah sebesar nilai DTP dan pada saat yang sama subsidi pajak yang tercatat pada pengeluaran juga akan bertambah sebesar nilai DTP yang dicatat pada penerimaan. Dengan kata lain, pemerintah tidak membayar pajak, namun memberikan keringanan beban pajak kepada masyarakat melalui DTP.⁹

Pengertian DTP sama dengan pengertian *tax expenditure* yang banyak diterapkan di negara-negara lain terutama negara-negara anggota OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) dan juga telah sesuai dengan

9 Antara. 2009. Pajak Ditanggung Pemerintah Untuk Stabilisasi Harga dan Rangsang Investasi. Online. <http://www.ortax.org/ortax/?mod=berita&page=show&id=1775&q=tax&hlm=92>. Diakses pada 1 November 2010.

klasifikasi pendapatan negara dalam *Government Financial Statistic (GFS)* tahun 2001 serta *IMF paper*.¹⁰

Pada tahun 2009 pemerintah mengeluarkan stimulus sebesar 50 triliun rupiah diantaranya stimulus tersebut berupa potongan pajak DTP. Potongan pajak tersebut antara lain berupa PPN-DTP dan BM-DTP. Besarnya total stimulus yang dikeluarkan untuk PPN-DTP adalah 9,02 triliun rupiah yang terdiri atas PPN-DTP impor sebesar 2,827 triliun rupiah dan PPN-DTP dalam negeri sebesar 6,198 triliun rupiah. Sedangkan stimulus untuk BM-DTP adalah sebesar 2,4 triliun rupiah.

Fasilitas berupa PPN-DTP merupakan akan mengurangi beban pengusaha baik dalam menghitung HPP dan juga dalam menentukan harga jual produk untuk dapat bersaing dengan produk lain yang sama, terutama dengan produk yang didapat secara impor. Pengurangan beban akibat PPN-DTP tersebut, yang pertama berupa tidak perlu membayar selisih antara pajak keluaran dengan pajak masukan, dan juga pengusaha akan mendapatkan kembali pajak masukan yang telah dibayarkan, yang akan menjadi penghasilan lain bagi pengusaha.¹¹

Adapun kriteria sektor industri yang mendapatkan paket stimulus PPN-DTP adalah sektor yang terkena dampak perlambatan ekonomi dimana sektor-sektor tersebut seperti industri baja, pakaian jadi, dll merupakan industri yang banyak menyerap tenaga kerja serta menghasilkan barang-barang yang dibutuhkan masyarakat. Di samping itu, sektor-sektor tersebut merupakan sektor-sektor unggulan yang memberikan kontribusi tinggi kepada ekspor nasional, mendukung investasi di bidang energi, serta sektor yang bertujuan menjaga stabilitas kepentingan konsumen.

Lain halnya dengan kriteria sektor industri yang mendapatkan BM-DTP adalah industri yang memenuhi penyediaan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dikonsumsi masyarakat luas dan melindungi kepentingan konsumen. Industri yang dapat meningkatkan daya saing, penyerapan tenaga kerja dan pendapatan negara juga menjadi faktor penentu bagi industri yang akan menerima potongan pajak ini. Selain itu dapat dilihat pula dari sisi kriteria barang dan pangan, yaitu belum diproduksi di dalam negeri, sudah diproduksi di dalam negeri namun belum memenuhi spesifikasi yang dibutuhkan.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Muljono, Djoko. 2010. *Tax Planning : Menyasati Pajak Dengan Bijak*. Andi. Yogyakarta.

kan, serta sudah diproduksi di dalam negeri namun jumlahnya belum mencukupi kebutuhan industri.

Kondisi perekonomian dunia pada tahun 2010 diperkirakan membaik bila dibandingkan dengan tahun 2009, walaupun tekanan krisis ekonomi global masih terasa. Untuk mengantisipasi hal tersebut, pemerintah tetap melanjutkan pemberian stimulus fiskal di bidang perpajakan terutama untuk (a) meningkatkan daya beli masyarakat; (b) menjaga daya tahan dunia usaha dalam menghadapi krisis global; serta (c) meningkatkan daya saing usaha dan industri.

Sebagai kelanjutan dari program stimulus perpajakan tahun 2009, pemberian fasilitas BM-DTP bertujuan untuk memenuhi penyediaan barang dan/atau jasa untuk kepentingan umum, mendorong sektor riil, dan meningkatkan daya saing industri tertentu dalam negeri. Sesuai dengan usulan dari kementerian-kementerian selaku pembina sektor, dalam APBN-P 2010, subsidi bea masuk tersebut diberikan kepada beberapa sektor industri terpilih yang memenuhi kriteria tertentu. Sementara itu, penambahan fasilitas PPN-DTP minyak goreng ditujukan untuk menstabilkan harga minyak goreng di pasar domestik sebagai antisipasi terhadap kenaikan harga komoditi minyak sawit mentah (CPO) di pasar internasional.

Semua fasilitas DTP yang diberikan dalam rangka melanjutkan program stimulus fiskal di bidang perpajakan tersebut merupakan bagian dari kebijakan pemberian DTP atau subsidi pajak secara umum. Pengalokasian dan penganggaran subsidi pajak DTP dilakukan sesuai dengan peraturan perpajakan yang berlaku. Dalam APBN-P 2010, beban anggaran subsidi pajak (*tax expenditure*) diperkirakan mencapai 18,4344 triliun rupiah, yang berarti mengalami peningkatan sebesar 1,5616 triliun rupiah atau 9,3 % dari pagu anggaran subsidi pajak yang ditetapkan dalam APBN 2010 sebesar 16,8728 triliun rupiah.

Secara keseluruhan, jumlah subsidi pajak dalam APBN-P 2010 terdiri atas : (i) subsidi PPh sebesar 4,4246 triliun rupiah; (ii) subsidi PPN sebesar 12,0098 triliun rupiah; dan (iii) BM-DTP sebesar 2 triliun rupiah. Subsidi PPh merupakan bentuk lain dari PPh-DTP, terdiri atas : (i) PPh-DTP atas panas bumi sebesar 624,3 miliar rupiah; (ii) PPh-DTP atas bunga obligasi internasional sebesar 2 triliun rupiah; (iii) PPh-DTP atas hibah kerja sama internasional sebesar 1 triliun rupiah; (iv) PPh-DTP atas transaksi pengalihan

hak atas tanah dan/atau bangunan korban lumpur Sidoarjo dari PT Minarak Lapindo Jaya sebesar 205 miliar rupiah, (v) PPh-DTP BBN sebesar 100 miliar rupiah, dan (vi) PPh-DTP BUMN sebesar 495,3 miliar rupiah.

Sementara itu, subsidi pajak atas PPN terdiri atas : (i) PPN-DTP atas penyerahan BBM dalam negeri bersubsidi sebesar 5,8976 triliun rupiah; (ii) pemberian fasilitas PPN-DTP Pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) eksplorasi hulu migas serta gas bumi sebesar 2,5 triliun rupiah (iii) PPN-DTP minyak goreng dan impor gandum/terigu sebesar 1,0918 triliun rupiah; (iv) PPN-DTP adaptasi dan mitigasi perubahan iklim sebesar 900 miliar rupiah, (v) PPN-DTP perbankan syariah sebesar 328,5 miliar rupiah, dan (vi) PPN-DTP BUMN sebesar 1,292 miliar rupiah. Untuk fasilitas BM-DTP dalam tahun 2010 diperkirakan sebesar 2 triliun rupiah.

Terkait dengan upaya pemerintah untuk mengembangkan kegiatan pemanfaatan sumber energi terbarukan, dalam tahun 2010 pemerintah memberikan fasilitas perpajakan berupa PPh-DTP bahan bakar nabati dan PPN-DTP adaptasi dan mitigasi perubahan iklim. Fasilitas tersebut diberikan kepada pengusaha di bidang usaha pemanfaatan sumber energi terbarukan dengan tujuan untuk menarik investasi dan meningkatkan daya saing bidang usaha energi terbarukan.

3.1. Sisi Administratif

Sektor-sektor yang ingin mengajukan subsidi pajak berupa PPN-DTP, PPh-DTP ataupun BM-DTP harus mengikuti prosedur yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Sebagai contoh, PMK No.118 Tahun 2007 mengenai PPN-DTP minyak goreng curah. Berdasarkan PMK tersebut, tiap perusahaan dari sektor usaha yang mendapat fasilitas PPN-DTP mengajukan permohonan ke Dirjen Pajak. Selanjutnya, Dirjen Pajak akan menerbitkan PPN-DTP kepada perusahaan tersebut. Tetapi bukan berarti perusahaan tersebut terbebas dari kewajiban perpajakan. Perusahaan masih harus melaporkan pemungutan PPN keluaran atau PPN dari konsumen ke kantor pajak. Saat melapor, perusahaan hanya melampirkan surat keterangan PPN-DTP yang telah dimiliki dan Kantor Pelayanan Pajak (KPP) akan mencap faktur pajak perusahaan dengan stempel PPN-DTP. Selain itu untuk penetapan PPN-DTP, Menteri/Pimpinan Lembaga pembina sektor mengajukan usulan kepada Menteri Keuangan dengan melampirkan :

- a. analisis dan alasan perlunya diberikan PPN-DTP dengan memperhatikan ketentuan tersebut di atas; dan
- b. pagu anggaran PPN-DTP untuk tahun anggaran 2009.

Prosedur administratif dalam pengajuan subsidi pajak ini secara rinci diatur dalam peraturan Direktur Jenderal (Dirjen) pajak. Proses ini menjadi bahan penilaian pemerintah dalam memberikan insentif pajak. Sehingga proses administrasi ini menjadi salah satu syarat atau proses awal yang harus dipenuhi oleh sektor atau perusahaan yang mengajukan insentif pajak.

Menurut beberapa pelaku usaha, prosedur untuk mendapatkan BM-DTP cukup panjang yaitu antara 2 sampai 3 bulan. Inilah yang mungkin membuat banyak pelaku usaha enggan untuk mengurusnya. Pada akhir September 2010, industri galangan yang menyerap BM-DTP sangat kecil. Kecilnya kemampuan industri galangan dalam menyerap BM-DTP dikarenakan sempitnya waktu yang disediakan untuk mengajukan subsidi ini. Dikhawatirkan hal ini akan memperkecil anggaran yang dialokasikan untuk BM-DTP pada tahun berikutnya.¹²

Proses pengajuan yang cukup lama menjadi faktor utama penyebab daya serap industri galangan terhadap BM-DTP hanya bisa digunakan untuk importasi komponen pembangunan kapal baru. Jika waktu yang diberikan cukup akan memberi peluang yang lebih besar pada pelaku usaha galangan untuk menikmati fasilitas BM-DTP.

Sebagai contoh, sejak 18 Maret 2010 melalui Peraturan Menkeu Nomor 63/PMK.05/2010, Menteri Keuangan menetapkan mekanisme pelaksanaan dan pertanggungjawaban atas BM-DTP. Peraturan Menkeu ini ditetapkan karena dalam Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2010 terdapat alokasi BM-DTP untuk sektor-sektor tertentu, serta memperhatikan ketentuan mengenai BM-DTP atas impor barang dan bahan untuk memproduksi barang dan/atau jasa guna kepentingan umum dan peningkatan daya saing industri sektor tertentu yang diatur dalam Peraturan Menkeu tersendiri. Dalam Peraturan Menkeu tersebut disebutkan bahwa Menkeu setiap tahunnya menetapkan sektor-sektor industri yang mendapatkan insentif fiskal berupa BM-DTP sesuai kriteria penilaian. Insentif fiskal BM-DTP tersebut diberikan kepada perusahaan oleh Dirjen Bea

¹² Tender Indonesia. 2010. Pelaku Usaha Galangan Ajukan Insentif PPN-DTP. Online. http://www.tender-indonesia.com/tender_home/innerNews2.php?id=7256&cat=CT0005. Diakses pada 16 November 2010.

dan Cukai atas nama Menkeu melalui Keputusan Menkeu. Sedangkan tata caranya akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Dirjen Bea dan Cukai.

Surat Setoran Pabean, Cukai dan Pajak (SSPCP) dalam rangka Impor atau formulir penerimaan lainnya yang dipersamakan, disampaikan Dirjen Bea dan Cukai kepada Satker (Satuan Kerja) Belanja Subsidi BM-DTP (unit kerja pada Kementerian/Lembaga yang bertanggung jawab selaku pembina sektor yang diberi kuasa Menkeu untuk melaksanakan belanja subsidi BM-DTP) sebagai dasar penerbitan Surat Perintah Membayar (SPM). SPM tersebut diterbitkan oleh Kuasa Pengguna Anggaran Belanja Subsidi BM-DTP (Menteri/Pimpinan Lembaga atau kuasanya) dan disampaikan kepada Kuasa Bendahara Umum Negara (Dirjen Perbendaharaan/Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan).

Selanjutnya, akuntansi BM-DTP dilaksanakan oleh Kantor Pusat Dirjen Bea dan Cukai untuk transaksi Pendapatan BM-DTP dan Satker belanja subsidi BM-DTP pada instansi pembina sektor terkait untuk transaksi belanja subsidi BM-DTP. Rekonsiliasi atas realisasi pendapatan BM-DTP dan belanja subsidi BM-DTP dilakukan oleh tiga pihak antara Satker belanja subsidi BM-DTP, Kuasa Bendahara Umum Negara, dan Kantor Pusat Dirjen Bea dan Cukai setiap triwulan. Sedangkan hasil rekonsiliasi dituangkan dalam berita acara rekonsiliasi termasuk data perbedaan pencatatan antara ketiga pihak.

Dari alur di atas, proses pengajuan BM-DTP melewati berbagai proses. Proses birokrasi yang sangat panjang dari mulai pengajuan sebuah perusahaan sampai izin keluar tentu membutuhkan waktu yang cukup lama bagi pengusaha yang ingin mengajukan BM-DTP. Faktor ini ditengarai sebagai faktor yang menyebabkan para pengusaha menjadi enggan mengurus pengajuan BM-DTP yang pada akhirnya menyebabkan anggaran subsidi yang telah ditetapkan tidak terserap dengan maksimal.¹³

3.2. Sisi Kriteria atau Penilaian Pemerintah

Pemerintah memiliki kriteria atau ketentuan sektor atau perusahaan mana saja yang mendapat subsidi pajak berupa PPN-DTP, PPh-DTP dan BM-DTP. Hal ini diatur juga dalam PMK. Seperti yang tertuang pada PMK No.230/PMK.011/2008 tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pe-

¹³ Vibizdaily. 2009. Birokrasi Panjang, Insentif Bea Masuk Hanya Akan Terserap 60%. Online. http://vibizdaily.com/detail/bisnis/2009/09/15/birokrasi_panjang_insentif_bea_masuk_hanya_akan_terserap_60. Diakses pada 5 November 2010.

merintah atas Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu pada Sektor-Sektor Tertentu dalam Rangka Penanggulangan Dampak Perlambatan Ekonomi Global dan Pemulihan Sektor Riil untuk Tahun Anggaran 2009, kriteria atau ketentuan dari sektor-sektor yang memperoleh subsidi pajak berupa PPN-DTP adalah sebagai berikut :

- a. menyerap banyak tenaga kerja;
- b. menghasilkan barang yang dikonsumsi masyarakat luas;
- c. sektor unggulan yang memberikan kontribusi tinggi pada ekspor nasional;
- d. mendukung investasi di bidang usaha energi;
- e. bertujuan untuk menjaga stabilitas harga pangan pokok;
- f. bertujuan untuk melindungi kepentingan konsumen.

Adapun kriteria-kriteria tersebut di atas berpedoman pada tujuan utama dari stimulus fiskal itu sendiri yaitu mempertahankan dan atau meningkatkan daya beli masyarakat, mencegah PHK dan meningkatkan daya tahan serta daya saing usaha dalam menghadapi krisis ekonomi dunia, dan menambah belanja infrastruktur padat karya. Jika dilihat dari kriteria tersebut di atas, pemerintah tidak memberikan insentif pajak ini ke sembarang sektor ataupun perusahaan. Tetapi dalam proses penilaian pemerintah perlu menganalisa lebih dalam lagi mengenai sektor atau perusahaan tersebut sehingga penerima insentif tersebut dapat benar-benar memanfaatkan insentif yang diterimanya dengan maksimal.

IV. PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Krisis global yang terjadi pada tahun 2008 membuat pemerintah melakukan kebijakan stimulus fiskal untuk mempertahankan perekonomian agar tetap stabil. Salah satu insentif kebijakan yang diberikan pemerintah adalah subsidi pajak. Adapun subsidi pajak yang diberikan pemerintah berupa PPN-DTP, PPh-DTP dan BM-DTP.

Berdasarkan data pada nota keuangan APBN-P 2010, penyerapan subsidi pajak di Indonesia masih rendah atau belum maksimal. Pemerintah menilai sektor-sektor atau perusahaan yang menerima insentif ini tidak memanfaatkannya dengan maksimal. Minimnya penyerapan anggaran ini membuat pemerintah mengurangi jumlah anggaran subsidi pajak di tahun berikutnya.

Ada berbagai kemungkinan yang menyebabkan rendahnya penyerapan anggaran subsidi pajak ini jika dilihat dari sisi administratif, kriteria atau penilaian dan sisi birokrasi (teknis). Pada dasarnya kriteria penerima insentif pajak berpedoman pada tujuan utama dari stimulus fiskal itu sendiri. Dalam melakukan penilaian, pemerintah melakukan analisa terhadap sektor-sektor tersebut. Jadi pemerintah tidak sembarangan dalam menentukan sektor mana saja yang mendapatkan insentif ini.

Prosedur pengajuan insentif pajak secara rinci diatur dalam peraturan Dirjen Pajak. Sisi birokrasi berhubungan dengan sisi administrasi, jika sistem birokasinya bekerja dengan baik proses administrasinya pun akan menjadi lebih mudah. Lamanya proses pengajuan menjadi faktor utama yang harus diperhatikan pemerintah dalam memberikan insentif. Jika prosesnya memakan waktu yang cukup lama maka pengusaha akan enggan mengajukan insentif pajak pada pemerintah.

4.2. Saran

Untuk mengatasi rendahnya penyerapan subsidi pajak, pemerintah perlu melakukan evaluasi mekanisme pemberian insentif, baik dari sisi administrasi, teknis (birokrasi) maupun kriteria penilaian dalam pemilihan sektor penerima insentif. Selain itu dari hasil evaluasi ini diharapkan pemerintah dapat segera mengatasi faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam penyerapan subsidi pajak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Muljono, Djoko. 2010. *Tax Planning*. Menyiasati Pajak Dengan Bijak. Andi. Yogyakarta.

Internet

Antara News. 2010. *Mekanisme Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Bea Masuk Ditanggung Pemerintah Tahun 2010*. Online. <http://www.antaraneews.com/berita/1271229326/mekanisme-pelaksanaan-dan-pertanggungjawaban-bea-masuk-ditanggung-pemerintah-tahun-2010>. Diakses pada 15 November 2010.

Aris, Achmad. 2010. *BPK Nilai Mekanisme Pajak DTP Belum Jelas*. Online. <http://www.ikpi.or.id/content/bpk-nilai-mekanisme-pajak-dtp-belum-jelas>. Diakses pada 15 November 2010.

_____. 2010. Pemerintah Tanggung Pajak Rp.12,75 triliun 2011. Online. <http://web.bisnis.com/keuangan/ekonomi-makro/1id201843.html>. Diakses pada 16 November 2010.

Bisnis Indonesia. 2008. *Perhitungan Subsidi pajak Belum Tuntas*. Online. http://pajak.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1379. Diakses pada 1 November 2010.

Daniel, Wahyu & Qomariyah, Nurul. 2009. *Daftar 31 Industri Peraih paket Stimulus Fiskal*. Online. <http://www.detikfinance.com/read/2009/01/05/220646/1063513/4/daftar-31-industri-peraih-paket-stimulus-fiskal>. Diakses pada 10 November 2010.

Dhendud. 2010. *Program Subsidi Pemerintah*. Online. <http://dhendud.wordpress.com/2010/04/15/program-subsidi-pemerintah/>. Diakses pada 5 November 2010.

Kementerian Keuangan. 2008. *Data pokok APBN-P tahun 2008*. http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/08-04-14,%20Data%20Pokok%20APBN-P%202008_edited.pdf. Diakses pada 10 November 2010.

Kementerian Keuangan. 2008. **Pajak Ditanggung Pemerintah? Untuk Stabilisasi Harga dan Merangsang Investasi**. Online. http://www.indonesia.go.id/id/index.php/content/view/en/index.php?option=com_content&task=view&id=7053&Itemid=688. Diakses pada 15 November 2010.

Kementerian Keuangan. 2010. **Nota keuangan dan APBN-P 2010**. Online. <http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/10-03-08,%20Nota%20Keuangan%20dan%20RAPBN-P%202010.pdf>. Diakses pada 17 November 2010.

Supriadi, Agust. 2010. **Penyerapan Subsidi Pajak Minim**. Online. <http://www.dannydarussalam.com/dd15/berita-pajak/10572-berita-penyerapan-subsidi-pajak-minim.html>. Diakses pada 15 November 2010.

_____. 2010. **Pajak DTP Diberikan ke Usaha yang Siap Menyerap**. Online. <http://www.ikpi.or.id/content/pajak-dtp-diberikan-ke-usaha-yang-siap-menyerap>. Diakses pada 15 November 2010.

Tender Indonesia. 2010. **Pelaku Usaha Galangan Ajukan Insentif PPN-DTP**. Online. http://www.tender-indonesia.com/tender_home/inner_News2.php?id=7256&cat=CT0005. Diakses pada 16 November 2010.

Undang-Undang

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 24/PMK.011/2010 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Impor Barang Untuk Kegiatan Usaha Hulu Eksplorasi Minyak dan Gas Bumi Serta Kegiatan Usaha Eksplorasi Panas Bumi Untuk Tahun Anggaran 2010.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 63/PMK.05/2010 Tentang Mekanisme Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Atas Bea Masuk Ditanggung Pemerintah.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 230/PMK.011/2008 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Atas Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu Pada Sektor-Sektor Tertentu Dalam Rangka Penanggulangan Dampak Perlambatan Ekonomi Global dan Pemulihan Sektor Riil Untuk Tahun Anggaran 2009.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118 Tahun 2007 tentang Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Minyak Goreng Curah.

- Basri, M. C. 2008. **Analisis Ekonomi, Dilema Kebijakan Ekonomi**. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. Online. <http://www.kompas.com>. Diakses tanggal 20 Juni 2009.
- DESDM. 2008. **Permasalahan BBM Merupakan Tantangan yang Harus Dihadapi Bersama**. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. Serial Online. <http://www.esdm.go.id/berita/umum/37-umum/1873-permasalahan-bbm-merupakan-tantangan-yang-harus-dihadapi-bersama.html> Diakses tanggal 3 Oktober 2009
- Ditjen Migas. 2010. **Statistik-Harga Minyak Mentah**. Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi. Serial Online, <http://www.migas.esdm.go.id/statistik.php?id= Harga>. Diakses tanggal 24 November 2010.
- IEA. 2010. **Spot Prices**. US Energy Information Administration. Serial Online, http://www.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_d.htm. Diakses tanggal 24 November 2010.
- OPEC. 2010. **OPEC Basket Price**. Organization of the Petroleum Exporting Countries. Online, http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm. Diakses tanggal 23 November 2010.
- Suara Merdeka. 2009. **G20 Setuju Hapus Subsidi BBM**. Berita Utama. Online, <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2009/09/28/81855/G20.Setuju.Hapus.Subsidi.BBM>. Diakses tanggal 22 Oktober 2010.
- Supriadi, A. 2010. **Subsidi Energi Diprediksi Membengkak**. Bisnis Indonesia. Online, <http://bataviase.co.id/node/287290>. Diakses tanggal 22 Oktober 2010.
- Taufian, Y. 2008. **Penurunan Harga Minyak Dunia & Defisit APBN 2008**. Departemen Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Anggaran. Online, <http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-printlist.asp?ContentId=506>. Diakses tanggal 23 November 2010.

BAGIAN KETIGA

**EKONOMI SUBSIDI BAHAN BAKAR MINYAK
DAN DAMPAKNYA TERHADAP KINERJA
PEREKONOMIAN INDONESIA**

Oleh Iwan Hermawan

EKONOMI SUBSIDI BAHAN BAKAR MINYAK DAN DAMPAKNYA TERHADAP KINERJA PEREKONOMIAN INDONESIA

Iwan Hermawan¹

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Harga dunia minyak mentah cenderung berfluktuasi sejak tahun 1973 dan mencapai harga tertinggi pada tahun 2008. Volatilitas harga dunia minyak mentah tersebut terkait dengan perubahan geoekonomi negara-negara di Asia, krisis geopolitik di Timur Tengah, dan bencana alam yang membuat ketidakpastian ekonomi pun berlanjut. Bahkan *International Monetary Fund* (IMF) memperkirakan kenaikan harga dunia minyak mentah sebesar US\$ 10 akan menurunkan *Gross Domestic Product* (GDP) sebesar 1,5 persen setelah satu tahun di negara berkembang pengimpor minyak dan 3 persen di negara-negara Afrika Sub-Sahara. Intensitas² minyak mentah Indonesia yang tinggi ikut menentukan besarnya dampak kenaikan harga tersebut³. Menurut Jha, Quising, and Camingue (2009)⁴, negara-negara di Asia meresponnya dengan memberlakukan subsidi energi untuk melindungi konsumsi dalam negeri.

1 Penulis adalah kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Setjen DPR RI. Alamat email: iwan.h@hotmail.com.

2 Jumlah minyak mentah yang dikonsumsi untuk menghasilkan satu satuan GDP.

3 Surjadi, A. J. 2006. *Masalah Dampak Tingginya Harga Minyak terhadap Perekonomian*. Seminar tentang Antisipasi Dampak Negatif Tingginya Harga Minyak Dunia terhadap Stabilitas Perekonomian Nasional. CSIS, Jakarta.

4 Jha, S., P. Quising, and S. Camingue. 2009. *Macroeconomic Uncertainties, Oil Subsidies, and Fiscal Sustainability in Asia*. Working Paper Series ADB Economics No. 150. Mandaluyong City.

Peningkatan harga dunia minyak mentah bagi Indonesia, sebagai negara produsen dan sekaligus konsumen minyak, akan berdampak pada: (1) peningkatan penerimaan negara karena adanya *windfall profit*, dan (2) pada saat yang bersamaan mengakibatkan meningkatnya beban subsidi harga Bahan Bakar Minyak (BBM) sehingga membuat pemerintah harus mengurangi subsidi harga BBM⁵. Data IMF menunjukkan bahwa tahun 2008 harga dunia premium meningkatkan tajam sebesar 222,2 persen, minyak solar dan minyak tanah meningkat masing-masing sebesar 274,1 persen dan 268,8 persen. Di samping itu penurunan harga dunia minyak mentah dapat berdampak positif melalui pengurangan defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang disebabkan juga oleh pengeluaran subsidi harga BBM dan listrik. Namun demikian penurunan harga ini berdampak negatif terhadap pendapatan negara dari sektor pajak dan bukan pajak, khususnya yang bersumber dari sektor sumber daya alam minyak dan gas bumi (migas).⁶

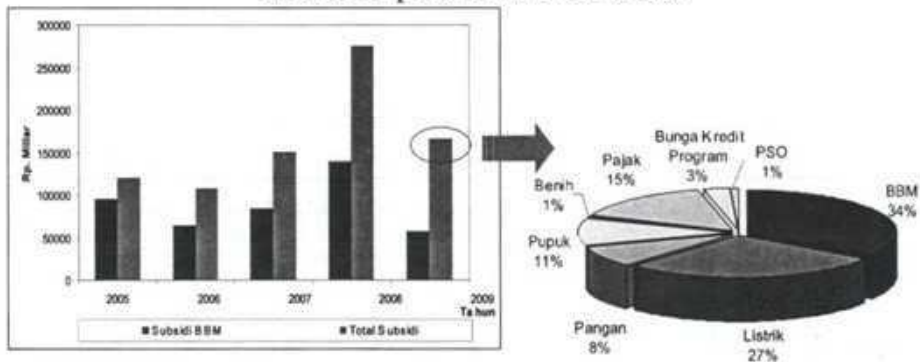
Perkembangan subsidi harga BBM di Indonesia secara umum terkait erat dengan: (1) dampak subsidi harga BBM terhadap kelompok masyarakat miskin (*willingness to pay*) karena beberapa penelitian menunjukkan bila manfaat subsidi harga BBM cenderung dinikmati oleh kelompok masyarakat yang kaya dibandingkan yang miskin, (2) harga BBM yang lebih rendah akan mendorong perkembangan teknologi intensif berbahan baku atau bakar BBM, pemborosan konsumsi, dan penyelundupan BBM⁷, dan (3) volatilitas anggaran pemerintah karena ketergantungan yang tinggi terhadap harga dunia minyak mentah.

5 aljazeera.net. 2008. *Malaysia to Scrap Fuel Subsidy, The Government Sets August Deadline to Lift Cap on Fuel*. Aljazeera. Serial Online, <http://english.aljazeera.net/news/asia-pacific/2008/06/200861503258620317.html>. Diakses tanggal 16 Desember 2010.

6 Taufian, Y. 2008. *Penurunan Harga Minyak Dunia & Defisit APBN 2008*. Departemen Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Anggaran. Online, <http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-print-list.asp?ContentId=506>. Diakses tanggal 23 November 2010.

7 Basri, M. C. 2008. *Analisis Ekonomi, Dilema Kebijakan Ekonomi*. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. Online, <http://www.kompas.com>. Diakses tanggal 20 Juni 2009.

Gambar 1. Perkembangan dan Alokasi Subsidi Bahan Bakar Minyak di Indonesia pada Tahun 2005-2009



Sumber: Data Pokok APBN, 2010.

Keterangan: Tahun 2005-2008 menggunakan angka LKPP dan tahun 2009 menggunakan angka APBN.

PSO: *Public Service Obligation*⁸.

Pada tahun 2005, alokasi subsidi BBM terhadap GDP Indonesia sebesar 5,46 persen dan menjadi 2,65 persen pada tahun 2009. Jika dibandingkan dengan subsidi listrik dan non-energi (pangan, pupuk, benih, pajak, dan lainnya), subsidi BBM relatif lebih besar dengan *share* rata-rata lebih dari 50 persen selama periode tahun 2005-2009 (Gambar 2). Bahkan pada tahun 2009, *share* subsidi BBM terhadap total subsidi masih mencapai 34 persen. Sebagai perbandingan, pada tahun 2009 negara-negara pengimpor minyak mentah seperti Mesir, Maroko, dan Siria memiliki *share* subsidi BBM sebesar 60-95 persen terhadap total subsidi⁹. Oleh sebab itu pertemuan G-20¹⁰ tanggal 24-25 September 2009 di Pittsburgh, AS menyetujui untuk mengurangi subsidi harga BBM dan mengantisipasi dampaknya terhadap masyarakat miskin. Hal ini karena penurunan subsidi harga BBM meningkatkan pendapatan riil masyarakat¹¹.

8 PSO, contohnya subsidi bagi penumpang kereta api ekonomi.

9 Achy, L. 2010. *Addressing Deficits in MENA: The Need for Fuel Subsidy Reform*. International Economic Bulletin. Carnegie Endowment for International Peace. Serial Online, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=41004>. Diakses tanggal 16 Desember 2010.

10 G-20 adalah *The Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors*. G-20 terdiri dari 19 negara perekonomian besar di dunia ditambah dengan Uni Eropa, dibentuk tahun 1999 sebagai forum yang menghimpun kekuatan ekonomi maju dan berkembang untuk membahas isu-isu penting perekonomian di dunia.

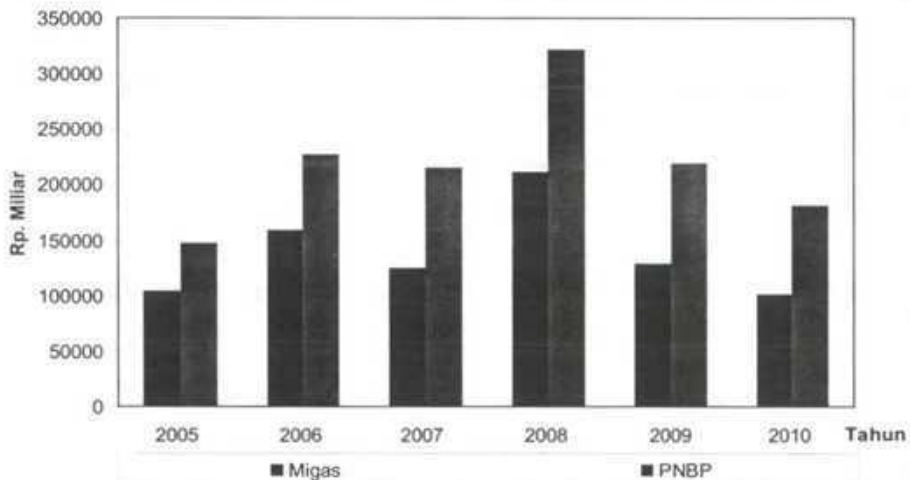
11 IEA, OECD, and World Bank. 2010. *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative*. Prepared for Submission to the G-20 Summit Meeting, Canada 26-27 June 2010. Toronto.

1.2. Perumusan Masalah

Pada tahun 2008, wilayah Asia mengkonsumsi sekitar 17 juta *barrel* per hari tetapi sekitar dua per tiga peningkatan tahunan konsumsi minyak mentah dunia justru disumbangkan dari negara-negara di Asia, khususnya negara *importer*¹². Perubahan status Indonesia dari *net exporter* menjadi *net importer* minyak menyebabkan pemerintah harus meninjau kembali kebijakan harga BBM di dalam negeri. Harga dunia minyak mentah menjadi lebih berpengaruh terhadap pasar BBM di dalam negeri karena Indonesia sebagai *price taker*, walaupun di sisi lain Indonesia juga mampu memproduksi BBM sendiri.

Cadangan dan produksi minyak mentah di dalam negeri semakin terbatas sehingga kontribusi sektor migas juga semakin menurun terhadap penerimaan negara. Pada periode tahun 2005-2010, sub-sektor minyak bumi menyumbang terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) rata-rata lebih dari 45 persen sedangkan sektor migas menyumbang rata-rata lebih dari 63 persen (Gambar 2). Hal ini menstimulasi pemerintah untuk mengambil kebijakan untuk menjaga ketahanan energi nasional dan sumber anggaran pemerintah.

Gambar 2. Perkembangan Penerimaan dari Minyak dan Gas Bumi dan Pendapatan Negara Bukan Pajak Indonesia Tahun 2005-2010



Sumber: Data Pokok APBN, 2010.

Keterangan: Tahun 2005-2008 menggunakan LKPP dan tahun 2009 menggunakan APBN. PNBP: Penerimaan Negara Bukan Pajak.

12. Bowring. 2008. Asia's Oil Subsidies. The New York Times. Serial Online, http://www.nytimes.com/2008/05/30/opinion/30iht-edbowring.1.13344207.html?_r=1. Diakses tanggal 16 Desember 2010.

Keterbatasan anggaran dan daya beli masyarakat yang cenderung menurun, membuat posisi pemerintah dilematis dalam menentukan kebijakan subsidi harga BBM. Subsidi harga BBM memberikan insentif ekonomi bagi kegiatan produksi dan sekaligus mendistorsi pasar. Kebijakan penghapusan subsidi harga BBM akan berdampak pada makroekonomi karena mempengaruhi harga-harga barang dan jasa sehingga mendorong inflasi dan kenaikan tingkat suku bunga¹³. Perubahan inflasi adalah penting untuk menstimulasi konsumsi BBM dan non-BBM domestik mengingat komponen penyusun GDP Indonesia terbesar adalah konsumsi¹⁴. Kondisi tersebut dalam jangka panjang dapat mengancam pertumbuhan ekonomi Indonesia. Berdasarkan uraian di atas, adapun yang menjadi pertanyaan adalah (1) bagaimana perkembangan subsidi harga BBM di Indonesia? dan (2) bagaimana dampak kebijakan subsidi harga BBM terhadap kinerja perekonomian di masa mendatang?

1.3. Tujuan

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas, tujuan penulisan adalah untuk menganalisis perkembangan subsidi harga BBM dan dampak kebijakan subsidi harga BBM terhadap kinerja perekonomian di Indonesia pada masa mendatang. Paparan ini diharapkan berguna untuk memberikan gambaran terhadap perkembangan subsidi harga BBM di Indonesia sehingga langkah strategis dapat dilakukan oleh pemerintah dan anggota legislatif sebagai *policy maker* guna meningkatkan kinerja perekonomian.

II. KERANGKA TEORITIS DAN PEMIKIRAN

2.1. Dampak Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak terhadap Kesejahteraan Masyarakat

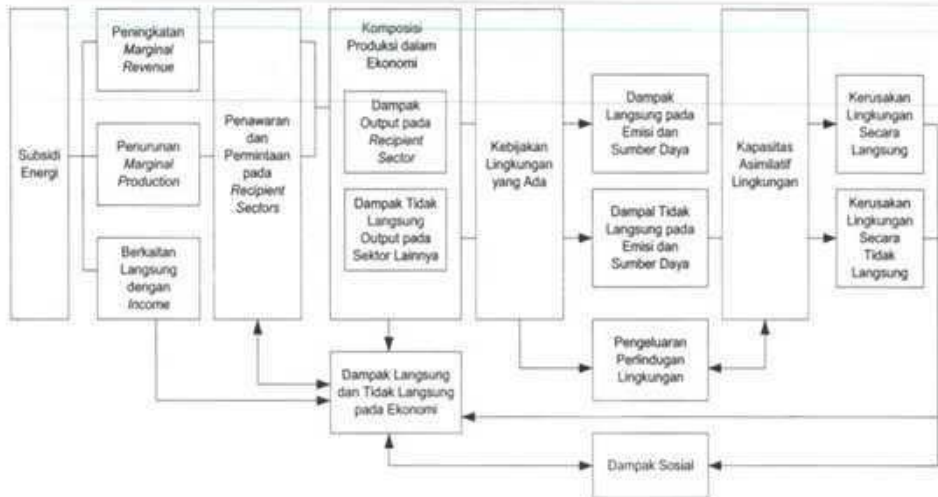
Menurut Yusgiantoro (2000)¹⁵ kebijakan subsidi energi diberlakukan ketika harga produk energi tidak sebanding dengan daya beli masyarakat, khususnya masyarakat miskin. *Social Cost-Benefit Analysis* (SCBA) dapat digunakan untuk menganalisis subsidi energi dalam perspektif pembangunan. Pada Gambar 3 disajikan dampak subsidi energi terhadap ekonomi, sosial, dan lingkungan.

13 IEA. 2007. *Findings of Recent IEA Work 2007*. International Energy Agency, Head of Publications Service, Paris.

14 ADB. 2010. *Indonesia Critical Development Constraints*. Asian Development Bank, International Labour Organization, and Islamic Development Bank, Mandaluyong City.

15 Yusgiantoro, P. 2000. *Ekonomi Energi, Teori dan Praktik*. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.

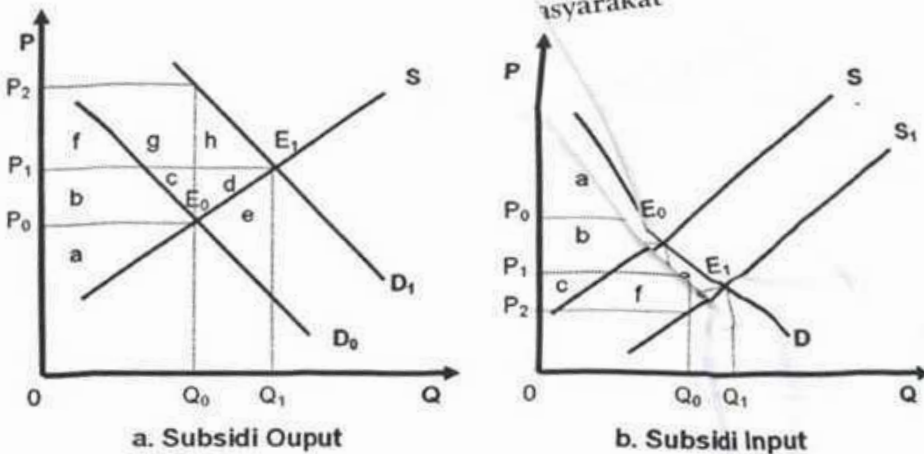
Gambar 3. Dampak Subsidi Energi terhadap Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan



Sumber: UNEP, 2004 dalam IEA, OECD, and World Bank, 2010.

Kebijakan subsidi energi terhadap kesejahteraan masyarakat juga dapat dijelaskan dari mekanisme subsidi output dan input. Pada kasus subsidi output (*subsidized consumption*), subsidi menggeser kurva permintaan ke kanan atas, sedangkan untuk kasus subsidi input (*subsidized production*), subsidi menggeser kurva penawaran ke kanan bawah. Pada Gambar 4, keseimbangan awal pada $E_0 (P_0, Q_0)$ dengan surplus produsen sebesar a dan surplus konsumen sebesar b-f. Jika terjadi kebijakan subsidi output dalam bentuk *cash grant*, misalnya Bantuan Tunai Langsung (BLT), pendapatan masyarakat akan meningkat sehingga kurva permintaan bergeser dari D_0 ke D_1 dan keseimbangan baru berada di $E_1 (P_1, Q_1)$. Jika diasumsikan tidak terdapat perdagangan, kebijakan subsidi output yang sebesar bidang b-c-f-g dapat merubah surplus produsen dan konsumen. Surplus produsen baru sebesar bidang a-b-c-d, dan surplus konsumen sebesar bidang f-g-h, serta *dead weight loss* sebesar bidang d-h.

Gambar 4. Pengaruh Kebijakan S_t^n terhadap Kesejahteraan Masyarakat Harga Bahan Bakar Minyak



Sumber: Nugroho, 2010.

Kebijakan subsidi input membuat harga input lebih rendah sehingga kurva penawaran bergeser dari S_0 ke S_1 ¹⁶. Jika diasumsikan tidak ada perdagangan, keseimbangan awal di titik E_0 (P_0, Q_0). Surplus produsen sebesar bidang b-c dan surplus konsumen sebesar a. Jika kebijakan subsidi input diimplementasikan, keseimbangan baru berada di titik E_1 (P_1, Q_1) pada kurva permintaan yang sama. Jumlah produksi meningkat (Q_0 menjadi Q_1) dan akhirnya menurun menjadi Q_0 karena harga output menurun (OP_2). Besarnya subsidi input sebesar bidang b-d-c-f, surplus produsen sebesar bidang c-f-g-h, dan surplus konsumen sebesar bidang a-b-d-e, serta *dead weight loss* sebesar bidang e-g.

Pada Tabel 1 disajikan kondisi sebelum dan sesudah kebijakan subsidi output dan input terhadap kesejahteraan masyarakat. Setiap kebijakan subsidi memberikan dampak yang berbeda terhadap surplus produsen dan konsumen.

16 Handoko, R. dan P. Patriadi. 2005. Evaluasi Kebijakan Subsidi Non-BBM. Kajian Ekonomi dan Keuangan, 9(4): 42-64.

Tabel 1. Evaluasi Subsidi Output dan

Kondisi	Subsidi Output			Subsidi Input				
	Surplus Produsen	Surplus Konsumen	SW	DWL	Surplus Produsen	Surplus Konsumen	Subsidi Pemerintah	DWL
Pra Subsidi	a	b-f	P	-	b-c	a	-	-
Pasca Subsidi	a-b-c-d	f-g-h	c-f-g	d-h	c-f-g	a-b-d-e	b-c-d-f	e-g

Keterangan: DWL: Dead Weight Loss

2.2. Dampak Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak terhadap Kinerja Perkonomian

Energi diperlukan dalam produksi dan pertumbuhan ekonomi¹⁸. Teori Keynesian menunjukkan manajemen kebijakan makroekonomi di mana subsidi dapat meningkatkan pengeluaran atau permintaan agregat. Pengurangan atau peningkatan subsidi dapat mempengaruhi aktivitas ekonomi meskipun hal ini tergantung terhadap cara pandang dari keseimbangan anggaran¹⁹.

Dampak kebijakan peningkatan subsidi harga BBM terhadap kinerja perekonomian menggunakan asumsi: (1) *flexible exchange rate*, (2) rezim kapital bebas keluar masuk, (3) kurva produksi *cobb douglas*, (4) pengeluaran pemerintah adalah *given*, dan (5) kurva *money supply* adalah *given* dari kebijakan bank Indonesia. Keseimbangan awal sebelum adanya *shock*, pasar uang (kurva LM, *Liquidity-Money*) dan pasar barang (kurva IS, *Investment-Saving*) berada di titik G (r_1 dan y_1). Subsidi harga BBM menjadi salah satu kebijakan fiskal di mana kebijakan peningkatan subsidi harga BBM akan meningkatkan pengeluaran pemerintah, pasar uang dan barang selanjutnya menyesuaikan pada keseimbangan baru di titik I (r_2 , y_2). Peningkatan pengeluaran pemerintah menggeser kurva IS (IS_1 ke IS_2) sehingga meningkatkan output nasional (y_1 ke y_2). Peningkatan output menstimulasi peningkatan tingkat suku bunga (r_1 ke r_2) pada kurva permintaan uang M^S yang sama sehingga keseimbangan bergeser ke titik F (r_1 , y_2).

Peningkatan tingkat suku bunga tersebut akan berakibat pada: (1) penurunan investasi swasta sehingga output nasional menurun (y_3 ke y_2). Penuru-

17 DWL atau kerugian bobot mati adalah hilangnya efisiensi ekonomi yang terjadi ketika pencapaian keseimbangan atau tidak terjadi pareto optimal. Penyebab DWL antara lain harga monopoli, eksternalitas, pajak atau subsidi, harga atap, dan harga dasar.

18 Stern, D. I. and C. J. Cleveland. 2004. *Energy and Economic Growth*. Working Paper in Economics. Departement of Economics, Rensselaer Polytechnic Institute, New York.

19 Amegashie, J. A. 2006. *The Economics of Subsidies*. Crossroads, Guelph, 6(2): 7-15.

nan output akan menaikkan impor sehingga ekspor bersih menurun, dan (2) terjadinya perbedaan suku bunga domestik dengan luar negeri sehingga meningkatkan *capital inflow* yang membuat permintaan terhadap nilai mata uang Rupiah meningkat (apresiasi). Apresiasi nilai mata uang Rupiah membuat produk ekspor Indonesia menjadi lebih mahal dari produk luar negeri. Kedua hal tersebut akan saling bersinergi sehingga membuat surplus *Balance of Payment* (BOP) bergeser (skedul BOP_1 ke BOP_2). Terapresiasinya Rupiah mengakibatkan ekspor menurun dan impor naik sehingga ekspor bersih menurun. Penurunan ekspor bersih juga berdampak pada penurunan output nasional (y_1 ke y_2). Di dalam negeri, keseimbangan *aggregat supply* (AS) dan *aggregat demand* (AD) berada di titik J (p_1, y_1). Peningkatan output menggeser kurva AD_1 ke AD_2 sehingga terjadi *excess demand* dan harga-harga barang naik atau inflasi (dari p_1 ke p_2).

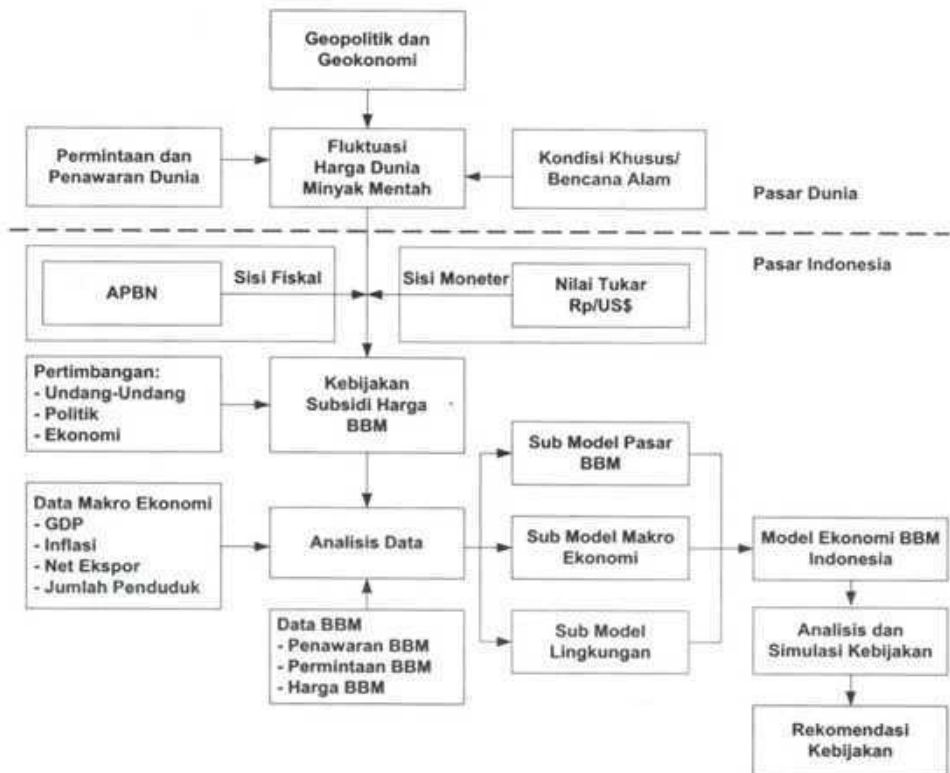
Keseimbangannya pasar tenaga kerja berada di titik O (W_1, N_1) dengan inflasi di p_1 . Inflasi mendorong perusahaan memperbesar jumlah produksinya sehingga meningkatkan permintaan input, termasuk tenaga kerja (DL_1 ke DL_2). Pada upah yang sama (W_1) jumlah tenaga kerja yang diminta meningkat (W_1 ke W_2) tetapi pada saat bersamaan pekerja mengetahui adanya inflasi sehingga menuntut kenaikan upah nominalnya. Informasi asimetris antara pekerja dan pemilik perusahaan membuat upah nominal meningkat tetapi cenderung lebih kecil dari inflasi tersebut. Kondisi ini pada akhirnya mengurangi permintaan tenaga kerja (N_1 ke N_2). Di sisi lain, peningkatan upah nominal juga meningkatkan penawaran tenaga kerja (SL_1 ke SL_2). Keseimbangan akhir berada di titik Q (W_2, N_2) untuk pasar tenaga kerja.

Rangkuman dari dampak kebijakan kenaikan subsidi harga BBM terhadap kinerja perekonomian adalah: (1) meningkatkan output (y_1 ke y_2) atau terjadi *growth*, (2) peningkatan output tersebut mendorong peningkatan jumlah tenaga kerja (N_1 ke N_2) atau pengangguran menurun, (3) meskipun upah nominal pekerja meningkat (W_1 ke W_2) namun upah riil pekerja menurun, (4) kebijakan tersebut akan menyebabkan inflasi (p_1 ke p_2), (5) kenaikan tingkat suku bunga (r_1 ke r_2), dan (6) penurunan investasi akibat kenaikan tingkat suku bunga tersebut.

2.3. Kerangka Pemikiran

BBM menjadi komoditas langka yang dibutuhkan oleh hampir semua negara. Ketersediaan BBM yang sedikit atau langka tersebut menjadikannya sebagai barang ekonomi. Indonesia memenuhi sebagian besar kebutuhan BBM di dalam negeri dengan melakukan impor sehingga harga dunia minyak mentah menjadi faktor penting yang mempengaruhi APBN.

Gambar 5. Kerangka Pemikiran Kebijakan Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak terhadap Kinerja Perekonomian di Indonesia



Sumber: Penulis.

Kebijakan subsidi harga BBM diimplementasikan dengan pertimbangan politik, regulasi, ekonomi, dan kemampuan APBN. Kebijakan subsidi harga BBM mempunyai dampak positif dan negatif sehingga menjadikan posisi pemerintah dilematis. Kebijakan subsidi harga BBM diberlakukan guna menjaga stabilitas harga BBM serta harga-harga lainnya dan menstimulasi kegiatan

produksi, namun di sisi lain kebijakan ini mendorong inefisiensi ekonomi, penyelundupan, diinsentif bagi pengembangan energi non-BBM, distorsi pasar, serta mengurangi kemampuan APBN membiayai pembangunan di sektor lainnya.

Kebijakan subsidi harga BBM direfleksikan pada harga jual eceran BBM yang berlaku di dalam negeri dan harga jual eceran tersebut ditransmisikan melalui biaya input produksi. Oleh sebab itu jika harga jual eceran BBM meningkat, biaya input akan meningkat dan selanjutnya meningkatkan harga-harga jual barang dan jasa atau inflasi. Kondisi tersebut lebih lebih jauh dapat mempengaruhi kinerja perekonomian.

III. METODOLOGI

3.1. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder tahunan dari tahun 1986-2006. Sumber data dari Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pengatur Hilir Migas, *International Energy Association*, *Mean Oil Platt's Singapore* (MOPS), IMF, DESDM, Departemen Keuangan, Bank Indonesia serta instansi lainnya.

3.2. Model Ekonomi

Spesifikasi model ekonomi dikonstruksikan dalam persamaan simultan dinamis, diadopsi dari model yang dilakukan oleh Nugroho, 2010²⁰ dengan berbagai modifikasi. Model ini terdiri dari: (1) blok pasar BBM terdiri dari persamaan penawaran, permintaan, dan harga jual eceran domestik BBM, (2) blok perdagangan BBM terdiri dari persamaan impor BBM dan ekspor LPG²¹, (3) blok permintaan agregat terdiri dari persamaan konsumsi, investasi, pengeluaran pemerintah, GDP, (4) blok fiskal terdiri dari persamaan penerimaan pajak, subsidi harga BBM, pengeluaran pemerintah non-subsidi BBM, pengeluaran total, (5) blok moneter terdiri dari persamaan permintaan dan penawaran uang, tingkat suku bunga, dan nilai tukar Rupiah terhadap US\$, (6) blok kinerja perekonomian terdiri dari persamaan pengangguran, pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, dan net ekspor, dan (7) blok pasar

20 Nugroho, H. T. 2010. Dampak Kebijakan Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak terhadap Kinerja Perekonomian dan Kemiskinan di Indonesia. Disertasi. Institut Pertanian Bogor, Bogor.

21 LPG singkatan dari *Liquefied Petroleum Gas*.

tenaga kerja terdiri dari persamaan penawaran dan permintaan tenaga kerja, dan upah tenaga kerja.

Model operasional dirumuskan secara *ad hoc*²² dalam bentuk umum, yaitu:

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 Y_t + \alpha_2 X_t + \alpha_3 X_{t-j} + \alpha_4 Z_t + \alpha_5 Z_{t-j} + \alpha_6 Y_{t-j} + ut \dots \dots \dots (1)$$

dimana:

Y_t	= Peubah endogen pada waktu t
Y_t^*	= Peubah endogen penjelas pada waktu t
X_t	= Peubah eksogen pada waktu t
X_{t-j}	= Peubah eksogen pada waktu lag t-j
Z_t	= Peubah kebijakan pada waktu t
Z_{t-j}	= Peubah kebijakan pada waktu lag t-j
Y_{t-j}	= Peubah eksogen pada waktu lag t-j
u_t	= Error term
α_0	= Konstanta atau intersep
$\alpha_1, \dots, \alpha_6$	= Dugaan parameter

Penetapan hubungan antara peubah endogen dan eksogen didasarkan pada teori ekonomi, empiris, dan rasionalitas. Asumsi dasar yang digunakan yaitu: pasar BBM dalam struktur persaingan sempurna, Indonesia sebagai negara terbuka kecil, dan BBM sebagai *final product*. Beberapa peubah menggunakan proksi untuk mensiasati ketidakadaan data, seperti subsidi harga BBM diproksi dengan harga jual eceran BBM domestik dan harga MOPS.

3.3. Prosedur Analisis

A. Identifikasi Model

Model terdiri dari dua persamaan utama, yaitu persamaan struktural dan persamaan identitas. Di dalam penelitian ini model terdiri dari 38 persamaan struktural dan 22 persamaan identitas. Berdasarkan kriteria *order condition*, setiap persamaan struktural yang ada dalam model adalah *over identified*.

²² *Ad hoc* adalah istilah dari bahasa Latin yang populer dipakai dalam bidang penelitian, di mana istilah ini memiliki arti "dibentuk untuk salah satu tujuan atau sesuatu yang diimprovisasi".

B. Metode Pendugaan Model

Model ekonomi yang dinyatakan *over identified* dapat menggunakan metode pendugaan model *Two Stage Least Squares* (2SLS). Uji F digunakan untuk melihat signifikansi peubah penjelas secara bersama-sama terhadap peubah endogen dan uji t digunakan untuk melihat signifikansi masing-masing peubah penjelas terhadap peubah endogen. Model ekonomi ini mengandung *lag endogenous variable* sehingga uji serial korelasi menggunakan uji d_h .

C. Validasi Model

Kriteria statistik validasi pendugaan model ekonomi yang digunakan meliputi *Root Means Square Error* (RMSE), *Root Means Percent Square Error* (RMSPE) dan *Theil's Inequality Coefficient* (U-theil)²³.

D. Simulasi Model Ekonomi

Simulasi dilakukan pada periode simulasi *ex-ante*²⁴ tahun 2010-2014. Tahun 1986-2006 pertumbuhan harga dunia minyak mentah sebesar 7,4 persen per tahun (dibulatkan 10 persen). Kondisi ini dijadikan landasan di setiap simulasi kebijakan subsidi harga BBM (premium, minyak solar, dan minyak tanah).

Simulasi kebijakan dilakukan dengan menaikkan dan menurunkan subsidi harga BBM dan LPG sebesar 10 persen dan 30 persen. Simulasi penurunan subsidi harga BBM merupakan upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengurangi beban APBN dan meningkatkan kemandirian produsen atau pengusaha di dalam pasar. Kenaikan subsidi harga BBM dan LPG sebesar 10 persen berdasarkan perkiraan pemerintah pada tahun 2010, di mana subsidi harga BBM dan LPG dapat dimungkinkan naik sebesar 10 persen. Sedangkan kenaikan subsidi sebesar 30 persen sebagai bagian dari upaya jika kenaikan subsidi harga BBM dan LPG terjadi seperti pada tahun 2008.

23 Pindyck, R. S. and D. L. Rubinfeld. 1991. *Econometric Models and Economic Forecasts*. Third Edition. McGraw-Hill Inc, New York.

24 *Ex-ante* diartikan sebagai hasil tindakan tertentu atau serangkaian tindakan yang diperkirakan di muka.

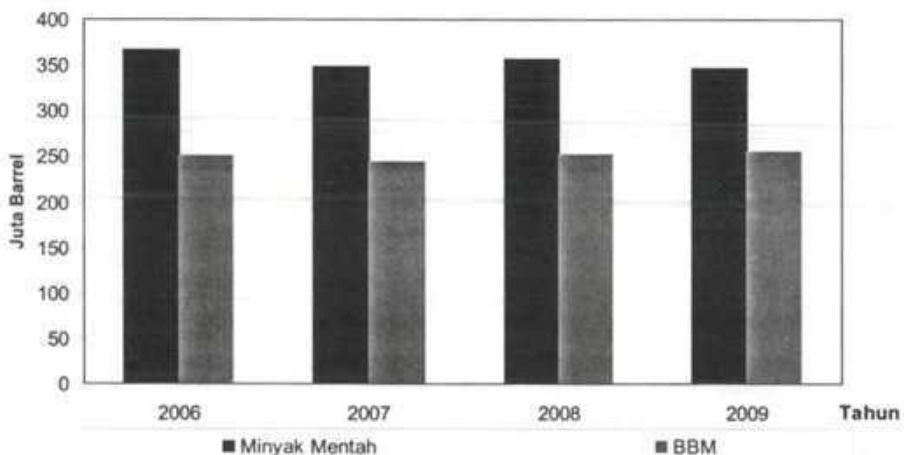
IV. PERKEMBANGAN SUBSIDI HARGA BAHAN BAKAR MINYAK DI INDONESIA

4.1. Perkembangan Ekonomi Bahan Bakar Minyak

BBM merupakan salah satu jenis sumber energi yang tidak terbarukan di mana keberadaanya mempunyai arti penting sebagai bahan baku, bahan bakar, dan sumber pendapatan negara. Cadangan minyak terbukti terbesar yang pernah dimiliki oleh Indonesia adalah 15.000 metrik *barrel* pada tahun 1974 dan menajdi sekitar 4.301 metrik *barrel* di tahun 2005 (OPEC, 2005). Jumlah cadangan minyak terbukti ini sekitar 0,47 persen dari cadangan seluruh anggota *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC).

Pada Gambar 6, jumlah produksi minyak mentah dan BBM relatif konstan. Kondisi ini dipengaruhi kemampuan penemuan sumur baru dan teknologi. Menurut Managi *et. al.*, (2004)²⁵ perubahan teknologi eksplorasi dan eksploitasi minyak berdampak besar pada peningkatan produksi sedangkan penemuan sumur baru berdampak pada keberlanjutan produksi di masa mendatang.

Gambar 6. Produksi Minyak Mentah dan Bahan Bakar Minyak di Indonesia Tahun 2006-2009



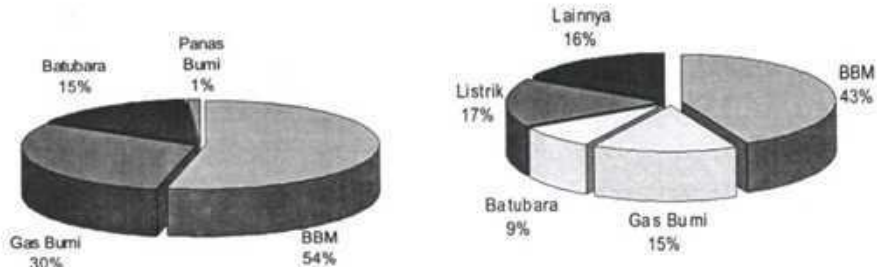
Sumber: Ditjen Migas, 2010.

Keterangan: Produksi minyak mentah terdiri dari minyak mentah dan kondensat. Produksi BBM terdiri dari avgas, avgas, premium, minyak tanah, minyak gas/ADO/HSD, minyak diesel/IDO/MDF, minyak bakar/DCO/IFO/MFO, pertamax plus, pertamax, dan pertadex.

²⁵ Managi, S., James J. O., Di J. and Thomas A. G. 2004. *Forecasting Energy Supply and Pollution from the Offshore Oil and Gas Industry*. Marine Resource Economics, 19: 307-332.

Sedangkan konsumsi BBM menurut data Kementrian ESDM (Energi dan Sumber Daya Mineral) tahun 2006, premium terbanyak digunakan oleh sektor transportasi, minyak solar terbanyak digunakan oleh sektor transportasi, minyak tanah terbanyak digunakan oleh rumah tangga dan komersial, dan LPG terbanyak digunakan oleh sektor rumah tangga dan komersial.

Gambar 7. Konsumsi Energi Final di Indonesia



a. Konsumsi Energi di Indonesia
Tahun 2008*

b. Konsumsi Energi di Dunia
Tahun 2006**

Sumber: * Pertamina, 2010 dan ** IEA, 2008.

Keterangan: Lainnya adalah panas bumi, tenaga air, tenaga angin, dan lain-lain.

4.2. Perkembangan Ekonomi Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak

Subsidi BBM merupakan perbedaan antara harga eceran yang diregulasi dengan harga *benchmark* yang disetujui sebagai harga keekonomian. Harga keekonomian diproksi dengan harga MOPS ditambah faktor terhadap *freight*, pajak, dan margin *corporate profit*. Harga keekonomian tahun 2008 adalah harga MOPS ditambah faktor *adjustment*²⁶ 9,5 persen. Faktor *adjustment* adalah sama untuk premium, minyak tanah, dan minyak solar sedangkan MOPS bervariasi²⁷.

²⁶ Faktor *adjustment* disebut juga faktor *alpha*.

²⁷ Agustina, C. D. R. D., J. A. del Granado, T. Bulman, W. Fengler, and M. Ikhsan. 2008. *Black Hole or Black Gold? The Impact of Oil and Gas Prices on Indonesia's Public Finances Policy* Research Working Paper 4718. The World Bank, East Asia and Pacific Region, Jakarta.

Tabel 2. Harga Jual Eceran dan Perkiraan Subsidi Harga Premium, Minyak Solar, dan Minyak Tanah di Indonesia Tahun 1990-2008

Tahun	Premium (Rp/Liter)		Minyak Solar (Rp/Liter)		Minyak Tanah (Rp/Liter)	
	Harga Jual Eceran	Subsidi	Harga Jual Eceran	Subsidi	Harga Jual Eceran	Subsidi
1990	450	-76,90	245	147,10	190	224,30
1995	700	-373,40	380	-36,80	280	82,50
1998	1.000	86,70	550	5920	280	926,40
2000	1.150	8920	600	1.545,80	350	1.916,90
2005	3.117	229,30	2.877	639,50	2.061	1.654,00
2006	4.500	292,50	4.300	736,20	2.000	3.320,50
2008	6.000	na	5.500	na	2.500	na

Sumber: DESDM, 2006 (diolah); Suarja dan Syarif (2008) dalam Siahaan (2008).

Subsidi harga BBM tidak mencerminkan harga BBM yang sebenarnya di pasar. Berdasarkan pendekatan perhitungan perkiraan subsidi²⁸ harga BBM, subsidi harga minyak tanah relatif lebih besar dibandingkan dengan subsidi harga premium, dan minyak solar. Alokasi subsidi yang besar tersebut terkait dengan banyaknya pengguna minyak tanah pada sektor rumah tangga dan komersial dibandingkan sektor lainnya. Nilai subsidi minyak tanah per unit naik dua kali lipat dari Rp 1.818 per liter menjadi Rp 3.671 per liter pada tahun 2007.

Beban subsidi non-BBM terhadap APBN relatif lebih rendah dibandingkan subsidi BBM. Pernyataan ini dapat dilihat dari perkembangan nilai subsidi BBM dan non-BBM pada Tabel 3. Pada tahun 1985-2010, subsidi di Indonesia didominasi subsidi BBM, kecuali tahun 2009 di mana subsidi non-BBM mencapai angka tertinggi dan melebihi subsidi BBM.

Subsidi harga BBM di Indonesia berfluktuasi beberapa tahun terakhir karena mengikuti pergerakan harga dunia minyak mentah, nilai tukar Rupiah, dan kebutuhan fiskal. Subsidi harga BBM meningkat tajam dari tahun 1998-2000 karena adanya depresiasi Rupiah terhadap US\$ sehingga subsidi tersebut mencapai 28,6 persen dari total pengeluaran. Subsidi harga BBM menurun kembali pada tahun 2001 yang diikuti dengan peningkatan harga BBM di dalam negeri pada bulan Februari tahun 2000 dan Juni tahun 2001. Pengurangan subsidi tahun 2002 adalah kasus unik meskipun terjadi apre-

²⁸ Menggunakan pendekatan sederhana yaitu antara harga MOPS dengan harga jual eceran BBM di dalam negeri.

siasi Rupiah terhadap US\$. Pada awal 2003, pemerintah berupaya menutup *gap* antara harga BBM domestik dan harga dunia minyak mentah, namun upaya tersebut tidak dipersiapkan dengan baik dan kurangnya sosialisasi dari pemerintah sehingga menstimulasi peningkatan berbagai harga lainnya.

Tabel 3. Perkembangan Belanja Negara, Subsidi Bahan Bakar Minyak, dan Subsidi Non-Bahan Bakar Minyak di Indonesia Tahun 1990-2010*

Tahun	Belanja Negara ¹	Subsidi BBM ²		Subsidi Non-BBM ³	
	(Rp Miliar)	(Rp Miliar)	(%)**	(Rp Miliar)	(%)**
1990	39.754,00	3.306,00	8,32	265,00	0,67
1995	65.342,00	n.a	n.a	179,00	0,27
1998	172.669,00	28.607,00	16,57	7.179,00	4,16
2000	221.467,00	53.810,00	24,30	8.936,00	4,03
2005	361.155,20	95.598,50	26,47	16.316,10	4,52
2009	716.376,30*	54.300,10	7,58	57.489,00	8,02
2010	699.688,20*	58.975,50	8,43	44.945,70	6,42

Sumber: Bappenas, 2007 dan Nota Keuangan APBN.

Keterangan: 1: Data kompilasi dari Bappenas dan Nota Keuangan APBN.

2: Subsidi BBM tanpa Subsidi Listrik.

3: Subsidi Non-Energi.

n.a: Data tidak tersedia.

*: Tahun 1985-2000 dan 2009 adalah data APBN; tahun 2005 adalah data LKPP; tahun 2010 data RAPBN.

** : *Share* Subsidi BBM dan Non-BBM terhadap Belanja Negara.

Sejauh ini pengurangan subsidi harga BBM disesuaikan dengan UU Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Propenas Tahun 2000-2004. Pada tahun 2004 dan 2005, subsidi harga BBM meningkat tajam karena mengikuti harga internasional (meningkat 97 persen pada tahun 2004 relatif terhadap tahun 2003), tetapi kemudian menurun setelah pemerintah meningkatkan harga produk yang disubsidi dan mengurangi sejumlah produk yang memenuhi syarat untuk disubsidi pada bulan Maret dan Oktober tahun 2005. Pada awal Maret tahun 2005 harga BBM bersubsidi dinaikkan rata-rata sebesar 29 persen. Pada tanggal 1 Oktober tahun 2005 harga BBM bersubsidi kembali dinaikkan rata-rata sebesar 127 persen. Kenaikan harga BBM bersubsidi pada bulan Oktober tahun 2005 dimaksudkan untuk mengurangi defisit APBN, namun justru memicu inflasi bulan tersebut sebesar 8,70 persen²⁹.

²⁹ Bappenas, 2007. *Laporan Akhir Kajian Kerangka Subsidi di Indonesia*. Direktorat Keuangan Negara, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.

Peningkatan harga dunia minyak bumi dan *recovery* dalam konsumsi membuat subsidi meningkat pada tahun 2005. Sebagai kompensasinya, pemerintah meluncurkan program Bantuan Langsung Tunai (BLT) bagi masyarakat miskin. Harga BBM untuk rumah tangga, industri kecil, transportasi dan layanan publik ditentukan secara *ad hoc* oleh pemerintah pusat. Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2006 secara bertahap telah mengurangi subsidi BBM sesuai jenisnya. Pemerintah menetapkan subsidi harga BBM hanya untuk premium, minyak solar, dan minyak tanah yang diperuntukkan bagi golongan masyarakat tertentu. Premium dan minyak solar ditujukan bagi pengguna usaha kecil, transportasi, dan pelayanan umum sedangkan minyak tanah hanya ditujukan bagi rumah tangga dan usaha kecil. Jenis BBM lainnya seperti avtur, avgas, minyak diesel, dan minyak bakar tidak diberikan subsidi lagi serta disesuaikan menurut harga keekonomiannya.

Tabel 4. Rencana Penghematan Bahan Bakar Minyak Bersubsidi di Indonesia Tahun 2011

Keterangan	Premium (Kilo Liter)	Minyak Solar (Kilo Liter)	Minyak Tanah (Kilo Liter)	Total (Kilo Liter)
Volume Penghematan	11,02	3,58	0,00	14,60
Volume APBN 2011	23,20	13,08	2,30	38,50
Volume Pasca Penghematan	12,20	9,40	2,30	23,90

Sumber: Koran Tempo, 2010.

Keterangan: - Jika pembatasan dilakukan, anggaran dihemat sebesar Rp 28 triliun dari 14,60 kilo liter.
- Jika program pembatasan gagal, pemerintah memberikan subsidi sebesar Rp 95 triliun.

Di sisi lain pemerintah telah mengompensasi pengurangan subsidi harga BBM tersebut dengan kebijakan jaring pengaman sosial bagi masyarakat miskin, program konversi minyak tanah ke LPG pada tahun 2007, dan bahkan pada tahun 2011 pemerintah juga berencana melakukan pembatasan kuota BBM bersubsidi. Pada Tabel 4 disajikan rencana penghematan BBM bersubsidi tersebut. Jika rencana ini diaplikasikan, besarnya APBN yang dapat dihemat adalah sebesar Rp 28 triliun.

4.3. Perkembangan Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak di Negara Lain

Subsidi harga BBM juga dilakukan di Malaysia, India, Thailand, Sri Lanka, dan Cina. Subsidi harga BBM dari tahun ke tahun terus dikaji dan disesuaikan dengan kemampuan fiskal masing-masing negara dan target yang

disubsidi. Tabel 5 menyajikan keberadaan subsidi harga BBM dan beberapa indikator ekonomi yang terkait dengan BBM.

Tabel 5. Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak di Beberapa Negara Tahun 2009

Negara	Keberadaan Subsidi BBM			Pengguna Subsidi BBM	Akses terhadap BBM	Penggunaan Biomassa untuk Memasak
	Premium	Minyak Solar	Minyak Tanah			
Indonesia	Ya	Ya	Ya	Semua konsumen kecuali industri	46	54
Cina	Tidak	Tidak	Tidak	Kontrol harga, pajak konsumsi <i>refined oil</i> , subsidi pada perusahaan minyak	42	58
Thailand	Tidak	Ya	Tidak	Subsidi pada minyak solar dan harga atas	63	37
India	Tidak	Tidak	Ya	Harga eceran diatur, subsidi terhadap perusahaan minyak	29	71
Sri Lanka	Tidak	Ya	Ya	Subsidi transportasi dan rumah tangga	20	81
Malaysia	Ya	Ya	Tidak	Pengurangan premium untuk kendaraan, subsidi minyak solar untuk operator transportasi, dan nelayan.	n.a	n.a

Sumber: IEA, 2009 dan 2010 dalam IEA, OECD, and World Bank, 2010; dan Jha, Quising, and Camingue, 2009.

Keterangan: n.a: Data tidak tersedia.

India sebagai negara *lower-middle income*, subsidi diberikan pada minyak tanah untuk transportasi publik dan LPG untuk rumah tangga. Kedua subsidi ini dipertahankan karena terbanyak dikonsumsi namun besarnya terus dikurangi dengan pertimbangan tidak tepat sasaran dan untuk menyesuaikan dengan harga keekonomiannya. Sedangkan Malaysia sebagai negara *upper-middle income*, mekanisme penyaluran subsidi harga BBM terus disempurnakan sehingga operator transportasi publik, nelayan, dan operator transportasi sungai dapat merasakan manfaatnya serta mengurangi penyelundupan BBM ke Thailand dan Singapura³⁰. Pada tahun 2008 paket reformasi subsidi energi tersebut dilakukan dengan mengurangi subsidi, pajak *windfall* pada sektor tertentu, dan pembentukan jaring pengaman sosial³¹.

³⁰ *Ibid.*

³¹ IEA, OECD, and World Bank. 2010. *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative*. Prepared for Submission to the G-20 Summit Meeting, Canada 26-27th June 2010. Toronto.

V. DAMPAK KEBIJAKAN SUBSIDI HARGA BAHAN BAKAR MINYAK TERHADAP KINERJA PEREKONOMIAN INDONESIA

5.1. Hasil Keragaan dan Validasi Model Ekonomi

Untuk menjawab tujuan kedua penulisan ini maka dilakukan simulasi kebijakan subsidi harga BBM terhadap kinerja perekonomian Indonesia. Berdasarkan nilai koefisien determinasi (R^2) maka peubah-peubah penjelas dalam persamaan perilaku mampu menjelaskan dengan baik peubah endogennya. Nilai statistik uji F umumnya tinggi menunjukkan bahwa variasi peubah-peubah penjelas dalam setiap persamaan perilaku secara bersama-sama mampu menjelaskan dengan baik variasi peubah endogennya. Nilai statistik uji t menunjukkan beberapa peubah eksogen signifikan dan tidak signifikan terhadap peubah endogennya pada taraf $\alpha = 0,05$ hingga $\alpha = 0,20$ untuk setiap persamaan. Semua tanda parameter dugaan telah sesuai dengan harapan dan teori ekonomi. Di dalam persamaan simultan seringkali dijumpai pelanggaran serial autokorelasi karena keterkaitan peubah dalam suatu sistem. Berdasarkan indikator validasi model ekonomi maka nilai prediksi dapat mengikuti kecenderungan data historisnya dengan baik.

5.2. Hasil Analisis Data

Pada Tabel 6, simulasi 1, 2, 3, 5, dan 6 berdampak positif pada kinerja perekonomian, khususnya tingkat pertumbuhan ekonomi. Fenomena kenaikan harga dunia minyak mentah yang diikuti dengan kebijakan kenaikan subsidi harga BBM relatif masih memberikan dampak positif terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi. Dampak terbaik diperoleh dari simulasi 2, di mana kebijakan kenaikan subsidi harga BBM mengakibatkan nilai subsidi BBM meningkat sebesar 63,334 persen, sementara belanja pemerintah non-subsidi BBM menurun sebesar 0,567 persen sehingga total belanja pemerintah meningkat sebesar 14,713 persen.

Kebijakan kenaikan subsidi harga BBM menurunkan harga jual eceran BBM sehingga menstimulasi kenaikan konsumsi BBM di dalam negeri. Secara total nilai konsumsi BBM menurun sebesar 28,654 persen sementara konsumsi di luar BBM masih meningkat sebesar 3,444 persen sehingga mengakibatkan nilai konsumsi nasional menurun sebesar 1,081 persen.

Kenaikan subsidi harga BBM ini pada gilirannya berdampak pada penurunan indeks harga konsumen sebesar 5,831 persen sehingga inflasi domestik

juga menurun sebesar 18,727 persen. Penurunan inflasi menurunkan impor BBM dan non-BBM dan LPG masing-masing sebesar 6,471 persen dan 0,650 persen. Selain itu ekspor BBM dan non-BBM dan LPG menurun masing-masing sebesar 3,781 persen dan 2,291 persen. Pada akhirnya net ekspor Indonesia meningkat sebesar 0,377 persen.

Tabel 6. Hasil Simulasi Peramalan Periode Tahun 2010-2014

No.	Peubah	Simulasi (%)			
		1	2	3	4
1.	Permintaan Premium (KOSJPR)	0,7791	2,2219	-0,6585	-2,0939
2.	Permintaan Minyak Solar (KOSJSL)	5,2302	8,1067	2,3630	-0,4999
3.	Permintaan Minyak Tanah (KOSJKR)	4,8369	19,9843	-4,4160	-13,2913
4.	Permintaan LPG (KOSJLG)	2,2364	2,7572	1,7196	1,2043
5.	Penawaran Premium (PNWJPR)	-2,4236	-4,7728	-0,1495	2,0909
6.	Penawaran Minyak Solar (PNWJSL)	-0,9776	-1,9194	-0,0660	0,8319
7.	Penawaran Minyak Tanah (PNWJKR)	0,2376	0,4661	0,0164	-0,2015
8.	Penawaran LPG (PNWJLG)	0,2476	0,4876	0,0158	-0,2126
9.	Harga Jual Eceran Premium (HJECPR)	-7,7975	-22,0286	6,3748	20,5250
10.	Harga Jual Eceran Minyak Solar (HJECSL)	-24,3589	-37,5921	-11,1805	1,9797
11.	Harga Jual Eceran Minyak Tanah (HJECKR)	-30,0430	-86,6830	26,4784	82,9332
12.	Harga Jual Eceran LPG (HJEC LG)	-16,5964	-24,6422	-8,5904	-0,6082
13.	Tingkat Suku Bunga (INTRIL)	-3,5740	-7,6016	-0,1089	3,2402
14.	Pengangguran (UNEMPL)	-3,1439	-6,5732	-0,1489	2,7814
15.	Tingkat Inflasi (INFLSI)	-9,4412	-18,6642	-0,7275	7,6175
16.	Net Ekspor (NETEKS)	0,2355	0,3755	0,0531	-0,1685
17.	GDP Nasional (GDPNAS)	1,2960	2,7008	0,0723	-1,1260
18.	Pertumbuhan Ekonomi (GROWTH)	8,9735	18,1382	0,8294	-7,2618

Sumber: Hasil run data menggunakan SAS 9.0.

Keterangan:

Simulasi 1: Kebijakan Kenaikan Subsidi Harga BBM dan LPG Sebesar 10 Persen.

Simulasi 2: Kebijakan Kenaikan Subsidi Harga BBM dan LPG Sebesar 30 Persen.

Simulasi 3: Kebijakan Penurunan Subsidi Harga BBM dan LPG Sebesar 10 Persen.

Simulasi 4: Kebijakan Penurunan Subsidi Harga BBM dan LPG Sebesar 30 Persen.

Berdasarkan komponen penyusun GDP, belanja pemerintah relatif lebih besar peningkatannya dibandingkan net ekspor dan investasi. Peningkatan GDP akan meningkatkan jumlah penawaran uang sehingga tingkat suku bunga penurunan sebesar 7,758 persen yang kemudian berdampak pada peningkatan investasi nasional sebesar 1,848 persen.

Peningkatan belanja pemerintah tersebut juga berakibat pada peningkatan jumlah penawaran dan permintaan tenaga kerja sebesar 0,083 dan 0,831 persen. Peningkatan permintaan tenaga kerja lebih besar dari penawarannya sehingga pengangguran menurun sebesar 6,710 persen. Secara keseluruhan GDP meningkat sehingga ekonomi tumbuh sebesar 18,562 persen.

Simulasi 4, 7, dan 8 berdampak negatif pada tingkat pertumbuhan ekonomi, di mana simulasi 8 memberikan dampak terburuk. Simulasi ini akan mendorong peningkatan harga jual eceran BBM. Ketika harga dunia minyak mentah meningkat dan pemerintah berupaya meningkatkan kemandirian produsen atau pengusaha, penurunan subsidi harga BBM menstimulasi peningkatan harga jual eceran BBM sehingga menurunkan jumlah permintaan BBM. Meskipun jumlah konsumsi BBM menurun, nilai konsumsi BBM meningkat. Pendapatan masyarakat dalam jangka pendek relatif tetap, peningkatan harga jual BBM mengakibatkan masyarakat harus mengurangi konsumsi non-BBM dan LPG sehingga nilai konsumsi nasional meningkat 0,589 persen.

Tabel 7. Hasil Simulasi Peramalan Periode Tahun 2010-2014 (Lanjutan)

No.	Peubah	Simulasi (%)			
		5	6	7	8
1.	Permintaan Premium (KOSJPR)	-1,8194	0,3634	-2,5458	-3,9964
2.	Permintaan Minyak Solar (KOSJSL)	0,3609	4,7096	-1,0863	-3,9773
3.	Permintaan Minyak Tanah (KOSJKR)	-6,4385	7,6774	-10,9031	-19,7434
4.	Permintaan LPG (KOSJLG)	2,3389	3,1059	2,0840	1,5752
5.	Penawaran Premium (PNWJPR)	-1,8907	-5,3162	-0,7660	1,4577
6.	Penawaran Minyak Solar (PNWJSL)	-0,0676	-1,4430	0,3838	1,2762
7.	Penawaran Minyak Tanah (PNWJKR)	-2,1849	-1,8153	-2,3062	-2,5460
8.	Penawaran LPG (PNWJLG)	-0,1272	0,2249	-0,2427	-0,4712
9.	Harga Jual Eceran Premium (HJECPR)	17,6060	-3,9521	24,7785	39,1015
10.	Harga Jual Eceran Minyak Solar (HJECSL)	-1,8213	-21,8554	4,8425	18,1489
11.	Harga Jual Eceran Minyak Tanah (HJECKR)	39,2100	-46,2354	67,6597	124,4998
12.	Harga Jual Eceran LPG (HJECLG)	-11,1385	-23,1674	-7,1394	0,8467
13.	Tingkat Suku Bunga (INTRIL)	0,6785	-4,7823	2,4347	5,8599
14.	Pengangguran (UNEMPL)	0,8263	-3,9266	2,3753	5,4389
15.	Tingkat Inflasi (INFLSI)	4,8323	-8,2561	9,0080	17,0957
16.	Net Ekspor (NETEKS)	-15,2795	-14,3948	-15,5955	-16,2559
17.	GDP Nasional (GDPNAS)	-0,3788	1,5748	-1,0160	-2,2782
18.	Pertumbuhan Ekonomi (GROWTH)	-3,9941	9,4588	-8,4559	-17,4118

Sumber: Hasil run data menggunakan SAS 9.0.

Keterangan:

- Simulasi 5: Kenaikan Harga Dunia Minyak Mentah Sebesar 10 Persen dan Kebijakan Kenaikan Subsidi Harga BBM dan LPG Sebesar 10 Persen.
Simulasi 6: Kenaikan Harga Dunia Minyak Mentah Sebesar 10 Persen dan Kebijakan Kenaikan Subsidi Harga BBM dan LPG Sebesar 30 Persen.
Simulasi 7: Kenaikan Harga Dunia Minyak Mentah Sebesar 10 Persen dan Kebijakan Penurunan Subsidi Harga BBM dan LPG Sebesar 10 Persen.
Simulasi 8: Kenaikan Harga Dunia Minyak Mentah Sebesar 10 Persen dan Kebijakan Penurunan Subsidi Harga BBM dan LPG Sebesar 30 Persen.

Kenaikan harga dunia minyak mentah sebesar 10 persen akan berdampak pada depresiasi nilai tukar Rupiah terhadap US\$. Depresiasi nilai tukar Rupiah terhadap US\$ mendorong peningkatan nilai impor non-BBM dan LPG sebesar 0,567 persen, sehingga nilai impor total meningkat sebesar 6,128 persen. Pada akhirnya hal ini menyebabkan penurunan *net ekspor* Indonesia.

Penurunan subsidi harga BBM ini berdampak pada peningkatan indeks harga konsumen sebesar 5,664 persen sehingga inflasi meningkat sebesar 17,096 persen. Peningkatan inflasi akan meningkatkan impor BBM dan non-BBM dan LPG di dalam negeri, total impor menurun sebesar 6,128 persen. Selain itu ekspor BBM dan non-BBM dan LPG masih meningkat masing-masing sebesar 3,743 persen dan 0.831 persen. Pada akhirnya *net ekspor* Indonesia menurun sebesar 16,255 persen.

Pada saat yang bersamaan kenaikan tingkat suku bunga domestik berdampak pada pengurangan tingkat investasi sehingga daya serap terhadap tenaga kerja relatif sedikit menurun. Penurunan ini berdampak pada naiknya angka pengangguran sebesar 5,440 persen. Secara keseluruhan terjadi penurunan GDP nasional sebesar 2,278 persen dan tingkat pertumbuhan ekonomi sebesar 17,415 persen.

VI. PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Volatilitas harga dunia minyak mentah dapat mempengaruhi kinerja perekonomian Indonesia. Pemerintah melakukan kebijakan subsidi BBM terutama untuk melindungi masyarakat miskin. Namun demikian dalam rangka menjaga kemampuan APBN yang optimal dalam mendukung akselerasi pembangunan, subsidi harga BBM cenderung semakin dikurangi.

Pada dasarnya kebijakan kenaikan subsidi harga BBM memberikan dampak yang positif terhadap kinerja perekonomian Indonesia, seperti ditunjukkan oleh adanya penurunan inflasi dan pengangguran, kenaikan *net ekspor*, dan peningkatan GDP serta pertumbuhan ekonomi. Sedangkan kebijakan penurunan subsidi yang semakin besar dengan diikuti kenaikan harga dunia minyak mentah akan memberikan dampak negatif terhadap kinerja perekonomian Indonesia. Dengan atau tanpa adanya kenaikan harga dunia minyak mentah, pemberlakuan subsidi harga BBM dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Oleh sebab itu untuk menginterpretasikan hasil temuan ini harus tetap mempertimbangkan sisi non-ekonomi lainnya dan strategi kompensasi bagi masyarakat miskin dalam implementasi reformasi subsidi harga BBM. Tahapan dalam proses penyesuaian dampak pengurangan subsidi harga BBM perlu diantisipasi dengan program-program yang mampu mendukung perubahan kebiasaan masyarakat yang mengkonsumsi BBM.

6.2. Implikasi Kebijakan

Subsidi harga BBM masih diperlukan oleh sektor transportasi, industri, dan rumah tangga di masa mendatang untuk mendukung kegiatan pembangunan ekonomi. Oleh sebab itu implementasi kebijakan peningkatan dan penurunan subsidi harga BBM sebaiknya dilakukan dengan hati-hati. Jenis subsidi dan sasaran pemberian subsidi BBM harus dikaji lebih komprehensif sebagaimana tergambar pula dari kebijakan subsidi harga BBM yang telah dilakukan oleh negara-negara lain, seperti Cina, Thailand, India, Sri Lanka, dan Malaysia sehingga analisis tentang dampak positif subsidi harga BBM terhadap kinerja ekonomi dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dan produsen.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- ADB. 2010. *Indonesia Critical Development Constraints*. Asian Development Bank, International Labour Organization, and Islamic Development Bank, Mandaluyong City.
- Bappenas. 2007. *Laporan Akhir Kajian Kerangka Subsidi di Indonesia*. Direktorat Keuangan Negara, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.
- DESDM. 2006. *Buku Pegangan Statistik Ekonomi Energi Indonesia*. Pusat Informasi Energi. Departemen Energi dan Sumberdaya Mineral, Jakarta.
- IEA. 2007. *Findings of Recent IEA Work 2007*. International Energy Agency, Head of Publications Service. Paris.
- Jha, S., P. Quising, and S. Camingue. 2009. *Macroeconomic Uncertainties, Oil Subsidies, and Fiscal Sustainability in Asia*. Working Paper Series ADB Economics No. 150. Mandaluyong City.
- Nugroho, H. T. 2010. *Dampak Kebijakan Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak terhadap Kinerja Perekonomian dan Kemiskinan di Indonesia*. Disertasi. Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Pindyck, R. S. and D. L. Rubinfeld. 1991. *Econometric Models and Economic Forecasts*. Third Edition. McGraw-Hill Inc, New York.
- Yusgiantoro, P. 2000. *Ekonomi Energi, Teori dan Praktik*. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.

Jurnal

- Amegashie, J. A. 2006. *The Economics of Subsidies*. Crossroads, Guelph, 6(2): 7-15.
- Agustina, C. D. R. D., J. A. del Granado, T. Bulman, W. Fengler, and M. Ikhsan. 2008. *Black Hole or Black Gold? The Impact of Oil and Gas Prices on Indonesia's Public Finances*. Policy Research Working Paper 4718. The World Bank, East Asia and Pacific Region, Jakarta.
- Brown, S. P. A. and M. K. Yucel. 2002. *Energy Price and Aggregate Economic Activity: An Interpretative Study*. Forthcoming, Quarterly Review of Economics and Finance. Working Paper 0102. Federal Reserve Bank of Dallas, Dallas.
- Handoko, R. dan P. Patriadi. 2005. Evaluasi Kebijakan Subsidi Non-BBM. *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, 9(4): 42-64.
- Managi, S., James J. O., Di J. and Thomas A. G. 2004. *Forecasting Energy Supply and Pollution from the Offshore Oil and Gas Industry*. *Marine Resource Economics*, 19: 307-332.
- Stern, D. I. and C. J. Cleveland. 2004. *Energy and Economic Growth*. Working Paper in Economics. Departement of Economics, Rensselaer Polytechnic Institute, New York.

Makalah

- IEA, OECD, and World Bank. 2010. *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative*. Prepared for Submission to the G-20 Summit Meeting, Canada 26-27th June 2010. Toronto.
- IMF. 2008. *Fuel and Food Price Subsidies: Issues and Reform Options*. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington.
- Koran Tempo. 2010. Pembatasan Premium Diundur. *Berita Utama*. Koran Tempo Edisi No. 3385/Tahun X, Jakarta.
- Pertamina. 2010. *Integrated Gas Strategy, Plenary Meeting*. Discussion Document. Pertamina, Bogor.
- Surjadi, A. J. 2006. Masalah Dampak Tingginya Harga Minyak terhadap Perekonomian. Seminar tentang Antisipasi Dampak Negatif Tingginya Harga Minyak Dunia terhadap Stabilitas Perekonomian Nasional. CSIS, Jakarta.

Internet

- Achy, L. 2010. *Addressing Deficits in MENA: The Need for Fuel Subsidy Reforms*. International Economic Buletin. Carnegie Endowment for International Peace. Serial Online, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=41004>. Diakses tanggal 16 Desember 2010.
- Bowring. 2008. *Asia's Oil Subsidies*. The New York Times. Serial Online, http://www.nytimes.com/2008/05/30/opinion/30iht-edbowring.1.13344207.html?_r=1. Diakses tanggal 16 Desember 2010.
- Basri, M. C. 2008. *Analisis Ekonomi, Dilema Kebijakan Ekonomi*. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. Online. <http://www.kompas.com>. Diakses tanggal 20 Juni 2009.
- DESDM. 2008. *Permasalahan BBM Merupakan Tantangan yang Harus Dihadapi Bersama*. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral. Serial Online. <http://www.esdm.go.id/berita/umum/37-umum/1873-permasalahan-bbm-merupakan-tantangan-yang-harus-dihadapi-bersama.html> Diakses tanggal 3 Oktober 2009.
- Ditjen Migas. 2010. *Statistik-Harga Minyak Mentah*. Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi. Serial Online, <http://www.migas.esdm.go.id/statistik.php?id=Harga>. Diakses tanggal 24 November 2010.
- IEA. 2010. *Spot Prices*. US Energy Information Administration. Serial Online, http://www.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_d.htm. Diakses tanggal 24 November 2010.
- OPEC. 2010. *OPEC Basket Price*. Organization of the Petroleum Exporting Countries. Online, http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm. Diakses tanggal 23 November 2010.
- Suara Merdeka. 2009. *G20 Setuju Hapus Subsidi BBM*. Berita Utama. Online, <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2009/09/28/81855/G20.Setuju.Hapus.Subsidi.BBM>. Diakses tanggal 22 Oktober 2010.
- Supriadi, A. 2010. *Subsidi Energi Diprediksi Membengkak*. Bisnis Indonesia. Online, <http://bataviase.co.id/node/287290>. Diakses tanggal 22 Oktober 2010.
- Taufian, Y. 2008. *Penurunan Harga Minyak Dunia & Defisit APBN 2008*. Departemen Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Anggaran. Online, <http://www.anggaran.depkeu.go.id/web-printlist.asp?ContentId=506>. Diakses tanggal 23 November 2010.

BAGIAN KEEMPAT

**INSENTIF DAN SUBSIDI DALAM
PENGEMBANGAN ENERGI
NON-BAHAN BAKAR MINYAK**

Oleh Sahat Aditua Fandhitya Silalahi

INSENTIF DAN SUBSIDI DALAM PENGEMBANGAN ENERGI NON-BAHAN BAKAR MINYAK

Sahat Aditua Fandhitya Silalahi¹

I. PENDAHULUAN

Minyak bumi masih menjadi primadona sumber energi di Indonesia. Tercatat pada tahun 2008 Indonesia mengkonsumsi energi final sebesar 755 juta *Barrel of Oil Equivalent (BOE)*.² Dari jumlah tersebut sebanyak 400 juta BOE atau sebesar 53% merupakan energi yang berasal dari minyak bumi.³ Sumber energi utama lain seperti batubara dan gas bumi masing-masing menyumbang sebesar 22,4% dan 12,05% dari total penggunaan energi final. Sementara itu, sumber energi terbarukan seperti panas bumi, tenaga surya, dan energi nabati secara total hanya menyumbang penggunaan di bawah 10%.⁴

Ketergantungan pada sumber energi minyak bumi merupakan isu penting yang harus memperoleh perhatian dari pemerintah mengingat cadangan minyak bumi Indonesia semakin menipis. Sebuah penelitian mengungkapkan bahwa cadangan minyak bumi di Indonesia tinggal 8,2 milyar barel dan

1 Penulis adalah kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Setjen DPR-RI, dapat dihubungi di sahatzilalahi81@gmail.com.

2 Kementerian ESDM. 2009. *Handbook of Energy & Economic Statistics of Indonesia*. Konsumsi energi final dalam data tersebut tidak melibatkan energi biomassa (kayu, limbah pertanian) dikarenakan penggunaan sumber energi ini masih bersifat tradisional dan tidak dilakukan secara massal.

3 *Ibid.*

4 Kementerian ESDM, *op. cit.*

diperkirakan akan habis pada tahun 2033⁵ dengan angka produksi sebesar 350 juta barel per tahun.⁶

Isu kelangkaan minyak bumi juga didukung fakta bahwa produksi minyak bumi Indonesia semakin menurun. Tercatat pada tahun 2005, angka produksi minyak bumi dan kondensat masih di angka 385 juta barel. Angka ini terus menurun dan menjadi hanya 337 juta barel pada tahun 2009.⁷

Isu ketergantungan yang lain adalah produksi minyak mentah Indonesia tidak sanggup mencukupi seluruh permintaan dalam negeri. Hal ini mengakibatkan pemerintah harus mengimpor minyak bumi dalam bentuk bahan bakar minyak (BBM) sebanyak 389.000 barel per hari. Hal ini mengindikasikan bahwa permasalahan kelangkaan minyak bumi tidak hanya terjadi pada sisi produksi, akan tetapi juga melibatkan sisi permintaan.

II. PERTUMBUHAN KONSUMSI BBM DAN SUMBER ENERGI LAIN

Tercatat BBM masih mendominasi penggunaan energi di setiap sektor pendukung ekonomi. Sektor transportasi dan industri merupakan pengguna BBM terbesar dengan angka konsumsi pada tahun 2008 masing-masing sebesar 191 juta BOE dan 48 juta BOE. Pengguna BBM lainnya adalah sektor rumah tangga dan komersial dengan angka konsumsi pada tahun 2008 masing-masing sebesar 40 juta BOE dan 7 juta BOE.⁸

Usaha pemerintah untuk mendiversifikasi sumber energi dalam rangka melepaskan ketergantungan pada minyak bumi tampaknya masih belum optimal. Hal ini terlihat dari semakin meningkatnya konsumsi produk turunan dari minyak bumi dengan laju di atas pertumbuhan konsumsi sumber energi non-minyak bumi. Tercatat pada tahun 2008, angka konsumsi produk turunan dari minyak bumi sebesar 400 juta BOE atau meningkat sebesar 21,5% dari angka konsumsi pada tahun 2000 yang hanya sebesar 329 juta BOE. Se-

5 Terdapat banyak pendapat mengenai kapan cadangan minyak bumi Indonesia akan habis. Beberapa analis mengemukakan bahwa cadangan minyak bumi Indonesia mampu untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri hingga 50 tahun ke depan. Akan tetapi, terdapat permasalahan keekonomisan di dalam melakukan eksplorasi cadangan tersebut. Cadangan minyak yang tersisa banyak yang berada di laut dalam atau cekungan bumi dimana dibutuhkan peralatan canggih dengan nilai investasi yang besar. Nilai investasi tersebut akan membawa dampak pada ketidak ekonomisan usaha eksplorasi dan eksploitasi.

6 Lampiran I Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2010 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2011 yang dipublikasikan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

7 Kementerian ESDM, 2010, *Data Warehouse*, Pusat Data dan Informasi Energi dan Sumber Daya Mineral.

8 Kementerian ESDM, *op. cit.*

mentara di sisi lain, penggunaan gas bumi hanya mencatat kenaikan sebesar 4,8 % selama 8 tahun, yaitu sebesar 87 juta BOE pada tahun 2000 menjadi 91,5 juta BOE pada tahun 2008. Penggunaan batubara memang mencatat kenaikan yang signifikan, yaitu sebesar 36 juta BOE pada tahun 2000 menjadi 169 juta BOE pada tahun 2008, atau lebih dari 300%. Akan tetapi, kebijakan penggunaan batubara sangat diutamakan hanya untuk sektor industri. Kebijakan ini membuat konsumsi batubara secara nasional belum mampu mengurangi ketergantungan pada minyak bumi.⁹

Permasalahan yang dihadapi pemerintah dalam mengembangkan energi gas bumi adalah kekurangan infrastruktur dan masalah lingkungan. Sebagai contoh adalah belum tersedianya fasilitas *Floating Storage and Regasification Terminal (FSRT)* yang memadai. Ketidak tersediaan fasilitas ini mengakibatkan pemerintah terpaksa mengekspor kelebihan suplai gas bumi.

Usaha peningkatan penggunaan batubara untuk kebutuhan dalam negeri masih menghadapi kendala lingkungan. Sebuah penelitian menyatakan bahwa kadar polutan yang dihasilkan dari pembakaran batubara memberikan dampak yang lebih berat bagi lingkungan dan kesehatan dibandingkan hasil pembakaran BBM.¹⁰ Dampak lingkungan tersebut memberikan konsekuensi bahwa pemerintah harus memikirkan usaha pengolahan batubara menjadi produk turunannya yang memiliki kadar polutan lebih rendah.

Energi potensial lain yang dimiliki Indonesia adalah energi panas bumi. Energi panas bumi merupakan energi terbarukan dan lebih ramah lingkungan dibandingkan minyak bumi, gas bumi, dan batubara. Pemanfaatan panas bumi sebenarnya mengalami pertumbuhan signifikan di mana terdapat peningkatan penggunaan sebesar 40,6% dari tahun 2000 hingga 2008. Penggunaan panas bumi diutamakan untuk bahan bakar pembangkit listrik PLN.¹¹ Akan tetapi, usaha pengembangan energi panas bumi masih menghadapi permasalahan di antaranya adalah keengganan investor untuk berinvestasi secara masif di sektor ini.

9 Paparan Menteri ESDM disampaikan pada pertemuan dengan pejabat di lingkungan kementerian ESDM dan pers pada tanggal 31 Desember 2008.

10 Khrisna, A.L. 2006. *Rancang Bangun dan Uji Kinerja Alat Pelarut Polutan Asap Briket Batubara Tipe Fan Dilengkapi Sekat pada Tungku Skala Rumah Tangga*. Thesis tidak dipublikasikan. Universitas Islam Lampung, Lampung.

11 Kementerian ESDM, *op. cit.*

Dalam rangka mengembangkan penggunaan energi gas bumi, batubara, dan panas bumi, pemerintah dapat mengambil kebijakan insentif bagi pengusaha yang hendak mengembangkan ketiga energi tersebut. Akan tetapi, usaha pengembangan tersebut sedikit banyak terhambat oleh murahness harga BBM akibat subsidi yang diberikan oleh pemerintah. Tercatat pada tahun 2009 pemerintah memberikan subsidi BBM sebesar Rp 5,76 triliun.¹²

Mengingat BBM merupakan produk turunan minyak bumi yang keberadaannya semakin langka, pemerintah diharapkan dapat mengurangi jumlah subsidi BBM dan mengalihkannya dalam bentuk insentif atau subsidi bagi pengembangan sumber energi lain. Insentif dan subsidi tersebut sangat disarankan digunakan untuk membantu mengembangkan gas bumi, batubara, dan panas bumi, karena ketiga sumber energi ini sangat potensial untuk dikembangkan di Indonesia.

Diakui bahwa setiap sumber energi memiliki karakter, permasalahan, dan potensi tersendiri sehingga pemberian insentif dan subsidi harus disesuaikan dengan kondisi pengembangan ketiga sumber energi tersebut di atas. Oleh karena itu tulisan ini akan mengkaji permasalahan yang terjadi pada usaha pengembangan gas bumi, batubara, dan panas bumi beserta langkah kebijakan pemberian insentif dan subsidi yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah.

III. PENGERTIAN SUBSIDI DAN INSENTIF

Pengertian subsidi secara umum adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada tingkat harga yang lebih murah. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (*output*).¹³

Kemudian menurut Suparmoko, subsidi (atau dalam hal ini disebut *money transfer*) adalah salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang dapat juga diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah pendapatan pihak penerima subsidi.¹⁴ Pajak negatif ini akan menambah tingkat pendapatan

12 Kementerian Keuangan, Nota Keuangan dan RAPBN 2010.

13 Spencer, M.H. & O.M. Amos. 1993. *Contemporary Economics 8th ed.* Worth Publishers, New York.

14 Suparmoko M.2003. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*. BPFE, Yogyakarta.

riil apabila konsumen mengkonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang lebih rendah. Subsidi dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu subsidi dalam bentuk uang (*cash transfer*) dan subsidi dalam bentuk barang atau subsidi *innatura*.¹⁵

Subsidi dalam bentuk uang diberikan pemerintah kepada konsumen sebagai tambahan penghasilan atau kepada produsen untuk dapat menurunkan harga barang yang diproduksinya.¹⁶ Pemberian subsidi kepada konsumen akan memberikan tambahan kebebasan dalam pembelanjaan. Secara umum pemberian subsidi ke konsumen akan memberikan beban anggaran yang lebih rendah dibandingkan memberikan subsidi ke produsen.¹⁷ Pengawasan dalam pemberian subsidi konsumen sangat penting dalam rangka menjamin keefektifan program subsidi. Pemberian subsidi kepada produsen cenderung memiliki tingkat keefektifan yang lebih tinggi karena subsidi diberikan kepada barang yang akan dibeli konsumen. Kendala yang sering dijumpai dalam program pemberian subsidi kepada produsen adalah perbedaan pendapat mengenai besaran subsidi antara pemerintah dan pengusaha.

Subsidi dalam bentuk barang adalah subsidi yang dikaitkan dengan jenis barang tertentu. Pemerintah dalam hal ini menyediakan suatu jenis barang dengan jumlah tertentu kepada konsumen tanpa dipungut bayaran atau dengan tingkat harga di bawah harga pasar. Secara umum, subsidi dalam bentuk barang cenderung memiliki tingkat efektifitas lebih tinggi daripada subsidi dalam bentuk uang. Akan tetapi, pemerintah harus memperhatikan penggunaan barang tersebut agar tidak disalahgunakan oleh penerima subsidi.

Kebijakan pemberian subsidi biasanya dikaitkan dengan barang dan jasa yang memiliki eksternalitas positif¹⁸ dengan tujuan untuk menambah output

15 Contoh subsidi *cash transfer* adalah program Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang diberikan pemerintah kepada rumah tangga miskin sebagai kompensasi dari pengurangan subsidi BBM. Contoh subsidi *innatura* adalah program raskin yang merupakan salah satu bentuk subsidi pangan. Program raskin dilaksanakan sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan melalui pendistribusian beras murah yang diharapkan mampu menjangkau keluarga miskin.

16 Handoko R. & P. Patriadi. 2005. *Evaluasi Kebijakan Subsidi Non-BBM*. Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan. 9 (4):88-105.

17 *Ibid*.

18 Eksternalitas positif terjadi bila biaya produsen dalam memproduksi barang/jasa lebih besar daripada biaya sosialnya; sehingga secara keseluruhan akan membawa manfaat sosial bagi masyarakat. Contoh eksternalitas positif adalah pertumbuhan teknologi komunikasi yang membawa kemudahan bagi masyarakat untuk berkomunikasi. Selain itu, semakin banyaknya pemain yang memiliki teknologi tersebut akan membawa penurunan harga yang tentunya menguntungkan konsumen. Eksternalitas positif juga dapat berarti *economic spillover*, di mana dengan berkembangnya perangkat seluler, akan membuka pasar bagi penyedia aksesoris dan software aplikasi. Lebih lanjut mengenai eksternalitas positif, lihat Daraba D.2001. *Eksternalitas dan Kebijakan Publik*. disertasi tidak dipublikasikan. Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor.

dan menambah jumlah sumber daya yang dialokasikan.¹⁹ Output dan sumber daya tersebut biasanya dikaitkan dengan urgensi program pemerintah terhadap permasalahan yang dihadapi masyarakat, misalnya pendidikan dan penanggulangan kemiskinan.

Insentif didefinisikan sebagai faktor-faktor (finansial maupun non-finansial) yang mendorong sebuah tindakan atau memberikan alasan memilih sebuah alternatif dibandingkan alternatif lain yang tersedia.²⁰ Pengertian awal insentif berangkat dari premis bahwa manusia memiliki motivasi tersendiri yang akan mengarahkan tindakannya. Dalam konteks organisasi, diskusi lebih ditekankan pada pembentukan struktur insentif yang dapat memberikan nilai uang yang lebih tinggi dan kesuksesan organisasi.

Studi ilmu ekonomi lebih menekankan insentif dalam bentuk remunerasi daripada insentif dalam bentuk moral ataupun sanksi. Dengan menggunakan pendekatan teori permintaan-penawaran, pemberian insentif akan mendorong keseimbangan pada titik yang lebih menguntungkan bagi keseluruhan komunitas. Sebagai contoh adalah pemberian insentif pajak bagi pembukaan lapangan minyak di daerah terpencil akan memberikan keuntungan lebih kepada perusahaan sekaligus menambah suplai minyak untuk masyarakat di daerah tersebut.

IV. ANALISIS KEBIJAKAN SUBSIDI DAN INSENTIF BAGI PENGEMBANGAN GAS BUMI, BATUBARA, DAN PANAS BUMI

Gas Bumi

Gas bumi merupakan sumber energi alternatif terdekat dengan minyak bumi. Hal ini dikarenakan cadangan gas bumi yang masih melimpah dan sifat pembakarannya yang mirip dengan minyak bumi. Sebagian besar cadangan gas bumi Indonesia terletak di luar Pulau Jawa, yaitu di Natuna sebanyak 52,14 trillion cubic feet (TCF), Kalimantan Timur sebanyak 21,78 TCF, Sumatera Selatan 17,74 TCF dan Papua 23,71 TCF. Sementara itu, total produksi gas bumi Indonesia pada tahun 2009 sebesar 8.302 million metric square cubic feet day (MMSCFD). Dengan mempertimbangkan jumlah cadangan gas bumi Indonesia dan tingkat produksi, maka dari perhitungan rasio cadangan ter-

¹⁹ Spencer, M.H. & Amos, O.M., *op. cit.*

²⁰ Sullivan, A. & S.M. Sheffrin. 2003. *Economics: Principles in Action*. Pearson Prentice Hall, New Jersey.

hadap produksi (*reserve to production*), gas bumi Indonesia diperkirakan masih dapat digunakan hingga 50 tahun ke depan.²¹

Gas bumi juga memiliki potensi pengguna yang lebih luas bila dibandingkan dengan batubara atau panas bumi. Gas bumi sangat memungkinkan digunakan oleh semua sektor pengguna energi, yaitu industri, transportasi, rumah tangga, dan komersial. Salah satu faktor penyebab luasnya pengguna potensial gas bumi adalah rendahnya kadar polutan yang dihasilkan sehingga lebih ramah lingkungan. Kadar polutan tersebut bahkan lebih rendah daripada polutan hasil pembakaran minyak bumi.

Secara umum, permasalahan pengembangan gas bumi terletak pada infrastruktur. Seperti kita ketahui, 44,3%²² dari jumlah populasi Indonesia berada di Pulau Jawa, maka dapat disimpulkan bahwa pengguna potensial gas bumi terkonsentrasi di Pulau Jawa. Keberadaan infrastruktur transmisi dan distribusi yang menghubungkan produsen, yang sebagian besar berada di luar Pulau Jawa, dengan konsumen di Pulau Jawa merupakan syarat mutlak. Akan tetapi, panjang sistem perpipaan gas bumi untuk penyaluran ke Pulau Jawa hanya sebesar 2,5%²³ dari panjang perpipaan nasional. Jumlah ini tentu saja masih sangat tidak memadai dalam rangka usaha memenuhi kebutuhan gas bumi.

Salah satu akar permasalahan dari kurangnya infrastruktur gas bumi adalah nilai investasi yang terlampau tinggi. Proses pengaliran gas bumi memerlukan persyaratan teknis yang lebih tinggi dibandingkan pengaliran minyak bumi. Untuk mengalirkan gas bumi dibutuhkan proses kompresi dan pendinginan secara bertahap sebelum dialirkan melalui sistem perpipaan.²⁴ Pengusaha juga mengalami kesulitan dalam mengejar pengembalian nilai investasi tersebut. Tetapi di sisi lain, pengusaha juga tidak bisa menaikkan harga jual ke konsumen, karena secara umum daya beli masyarakat Indonesia belum mampu membeli gas bumi pada harga keekonomian.

21 Nugroho H. 2006. Pipa Transmisi Gas Bumi Kalimantan Timur-Jawa Sebagai Alternatif untuk Memasok Kebutuhan Energi di Jawa, *Jurnal Perencanaan Pembangunan*, XI(3): 91-115.

22 Kementerian Lingkungan Hidup. 2009. *Statistik Lingkungan Hidup Indonesia*.

23 Nugroho H., *op. cit.*

24 Nugroho H. 2004. Pengembangan Industri Hilir Gas Bumi Indonesia: Tantangan dan Gagasan. *Jurnal Perencanaan Pembangunan*. IX(9):32-56.

Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah sebenarnya bisa lebih berfokus kepada pengembangan lapangan gas bumi marjinal²⁵ terutama yang berlokasi di Pulau Jawa. Menurut data yang dirilis oleh Pertamina, di sepanjang Pantai Utara Pulau Jawa terdapat cadangan gas bumi marjinal sebesar 1.913 *billion standard cubic feet (BSCF)*²⁶. Cadangan ini cukup memadai untuk memenuhi kebutuhan gas bumi konsumen Pulau Jawa.

Untuk mendorong pengembangan gas bumi marjinal, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 8 Tahun 2005 Tentang Insentif Pengembangan Lapangan Minyak Bumi Marjinal. Di dalam peraturan tersebut diberikan jenis insentif berupa tambahan pengembalian biaya operasi sebesar 20% bagi perusahaan yang mengembangkan lapangan gas bumi marjinal. Selain itu terdapat batas atas dan batas bawah *rate of return* yang menentukan kriteria pemberian insentif. Bagi perusahaan yang memperoleh *rate of return* kumulatif lebih dari 30%, pemberian insentif bagi perusahaan tersebut akan dihentikan. Sebaliknya bagi perusahaan yang memperoleh *rate of return* kumulatif kurang dari 15%, maka pemberian insentif akan dilanjutkan pada tahun berikutnya.²⁷

Penentuan batas atas dan batas bawah *rate of return* yang berlaku sebenarnya memiliki kelemahan. Seharusnya batas tersebut harus disesuaikan dengan kondisi tiap-tiap lapangan gas bumi. Kondisi geografis dan geologis setiap lapangan gas bumi tentu berbeda, dan hal ini akan menimbulkan perbedaan nilai investasi berikut laju pengembaliannya. Akan lebih baik bila sebelum penandatanganan kontrak pemberian insentif, tim pelaksana dari kementerian ESDM dan pihak perusahaan sepakat menunjuk tim survei independen untuk mengkaji kelayakan pengusahaan lapangan gas yang bersangkutan. Dari hasil kajian tim tersebut akan diperoleh data volume cadangan gas beserta tingkat kesulitan eksploitasinya. Dengan menggunakan data tersebut, kedua belah pihak dapat menyepakati batas toleransi *rate of return* yang memadai untuk pengusahaan gas bumi di lapangan yang bersangkutan. Tentu saja batas

25. Lapangan gas marjinal adalah lapangan gas yang memiliki cadangan gas bumi dalam jumlah kecil. Karena kecilnya cadangan gas, maka investor melihat usaha untuk mengeksploitasi sumber gas tersebut menjadi tidak ekonomis. Jumlah produksi dari sumur ini kemungkinan besar tidak akan mampu menutupi biaya operasional sehingga pengusaha akan kesulitan dalam mengembalikan nilai investasinya. Akan tetapi, lapangan gas marjinal yang berlokasi dekat dengan konsumen, pada umumnya tidak membutuhkan investasi baru untuk membangun infrastruktur. Keuntungan inilah yang mendorong pengusaha untuk menganalisis lebih dalam mengenai potensi keuntungan dari pengusahaan sumur gas bumi marjinal.

26. Sugiyono A. & I. Rahardjo. 2007. Pengembangan Moda Transportasi BBG untuk Moda Transportasi di Pantura. *Jurnal INOVASI*. 19 (10):13-31.

27. *Ibid*.

toleransi ini harus ditinjau ulang setiap tahun seiring dengan perkembangan volume cadangan gas bumi.

Dengan mekanisme penentuan batas toleransi *rate of return* seperti dijelaskan di atas, diharapkan kalangan pengusaha akan lebih tertarik untuk berinvestasi dalam pengembangan sumur gas bumi marjinal. Di sisi lain, pemerintah dapat meminimalisir risiko penyalahgunaan insentif akibat kecurangan pengusaha (misalnya dengan memanipulasi biaya operasi sehingga menurunkan *rate of return*).

Usaha lain untuk meningkatkan penggunaan gas bumi khususnya untuk sektor rumah tangga adalah dengan merevitalisasi program gas kota. Pemerintah mulai melaksanakan program gas kota sejak tahun 2000 dengan menunjuk Perusahaan Gas Negara (PGN) sebagai pelaksana sekaligus penanggung jawab distribusi gas. Program gas kota tersebut dilaksanakan dengan tujuan memenuhi kebutuhan bahan bakar rumah tangga, khususnya di daerah yang dekat dengan lokasi produksi gas bumi. Program ini diharapkan sekaligus dapat mengurangi konsumsi minyak tanah yang merupakan salah satu produk turunan BBM. Beban subsidi APBN yang dapat dihemat melalui program gas kota diperkirakan mencapai Rp 1 triliun.²⁸

Secara umum perkembangan program gas kota menunjukkan perkembangan positif, terutama pada kota yang berlokasi di daerah penghasil gas bumi seperti Balikpapan, Bontang, dan Prabumulih. Dari segi jumlah volume yang disalurkan dan jumlah pelanggan juga terdapat kenaikan yang signifikan. Sejak tahun 2000 hingga tahun 2006 terdapat peningkatan jumlah volume gas disalurkan dari 1.921 m³ menjadi 3.385 m³ atau sebesar 76,2 %. Pada periode yang sama juga terdapat peningkatan signifikan jumlah pelanggan dari 44.638 Kepala Keluarga (KK) menjadi 77.079 KK atau sebesar 72,7 %.²⁹

Program gas kota menghadapi kendala yang menghambat perkembangannya pada periode 2006-2008. Praktis tidak ada penambahan volume gas disalurkan maupun jumlah pelanggan pada periode tersebut. Salah satu akar permasalahan yang terjadi adalah tingginya biaya investasi yang harus dikeluarkan konsumen. Biaya instalasi yang dikenakan kepada konsumen untuk pemakaian gas kota adalah Rp 1 juta per rumah tangga.³⁰

28 Jaringan Gas Kota Menghemat Anggaran Subsidi Rp 1 Triliun. 2010. <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/3241-menteri-esdm-program-jaringan-gas-kota-menghemat-anggaran-subsidi-rp-1-triliun.html>, diakses 11 Agustus 2010.

29 Badan Pusat Statistik. 2010. Perkembangan Penggunaan Bahan Bakar Gas.

30 "Gas bumi yang jauh Lebih Hemat", *Koran Jakarta*, 24 Mei 2010.

Sebenarnya tingginya biaya instalasi tersebut dapat dikompensasi dalam jangka panjang melalui penghematan yang berasal dari pemakaian gas kota. Rata-rata pengguna gas kota mengeluarkan biaya operasional sebesar Rp 30 ribu-Rp 40 ribu³¹ per bulan. Biaya tersebut lebih murah dibandingkan dengan pemakaian elpiji, yang menurut salah satu survei menyebutkan bahwa rata-rata satu rumah tangga menghabiskan Rp 60 ribu per bulan untuk membeli elpiji.³² Lebih rendahnya harga penggunaan gas kota dibandingkan elpiji terutama disebabkan oleh proses pengolahannya yang lebih sederhana dibandingkan dengan elpiji.

Melihat potensi dan manfaat pengembangan gas kota, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk memberikan subsidi dalam rangka membantu konsumen. Pemerintah sebaiknya memberikan subsidi tersebut kepada perusahaan operator gas kota untuk membantu menekan biaya operasional. Melalui subsidi ini, perusahaan dapat mengalihkan penghematan dari biaya operasional untuk menekan biaya instalasi yang harus dikeluarkan konsumen.

Pemerintah harus mengawasi pelaksanaan program subsidi gas kota. Melihat dari biaya operasional gas kota yang lebih rendah daripada elpiji, program ini seharusnya menyasar rumah tangga golongan ekonomi lemah. Pemerintah dapat bekerja sama dengan pemerintah daerah dalam rangka mendata rumah tangga yang layak memperoleh program subsidi tersebut.

Seiring dengan meningkatnya konsumen gas kota akibat program subsidi pemerintah, tentunya pengusaha akan menikmati penurunan biaya operasional akibat skala ekonomis yang terus bertambah. Kebijakan subsidi dapat dicabut bila perusahaan yang beroperasi dalam satu daerah telah menikmati penghematan akibat skala ekonomis. Selanjutnya subsidi dapat dialihkan ke daerah lain dalam rangka menambah konsumen baru gas kota.

Batubara

Cadangan batubara Indonesia diperkirakan sebesar 93,4 miliar ton di mana potensi yang besar tersebut sebagian besar tersebar di kawasan hutan nasional seluas 138 juta hektar. Daerah penghasil utama batubara di antaranya adalah Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Kalimantan

31 Gas Kota Terkendala Infrastruktur.2010. http://bisnis.vivaneews.com/news/read/13532-gas_kota_terkendala_infrastruktur, diakses tanggal 16 Agustus 2010.

32 Ibid.

Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, sebagian besar Sulawesi, dan Papua.³³

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, sektor industri merupakan pengguna terbesar batubara. Masalah utama usaha perluasan konsumsi batubara adalah permasalahan lingkungan yang disebabkan oleh tingginya kadar polutan yang dihasilkan dari pembakaran batubara. Salah satu upaya yang dapat ditempuh pemerintah untuk mengatasi masalah ini adalah mengkonversi batubara menjadi batubara cair melalui proses likuifaksi batubara. Melalui proses likuifaksi maka batubara dapat diubah menjadi bahan bakar siap pakai yang memiliki kadar polutan lebih rendah.

Proses likuifaksi batubara sangat potensial untuk dilaksanakan di Indonesia, karena sekitar 86% dari cadangan batubara Indonesia tergolong dalam batubara kualitas rendah dan medium.³⁴ Batubara golongan ini memiliki nilai panas (*heating value*) yang rendah, sehingga tidak efisien bila digunakan langsung dalam proses pembakaran. Selain itu batubara jenis ini akan dihargai rendah di pasar internasional. Proses likuifaksi akan dapat meningkatkan nilai panas dengan jalan mengurangi kadar pengotor dalam batubara. Menyadari potensi dari likuifaksi batubara, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Energi Nasional yang menargetkan batubara cair menyumbang penggunaan minimal 2% dari bauran energi nasional pada tahun 2025.

Dalam rangka mendorong investasi untuk pabrik likuifaksi batubara, pemerintah telah menjanjikan berbagai macam insentif, di antaranya adalah penurunan jumlah royalti yang harus dibayarkan kepada pemerintah.³⁵ Akan tetapi tampaknya insentif tersebut belum mampu menarik minat investor untuk secara masif berinvestasi dalam mengembangkan proses likuifaksi batubara. Sebagai contoh adalah peristiwa mundurnya perusahaan batubara raksasa PT Bumi Resources, Tbk. untuk berinvestasi dalam proses ini.³⁶

33 "Potensi Batubara Indonesia Diperkirakan Masih 93,4 Miliar Ton", *Neraca*, 23 November 2010.

34 "PLTU Mulut Tambang Perlu Insentif", *Jawa Pos*, 2 Agustus 2010.

35 Paparan Staf Ahli Kementerian ESDM dalam seminar *Indonesian Collaboration*, Shangri-La Hotel, Jakarta, 2007.

36 *Ibid.*

Satu hal yang harus diperhatikan pemerintah adalah kepentingan kalangan pengusaha batubara yang cenderung membuat integrasi vertikal³⁷ antara usaha penambangan batubara beserta likuifaksinya. Bila perusahaan mendirikan pabrik likuifaksi batubara secara independen, dikhawatirkan hasil produksi tidak akan cukup untuk menutup nilai investasi. Satu hal yang perlu diingat adalah pasar batubara hasil likuifaksi belum terbangun di Indonesia sehingga mendatangkan risiko produk tidak terserap oleh konsumen. Sementara di sisi lain nilai investasi pabrik likuifaksi batubara tergolong tinggi karena melibatkan proses yang rumit.³⁸

Integrasi vertikal antara usaha penambangan dengan likuifaksi batubara memang merupakan pilihan yang menarik karena pengusaha akan dapat mengkonsolidasikan berbagai macam biaya diantaranya adalah biaya produksi dan transportasi. Dengan konsolidasi ini tentunya keuntungan perusahaan akan meningkat.

Kalangan pengusaha memandang usaha integrasi vertikal tersebut terhambat oleh UU Mineral dan Batubara (UU Minerba) yang mengganti sistem kontrak pertambangan dengan sistem perijinan. Secara umum, pemberlakuan UU Minerba mendapat respon negatif dari kalangan pengusaha, khususnya pengusaha asing. Keberatan dari pengusaha asing terutama berkaitan dengan pendeknya jangka waktu divestasi saham, yaitu 5 tahun dihitung dari saat mulai berproduksi.³⁹

Pemerintah hendaknya lebih mengakomodasi kepentingan pengusaha asing. Pemerintah dapat memberikan insentif berupa jangka waktu yang lebih lama bagi divestasi saham asing dengan syarat perusahaan tersebut berinvestasi dalam pengembangan proses likuifaksi batubara. Pemerintah juga dapat mewajibkan perusahaan untuk ikut membangun pabrik likuifaksi batubara dengan memberikan insentif berupa jaminan pembelian produk dengan harga yang

37 Secara umum, yang dimaksud dengan integrasi vertikal adalah usaha perusahaan yang bertujuan untuk menguasai beberapa unit usaha yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu. Dengan melakukan integrasi vertikal, sebuah perusahaan dapat menguasai rantai produksi dari hulu ke hilir. Perusahaan dapat memperoleh manfaat berupa penghematan biaya produksi, penguasaan pasar, dan kendali harga. Integrasi vertikal mengandung risiko monopoli oleh satu perusahaan sehingga dapat mematikan perusahaan pesaing dan menimbulkan kerugian pada konsumen. Untuk lebih lengkapnya silakan lihat Machosky M. 2006. *Vertical Integration*, Pittsburg Tribune Review, Pittsburg.

38 Dalam paparannya di seminar *Indonesian Collaboration*, staf ahli kementerian ESDM Lobo Balia, memperkirakan nilai investasi untuk membangun pabrik likuifaksi batubara dengan kapasitas 150 ribu barel perhari sekitar Rp 20-30 triliun.

39 "UU Minerba Memperparah Ikim Usaha", *Bisnis Indonesia*, 10 April 2010.

wajar. Melalui skema insentif ini diharapkan usaha pengembangan proses likuifaksi batubara di Indonesia dapat berjalan secara berkesinambungan.

Panas Bumi

Potensi panas bumi Indonesia menempati peringkat 1 dunia dengan jumlah daya potensial sebesar 27.189 MW. Akan tetapi dari daya potensial tersebut baru termanfaatkan sebanyak 3% atau sebesar 807 MW.⁴⁰ Hal ini sangat kontras dengan Pilipina yang pemanfaatannya mencapai 44,5%, padahal potensi panas bumi yang dimiliki hanya sebesar 4.335 MW.⁴¹

Panas bumi diproyeksikan sebagai bahan bakar substitusi BBM untuk pembangkit listrik PLN. Sampai dengan tahun 2008, BBM masih menjadi bahan bakar dominan pembangkit PLN dengan porsi pemakaian sebanyak 32,7%. Panas bumi di sisi lain hanya menyumbang sebesar 3% dari pemakaian bahan bakar pembangkit PLN.⁴² Dalam rangka mewujudkan panas bumi sebagai penyumbang utama bahan bakar pembangkit PLN, Kementerian ESDM telah mencanangkan program percepatan pembangunan pembangkit listrik 10.000 MW tahap II. Pada proyek ini direncanakan sebagian besar dari pembangkit yang dibangun akan menggunakan panas bumi sebagai bahan bakar.⁴³

Pemerintah tentunya harus mendukung proyek pembangkit listrik 10.000 MW tahap II dengan memastikan jaminan pasokan energi panas bumi. Pemerintah telah memberikan berbagai macam insentif bagi investor yang akan mengembangkan energi panas bumi. Sebagian besar dari insentif yang diberikan oleh pemerintah berupa insentif pajak, yaitu menanggung Pajak Pertambahan Nilai (PPN), mengurangi Pajak Penghasilan (PPh), dan membebaskan bea masuk barang yang digunakan untuk pembangunan instalasi panas bumi. Bahkan Menteri Keuangan Agus Martowardojo menyatakan bahwa pemerintah sudah menyiapkan Rp 1 triliun dalam rangka menambah insentif bagi pengembangan panas bumi.⁴⁴

40 Saptadji N.2008. *Sumber Daya Panas Bumi*. Thesis tidak dipublikasikan.

41 *Ibid.*

42 Nenny Saptadji, *op.cit.*

43 *Ibid.*

44 Lestari A.2010. *Kembangkan Geothermal Pemerintah Beri Insentif Rp 1 T*, <http://news.id.msn.com/okezone/business/article.aspx?cp-documentid=4450319>, diakses 24 November 2010.

Terlepas dari banyaknya insentif perpajakan yang diberikan pemerintah, kalangan pengusaha menilai pemerintah masih kurang membantu meminimalisasi risiko yang mereka tanggung dalam usaha pengembangan panas bumi.⁴⁵ Usaha untuk memperoleh panas bumi memiliki banyak risiko terutama pada saat eksplorasi. Jumlah cadangan riil beserta kualitas panas bumi dari sebuah lapangan baru bisa diketahui setelah proses pengeboran selesai. Ada kemungkinan nilai keekonomisan dari sumur tersebut tidak mampu untuk menutupi biaya investasi yang telah dikeluarkan pengusaha selama proses eksplorasi.

Dalam rangka meminimalisasi risiko pengusaha seperti yang telah disebutkan di atas, pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan bagi hasil investasi. Pemerintah akan menanggung sebagian dari nilai investasi yang telah dikeluarkan pengusaha apabila kuantitas dan kualitas dari sumur panas bumi tidak memenuhi nilai keekonomisan. Tentu saja pemerintah harus menunjuk auditor independen untuk mengawasi proses eksplorasi agar tidak terjadi kecurangan dari pihak pengusaha.

Strategi pemerintah untuk mengembangkan panas bumi juga dapat difokuskan pada pengembangan pembangkit skala kecil. Unit pembangkit ini dikenal dengan nama *Well Head Generating Unit* (WHGU) dan memiliki daya maksimal 20 MW.⁴⁶ Keunggulan dari WHGU antara lain:⁴⁷

1. unit pembangkit kepala sumur dapat lebih cepat dioperasikan, (kurang dari 1-2 bulan dari proses eksplorasi).
2. investor akan memperoleh kembali modalnya dalam waktu yang lebih cepat.
3. instalasi dapat dibangun di daerah-daerah yang memiliki topografi rumit.

Melihat keunggulan dari WHGU, pemerintah dapat melaksanakan proyek ini terutama di daerah terpencil yang memiliki potensi panas bumi. Melihat dari skala operasinya, tentunya tidak diperlukan investasi yang besar untuk pembangunan WHGU. Selain itu, faktor singkatnya waktu dimulainya produksi membuat pengusaha tidak perlu menunggu lama untuk menikmati keuntungan. Hal ini tentu menjadi daya tarik tersendiri bagi investasi WHGU.

45 Nurbaiti. 2010. Dana Eksplorasi Panas Bumi Butuh Jaminan Pemerintah, *Bisnis Indonesia*, 24 Juni 2010.

46 Nenny Saptadji, *op.cit.*

47 *Ibid.*

Pemerintah tidak perlu memberikan insentif bagi pengusaha yang mengembangkan WHGU karena keuntungan ekonomis yang telah dijelaskan di atas. Salah satu opsi yang dapat diambil pemerintah adalah mengalihkan beban insentif menjadi subsidi listrik hasil pembangkit WHGU. Subsidi tersebut diharapkan akan mengurangi beban biaya listrik bagi masyarakat kurang mampu yang bertempat tinggal di sekitar WHGU.

V. KESIMPULAN

Dalam rangka mengembangkan energi non-BBM, perlu kebijakan subsidi dan insentif yang sesuai dengan kondisi dan permasalahan masing-masing sumber energi. Pengembangan energi gas bumi menghadapi masalah keterbatasan infrastruktur yang mengakibatkan terhambatnya distribusi. Untuk mengatasi masalah tersebut, pemerintah dapat menfokuskan usaha untuk mengembangkan lapangan gas bumi marginal, khususnya di Pulau Jawa.

Permasalahan lain yang terjadi adalah perbedaan pandangan antara pemerintah dan pihak pengusaha mengenai batas atas dan batas bawah *rate of return* perusahaan gas bumi. Pemerintah sebaiknya menerbitkan kebijakan yang lebih fleksibel mengenai batas atas dan bawah ini. Batas *rate of return* ini dapat disesuaikan dengan kondisi masing-masing sumur dan diberlakukan setelah dilakukan survei oleh pihak independen. Pemerintah sebaiknya juga meninjau kembali batas atas dan batas bawah *rate of return* tersebut setiap tahun agar dapat menyesuaikan dengan kondisi cadangan tiap-tiap sumur.

Program gas kota yang merupakan produk turunan gas bumi menghadapi kendala tingginya biaya instalasi yang harus ditanggung konsumen. Biaya instalasi yang dikenakan kepada konsumen untuk pemakaian gas kota adalah Rp 1 juta per rumah tangga. Melihat potensi dan manfaat pengembangan gas kota, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk memberikan subsidi. Pemerintah dapat memberikan subsidi tersebut kepada perusahaan operator gas kota untuk menghemat biaya operasional dan mengalihkannya untuk menekan biaya instalasi konsumen.

Dalam rangka pengembangan batubara cair yang lebih ramah lingkungan, pemerintah harus memperhatikan kepentingan pengusaha dalam melakukan integrasi vertikal. Akan tetapi, usaha integrasi vertikal ini sedikit banyak terhambat oleh peraturan dalam UU Minerba yang mengharuskan perusahaan asing untuk mendivestasi sahamnya setelah 5 tahun berproduksi. Pemerin-

tah dapat mempertimbangkan kebijakan pemberian waktu divestasi yang lebih lama dengan syarat perusahaan batubara asing tersebut ikut serta dalam mengembangkan pabrik likuifaksi batubara.

Permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan sumber energi panas bumi adalah faktor ketidakpastian yang dihadapi oleh kalangan pengusaha. Pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan untuk menanggung biaya investasi apabila hasil produksi panas bumi tidak memenuhi nilai keekonomisan. Pemerintah juga dapat berfokus untuk mengembangkan WHGU di mana nilai investasi yang dibutuhkan lebih kecil daripada pembangkit panas bumi konvensional. WHGU juga memiliki keunggulan berupa jangka waktu pengembalian investasi yang lebih pendek.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2010. *Perkembangan Penggunaan Bahan Bakar Gas*.
- Daraba D. 2001. *Eksternalitas dan Kebijakan Publik*. Desertasi tidak dipublikasikan. Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor.
- "Gas bumi yang Jauh Lebih Hemat", *Koran Jakarta*, 24 Mei 2010.
- Gas Kota Terkendala Infrastruktur. 2010. http://bisnis.vivanews.com/news/read/13532-gas_kota_terkendala_infrastruktur, diakses tanggal 16 Agustus 2010.
- Handoko R. & P. Patriadi. 2005. Evaluasi Kebijakan Subsidi Non-BBM. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan*. 9 (4):88-105.
- Jaringan Gas Kota Menghemat Anggaran Subsidi Rp 1 Triliun. 2010. <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/3241-menteri-esdm-program-jaringan-gas-kota-menghemat-anggaran-subsidi-rp-1-triliun.html>. diakses 11 Agustus 2010.
- Kementerian ESDM. 2009. *Handbook of Energy&Economic Statistics of Indonesia*.
- Kementerian ESDM. 2010. *Data Warehouse*. Pusat Data dan Informasi Energi dan Sumber Daya Mineral.
- Kementerian Keuangan. Nota Keuangan dan RAPBN 2010.
- Kementerian Lingkungan Hidup. 2009. *Statistik Lingkungan Hidup Indonesia*.
- Khrisna, A.L. 2006. *Rancang Bangun dan Uji Kinerja Alat Pelarut Polutan Asap Briket Batubara Tipe Fan Dilengkapi Sekat pada Tungku Skala Rumah Tangga*. Thesis tidak dipublikasikan. Universitas Islam Lampung, Lampung.

Lampiran I Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2010 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2011 yang dipublikasikan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Lestari A. 2010. **Kembangkan Geothermal Pemerintah Beri Insentif Rp 1 T.** <http://news.id.msn.com/okezone/business/article.aspx?cp-documentid=4450319>. diakses 24 November 2010.

Machosky M. 2006. *Vertical Integration*, Pittsburg Tribune Review, Pittsburg.

Nugroho H. 2006. **Pipa Transmisi Gas Bumi Kalimantan Timur-Jawa Sebagai Alternatif untuk Memasok Kebutuhan Energi di Jawa.** *Jurnal Perencanaan Pembangunan*. XI(3): 91-115.

Nugroho H. 2004. **Pengembangan Industri Hilir Gas Bumi Indonesia: Tantangan dan Gagasan.** *Jurnal Perencanaan Pembangunan*.IX(9):32-56.

Nurbaiti. 2010. **Dana Ekplorasi Panas Bumi Butuh Jaminan Pemerintah,** *Bisnis Indonesia*, 24 Juni 2010.

Paparan Menteri ESDM disampaikan pada pertemuan dengan pejabat di lingkungan kementerian ESDM dan pers pada tanggal 31 Desember 2008.

Paparan Staf Ahli Kementerian ESDM dalam seminar *Indonesian Collaboration*, Shangri-La Hotel, Jakarta, 2007.

"PLTU Mulut Tambang Perlu Insentif", *Jawa Pos*, 2 Agustus 2010.

"Potensi Batubara Indonesia Diperkirakan Masih 93,4 Miliar Ton", *Neraca*, 23 November 2010.

Saptadji N.2008. **Sumber Daya Panas Bumi.** Thesis tidak dipublikasikan.

Spencer, M.H. & O.M. Amos.1993. *Contemporary Economics 8th ed.*.Worth Publishers, New York. pp. 464.

Sugiyono A. & I Rahardjo. 2007. **Pengembangan Moda Transportasi BBG untuk Moda Transportasi di Pantura.***Jurnal INOVASI*.19 (10):13-31.

Sullivan, A. & S.M. Sheffrin. 2003. *Economics: Principles in Action*. Pearson Prentice Hall, New Jersey.

Suparmoko M.2003. **Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik.** BPFE, Yogyakarta, hal. 34.

"UU Minerba Memperparah Ikim Usaha", *Bisnis Indonesia*, 10 April 2010.

BAGIAN KELIMA

**ANALISA KEBIJAKAN SUBSIDI
DALAM TARIF LISTRIK**

Oleh Edmira Rivani

ANALISIS KEBIJAKAN SUBSIDI DALAM TARIF LISTRIK

Edmira Rivani¹

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Untuk meningkatkan efisiensi dan mengurangi beban keuangan negara, subsidi listrik dikurangi secara bertahap, namun dengan tetap melindungi masyarakat berpenghasilan rendah. Hal itu sesuai dengan perkembangan terakhir dalam berbagai pembahasan masalah kebijakan subsidi antara pemerintah dengan DPR-RI, di mana subsidi tetap akan diberikan khususnya kepada masyarakat yang benar-benar membutuhkan, dan diarahkan ke bentuk subsidi langsung kepada masyarakat.

Sejalan dengan hal itu, subsidi listrik masih perlu diberikan, namun sarannya lebih dipertajam kepada masyarakat yang benar-benar membutuhkan dan hanya untuk kebutuhan dasar energi. Mulai Juli 2010, pemerintah atas dasar persetujuan DPR melaksanakan kebijakan menaikkan TDL untuk pelanggan golongan 1300 VA - 6600 VA rata-rata sebesar 10%.² Bagi pemerintah, kondisi ini tidak terelakkan sebagai upaya mengurangi beban subsidi. Sementara bagi konsumen dan pelaku usaha, kenaikan TDL dirasa

1 Kandidat Peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: rif_green@yahoo.com.

2 Badan Perlindungan Konsumen Nasional. **Kenaikan Tarif Dasar Listrik**, dalam <http://www.bpkp.go.id/adm/uploads/kajian%20KENAIKAN%20TDL.pdf>. Diakses pada tanggal 27 Oktober 2010.

akan memberatkan karena akan memicu inflasi, menambah beban produksi dan menurunkan daya beli masyarakat.

Menelusuri asal-muasal mengapa TDL harus naik, tentu salah satu penyebabnya adalah naik-turunnya harga minyak dunia. Dirjen Listrik dan Pemanfaatan Energi menuturkan, kenaikan TDL dilakukan agar tambahan subsidi sebesar Rp 16,7 triliun dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (RAPBN-P) 2010 tidak membengkak menjadi dua kali lipatnya. Bengkaknya subsidi listrik dalam APBN terjadi karena adanya perubahan-perubahan parameter harga minyak mentah Indonesia (*Indonesia Crude Price/ ICP*) dan nilai tukar rupiah terhadap dollar AS dalam usulan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) 2010.³ Kebutuhan subsidi yang meningkat tersebut harus disesuaikan dengan kemampuan pemerintah atau keuangan negara, dan salah satu cara menyiasatinya dilakukan dengan menaikkan TDL. Sementara ini subsidi yang tersedia hanya mencukupi untuk menutup *cost production* dan resiko fluktuasi harga minyak, sesuatu yang membuat Perusahaan Listrik Negara (PLN) tidak cukup lincah untuk membangun infrastruktur baru bagi daerah yang masih belum tersentuh listrik atau mengembangkan sumber energi selain minyak.

Dari tabel 1.1 berikut tampak bahwa pada tahun 2002-2009, PLN sering mengalami kerugian. Kerugian tahun 2005 dan 2008 meningkat hampir 100% dari tahun sebelumnya. Meningkatnya kerugian ini tentunya didorong pula oleh kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM) sebanyak dua kali. Hal ini mungkin akan terjadi pula di tahun 2011.

Tabel 1.1 Net Profit (Loss) PLN 2002-2009

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Net Profit (Loss)	10.356	(12.303)	(5.645)	1.928	(4.920)	(2.021)	(5.900)	(6.314)

Sumber: www.pln.co.id, 2009

Dalam kondisi perekonomian yang serba sulit seperti sekarang ini, sudah barang tentu pemerintah membutuhkan dana yang besar untuk mengakselerasi pertumbuhan ekonomi. Berbagai upaya dilakukan pemerintah untuk meningkatkan penerimaan. Di sisi lain, juga dilakukan upaya untuk menekan pengeluaran-pengeluaran yang dianggap tidak penting. Dalam kaitannya

3 Ibid.

dengan tulisan ini, akan membahas kebijakan subsidi, jika subsidi listrik masih diperlukan, hal-hal apa yang bisa dilakukan untuk menurunkan subsidi listrik.

1.2. Rumusan Masalah

Dalam rangka memperketat pengeluaran anggaran pemerintah untuk tahuntahun yang akan datang, beberapa permasalahan berikut perlu dicari pemecahannya:

1. apakah subsidi listrik masih diperlukan untuk tahun-tahun yang akan datang?
2. apabila subsidi listrik masih diperlukan, subsidi macam apa yang selayaknya diberikan?
3. siapa yang selayaknya menanggung beban subsidi tersebut?

1.3. Tujuan Penulisan

Kajian ini dimaksudkan untuk memberikan paparan tentang perlu atau tidaknya subsidi listrik diberikan, untuk apa seharusnya suatu subsidi diberikan agar dapat memberikan manfaat yang optimal, serta pihak-pihak mana yang selayaknya menanggung beban subsidi listrik.

1.4. Metode Penulisan

Dalam kajian ini akan dilakukan dengan metodologi kualitatif-deskriptif, yaitu dalam bentuk kepustakaan, yaitu dengan melihat: (i) struktur pendapatan PT PLN, distribusi subsidi, dan konsep teori subsidi secara umum, (ii) komposisi penggunaan sumber energi yang digunakan PLN, untuk melihat peluang substitusi sumber energi, dalam rangka membantu pengurangan subsidi.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Pengertian dan Tujuan Subsidi

Subsidi adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah.⁴ Secara ekonomi, tujuan

⁴ Milton H. Spencer & Orley M. Amos, Jr.. 1993. *Contemporary Economics*. Edisi ke-8. New York, Worth Publishers: hal. 464.

subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (*output*). Dengan adanya subsidi tersebut, diharapkan ketersediaan listrik dapat terpenuhi, kelangsungan penyediaan listrik dapat berjalan stabil, serta memberi kesempatan kepada pelanggan yang kurang mampu dan masyarakat yang belum terjangkau pelayanan PT. PLN untuk dapat ikut menikmati energi listrik. Subsidi listrik diberikan sebagai kompensasi karena pemerintah tidak mengizinkan PLN menaikkan TDL, padahal tarif yang berlaku tidak cukup untuk menutupi biaya pokok penyediaan (BPP) listrik.

Subsidi listrik pada umumnya mempunyai dampak negatif, yaitu munculnya distorsi dalam pemilihan alternatif penggunaan energi. TDL yang dibayar pelanggan pada umumnya di bawah harga pokok produksi. Apabila subsidi dicabut, industri listrik menjadi tidak menarik bagi investor swasta. Agar subsidi dapat berjalan secara efektif, maka pengelolaan subsidi perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut⁵:

- transparan
- dapat dijustifikasi secara formal
- terarah (sasaran jelas dan sampai kepada sasaran secara langsung)
- merupakan bagian reformasi menyeluruh
- tepat waktu
- dapat secara tepat diterapkan
- *non by passable* (sasaran tidak dapat dikecualikan)

2.2. Prinsip Tarif Listrik

Tarif listrik adalah daftar harga komoditas listrik yang mengikat pihak penyedia dan pemakai energi listrik. Berdasar pada tarif yang ditetapkan itu diharapkan terkumpul dana untuk penyediaan dan pengembangan sistem perlistrikan yang cukup dan berkualitas.⁶ Selanjutnya diharapkan bahwa tarif itu akan mengarahkan masyarakat untuk memanfaatkan listrik itu seefisien mungkin. Dalam pembentukan tarif itu perlu diperhatikan hal-hal yang berhubungan dengan:⁷

5 Pamungkas Panji, Studi Penetapan Tarif Dasar Listrik Minimum Keluarga Miskin di Surabaya, dalam <http://digilib.its.ac.id/public/ITS-Undergraduate-7508-2201100124-JURNAL.pdf>. Diakses pada 1 November 2010.

6 Hamzah Hilal, Pengaruh Keandalan Dalam Pembentukan Tarif Listrik, dalam http://research.mercubuana.ac.id/proceeding/PENGARUH_KEANDALAN_DALAM_PEMBENTUKAN_TARIF_LISTRIK.doc. Diakses pada tanggal 28 Oktober 2010.

7 *Ibid.*

- a. pemanfaatan sumberdaya yang seefisien mungkin
- b. keadilan dan pemerataan kesempatan memanfaatkan energi listrik
- c. kelayakan finansial perusahaan.

Pemanfaatan sumberdaya nasional yang seefisien mungkin berarti bahwa perlistrikan itu haruslah dilaksanakan melalui pemilihan alternatif yang bermanfaat bersih paling besar. Biaya dan manfaat haruslah mencerminkan biaya dan manfaat ekonomik yang benar, diperhitungkan baik pada pihak penyedia maupun pada pihak pemakai daya dan energi.⁸ Hal ini mensyaratkan bahwa pengembangan perlistrikan itu haruslah sesuai dengan hasil perencanaan optimal berjangka panjang. Analisis biaya dan manfaat mengikuti prinsip analisis sosio-ekonomik proyek, dan sesuai dengan teori ekonomi, supaya diperoleh manfaat bersih yang optimal, tarif itu dibentuk berdasar pada perhitungan Biaya Marjinal Jangka Panjang (*Long-Run Marginal Costs*, LRMC). Dasar perhitungan seperti ini memungkinkan pula pembentukan tarif yang cukup stabil, suatu hal yang mungkin masih diperlukan di era keterbukaan.

Prinsip keadilan dan pemerataan kesempatan memanfaatkan energi listrik berarti bahwa setiap anggota masyarakat diberi kesempatan yang sama untuk memanfaatkan energi listrik itu, dan bahwa setiap penikmat atau pengguna dikenakan tarif sesuai dengan pertimbangan biaya yang ditimbulkannya dalam menggunakan energi listrik itu.⁹ Dalam keadaan kemampuan finansial masyarakat masih berjenjang, dengan kesenjangan yang cukup lebar, terdapat lapisan masyarakat yang kurang mampu membayar biaya listriknya sesuai dengan biaya yang ditimbulkannya, maka tarif untuk golongan kurang mampu yang dibuat mengandung unsur subsidi silang, yaitu golongan masyarakat yang lebih mampu membantu golongan yang kurang mampu. Yang penting ialah para pengguna dapat melihat bahwa dalam tarif itu terdapat unsur-unsur biaya yang telah dialokasikan secara benar sehingga penggunaan listrik tersebut akan menguntungkan baginya dan masyarakat.

Subsidi silang dibutuhkan pula untuk menguatkan ekonomi bangsa, mempermudah dan memperlancar pelayanan kepada masyarakat. Misalnya tarif untuk sektor industri dan sektor-sektor yang bersifat konsumtif. Demikian juga tarif untuk badan-badan sosial dan pelayanan masyarakat bia-

8 Hamzah Hilal, *op.cit.*

9 Hudaya Chairul, Chairil, dan Daniel Simanjuntak. *Subsidi Listrik Berkeadilan dan Tepat Sasaran Bagi Kemakmuran Rakyat Indonesia*, dalam http://www.tanotofoundation.or.id/index.php/id/buku/files/download/64_c4678a49efb8ff317cde2174c96b5763. Diakses pada 1 November 2010.

sanya mendapat subsidi silang dari sektor konsumtif lainnya. Pada dasarnya subsidi silang ini secara analisis ekonomik dapat dibenarkan.

Biaya penggunaan energi listrik itu selain bergantung pada tingkat keadaan penyediaannya, seperti tingkat tegangan, tingkat kualitas dan tingkat keandalannya, juga sangat bergantung pada ruang (lokasi) dan waktu penggunaannya. Oleh sebab itu tarif akan adil bagi pengguna bila hal tersebut ikut diperhitungkan dalam penetapan tarif. Inilah yang dicoba dilakukan dengan *spot pricing*, yang menghasilkan tarif yang mengandung unsur waktu dan lokasi penggunaan energi listrik. meskipun jenis tarif terakhir ini tidak memperhatikan pemerataan.

Berdasarkan pada pola tarif, dana dari masyarakat pengguna dikumpulkan untuk menjamin berlanjutnya dan berkembangnya usaha perlistrikan. Bagi perusahaan perlistrikan sebagai suatu badan usaha yang juga mencari laba, tarif harus menjamin kelayakan finansial perusahaan. Jadi, setelah sistem direncanakan berdasar pada analisis ekonomik optimal, dan kerangka tarif dibentuk berdasar pada pendekatan biaya Marjinal Jangka Panjang (BMJP), maka tarif perlu diadakan penyesuaian-penyesuaian sehingga tarif yang diberlakukan dapat menjamin kelayakan finansial perusahaan. Penyesuaian dapat berupa penerapan subsidi silang atau kebijakan kebijakan fiskal pemerintah.

2.3. Sumber dan Sasaran Penggunaan Subsidi

Pada umumnya subsidi berasal dari pemerintah. Namun dalam prakteknya, subsidi dapat juga berasal dari perusahaan listrik, pelanggan, atau pihak lain. Subsidi dari pemerintah dapat berasal dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota. Subsidi yang bersumber dari perusahaan listrik pada umumnya berupa subsidi dari perusahaan listrik milik pemerintah ke perusahaan listrik milik swasta dalam rangka menarik minat perusahaan swasta agar bersedia melakukan investasi di industri listrik. Subsidi dari pelanggan pada umumnya berupa subsidi silang antar-kelompok pelanggan, misalnya dari pelanggan industri ke pelanggan perumahan. Sementara itu, subsidi dari pihak lain dapat berupa sumbangan, hibah (*grant*) yang diberikan kepada perusahaan penghasil energi listrik.

Bila ditinjau dari sisi penggunaannya, subsidi pada dasarnya dapat diberikan kepada konsumen dan dapat juga diberikan kepada produsen. Sub-

sidi untuk konsumen listrik dapat diberikan kepada konsumen yang kurang mampu, misalnya konsumen dengan kapasitas terpasang kurang dari 450 VA, di mana pemakaian listriknya di bawah kebutuhan listrik minimum. Subsidi kepada konsumen dapat juga diberikan kepada masyarakat daerah tertinggal atau terpencil agar mereka dapat menikmati energi listrik. Subsidi untuk produsen dapat diberikan kepada perusahaan swasta yang bersedia membangun instalasi pembangkit listrik untuk daerah pedesaan, atau subsidi investasi perluasan jaringan listrik ke pedesaan. Subsidi untuk produsen juga dapat diwujudkan dalam bentuk subsidi silang antar-produsen, kesepakatan untuk membeli daya listrik yang dihasilkan produsen swasta (*purchase power agreement*), atau kemudahan dalam investasi, misalnya kemudahan perijinan, pembebasan bea masuk untuk barang modal, dan keringanan pajak.¹⁰

III. PEMBAHASAN

3.1. Subsidi Listrik di Indonesia

Pengelolaan usaha oleh PT. PLN selain berpedoman pada UU 30 Tahun 2009 tentang ketenagalistrikan juga berpedoman pada UU 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) karena statusnya sebagai BUMN. Dengan demikian, PT. PLN harus mengejar keuntungan sebagaimana dalam butir Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 12 UU tersebut. Dalam kaitan ini, apabila diperlukan, Pemerintah dapat memberikan penugasan kepada BUMN untuk melakukan kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*/PSO) dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN di mana setiap penugasan kewajiban pelayanan umum harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)/Menteri (Pasal 66).¹¹

Kebijakan penentuan harga jual listrik (TDL) sampai saat ini selalu mengandung subsidi listrik sebagai salah satu bentuk pemberian keringanan beban masyarakat yang dianggarkan dalam APBN. Secara khusus, pelaksanaan subsidi listrik tersebut dapat dibedakan menjadi 2 (dua) tahap yaitu sebelum dan setelah tahun 2007.

10 Purwoko. 2003. Analisis Peran Subsidi Bagi Industri Dan Masyarakat Pengguna Listrik, *Jurnal Keuangan dan Moneter*. Vol. 6. No. 2.

11 Undang-undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

a. Era Sebelum tahun 2007

Pada tahun 2002, subsidi listrik memiliki batasan umum sebagai berikut:¹²

- diberikan untuk pelanggan golongan tarif S-1, S-2, R-1, I-1 dan B-1 dengan daya terpasang sampai dengan 450 Volt Ampere.
- besarnya subsidi adalah selisih negatif antara Hasil Penjualan Listrik rata-rata (Rp/kWh) dikurangi HPP (Rp/Kwh) rata-rata Tegangan Rendah dikalikan volume penjualan (kWh) untuk setiap golongan tarif.

Selanjutnya pada tahun 2005 dengan adanya kebijakan harga jual listrik yang tetap (tidak disesuaikan/tidak dinaikkan), subsidi listrik diperluas dengan batasan umum sebagai berikut:

- subsidi listrik diberikan kepada pelanggan dengan golongan tarif yang harga jual tenaga listrik rata-ratanya lebih rendah dari BPP tenaga listrik pada tegangan di golongan tarif tersebut.
- besarnya subsidi listrik dihitung dari selisih negatif antara harga jual tenaga listrik rata-rata (Rp/kwh) dari masing-masing golongan tarif dikurangi BPP (Rp/kwh) pada tegangan di masing-masing golongan tarif tersebut dikalikan volume penjualan (kwh) untuk setiap golongan tarif.

Pada era ini, perhitungan subsidi belum memperhitungkan adanya margin agar PLN dapat mengembangkan kemampuan investasi jangka panjangnya. Dari sudut pandang tersebut, yaitu tanpa adanya pemberian margin yang cukup, PLN dapat diartikan telah menyalahi UU 19 Tahun 2003 tentang BUMN di mana penugasan kepada BUMN untuk melakukan kewajiban pelayanan umum harus tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN (dalam hal ini untuk mengejar keuntungan – Pasal 2 dan 12).

b. Era Setelah tahun 2007

Pada tahun 2007, dengan ikut mempertimbangkan UU 19 Tahun 2003 tentang BUMN, batasan umum subsidi listrik kembali diperluas menjadi:¹³

- subsidi listrik diberikan kepada pelanggan dengan golongan tarif yang harga jual tenaga listrik rata-ratanya lebih rendah dari BPP tenaga listrik pada tegangan dalam golongan tarif tersebut.
- subsidi listrik sebagaimana dimaksud, dihitung dari selisih kurang antara harga jual tenaga listrik rata-rata (Rp/kWh) dari masing-masing go-

12 Suryanto Yusuf. *Subsidi Listrik Di Indonesia*, dalam <http://umum.kompasiana.com/2010/02/12/subsidi-listrik-di-indonesia/>. Diakses pada tanggal 1 November 2010.

13 *Ibid*.

longan tarif dikurangi BPP (Rp/kWh) pada tegangan di masing-masing golongan tarif ditambah *margin* (% tertentu dari BPP) dikalikan volume penjualan (kWh) untuk setiap golongan tarif.

- penentuan margin berdasarkan usul dari Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) dengan mempertimbangkan usulan dari Menteri BUMN.

Perhitungan subsidi listrik menggunakan formula :

$$S = - (HJTL - BPP(1+m)) \times V$$

Dimana: S = Subsidi Listrik, HJTL = harga jual tenaga listrik rata-rata (Rp/kWh) dari masing-masing golongan tarif, BPP = BPP (Rp/kWh) pada tegangan di masing-masing golongan tarif, m = *margin* (%), V = volume penjualan tenaga listrik (kWh) untuk setiap golongan tarif.

Dari uraian di atas terlihat bahwa pada era ini telah mulai diperkenalkan adanya *margin* sehingga telah memenuhi UU 19 Tahun 2003. Dalam pelaksanaannya, subsidi yang harus ditanggung oleh Pemerintah melalui APBN sangatlah besar, di mana pada tahun 2008 mencapai angka Rp 82 Triliun. Faktor utama yang mengakibatkan besarnya subsidi listrik tersebut adalah kenaikan BBM di mana pembangkit PLN masih banyak yang menggunakan BBM. Selain itu, TDL sejak tahun 2003 atau kurang lebih 9 tahun tidak mengalami perubahan (kenaikan).¹⁴ Di sisi lain, komponen *margin* dalam penghitungan subsidi baru berjalan pada pelaksanaan tahun anggaran 2009 dan besaran *margin* yang dialokasikan dalam subsidi listrik dirasakan masih belum mencukupi, yaitu sekitar 3%.

3.2. Tarif Dasar Listrik

TDL merupakan tarif penjualan tenaga listrik yang ditetapkan oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). TDL yang dipergunakan perusahaan untuk menghitung jumlah tagihan rekening listrik kepada pelanggan adalah TDL tahun 2003. Sejak tahun 2003, TDL tidak mengalami kenaikan. Hal ini mengakibatkan biaya yang dikeluarkan untuk menyediakan tenaga listrik dengan pendapatan dari penjualan tenaga listrik menjadi tidak seimbang.¹⁵ Pemerintah menerbitkan kebijakan pemberian subsidi bagi pelanggan yang tarif dasar listriknya masih di bawah biaya pokok penjualan.

¹⁴ Annual Report PT. PLN (Persero) 2009. hal 100.

¹⁵ Ibid.

Pemerintah mengusulkan subsidi listrik dalam Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) 2011 yang ditetapkan pada kisaran Rp 36,44 triliun hingga Rp 50,81 triliun.¹⁶ Pemerintah juga menyiapkan 3 skenario TDL di 2011. Skenario pertama, yaitu pemerintah kembali menaikkan TDL pada tahun 2011 sebesar 15 %, sehingga kebutuhan subsidi listrik menjadi Rp 36,44 triliun-Rp 38,09 triliun. Skenario kedua, yaitu TDL tahun depan dinaikkan 10%, sehingga subsidi listrik menjadi sebesar Rp 40,65 triliun-Rp 42,3 triliun. Skenario terakhir, yaitu jika pemerintah tidak menaikkan TDL, maka kebutuhan subsidi listrik akan menjadi sebesar Rp 49,14 triliun-Rp 50,81 triliun.¹⁷ Pada dasarnya BPP listrik sama dengan TDL yang dibayarkan, namun saat ini TDL masih di bawah BPP. Untuk itu, Kementerian ESDM selaku regulator menjaga keseimbangan kepentingan penyedia listrik (PLN) dan konsumen. Pemerintah juga melakukan evaluasi BPP PLN, dengan berprinsip pada *allowable cost* dan memaksimalkan efisiensi melalui diversifikasi energi primer dan penurunan *loses*. Pada prinsipnya subsidi listrik diprioritaskan bagi konsumen tidak mampu (450-900 VA) dan tarif lainnya ditetapkan sesuai BPP dan keekonomian secara bertahap.

3.3. Perkembangan Kebutuhan Listrik di Indonesia

Setiap tahunnya, rata-rata nominal realisasi subsidi listrik mengalami kenaikan sebesar 104,8%. Pada tahun 2005, realisasi nominal subsidi adalah sebesar Rp 8,9 triliun (0,3% terhadap PDB). Nilai nominal ini meningkat menjadi Rp 30,4 triliun pada tahun 2006 (0,9% terhadap PDB), Rp 33,1 triliun pada tahun 2007 (0,8% terhadap PDB), lalu realisasinya meningkat secara signifikan menjadi Rp 78,6 triliun dalam APBN tahun 2008.¹⁸ Dalam pembahasan mengenai subsidi listrik dalam Nota Keuangan dan APBN RI tahun 2008, faktor utama yang menyebabkan kenaikan realisasi belanja subsidi listrik yang sangat signifikan antara lain berkaitan dengan naiknya biaya produksi listrik sebagai dampak dari lebih tingginya ICP dan lebih tingginya penjualan tenaga listrik yang mencapai 129 Twh pada perkiraan reali-

16 Detik Finance. Pemerintah Siapkan Subsidi Listrik Hingga Rp 50,81 Triliun di 2011, dalam <http://www.detikfinance.com/read/2010/06/08/154042/1374114/4/pemerintah-siapkan-subsidi-listrik-hingga-rp-5081-triliun-di-2011>. Diakses 28 Oktober 2010.

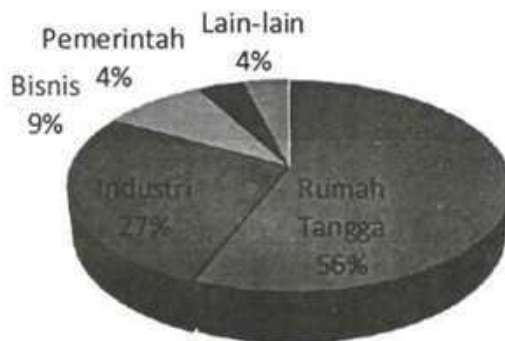
17 Ibid.

18 Hudaya Chairul, Chairil, dan Daniel Simanjuntak, *op.cit.*

sasi 2008, dibandingkan dengan penjualan tenaga listrik dalam tahun 2005 sebesar 107.032 GWh.¹⁹

Peningkatan besar realisasi subsidi tersebut menunjukkan bahwa pemerintah menganggap kelistrikan adalah sektor strategis yang harus diberi perhatian khusus. Dalam hal ini, PLN semakin mendapat kepercayaan dari pemerintah sebagai pelaksana PSO sesuai amanat UU 19 Tahun 2003. Sebelum tahun 2005, subsidi yang diberikan pemerintah kepada PLN terdiri dari dua bentuk, yaitu subsidi eksplisit dan subsidi implisit.²⁰ Subsidi eksplisit adalah subsidi yang diberikan khusus kepada golongan konsumen yang berpenghasilan rendah, yaitu konsumen yang berlangganan listrik 450 VA dengan konsumsi 60 kwh, sedangkan subsidi implisit berupa penjualan BBM bersubsidi kepada PLN untuk mengoperasikan pembangkit listrik.²¹ Setelah gejolak harga BBM tahun 2005, pola pemberian subsidi tersebut berubah dengan penghapusan sistem subsidi implisit. Salah satu alasan dihapuskannya subsidi listrik adalah agar memicu PLN untuk menggunakan bahan bakar alternatif non-minyak, seperti batu bara dan gas. Sejak tahun 2006, hampir semua konsumen listrik PLN mendapatkan subsidi.

Gambar 3.1 Persentase Distribusi Subsidi Berdasarkan Golongan Pelanggan



Sumber: www.pln.co.id, diolah, 2008

Gambar 3.1 memperlihatkan bahwa penerima subsidi listrik paling besar berada pada golongan rumah tangga, selanjutnya oleh industri, bisnis, dan terakhir pemerintah. Dari golongan rumah tangga tersebut, 54% penikmat

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

subsidi adalah kelompok rumah tangga R1, sedangkan pada kelompok R3 (> 6.600 VA) hanya berjumlah kurang lebih 1%. Pada kelompok rumah tangga R1, subsidi makin banyak dinikmati oleh kelompok rumah tangga bukan miskin dibandingkan kelompok yang miskin. Besarnya subsidi listrik menghilangkan akses rumah tangga miskin untuk mendapatkan listrik, karena alternatif sumber energi makin mahal. Karena itu, pemerintah perlu mencari cara baru untuk mendapatkan pola pendistribusian subsidi dengan seadil-adilnya. Meskipun sudah disubsidi dengan jumlah yang begitu besar, BPP yang dihabiskan oleh PLN tetap tidak tercukupi. Dalam hal ini PLN dalam posisi yang sangat dilematis. Di satu sisi, PLN tidak bisa dengan serta-merta menaikkan TDL sehingga terus merugi, tetapi di sisi lain PLN harus melaksanakan fungsinya sesuai dengan UU 15 Tahun 1985 sebagai Pemegang Kuasa Umum Kelistrikan (PKUK) di Indonesia, yaitu menjaga agar pasokan energi listrik selalu tersedia secara berkesinambungan.

Rincian bauran energi untuk setiap sumber energi selama periode 5 (lima) tahun terakhir dapat dilihat pada tabel 3.1 sebagai berikut.

Tabel 3.1 Komposisi Penggunaan Sumber Energi 2005-2009

Sumber Energi	2005	2006	2007	2008	2009
Bahan Bakar Minyak	30,6	27,7	25,5	27,7	22,06
Non-Bahan Bakar Minyak					
Air	7,7	6,6	7,5	7,2	6,6
Batu bara	26,1	28,8	29,3	27,6	27,5
Panas bumi	22,4	2,4	2,22	2,3	2,24
Gas alam	12,7	13,0	13,5	14,2	18,6
Beli	20,5	21,5	22,0	20,9	23,07

Sumber: www.pln.co.id, 2009

Bila melihat kepada sumber energi yang digunakan PLN seperti ditunjukkan pada tabel 3.1 tampak sumber energi terbesar yang digunakan adalah batu bara dan BBM, di samping gas, air, dan panas bumi padahal harga BBM yang dipakai dalam produksi listrik adalah harga non-subsidi. Selain mahal, BBM juga menghasilkan zat sisa yang membahayakan lingkungan. PLN menargetkan penurunan signifikan penggunaan BBM sebagai sumber energi menjadi sebesar 2% pada tahun 2014.²² Apabila substitusi energi ini berhasil dilakukan, PLN akan mengurangi besaran subsidi yang dibutuhkan sehingga

²² Sagir H. Soeharsono, dkk., 2009. *Kapita Selektika Ekonomi Indonesia*. Prenada Media Group, Jakarta: hal 633.

diharapkan subsidi yang berkurang tersebut dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat. Citra PLN juga akan meningkat di mata masyarakat dan pecinta lingkungan karena penggunaan gas alam akan menghasilkan polusi yang lebih sedikit jika dibandingkan dengan penggunaan BBM. Sebenarnya, PLN sudah mengantisipasi mahalanya harga BBM pada masa yang akan datang dengan membangun pembangkit listrik yang menggunakan gas dengan kapasitas 7.500 MW di Pulau Jawa. Namun sampai saat ini, masih 25% yang beroperasi. Penggunaan bahan bakar gas menjadi prioritas pengembangan teknologi pembangkitan listrik karena penggunaan pembangkit yang menggunakan BBM per tahun memerlukan biaya 568 % kali lebih banyak daripada penggunaan bahan bakar gas.²³

3.4. Peran Subsidi Listrik Bagi Konsumen

Pada dasarnya pemerintah wajib memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakatnya, termasuk juga pelayanan ketenagalistrikan. Apabila pelayanan telah diberikan tetapi masyarakat tidak memiliki kemampuan untuk membayarnya, maka pemerintah mengalokasikan sejumlah dana untuk membantu masyarakat agar tetap dapat menikmati fasilitas listrik. Ditinjau dari sisi konsumen, terdapat dua kelompok masyarakat yang layak mendapatkan subsidi, yaitu rumah tangga pengguna listrik yang secara ekonomis kurang mampu (ekonomi menengah ke bawah) dan rumah tangga yang belum menikmati fasilitas pelayanan listrik. Sementara itu, rumah tangga yang mampu dan rumah tangga kaya (ekonomi menengah ke atas) tidak layak diberi subsidi.²⁴

Tabel 3.2 Kelompok Konsumen dan Jenis Subsidi Yang Sesuai

Kelompok Konsumen	Jenis Subsidi yang layak diberikan
Rumah tangga yang belum menikmati pasokan listrik	Subsidi investasi Subsidi Operasi
Rumah tangga kurang mampu	Subsidi Terarah
Rumah tangga mampu	Tidak perlu subsidi
Rumah tangga berlebih	Tidak perlu subsidi

Sumber: Jurnal Keuangan Moneter, Volume 6 No.2, 2003

23 Hudaya Chairul, Chairil, dan Daniel Simanjuntak, *op.cit.*

24 Purwoko. 2003. Analisis Peran Subsidi Bagi Industri Dan Masyarakat Pengguna Listrik. *Jurnal Keuangan dan Moneter*. Volume 6 Nomor 2: hal 59.

Kelompok rumah tangga yang belum menikmati pasokan listrik pada dasarnya dapat dibedakan antara kelompok rumah tangga yang berada di daerah terpencil dan rumah tangga yang sebenarnya berada dalam jangkauan pelayanan PLN tetapi belum tersedia jaringan yang mengarah ke daerah tersebut. Bagi perusahaan penyedia fasilitas listrik, rumah tangga di daerah terpencil, misalnya di pulau-pulau kecil dengan jumlah penduduk sedikit, memang bukan segmen yang menarik untuk dilayani. Jumlah pelanggan yang terbatas akan menyebabkan biaya operasional perusahaan lebih besar dari pendapatan yang mereka peroleh. Namun demikian, sebagai warga negara, mereka berhak mendapatkan pelayanan yang sama. Oleh karenanya, pemerintah perlu memberikan subsidi bagi perusahaan penyedia fasilitas listrik dalam rangka investasi dan operasi.

Untuk melayani rumah tangga yang sebenarnya berada dalam jangkauan layanan PLN, tetapi belum tersedia jaringan yang mengarah ke daerah tersebut, misalnya rumah tangga yang ada di pedesaan, diperlukan subsidi untuk investasi. Subsidi ini diperlukan PLN untuk memperluas jaringan listrik hingga sampai ke daerah-daerah pedesaan tertentu. Subsidi operasi tidak diperlukan di sini, mengingat operasi penyediaan daya listrik untuk melayani kelompok masyarakat ini telah menyatu dengan operasi penyediaan daya listrik untuk rumah tangga di daerah lain. Bagi rumah tangga yang secara ekonomis kurang mampu perlu disediakan subsidi terarah. Dengan pola subsidi ini, masyarakat yang kurang mampu, yaitu masyarakat yang menggunakan daya listrik sampai jumlah tertentu, diberi kemudahan untuk membayar tagihan rekening listrik dengan tarif di bawah standar. Kekurangan tarif tersebut akan ditutup dengan subsidi, sehingga perusahaan penyedia fasilitas listrik tidak merugi.

Untuk mengurangi beban subsidi, rumah tangga mampu dan rumah tangga berlebih tidak perlu diberikan subsidi. Kelompok masyarakat ini diwajibkan membayar rekening listrik mereka sesuai dengan tarif yang telah ditetapkan. Bagi rumah tangga yang menggunakan energi listrik secara berlebihan, selanjutnya diberikan tarif yang lebih tinggi dari tarif standar yang telah ditetapkan. Hal ini perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya pemborosan penggunaan energi listrik dan sekaligus merupakan sumber dana untuk subsidi (subsidi silang).

3.5. Sumber Dana Subsidi Listrik

Dana untuk subsidi listrik dapat diperoleh dari beberapa sumber, antara lain pemerintah pusat, pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, serta pelanggan yang menggunakan daya secara berlebihan. Dana yang diperoleh dari pelanggan yang menggunakan daya secara berlebihan cocok digunakan untuk menutup kebutuhan subsidi bagi keluarga pengguna daya listrik yang secara ekonomis kurang mampu (subsidi silang antar-kelompok pelanggan).²⁵ Pemerintah kabupaten/kota berkepentingan untuk menyejahterakan warganya, terutama warga yang kurang mampu. Salah satu upaya yang dapat ditempuh adalah dengan membantu masyarakat yang belum terjangkau jaringan listrik untuk dapat menikmati fasilitas listrik. Oleh karenanya, pemerintah kabupaten/kota selayaknya mengalokasikan sejumlah dana untuk subsidi investasi dalam rangka perluasan jaringan listrik di daerahnya. Apabila kemampuan keuangan pemerintah kabupaten/kota tidak memungkinkan untuk menyediakan dana subsidi investasi, pemerintah kabupaten/kota dapat meminta bantuan pemerintah propinsi atau pemerintah pusat. Subsidi untuk operasi penyediaan daya listrik bagi daerah-daerah terpencil seyogyanya disediakan oleh pemerintah kabupaten/kota, karena pada dasarnya pemerintah kabupaten/kota berkepentingan untuk menyediakan fasilitas-fasilitas yang dibutuhkan masyarakatnya, termasuk fasilitas listrik. Tabel 3.2 memberikan gambaran tentang jenis subsidi yang diperlukan serta dari mana subsidi tersebut akan dibiayai.

Tabel 3.2 Kelompok Konsumen, Jenis Subsidi Yang Tepat, dan Sumber Dana Subsidi

Kelompok Konsumen	Jenis Subsidi yang layak diberikan	Sumber Dana untuk Subsidi
Rumah tangga yang belum menikmati pasokan listrik	Subsidi investasi	Pemerintah Kabupaten/Kota Pemerintah Propinsi Pemerintah Pusat
Rumah tangga yang belum menikmati pasokan listrik	Subsidi Operasi	Pemerintah Kabupaten/Kota
Rumah tangga kurang mampu	Subsidi Terarah	Rumah tangga berlebih
Rumah tangga mampu	Tidak perlu subsidi	-
Rumah tangga berlebih	Tidak perlu subsidi	-

Sumber: *Jurnal Keuangan Moneter*, Volume 6 No.2, 2003

²⁵ Purwoko, *op.cit* , hal 60.

IV. PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan paparan dan analisis di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Penerima subsidi listrik paling besar berada pada golongan rumah tangga, selanjutnya oleh industri, bisnis, dan terakhir pemerintah. Dari golongan rumah tangga tersebut, 54% penikmat subsidi adalah kelompok rumah tangga R1, sedangkan pada kelompok R3 (> 6.600 VA) hanya berjumlah 1 persen. Pada kelompok rumah tangga R1, subsidi makin banyak dinikmati oleh kelompok rumah tangga bukan miskin dibandingkan kelompok yang miskin.
2. Sumber energi primer yang digunakan dalam produksi listrik tahun 2009 adalah BBM sebesar 22,06%, batu bara sebesar 27,51%, gas alam 18,59%, dan sumber energi lainnya yang dibeli PLN sebesar 23,07%. Terlihat bahwa batu bara dan BBM masih merupakan sumber energi utama yang digunakan, padahal harga BBM yang dipakai dalam produksi listrik adalah harga non-subsidi.
3. Subsidi listrik di Indonesia masih diperlukan, yaitu dalam rangka membantu masyarakat yang kurang mampu agar dapat menikmati fasilitas listrik; mengantisipasi kebutuhan daya listrik yang terus meningkat di masa depan; serta memperluas jaringan listrik agar dapat menjangkau daerah-daerah terpencil yang belum memperoleh fasilitas listrik.

4.2. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka terdapat beberapa rekomendasi yang bisa dikemukakan sebagai berikut:

1. Untuk membantu masyarakat yang kurang mampu agar tetap dapat menikmati fasilitas listrik, maka diperlukan subsidi silang antar kelompok pelanggan. Bentuk subsidi ini dipilih agar subsidi yang saat ini menjadi beban pemerintah nantinya dapat dialihkan ke masyarakat berpenghasilan tinggi.
2. Untuk mengantisipasi kebutuhan energi listrik yang terus meningkat di masa yang akan datang, investor swasta perlu dilibatkan dalam produksi energi listrik yang lebih besar. Salah satu hal yang dapat dilakukan adalah kemudahan dalam perijinan serta kebijakan perpajakan yang dapat mendorong investasi di sektor perlistrikan.

3. Untuk memperluas jaringan listrik agar dapat menjangkau daerah-daerah terpencil yang belum memperoleh jaringan listrik, pemerintah perlu memberi subsidi kepada PT. PLN (Persero) untuk memperluas jaringan listrik. Pemerintah kabupaten/kota selayaknya membiayai subsidi ini sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakatnya, agar dapat menikmati kehidupan yang lebih baik.
4. Agar subsidi silang antar-pelanggan dapat terjadi, maka tarif listrik yang ada saat ini perlu dinaikkan secara bertahap, hingga menjadi sama dengan biaya produksi listrik. Setelah itu tarif listrik untuk pelanggan berpenghasilan tinggi dapat dinaikkan lagi, untuk memberi subsidi kepada pelanggan yang berpenghasilan rendah. Kenaikan tarif secara bertahap akan menyebabkan beban pemerintah berupa subsidi juga dapat dikurangi secara bertahap.
5. Dalam rangka menurunkan Subsidi Listrik, Pemerintah dan PT. PLN (Persero) harus melakukan upaya-upaya untuk menurunkan BPP tenaga listrik melalui:
 - program penghematan pemakaian listrik (*demand side*) berupa penurunan *losses* teknis, kenaikan TDL dan penerapan tarif non-subsidi untuk pelanggan 6.600 VA ke atas, peningkatan efisiensi pengelolaan korporat.
 - program diversifikasi energi primer di pembangkitan tenaga listrik (*supply side*) yang berupa : optimalisasi penggunaan gas, penggantian *High Speed Diesel* (HSD) menjadi *Marine Fuel Oil* (MFO) karena harga bahan MFO lebih rendah dari HSD sekitar Rp 1.400 per kg, peningkatan penggunaan batubara, dan pemanfaatan *bio fuel*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Basri, Faisal. 2002. *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Ekonomi Indonesia*. Erlangga, Jakarta.
- Sagir, H. Soeharsono, dkk. 2009. *Kapita Selekta Ekonomi Indonesia*. Prenada Media Group, Jakarta.
- Spencer, Milton H., and Amos, Orley M. Jr. 1993. *Contemporary Economics*. Worth Publishers, New York.

Dokumen resmi

- Annual Report* PT. PLN (persero) 2007.
- Annual Report* PT. PLN (persero) 2008.
- Annual Report* PT. PLN (persero) 2009.
- Keputusan Presiden No. 104 Tahun 2003 Tentang Harga Jual Tenaga Listrik Tahun 2004 yang Disediakan oleh PT Perusahaan Listrik Negara.
- Keputusan Menteri ESDM No. 1616 K/36/MEM/2003 tentang Ketentuan Pelaksanaan Harga Jual Tenaga Listrik yang disediakan oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Perusahaan Listrik Negara.
- Keputusan Menteri Keuangan Nomor 431/ KMK.06/ 2002 Tentang Tata Cara Penghitungan dan Pembayaran Subsidi Listrik.
- Keputusan Menteri Keuangan Nomor 117/PMK.02/2005 Tentang Tata Cara Penghitungan Dan Pembayaran Subsidi Listrik Tahun Anggaran 2005.
- Keputusan Menteri Keuangan Nomor 162/PMK.02/2007 Tentang Perubahan Atas PMK Nomor 111/PMK.02/2007 Tentang Tatacara Penyediaan Anggaran, Penghitungan, Pembayaran Dan Pertanggungjawaban Subsidi Listrik.

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1989 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik yang telah dirubah melalui PP No. 3 Tahun 2005 dan PP No 26 Tahun 2006.

Undang-undang No. 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan (dan UU 15/1985).

Undang-undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Artikel dalam jurnal

Handoko, Rudi, dan Patriadi, Pandu. 2005. Evaluasi Kebijakan Subsidi Non BBM. *Jurnal Keuangan dan Moneter*. 9(4).

Purwoko. 2003. Analisis Peran Subsidi Bagi Industri dan Masyarakat Pengguna Listrik. *Jurnal Keuangan dan Moneter*. 6(2).

Internet

Badan Perlindungan Konsumen Nasional. **Kenaikan Tarif Dasar Listrik**. Online, <http://www.bpkn.go.id/adm/uploads/kajian%20KENAIKAN%20TDL.pdf>. Di akses pada tanggal 27 Oktober 2010.

Detik Finance. **Pemerintah Siapkan Subsidi Listrik Hingga Rp 50,81 Triliun di 2011**. online. <http://www.detikfinance.com/read/2010/06/08/154042/1374114/4/pemerintah-siapkan-subsidi-listrikhingga-rp-5081-triliun-di-2011>. Diakses 28 Oktober 2010.

Hilal, Hamzah. **Pengaruh Keandalan Dalam Pembentukan Tarif Listrik**. Online, http://research.mercubuana.ac.id/proceeding/PENGARUH_KEANDALAN_DALAM_PEMBENTUKAN_TARIF_LISTRIK.doc. Diakses pada tanggal 28 Oktober 2010.

Hudaya, Chairul, Chairil, dan Simanjuntak, Daniel. **Subsidi Listrik Berkeadilan dan Tepat Sasaran Bagi Kemakmuran Rakyat Indonesia**. online. http://www.tanoto-foundation.or.id/index.php/id/buku/filesdownload/64_c4678a49efb8ff317cde2174c96b5763. Diakses pada 1 November 2010.

Pamungkas, Panji. **Studi Penetapan Tarif Dasar Listrik Minimum Keluarga Miskin di Surabaya**. online. <http://digilib.its.ac.id/public/ITS-Undergraduate-7508-2201100124-JURNAL.pdf>. Diakses pada 1 November 2010.

Suryanto, Yusuf. **Subsidi Listrik Di Indonesia**. online. <http://umum.kompasiana.com/2010/02/12/subsidi-listrik-di-indonesia/>. Diakses pada tanggal 1 November 2010.

BAGIAN KEENAM

**SUBSIDI DAN UPAYA PENINGKATAN DAYA
SAING EKSPOR SEKTOR UMKM**

Oleh Rasbin

SUBSIDI DAN UPAYA PENINGKATAN DAYA SAING EKSPOR SEKTOR USAHA MIKRO KECIL DAN MENENGAH

Rasbin¹

I. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Republik Indonesia bersama negara-negara ASEAN lainnya menandatangani *Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of South East Asian Nations (ASEAN) and the People's Republic of Cina (RRC atau Cina)* di Phnom Penh Kamboja yang bertujuan untuk menggagas lahirnya *Cina - ASEAN Free Trade Area* atau CAFTA.

Melalui perjanjian CAFTA ini, ASEAN mulai melakukan pasar bebas di kawasan Cina-ASEAN. Khusus negara-negara ASEAN-6 (Indonesia, Singapura, Thailand, Malaysia, Filipina, dan Brunei Darussalam) telah mulai menerapkan bea masuk 0% per Januari 2004 untuk beberapa produk berkategori tertentu. Sementara pada Januari 2010 pemberlakuan CAFTA sebanyak 1.017 pos tarif Cina - Indonesia akan dihapuskan. Dari jumlah itu 828 pos tarif telah diturunkan pada periode 2004-2009 dan 200 pos tarif akan menyusul dihapuskan.

¹ Penulis adalah kandidat Peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail : ras9bin@yahoo.co.id.

Dampak dari penerapan CAFTA yang tergesa-gesa tersebut adalah ketergantungan ekonomi Indonesia semakin tinggi termasuk produk-produk sensitif, seperti pangan dan tekstil. Selain itu, pemulihan ekonomi tahun 2010 ke depan sangat rentan. Ini mengakibatkan melemahnya daya serap tenaga kerja dan melambatnya pertumbuhan investasi.

Di antara sepuluh negara-negara ASEAN peserta CAFTA, Indonesia diyakini yang paling rentan. Banyak pihak yang meragukan kemampuan Indonesia bersaing bebas dengan Cina. Defisit perdagangan Indonesia dengan Cina selama ini menjadi fakta yang tidak bisa dipungkiri.

Selama lima tahun terakhir Indonesia mengalami kerugian (neraca) dalam hubungan kerja sama dagang Indonesia - Cina. Dalam kurun 2003 - 2009 Indonesia mengalami defisit (kerugian) perdagangan non-migas dengan Cina sebesar 12.6 miliar dolar AS, atau hampir Rp 120 triliun. Indonesia hanya mengalami surplus perdagangan dengan Cina pada 2003 sebesar 535 juta dolar AS, tepatnya satu tahun sebelum pelaksanaan penandatanganan CAFTA.

Dan, sejak 2004 hingga November 2009 Indonesia 'konsisten' mengalami defisit perdagangan dengan Cina dan mencapai defisit terbesar pada 2008 yakni -7.2 miliar dolar AS atau setara Rp 70 triliun. Ini berarti penerapan CAFTA khususnya antara Indonesia-Cina telah memberi keuntungan yang sangat besar bagi RRC.

Penyebab terbesar ketimpangan neraca perdagangan non-migas antara Cina dan Indonesia adalah tingkat kompetitif bisnis-ekonomi Indonesia yang rendah dibanding Cina. Cina unggul dalam berbagai faktor produksi barang dan jasa dibandingkan Indonesia. Dengan tingkat upah tenaga kerja yang hampir sama dengan buruh Cina yang bekerja lebih efisien, ulet, dan telaten serta keahlian yang lebih memadai.

Sektor yang paling merasakan dampak adanya perjanjian CAFTA tersebut adalah Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), UMKM Indonesia masih bergelut dengan berbagai masalah. Masalah utama ialah lemahnya daya saing produk-produk sektor UMKM Indonesia terutama produk industri meubel atau tekstil.

Sejak diberlakukannya perdagangan bebas antara ASEAN dan Cina, produk-produk Cina menjadi sangat mudah masuk ke Indonesia. Apalagi sebagian besar produk Cina dikenai tarif nol persen untuk masuk ke Indone-

sia. Jumlah rata-rata penjualan produk Cina di Indonesia meningkat hingga 400% dalam kurun lima tahun terakhir.

Produk-produk Cina membanjiri pasar-pasar modern dan tradisional Indonesia. Meningkatnya produk Cina yang masuk ke Indonesia tidak terlepas dari faktor harga yang kompetitif. Barang-barang impor dari Cina relatif lebih murah dibandingkan dengan produk dari industri lokal. Apalagi bila dihubungkan dengan pola konsumsi masyarakat Indonesia yang lebih mencari barang murah (kurang memperhatikan asal/nasionalisme dan komparasi kualitas). Konsekuensinya secara perlahan-lahan pasar produk lokal disaingi oleh produk Cina. Serangan produk Cina yang sedang digembar-gemborkan belakangan ini memberikan dampak yang serius terhadap produsen lokal.

1.2. Perumusan Masalah

Membanjirnya produk-produk dari luar negeri terutama produk-produk asal Cina telah banyak membuat produk-produk lokal tertekan. Hal ini dikarenakan produk-produk Indonesia tidak kompetitif dibandingkan dengan produk-produk Cina. Produk-produk Indonesia yang diproduksi dengan biaya yang lebih tinggi dibandingkan produk-produk Cina, berimbas pada pilihan produk oleh konsumen lokal. Kebanyakan konsumen Indonesia memilih produk yang harganya rendah. Oleh karena itu produk yang menjadi pilihan adalah produk-produk Cina yang memang harganya jauh lebih murah dibandingkan produk-produk lokal Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, perlu diupayakan peningkatan daya saing produk-produk Indonesia. Salah satu cara untuk meningkatkan daya saing produk-produk Indonesia adalah kebutuhan pemerintah mengeluarkan suatu kebijakan subsidi untuk UMKM atau subsidi UMKM.

1.3. Tujuan Penulisan

Penulisan ini bertujuan untuk mengkaji dampak pemberian subsidi UMKM untuk meningkatkan kualitas daya saing produk Indonesia sektor UMKM sehingga dapat kompetitif dengan produk-produk negara lain terutama asal Cina. Penulisan ini diharapkan dapat menjadi rujukan dan masukan khususnya terhadap para pembuat kebijakan dan para pengusaha yang bergerak di sektor UMKM sehingga dapat meningkatkan daya saing produk-produk Indonesia.

1.4. Kerangka Pemikiran

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UU UMKM), khususnya Pasal 1 angka (1), (2), dan (3), menerangkan bahwa usaha mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro sebagaimana diatur dalam UU UMKM. Usaha kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria usaha kecil sebagaimana dimaksud dalam UU UMKM.

Sedangkan usaha menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perseorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik secara langsung maupun tidak langsung dengan usaha kecil atau usaha besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam UU UMKM.

Dalam UU UMKM ditegaskan bahwa dalam pemberdayaan UMKM salah satu pertimbangannya adalah mampu meningkatkan peran dan potensi UMKM dalam peningkatan ekonomi nasional. Pemberdayaan UMKM menjadi sangat strategis dalam pembangunan nasional karena potensinya yang besar dalam menggerakkan kegiatan ekonomi masyarakat dan sekaligus menjadi tumpuan sumber pendapatan sebagian besar masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya.

II. METODOLOGI PENELITIAN

2.1. Metode Analisis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk menjelaskan subsidi dan upaya peningkatan daya saing ekspor sektor UMKM melalui analisis data sekunder. Data sekunder adalah bahan-bahan tertulis yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Penelitian ini bersifat subyektif, yakni melukiskan atau menggambarkan secara jelas jawaban atas permasalahan di atas.

2.2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini bersifat subyektif berdasarkan data sekunder dengan pengumpulan data-datanya melalui studi kepustakaan untuk mendapatkan data terkait. Studi kepustakaan meliputi penelusuran buku-buku terkait dan pencarian data melalui computer secara *online*.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam struktur dunia usaha Indonesia, 90% di antaranya lebih disokong oleh UMKM. UMKM sejak lama telah dipercaya sebagai katup pengaman perekonomian nasional. Selain itu sektor ini merupakan jenis usaha yang mempunyai daya tahan kuat terhadap krisis ekonomi terutama UMKM yang berorientasi ekspor dan menggunakan bahan baku lokal serta tidak terlalu bergantung kepada pendanaan usaha dari bank.

Seiring semakin terbukanya pasar bebas khususnya dalam kerangka CAFE-TA, pasar domestik Indonesia terus dibanjiri oleh produk-produk impor dari luar negeri terutama Cina. Produk-produk Indonesia tidak mampu membendung derasny arus masuk produk-produk impor tersebut. Akibatnya, produk-produk impor semakin mendominasi pasar dalam negeri. Salah satu penyebab produk-produk Indonesia sulit bersaing dengan produk-produk impor serupa adalah biaya produksi dalam negeri yang sangat tinggi.

Turunnya ekspor yang dibarengi dengan meningkatnya impor dapat menurunkan neraca perdagangan dan bila terjadi secara terus menerus dapat menjadi defisit. Berdasarkan data dari Kementerian Perdagangan bahwa neraca perdagangan Indonesia antara tahun 2007 - 2010, lihat Tabel 1, sektor non-migas masih lebih bagus dibandingkan dengan sektor migasnya neraca perdagangan sektor migas mengalami defisit, yakni pada tahun 2008 dan 2010. Tahun 2007 nilai neraca perdagangan sektor non-migas hampir 250 kali lipat dari nilai neraca perdagangan sektor migas, bahkan tahun 2009 nilai neraca perdagangan sektor non-migas meningkat hampir 500 kali lipat dari nilai neraca perdagangan sektor migas. Salah satu sektor non-migas yang banyak menyumbang terhadap *Gross Domestic Product* (GDP) nasional Indonesia adalah sektor UMKM.

Tabel 1. Neraca Perdagangan Indonesia (US\$ juta)

Uraian	2007	2008	2009	2010 ^a
I. Ekspor	114.100,9	137.020,4	116.510,0	98.714,3
• Migas	22.088,6	29.126,3	19.018,3	16.985,6
• Nonmigas	92.012,3	107.894,2	97.491,7	81.728,7
II. Impor ^b	74.473,4	129.197,3	96.829,2	87.784,1
• Migas	21.932,8	30.552,9	18.980,7	17.438,1
• Nonmigas ^c	52.540,6	98.644,4	77.848,5	70.346,0
III. Total	188.574,3	266.217,7	213.339,3	186.498,4
• Migas	44.021,4	59.679,2	37.999,0	34.423,7
• Nonmigas	144.552,9	206.538,6	175.340,2	152.074,7
IV. Neraca	39.627,5	7.823,1	19.680,8	10.930,2
• Migas	155,7	-1.426,6	37,6	-452,5
• Nonmigas	39.471,7	9.249,7	19.643,2	11.382,7

Sumber : Kementerian Perdagangan/BI/Tim Riset MI dalam Media Indonesia, 18 Oktober 2010

^a) Angka sementara Januari - Agustus

^b) Impor termasuk kawasan berikat

Faktor biaya produksi di dalam negeri yang tinggi merupakan salah satu yang menyebabkan rendahnya tingkat daya saing produk-produk Indonesia. Masih rendahnya tingkat daya saing produk-produk Indonesia dengan produk-produk impor dapat dilihat pada Tabel 1.

Pada tahun 2007, neraca perdagangan Indonesia sebesar 39.471,7 juta dolar AS kemudian pada tahun 2008 neraca perdagangan Indonesia turun drastis menjadi 9.249,7 juta dolar AS. Tahun 2008, kondisinya naik lagi ke angka 19.643,2 juta dolar AS walaupun data antara Januari - Agustus 2010, neraca perdagangan Indonesia hanya sebesar 11.382,7 dolar AS. Dilihat dari neraca perdagangan ini, sektor non-migas menyumbang GDP cukup besar dibandingkan sektor migas. Sektor non-migas yang cukup besar menyumbang GDP adalah sektor UMKM. GDP yang berasal dari sektor UMKM sejak tahun 2005 mengalami peningkatan. Tahun 2006 GDP dari sektor UMKM naik 5,73%, tahun 2007 naik 6,28%, tahun 2008 naik 5,91%, dan tahun 2009 naik sebesar 4,20%. Hal ini dikarenakan sumbangan nilai ekspor dari sektor UMKM terus mengalami peningkatan terutama sejak tahun 2005. Tahun 2006 ekspor dari UMKM naik 12,2%, tahun 2007 naik 13,4%, tahun 2008 naik 26,8%, dan tahun 2009 turun sebesar 8,85%. Lebih lengkapnya lihat Tabel 2.

Tabel 2.Total Ekspor Sektor Usaha Mikro Kecil dan Menengah (Rp Miliar)

Indikator	2005	2006	2007	2008 ^{*)}	2009 ^{**)}
I. GDP dari UMKM Harga Konstan 2000	979.501,3	1.035.615,3	1.100.670,9	1.165.753,2	1.214.725,3
a. Usaha Mikro	-	588.505,9	620.864,0	655.703,8	682.462,4
b. Usaha Kecil	688.159,7	189.666,7	204.395,4	217.130,2	225.478,3
c. Usaha Menengah	291.341,6	257.442,6	275.411,4	292.919,1	306.784,6
II. Ekspor dari UMKM	110.338,1	123.767,9	140.363,8	178.008,3	162.254,5
a. Usaha Mikro	-	11.691,0	12.917,5	16.464,8	14.375,3
b. Usaha Kecil	28.048,2	27.636,8	31.619,5	40.062,5	36.839,7
c. Usaha Menengah	82.289,9	84.440,1	95.826,8	121.481,0	111.039,6

Sumber : Kementerian Koperasi dan UKM 2005 - 2009

*) Angka sementara

**) Angka sangat sementara

Tabel 3. Indeks Kompetitif Global (GCI) ASEAN + 3 Tahun 2005 – 2010

No.	Negara	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010
1	Indonesia	64	67	72	69	74	50	54	55	54	44
2	Malaysia	30	27	28	31	24	26	21	21	24	26
3	Singapura	4	4	6	7	6	5	7	5	3	3
4	Thailand	33	31	32	34	36	35	28	34	36	38
5	Brunei D.	-	-	-	-	-	-	-	39	32	28
6	Filipina	48	61	66	76	77	71	71	71	87	85
7	Vietnam	60	65	60	77	81	77	68	70	75	59
8	Myanmar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Laos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Kamboja	-	-	-	-	112	103	110	109	110	109
11	Cina	39	33	44	46	49	54	34	30	29	27
12	India	57	48	56	55	50	43	48	50	49	51
13	Korea Selatan	23	21	18	29	17	24	11	13	19	22

Sumber : World Economic Forum (2001 – 2010)

Laporan publikasi *World Economic Forum*, indeks GCI dihitung berdasarkan 12 pilar, yakni persyaratan dasar (institusi, infrastruktur, stabilitas makro-ekonomi, dan pendidikan dasar dan kesehatan), peningkatan efisiensi (pelatihan dan pendidikan tinggi, efisiensi pasar barang, efisiensi pasar tenaga kerja, *financial market sophistication*, *technological readiness*, dan ukuran pasar), dan faktor kecanggihan dan inovasi (*business sophistication* dan inovasi).

Berdasarkan indeks GCI dalam Tabel 3 tersebut, Indonesia dalam negara-negara ASEAN (kecuali Myanmar dan Laos karena tidak masuk dalam daftar negara survei *World Economic Forum*), berada pada urutan ke-5 setelah Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam, dan Thailand, dan hanya sedikit lebih baik dibandingkan dengan Vietnam, Filipina, dan Kamboja. Sedangkan dalam ASEAN 8 + 3, Indonesia berada pada urutan ke-8, sedikit lebih baik dari India.

Indeks GCI ini menjelaskan bagaimana tingkat daya saing produk suatu negara dibandingkan negara lainnya. Berdasarkan indeks ini tingkat daya saing produk Indonesia masih kalah dibandingkan dengan negara lain dalam ASEAN terutama Singapura dan ASEAN 8 + 3, bahkan dunia. Hal ini bisa dilihat dari pilar-pilar penghitungan GCI. GCI 2009 - 2010, untuk pilar infrastruktur, Indonesia dinilai 3,2 pada rentang 1 - 7 atau berada pada urutan 84. Mari kita bandingkan dengan Singapura yang nilainya 6,4 dan berada pada urutan 4, Malaysia nilainya 5,0 dan berada pada urutan 26, Brunei Darussalam nilainya 4,6 dan berada pada urutan 41, dan Thailand nilainya 4,6 dan berada pada urutan 40.

Untuk pilar efisiensi pasar tenaga kerja, Indonesia dinilai 4,3 pada rentang 1 - 7 atau berada pada urutan ke-75, berbeda dengan Singapura yang nilainya 5,9 dan berada pada urutan ke-1, Malaysia nilainya 4,7 dan berada pada urutan ke-31, Brunei Darussalam nilainya 5,2 dan berada pada urutan ke-10, dan Thailand nilainya 4,8 dan berada pada urutan ke-25.

Hal ini dikarenakan UMKM menghadapi tiga hambatan utama, yaitu terkait beban usaha tambahan yang memberatkan seperti pungutan liar, barang selundupan, birokrasi yang berbelit-belit, dan faktor kebutuhan dasar yang membebani kehidupan pengusaha UMKM. Juga, hambatan struktural dalam perekonomian seperti sejumlah regulasi yang memberatkan serta hambatan peluang pasar yang sangat terbatas bagi UMKM, khususnya keterlibatan dan kontribusi UMKM dalam program pembangunan ekonomi dan proyek pemerintah sangat kecil.

Berdasarkan fakta ini, produk-produk Indonesia akan sulit bersaing dengan produk-produk dari negara lain. Oleh karena itu, dalam kerangka CAFTA pasar domestik dalam negeri didominasi oleh produk-produk luar negeri terutama Cina, termasuk barang dagang dan modal. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi hal ini, diperlukan adanya kejelasan kebijakan pemerin-

tah yang melindungi produsen dalam negeri khususnya pengusaha kecil dan menengah dari serbuan barang impor.

Selain itu juga, perlunya tuntutan kesiapan daya saing produk dari masing-masing negara. Pasalnya, jika daya saing tidak dipersiapkan secara matang, hal tersebut akan berpengaruh terhadap sektor ekspor termasuk UMKM dan akhirnya akan menggerus neraca perdagangan menjadi defisit.

Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk meningkatkan daya saing produk-produk Indonesia. Dengan daya saing yang kuat maka produk-produk Indonesia akan mampu bersaing dengan produk-produk negara lain baik dalam kerangka CAFTA, perdagangan bebas Asia Pasifik, maupun perdagangan bebas dunia sehingga bisa menguntungkan dan menciptakan ekspor dan impor yang seimbang.

Pemerintah perlu terus mengawal pelaksanaan *roadmap* pengembangan UMKM yang secara garis besar bertumpu pada tiga fokus besar, yakni (1) program peningkatan akses terhadap permodalan di mana sasarannya adalah kredit mudah dan murah, (2) program peningkatan kegiatan pemberdayaan pada setiap sektor usaha secara berkelanjutan di mana sasarannya peningkatan kualitas SDM dan kewirausahaan, dan (3) program pembukaan pasar di mana sasarannya peningkatan pasar domestik dan ekspor.²

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan tingkat daya saing produk Indonesia termasuk produk sektor UMKM. Untuk meningkatkan daya saing produk UMKM, pemerintah mengupayakan agar biaya produksinya menjadi rendah. Salah satu caranya dengan pemberian subsidi UMKM.

3.1. Kredit UMKM

Jika sektor UMKM dikelola dan dikembangkan dengan baik, sektor tersebut akan dapat mewujudkan usaha menengah yang tangguh, seperti yang terjadi di Korea Selatan dan Taiwan. Dari waktu ke waktu porsi sumbangan sektor UMKM terhadap GDP nasional semakin besar, sebuah situasi yang berbanding terbalik dengan sektor minyak dan gas bumi (MIGAS).

Salah satu permasalahan yang dihadapi oleh UMKM adalah masalah modal. Banyak bank yang tidak bersedia menyalurkan modal dalam bentuk kredit ke sektor UMKM. Hal ini dikarenakan tingkat risikonya tergolong

2 "Kadin Kawal 3 Aspek Pengembangan UMKM", *Bisnis Indonesia*, 27 Oktober 2010.

kompleks, karena jumlah debiturnya sangat banyak. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan pemberian kredit yang meringankan pengusaha UMKM. Keberadaan kredit bagi UMKM sangat penting karena peran kredit akan mampu menjadi faktor pengubah agar UMKM dapat berkembang menjadi entitas ekonomi yang semakin penting.

Dalam APBN-P 2010 alokasi anggaran subsidi bunga kredit program diperkirakan mencapai Rp 2.856,4 miliar. Anggaran subsidi bunga kredit tersebut termasuk untuk sektor UMKM. Salah satu bentuk subsidi di sektor UMKM adalah subsidi kredit. Contoh subsidi kredit yang dimaksud adalah jika UMKM meminjam modal dari bank dimana bunganya sebesar 16%, UMKM hanya membayar bunga sebesar 10% saja sedangkan sisanya yang 6% disubsidi pemerintah. Hal ini akan mengurangi beban UMKM dalam membayar bunga kredit yang dibayarkan.

Kementerian Koperasi dan UKM juga memberikan bantuan modal usaha bagi sarjana yang masih belum mendapatkan pekerjaan sebagai wirausahawan pemula. Artinya, sarjana yang belum mendapatkan pekerjaan diberikan modal untuk berwirausaha.

Berdasarkan data Bank Indonesia, penyaluran kredit ke sektor UMKM pada akhir tahun 2009 mencapai Rp 737,38 triliun. Adapun penyalur kredit terbesar berasal dari bank swasta nasional, yaitu senilai Rp 315,37 triliun dan disusul bank pelat merah sebesar Rp 285,13 triliun.

Apabila diklasifikasikan berdasarkan jenis penggunaannya, kredit UMKM dimanfaatkan paling besar untuk kepentingan yang bersifat konsumsif yang mencapai Rp 737,38 triliun. Data itu menyebutkan khusus kredit mikro, bank BUMN memang yang paling tinggi mengucurkan kreditnya yang mencapai Rp 114,36 triliun dan bank swasta nasional sebesar Rp 70,35 triliun. Kelompok bank yang juga berkontribusi cukup besar terhadap sektor UMKM, yaitu bank pembangunan daerah yang mencapai Rp 107,67 triliun, serta kelompok bank asing dan bank campuran Rp 29,21 triliun³.

Salah satu bentuk program kredit UMKM adalah program Kredit Usaha Rakyat (KUR). KUR merupakan skema kredit/pembiayaan yang khusus diperuntukkan bagi UMKM dan koperasi yang usahanya layak namun tidak mempunyai agunan yang cukup sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan oleh perbankan.

3 "Perbankan Tuntut Insentif Pinjaman", *Bisnis Indonesia*, 11 Maret 2010.

Dalam penyaluran KUR untuk sektor UMKM melalui relaksasi atau aturan penyaluran kredit⁴, UMKM dan koperasi tidak dikenakan Imbal Jasa Penjaminan (IJP) dan juga tawaran bunga yang sangat rendah. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 189/PMK.05/2010 tentang perubahan ketiga atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 135/PMK.05/2008 Tentang Fasilitas Penjaminan Kredit Usaha Rakyat bahwa besarnya IJP yang dibayarkan kepada perusahaan penjaminan ditetapkan sebesar 3,25% per tahun atau ditetapkan lain oleh Menteri Keuangan atas rekomendasi Komite Kebijakan, yang dibayarkan setiap tahun dan dihitung dari KUR yang dijamin.

Sampai dengan 23 November 2010, data terbaru menunjukkan bahwa penyaluran KUR mencapai Rp 11,06 triliun atau 84,4% dari target, yaitu Rp 13,12 triliun. Sampai dengan 31 Oktober 2010, sektor perdagangan, restoran, dan hotel masih menjadi sektor penyerap tertinggi dengan porsi 65,2%, menyusul sektor pertanian (16,09%), lain-lain (8,63%), jasa-jasa dunia usaha (3,25%), industri pengolahan (2,2%), dan konstruksi (2,2%)⁵, secara total debitur KUR tercatat sebesar 3,42 juta dengan rata-rata kredit Rp. 8,13 juta per debitur. Adapun rasio kredit bermasalah atau *non performing loan* (NPL) KUR turun dari 6,03% (periode Januari 2010) menjadi 3,81% (Oktober 2010).

Pemberian KUR bagi sektor UMKM dilakukan oleh bank pelaksana KUR baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap pengusaha UMKM. Adapun bank pelaksana yang dapat memberikan KUR meliputi Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Mandiri, Bank Syariah Mandiri, Bank Bukopin, Bank Tabungan Negara (BTN), dan 13 Bank Pembangunan Daerah (BPD)⁶, di mana penjaminannya dilakukan oleh dua badan usaha milik negara (BUMN), yaitu Askrindo dan Jamkrindo. Salah satu bank pelaksana KUR adalah Bank Bukopin. Bank Bukopin menyalurkan KUR secara tidak langsung melalui Lembaga Keuangan Mikro (LKM). Perputaran kredit yang dilakukan oleh Bank Bukopin sudah mencapai Rp 1,5 triliun melalui LKM melalui program *linkage* yang disebut Swasmitra.⁷

Salah satu provinsi yang terus giat mengembangkan UMKM adalah Provinsi Jawa Timur. UMKM di Jawa Timur terus dimajukan dengan pemberian

4 "Setahun Kabinet : Sebatas Jargon Pemberdayaan UKM", *Kompas*, 22 Oktober 2010.

5 "Realisasi KUR 2010 Baru 84%", *Media Indonesia*, 25 November 2010.

6 "Setahun Kabinet : Sebatas Jargon Pemberdayaan UKM", *Kompas*, 22 Oktober 2010.

7 "Perbankan : Pelayanan Usaha Mikro Perlu Kian Ditingkatkan", *Kompas*, 22 Oktober 2010.

bantuan modal dengan tujuan untuk memperbesar kesempatan kerja, mengatasi angka pengangguran dan kemiskinan. Dana yang disalurkan untuk UMKM dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) 2010 Provinsi Jawa Timur sekitar Rp. 150 miliar. Dana sebesar ini diharapkan bisa mendorong *landing credit* bagi UMKM yang mencapai sekitar Rp 4 triliun.⁸

3.2. Subsidi Listrik

UMKM sebagai salah satu motor bagi pemberdayaan perekonomian rakyat, sangat efektif dioptimalkan untuk mengentaskan atau menurunkan kemiskinan serta menurunkan angka pengangguran. Terjadinya peningkatan pelaku usaha pada sektor itu menandakan bahwa kebijakan pemerintah dalam hal mengelola fiskal dan moneter memberi dampak *multiflier effect*. UMKM juga mendominasi sumbangsih bagi penyerapan tenaga kerja.

Dalam pelaksanaan operasionalnya, sektor UMKM seperti halnya sektor-sektor lainnya juga banyak menyerap listrik. Seperti diketahui pemerintah akan menaikkan tarif dasar listrik (TDL) tahun 2010 ini. Salah satu kelompok masyarakat yang besar dan terkena dampaknya adalah mereka yang bergerak di sektor usaha mikro kecil dan menengah (UMKM). Dalam keadaan masih susah payah membangun usahanya para pengusaha kecil ini diberikan beban tambahan oleh pemerintah untuk membayar beban listrik yang mengalami kenaikan tarif dasarnya.

Jika TDL ini dinaikkan hal ini akan menambah beban bagi pihak UMKM dalam biaya produksinya. Biaya listrik yang meningkat akan mempengaruhi kenaikan biaya produksi. Jika biaya produksi meningkat akhirnya akhirnya menurunkan daya saing produknya.

Untuk mengantisipasi hal ini, pemerintah melalui Kementerian Koperasi dan UKM meminta kepada instansi terkait agar membebaskan pelaku UMKM dari rencana kenaikan TDL yang tengah dievaluasi kenaikan riilnya, dimana pengguna listrik sampai dengan 2.200 kWh dibebaskan dari kenaikan TDL.

Menindaklanjuti hal tersebut, kenaikan TDL ditunda yang semula direncanakan mulai Januari 2010 menjadi mulai semester II 2010. Hal ini berakibat pada subsidi listrik yang mengalami kenaikan pada APBN-P 2010 menjadi Rp 55.106,3 miliar yang sebelumnya sebesar Rp 37.800,0 miliar pada APBN

⁸ "Untuk Majukan Usaha : UMKM Digelontor Bantuan Modal", *Suara Pembaruan*, 21 Oktober 2010.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Lesmana, Teddy, dkk. 2008. **Peran Intermediasi Perbankan dalam Pemberdayaan UMKM**. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta.
- Tambunan, Tulus T.H. 2002. **Usaha Kecil dan Menengah di Indonesia : Beberapa Isu Penting**. Penerbit Salemba Empat, Jakarta.

Dokumen Resmi

- Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2010. Republik Indonesia.
- Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011. Republik Indonesia.
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM).

Kajian dan Jurnal

- Program Kredit Usaha Rakyat**. 2010. Info Singkat Ekonomi dan Kebijakan Publik, Penerbit P3DI, Sekretariat Jenderal DPR RI.

Internet

- <http://www.weforum.org>, diakses tanggal 23 November 2010.
- <http://www.ahmadheryawan.com/di-media/77-ahmad-heryawan-di-media/79-2009-pemda-subsidi-kredit-ukm.html>, diakses tanggal 23 November 2010.
- <http://www.depkop.go.id>, diakses tanggal 23 November 2010.

<http://www.mediaindonesia.com/foto/2739/Angka-Pengangguran-2010>, diakses tanggal 23 November 2010.

<http://www.bi.go.id>, diakses tanggal 23 November 2010.

Majalah dan Surat Kabar

"Free Trade Menuntut Daya Saing Industri", *Neraca*, 18 November 2010.

"Kadin Kawal 3 Aspek Pengembangan UMKM", *Bisnis Indonesia*, 27 Oktober 2010.

"Negara Suntikkan Modal", *Kompas*, 26 Oktober 2010.

"Pembinaan Usaha Mikro Kurang", *Bisnis Indonesia*, 29 November 2010.

"Perbankan : Pelayanan Usaha Mikro Perlu Kian Ditingkatkan", *Kompas*, 22 Oktober 2010.

"Realisasi KUR 2010 Baru 84%", *Media Indonesia*, 25 November 2010.

"Setahun Kabinet : Sebatas Jargon Pemberdayaan UKM", *Kompas*, 22 Oktober 2010.

"UKM Terdesak Produk Impor", *Bisnis Indonesia*, 25 Oktober 2010.

"Untuk Majukan Usaha : UMKM Digelontor Bantuan Modal", *Suara Pembaruan*, 21 Oktober 2010.

BAGIAN KETUJUH

**PROYEKSI IMPLIKASI PENURUNAN SUBSIDI
PUPUK TERHADAP KESEJAHTERAAN PETANI**

Oleh Lisnawati

PROYEKSI IMPLIKASI PENURUNAN SUBSIDI PUPUK TERHADAP KESEJAHTERAAN PETANI

Lisnawati¹

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang Masalah

Indonesia memiliki tanah yang subur dengan 44% masyarakatnya bermata pencarian sebagai petani dari total angkatan kerja di Indonesia, atau sekitar 46,7 juta jiwa. Pertanian merupakan bagian dari budaya dan sekaligus urat nadi kehidupan sebagian besar masyarakatnya. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan kalau dikatakan bahwa maju mundurnya Bangsa Indonesia sangat bergantung pada keberhasilan dalam membangun sektor pertaniannya.

Pemerintah melalui Kementerian Pertanian (Kementan) turut mengambil peran dalam membangun sektor pertanian. Peranan pemerintah dilakukan melalui berbagai bentuk seperti kebijakan ekspor impor dan kebijakan domestik seperti program bantuan harga, pembayaran langsung, serta subsidi input untuk mempengaruhi biaya dan ketersediaan input pertanian, seperti kredit, pupuk, bibit, irigasi air, dll. Bentuk peranan pemerintah yang paling umum dalam kebijakan domestik diwujudkan dalam memberikan subsidi pertanian, subsidi input, dan subsidi harga.

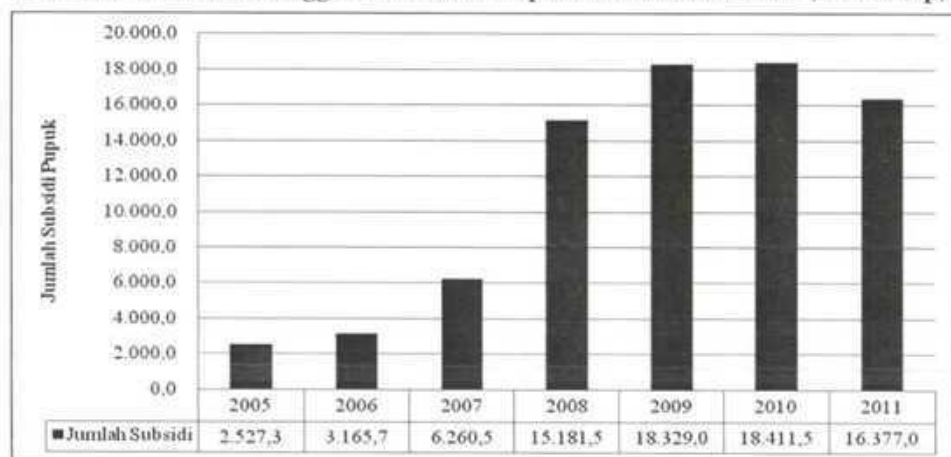
Subsidi pertanian merupakan subsidi yang diberikan pemerintah kepada petani dan pelaku agribisnis untuk menambah penghasilan mereka,

¹ Penulis adalah kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Setjen DPR RI. Alamat Email: lisna8982@yahoo.com.

mengelola pasokan komoditas pertanian, dan mempengaruhi biaya dan pasokan komoditas tersebut. Subsidi pertanian diberikan dalam rangka memelihara ketahanan pangan.

Kebijakan subsidi pupuk merupakan salah satu kebijakan historis yang menjadi tulang punggung kebijakan subsidi pertanian di Indonesia. Pada periode tahun 2005-2010, perkembangan subsidi pupuk di Indonesia terus mengalami peningkatan. Namun, dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2010 mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun anggaran 2011 Pasal 10 pemerintah berencana menurunkan subsidi pupuk sebesar Rp.16.377 miliar sebagaimana tercermin pada gambar 1 berikut:

Gambar 1. Alokasi Anggaran Subsidi Pupuk Tahun 2005-2011 (Miliar Rp)



Sumber: Kementerian Keuangan, tahun 2010.

Sejauh ini kebijakan penyediaan pupuk dengan harga murah melalui pemberian subsidi terus meningkat setiap tahun. Hal ini menyebabkan semakin tidak efisiennya penggunaan pupuk oleh petani dan meningkatkan ketidaktepatan sasaran subsidi pupuk yang seharusnya dinikmati oleh petani kecil tetapi dinikmati pula oleh pihak lain.²

Salah satu isu yang paling sering diperdebatkan mengenai subsidi pupuk di Indonesia adalah seberapa besar manfaat subsidi pupuk bagi para petani

² World Bank. 2008. *Indonesia Agriculture Public Spending And Growth*, Policy Note. Indonesia Agriculture Public Expenditure Review, the World Bank. Jakarta.

atau subsidi pupuk hanya dinikmati oleh perusahaan pupuk semata. Fokus tulisan ini berkaitan dengan perkembangan subsidi pupuk, distribusi pupuk di seluruh daerah serta dampaknya bagi distribusi pendapatan petani apabila subsidi pupuk dikurangi.

1.2. Metodologi Analisis

Dalam tulisan ini digunakan dua metodologi analisis, yaitu analisis deskriptif untuk membahas mengenai manfaat nyata dan mengenai distribusi pupuk serta analisis dengan menggunakan *Social Accounting Matrix* (SAM).

SAM merupakan suatu sistem data yang memuat data-data sosial dan ekonomi dalam sebuah perekonomian.³ Adapun, Pyatt dan Round (1985) menyatakan bahwa SAM merupakan suatu kerangka data yang bersifat keseimbangan umum (*general equilibrium*) yang dapat menggambarkan perekonomian secara menyeluruh dan dapat menghubungkan berbagai aspek sosial dan ekonomi dalam negara bersangkutan.

Menurut BPS, SAM merupakan suatu kerangka data yang disusun dalam bentuk matrik yang merangkum berbagai variabel sosial dan ekonomi secara kompak dan terintegrasi sehingga dapat memberikan gambaran umum mengenai perekonomian suatu negara dan keterkaitan antar variabel-variabel ekonomi dan sosial pada suatu waktu tertentu. Dengan menggunakan SAM, kinerja ekonomi dan sosial suatu negara atau propinsi, seperti Produk Domestik Bruto (PDB) pada tingkat nasional atau Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada tingkat regional, termasuk masalah-masalah distribusi pendapatan, baik distribusi pendapatan rumah tangga maupun distribusi pendapatan faktorial, dan juga pola pengeluaran rumah tangga, dapat ditelaah.

SAM digunakan dalam tulisan ini dengan alasan: (i) mampu menggambarkan secara komprehensif struktur perekonomian, keterkaitan di antara aktivitas produksi, konsumsi barang dan jasa, tabungan dan investasi, perdagangan luar negeri, dan terutama distribusi pendapatan; (ii) memberikan kerangka kerja yang dapat menyatukan dan menyajikan seluruh data perekonomian. Hal ini menjadi penting karena banyaknya data sosial ekonomi dikeluarkan oleh instansi yang berbeda dan disimpan dalam format yang berbeda; dan (iii) mampu mengkalkulasi *multiplier* perekonomian yang sangat

3 Thorbecke, 1988. *The Social Accounting Matrix and Consistency Type*, The World Bank, Washington, D.C.

berguna untuk mengukur dampak produksi serta distribusi pendapatan yang menggambarkan struktur perekonomian secara menyeluruh.

Sedangkan data yang digunakan dalam tulisan adalah SAM yang dipublikasikan oleh BPS Pusat tahun 2005. Adapun klasifikasi yang ditetapkan dalam neraca endogen adalah:

1. faktor produksi terdiri dari tenaga kerja dan modal,
2. neraca institusi terdapat tiga kelompok yang terbagi atas rumah tangga, perusahaan dan pemerintah.
3. neraca produksi terdapat sembilan sektor produksi.

Sementara untuk neraca eksogen dibagi tiga bagian (i) kapital; (ii) pajak/ subsidi; dan (iii) *rest of world*. Ini berarti ordo matriks dari SAM yang dianalisis adalah sebanyak 44x44. Sumber data yang paling utama dalam membangun SAM adalah I-O, kemudian dilengkapi dengan data-data penunjang lainnya, seperti Survei Sosial Ekonomi Nasional (susenas), Survei Khusus Tabungan dan Investasi Rumah Tangga (SKTIR), dan data lainnya yang relevan. Klasifikasi SAM yang digunakan dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Klasifikasi SAM Tahun 2005

Faktor Produksi	Tenaga kerja buruh pertanian		1
	Tenaga kerja pertanian		2
	Tenaga kerja non pertanian		3
	Modal		4
Institusi	Rumahtangga	Buruh pertanian	5
		Petani <0.5 Ha	6
		Petani 0.5 to 1 Ha	7
		Petani > 1 Ha	8
		Nonpetani perkotaan dan pedesaan	9
	Perusahaan		10
	Pemerintahan		11
Sektor Produksi		Padi	12
		Jagung	13
		Pertanian tanaman pangan lainnya	14
		Pertanian perkebunan	15
		Peternakan	16
		Sektor alam lainnya	17
		Industri bahan kimia: pemurnian, karet, dll	18
		Industri bahan kimia: pupuk	19
		Listrik, gas dan air bersih	20
Margin Perdagangan		21	
Margin Transportasi		22	
Komoditi Domestik		Padi	23
		Jagung	24
		Pertanian tanaman pangan lainnya	25
		Pertanian perkebunan	26
		Peternakan	27
		Sektor alam lainnya	28
		Industri bahan kimia: pemurnian, karet, dll	29
		Industri bahan kimia: pupuk	30
		Listrik, gas dan air bersih	31
Komoditi Impor		Padi	32
		Jagung	33
		Pertanian tanaman pangan lainnya	34
		Pertanian perkebunan	35
		Peternakan	36
		Sektor alam lainnya	37
		Industri bahan kimia: pemurnian, karet, dll	38
		Industri bahan kimia: pupuk	39
		Listrik, gas dan air bersih	40
Kapital		41	
Pajak tidak langsung		42	
Subsidi		43	
R.O.W		44	

Sumber : BPS, 2005, data diolah

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Subsidi

Subsidi merupakan alat pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah.⁴ Secara ekonomi tujuan subsidi adalah mengurangi harga atau menambah keluaran (output). Subsidi merupakan salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang juga diartikan sebagai pajak negatif. Dikatakan pajak negatif, karena subsidi akan menambah pendapatan mereka yang menerima subsidi atau meningkatkan pendapatan riil mereka apabila dikonversikan menjadi kegiatan konsumsi atau pembelian barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang rendah. Subsidi dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu subsidi dalam bentuk uang (*cash transfer*) dan subsidi dalam bentuk barang (*in kind subsidy*).⁵

Subsidi merupakan kebijakan yang ditujukan untuk membantu kelompok konsumen tertentu agar dapat membayar produk atau jasa yang diterimanya dengan tarif di bawah harga pasar. Subsidi dapat juga berupa kebijakan yang ditujukan untuk membantu produsen agar memperoleh pendapatan di atas harga yang dibayar oleh konsumen, dengan cara memberikan bantuan keuangan, baik secara langsung ataupun tidak langsung.

Dalam konsep pertanian di Indonesia, tujuan subsidi pupuk diberikan untuk meringankan beban petani dalam penyediaan dan penggunaan pupuk untuk kegiatan usaha petani sehingga dapat meningkatkan produktivitas dan produksi komoditas pertanian guna mendukung ketahanan pangan nasional. Pada tahun 2010 pemerintah menyediakan subsidi pupuk yang disalurkan PT. Pupuk Sriwidjaja (*Holding*), PT. Pupuk Kujang, PT. Pupuk Kaltim, PT. Pupuk Iskandar Muda, dan Petrokimia Gresik meliputi pupuk urea, pupuk super fosfat 36, ZA, NPK dan pupuk organik dengan alokasi dan Harga Eceran Tertinggi (HET) pupuk bersubsidi sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Pertanian No 50/Permentan/SR130/11/2009 tentang Kebutuhan dan HET pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian untuk tahun anggaran 2010.

4 Spencer, Milton H., and Amos, Orley M. Jr. 1993. *Contemporary Economics*. Worth Publishers, New York. Hal. 464.

5 M. Suparmoko. 2003. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*. Edisi ke 5. Hal 34. BPFE. Yogyakarta.

Pada umumnya subsidi berasal dari pemerintah. Namun pada praktiknya, subsidi dapat berasal dari perusahaan ataupun pihak lain, misalnya dalam bentuk barang ataupun uang tunai. Subsidi yang berasal dari pemerintah dapat berasal dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, atau pemerintah kabupaten/kota. Jika ditinjau dari sisi penggunaannya, subsidi pada dasarnya dapat diberikan kepada konsumen dan dapat diberikan kepada produsen.

2.2. Peran Subsidi Pupuk bagi Petani

Kebijakan subsidi pupuk berdampak positif terhadap pembangunan pertanian dan kesejahteraan petani. Secara umum subsidi pupuk berdampak positif terhadap:

- a. peningkatan modal petani, dalam hal ini diharapkan sebagian modal yang dikeluarkan petani untuk membeli pupuk dapat dialokasikan untuk membeli input lain. Jika pada awalnya petani menggunakan pupuk dengan takaran yang lebih rendah, subsidi pupuk mendorong mereka meningkatkan takaran pupuk menjadi optimal.
- b. pengembangan pasar pupuk. Saat ini pasar pupuk belum berfungsi secara optimal untuk menekan biaya distribusi. Struktur pasar yang kurang kompetitif dan terjadinya informasi asimetris membuat biaya distribusi tinggi. Hal ini dapat ditekan jika subsidi pupuk dapat menyediakan pupuk sesuai asas enam tepat yaitu tepat jumlah, kualitas, waktu, harga, jenis, dan tempat.
- c. peningkatan produktivitas hasil pertanian dan perbaikan pendapatan petani.

Selain memberikan dampak positif, subsidi pupuk juga memberikan dampak negatif baik bersifat langsung maupun tidak langsung. Dampak negatif yang cukup menonjol adalah:

- a. terjadinya dualisme pasar antara pasar pupuk bersubsidi dengan harga eceran tertinggi dan pasar pupuk nonsubsidi yang mengikuti mekanisme pasar serta pasar domestik dan internasional. Hal ini menimbulkan disparitas harga yang cukup besar sehingga mendorong penyimpangan, yaitu penjualan pupuk bersubsidi dijual ke pasar nonsubsidi yang meliputi perusahaan perkebunan atau pertanian nonpangan;
- b. penggunaan pupuk tidak sesuai takaran yang tepat. Untuk penggunaan pupuk urea, sebagian petani menggunakan pupuk dengan takaran 400-

600 kg/Ha, padahal takaran yang dianjurkan antara 200-250 kg/Ha. Hal ini menyebabkan munculnya gejala pelandaian produktivitas, di samping menurunkan kualitas fisik, kimia, dan biologi tanah⁶;

- c. industri pupuk tidak berkembang secara optimal;
- d. biaya yang dikeluarkan lebih besar dari manfaat.

2.3. Analisis Dampak Subsidi terhadap Pendapatan Rumah Tangga

Untuk melakukan berbagai simulasi kebijakan, digunakan rumus:

$$\Delta Y = M_a \Delta X$$

di mana ΔY menunjukkan besarnya perubahan output, ΔX merupakan besarnya perubahan suatu variabel eksogen, dan M_a adalah matriks *multiplier*.

Selaras dengan melihat pengaruh penurunan subsidi pupuk, maka akan dilakukan beberapa skenario sebagai berikut:

- Skenario 1: penurunan subsidi pupuk sebesar satu miliar secara proporsional.
- Skenario 2: subsidi satu miliar diberikan kepada rumah tangga rumah tangga petani pekerja, petani dengan lahan <0.5 Ha, dan petani dengan lahan 0.5-1 Ha
- Skenario 3: pengalihan subsidi pupuk satu miliar dari sektor produksi kepada rumah tangga para petani pekerja, petani dengan lahan <0.5 Ha, dan petani dengan lahan 0.5-1 Ha.

III. PEMBAHASAN

3.1. Perkembangan Subsidi Pupuk di Indonesia

Tujuan pembangunan di bidang pertanian adalah untuk mewujudkan sektor pertanian yang maju, tangguh dan efisien. Di samping itu, tujuan pembangunan di sektor ini juga diarahkan untuk mewujudkan petani yang semakin sejahtera melalui peningkatan pendapatan riil petani pada umumnya.

Berbagai kebijakan yang berkaitan langsung dengan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi diperlukan dalam upaya meningkatkan produksi pertanian, sistem distribusi, perdagangan, pengembangan wilayah, dan investasi. Salah satu kebijakan yang dapat meningkatkan pertanian adalah melalui penerapan teknologi usaha petani. Tanpa teknologi yang modern, hasil panen tidak sebesar yang diharapkan. Penggunaan pupuk secara tepat diharap-

⁶ Herman, et. al. 2005. *Kajian Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi*. Laporan Penelitian. Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan. Jakarta.

kan dapat meningkatkan produksi pertanian. Harga pupuk harus dijaga agar petani sanggup membeli. Oleh sebab itu, sejak tahun 1971 pemerintah memberikan bantuan berupa subsidi harga pupuk yang tidak saja dapat dinikmati oleh petani, namun juga oleh semua pengusaha pertanian di Indonesia.

Subsidi pupuk yang diberikan kepada petani Indonesia pada tahun 1979 dengan cara memberikan bantuan tunai langsung kepada produsen pupuk. Sebelum tahun 1979, kebutuhan pupuk petani disediakan oleh swasta. Kebijakan ini telah berhasil meningkatkan pertumbuhan pertanian dan membawa Indonesia sukses pada swasembada pangan pada tahun 1984.

Pada periode tahun 1979-1998, subsidi pupuk diberikan dalam bentuk subsidi harga dengan menetapkan HET di tingkat petani yang lebih rendah daripada harga pasar. Selisih HET dengan harga pasar tersebut ditanggung pemerintah dan diberikan kepada produsen karena produsen menjual sesuai dengan HET di bawah harga pasar. Pupuk bersubsidi disalurkan melalui Koperasi Unit Desa (KUD) di bawah koordinasi dan tanggung jawab PT. Pusri Sriwidjaja sebagai *holding*. Pembelian pupuk oleh petani dilakukan dengan sistem kredit bersubsidi yang disalurkan melalui Bank Rakyat Indonesia (BRI).

Pada periode tahun 1999-2000, subsidi pupuk dicabut, dan distribusi pupuk dibiarkan sesuai mekanisme pasar. Hal ini terjadi akibat peningkatan pemakaian pupuk memiliki konsekuensi pada semakin besarnya subsidi yang harus diberikan pemerintah. Akibatnya, terjadi pembengkakan dana subsidi pupuk dan pengeluaran anggaran negara. Pencabutan subsidi pupuk menyebabkan harga pupuk sepenuhnya tergantung pada pasar pupuk internasional. Pada tahun 1999 harga pupuk cukup rendah dikarenakan harga pupuk dunia cenderung turun, sementara nilai rupiah cenderung menguat. Peningkatan harga pupuk dunia akibat peningkatan harga gas pada tahun 2000 mendorong pemerintah memberikan subsidi pupuk kembali pada tahun 2001.

Periode tahun 2001-2003, subsidi pupuk diberikan pemerintah dalam bentuk intensif gas domestik (IGD) untuk memproduksi pupuk urea. Sejak tahun 2003, perluasan subsidi pupuk terus berlanjut. Pemerintah tidak hanya memberikan subsidi gas urea, namun juga subsidi harga untuk pupuk lainnya (super fospat-36, ZA dan NPK).

Sejak November 2006 modus subsidi pupuk kembali seperti tahun 1998, pemerintah menerapkan subsidi harga (bukan intensif gas domestik). Hal

ini menyebabkan kebutuhan dana subsidi melonjak tajam. Perkembangan besarnya harga subsidi pupuk selama periode 1975-2010 dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Perkembangan Subsidi Pupuk Periode 1975-2010

Tahun	Pengeluaran Pembangunan Negara (Rp. Miliar)	Subsidi Pupuk (Rp. Miliar)	Proporsi Besarnya Subsidi (%)
1975	806,0	204,0	25,3
1980	3.145,0	164,7	5,2
1985	6.749,8	668,3	9,9
1990	6.795,2	274,5	4,0
1995	17.795,9	167,0	0,9
2005	361.155,2	2.527,3	0,7
2006	440.032,5	3.165,7	0,7
2007	504.623,3	6.260,5	1,2
2008	693.356,0	15.181,5	2,2
2009	696.101,4	18.329,0	2,6
2010	699.688,2	18.411,5	2,6

Sumber : Nota Keuangan Kementerian Keuangan

Dari Tabel 2 dapat terlihat bahwa subsidi yang diberikan pemerintah berfluktuasi dari tahun ke tahun. Pemberian subsidi pupuk terbesar secara nominal terjadi pada tahun 2010, meskipun proporsi terhadap pengeluaran pembangunan negara hanya 2,6%. Lain halnya pada tahun 1975, di mana subsidi pupuk yang diberikan secara nominal tidak terlalu besar namun proporsi terhadap pengeluaran pembangunan negara sebesar 25,3%, hal ini bisa dipahami ketika pada tahun 1980-an, Indonesia sukses melakukan swasembada beras meskipun masih tetap dibarengi dengan impor beras.

Berkurangnya subsidi pupuk dapat menyebabkan kenaikan harga pupuk di pasar, sehingga kemampuan daya beli petani akan menurun. Kebijakan pemerintah mengenai harga pupuk sebenarnya dapat efektif apabila didukung dengan sistem distribusi pupuk yang tepat serta sesuai target utama, yaitu petani dan usaha petani kecil/menengah dengan harga terjangkau.

3.2. Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi Saat Ini

Subsidi harga pupuk yang diberikan kepada petani selama ini bersifat tidak langsung di mana petani membayar harga pupuk di bawah harga pasar. Harga yang dibayar petani tersebut biasa disebut HET. Selisih harga pasar dengan HET adalah subsidi yang diberikan langsung kepada produsen pupuk.

Menurut Nizwar Syafa'at, HET pupuk tidak efektif.⁷ Ketidakefektifan HET menyebabkan petani sangat dirugikan karena harus membayar harga pupuk lebih tinggi dari HET. Selain petani, kerugian juga dialami pemerintah. Subsidi dianggap program yang tidak berhasil karena tidak dapat mengangkat pendapatan petani hal ini menyebabkan kredibilitas pemerintah dimata petani semakin menurun. Satu-satunya yang tidak dirugikan dalam ketidakefektifan HET adalah produsen pupuk, karena produsen masih memperoleh keuntungan normal sesuai negosiasi yang disepakati dengan pemerintah. Oleh karena itu saat ini sedang diujicobakan di sepuluh provinsi terkait perubahan sistem subsidi pupuk yang diharapkan benar-benar bisa diterima petani yang memang berhak mendapatkan. Kesepuluh provinsi adalah Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Selatan, dan Sulawesi Selatan.

Sistem distribusi pupuk bersubsidi saat ini bersifat terbuka dan pasif. Yang dimaksud pasif adalah penyaluran pupuk bersubsidi dilakukan oleh produsen mulai dari tingkat pengecer yang selanjutnya dijual dipasar secara pasif dalam arti siapa pun dapat membeli pupuk dengan cara mendatangi kios pengecer yang berlokasi di kecamatan atau desa. Sistem distribusi seperti ini dapat menyebabkan kelangkaan pasokan pupuk. Ketersediaan pasokan pupuk bersubsidi sering lebih kecil daripada kebutuhan petani. Dengan demikian hal ini akan semakin memicu terjadinya peningkatan harga pupuk bersubsidi. Dalam situasi seperti ini akibatnya tingkat penggunaan pupuk di tingkat usaha petani menurun yang selanjutnya menurunkan kuantitas produksi pertanian.

7 Syafa'at, Nizwar. 2006. *Analisis Besaran Subsidi Pupuk dan Pola Distribusinya*. Laporan Penelitian. Pusat Analisis Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian Badan Penelitian Dan Pengembangan Pertanian. Bogor.

3.3. Pengaruh Subsidi Harga Pupuk Terhadap Pendapatan Petani

Kurangnya pengawasan dan sanksi bagi para diskriminasi harga yang diterapkan antara subsektor tanaman pangan dan nonpangan, membuka peluang terjadinya aliran pupuk dari subsektor tanaman pangan ke subsektor nonpangan dan juga kecenderungan untuk diekspor. Keadaan ini dapat terlihat dari terjadinya kelangkaan pupuk di sektor tanaman pangan dan peningkatan harga pupuk di pasaran. Keadaan ini pula yang mendorong pemerintah menghapuskan subsidi pupuk pada tahun 1999 di semua sektor agar harga pupuk sesuai kekuatan pasar.

Secara teoritis semua subsidi yang diberikan pemerintah tidak hanya didasarkan pada kebutuhan, tetapi juga oleh kapasitas potensialnya.⁸ Dalam pelaksanaannya pemberian subsidi sering terjadi penyimpangan yang pada umumnya disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintah dalam menerapkan kebijakan yang dikeluarkannya.

Dalam hal subsidi harga pupuk, subsidi seharusnya diberikan kepada petani padi dan palawija, agar bahan pokok dapat dijangkau oleh masyarakat secara umum, serta kepada petani tradisional meskipun tujuan hasil pertaniannya untuk diekspor. Dengan demikian, subsidi tersebut dapat dinikmati oleh yang berhak menerimanya dan sekaligus meningkatkan ekspor hasil pertanian dari petani tradisional.

Dari SAM berukuran 44X44 didapatkan *multiplier* seperti pada Tabel 3 berikut ini:

Tabel 3. Analisis *Multiplier* SAM Tahun 2005

Sektor Produksi	Faktor Produksi				Instansi							
	Tenaga kerja buruh pertanian	Tenaga kerja pertanian	Tenaga kerja non pertanian	Modal	Rumah tangga					Perusahaan	Pemerintahan	
					Buruh pertanian	Petani <0.5 Ha	Petani 0.5 to 1 Ha	Petani > 1 Ha	Nonpetani perkotaan dan pedesaan			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Padi	12	0.14032	0.48931	0.01143	0.07290	0.06696	0.14935	0.09043	0.07134	0.29094	0.05011	0.03853
Jagung	13	0.14490	0.58954	0.00533	0.15833	0.07533	0.18765	0.10176	0.09093	0.36035	0.10952	0.06665
Pertanian tanaman pangan lainnya	14	0.11945	0.67105	0.00534	0.16892	0.07109	0.21033	0.11493	0.10246	0.37797	0.11612	0.07074
Pertanian perikanan	15	0.22624	0.31317	0.00345	0.18052	0.09014	0.11376	0.05863	0.05387	0.24610	0.13303	0.07313
Pelaksanaan	16	0.00727	0.06239	0.07795	0.32578	0.04186	0.03625	0.01808	0.01983	0.20091	0.22609	0.10122
Sektor alam lainnya	17	0.00912	0.00455	0.12647	0.27177	0.01139	0.01582	0.00745	0.00994	0.21755	0.19662	0.04447
Industri bahan kimia: pemurnian, karet, dll	18	-	-	0.10092	0.19779	0.00514	0.01040	0.00486	0.00675	0.16001	0.13695	0.06147
Industri bahan kimia: pupuk	19	-	-	0.14112	0.27684	0.00660	0.01455	0.00661	0.00645	0.22387	0.19030	0.08604
Litrib, gas dan air bersih	20	-	-	0.32764	0.27145	0.00963	0.01974	0.00802	0.01042	0.38481	0.15910	0.08043

Sumber: diolah

Dalam Tabel 3 dapat terlihat bahwa penerimaan rumah tangga nonpetani perkotaan dan pedesaan mempunyai *multiplier* paling besar terhadap semua

8. Hidayat, T. 1991. *The Construction of A Two Region Social Accounting Matrix for Indonesia*. Cornell University. Ithaca.

sektor produksi. Hal ini menjadi jelas bahwa apabila terdapat injeksi eksternal misalnya pemberian subsidi pupuk maka penerimaan rumah tangga yang mempunyai kenaikan terbesar justru bukan para petani.

Tabel 4. Analisis *Multiplier* SAM tahun 2005

Sektor Produksi		Multiplier nilai tambah	Multiplier pendapatan rumah tangga	Multiplier penerimaan pemerintah
Padi	12	0,693971628	0,658619807	0,038526153
Jagung	13	0,899094572	0,81601608	0,066652121
Pertanian tanaman pangan lainnya	14	0,964771661	0,876772691	0,07073995
Pertanian perkebunan	15	0,766377188	0,66260652	0,073129633
Peternakan	16	0,50739	0,32293	0,10122
Sektor alam lainnya	17	0,41391	0,26216	0,08447
Industri bahan kimia: pemurnian, karet, dll	18	0,29860	0,18816	0,06147
Industri bahan kimia: pupuk	19	0,41796	0,26338	0,08604
Listrik, gas dan air bersih	20	0,55909	0,43242	0,08045

Sumber: diolah

Dalam Tabel 4 dapat dijelaskan bahwa sektor ekonomi yang paling besar menciptakan nilai tambah adalah sektor pertanian tanaman pangan lainnya sebesar 0,96477. Jika ada stimulus ekonomi pada neraca eksogen sektor pertanian tanaman pangan lainnya sebesar Rp.1, akan memberi dampak terhadap kenaikan penerimaan regional sebesar 0,96477. Sedangkan sektor ekonomi yang paling besar menciptakan *multiplier* rumah tangga adalah sektor pertanian tanaman pangan lainnya sebesar 0,87677. jika ada stimulus ekonomi pada neraca eksogen sektor pertanian tanaman pangan lainnya sebesar Rp.1, akan memberi dampak terhadap kenaikan pendapatan rumah tangga sebesar 0,87677. Sektor industri bahan kimia: pupuk paling banyak memberikan kontribusi terhadap kenaikan penerimaan pemerintah. Jika neraca eksogen sektor industri bahan kimia: pupuk diinjeksi sebesar Rp.1, hasilnya mampu memberi dampak terhadap pertambahan penerimaan pemerintah sebanyak Rp. 0,08604.

Dalam Tabel 5 dapat dilihat dampak dari subsidi pupuk terhadap pendapatan rumah tangga. Dalam skenario 1 apabila pemerintah menurunkan subsidi pupuk sebesar Rp.1 miliar, skenario 2 jika pemerintah memberikan subsidi pupuk kepada rumah tangga petani pekerja, petani dengan lahan <0.5 Ha, dan petani dengan lahan 0.5-1 Ha. Serta skenario 3 jika pemerintah

mengalihkan subsidi pupuk Rp.1 miliar dari sektor produksi kepada rumah tangga para petani pekerja, petani dengan lahan <0.5 Ha, dan petani dengan lahan 0.5-1 Ha.

Tabel 5. Hasil Analisis Subsidi pupuk terhadap Pendapatan Rumah Tangga

		skenario 1	skenario 2	skenario 3
Rumah tangga	Buruh pertanian	(0,0086)	0,3350	0,3264
	Petani <0.5 Ha	(0,0146)	0,3340	0,3194
	Petani 0.5 to 1 Ha	(0,0068)	0,3335	0,3267
	Petani > 1 Ha	(0,0094)	0,0001	(0,0093)
	Nonpetani perkotaan dan pedesaan	(0,2240)	0,0052	(0,2187)
Perusahaan		(0,1903)	-	(0,1903)
Pemerintahan		(0,0860)	0,0160	(0,0701)

Sumber : diolah

Tabel 5 menunjukkan bahwa penurunan subsidi pupuk Rp.1 miliar pada skenario 1 akan cenderung menurunkan pendapatan rumah tangga pada umumnya, dampak terbesar pada rumah tangga nonpetani perkotaan dan pedesaan diikuti pendapatan perusahaan yang pada akhirnya menurunkan pendapatan pemerintah cukup signifikan.

Untuk skenario 2 jika subsidi diberikan kepada rumah tangga petani maka terlihat bahwa pendapatan mereka akan meningkat signifikan. Pemberian subsidi dapat dinilai tepat sasaran. Selain itu pula peningkatan pendapatan rumah tangga petani akan meningkatkan pendapatan pemerintah meskipun tidak terlalu besar. Sedangkan jika terjadi pengalihan subsidi seperti skenario 3, pendapatan rumah tangga petani akan meningkat namun rumah tangga nonpetani perkotaan dan pedesaan, perusahaan dan pemerintah akan terjadi penurunan pendapatan yang cukup signifikan.

IV. PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan analisa dari penelitian ini, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan. *Pertama*, dengan semakin menurunnya produktivitas lahan akibat harga pupuk yang semakin tinggi, semakin sedikitnya waktu yang digunakan rumah tangga petani untuk usahatani, serta pupuk yang tidak terdistribusi dengan baik semakin menekan produktivitas bahan pangan secara nasional. Penghapusan subsidi secara langsung akan menyebabkan peningkatan beban

ongkos produksi yang cukup besar bagi petani kecil yang merupakan produsen pangan terbesar, sehingga mereka menjadi enggan membeli pupuk, terutama pupuk impor. Tindakan petani tersebut akan menurunkan produksi secara umum.

Kedua, Kebijakan subsidi tidak mendorong kontinuitas peningkatan produksi secara umum. Kemudahan yang diberikan pada akhirnya akan menyebabkan ketergantungan yang memberikan efek negatif pada kontinuitas peningkatan produksi yang diinginkan. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengambil kebijakan baru yang dapat membantu petani agar tidak membebankan APBN dan tentunya efektif penerapannya.

Ketiga, Walaupun terlihat subsidi masih dibutuhkan petani, peningkatan pendapatan terbesar ternyata bukan dari sektor pertanian sehingga tidak banyak meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani secara umum.

4.2. Implikasi Kebijakan

Kebijakan subsidi pupuk yang selama ini diterapkan telah menimbulkan beberapa masalah seperti distribusi yang tidak adil dan tidak tepat sasaran, dualisme pasar, penggunaan pupuk yang berlebihan, biaya subsidi lebih besar dari manfaat, serta menghambat pengembangan industri pupuk nasional. Di sisi lain, subsidi pupuk memberi dampak positif dalam meningkatkan modal petani, mendorong adopsi teknologi, serta meningkatkan produktivitas dan pendapatan petani. Terkait dengan dualisme tersebut, dua pilihan kebijakan diusulkan. Pilihan *pertama* adalah melanjutkan kebijakan subsidi pupuk dengan memperbaiki perencanaan, pemantauan, sistem distribusi, dan pemberdayaan penyuluh lapangan.

Pilihan *kedua*, pemerintah perlu mengganti kebijakan tersebut dengan kebijakan lain yang lebih efektif. Kebijakan pengganti dapat berupa subsidi benih unggul, subsidi kredit, perbaikan dan pemeliharaan saluran irigasi, subsidi alat mesin pertanian, perbaikan pemasaran, dan pemberdayaan penyuluh lapangan. Dalam pelaksanaannya, pemerintah dapat memilih salah satu kelompok kebijakan atau mengombinasikan kedua kelompok kebijakan tersebut sesuai dengan ketersediaan anggaran dan tingkat efektivitas pencapaian sasaran yang diinginkan.

Disamping itu, kebijakan penting lainnya, antara lain peningkatan pendidikan petani khususnya petani desa serta peningkatan fasilitas pertanian di antaranya transportasi untuk pemasaran, pengolahan dan informasi pertanian yang selalu terkini. Dengan pendidikan yang memadai para petani dapat meningkatkan kuantitas dan kualitas pertaniannya, yang pada akhirnya meningkatkan pendapatan mereka secara riil melalui harga output yang lebih tinggi. Pemerintah juga harus memberikan kemudahan agar petani memperoleh pupuk bersubsidi melalui KUD dan perpanjangannya di daerah. Hal ini dilakukan dalam rangka menjaga agar harga pupuk tetap terjangkau terutama di daerah terpencil sehingga biaya distribusi dapat ditekan.

Pemerintah juga harus cermat memikirkan dampak apabila subsidi pupuk dikurangi. Pengurangan subsidi pupuk dapat dilakukan secara perlahan dengan tidak mengurangi besaran subsidi secara signifikan namun melalui proses jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Daryanto, Arief. 2010. *Analisis Input Output & Social Accounting Matrix untuk Pembangunan Daerah*. IPB Press. Bogor.
- M. Suparmoko. 2003. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*. Edisi ke 5. BPFE. Yogyakarta.
- Spencer, Milton H., and Amos, Orley M. Jr. 1993. *Contemporary Economics*. Worth Publishers, New York.
- Thorbecke, 1988. *The Social Accounting Matrix And Consistency Type*. The World Bank, Washington, D.C.

Jurnal

- Herman, et.al. 2005. *Kajian Sistem Distribusi Pupuk Bersubsidi*. Laporan Penelitian. Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan. Jakarta.
- Hidayat, T. 1991. *The Construction of A Two Region Social Accounting Matrix for Indonesia*. Cornell University. Ithaca.
- Syafa'at, Nizwar, et.al. 2007. *Kaji Ulang Sistem Subsidi Dan Distribusi Pupuk*. Pusat Analisis Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian Badan Penelitian Dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian.
- Rachman, D. 2003. *Evaluasi Kebijakan Subsidi Pupuk*. Pusat Analisis Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian.
- Syafa'at, Nizwar. 2006. *Analisis Besaran Subsidi Pupuk dan Pola Distribusinya*. Laporan Penelitian. Pusat Analisis Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian Badan Penelitian Dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Vijay Paul Sharma, Hrima Thaker. *Fertilizer Subsidy In India: Who Are The Beneficiaries?* Indian Institute Of Management. Ahmedabad. India.

Wayan R. Susila. 2010. *Kebijakan Subsidi Pupuk: Ditinjau Kembali*. Litbang Pertanian.

World Bank. 2008. *Indonesia Agriculture Public Spending And Growth, Policy Note*. Indonesia Agriculture Public Expenditure Review, The World Bank. Jakarta.

World Bank. 2008. *“World Development Report 2008: Agriculture For Development”*. World Bank, Washington, D.C.

Undang-Undang

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2010 tentang **Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara** tahun anggaran 2011.

Peraturan Menteri Pertanian No 50/Permentan/SR130/11/2009 tentang **Kebutuhan dan HET pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian untuk tahun anggaran 2010**.

BAGIAN KEDELAPAN

URGENSI SUBSIDI PERIKANAN
DI INDONESIA

Oleh Galuh Prila Dewi

URGENSI SUBSIDI PERIKANAN DI INDONESIA

Galuh Prila Dewi¹

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia karena mempunyai luas laut dan jumlah pulau yang besar. Panjang pantai Indonesia mencapai 95.181 km dengan luas wilayah laut 5,4 juta km², mendominasi total luas teritorial Indonesia sebesar 7,1 juta km². Potensi tersebut menempatkan Indonesia sebagai negara yang dikaruniai sumber daya kelautan termasuk kekayaan keanekaragaman hayati dan non-hayati kelautan terbesar. Potensi tersebut diklasifikasikan menjadi sumber daya alam terbarukan (*renewable resources*), seperti sumber daya perikanan (perikanan tangkap dan budidaya), mangrove, terumbu karang, padang lamun, energi gelombang, pasang surut, angin, dan OTEC (*Ocean Thermal Energy Conversion*); dan sumber daya tidak terbarukan (*non-renewable resources*), seperti sumber daya minyak dan gas bumi dan berbagai jenis mineral. Selain itu terdapat potensi pengembangan untuk perikanan tangkap di perairan umum seluas 54 juta hektar dengan potensi produksi 0,9 juta ton/tahun dan budidaya laut. Budidaya laut terdiri atas budidaya ikan (antara lain kakap, kerapu, dan gobia), moluska (kekerangan, mutiara, dan teripang), dan rumput laut, budidaya air payau (tambak) yang potensi lahan pengembangannya mencapai sekitar 913.000 ha, budidaya air

¹ Penulis adalah calon peneliti bidang ekonomi dan kebijakan publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI dengan email galuhpriladewi@yahoo.com.

tawar terdiri atas perairan umum (danau, waduk, sungai, dan rawa), kolam air tawar dan mina padi sawah, serta bioteknologi kelautan.

Pengembangan potensi perikanan ini telah melekat dan membudidaya di Indonesia. Dalam perkembangannya, pembangunan sektor perikanan dan kelautan dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tiga pilar pembangunan, yaitu *pro-poor* (pengentasan kemiskinan), *pro-job* (penyerapan tenaga kerja), dan *pro-growth* (pertumbuhan). Indikator makro kinerja hasil pembangunan kelautan dan perikanan selama lima tahun terakhir, yaitu Produk Domestik Bruto (PDB) sektor perikanan memegang peranan strategis dalam memberikan kontribusi bukan hanya untuk PDB kelompok pertanian secara umum, tetapi juga pada PDB nasional. Sampai dengan triwulan kedua tahun 2009, PDB perikanan mencapai Rp 83,15 triliun atau memberikan kontribusi 3,4% terhadap PDB tanpa migas dan 3,1% terhadap PDB nasional. Apabila dilihat berdasarkan harga konstan, pertumbuhan perikanan mencapai 5,74% per tahun yang lebih tinggi dari pertumbuhan PDB kelompok pertanian yang tumbuh 3,57% per tahun.²

Produksi perikanan tahun 2008 yang berasal dari kegiatan penangkapan dan budidaya mencapai 9,05 juta ton. Laju pertumbuhan produksi perikanan nasional sejak tahun 2005-2009 mencapai 10,02% per tahun, di mana pertumbuhan budidaya sebesar 21,93%, lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan perikanan tangkap yang hanya sebesar 2,95%. Selain memberikan kontribusi pada PDB dan mengalami peningkatan produksi, sektor kelautan dan perikanan juga menyerap tenaga kerja mencapai 6,43 juta orang pada tahun 2009, yang berarti mengalami peningkatan sebesar 3,41% dibandingkan tahun 2005.³

Sejak Pembangunan Lima Tahun (Pelita I), upaya untuk mendorong pemanfaatan potensi ikan terus dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan moneter (kredit dengan suku bunga rendah) dan kebijakan fiskal (subsidi dan pajak). Di Indonesia, subsidi merupakan instrumen kebijakan fiskal yang digunakan pemerintah dalam mendorong pertumbuhan pembangunan. Intervensi pemerintah melalui pemberian subsidi di sektor perikanan dipandang mampu mendorong peningkatan pendapatan dan devisa, menjamin keterse-

2. Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2010. *Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan 2010-2014*. Kementerian Kelautan dan Perikanan. Jakarta. hal 1.

3. *Ibid.*, hal 6.

diaan pangan dan lapangan kerja, serta akan dapat menjamin ketersediaan bahan baku industri perikanan domestik. Subsidi saat ini bukan lagi sebagai isu domestik tetapi telah menjadi isu penting dalam hubungan antar-negara. Subsidi itu merupakan kebijakan fiskal masa lalu, ketika kelesuan ekonomi melanda Amerika Serikat (AS) dan negara-negara Eropa. Di AS, subsidi diberikan pada sektor pertanian untuk menghadapi pasar yang stagnan karena depresi ekonomi. Di Eropa, subsidi mulai diberikan pada sektor pertanian setelah perang dunia kedua. Ketika perekonomian dunia membaik, ternyata subsidi itu tetap dipertahankan oleh negara-negara tersebut.⁴

Kebijakan subsidi yang dilakukan pemerintah selalu menimbulkan pendapat pro dan kontra. Ada kalangan yang berpendapat bahwa subsidi itu tidak sehat sehingga berapapun besarnya, subsidi harus dihapuskan dari APBN. Sementara pihak lain berpendapat bahwa subsidi masih diperlukan bagi kelangsungan usaha kecil dan mengatasi masalah kegagalan pasar.

1.2. Perumusan Masalah

Subsidi perikanan yang sudah dilakukan sejak Pelita I bertujuan untuk menjaga stabilitas harga, membantu masyarakat kurang mampu dan usaha kecil dan menengah dalam memenuhi sebagian kebutuhannya serta membantu BUMN yang melaksanakan tugas pelayanan umum. Jumlah subsidi yang diberikan pemerintah untuk usaha perikanan tidak kecil dan pada saat ini negara-negara maju cenderung beranggapan bahwa subsidi perikanan mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan menimbulkan dampak serius terhadap tekanan cadangan ikan.

Pada Deklarasi Paracas di Peru yang merupakan sebuah forum menteri kelautan dan perikanan kawasan Asia Pasifik yang tergabung dalam forum *Asia Pacific Economic Co-operation* (APEC), pemerintah memutuskan untuk tetap memberikan subsidi perikanan bagi nelayan berskala kecil meskipun hal tersebut sempat mendapat pertentangan dari negara-negara maju. Sedemikian peliknya masalah subsidi perikanan ini baik di kalangan domestik maupun internasional, kiranya menarik untuk mengetahui apakah pemberian subsidi perikanan bagi nelayan sudah tepat pada waktunya dan apakah jenis subsidi yang paling tepat bagi nelayan di Indonesia.

⁴ Zulham, A. 2005. *Implikasi Kebijakan Subsidi Perikanan Pada Pengembangan Perikanan Tangkap*. Institut Pertanian Bogor. http://iirc.ipb.ac.id/jspui/bitstream/123456789/41019/3/Bab%20II_2005azu.pdf. diakses tanggal 4 November 2010. hal 24.

1.3. Tujuan Penulisan

Berkaitan dengan permasalahan tersebut, tulisan ini bertujuan untuk mengetahui apakah pemberian subsidi perikanan sudah tepat baik waktu dan jenis subsidinya serta mengetahui dampak pemberian subsidi bagi keberlangsungan dan perkembangan sektor perikanan di Indonesia. Di samping itu, tulisan ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk penyempurnaan kebijakan dan strategi serta program pembangunan perikanan di masa yang akan datang.

II. LANDASAN TEORI

2.1. Definisi Subsidi

Subsidi secara harafiah didefinisikan sebagai dana publik yang dialokasikan kepada kelompok masyarakat tertentu dan kewenangan kebijakannya berada pada pemerintah. Definisi tersebut searah dengan batasan *World Trade Organization* (WTO), yaitu transfer dana berasal dari pemerintah dan benefit ekonomi karena kebijakan pemerintah. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (output).⁵ Pengertian lain dari subsidi adalah pemberian pemerintah kepada para produsen dengan maksud meringankan beban pengeluaran (biaya operasional) produsen. Dampak dari subsidi adalah keseimbangan pasar.⁶

Subsidi dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu subsidi dalam bentuk uang (*cash transfer*) dan subsidi dalam bentuk barang atau subsidi in natura (*in kind subsidy*).⁷ Keunggulan subsidi yang diberikan dalam bentuk uang adalah lebih murah bagi pemerintah daripada subsidi yang diberikan dalam bentuk penurunan harga dan memberikan kebebasan dalam membelanjakannya. Subsidi dalam bentuk barang memberikan beberapa pengaruh, yaitu mengurangi jumlah pembelian untuk barang yang disubsidi tapi konsumsi total bertambah, tidak mengubah konsumsi total, konsumsi menjadi terlalu tinggi, dan konsumsi menjadi terlalu rendah.

Isu subsidi perikanan pertama kali digulirkan oleh *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) setelah lembaga ini berhasil me-

5 Spencer, H.M dan Amos, O.M Jr. 1993. *Contemporary Economics*. Edisi ke-8. Worth Publishers, New York, hal 464.

6 Sugiarto, dkk. 2007. *Ekonomi Mikro Sebuah Kajian Komprehensif*. Cetakan Keempat. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

7 Suparmoko, M. 2003. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*. Edisi ke-5. BPFE, hal 34.

rumuskan batasan subsidi pertanian pada tahun 1980-an. Diskusi tentang subsidi perikanan terbagi dalam dua kategori: pertama, mencakup bahasan tentang kebijakan dan kedua mengarah pada aspek ilmiah. Diskusi mengenai kebijakan subsidi secara reguler dilakukan dalam forum *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC), WTO (terutama pada *Commission on Trade and Environment*), *United Nations Environment Programme* (UNEP), OECD, *Food and Agriculture Organization* (FAO), *Greenpeace*, dan *World Wildlife Fund* (WWF). Sedangkan diskusi mengenai aspek ilmiah tentang subsidi perikanan tersebut dilakukan pakar dalam berbagai seminar dan melalui artikel dalam jurnal internasional.⁸

Dampak subsidi perikanan dapat dibagi menjadi dua, yaitu: pertama, dampak terhadap distribusi pendapatan dan kedua, dampak terhadap pengelolaan dan kelestarian sumberdaya. Berdasarkan teori ekonomi, subsidi berperan dalam distribusi pendapatan, karena secara temporer penerima subsidi akan “better off” sebaliknya yang membiayai subsidi akan “worse off”. Fenomena inilah yang mendorong pemerintah melaksanakan kebijakan subsidi agar tercapai keadilan. Dampak subsidi terhadap pengelolaan sumberdaya ada dua, yaitu *good subsidies* yang merupakan subsidi yang mampu mengendalikan *effort* sehingga mendorong kelestarian sumberdaya dan *bad subsidies* yang cenderung tidak mendorong kelestarian sumberdaya.⁹

Subsidi perikanan dapat didefinisikan sebagai program pemerintah yang potensial yang mendorong nelayan untuk dapat meningkatkan keuntungan. Batasan subsidi perikanan di setiap negara berbeda-beda disesuaikan dengan kebijakan dari masing-masing negara.

2.2. Klasifikasi Subsidi Perikanan

Substansi dari kebijakan subsidi hendaknya mengikuti kaidah-kaidah di dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (ASCM) yang terdapat dalam dokumen WTO (1999). Dengan mengikuti ASCM, subsidi perikanan dapat dikategorikan dalam tiga kelompok, yaitu:

8 Kesteven G.L. 1973. *Manual of Fisheries Science An Introduction Fisheries Sciences*. Part 1. FAO Fish. Tech. Paper No.118.

9 Milazzo, M. 1998. *Subsidies in World of Fisheries a Reexamination*. WB. Tech. Papers No. 406. WB.

1. *prohibited subsidies*

Subsidi yang dilarang karena dapat meningkatkan kapasitas tangkap dan mendistorsi perekonomian negara lain. Jenis subsidi ini meliputi: subsidi ekspor, subsidi yang mendorong kapal penangkap ikan domestik menangkap ikan pada negara tetangga.

2. *actinable subsidies*

Jenis subsidi yang diperbolehkan selama tidak ada negara lain yang dirugikan karena kebijakan tersebut. Subsidi ini diharapkan dapat mendorong penurunan kapasitas tangkap, dan mengatasi masalah sosial ekonomi masyarakat nelayan karena kebijakan restrukturisasi pada sektor perikanan. Subsidi jenis ini meliputi: subsidi harga dan pemasaran, bantuan modal dan infrastruktur perikanan, penyempurnaan kualitas produk, penyempurnaan teknik penangkapan ikan, subsidi untuk membantu nelayan karena bencana alam, atau yang terkait dengan pemulihan stok sumberdaya.

3. *non-actionable subsidies*

Subsidi yang tidak termasuk dalam dua kategori di atas. Jenis subsidi ini, misalnya program asuransi untuk nelayan, asistensi pada nelayan dan kegiatan penelitian.

2.3. Dampak Subsidi Perikanan di Negara Lain

Subsidi perikanan merupakan bagian kebijakan negara-negara berkembang dan negara maju. Sri-Lanka yang merupakan salah satu contoh negara berkembang, secara eksplisist mengalokasikan anggaran subsidi, yang digunakan untuk membiayai faktor produksi nelayan perikanan pantai, terutama pembelian kapal, mesin, dan alat tangkap. Subsidi tersebut juga dialokasikan untuk pelatihan nelayan. Pada tingkat internasional, subsidi perikanan mulai mendapat perhatian setelah diratifikasi *United Nation Covention on the Law of the Sea* (UNCLOS) oleh negara-negara pantai. Ketika UNCLOS disiapkan, negara-negara maju yang disebut *Distant Water Fishing Nations* (DWFs) seperti Perancis, Belanda, Portugal, Spanyol, Cina, Korea, Jepang, dan Rusia mendesak PBB agar armada mereka diberi akses menangkap ikan pada perairan ZEE negara-negara pantai, karena negara pantai tersebut tidak mampu memanfaatkan potensi ikan pada perairan tersebut. Banyak pihak meragukan manfaat yang diperoleh negara pantai dengan adanya armada DWFs yang

beroperasi pada perairan mereka, apalagi armada DWFs itu disubsidi oleh negara-negara tersebut.¹⁰ Pada tahun 2000, MRAG¹¹ mempelajari dampak beroperasinya kapal penangkapan ikan DWFs yang disubsidi pada perairan negara-negara pantai. Hasil studi menunjukkan:¹²

- di Mauritania terjadinya pengurangan sumberdaya perikanan, hal ini ditunjukkan oleh berkurangnya keragaman spesies ikan tertentu, karena penangkapan cumi dan udang semakin tidak terkendali.
- komitmen DWFs terhadap pengembangan perikanan negara pantai tersebut sangat rendah.
- pengaruhnya terhadap penyerapan tenaga kerja sangat bervariasi. Penyerapan tenaga kerja yang relatif baik terdapat pada negara pantai yang mempunyai fasilitas pendaratan dan distribusi ikan yang sangat baik, sedangkan negara pantai yang tidak mempunyai fasilitas tersebut kehadiran armada DWFs pada perairan ZEE, mereka tidak memberikan kontribusi apapun terhadap lapangan kerja, dan meningkatnya konflik antara armada perikanan negara pantai dengan armada DWFs, karena kedua armada tersebut menangkap ikan dengan jenis yang sama dan konflik antara armada DWFs sering melakukan dumping harga ketika menjual ikan, sehingga merugikan armada perikanan negara pantai.

Dari pengalaman di atas, pemberian izin kapal penangkapan ikan bersubsidi tanpa didasarkan pada standar akuntabilitas yang baik dan jelas akan melemahkan pengelolaan sumber daya perikanan dan tidak memberikan manfaat optimal pada perekonomian masyarakat negara pantai. Penelitian lain menunjukkan bahwa pemberian subsidi pada sektor perikanan yang mengabaikan partisipasi kelompok dapat menimbulkan dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan yang mengancam keberadaan sektor perikanan. Hal ini terjadi pada armada perikanan Thailand di mana hasil tangkapan nelayan di perairan mereka terus menurun. Fenomena ini diduga merupakan salah satu faktor pendorong yang menyebabkan armada perikanan Thailand melakukan *illegal fishing* pada beberapa wilayah penangkapan ikan di Indone-

10 Munro, G.R. 1989. *The Pacific Islands, the Law of the Sea and Pacific Tropical Tuna. Economics of Fishery Management in the Pacific Islands Region*. ACIAR Proceedings. No. 26

11 Konsultan Internasional Perikanan dan sumber daya air.

12 MRAG. 2000. *Summary Review of the Impacts of Fisheries Subsidies on Developing Countries*. DfD policy Research Programme Project.

sia.¹³ Besarnya pengaruh subsidi ini mendorong MRAG menyusun tipologi subsidi dalam sektor perikanan, sesuai dengan sifat kepemilikan sumberdaya yang *common property*. Tipologi subsidi perikanan dapat dilihat pada tabel berikut:¹⁴

Tabel 1. Tipologi Subsidi Perikanan

Kategori Subsidi	Jenis Subsidi	Sasaran Subsidi
Bantuan Keuangan Langsung	Subsidi Input	BBM untuk armada perikanan
	Subsidi Modal	Bantuan kapital, bantuan keuangan khusus dan pelatihan
Bantuan Keuangan Tidak Langsung	Subsidi Infrastruktur	Fasilitas pelabuhan, transportasi, pengolahan dan penyimpanan
	Subsidi Regional	Bantuan keuangan untuk wilayah tertinggal
Subsidi Lingkungan (sumberdaya)	Tidak dikenakan pungutan penangkapan ikan	Tidak diberlakukan kuota dan pungutan terhadap armada perikanan.
	Subsidi untuk mengatasi pelanggaran	Pembelian alat tangkap yang merusak lingkungan
Subsidi Harga	Harga output domestik	Jaminan harga, jaminan pembelian
	Subsidi ekspor	Dukungan harga untuk ekspor hasil perikanan
Kendala perdagangan	Pembatasan Perdagangan	Tarif impor, kuota impor
	Kendala non tarif	Standarisasi kebersihan produk; sertifikasi ekolabeling
Asistensi armada DWFs	Perjanjian bilateral menangkap ikan	Kompensasi kesepakatan perjanjian penangkapan ikan
	Usaha patungan	Penyediaan anggaran untuk armada domestik yang berpatungan dengan armada asing

Sumber: MRAG, 2000

2.4. Kebijakan Subsidi Perikanan di Beberapa Negara

Subsidi perikanan dapat mengganggu keseimbangan sumberdaya perikanan jika subsidi yang diberikan pada sektor perikanan dimanfaatkan nelayan untuk memperbesar kapasitas penangkapan ikan. Namun subsidi perikanan ini merupakan salah satu kebijakan yang dipilih pemerintah untuk mencapai sasaran pembangunan.

Kebijakan subsidi perikanan di beberapa negara lain dapat dilihat pada tabel berikut:¹⁵

¹³ Armen Zulhami, *op.cit.*, hal 20

¹⁴ MRAG, *op.cit.*

¹⁵ Tietze, U.J.Parado, J.M.Le Ry, and R.Lasch. 2001. *Techno-economic Performance of Marine Capture Fisheries*. FAO fish. Tech. Paper. No 421.

Tabel 2. Kebijakan subsidi di beberapa negara

Negara	Tujuan	Sasaran Subsidi	Jenis Subsidi
China	Melindungi sumberdaya domestik agar tercapai "zero-growth" armada perikanan tangkap.	Mendorong pembangunan kapal fiberglass. Mendorong penangkapan ikan di laut lepas.	Subsidi modal (capital)
Korea Selatan	Melindungi sumberdaya perikanan domestik.	Melaksanakan "fishing vessel buy back program. Mendorong penangkapan ikan di laut lepas".	Subsidi harga output. Subsidi input dan subsidi modal.
Thailand	Memulihkan potensi ikan di teluk Thailand	Memnerikan subsidi solar hanya pada 5000 kapal ikan yang terdaftar.	Subsidi input
India	Meningkatkan produksi dan pendapatan	Membeli alat tangkap, motor tempel untuk nelayan tradisional, mendorong kapal penangkap ikan beroperasi di dalam laut.	Subsidi input, subsidi modal, dan subsidi ekspor
Perancis	Modernisasi armada perikanan	Membangun armada distant water fishing	Subsidi modal dan subsidi input
Norwegia	Membangun armada perikanan	Mendorong industri perikanan	Subsidi modal, subsidi input
Jerman	Menjaga keseimbangan effort dan potensi ikan	Pembelian kapal ikan bekas, diversifikasi alat tangkap pasif	Subsidi modal dan subsidi input
Kanada	Melindungi potensi ikan Cod di Grant Bank off New Foundland	Armada tangkap ikan cod	Subsidi modal dan subsidi biaya tangkap.

Sumber: Tietze, et.al., 2001.

Dampak subsidi perikanan terhadap keseimbangan sumberdaya mulai disadari pada perikanan *northern prawn fisheries* di Australia pada tahun 1980-an dan pada negara-negara Eropa yang menjalankan kebijakan CAP. Pada dua wilayah perikanan tersebut pemberian subsidi mendorong peningkatan jumlah kapal penangkapan ikan dan menjaga kesinambungan industri perikanan. Kebijakan subsidi tersebut dilaksanakan melalui pembelian lisensi kapal-kapal penangkapan ikan yang beroperasi di perairan tersebut, sehingga akan tercapai pengurangan *effort* penangkapan ikan. Salah satu pengaruh negatif dari kebijakan subsidi adalah mengakibatkan berkurangnya suplai tenaga kerja yang berdampak pada tidak efisiennya pemanfaatan sumberdaya alam yang ada di pedesaan.¹⁶

16 Sahn, D.E and H.Alderman. 1996. *The Effect of Food Subsidies on Labor Supply in Sri Lanka*. Econ. Dev. And Cult. Change. Vol 45(1) Oct. The Univ. Of Chicago Press.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Peran Sektor Perikanan dalam Perekonomian Indonesia

Dalam era globalisasi dan perdagangan bebas, pertumbuhan ekonomi suatu negara dapat diwujudkan jika bangsa tersebut mampu menciptakan sumber pertumbuhan baru dan memelihara atau meningkatkan efisiensi sumber pertumbuhan yang ada. Pertumbuhan ekonomi dalam hal ini mengacu pada produksi barang dan jasa yang berdaya saing tinggi dan dibangun atas keunggulan kompetitif dan komparatif yang berbasiskan sumberdaya alam serta menerapkan pengetahuan dan teknologi. Dengan paradigma tersebut, dengan kekayaan potensi sumberdaya alam yang ada, pembangunan perikanan akan mampu berperan nyata menolong bangsa Indonesia keluar dari krisis ekonomi. Salah satu indikasinya pada saat Indonesia tengah menghadapi krisis ekonomi sepanjang tahun 1997-1998 yang ditandai dengan jatuhnya nilai tukar rupiah terhadap dolar, sub-sektor perikanan justru menampilkan kinerja pertumbuhan yang positif. Pada tahun tersebut ekspor perikanan mencapai US\$ 1,90 milyar dan impor mencapai US\$ 129,41 juta atau terdapat surplus perdagangan mencapai US\$ 1,78 milyar.

Peluang pengembangan investasi di sektor perikanan menunjukkan prospek yang baik. Pembangunan perikanan selama tiga dasawarsa terakhir diposisikan sebagai "pinggiran" (*peripheral sector*) dalam pembangunan ekonomi nasional.¹⁷ Dengan posisi semacam ini sektor perikanan bukan menjadi "arus utama" (*main-stream*) dalam kebijakan pembangunan ekonomi Indonesia. Kondisi ini menjadi ironis mengingat hampir 70% wilayah Indonesia merupakan wilayah pesisir dan lautan dengan potensi ekonomi yang sangat besar serta berada pada posisi geopolitik yang penting, yakni Samudera Pasifik dan Samudera Hindia sebagai kawasan paling dominan dalam percaturan ekonomi dan politik dunia. Perkembangan berikutnya, sektor perikanan berubah dan mampu menunjukkan eksistensinya dalam perekonomian Indonesia, terutama setelah mendapatkan momentum baru dalam rangkaian pembangunan ekonomi di Indonesia, yaitu dengan dibentuknya Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan (DELP) dan terakhir menjadi Departemen

¹⁷ Kusumastanto, T. 2001. Reposisi "Ocean Policy" dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia di Era Otonomi Daerah. Orasi Ilmiah: Guru Besar tetap Bidang Ilmu kebijakan Ekonomi Perikanan dan Kelautan. Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor 21 September 2002. Institut Pertanian Bogor. Bogor. hal 100.

men Kelautan dan Perikanan (DKP). Sejak berdirinya DKP¹⁸, pertumbuhan pembangunan perikanan melaju dengan cukup tinggi. Hal ini antara lain dapat dilihat dari indikator pertumbuhan PDB sektor perikanan sejak tahun 2000 hingga 2004 yang terus meningkat dengan rata-rata kenaikan per tahun sebesar 17,07% dan rata-rata kenaikan PDB perikanan ini secara relatif lebih tinggi dibanding dengan sektor pertanian lainnya bahkan dengan PDB nasional. Penyerapan tenaga kerja sektor kelautan dan perikanan pada tahun 2009 mencapai 6,43 juta orang atau mengalami peningkatan sebesar 3,14% dibandingkan dengan tahun 2005.¹⁹ Peranan sektor perikanan terhadap PDB dapat kita lihat pada tabel berikut:

Tabel 3. PDB Perikanan Berdasarkan Harga Berlaku 2005-2009

Lapangan Usaha -Industrial Origin	Tahun						
	2005	2006	2007	2008	2009		
					I	II	III
Berdasar Harga Berlaku-At Current Price (dalam miliar rupiah)							
Perikanan-Fisheries	59.639,30	74.335,30	97.697,30	136.435,80	40.079,60	43.071,10	45.657,40
Produk Domestik Bruto Total-Gross Domestic Product	2.774.281,10	3.339.216,80	3.949.321,40	4.954.028,90	1.303.528,40	1.375.114,20	1.452.502,20
PDB Tanpa Migas- GDP Without Oil&Gas	2.458.234,30	2.967.040,30	3.532.807,70	4.426.384,70	1.209.167,20	1.276.630,40	1.343.047,90
Persentase PBD Perikanan-Fisheries GDP Sharring							
terhadap PDB Total-To GDP	2,15	2,23	2,47	2,75	3,07	3,13	3,14
Terhadap PDB Tanpa Migas-To GDP without Oil&Gas	2,43	2,51	2,77	3,08	3,31	3,37	3,40

Sumber: Kelautan dan Perikanan Dalam Angka, 2009.

Sektor perikanan juga mampu meningkatkan nilai tukar nelayan dan pembudidaya ikan. Nilai tukar digunakan untuk mempertimbangkan seluruh penerimaan (*revenues*) dan seluruh pengeluaran (*expenditures*) keluarga nelayan maupun pembudidaya ikan. Selain itu, nilai tukar juga digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan secara relatif dan merupakan ukuran kemampuan keluarga nelayan dan pembudidaya ikan untuk

¹⁸ Kini, setelah disahkannya UU no 39 tahun 2008, namanya diganti dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan

¹⁹ Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2010. *Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan 2010-2014*. Jakarta. hal 1-5.

memenuhi kebutuhan subsistennya. Nilai Tukar Nelayan (NTN) hingga Desember 2008 mengalami peningkatan sebesar 4,21% dibandingkan pada awal tahun dan pada bulan Agustus 2009 nilai NTN mencapai 5,44%.²⁰

3.2. Kondisi Nelayan Indonesia

Nelayan merupakan salah satu mata pencaharian yang mendarah daging di negara kita. Luasnya lautan dan pantai sangat mendukung berkembangnya mata pencaharian ini. Nelayan di Indonesia dibedakan berdasar sub-sektor perikanan tangkap yang terdiri atas perikanan tangkap di laut dan perikanan tangkap di perairan umum dan berdasarkan jenis budidaya yang dibedakan atas nelayan budidaya laut, budidaya tambak, budidaya kolam, budidaya karamba, budidaya jaring apung, dan budidaya sawah. Pada tahun 2005-2009, jumlah nelayan di kedua jenis ini mengalami kenaikan. Untuk nelayan sub-sektor perikanan tangkap mengalami kenaikan rata-rata sebesar 1,55%, di mana pada tahun 2005 dan tahun 2009 masing-masing jumlahnya mencapai 2.590.364 orang dan 2.752.490 orang. Sedangkan untuk nelayan yang melakukan budidaya mengalami kenaikan rata-rata sebesar 3,49%. Pada tahun 2005 jumlah totalnya 2.506.614 orang dan menjadi 2.827.005 orang pada tahun 2009.²¹

Produktivitas para nelayan Indonesia hingga saat ini masih tergolong rendah. Hal ini disebabkan oleh penggunaan armada perikanan yang secara nasional masih didominasi oleh kapal berukuran kecil, yaitu perahu tanpa motor, perahu motor tempel dan kapal ikan berukuran 0,5 sampai 3 gross tonnage (GT). Kelemahan dari penggunaan armada kecil, antara lain para nelayan memiliki hari layar yang singkat (*one day fishing*), daya tampung ikan hasil tangkapan yang kecil, kualitas ikan yang kurang terjaga atau tingginya tingkat kehilangan mutu (*losses*). Kondisi seperti ini berakibat pada daya jual yang rendah, sementara biaya produksi terus meningkat. Kondisi seperti ini juga ditambah dengan keterbatasan untuk memanfaatkan dana perbankan, semakin menyulitkan para nelayan untuk keluar dari jerat kemiskinan yang melilit dari tahun ke tahun. Di samping itu, masalah sarana dan prasarana perlu menjadi fokus penyelesaian, khususnya di sentra-sentra usaha dan pe-

²⁰ *Ibid*

²¹ Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2009. *Kelautan dan Perikanan dalam Angka 2009*. Kementerian Kelautan dan Perikanan. Jakarta

labuhan perikanan di daerah yang merupakan pusat kegiatan perikanan bagi para nelayan dan pemasar (pedagang) ikan. Sentra-sentra tersebut merupakan sarana vital untuk distribusi produk secara efisien dan penyedia stok ikan untuk konsumsi masyarakat, dan juga berperan sebagai penyedia informasi pasar.

Sektor perikanan Indonesia sangat ditentukan oleh nelayan yang merupakan pelaku dan bagian dari sistem yang menentukan berhasil atau tidaknya perikanan itu. Sebagian besar nelayan mengalami kesulitan modal baik dalam bentuk uang maupun sarana yang digunakan untuk membudidayakan maupun untuk menangkap ikan. Subsidi pemerintah merupakan salah satu cara yang tepat untuk membantu nelayan dalam mengembangkan dan meningkatkan produktivitas, terutama bagi nelayan kecil dengan modal yang sangat terbatas. Peningkatan produktivitas nelayan akan diikuti dengan peningkatan kontribusi sektor perikanan bagi perekonomian Indonesia.

3.3. Subsidi Perikanan dan Dampaknya di Indonesia

Subsidi perikanan di Indonesia telah diimplementasikan sejak Pelita I sampai sekarang. Periode penting perkembangan perekonomian yang terkait dengan pembangunan perikanan dapat dibagi ke dalam enam periode:²²

Periode 1973-1981, dikenal sebagai periode '*oil boom*'. Selama periode tersebut kebijakan makro ekonomi Indonesia bertumpu pada ekspor minyak mentah. Penerimaan dari '*oil boom*' merupakan pendapatan besar dari negara, namun pendapatan ini ternyata menimbulkan beberapa persoalan, seperti mendorong timbulnya inflasi (*demand pull inflation*) dan mendorong terjadinya dualisme dalam perekonomian. Fluktuasi harga minyak mentah di pasar internasional ternyata menentukan total subsidi BBM yang harus dialokasikan pemerintah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), karena 20-25% kebutuhan BBM dalam negeri tersebut diimpor oleh pemerintah. PDB sektor perikanan atas dasar harga konstan meningkat dari Rp 1,524 milyar pada tahun 1974 (Pelita II) menjadi Rp 1,924 milyar pada tahun 1979 (Pelita III), namun kontribusi sektor perikanan dalam PDB nasional cenderung menurun dari 1,8% pada tahun 1969 (Pelita I) menjadi 1,5% pada tahun 1974 (Pelita II) dan 1,4% pada tahun 1979 (Pelita III).

²² Armen Zulham. *op.cit*, hal 1-6.

Kontribusi sektor perikanan dalam PDB nasional tidak dapat dipisahkan dari pasang surutnya peran perusahaan perikanan. Pada tahun 1961 di berbagai daerah terdapat perusahaan perikanan negara, yang dikelola oleh Badan Pimpinan Umum Perusahaan Perikanan Negara (BPU Perikani). Tahun 1966 BPU Perikani dibubarkan dengan dasar Peraturan Pemerintah (PP) No 1 Tahun 1966, selanjutnya pembentukan BUMN Perikanan didorong berlakunya UU No 9 Tahun 1969 yang mengatur tentang bentuk badan usaha negara. Pada tahun 1972 dilakukan revitalisasi BUMN perikanan dengan tujuan menjadikan BUMN ini menjadi pelopor industri perikanan.

Periode kedua, 1982-1985 dikenal dengan periode *first external shock* dalam perekonomian Indonesia, karena turunnya harga minyak mentah di pasar dunia. Fenomena ini diikuti dengan turunnya harga ekspor komoditas primer karena lesunya perekonomian dunia. Kebijakan ekonomi tetap mengacu pada industri substitusi impor, untuk melindungi industri kapal dalam negeri pemerintah menetapkan berbagai kebijakan non-tarif seperti larangan impor kapal ikan. PDB sektor perikanan berdasarkan harga konstan meningkat dari Rp 2 milyar pada tahun 1982 menjadi lebih dari Rp 3 milyar pada tahun 1985. Kontribusi perikanan terhadap PDB nasional tidak banyak berubah, yaitu sekitar 1,6%.

Periode ketiga 1986-1988, sering disebut periode *second external shock* dalam perekonomian Indonesia, karena harga minyak mentah Indonesia semakin anjlok dan berlanjut dengan merosotnya harga ekspor komoditas primer. Fenomena ini diikuti oleh apresiasi mata uang Yen, sehingga menekan perekonomian Indonesia. Perkembangan ini mendorong pemerintah mengubah kebijakan investasi industri dari industri substitusi impor ke industri promosi ekspor, yang diikuti dengan deregulasi kepabeanan dan impor, serta memberi kemudahan investasi Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Melalui langkah ini pemerintah berharap terjadi perubahan dalam perekonomian dalam negeri, sehingga pemerintah dapat mengurangi dukungan finansial pada BUMN. Pengurangan dukungan finansial ini mendorong BUMN perikanan (sebagai salah satu BUMN penerima subsidi) mulai mengembangkan *social engineering* melalui inovasi Perusahaan Inti Rakyat (PIR). Kontribusi sektor perikanan terhadap PDB nasional masih tetap pada angka 1,6% per tahun.

Periode keempat 1988-1992, merupakan periode pengembangan komoditas non-minyak dan gas (non migas). Tujuannya adalah untuk mendorong pemulihan ekonomi Indonesia. Pada periode ini harga minyak mentah cenderung stabil, namun harga komoditas primer tetap rendah. Pada periode ini BUMN perikanan mulai memperhatikan pengembangan kualitas sumber daya manusia dengan membentuk gugus kendali mutu dalam rangka pengembangan ekspor, dan pasar produk hasil perikanan dikembangkan dalam bentuk *fillet* dan *loin*.

Periode kelima 1993-1996, merupakan periode pengembangan komoditas non-migas. Harga minyak mentah antara Rp 41.800 sampai Rp 46.200 per barrel dan harga komoditas primer relatif stabil, pertumbuhan ekonomi Indonesia berkisar antara 6,5% sampai 7,9% antara tahun 1993-1996. Kebijakan pengembangan komoditas perikanan diarahkan ke pasar bebas. Nilai nominal PDB sektor perikanan meningkat dari Rp 2.813,5 milyar pada tahun 1993 menjadi Rp 6.248 milyar pada tahun 1996.

Periode 1997-sekarang, merupakan periode krisis perekonomian Indonesia. Perekonomian mengalami kontraksi karena berbagai kebijakan. Hal ini disebabkan oleh lemahnya daya saing ekspor, laju konsumsi berlebihan, serta *over borrowing* terhadap pinjaman luar negeri. Penurunan tingkat inflasi pada awal tahun 1997 sebagian besar disebabkan oleh subsidi pangan yang dilakukan melalui operasi pasar dan keberhasilan mengendalikan gejolak pasar uang. Pada akhir 1997 nilai rupiah terdepresiasi terhadap mata uang asing sampai lima kali dan cenderung tidak stabil. Harga ekspor komoditas primer cukup baik. Selama periode itu, dalam perekonomian Indonesia terjadi pelarian modal yang diikuti dengan langkanya investasi baru. Investasi yang bertahan adalah investasi pada sektor pertanian yang berbasis ekspor seperti kelapa sawit, tuna, cakalang, dan udang. Industri perikanan tersebut terancam oleh kebijakan non-tarif di pasar ekspor terutama embargo udang hasil tangkapan di pasar AS dan udang hasil tambak di pasar Eropa, bahkan perdagangan tuna hasil tangkapan Indonesia juga terancam. PDB sektor perikanan pada tahun 1993 mencapai Rp 6.610 milyar dan pada tahun 1999 mencapai Rp 7.460 milyar. Kontribusi PDB sektor perikanan dalam PDB nasional adalah 1,5% pada tahun 1997 dan 1,9% pada tahun 1999.

Modernisasi perikanan rakyat yang dimulai pada awal Pelita I dan semakin deras setelah keluarnya Keppres No 39 tahun 1980 tentang pengha-

pusan trawl, merupakan rangkaian kebijakan yang mendorong peningkatan kapital pada berbagai wilayah perairan Indonesia. Investasi pada beberapa wilayah penangkapan ikan diperkirakan telah *over capacity*, karena tidak mempertimbangkan *carrying capacity* potensi ikan pada perairan tersebut. Hal ini terjadi karena kurang dimanfaatkannya hasil penelitian sebagai acuan pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya perikanan. Pada perikanan udang di laut Arafuru dan perairan sekitar Papua misalnya, hasil penelitian merekomendasikan jumlah kapal yang boleh beroperasi antara 183 sampai 280 unit. Namun sampai tahun 2001, jumlah kapal yang beroperasi pada perairan tersebut mencapai 513 unit²³ dan jumlah tersebut belum termasuk kapal ilegal. Fenomena yang sama diperkirakan telah lebih dahulu terjadi di perairan Pantura dan Selat Malaka.²⁴ Keadaan ini makin rumit, karena *law enforcement* pada perairan itu relatif tidak berfungsi dan ikan yang terdapat dalam perairan selalu bermigrasi, sehingga naluri nelayan untuk menangkap tidak dapat dihindari. Dibandingkan dengan sub-sektor lain dalam sektor pertanian, investasi domestik (PMDN) dan asing (PMA) dalam sektor perikanan dari tahun 1969 sampai tahun 1995 tercatat Rp 1.774,66 milyar. Jumlah tersebut 47,75% merupakan investasi PMA dan 52,25% merupakan investasi PMDN.²⁵

Proses pembangunan masyarakat nelayan di wilayah pesisir ada indikasi yang menunjukkan bahwa kebijakan ekonomi mempunyai pengaruh pada kesinambungan sumberdaya perikanan. Kebijakan subsidi perikanan yang awalnya bertujuan untuk meningkatkan standar hidup nelayan dan menjaga kualitas sumber daya, namun dalam kenyataannya, kebijakan tersebut cenderung merusak sumberdaya, yang ditunjukkan oleh kerusakan ekosistem pesisir dan lautan yang diikuti oleh deplesi beberapa jenis ikan.²⁶

Kebijakan subsidi perikanan diperkirakan ikut menentukan fluktuasi produktivitas nelayan dan dinamika jumlah perahu atau kapal motor penangkap ikan pada berbagai perairan di Indonesia. Kebijakan yang terakhir dilak-

23 Sukirdjo. 2003. Status Perikanan Udang di Perairan Laut Sekitar Papua dan Laut Arafura. Lokakarya Pengkajian Stok Sumberdaya Ikan Nasional. Jakarta

24 Naamin, N. 1987. *Consequences of Excessive Fishing Effort on Fisheries Resources in Indonesia*. Symposium on the Expl. And Manag. Of Marine fishery Resources in Southeast Asia. RAPA Report: 1987/10. FAO Bangkok.

25 Simatupang, P.N. Syaafaat dan S. Darmoredjo. 1997. Kajian Perkiraan Kebutuhan Investasi Pertanian dan Pemenuhannya dalam Repelita VII. PSE. Bogor.

26 Dahuri, R.J, Rais., S.P. Ginting., M.J. Sitepu. 1996. Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan Secara Terpadu. Pradnya Paramita. Jakarta.

sanakan pemerintah terkait dengan upaya mengurangi jumlah perahu tanpa motor dan mendorong peningkatan jumlah perahu motor tempel dan kapal motor, sehingga armada perikanan ini diharapkan dapat beroperasi sampai ke perairan *Zona Economy Exclusive Indonesia* (ZEEI). Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mengurangi kemiskinan, meningkatkan produksi perikanan dalam rangka memenuhi kebutuhan pangan dan bahan baku industri dalam negeri serta meningkatkan ekspor hasil perikanan. Transformasi armada penangkapan ikan untuk mencapai tujuan yang tersebut dilakukan pemerintah dengan dukungan finansial melalui berbagai program atau proyek, sebagian dukungan finansial tersebut merupakan subsidi. Transformasi armada penangkapan ikan nelayan lokal dan kemudahan yang diberikan pada armada perikanan asing telah mendorong terjadinya distorsi pemanfaatan sumberdaya perikanan pada perairan tertentu.

Di Indonesia pemerintah memandang subsidi kepada pelaku pada sektor ini tidak ada hubungannya dengan kelebihan kapasitas tangkap. Hal ini dapat dilihat dari peran aktif pemerintah dalam memberikan bantuan finansial kepada nelayan dalam berbagai bentuk. Padahal pada beberapa wilayah telah terjadi kelebihan kapasitas tangkap.²⁷ Sampai saat ini teori subsidi yang menjelaskan terjadinya kelebihan kapasitas tangkap belum diimplementasikan dengan baik di Indonesia. Pemberian kredit lunak dengan suku bunga rendah, ketika Indonesia menjadikan udang sebagai primadona ekspor, merupakan fakta bahwa teori subsidi berlaku di Indonesia. Kebijakan subsidi telah mendorong konversi hutan bakau menjadi tambak, yang dilakukan tanpa menghitung daya dukung lingkungan. Keadaan ini bukan hanya merusak ekosistem hutan mangrove, namun ikut merusak habitat hidup udang dan beberapa komoditas perairan lainnya. Di Equador kebijakan subsidi seperti ini telah menyebabkan hasil tangkapan ikut menurun.²⁸

Subsidi perikanan di Indonesia lebih mengarah pada konservasi sumberdaya, karena subsidi tersebut diimplementasikan untuk mendorong armada tangkap memanfaatkan potensi ikan dalam perairan nusantara (domestik). Implementasi subsidi perikanan di Indonesia tidak diarahkan untuk meman-

27 Naamin, N dan A, Hardjamulia. 1980. *Potensi Pemanfaatan, dan Pengelolaan Sumberdaya Perikanan*. Makalah yang disampaikan pada Forum Perikanan I. Sukabumi 19-20 Juli. Puslitbangkan-USAID.

28 Southgate, D dan M. Whitaker. 1992. *Promoting Resources Degradation in Latin America: Tropical Deforestation, Soil Erosion, and Coastal Ecosystem Disturbance in Ecuador*. Econ. Dev. And Cult. Change. Vol. 40 (4) July. The Univ of Chic. Press.

faatkan potensi ikan "shared stock", karena itu subsidi perikanan tidak mengarah pada *trade injury*. Implementasi subsidi perikanan terhadap perikanan tangkap Indonesia harus dilaksanakan dengan sangat hati-hati dan bersifat lokal.²⁹

IV. PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Sektor perikanan di Indonesia berkontribusi dalam perekonomian Indonesia. Salah satu indikasinya adalah dengan meningkatkan PDB dan juga dalam peningkatan kesejahteraan keluarga serta penyerapan tenaga kerja. Produktivitas nelayan Indonesia hingga saat ini tergolong masih rendah karena penggunaan armada perikanan yang secara nasional masih didominasi oleh kapal berukuran kecil, daya tampung ikan hasil tangkapan yang kecil, dan keterbatasan pemanfaatan dana perbankan.

Subsidi perikanan dikategorikan dalam tiga kelompok, yaitu subsidi yang dilarang karena dapat meningkatkan kapasitas tangkap dan mendistorsi perekonomian negara lain (*prohibited subsidies*), subsidi yang diperbolehkan selama tidak ada negara lain yang dirugikan karena kebijakan itu (*actionable subsidies*), dan subsidi yang tidak termasuk dalam dua kategori tersebut (*non-actionable subsidies*). Di Indonesia pemerintah memandang subsidi kepada pelaku pada sektor ini tidak ada hubungannya dengan kelebihan kapasitas tangkap. Hal ini dapat dilihat dari peran aktif pemerintah dalam memberikan bantuan finansial kepada nelayan dalam berbagai bentuk. Padahal pada beberapa wilayah telah terjadi kelebihan kapasitas tangkap.

4.2. Saran

Pemerintah harus segera memberikan klarifikasi secara jelas terkait dengan subsidi perikanan tangkap. Hasil penelitian menunjukkan bahwa subsidi bagi perikanan tangkap banyak disalahgunakan dengan melakukan penangkapan yang berlebih. Jika pemerintah tidak bersikap, lembaga internasional akan menuduh Indonesia sebagai negara yang tidak kooperatif dengan berbagai aturan internasional. Negara maju melarang subsidi perikanan karena digunakan untuk menangkap ikan tanpa memperhatikan kelestarian sumberdaya. Implementasi kebijakan subsidi perikanan tangkap Indonesia di

²⁹ Armen Zulham, *op.cit.*, hal 209-210.

masa depan harus transparan dan mengacu pada kelimpahan stok ikan serta mengikuti batasan internasional. Subsidi perikanan akan lebih tepat jika dialokasikan pada nelayan budidaya bukan nelayan tangkap. Nelayan budidaya lebih memperhatikan kelestarian sumberdaya karena tidak hanya mengandalkan stok ikan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dahuri, R. J., Rais., S.P. Ginting., M.J. Sitepu. 1996. *Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Kesteven G.L. 1973. *Manual of Fisheries Science Part I An Introduction Fisheries Sciences*. FAO Fish. Tech. Paper.No.118.
- Kusumastanto, T. 2001. *Reposisi "Ocean Policy" dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia di Era Otonomi Daerah*. Orasi Ilmiah: Guru Besar tetap Bidang Ilmu kebijakan Ekonomi Perikanan dan Kelautan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan. Institut Pertanian Bogor 21 September 2002. Institut Pertanian Bogor. hal 100. Bogor.
- Mathew, S. 2003. *Fishing for Subsidies*. Samudra-Nov. ICFS.
- Milazzo, M. 1998. *Subsidies in World of Fisheries a Reexamination*. WB.Tech. Papers No. 406. Wb.
- Milton H. Spencer dan Orley M. Amos, Jr. 1993. *Contemporary Economics*. Edisi ke-8. Worth Publishers. hal 464. New York.
- M. Suparmoko. 2003. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*. Edisi ke-5. BPFE. Yogyakarta. hal 34.
- Munro, G.R. 1989. *The Pacific Islands, the Law of the Sea and Pacific Tropical Tuna*. Economics of Fishery Management in the Pacific Islands Region. ACI-AR Proceedings. No 26
- Naamin, N dan A, Hardjamulia. 1980. *Potensi Pemanfaatan, dan Pengelolaan Sumberdaya Perikanan*. Makalah yang disampaikan pada Forum Perikanan I. Sukabumi 19-20 Juli. Puslitbangkan-USAID.
- Naamin, N. 1987. *Consequences of Excessive Fishing Effort on Fisheries Resources in Indonesia*. Symposium on the Expl. And Management Of Marine fishery Resources in Southeast Asia. RAPA Report: 1987/10. FAO Bangkok.

- Sahn, D.E and H.Alderman. 1996. *The Effect of Food Subsidies on Labor Supply in Sri Lanka*. Econ. Dev. And Cult. Change. Vol. 45(1) Oct. The Univ. Of Chicago Press.
- Simatupang, P.N. Syafaat dan S. Darmoredjo. 1997. *Kajian Perkiraan Kebutuhan Investasi Pertanian dan Pemenuhannya dalam Repelita VII*. PSE, Bogor.
- Southgate, D dan M.Whitaker. 1992. *Promoting Resources Degradation in Latin America: Tropical Deforestation, Soil Erotion, and Coastal Ecosystem Disturbance in Ecuador*. Econ. Dev. And Cult. Change. Vol. 40 (4) July. The Univ of Chig. Press.
- Sugiarto,dkk. 2007. *Ekonomi Mikro Sebuah Kajian Komprehensif*. Cetakan Keempat. PT.Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Tietze, U.J.Parado, J.M.Le Ry, and R.Lasch. 2001. *Techno-economic Performance of Marine Capture Fisheries*. FAO fisf. Tech. Paper No.421.
- Sukirdjo. 2003. *Status Perikanan Udang di Perairan Laut Sekitar Papua dan Laut Arafura*. Lokakarya Pengkajian Stok Sumberdaya Ikan Nasional. Jakarta.

Dokumen

- Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2009. *Kelautan dan Perikanan dalam Angka 2009*. Data dan Statistik Kementerian Kelautan dan Perikanan. Jakarta.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2010. *Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan 2010-2014*. Kementerian Kelautan dan Perikanan. Jakarta.
- MRAG, 2000. *Summary Review of the Impacts of Fisheries Subsidies on Developing Countries*. DfD policy Research Programme Project.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2010. *Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan 2010-2014*. Kementerian Kelautan dan Perikanan. Jakarta.

Internet

- Armen Zulham. 2005. *Implikasi Kebijakan Subsidi Perikanan Pada Pengembangan Perikanan Tangkap*. Institut Pertanian Bogor, http://iirc.ipb.ac.id/jspui/bitstream/123456789/41019/3/Bab%20II_2005azu.pdf diakses tanggal 4 November 2010.

BAGIAN KESEMBILAN

POLEMIK SUBSIDI PERUMAHAN DI INDONESIA

Oleh Rafika Sari

POLEMIK SUBSIDI PERUMAHAN DI INDONESIA

Rafika Sari ¹

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perumahan merupakan kebutuhan pokok manusia setelah makanan dan pakaian. Seiring dengan meningkatnya kebutuhan akan perumahan, kompetisi akan mendapatkan lahan akan semakin meningkat, yang mengakibatkan terbatasnya lahan untuk perumahan dan tingginya harga tanah. Terbatasnya daya beli masyarakat berpendapatan menengah ke bawah tersebut mendorong maraknya pembelian rumah melalui pembayaran secara bertahap atau cicilan.

Perbankan pun ikut mengambil bagian dalam sektor perumahan untuk mengambil profit dengan menawarkan berbagai paket penawaran cicilan rumah dengan suku bunga yang kompetitif, yaitu suku bunga tetap selama 1 hingga 3 tahun pertama, namun selanjutnya bunga mengikuti bunga komersil sampai jangka waktu pinjaman berakhir. Namun untuk memperoleh kredit pemilikan rumah (KPR) dari perbankan, ada sejumlah biaya yang harus dibayar oleh konsumen. Konsumen harus menyediakan dana awal untuk uang muka minimal sebesar 10%, premi asuransi jiwa², premi asuransi kebakaran atas rumah, biaya administrasi, biaya provisi berkisar 0,5% - 1%, biaya

1 Penulis adalah kandidat Peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jendral DPR, email : fikapanjaitan@yahoo.com.

2 Disesuaikan dengan umur dan kondisi kesehatan konsumen.

notaris tergantung bank penerbit, dan pajak BPHTB (Biaya Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan)³ dan biaya materai, sehingga total dana awal yang harus disediakan konsumen untuk memperoleh sebuah unit rumah mencapai 20% hingga 35% dari harga rumah tersebut.

UUD 1945, Pasal 48 H menyatakan “negara berkewajiban membantu mengadakan rumah yang layak bagi rakyat Indonesia”, begitu pula UU No 25 Tahun 2000 tentang Proenas dan UU No. 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Pasal 43 ayat (4)) yang mewajibkan pemerintah “memberdayakan masyarakat miskin yang belum memiliki akses pada rumah”. Semua arahan konstitusional tersebut bertujuan memberikan aksesibilitas rumah bagi rakyat Indonesia, terutama bagi masyarakat berpenghasilan bawah (MBR). Untuk itu, pemerintah melalui Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera) berusaha menyediakan layanan perumahan yang layak huni dengan pembangunan rumah susun sederhana sewa (rusunawa) dan rumah susun sederhana milik (rusunami), yang dapat diperoleh melalui subsidi.

Skema subsidi KPR yang telah disalurkan oleh pemerintah adalah berupa subsidi selisih bunga dan subsidi uang muka. Kelompok penerima subsidi diklasifikasikan berdasarkan penghasilan menjadi 3, yaitu: (i) Kelompok I, masyarakat berpenghasilan Rp 3,5 juta - Rp 4,5 juta per bulan, (ii) Kelompok II, masyarakat berpenghasilan Rp 2,5 juta - Rp 3,5 juta per bulan, dan (iii) Kelompok III, masyarakat berpenghasilan Rp 1,2 juta - Rp 2,5 juta. Kelompok I dikenai bunga 9,85% selama empat tahun, kelompok II sebesar 8,85% untuk masa enam tahun dan kelompok III sebesar 7% selama delapan tahun. Pemerintah membayar subsidi sekitar 3 – 4% dari bunga yang ditawarkan kepada nasabah yang layak menerima KPR bersubsidi. Namun demikian, apabila tenor subsidi selisih bunga berakhir, nasabah akan dikenai suku bunga pasar.

Model subsidi lama dinilai kurang efektif, karena banyak nasabah yang masih mengeluh bunga KPR bersubsidi masih tinggi, dan dianggap tidak tepat sasaran. Kepemilikan rumah susun sederhana milik yang seharusnya diprioritaskan untuk rakyat kecil telah menjadi ladang investasi, misalnya untuk tujuan kos.

Guna menekan distorsi program perumahan rakyat, Kemenpera mengulirkan program baru subsidi langsung dengan cara menekan suku bunga

3 Besarnya = 5% setelah dikurangi NPOPTKP (Nilai Perolehan Objek Pajak Tidak Kena Pajak).

kredit pada kisaran 7-8% per tahun selama jangka waktu pinjaman. Mulai awal tahun 2011, subsidi selisih bunga dan subsidi uang muka akan dihapuskan dan secara bertahap digantikan dengan pola subsidi Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP).

FLPP merupakan pembiayaan perumahan jangka panjang, berupa penyediaan dana murah yang dikelola oleh *Special Purpose Vehicle* (SPV) dengan metode *Blended Financing* yang alokasi dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan digabung dengan dana perbankan dan sumber lainnya. Tingkat suku bunga KPR dapat ditekan dan dipertahankan 1 (satu) digit sepanjang masa tenor pinjaman. Dasar hukum FLPP ini adalah Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No 130/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Fasilitas Likuiditas. Kebijakan FLPP ini didasarkan pada beberapa hal, antara lain:

- kemampuan/daya beli masyarakat yang masih sangat terbatas dan kenaikan penghasilan/pendapatan per tahun tidak signifikan dibandingkan dengan laju per tahun;
- suku bunga kredit perbankan yang dibebankan kepada masyarakat masih cukup tinggi (dua digit);
- optimalisasi pemanfaatan dana APBN dengan keterbatasan keuangan negara agar lebih berkelanjutan;
- pemupukan dana perumahan dalam jangka panjang; dan
- daya tarik bagi sumber dana lain untuk berperan dalam pembiayaan perumahan sehingga dapat mengintegrasikan sumber-sumber pembiayaan yang ada.

Tabel 1 dibawah ini menjelaskan beberapa perbedaan skema subsidi perumahan antara subsidi bunga dan subsidi FLPP, dilihat dari masa subsidi, besarnya suku bunga, besarnya angsuran, sumber dana dan alokasinya serta manfaat yang diterima oleh masyarakat.

Tabel 1. Perbedaan Skema Subsidi Bunga dan Subsidi FLPP

	SKEMA SUBSIDI BUNGA	SKEMA FLPP
Masa subsidi	Terbatas, jangka waktu tertentu	Sepanjang masa pinjaman
Suku bunga	Bunga bersubsidi dalam jangka tertentu dan dilanjutkan bunga komersial (bank yang bersangkutan)	Bunga yang ditetapkan satu digit sepanjang masa pinjaman (<i>fixed rate</i>)
Angsuran	Selama masa subsidi $\leq 1/3$ penghasilan	Selama masa pinjaman $\leq 1/3$ penghasilan
Dana APBN	Belanja subsidi, hibah tidak kembali	Pos pembiayaan, investasi, dan dapat dimanfaatkan dalam tahun berikutnya
Alokasi APBN	Terus menerus	Pada periode tertentu dapat diupayakan semakin berkurang
Sumber Dana	APBN	Dapat menarik sumber dana lain
Manfaat yang diterima masyarakat	Setara dengan 8.5 juta rupiah	Setara dengan 19 juta rupiah

Sumber : Kemenpera, tahun 2010.

1.2. Permasalahan

Berdasarkan paparan di atas, permasalahan yang akan diangkat dalam tulisan adalah sebagai berikut:

1. bagaimana penyerapan subsidi perumahan dengan model lama saat ini? Apakah yang menjadi faktor penghambat rendahnya penyerapan subsidi perumahan yang telah berjalan serta bagaimana dampak pola subsidi tersebut terhadap masyarakat?
2. bagaimana dampak subsidi perumahan pola fasilitas likuiditas (FLPP - pola yang baru diterapkan) terhadap masyarakat dan masalah-masalah ekonomi apa yang akan muncul dengan adanya perubahan skema subsidi perumahan?

II. LANDASAN TEORI

2.1. Definisi, Teori, dan Bentuk Subsidi Perumahan

Untuk memahami subsidi perumahan, kita perlu terlebih dahulu memahami definisi dan bentuk-bentuk subsidi perumahan.

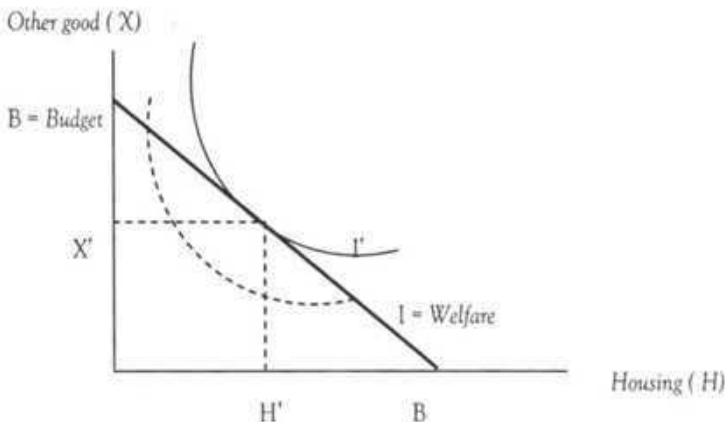
Subsidi merupakan pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat perusahaan atau rumah tangga mampu memproduksi atau mengkonsumsi suatu produksi dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah. Tujuan subsidi secara ekonomi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (*output*).⁴

⁴ Milton H. Spencer & Orley M. Amos, Jr. 1993. *Contemporary Economics*. Worth Publishers, New York. Edisi ke-8: hal 464.

Subsidi Kredit Pemilikan Rumah (KPR) adalah suatu kredit yang diperuntukkan kepada masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah dalam rangka memenuhi kebutuhan perumahan atau perbaikan rumah yang telah dimiliki. Subsidi ini termasuk dalam subsidi bunga kredit program. Bentuk subsidi yang diberikan dapat berupa subsidi meringankan kredit dan subsidi menambahkan dana pembangunan atau perbaikan rumah.⁵

Denise DiPasquale (1996) mengklasifikasikan program subsidi perumahan menjadi 3 tipe, yaitu (1) bentuk tunai (*cash transfer*), (2) voucher, dan (3) unit perumahan. Dari ketiga bentuk subsidi tersebut, subsidi tunai (*cash*) yang lebih efisien. Untuk dapat memaksimalkan tingkat kesejahteraan, penerima subsidi dapat bebas memilih mengkonsumsi barang dan jasa sesuai pilihan terbaik mereka dengan tingkat anggaran masing-masing (*budget*). Pada Gambar 1, dimisalkan terdapat sebuah rumah tangga memilih suatu kombinasi antara kebutuhan rumah (*H*), dan barang dan jasa lainnya (*X*) untuk memaksimalkan kesejahteraannya dengan budget, *BB*. Tingkat kesejahteraan (*welfare*) rumah tangga tersebut akan sama sepanjang kurva *I*. Rumah tangga lebih sejahtera pada kurva *I'* daripada *I*. Rumah tangga tersebut akan lebih memilih rumah pada titik *H'* dan barang dan jasa pada titik *X'*.⁶

Gambar 1. Kombinasi Kebutuhan Rumah dan Barang Jasa Lainnya



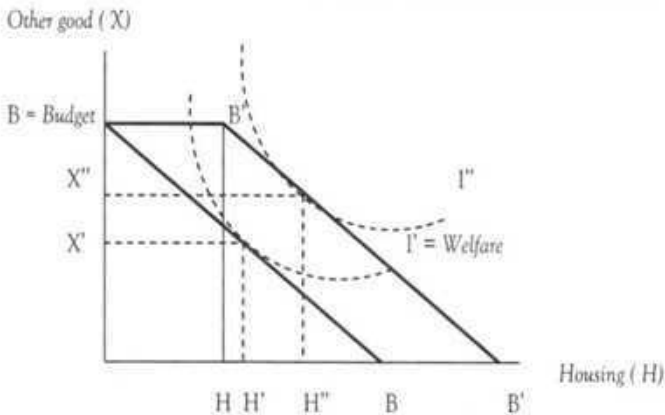
Garis *BB* merupakan budget awal suatu rumah tangga. Garis anggaran *BB'B'* dan kurva kesejahteraan *I'* merupakan hasil dari adanya subsidi pe-

5 Bank Indonesia, dalam <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/48E94639-BE6B-4AE5-87BD-6E796F847705/1479/MemilikiRumahSendiridenganKPR.pdf>. Diakses tanggal 19 November 2010.

6 DiPasquale, Denise. 1996. *The Economics of Housing Subsidies*. New York.

rumahan. Subsidi mendorong pengeluaran akan rumah sebesar H , tetapi rumah tangga akan menghabiskan H' tanpa adanya subsidi, dan H'' dengan adanya subsidi (Gambar 2).

Gambar 2. Kombinasi Kebutuhan Rumah dan Barang Jasa Lainnya setelah ada subsidi rumah



Berbeda halnya dengan subsidi tunai, melalui subsidi dalam bentuk yang spesifik (unit rumah), pemerintah dapat mendorong sebagian masyarakat untuk meningkatkan tingkat konsumsi rumah yang rendah terutama bagi MBR, baik jumlah maupun kualitasnya. Program subsidi jenis ini akan seefisien subsidi tunai apabila unit rumah yang disediakan cocok sesuai pilihan atas setiap rumah tangga akan peroleh dengan bentuk tunai. Jadi program subsidi unit rumah dapat lebih baik bahkan lebih buruk dari subsidi tunai, tergantung si penerima subsidi tersebut.

Menurut *World Bank*, ada dua bentuk program subsidi sisi permintaan yang umumnya direkomendasikan dan diimplementasikan di bidang perumahan, yaitu: (1) hibah modal dan (2) tunjangan perumahan.

Hibah modal (*capital grants*) berupa subsidi yang diberikan satu kali, di mana rumah tangga dapat menggunakan modal untuk membeli, membangun, melengkapi ataupun merehabilitasi rumah. Umumnya bersumber dari alokasi dana yang dikeluarkan secara eksplisit dari anggaran pemerintah. Jenis ini sulit untuk diberikan secara tepat karena umumnya jumlah uang hibah per penerima cukup besar. Jenis ini populer di Amerika Selatan, atau lebih dikenal dengan nama "Model Chili". Model ini menekankan pemerintah untuk melakukan kebijakan dengan cara:

- pengalihan tanggung jawab penyediaan perumahan dari pemerintah ke sektor swasta;
- hibah diberikan sekali dan digunakan untuk membeli rumah dan di saat bersamaan pemerintah juga memangkas subsidi yang tidak langsung lainnya; dan
- membentuk mekanisme yang transparan dalam menyeleksi penerima hibah yang didasarkan oleh pendapatan serta tabungan dari rumah tangga.

Tunjangan Perumahan yaitu subsidi berkala yang diberikan secara terus menerus kepada pemilik rumah atau kepada pemberi sewa rumah untuk menggantikan sejumlah biaya atas pembelian rumah mereka atau jasa-jasa perumahan. Tunjangan ini dapat terdiri dari dua bentuk, yaitu:

- Pendekatan berbasis norma (*norm based*), di mana rumah tangga menerima subsidi tetap, yang besarnya tergantung pada harga-harga komponen perumahan di pasar dan rumah tangga tersebut membayar selisih antara subsidi yang diberikan dengan total biaya yang dikeluarkan untuk menyewa rumah (atau total biaya untuk pengeluaran perumahan). Dampaknya adalah kontribusi dana bervariasi untuk setiap rumah tangga tergantung pada biaya komponen perumahan.
- *Burden limit*, di mana pemerintah menentukan sejumlah dana tetap untuk setiap rumah tangga (ditentukan berdasarkan prosentase pendapatan) tanpa memperhitungkan keseluruhan biaya dari sebuah rumah. Pemerintah membayar selisih antara dana yang diberikan dengan biaya sewa yang harus dibayar (atau total pengeluaran perumahan). Jumlah subsidi akan bervariasi tergantung dari dana yang diberikan oleh rumah tangga. Pendekatan ini memberikan sedikit insentif kepada rumah tangga untuk berbelanja barang-barang kebutuhan perumahan yang terbaik.

2.2. NPL (*Non Performing Loan*) dan Jenis Kredit yang disalurkan

Dalam kaitan dengan bank sebagai penyalur subsidi perumahan, kita perlu terlebih dahulu mengetahui istilah NPL dalam perbankan, dan jenis-jenis kredit pembiayaan yang disalurkan.

NPL adalah salah satu indikator kunci untuk menilai kinerja fungsi bank. Nilai NPL yang tinggi mengindikasikan kegagalan suatu bank dalam mengelola bisnis sehingga berakibat timbulnya masalah *likuiditas* (ketidakmampuan membayar pihak ketiga), *rentabilitas* (utang tidak bisa ditagih), dan *solvabilitas* (mo-

dal berkurang). NPL merupakan kredit yang masuk ke dalam kualitas kredit kurang lancar, diragukan dan kredit macet berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan oleh Bank Indonesia (SE.No.7/3/DPNP). Angka NPL dihitung dengan membandingkan total kredit bermasalah terhadap total kredit yang disalurkan.

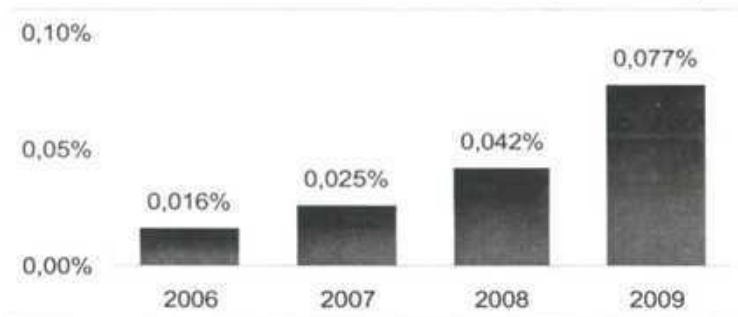
Jenis kredit pembiayaan kepemilikan rumah sejahtera (KPR Sejahtera) yang dilaksanakan oleh Kemenpera melalui bantuan fasilitas likuiditas (FLPP), meliputi KPR Sejahtera Tapak, KPR Sejahtera Susun, KPR Sejahtera Syariah Tapak, dan KPR Sejahtera Syariah Susun.

III. PEMBAHASAN

3.1. Penyerapan Subsidi Perumahan di Indonesia

Perkembangan subsidi perumahan dari tahun 2006 sampai tahun 2009 dapat dilihat pada Gambar 3. Berdasarkan Gambar 3, beban subsidi perumahan mengalami peningkatan bertahap dari 0,016% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) pada tahun 2006 menjadi 0,077% pada tahun 2009. Selama kurun waktu tiga tahun tersebut, prosentase beban fiskal subsidi perumahan terhadap PDB hanya meningkat sebesar 0,061%.

Gambar 3. Beban Fiskal Subsidi Perumahan (% terhadap PDB)



Sumber : Kemenpera, BPS (Statistik 2009),diolah.

Pertumbuhan pembangunan perumahan di Indonesia terbilang lambat. Dalam kurun waktu lima tahun, tahun 2004 – 2009, pertumbuhan perumahan hanya sebesar 8,5%. Sektor perumahan hanya memberikan kontribusi sebesar 2,7% terhadap PDB. Hal ini ditandai dengan tidak seimbangnya antara pasokan dan kebutuhan rumah di Indonesia. Pasokan rumah hanya se-

besar 700.000 unit per tahun, sedangkan rumah yang harus dibangun sekitar 1.674.102 unit per tahun sehingga masih ada sekitar 1 juta per tahun keluarga Indonesia yang belum memiliki rumah. Ada sejumlah hal yang menjadi penyebab lambatnya pertumbuhan perumahan di Indonesia. *Pertama*, soal pertanahan dan tata ruang. *Kedua*, adalah sinergitas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Persoalan yang muncul adalah perlunya penguatan institusi termasuk peraturan, kualitas kapasitas perencanaan dan pelaksanaan urusan permukiman di tingkat daerah. *Ketiga*, seringkali pengadaan perumahan tidak dibarengi dengan adanya fasilitas infrastruktur seperti penyediaan listrik dan sarana transportasi. *Keempat*, kebutuhan akan pembiayaan jangka panjang. Sebagai contoh, suku bunga bank yang menurun akan menggairahkan pasar properti.⁷

Pada Tabel 2 terlihat bahwa penyerapan dana subsidi perumahan hanya sebesar 34,7% pada tahun 2008, dan sebesar 67% pada tahun 2009. Dana yang tersisa pada akhir tahun 2008 sekitar Rp 1,64 triliun dari total subsidi sebesar Rp 2,5 triliun dan pada akhir tahun 2009 sekitar Rp 0,8 triliun dari total subsidi sebesar Rp 2,5 triliun. Dengan demikian, penyerapan subsidi perumahan di Indonesia selama kurun waktu tersebut dapat dikatakan belum maksimal.

Tabel 2. Anggaran dan Penyerapan Subsidi Perumahan Tahun 2006-2010

Tahun	Target (unit rumah)	Realisasi (unit rumah)	Anggaran subsidi (Rp triliun)	Penyerapan subsidi (Rp triliun)	Penyerapan, %
2006	78.000	77.663	0,3	0,3	
2007	123.000	98.092	0,5	0,5	
2008	130.000	110.000	2.52	0,87	34,7%
2009	170.000	136.400	2.52	1,68	66,9%
2010			3,1	-	

Sumber: Kemenpera, tahun 2010.

Menurut Yusuf Ansyari, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan subsidi perumahan. *Pertama*, krisis global mendorong permintaan perumahan menurun. Permintaan perumahan tahun 2009 menurun cukup drastis hingga 30% dibandingkan tahun sebelumnya. *Kedua*, faktor suku bunga yang berlaku. Penurunan suku bunga mengakibatkan

7 "Pertumbuhan Perumahan di Indonesia Lambat", *Kontan*, 15 Desember 2009.

realisasi subsidi bunga juga turun. Jika pada awal tahun pemerintah mensubsidi hingga 4%, kini dengan menurunnya suku bunga komersil, pemerintah hanya mensubsidi sebesar 2% sehingga nilai subsidi perumahan yang ditanggung oleh pemerintah akan menurun secara absolut. Ketiga, maraknya pembangunan rumah swadaya oleh masyarakat dan pemerintah daerah.⁸

Tabel 3. Klasifikasi Kelompok & Bunga Pada Subsidi Bunga

Suku Bunga Bersubsidi (% / thn)											
Kel	tahun										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
I	8,5	12	13,5	14	@	@	@	@	@	@	@
II	7,5	9	10,5	12,5	13,5	14	@	@	@	@	@
III	5	5,5	6,5	7,5	8,5	9,5	10,5	12,5	13,5	14	@

@ : sesuai bunga komersil yang berlaku

Sumber : Kemenpera, tahun 2005.

Permasalahan yang timbul dan dirasakan oleh penerima subsidi dengan pola subsidi selisih bunga adalah pada masa subsidi berakhir, yaitu kelompok I mulai tahun kelima, kelompok 2 mulai tahun ketujuh, dan kelompok III mulai tahun kesebelas (dapat dilihat pada Tabel 3). Angsuran pinjaman tidak lagi dikenakan subsidi bunga, tapi berlaku bunga komersil. Besarnya angsuran yang harus dibayarkan oleh penerima subsidi membengkak dua kali lipat, sehingga penerima subsidi tidak mampu membayar. Hal ini yang akan mendorong peningkatan angka NPL di bank pelaksana. Semakin banyak jumlah penerima subsidi yang sulit membayar, semakin banyak pula kredit macet, sehingga NPL bank pelaksana akan semakin tinggi.

8 Klasik Kontan, 8 September 2009. Subsidi Perumahan Rakyat: Penggunaan Subsidi Perumahan Rakyat Masih Rendah, dalam <http://klasik.kontan.co.id/nasional/news/21233/PenggunaanSubsidiPerumahanRakyatMasihRendah>. Diakses tanggal 19 November 2010.

Tabel 4. Subsidi Perumahan Per Propinsi Tahun 2009

Subsidi KPRSH Y 2009			
Propinsi	unit	Propinsi	unit
Sumatera	32.245	Sulawesi	10.160
NAD	10.371	Sulawesi Selatan	3.813
Sumatera Utara	6.366	Sulawesi Tenggara	979
Riau	2.289	Sulawesi Barat	375
Kepulauan Riau	1.272	Gorontalo	1.353
Jambi	945	Sulawesi Tengah	1.004
Sumatera Barat	2.583	Sulawesi Utara	2.636
Sumatera Selatan	5.254		
Bangka Belitung	799	Kalimantan	7.440
Bengkulu	539	Kalimantan Timur	1.368
Lampung	1.827	Kalimantan Selatan	2.205
		Kalimantan Tengah	1.239
Jawa	77.880	Kalimantan Barat	2.628
Banten	5.446		
DKI Jakarta	6.343	Lain-lain	8.675
Jawa Barat	27.824	Bali	1.318
Jawa Tengah	16.370	NTB	2.563
Yogyakarta	3.302	NTT	1.182
Jawa Timur	18.595	Maluku	791
		Maluku Utara	785
		Irian Jaya Barat	768
		Papua	1.268
Total Subsidi KPRSH Y 2009			136.400

Sumber : Kemenpera, tahun 2010.

Realisasi subsidi perumahan tahun 2009 sebesar Rp 1,6 triliun digunakan untuk mendanai 136.400 unit rumah yang tersebar di seluruh propinsi di Indonesia. Pada tabel 4 terlihat penyerapan terbesar difokuskan di Pulau Jawa dengan 77.880 unit rumah, setelah itu adalah Pulau Sumatera sebanyak 32.345 unit rumah. Di Pulau Jawa, Propinsi Jawa Barat menduduki tingkat terbanyak jumlah unit rumah subsidi dengan nilai 27.824, mengalahkan Propinsi DKI Jakarta yang hanya mencapai 6.343 unit rumah. Keterbatasan lahan dan mahalnnya harga tanah di Propinsi DKI Jakarta, dan sebaliknya masih luasnya lahan untuk pemukiman penduduk di Propinsi Jawa Barat telah mendorong peningkatan ketersediaan perumahan bagi masyarakat dialihkan ke Propinsi Jawa Barat. Sedangkan di Pulau Sumatera, subsidi perumahan yang terserap paling tinggi di Propinsi Nanggroe Aceh Darusalam (NAD) dengan jumlah 10.371 melebihi Propinsi Sumatera Utara yang hanya menempati urutan kedua. Salah satu faktor tingginya penyerapan subsidi rumah di propinsi tersebut adalah pemerintah mengupayakan penyediaan rumah pasca-tsunami bagi masyarakat di Propinsi NAD.

3.2. Kelebihan FLPP dan Dampak yang ditimbulkan

Pemberlakuan subsidi FLPP ini menimbulkan polemik di berbagai pihak, baik dari masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) dan para pengembang. Subsidi FLPP ini akan menjangkau pekerja formal, seperti pegawai negeri sipil (PNS) dan swasta, namun di sisi lainnya subsidi ini tidak bisa memberikan kemudahan bagi pekerja informal. Salah satu persyaratan yang harus dilengkapi seseorang dalam mengajukan usulan untuk memperoleh subsidi kredit perumahan adalah mempunyai NPWP (Nomor Pokok Wajib Pajak) dan SPT (Surat Pemberitahuan Tahunan) Pajak Penghasilan (PPh) Orang Pribadi.⁹ Kondisi yang saat ini terjadi adalah tidak semua masyarakat berpenghasilan rendah memiliki NPWP dan SPT, dan hanya pekerja formal yang memiliki NPWP dan SPT. Hal ini cenderung akan menurunkan permintaan atas pengajuan kredit perumahan.

Ditambah lagi, regulasi FLPP masih belum mengakomodasi kepentingan para pengembang. Kecemasan FLPP akan merugikan para pengembang disebabkan karena:¹⁰

- fasilitas perpajakan dalam FLPP, seperti PPN (pajak pertambahan nilai) dan PPh, masih tidak harmonis;
- harga rumah sejahtera tapak dan susun sudah tidak layak seiring dengan harga lahan yang terus meningkat;
- waktu pelaksanaan FLPP yang sangat mepet sehingga target pembangunan rumah sejahtera tidak akan optimal;
- bunga FLPP yang tidak rasional untuk MBR; dan
- persyaratan kredit untuk FLPP terlalu ketat sehingga menekan gairah konsumen untuk mendapatkan rumah.

Suharso Monoharfa mengatakan bahwa kelebihan FLPP adalah bunga yang dibebankan oleh penerima subsidi akan lebih murah dari suku bunga komersil. Hal tersebut didukung karena dana subsidi itu akan ditempatkan sebagai fasilitas likuiditas untuk sumber pembiayaan bagi subsidi konstruksi maupun kepemilikan dari bunga KPR, sehingga suku bunga perbankan untuk kredit rumah menjadi lebih rendah. Suku bunga yang murah ini disebabkan oleh biaya pengelolaan dana (*cost of fund*) dari pemerintah berjang-

⁹ Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 15/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera dengan Dukungan Bantuan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan.

¹⁰ "KPR Pola Baru Sisakan Polemik", *Bisnis Indonesia*, 16 November 2010.

ka panjang dan lebih murah. Dengan demikian, FLPP diharapkan dapat mendorong permintaan KPR bersubsidi karena perbankan dapat menekan suku bunga KPR¹¹. Misalkan, margin bunga dana murah sebesar 4%, dan perbankan hanya menetapkan bunga 3% sebagai biaya cadangan risiko, biaya operasional (*overhead*), dan lain-lain, sehingga secara total, bunga yang dibebankan oleh penerima subsidi perumahan hanya berkisar antara 7 - 8% atau jauh lebih rendah dari suku bunga komersial sebesar 12%. Tabel 5 secara detail memaparkan suku bunga kredit tetap FLPP dengan klasifikasi atas KPR Sejahtera Tapak dan KPR Sejahtera Susun. Jenis KPR yang pertama dengan nilai pinjaman berkisar antara Rp 50 - 80 juta dengan bunga antara 8,15 - 8,50% selama 15 tahun, sedangkan jenis KPR kedua dengan nilai pinjaman berkisar antara Rp 90 - 135 juta dengan bunga antara 9,25 - 9,95% selama 15 tahun.

Tabel 5. Skema Harga Rumah Sejahtera dan Bunga KPR - FLPP

KPR Sejahtera Tapak		KPR Sejahtera Susun	
Nilai KPR, Rp	Bunga, %	Nilai KPR, Rp	Bunga, %
50 juta	8,15%	90 juta	9,25%
60 juta	8,25%	100 juta	9,35%
70 juta	8,35%	110 juta	9,50%
80 juta	8,50%	120 juta	9,65%
		130 juta	9,80%
		135 juta	9,95%

Sumber : Kemenpera, tahun 2010, diolah.

Kedua, manfaat yang dirasakan oleh penerima subsidi tidak hanya dirasakan selama 4 tahun untuk kelompok I atau 6 tahun untuk kelompok II ataupun 11 tahun untuk kelompok III, namun dengan pola FLPP, subsidi ditanggung lebih lama sampai batas waktu pinjaman (*tenor*) yang diinginkan, misalnya hingga 20 tahun.

Ketiga, penyerapan subsidi akan lebih besar dibandingkan tahun sebelumnya karena nilai subsidi yang diberikan kepada nasabah penerima subsidi akan jauh lebih besar dibandingkan pola subsidi yang lalu. Ditambah lagi, adanya kesempatan konversi atas kredit yang disalurkan oleh pemerintah kepada masyarakat dengan pola subsidi selisih bunga menjadi subsidi FLPP.

¹¹ Koran Jakarta. 26 Oktober 2010. Skim Subsidi KPR Diubah, dalam <http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=66052>. Diakses tanggal 19 November 2010.

Berbeda dengan pola subsidi sebelumnya (subsidi selisih bunga) yang proses verifikasi dilakukan oleh pemerintah dan perbankan, proses verifikasi subsidi dengan pola FLPP hanya dilakukan oleh perbankan. Pada skema subsidi selisih bunga, banyak proses pengajuan subsidi yang masih tertahan di Kemenpera dan Kementerian Keuangan untuk proses verifikasi. Prosedur pengajuan subsidi pada skema FLPP tidak panjang, tidak memakan waktu lama dan proses pengucuran kredit tidak berbelit – belit dibandingkan dengan pola sebelumnya. Adapun verifikasi kelayakan konsumen yang dilakukan oleh perbankan menjadi katup pengendalian yang efektif untuk mencegah penyaluran subsidi salah sasaran. Dampak positif dengan adanya pola subsidi FLPP terhadap bank pelaksana adalah dapat mendongkrak kapasitas bank tersebut dalam menyalurkan kredit. Dengan skema baru tersebut, pemerintah akan menyediakan 60% sumber pendanaan dalam bentuk penempatan dana di perseroan. Hal ini akan menambah dana pada bank pelaksana, dalam hal ini BTN (Bank Tabungan Negara), sehingga bank tersebut memiliki kapasitas yang lebih besar terhadap ekspansi kredit di satu sisi. Sementara di sisi lain, hal tersebut juga diperlukan pengendalian agar pertumbuhan kredit yang disalurkan tidak membawa potensi NPL bagi bank tersebut.

Tujuan perubahan pola subsidi ini diarahkan untuk meningkatkan daya beli masyarakat menengah ke bawah dalam mencicil rumah. Pemerintah sedang mempersiapkan pembentukan sebuah lembaga penyedia fasilitas likuiditas yang berfungsi memberikan tambahan modal bagi perbankan dan tanpa dikenai bunga. Dengan demikian, bank diharapkan mampu menekan biaya pinjaman perumahan sehingga suku bunga kredit perumahan dan kredit konstruksi turun.

Ada permasalahan yang akan dihadapi oleh pemerintah dengan adanya perubahan pola subsidi perumahan dari subsidi selisih bunga menjadi FLPP. Dengan adanya pola subsidi FLPP, maka pemerintah membutuhkan dana jangka panjang bagi perumahan rakyat. Para pengembang mendesak taperum (tabungan perumahan rakyat) sebagai solusi yang seharusnya dilaksanakan beriringan dengan FLPP mulai tahun 2010 agar dukungan sumber dana murah tetap tersedia, namun hingga saat ini belum ada bentuk payung hukumnya. Taperum itu sendiri diharapkan dapat lebih dikembangkan sehingga dapat memperoleh cakupan yang lebih luas.

Anggaran pemerintah untuk FLPP sampai dengan tahun 2014 sebesar Rp 20,6 triliun, sedangkan anggaran yang telah dicairkan pada tahun 2010 sebesar Rp 3,09 triliun¹². Subsidi perumahan tahun 2009 dengan menggunakan pola subsidi lama sebesar Rp 1,6 triliun direncanakan untuk mendanai 170.000 unit rumah, berupa subsidi uang muka Rp 5 juta - Rp 7 juta per unit rumah dan selisih bunga KPR 7 - 9,85 % untuk 4 - 5 tahun. Berdasarkan data BPS, dengan jumlah penduduk mencapai 230,61 juta jiwa, dan pertumbuhan penduduk sebesar 1,3% per tahun, maka total kekurangan (*backlog*) rumah di Indonesia tahun ini sudah mencapai 8,4 juta unit, meningkat 1 juta unit dibandingkan tahun sebelumnya, yaitu 7,4 juta unit rumah. Laju kekurangan rumah mencapai 400.000 unit per tahun. Pada tahun 2011, Pemerintah hanya menargetkan penyaluran subsidi untuk 200.000 unit rumah dengan usulan anggaran FLPP sebesar Rp 3,5 triliun. Deputy Perumahan Formal Kementerian Perumahan Rakyat Zulfi Syarif Koto mengemukakan bahwa pemerintah memerlukan dana jangka panjang untuk tambahan anggaran FLPP yang bersumber dari lembaga pembiayaan dan jaminan sosial. Dana itu diharapkan dari perbankan, Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan (Bapertarum) Pegawai Negeri Sipil (PNS), PT Jamsostek, TNI, PT Asuransi ABRI, serta Badan Pengelola Tabungan Wajib Perumahan (BPTWP) prajurit. Kendalanya, belum semua lembaga pembiayaan dan jaminan sosial itu bisa mengalokasikan anggaran untuk pembiayaan FLPP. Bapertarum dan Jamsostek, misalnya yang terganjil regulasi dalam pembiayaan FLPP. Solusi lain untuk menggalang dana perumahan adalah memasukkan ketentuan tabungan perumahan dalam revisi Undang - Undang Nomor 4 Tahun 1992 soal Perumahan dan Permukiman. Ketentuan itu diharapkan dapat menghimpun dana perumahan yang selama ini tercecer di sejumlah lembaga.

Pelajaran dari negara lain yang dapat bermanfaat dalam mengembangkan pola subsidi perumahan saat ini, antara lain dapat ditemukan di Singapura. Di sana, peran pemerintah sangatlah dominan dalam upaya mengatasi masalah perumahan dengan membentuk *Housing and Development Board* (HDB). Badan ini didukung oleh pemerintah dan memiliki akses penguasaan terhadap tanah murah, serta mengontrol 65% *supply* rumah khususnya masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Konsekuensinya, 85% dari penduduk tinggal dalam perumahan flat yang dibangun melalui program HDB. Pro-

12 "Program Taperum Picu Polemik", *Bisnis Indonesia*, 27 November 2010.

gram ini dinilai sukses karena mampu mencapai hunian sebanyak 92% pada akhir tahun 2007. Di sisi pendanaan, Singapura memiliki *Central Proviencie Fund* (CPF), yakni dana yang berhasil dihimpun dari masyarakat dengan cara memotong gaji pekerja dan karyawan untuk pembangunan perumahan.¹³

3.3. Program Dan Kebijakan Perumahan Tahun 2010-2014.

Kemenpera menetapkan Target Pembangunan Kemenpera yang akan dicapai sampai dengan tahun 2014 untuk peningkatan pemenuhan kebutuhan rumah layak huni dan terjangkau. Adapun targetnya yaitu *pertama*, penyediaan rumah baru layak huni sebanyak 2 juta unit. *Kedua*, mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan rumah baru sebanyak 3,6 juta unit melalui dukungan pemerintah sebesar 200.000 unit. *Ketiga*, meningkatnya kualitas rumah melalui fasilitasi pemerintah sebesar 400.000 unit. *Keempat*, meningkatkan kualitas lingkungan permukiman kumuh seluas 4.000 ha yang dihuni oleh 800.000 penduduk. *Kelima*, adanya kepastian hukum dalam bermukim untuk 100.000 rumah tangga. *Keenam*, meningkatkan kualitas perencanaan dan penyelenggaraan pembangunan permukiman di tingkat pusat dan daerah khususnya melalui pengembangan regulasi dan kebijakan serta peningkatan peran dan kapasitas pemerintah daerah di 33 Provinsi.¹⁴

Pola pembiayaan baru yang telah diluncurkan oleh Kemenpera bagaimana pun masih ada kendala seperti terlihat dalam pembahasan. Untuk merangkul seluruh masyarakat (tidak hanya pekerja formal), maka pemerintah perlu membentuk lembaga keuangan khusus yang mengatasi permasalahan pembiayaan dengan cara merealisasikan tabungan perumahan. Bercermin dari Singapura dengan CPF, bagaimana pun pendanaan ini penting dilakukan mengingat dana yang dibutuhkan untuk menunjang program ini sangat besar dan berjangka panjang. Penerapan pola pembiayaan ini juga perlu didukung oleh kesiapan infrastruktur, termasuk kesiapan para pengembang dan bank pelaksana FLPP (dalam hal ini BTN), sehingga target pembangunan rumah dapat tercapai pada tahun 2010-2014.

¹³ Ivan A Hadar. 6 Oktober 2010. "Perumahan untuk rakyat miskin". *Harian Seputar Indonesia*.

¹⁴ www.berita2.com www.berita2.com Laporan Akhir Tahun Kemenpera. 4 Januari 2010. **Predikat WTP dari BPK-RI 3 x Berturut**, dalam <http://www.berita2.com/ekbis/bisnis/3412-laporan-akhir-tahun-kemenpera-predikat-wtp-dari-bpk-ri-3-x-berturut.html>. Diakses tanggal 19 November 2010. **3412-laporan-akhir-tahun-kemenpera-predikat-wtp-dari-bpk-ri-3-x-berturut.html** <http://www.berita2.com/ekbis/bisnis/3412-laporan-akhir-tahun-kemenpera-predikat-wtp-dari-bpk-ri-3-x-berturut.html> <http://www.berita2.com/ekbis/bisnis/3412-laporan-akhir-tahun-kemenpera-predikat-wtp-dari-bpk-ri-3-x-berturut.html>

IV. PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Penyerapan subsidi perumahan di Indonesia selama kurun waktu tahun 2008-2010 masih rendah. Faktor yang menyebabkan rendahnya penyerapan subsidi perumahan tersebut adalah krisis global, turunnya tingkat suku bunga yang berlaku, dan meningkatnya jumlah perumahan swadaya masyarakat dan pemerintah daerah. Pola subsidi selisih bunga yang diterapkan oleh pemerintah saat ini dinilai tidak efektif dan tidak mampu untuk meningkatkan penyerapan subsidi perumahan.

FLPP (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan) merupakan terobosan Kemenpera untuk mengubah kebijakan pembiayaan perumahan. Pola pembiayaan FLPP diharapkan memberikan kepastian daya cicil masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), karena pola tersebut dapat menekan suku bunga kredit lebih rendah dibandingkan dengan bunga komersil, dan dana-nya memanfaatkan dana APBN yang dikelola melalui mekanisme khusus. Pemberlakuan FLPP ini menimbulkan polemik di berbagai pihak, baik dari masyarakat dan para pengembang. FLPP yang diterapkan pada Oktober 2010 diharapkan dapat meningkatkan penyerapan subsidi perumahan, dan tercipta penyaluran subsidi yang tepat sasaran.

4.2. Saran

Untuk mendukung keberhasilan program pembiayaan FLPP, maka perlunya peningkatan koordinasi dan kerja sama antara perbankan, pemerintah dan pengembang yang tergabung dalam Apersi, Persatuan Perusahaan Real-estat Indonesia (REI), dan perum Perumnas, termasuk didalamnya sosialisasi atas perubahan kebijakan subsidi perumahan yang baru. Perlunya peningkatan peran pemerintah daerah yang menciptakan kondisi yang kondusif bagi pengembang, terutama menghadapi birokrasi panjang yang menghambat pertumbuhan perumahan di daerah masing-masing. Perlunya peningkatan kontrol yang ketat dari pemerintah terhadap penyaluran subsidi perumahan karena berpotensi semakin mempermarak korupsi di sektor perumahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- DiPasquale, Denise. 1996. *The Economics of Housing Subsidies*. New York.
- Ingrid Gould Ellen. 2007. *Spillovers and Subsidized Housing: The Impact of Subsidized Rental Housing on Neighborhoods*. Harvard University.
- Oxley, Michael dan Marietta Haffner. 2010. *Housing Taxation and Subsidies: International Comparisons and the Options for Reform*. JRF.
- Milton H.Spencer & Orley M. Amos, Jr. 1993. *Contemporary Economics*. New York : Worth Publishers. Edisi ke-8.
- Marja C. Hoek-Smit & Douglas B. Diamond. 2003. *The Design and Implementation of Subsidies for Housing Finance*. World Bank.
- M. Suparmoko. 2003. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: BPFE. Edisi ke-5.

Dokumen

- Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 01/Permen/M/2005 tentang Pengadaan Perumahan dan Permukiman dengan dukungan Fasilitas Subsidi Perumahan Melalui KPR/KPRS Bersubsidi.
- Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 14/2010 tentang Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera Dengan Dukungan Bantuan Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP).
- Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat No. 15/2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengadaan Perumahan Melalui Kredit/Pembiayaan Pemilikan Rumah Sejahtera dengan Dukungan Bantuan FLPP.

Artikel dalam Surat Kabar

"Menyiasati keterbatasan pola pembiayaan", *Bisnis Indonesia*, 11 Desember 2010.

"KPR Pola Baru Sisakan Polemik", *Bisnis Indonesia*, 16 November 2010.

"Kredit Perumahan Dengan FLPP Maksimal Rp 89 juta", *Neraca*, 16 November 2010.

"Program taperum picu polemik: Subject FLPP & Taperum tidak berhubungan", *Bisnis Indonesia*, 27 November 2010.

"5 Bank Incar Pembiayaan Baru Perumahan", *Bisnis Indonesia*, 26 Oktober 2010.

"Penyerapan Anggaran Perumahan Belum Optimal", *Tempo Interaktif*, 27 Agustus 2009.

"Subsidi KPR 2011 melonjak", *Bisnis Indonesia*, 24 Agustus 2010.

"Pertumbuhan Perumahan di Indonesia Lambat", *Kontan*, 15 Desember 2009.

Iwan A. Hadar, "Perumahan untuk rakyat miskin", *Harian Seputar Indonesia*, 6 Oktober 2010.

Internet

Koran Jakarta. 26 Oktober 2010. **Skim Subsidi KPR Diubah**, dalam <http://www.koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=66052>. Diakses tanggal 19 November 2010.

Detik Finance. 7 Januari 2010. **Ubah Pola Subsidi Perumahan, Pemerintah Siap Taruh Rp 3,1 Triliun di Bank**, dalam <http://www.detikfinance.com/read/2010/01/07/142148/1273558/4/ubah-pola-subsidiperumahanpemerintah-siap-taruh-rp-31-triliun-di-bank>. Diakses tanggal 19 November 2010.

Depkominfo. 23 Januari 2009. **Subsidi Perumahan Tahun 2009 Diperkirakan Serap Rp 1,6 Triliun**, dalam <http://www.depkominfo.go.id/berita/bipnewsroom/subsidi-perumahan-tahun-2009-diperkirakan-serap-rp16-triliun>. Diakses tanggal 19 November 2010.

Laporan Akhir Tahun Kemenpera. 4 Januari 2010. **Predikat WTP dari BPK-RI 3 x Berturut**, dalam <http://www.berita2.com/ekbis/bisnis>. Diakses tanggal 19 November 2010.

Klasik Kontan. 8 September 2009. **Subsidi Perumahan Rakyat: Penggunaan Subsidi Perumahan Rakyat Masih Rendah**, dalam <http://klasik.kontan.co.id/nasional/news/21233/Penggunaan-SubsidiPerumahan-Rakyat-Masih-Rendah>. Diakses tanggal 19 November 2010.

Perkim Bappenas Info. 4 Februari 2010. **Efektivitas Pola Baru Subsidi Perumahan**, dalam <http://perkim-bappenas.info/detail.php?id=334>. Diakses tanggal 19 November 2010.

BAGIAN KESEPULUH

**BANTUAN LANGSUNG TUNAI SEBAGAI
SALAH SATU PROGRAM PENANGGULANGAN
KEMISKINAN**

Oleh Sony Hendra Permana

BANTUAN LANGSUNG TUNAI SEBAGAI SALAH SATU PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Sony Hendra Permana¹

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Adanya krisis multidimensional yang diawali dengan krisis keuangan pada tahun 1997 yang kemudian diikuti dengan runtuhnya rezim orde baru, telah membuat kekacauan pada perekonomian nasional. Hal ini menyebabkan sebagian besar masyarakat Indonesia jatuh ke dalam lingkaran kemiskinan. Penduduk miskin yang semula berjumlah 34,91 juta (BPS, 1999) meningkat menjadi 47,97 juta. Pada tahun 2001, pada saat kondisi perekonomian Indonesia belum pulih, harga minyak bumi di pasaran dunia mulai mengalami kenaikan secara bertahap. Dengan kenaikan ini Pemerintah mulai mengurangi subsidi bahan bakar minyak untuk masyarakat dan memberikan kompensasi dalam bentuk Program Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PPDP-BBM) pada 11 sektor termasuk bidang kesejahteraan sosial. Program-program penanggulangan dampak pengurangan subsidi BBM di bidang perekonomian, kesejahteraan sosial dan berbagai bidang lainnya dipandang cukup membantu dalam menstabilkan kondisi pe-

¹ Penulis adalah kandidat peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, dapat dihubungi di sony_hendra@yahoo.com

rekomian masyarakat. Hal ini terbukti dari jumlah penduduk miskin yang semula 47,97 juta jiwa turun menjadi 38,40 juta jiwa (BPS, 2002).²

Pada tahun 2005, harga minyak bumi di pasar dunia kembali mengalami kenaikan. Hal ini membawa konsekuensi bagi Pemerintah Indonesia untuk menaikkan harga jual bahan bakar di dalam negeri agar Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) tidak tergerus untuk alokasi subsidi bahan bakar. Kenaikan harga BBM berpengaruh terhadap daya beli masyarakat yang pada akhirnya akan mempengaruhi tingkat kemiskinan di Indonesia. Meskipun dikonsumsi dalam porsi yang relatif kecil oleh golongan masyarakat miskin dibandingkan dengan golongan pendapatan yang lebih tinggi, kenaikan harga tersebut tetap berpengaruh terhadap pertumbuhan jumlah orang miskin di Indonesia. Misalnya, studi LPEM FEUI (2005a) menyatakan bahwa kenaikan BBM pada awal Maret 2005 akan meningkatkan angka kemiskinan sebesar 0,24%.³

Pada pertengahan tahun 2007 dan memasuki tahun 2008, harga minyak di pasaran dunia kembali mengalami peningkatan hingga mencapai 130 dolar AS per barel. Kenaikan harga tersebut ditambah lagi dengan konsumsi bahan bakar masyarakat yang terus meningkat seiring dengan peningkatan volume kendaraan, telah meningkatkan subsidi terhadap bahan bakar secara signifikan. Pemerintah kembali dihadapkan pada situasi dan kondisi yang dilematis antara mempertahankan daya beli masyarakat yang berarti terus memberikan subsidi bahan bakar kepada masyarakat atau menjaga keseimbangan APBN yang berarti mengurangi subsidi bahan bakar. Untuk mengurangi beban yang harus ditanggung negara dan melakukan penghematan devisa, pemerintah menganggap bahwa pengurangan subsidi bahan bakar minyak untuk masyarakat merupakan satu-satunya jalan untuk menjaga keseimbangan APBN dan kestabilan keuangan negara.

Masyarakat dan rumah tangga miskin adalah kelompok yang paling merasakan beban berat akibat kenaikan bahan bakar minyak. Kenaikan harga bahan bakar juga diikuti dengan kenaikan ongkos transportasi dan harga-

2 Oceannaz. 2008. Analisis Terhadap Kebijakan Pemberian Bantuan Langsung Tunai Plus. online. <http://oceannaz.wordpress.com/2008/10/29/analisis-terhadap-kebijakan-pemberian-bantuan-langsung-tunai-blt-plus/>, diakses tanggal 22 November, 2010. pemberian-bantuan-langsung-tunai-blt-plus/ diakses tanggal 22 November 2010.

3 Syahril, Syarif. 2007. Bantuan Langsung Tunai dan Dilematika Pendataan Rumah Tangga Miskin. online. <http://ssy941229.files.wordpress.com/2007/.../bantuan-langsung-tunai-dan.doc> diakses tanggal 23 November 2010.

harga kebutuhan pokok. Meningkatnya biaya untuk pemenuhan kebutuhan hidup yang tidak diimbangi dengan peningkatan pendapatan atau kemampuan daya beli, menyebabkan masyarakat semakin terpuruk dalam kondisi yang miskin dan menjerat. Untuk itu diperlukan program perlindungan sosial bagi masyarakat miskin dalam bentuk program kompensasi (*compensatory program*) yang sifatnya khusus (*crash program*) atau program jaring pengaman sosial (*social safety net*). Dengan semakin besarnya beban subsidi BBM, resiko terjadinya defisit yang harus ditanggung oleh pemerintah pun semakin terbuka. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengambil kebijakan yang baik tentang subsidi BBM, sehingga subsidi yang selama ini dinikmati juga oleh golongan masyarakat mampu dialihkan untuk golongan masyarakat miskin.

Dalam rangka mengurangi beban masyarakat miskin akibat dari kenaikan harga BBM, pada tahun 2005 dan 2006 pemerintah melaksanakan skema Program Kompensasi Penghapusan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM). Program tersebut meliputi:

a. PKPS BBM Tahap I:

- bidang pendidikan, diarahkan untuk menyukseskan program wajib belajar 9 tahun melalui pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Bantuan Khusus Murid (BKM)
- bidang kesehatan, diarahkan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan melalui sistem jaminan kesehatan bagi penduduk miskin, yang meliputi layanan kesehatan dasar, layanan kesehatan rujukan dan pelayanan penunjang lainnya
- bidang infrastruktur pedesaan, diarahkan pada penyediaan infrastruktur di desa-desa tertinggal (jalan, jembatan, air bersih, sanitasi, tambatan perahu, irigasi desa sederhana dan penyediaan listrik bagi daerah yang betul-betul memerlukan).

b. PKPS BBM Tahap II:

Bantuan Langsung Tunai (BLT) tanpa syarat (*unconditional cash transfer*) kepada rumah tangga sasaran (RTS) sebesar Rp100.000,- per bulan selama satu tahun, dan setiap tahap diberikan Rp300.000,- per 3 bulan.⁴

Kemudian pada tahun 2008, pemerintah melanjutkan skema program PKPS BBM dari bulan Juni sampai dengan Desember 2008 dalam bentuk

4 Tim Penyusun Petunjuk Teknis Program BLT Lintas Kementerian dan Lembaga. 2008. *Petunjuk Teknis Penyaluran BLT Bantuan Langsung Tunai Untuk Rumah Tangga Sasaran*. Departemen Sosial, Jakarta.

BLT tanpa syarat kepada rumah tangga sasaran (*unconditional cash transfer*) sebesar Rp100.000,- per bulan selama 7 bulan, dengan rincian diberikan Rp300.000,- per 3 bulan (Juni-Agustus) dan Rp400.000,- per 4 bulan (September-Desember). Program ini kemudian dilanjutkan pada tahun 2009 selama 2 bulan, yakni Januari - Februari. Di samping itu, pemerintah juga melakukan program penjualan beras bersubsidi 15 kilogram per bulan kepada rumah tangga sasaran.

Selama pelaksanaan program BLT banyak menghadapi kendala mulai dari sosialisasi program BLT yang kurang baik dan tidak menyeluruh kepada masyarakat, pendataan RTS dan ketepatan sasaran yang kurang akurat akibat keterbatasan pencacah, pencairan yang kurang teratur karena keterbatasan loket dan adanya pemotongan dana, sampai dengan pengaduan masyarakat yang aksesnya cukup sulit dijangkau oleh RTS karena melalui SMS atau internet. Walaupun banyak kendala yang dihadapi, namun secara keseluruhan pelaksanaan program BLT tersebut berjalan dengan baik.

1.2. Permasalahan

Kemiskinan, ternyata bukan sekedar sebuah kata benda atau kata sifat. Kemiskinan telah hadir dalam realitas kehidupan manusia dengan bentuk dan kondisi yang sangat memprihatinkan. Kemiskinan telah menjadi sebuah persoalan kehidupan manusia. Sebagai sebuah persoalan kehidupan manusia, maka kemiskinan telah hadir juga dalam berbagai analisis dan kajian yang dilakukan oleh berbagai disiplin ilmu pengetahuan sebagai wujud nyata dari upaya memberi jawab kepada persoalan kemiskinan. Bahkan tidak hanya sebatas itu, kemiskinan juga telah hadir dalam sejumlah kebijakan baik oleh elemen-elemen sosial masyarakat maupun pemerintah dalam menunjukkan kepedulian bersama untuk menangani persoalan kemiskinan ini. Dari definisi Bank Dunia, kemiskinan adalah kelaparan, sulit mendapat tempat berteduh, sulit berobat saat sakit, dan tidak mampu menyekolahkan anak. Miskin juga berarti tidak punya pekerjaan, takut menghadapi masa depan, dan tidak adanya akses terhadap air bersih.⁵

Menurut Badan Pusat Statistik jumlah penduduk miskin di Indonesia dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Pada tahun 2004 jumlah penduduk miskin berjumlah 36,146 juta penduduk. Sementara pada tahun 2005

5 "Atasi Kemiskinan, Bantuan Langsung Berlanjut", *Media Indonesia*, 24 November 2010

jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 36,805 juta jiwa. Hal ini mungkin terjadi oleh kenaikan harga BBM di tahun 2005 yang menyebabkan peningkatan jumlah penduduk miskin sejumlah 659 ribu penduduk miskin. Kemudian berangsur-angsur tingkat kemiskinan di Indonesia terus bertambah sampai dengan tahun 2007 jumlah penduduk miskin di Indonesia adalah 37,163 juta penduduk Indonesia atau setara dengan 16,58% dari total penduduk Indonesia. Sementara menurut data penelitian lembaga SMERU (suatu lembaga penelitian independen terhadap kebijakan-kebijakan publik di Indonesia) yang berkedudukan di Jakarta, jumlah orang miskin di Indonesia sampai dengan tahun 2005 adalah 22% dari total penduduk Indonesia, yang berarti ada 45 juta orang miskin. Standar yang dipakai oleh SMERU dalam mengukur garis kemiskinan adalah ukuran setelah adanya kenaikan BBM pada tanggal 1 Oktober 2005 atau Rp.112 per kapita per bulan.

Kenaikan jumlah penduduk miskin ini akan menambah persoalan baru bagi pemerintah. Untuk itu pemerintah perlu menerapkan strategi yang tepat untuk menanggulangi permasalahan tersebut dengan menciptakan program penanggulangan kemiskinan sebagai dampak kenaikan harga BBM sekaligus program pengalihan subsidi agar lebih tepat sasaran. Tulisan ini ingin mengetahui apa yang menjadi tujuan BLT, siapa sajakah sasaran dari BLT, bagaimanakah mekanisme tahap kegiatan BLT, bagaimana struktur organisasi BLT, dan bagaimana hasil pelaksanaannya. Dengan demikian, tulisan ini ingin menguraikan program BLT menjadi salah satu upaya dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia sehingga tercipta suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

II. PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Subsidi merupakan alat pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah. Dengan demikian, secara ekonomi tujuan subsidi adalah mengurangi harga atau menambah keluaran.⁶

6 Milto H. Spenser & Orley M. Amos, Jr. 1993. *Contemporary Economics*. Whort Publishers, New York. Edisi 8: hal 464.

Sementara Suparmoko berpendapat bahwa subsidi (transfer) adalah salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang juga diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah pendapatan mereka yang menerima subsidi atau mengalami peningkatan pendapatan riil apabila mereka mengkonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang rendah.⁷

Pada dasarnya alokasi subsidi dalam APBN menjunjung prinsip keadilan, kira-kira Rp76 triliun merupakan subsidi energi (termasuk BBM) untuk seluruh masyarakat dan sekitar Rp70 triliun dialokasikan untuk program-program pengurangan beban masyarakat pendapatan rendah melalui pemberdayaan masyarakat dan UMK. Namun seiring dengan kenaikan harga minyak menyebabkan postur subsidi menjadi tidak berimbang, kira-kira Rp265 triliun untuk subsidi energi, di mana 70% dinikmati oleh 40% masyarakat terkaya Indonesia atau sebesar Rp185 triliun, sementara alokasi anggaran untuk program-program pengurangan beban masyarakat berpenghasilan rendah hanya teralokasi sebesar kira-kira Rp60 triliun. Jika ketidakseimbangan ini terus terjadi dikhawatirkan program-program pengurangan kemiskinan akan terganggu. Dalam kondisi seperti ini sangat penting bagi pemerintah untuk menjaga agar program-program penanggulangan kemiskinan, dan dukungan bagi masyarakat berpendapatan rendah tetap dapat dibiayai oleh APBN serta meningkatkan dan memperluas program-program bagi masyarakat berpendapatan rendah, sekaligus menyiapkanantisipasi perkembangan situasi tidak menguntungkan lebih lanjut serta sebagai kompensasi realokasi subsidi yang harus dilakukan.

⁷ M. Suparmoko. 2003. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. BPFE, Yogyakarta. Edisi ke-5: hal 34.

Gambar 1. Kelompok (Kluster) Program Penanggulangan Kemiskinan



Sumber : Bappenas

Gambar di atas menunjukkan bahwa pemerintah telah mencanangkan program penanggulangan kemiskinan yang dibagi atas tiga kelompok (kluster). Kluster pertama adalah Bantuan dan Perlindungan Sosial. Pada kluster ini memberikan penajaman fokus dan sinkronisasi serta pengamanan program bantuan dan perlindungan sosial pada 19,1 juta RTS dan kelompok rentan lainnya (kaum perempuan miskin, lansia, korban bencana alam/konflik sosial, penyandang cacat, komunitas adat terpencil, dan lain-lain). Program ini dikhususkan untuk kelompok masyarakat sangat miskin, miskin dan hampir miskin (RTS) misalnya Program BLT, Bantuan Tunai Bersyarat (BTB) atau disebut juga Program Keluarga Harapan (PKH), beras untuk masyarakat miskin (Raskin), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS), bantuan sosial untuk pengungsi/korban bencana, bantuan untuk penyandang cacat, bantuan untuk kelompok lansia, dan sebagainya.

Kluster kedua adalah Pemberdayaan Masyarakat melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Pada kluster ini memberikan penajaman fokus penerima PNPM Mandiri yang ditujukan untuk memberdayakan kelompok masyarakat miskin yang rentan atau perluasan program-program penguatan pada PNPM Mandiri, antara lain untuk: kelompok perempuan, petani/buruh gurem, nelayan miskin, penyandang cacat, penderita penyakit menahun, korban bencana alam/konflik sosial, dan lain-lain. Pada tahun 2008 program PNPM Mandiri telah mencakup 3.999 kecamatan di

16.417 desa-desa tertinggal dan sekitar 21.000 desa-desa lainnya, dengan anggaran yang telah dikucurkan sebesar Rp13,8 triliun yang berasal dari PNPM Inti maupun PNPM Penguatan. Sementara di tahun 2009 seluruh kecamatan di Indonesia yang berjumlah sekitar 5.720 kecamatan telah mendapat PNPM Mandiri dengan besaran rata-rata Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) per kecamatan per tahun adalah Rp 3 Milyar per kecamatan.

Kluster ketiga adalah Penguatan Usaha Mikro dan Kecil. Penerima manfaat kluster ketiga ini adalah kelompok masyarakat yang telah dilatih dan ditingkatkan keberdayaan serta kemandiriannya pada kluster program sebelumnya, sehingga mereka mampu untuk memanfaatkan skema pendanaan yang berasal dari lembaga keuangan formal seperti Bank, Koperasi, BPR dan sebagainya. Kluster ini ditujukan kepada masyarakat miskin, hampir miskin dan tidak mampu namun yang dipandang mempunyai kemampuan untuk berhubungan dengan lembaga keuangan formal melalui Kredit Usaha Rakyat (KUR). Prioritas KUR diberikan pada nasabah mikro dengan batasan kredit 5 juta ke bawah.

2.1. Program BLT

Bantuan Langsung Tunai atau *cash transfer* merupakan subsidi yang diberikan langsung kepada masyarakat miskin berupa uang tunai. Nilai uang yang ditransfer kepada rumah tangga miskin sebesar Rp 100 ribu untuk setiap rumah tangga per bulannya. BLT mulai dilaksanakan pada tahun 2005 melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 12 Tahun 2005 tentang Bantuan Langsung Tunai kepada rumah tangga-rumah tangga miskin di Indonesia. Kemudian pada tahun 2008, program ini diluncurkan kembali atas dasar Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 3 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai untuk Rumah Tangga Sasaran. Di samping itu, pemerintah juga mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 2009 tentang Pelaksanaan Program Bantuan untuk Rumah Tangga Sasaran Dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan sebagai dasar diluncurkannya BLT. Tujuan yang diharapkan melalui kebijakan program ini adalah dapat menjawab persoalan kemiskinan di Indonesia, sebagai akibat dari segenap perubahan yang telah terjadi, baik secara nasional maupun global.

Program BLT ini juga serupa dengan program yang telah diterapkan di Meksiko. Untuk mengatasi kemiskinan, Pemerintah Meksiko melaksanakan program yang disebut *Progres* melalui dua cara. Pertama, dana tunai yang diterima dapat dipakai untuk memenuhi kebutuhan mendesak. Kedua, dana tunai diharapkan berperan sebagai sarana pemutus kemiskinan melalui peningkatan investasi bagi anak keluarga miskin dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan gizi. Program ini mewajibkan penerima memenuhi hal-hal yang dipersyaratkan, seperti menyekolahkan anak, menggunakan fasilitas layanan kesehatan, dan memperbaiki gizi, terutama untuk ibu dan anak. Peserta hanya boleh mendapatkan bantuan bila persyaratannya dipenuhi dan penerima dana adalah para ibu rumah tangga. *Progres* dinilai berhasil dengan indikatornya adalah: 1) tingkat ketidaktercakupannya (*undercoverage*) keluarga miskin hanya 7%; 2) menurunkan tingkat kesenjangan kemiskinan 30% dan tingkat keparahan kemiskinan 45%; 3) meningkatkan kehadiran anak sekolah dan menurunkan angka putus sekolah; 4) meningkatkan jumlah kunjungan ke fasilitas kesehatan dan menurunkan 12% insiden sakit anak usia 0-5 tahun; dan 5) meningkatkan nutrisi anak karena kualitas makanan keluarga peserta meningkat nyata.⁸

Latar belakang diberikan BLT ini dari sudut pandang pemerintah adalah sebagai berikut:

1. BLT sebagai Upaya dan Bantuan Tanggap Darurat di Bidang Ekonomi dan Sosial

Tidak dapat dipungkiri bahwa saat ini Indonesia sedang mengalami kondisi 'bencana ekonomi' dalam negeri. Kenaikan harga BBM telah menyebabkan masyarakat kehilangan kemampuan daya beli. Hal ini akan sangat berpengaruh terhadap kemampuan masyarakat untuk bertahan hidup. Oleh karena BLT merupakan bantuan tanggap darurat di bidang ekonomi dan sosial. Dengan adanya BLT, diharapkan bahwa sekurangnya untuk satu tahun ke depan masyarakat miskin masih akan mampu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak.

2. BLT sebagai Salah Satu Upaya untuk Menjaga Stabilitas Ekonomi

Ketidakmampuan dan melemahnya daya beli masyarakat akan berakibat terhadap stabilitas ekonomi. Anggaran yang disediakan oleh pe-

⁸ Hastuti, et al. 2006. Kajian Cepat Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai Tahun 2005 di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi DKI Jakarta. Lembaga Penelitian Smeru, Jakarta.

merintah dalam BLT tidak semata-mata untuk menyelamatkan perekonomian dan keberlangsungan kehidupan masyarakat tetapi juga untuk menjaga stabilitas ekonomi pemilik modal dan dunia usaha. Ketidakmampuan ekonomi masyarakat akan berpengaruh langsung terhadap permintaan terhadap pasar, produksi, distribusi dan konsumsi. Masyarakat mungkin akan mampu untuk melakukan penghematan dalam berbagai aspek kebutuhan kehidupannya tetapi hal ini akan sangat berpengaruh terhadap kelompok pemilik modal dan dunia usaha, yaitu permintaan pasar yang akan menurun dengan sangat tajam sehingga mempengaruhi perputaran ekonomi.

3. BLT sebagai Salah Satu Upaya untuk Menjaga Stabilitas Sosial dan Politik

Kenaikan harga minyak dunia yang kemudian diikuti kenaikan BBM di dalam negeri, telah menyebabkan peningkatan laju inflasi dan juga menggerogoti devisa dalam negeri, akan menjadi potensi 'bencana sosial'. Oleh karena itu, pemerintah menetapkan kebijakan BLT sebagai upaya meredam gejolak sosial masyarakat yang berpotensi terhadap kemungkinan terjadinya kerusuhan sosial dan bencana sosial yang lebih parah.

4. BLT sebagai Jaring Pengaman Sosial Nasional

BLT sebenarnya merupakan salah satu dari implementasi konsep Jaring Pengaman Sosial Nasional (*National Social Security*). Seandainya pola bantuan Jaring Pengaman Sosial ini diberlakukan secara konsisten sesuai kebutuhan dan berkesinambungan dalam setiap periode pemerintahan, penetapan BLT akan lebih mudah dilaksanakan dan hasilnya mungkin akan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap stabilisasi perekonomian, sosial dan politik, dan masyarakat.⁹

2.2. Tujuan BLT

Tujuan dari Program BLT bagi RTS dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM adalah (1) membantu masyarakat miskin agar tetap dapat memenuhi kebutuhan dasarnya; (2) mencegah penurunan taraf kesejahteraan masyarakat miskin akibat kesulitan ekonomi; dan (3) meningkatkan tanggung jawab sosial bersama.

⁹ Oceannaz, *op. cit.*

2.3. Sasaran BLT

Salah satu faktor krusial dari program BLT ini adalah penentuan kriteria rumah tangga miskin. Sebagai indikator awal, ukuran yang digunakan adalah tingkat pendapatan orang miskin atau dikenal dengan garis kemiskinan. Dengan menggunakan definisi BPS, pemerintah menyatakan bahwa seseorang disebut mendekati miskin dan berhak memperoleh dana BLT jika memiliki tingkat pendapatan di bawah Rp175 ribu per bulan. Angka tersebut merupakan angka rata-rata dari pendapatan seluruh anggota rumah tangga, sehingga jika diasumsikan jumlah anggota rumah tangga adalah empat orang, rumah tangga yang dikatakan mendekati miskin dan berhak memperoleh dana BLT jika memiliki pendapatan kurang dari Rp 700 ribu per bulan.

Indikator ini merupakan salah satu indikator yang digunakan oleh pemerintah dalam menentukan target rumah tangga penerima bantuan. Selain itu, terdapat 14 indikator yang ditanyakan dalam survei BPS, yaitu: berkaitan dengan kondisi tempat tinggal meliputi luas lantai, jenis lantai, jenis dinding, fasilitas tempat buang air besar, sumber air minum dan penerangan utama; jenis bahan bakar untuk masak; frekuensi rumah tangga membeli daging/ayam/susu dalam satu minggu; frekuensi makan sehari; banyaknya pakaian baru biasa dalam setahun; mampu berobat ke puskesmas bila sakit; lapangan pekerjaan utama dan tingkat pendidikan tertinggi kepala keluarga; serta kepemilikan barang bernilai paling sedikit Rp500 ribu. Selain kategori mendekati miskin, BPS juga memiliki kategori sangat miskin untuk pendapatan kurang dari Rp120 ribu per bulan dan kategori miskin untuk pendapatan kurang dari Rp150 ribu.¹⁰

Penerima BLT adalah RTS sebanyak 19,1 juta rumah tangga hasil pendataan oleh BPS. yang meliputi rumah tangga sangat miskin (*poorest*), rumah tangga miskin (*poor*) dan rumah tangga hampir miskin (*near poor*) di seluruh wilayah Indonesia.

2.4. Mekanisme dan Tahap Kegiatan BLT

Secara umum, tahapan yang dilaksanakan berkaitan dengan penyaluran dana BLT-RTS adalah (1) sosialisasi Program BLT, dilaksanakan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Sosial, bersama dengan kementerian/lembaga, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, apa-

¹⁰ Syarif Syahril, *op. cit.*

rat kecamatan dan tenaga kesejahteraan sosial masyarakat (Karang Taruna, Kader Taruna Siaga Bencana (TAGANA), Pekerja Sosial Masyarakat (PSM), tokoh agama dan tokoh masyarakat; (2) penyiapan data RTS dilaksanakan oleh BPS. Daftar nama dan alamat yang telah tersedia disimpan dalam sistem database BPS, Kementerian Sosial dan PT Pos Indonesia; (3) pengiriman data berdasarkan nama dan alamat RTS dari BPS Pusat ke PT Pos Indonesia; (4) pencetakan Kartu Kompensasi BBM (KKB) BLT Untuk RTS berdasarkan data yang diterima oleh PT Pos Indonesia; (5) penandatanganan KKB oleh Menteri Keuangan Republik Indonesia; (6) pengiriman KKB ke kantor pos seluruh Indonesia; (7) pengecekan kelayakan daftar RTS di tingkat desa/kelurahan; (8) penerima Program Keluarga Harapan juga akan menerima BLT-RTS, sehingga dimasukkan sebagai RTS yang masuk dalam daftar; (9) pembagian KKB kepada RTS oleh petugas kantor pos dibantu aparat desa/kelurahan, tenaga kesejahteraan sosial masyarakat, serta aparat keamanan setempat jika diperlukan; (10) pencairan BLT-RTS oleh RTS berdasarkan KKB di kantor pos atau di lokasi-lokasi pembayaran yang telah ditetapkan. Terhadap KKB penerima dilakukan pencocokan dengan Daftar Penerima (Dapem), yang kemudian dikenal sebagai KKB Duplikat; (11) pembayaran terhadap penerima KKB dilakukan untuk periode Juni sampai dengan Agustus sebesar Rp300.000,- dan periode September sampai dengan Desember sebesar Rp400.000,-. Penjadwalan pembayaran pada setiap periode menjadi kewenangan dari PT. Pos Indonesia; (12) jika kondisi penerima KKB tidak memiliki identitas sebagai persyaratan kelengkapan verifikasi proses bayar, proses bayar dilakukan dengan verifikasi bukti diri yang sah (KTP, SIM, Kartu Keluarga, Surat Keterangan dari Kelurahan, dll.); (13) monitoring dan evaluasi pelaksanaan penyaluran BLT-RTS oleh tim terpadu; (14) pelaporan bulanan oleh PT. Pos Indonesia kepada Kementerian Sosial.¹¹

Mekanisme dan tahapan administrasi diatur lebih lanjut dalam perjanjian kerja sama antara Kemensos, PT Pos Indonesia dan PT. BRI, serta Peraturan Dirjen Perbendaharaan. Dalam pelaksanaan penyaluran BLT-RTS, dilaksanakan pemutakhiran data (*updating*) terhadap data RTS oleh BPS dan mitra yang dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia. Hasil pemutakhiran data tersebut akan digunakan untuk penajaman sasaran Program BLT-RTS tahun 2009, Program Raskin, Program BOS, Program Jaminan

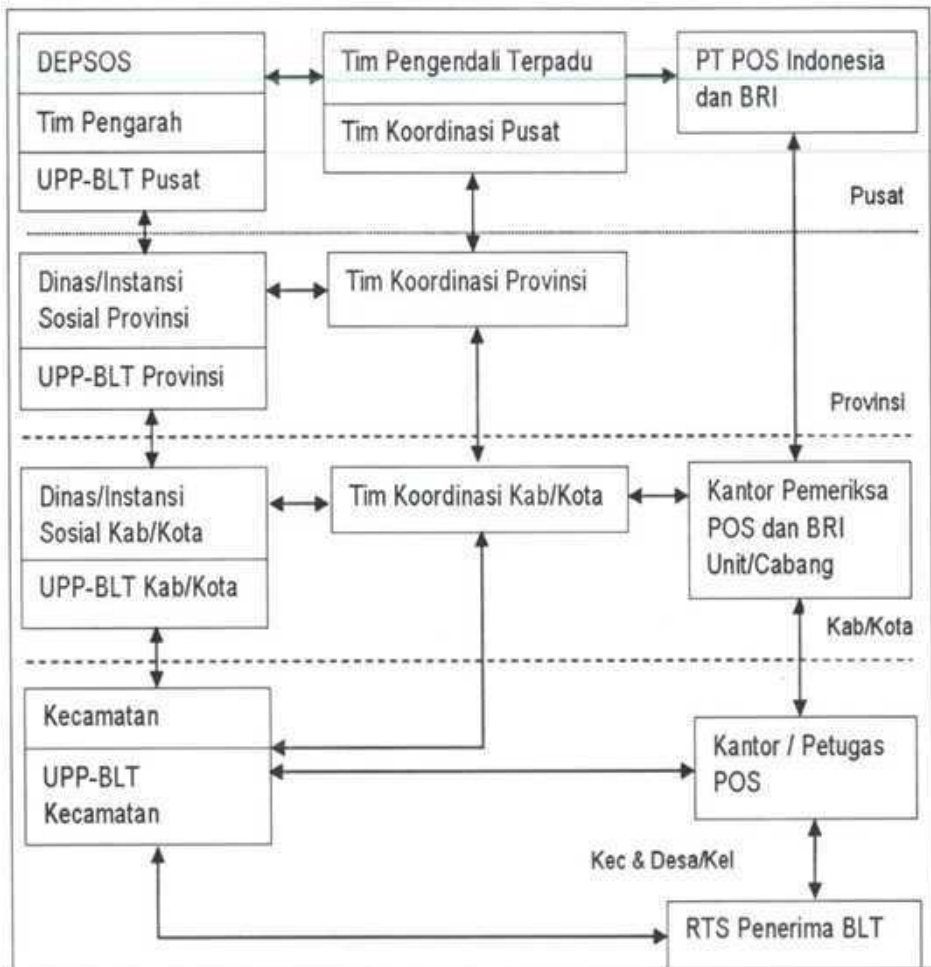
11. Tim Penyusun Petunjuk Teknis Program BLT Lintas Kementerian dan Lembaga, *op. cit.*

Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas)/Askeskin dan Program Keluarga Harapan (PKH), serta Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Dengan demikian, pada masa yang akan datang akan tercipta sistem *database* kemiskinan yang terpadu dan lintas sektoral dengan target sasaran yang sama untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, keberlanjutan dan keterpaduan penanggulangan kemiskinan.

2.5. Struktur Organisasi Program BLT

Pelaksana Program BLT bagi RTS adalah Kementerian Sosial selaku Kuasa Pengguna Anggaran dibantu oleh pihak-pihak terkait yang telah ditetapkan dengan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai Untuk Rumah Tangga Sasaran. Penyaluran BLT-RTS merupakan suatu bentuk kerja sama yang didasarkan pada fungsi dan tugas pokok masing-masing sehingga masing-masing lembaga bertanggung jawab terhadap kelancaran bidang tugas masing-masing. Bentuk kerja sama ini dimaksudkan untuk mempercepat proses penyaluran dana BLT-RTS kepada kelompok sasaran sehingga pemanfaatannya menjadi lebih optimal. Untuk meningkatkan sinergi pelayanan yang maksimal, masing-masing lembaga saling berkoordinasi. Dalam pelaksanaan Program BLT-RTS difasilitasi penyediaan Unit Pelaksana Program BLT (UPP-BLT) dari tingkat pusat sampai dengan kecamatan.

Gambar 2. Struktur Organisasi Program BLT



Sumber : Petunjuk Teknis Penyaluran BLT Untuk Keluarga Sasaran - Kemensos, 2008

III. PELAKSANAAN BLT

Pelaksanaan BLT diawali dengan penyerahan kartu KKB kepada setiap RTS hasil pendataan oleh BPS. Pada masing-masing kartu tertera nama dan alamat kepala keluarga/rumah tangga, jumlah anggota, serta lokasi kantor pos pencairan. Selain itu, pada setiap kartu juga terdapat empat kupon yang mudah disobek untuk pengambilan dana BLT selama satu tahun atau empat kali pengambilan, yang dilakukan setiap tiga bulan sekali. Selanjutnya pemerintah melakukan pengiriman dana BLT dari kantor kas negara yang melibatkan beberapa instansi, yakni Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan PT

Pos, baik kantor pos cabang (KPC) maupun kantor pos pemeriksa (KPRK). Dana BLT yang bersumber dari pemerintah dikirim melalui BRI untuk selanjutnya dikirim ke KPRK. KPRK kemudian mendistribusikan dana tersebut ke masing-masing KPC di wilayahnya untuk disalurkan kepada RTS. Untuk mencairkan dana, RTS hanya diminta menunjukkan KKB yang selanjutnya diperiksa keasliannya oleh petugas dengan mencocokkan nama dan alamat yang tertera dalam KKB.

Menurut data Kementerian Sosial, hasil evaluasi BLT tahun 2005 tahap pertama mayoritas mendapat dana utuh 94,17% dan tahap kedua menerima dana utuh sebesar 89,62%. Kemudian realisasi BLT pada tahun 2008 telah disalurkan kepada 18.759.129 rumah tangga sasaran dari total alokasi 19,1 juta rumah tangga sasaran atau setara dengan 98,62% dengan total realisasi sebesar Rp 12, 028 triliun. Penggunaan dana BLT oleh masyarakat baik pada pembayaran tahap pertama dan tahap kedua paling banyak digunakan untuk membeli beras, minyak tanah, pembayaran hutang, kesehatan, dan pendidikan. Penggunaan dana BLT ini sedikit sekali digunakan untuk keperluan lainnya seperti modal usaha ataupun membeli bensin untuk kendaraan. Penggunaan dana BLT ini sendiri oleh masyarakat telah tepat sasaran sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam membantu masyarakat miskin agar tetap dapat memenuhi kebutuhan dasarnya.

Namun pada pelaksanaannya BLT menghadapi banyak pertentangan. Beberapa kalangan berpendapat bahwa BLT kepada RTS bersifat *charity* dan menimbulkan budaya malas, ketergantungan, dan meminta-minta belas kasihan pemerintah. Secara ekonomi mikro BLT juga akan menumbuhkan budaya konsumtif sesaat, karena penggunaan uang tidak diarahkan oleh pemerintah (*unconditional cash transfer*). Namun pada sisi lain pemerintah juga berkewajiban memberikan perlindungan sosial (*social protection*) bagi masyarakat miskin untuk mengurangi dampak negatif dari kebijakan penyesuaian harga BBM atau dalam keadaan adanya kebijakan/program penyesuaian secara struktural akan mempengaruhi masyarakat luas (*Structural Adjustment Program/ SAPs*). Karena itu, program BLT-RTS dalam rangka PKPS BBM diselenggarakan dalam kerangka kebijakan perlindungan sosial (*social protection*) melalui asistensi sosial (*social assistance*). Program semacam ini di berbagai negara juga telah dilaksanakan, dalam bentuk yang beragam, seperti pemberian *discount* harga, pemberian *voucher* (kupon), tabungan dan bantuan langsung tunai.

Adapun kendala-kendala yang dihadapi adalah adanya keluhan-keluhan masyarakat dalam penerimaan BLT adalah (1) jadwal pengambilan BLT tidak jelas; (2) tempat pengambilan dibatasi di kantor pos tertentu. Lokasi pembayaran terpusat di ibukota kecamatan, hal ini menyulitkan masyarakat yang jauh dari ibukota kecamatan, sehingga terpaksa keluar ongkos untuk biaya transportasi; (3) adanya pemotongan BLT di mana pemotongan digunakan untuk ongkos transportasi, upah pungut/kurir, untuk uang keamanan, biaya administrasi di tingkat RT atau RW, dan bahkan untuk uang honorarium petugas desa; (4) antrian pengambilan BLT tidak teratur dan banyak terjadi kericuhan dalam pembagian. Hal ini terjadi karena terbatasnya jumlah loket pembayaran, menyebabkan terjadinya antrian yang sangat panjang; sarana tenda peneduh yang kurang, menyebabkan tidak tertampungnya para penerima BLT sehingga harus mengalami hawa panas luar biasa oleh terik matahari; dan terbatasnya jumlah kursi antrian, menyebabkan masyarakat penerima BLT terpaksa berdiri; (5) proses pengambilan BLT berbelit-belit; (6) pendataan tidak benar, di mana data yang digunakan untuk pembagian BLT tahun 2008 ditetapkan berdasarkan hasil pendataan tahun 2005. Pemakaian data tahun 2005 untuk pembagian kali ini tentu sangat riskan yang kemungkinan data tersebut sudah tidak lagi *up to date*. Kemungkinan telah terjadi banyak perubahan baik yang tadinya miskin kemudian sudah terangkat derajatnya, maupun yang tadinya pas-pasan kemudian sekarang menjadi miskin.

IV. PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Seiring dengan peningkatan jumlah masyarakat miskin setelah terjadinya kenaikan harga BBM pada tahun 2005 yang kemudian terjadi lagi di tahun 2008, Pemerintah menetapkan program-program penanggulangan kemiskinan. Program tersebut dibagi atas 3 kluster yakni: (1) Kluster I meliputi Bantuan dan Perlindungan Sosial Kelompok Sasaran, meliputi BLT, Raskin PKH, BOS, Jamkesmas; (2) Kluster II meliputi Pemberdayaan Masyarakat melalui program-program yang tergabung dalam PNPM; dan (3) Kluster III mencakup Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil (UMK) yang meliputi penyaluran KUR, penyaluran program pendanaan K/L.

BLT atau *cash transfer* merupakan subsidi yang diberikan langsung kepada masyarakat miskin berupa uang tunai. Nilai uang yang ditransfer ke-

pada rumah tangga miskin sebesar Rp100 ribu untuk setiap rumah tangga per bulannya. Tujuan dari Program Bantuan Langsung Tunai bagi Rumah Tangga Sasaran dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM adalah: 1) Membantu masyarakat miskin agar tetap dapat memenuhi kebutuhan dasarnya; 2) Mencegah penurunan taraf kesejahteraan masyarakat miskin akibat kesulitan ekonomi; 3) Meningkatkan tanggung jawab sosial bersama. Penerima bantuan langsung tunai adalah Rumah Tangga Sasaran sebanyak 19,1 Juta Rumah Tangga Sasaran hasil pendataan oleh BPS. yang meliputi Rumah Tangga Sangat Miskin (*poorest*), Rumah Tangga Miskin (*poor*) dan Rumah Tangga Hampir Miskin (*near poor*) di seluruh wilayah Indonesia.

Pada pelaksanaannya, BLT tahun 2005 telah berjalan dengan baik, tahap pertama mayoritas mendapat dana utuh 94,17% dan tahap kedua menerima dana utuh sebesar 89,62%. Kemudian realisasi BLT pada tahun 2008 telah disalurkan kepada 18.759.129 rumah tangga sasaran dari total alokasi 19,1 juta rumah tangga sasaran atau setara dengan 98,62%. Penggunaan dana BLT oleh masyarakat baik pada pembayaran tahap pertama dan tahap kedua telah tepat sasaran dimana paling banyak digunakan untuk membeli beras, kemudian untuk membeli minyak tanah, pembayaran hutang, kesehatan, pendidikan. Penggunaan dana BLT ini sedikit sekali digunakan untuk keperluan lainnya seperti modal usaha ataupun membeli bensin untuk kendaraan.

Walaupun penyaluran BLT secara umum telah berjalan dengan baik, namun ada beberapa kendala yang timbul dari keluhan-keluhan masyarakat, yakni : 1) jadwal pengambilan BLT tidak jelas; 2) tempat pengambilan dibatasi di kantor Pos tertentu; 3) adanya pemotongan BLT; 4) antrian pengambilan BLT tidak teratur dan banyak terjadi keributan dalam pembagian; 5) proses pengambilan BLT berbelit-belit; 6) pendataan tidak benar.

4.2. Saran

Berdasarkan hasil pelaksanaan program BLT, agar RTS yang berdomisili di luar kabupaten kecamatan tidak kesulitan, maka penulis menyarankan untuk pencairan BLT di semua unit kantor pos, tidak hanya terbatas. Kantor pos juga perlu menyediakan loket khusus pencairan BLT sehingga RTS yang mengantri tidak tercampur dengan nasabah kantor pos yang lain agar proses pencairan dapat lebih cepat. Selain itu juga di setiap unit kantor pos ditempelkan jadwal pencairan BLT. Selanjutnya perlu juga dipertimbangkan mem-

bentuk dewan pengawas untuk mengawasi pencairan BLT agar tidak terjadi pemotongan dana untuk RTS yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam pelaksanaan program BLT hal paling sering disorot oleh masyarakat adalah dalam penentuan kriteria keluarga miskin. Seseorang disebut miskin jika nilai pendapatannya dibawah garis kemiskinan, sementara setiap provinsi memiliki perbedaan nilai garis kemiskinan. Oleh karena itu, pemerintah perlu mempertimbangkan untuk memberikan kompensasi yang berbeda di tiap daerah mengingat tingkat kemahalan dan kapasitas fiskal yang bervariasi antar daerah.

Pemerintah perlu mempertimbangkan jumlah anggota rumah tangga sasaran. Kebijakan bantuan langsung tunai pada ini memberikan perlakuan seragam kepada rumah tangga penerima bantuan tanpa mempertimbangkan jumlah anggota rumah tangganya. Kebijakan ini tentu mempengaruhi signifikansi dari Rp100 ribu yang disalurkan kepada rumah tangga dengan ukuran keluarga yang lebih besar. Dengan demikian, tujuan optimalisasi pengurangan tingkat kemiskinan dengan menggunakan dana kompensasi subsidi BBM akan semakin sulit tercapai dengan efisien. Pemerintah juga perlu melakukan implementasi PKPS bidang pendidikan dan kesehatan dan BLT secara terpadu, sehingga variasi jumlah anggota rumah tangga pada keluarga miskin dapat menjadi salah satu parameter jumlah pemberian kompensasi kepada keluarga sasara. Dengan demikian KKB dapat berfungsi sebagai *single identity number* bagi keluarga miskin dalam memperoleh seluruh manfaat dari dana kompensasi BBM.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hastuti et al. 2006. Kajian Cepat Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai Tahun 2005 di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi DKI Jakarta. Lembaga Penelitian Smeru, Jakarta.
- M. Suparmoko. 2003. Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek . BPFE, Yogyakarta. Edisi ke-5: hal 34
- Milto H. Spenser & Orley M. Amos, Jr. 1993. *Contemporary Economics*. Whort Publishers, New York. Edisi 8: hal 464
- Tim Penyusun Petunjuk Teknis Program BLT Lintas Kementerian dan Lembaga. 2008. *Petunjuk Teknis Penyaluran BLT Bantuan Langsung Tunai Untuk Rumah Tangga Sasaran*. Departemen Sosial, Jakarta.

Dokumen

- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai Kepada Rumah Tangga Miskin.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai Untuk Rumah Tangga Sasaran.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Program Bantuan Untuk Rumah Tangga Sasaran Dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan.

Jurnal

- Iqbal, Hasbi. 2008. Implementasi Kebijakan Program Bantuan Langsung Tunai Tahun 2008 di Kabupaten Kudus. Tesis Program Pascasarjana. Universitas Diponegoro, Semarang.

Artikel

"Atasi Kemiskinan, Bantuan Langsung Berlanjut", *Media Indonesia*, 24 November 2010.

Internet

Hidayati, Diah Luthfi. 2008. **Bantuan Langsung Tunai (BLT) Upaya Membangun Kesadaran Teologis Terhadap Persoalan Kemiskinan di Indonesia**. online. www.anank.files.wordpress.com/2008/06/makalah-blt-di4h.doc, diakses tanggal 22 November 2010

http://www.bps.go.id/aboutus.php?id_subyek=23&tabel=1&fl=1. diakses tanggal 25 November 2010.

<http://www.depsos.go.id/modules/Kfm/BLT/materiPertemuanNasional/03%20Bappenas1.pdf>. diakses tanggal 12 November 2010.

<http://www.depsos.go.id/unduh/wawancara%20MENSOS%20vs%20RAMA-KO.pdf>. diakses tanggal 12 November 2010.

Oceannaz. 2008. **Analisis Terhadap Kebijakan Pemberian Bantuan Langsung Tunai Plus**. online. <http://oceannaz.wordpress.com/2008/10/29/analisis-terhadap-kebijakan-pemberian-bantuan-langsung-tunai-blt-plus/>. diakses tanggal 22 November 2010.

Syahrial, Syarif. 2007. **Bantuan Langsung Tunai dan Dilematika Penda-taan Rumah Tangga Miskin**. online. <http://ssy941229.files.wordpress.com/2007/.../bantuan-langsung-tunai-dan.doc> diakses tanggal 23 November 2010.

BAGIAN KESEBELAS

**SISTEM JAMINAN SOSIAL NASIONAL:
STRATEGI BARU PENDANAAN KESEHATAN**

Oleh Yuni Sudarwati

SISTEM JAMINAN SOSIAL NASIONAL: SISTEM BARU PENDANAAN JAMINAN KESEHATAN INDONESIA

Yuni Sudarwati¹

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang dan Permasalahan

Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa kesehatan adalah merupakan hak bagi setiap warga. Hal ini berarti bahwa setiap orang berhak atas kesehatan dan secara langsung juga merupakan kewajiban negara untuk memenuhi hak tersebut bagi setiap warga negara. Oleh karena itu berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk mewujudkan kesehatan bagi warga negara dan menjamin agar setiap warga negara mendapat akses terhadap layanan kesehatan secara adil dan merata.

Pemerintah Indonesia sudah melaksanakan banyak program untuk meningkatkan kesehatan masyarakat. Sejauh ini, setidaknya-tidaknya telah ada tujuh skema jaminan kesehatan yang beroperasi di Indonesia:²

1. Askes (Asuransi Kesehatan): skema asuransi kesehatan yang diwajibkan bagi pegawai negeri sipil (PNS);
2. Jamsostek (Jaminan Sosial Tenaga Kerja): skema asuransi sosial bagi tenaga

1 Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Penulis dapat dihubungi pada yunisudarwati@gmail.com.

2 Suharto. 2009. *Kemiskinan & Perlindungan Sosial di Indonesia Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan*. Alfabeta. Bandung. hal. 70-71.

kerja sektor formal swasta yang dikelola oleh PT Jamsostek. Mencakup empat program, yakni kecelakaan kerja, kematian, dana pensiun dan kesehatan;

3. Asabri (Asuransi Sosial ABRI): skema asuransi sosial bagi anggota ABRI dan kepolisian. Skema yang mirip dana pendamping ini mencakup pesangon dan pensiun hari tua, namun peserta juga memiliki akses terhadap RS milik angkatan bersenjata;
4. JPKM (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat): skema asuransi komersial yang dioperasikan oleh pemerintah. Pelayanan diberikan melalui Badan Pelaksana (Bapel) yang merupakan penyelenggara asuransi kesehatan swasta;
5. Askeskin (Asuransi Kesehatan untuk Keluarga Miskin): skema kartu kesehatan yang diterapkan sejak tahun 2005 menggantikan Kartu Sehat yang diberikan bagi orang miskin sebagai bagian dari Program JPS (Jaring Pengaman Sosial). Sejak tahun 2008, Program Askeskin berubah menjadi Jamkesmas (Jaminan Kesehatan Masyarakat);
6. Dana Sehat: skema jaminan kesehatan berbasis masyarakat yang beroperasi berdasarkan sistem pendanaan mikro dan inisiatif lokal, seperti dana masyarakat (*community funds*); dan
7. Asuransi kesehatan komersial yang diselenggarakan oleh perusahaan-perusahaan asuransi swasta bagi masyarakat yang berpenghasilan menengah ke atas.

Namun demikian dalam pelaksanaannya skema-skema jaminan kesehatan tersebut menerapkan prinsip yang berbeda sehingga bisa menimbulkan ketidakadilan sosial. Misalnya, beban penyelenggaraan program jaminan kesehatan bagi PNS menjadi beban PNS (penerima kerja), sementara bagi tenaga kerja swasta, seluruhnya menjadi beban pemberi kerja. PNS tidak memiliki program jaminan kecelakaan kerja, sementara tenaga kerja memilikinya.³

Permasalahan juga muncul terutama jika dikaitkan dengan masyarakat golongan miskin. Penduduk miskin adalah kelompok yang sangat rentan terhadap gangguan kesehatan yang berdampak negatif terhadap kesejahteraan keluarga. Belanja pemerintah untuk sektor kesehatan terus meningkat, namun

³ Sulastomo. 2008. *Sistem Jaminan Sosial Nasional Sebuah Introduksi*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. hal. 17.

sepertinya masih lebih menguntungkan kelompok penduduk kaya daripada penduduk miskin. Hal ini disebabkan oleh subsidi yang diberikan pada jenis pelayanan kesehatan sekunder, di samping belanja kesehatan tersebut memang lebih banyak disalurkan ke daerah-daerah yang lebih kaya.

Oleh karena itu, diperlukan peran pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap kondisi masyarakat yang dapat dilakukan melalui sistem jaminan sosial. Menurut Soendoro jaminan sosial berarti sebagai: (1) salah satu faktor ekonomi seperti konsumsi, tabungan dan subsidi atau konsesi untuk redistribusi pendapatan; (2) instrumen negara untuk redistribusi resiko sosial ekonomi melalui tes kebutuhan, yaitu tes mengenai apa yang telah dimiliki peserta baik berupa rekening tabungan maupun kekayaan riil; (3) program pengentasan kemiskinan yang ditindaklanjuti dengan pemberdayaan komunitas; dan (4) sistem perlindungan dasar untuk penanggulangan hilangnya sebagian pendapatan pekerja sebagai konsekuensi resiko hubungan industrial.⁴

Disahkannya Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi seluruh rakyat Indonesia. Undang-undang ini mengatur mengenai perlindungan finansial dan sosial yang diakibatkan oleh penyakit, kecelakaan, kematian, usia tua dan berkurangnya penghasilan karena usia pensiun atau kecacatan total. Undang-Undang ini juga membuka peluang penataan pendanaan dan pelayanan melalui penyelenggaraan program jaminan kesehatan.

Tulisan ini ingin melihat permasalahan mengenai bagaimana sistem jaminan sosial bisa menjadi sistem alternatif bagi pendanaan kesehatan di Indonesia, sehingga diharapkan dapat terwujud sistem pendanaan kesehatan yang ideal dan dirasakan manfaatnya secara adil oleh seluruh masyarakat Indonesia

1.2. Kerangka Teoritik Perlindungan Sosial

Menurut Suharto⁵, perlindungan sosial adalah segala bentuk kebijakan dan intervensi publik yang dilakukan untuk merespon beragam resiko, ke-

4 Soendoro. 2009. *Jaminan Sosial Solusi Bangsa Indonesia* Berdikari. Dinov ProGRESS Indonesia. Jakarta. hal. 52.

5 Suharto. *op.cit.* hal. 42-43.

rentanan dan kesengsaraan, baik yang bersifat fisik, ekonomi maupun sosial terutama yang dialami oleh mereka yang hidup dalam kemiskinan. Tujuan utama perlindungan sosial adalah untuk:

- a. mencegah dan mengurangi resiko yang dialami manusia sehingga terhindar dari kesengsaraan yang parah dan berkepanjangan;
- b. meningkatkan kemampuan kelompok-kelompok rentan dalam menghadapi dan keluar dari kemiskinan, kesengsaraan dan ketidakamanan sosial-ekonomi; dan
- c. memungkinkan kelompok-kelompok miskin untuk memiliki standar hidup yang bermartabat sehingga kemiskinan tidak diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya.

Mekanisme perlindungan sosial meliputi mekanisme formal dan informal. Mekanisme formal mencakup jaminan sosial yang terdiri dari pasar tenaga kerja, bantuan sosial dan asuransi sosial. Sementara mekanisme informal mencakup jaminan masyarakat yang terdiri dari asuransi mikro, dana sosial dan jaring pengaman sosial. Jaminan Sosial adalah perlindungan yang diberikan oleh masyarakat untuk masyarakat melalui seperangkat kebijaksanaan publik terhadap tekanan-tekanan ekonomi sosial bahwa jika tidak diadakan sistem jaminan sosial akan menimbulkan hilangnya sebagian pendapatan sebagai akibat sakit, persalinan, kecelakaan kerja, untuk sementara tidak bekerja, hari tua dan kematian dini, perawatan medis termasuk pemberian subsidi bagi anggota keluarga yang membutuhkan.⁶

Model Pembiayaan Kesehatan

Ada beberapa model yang bisa dijadikan acuan dalam menentukan model pembiayaan kesehatan yaitu: ⁷

- model asuransi kesehatan sosial (*Social Health Insurance*). Model ini dirintis sejak Jerman dibawah Bismarck pada tahun 1882. Model inilah yang berkembang di beberapa Negara Eropa, Jepang (sejak tahun 1922) dan kemudian ke negara-negara Asia lainnya yakni Philipina, Korea, Taiwan dan lain-lain. Kelebihan sistem ini memungkinkan cakupan 100% penduduk dan relatif rendahnya peningkatan biaya pelayanan kesehatan.

⁶ *Ibid.*

⁷ Kementerian Kesehatan. 2008. *Pembiayaan Kesehatan Melalui Asuransi Kesehatan Sosial*.online.http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=87&Itemid=121. diakses 30 November 2010.

- model asuransi kesehatan komersial (*Commercial/Private Health Insurance*). Model ini berkembang di Amerika Serikat (AS). Namun sistem ini gagal mencapai cakupan 100% penduduk. Sekitar 38% penduduk tidak tercakup dalam sistem. Selain itu terjadi peningkatan biaya yang amat besar karena terbukanya peluang *moral hazard*. Sejak tahun 1993 Bank Dunia merekomendasikan pengembangan model *Regulated Health Insurance* di mana kepesertaan berdasarkan kelompok dengan syarat jumlah minimal tertentu sehingga mengurangi peluang *moral hazard*.
- model NHS (*National Health Services*) yang dirintis pemerintah Inggris sejak usai perang dunia kedua. Model ini juga membuka peluang cakupan 100% penduduk. Namun pembiayaan kesehatan yang dijamin melalui anggaran pemerintah akan menjadi beban fiskal yang berat.

Pilar Jaminan Sosial

Pelaksanaan sistem Jaminan Sosial berdasarkan pada tiga pilar yaitu:⁸

Pilar Pertama, bantuan sosial bagi mereka yang miskin dan tidak mampu atau tidak memiliki penghasilan tetap yang memadai untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak. Dalam praktiknya, bantuan sosial ini diwujudkan dengan bantuan iuran oleh pemerintah agar mereka yang miskin dan tidak mampu tetap dapat menjadi peserta Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Pada program Bantuan Sosial (Bansos) tidak dikenal adanya kewajiban membayar premi atau iuran tertentu.

Pilar Kedua, pilar asuransi sosial yang merupakan sistem asuransi yang wajib diikuti bagi semua penduduk yang mempunyai penghasilan (di atas garis kemiskinan) dengan membayar iuran yang proporsional terhadap penghasilan/upahnya. Contohnya adalah Program Askes, Program Jamsostek dan Program ASABRI. Program Asuransi Sosial semacam ini memiliki ciri adanya kewajiban pesertanya membayar suatu jumlah premium atau iuran dan disertai dengan kepastian diterimanya sejumlah manfaat. Pilar satu dan pilar kedua ini merupakan fondasi SJSN untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak yang harus diikuti dan diterima oleh seluruh rakyat (pilar jaminan sosial publik).

8 Thabrany. 2008. Strategi Pendanaan Jaminan Kesehatan Indonesia dalam SJSN. online. staff.ui.ac.id/.../StrategiPendanaanJaminanKesehatanIndonesia-Bappenas08.pdf-. diakses 25 Oktober 2010.

Pilar Ketiga, pilar tambahan atau suplemen bagi mereka yang menginginkan jaminan yang lebih besar dari jaminan kebutuhan standar hidup yang layak dan mereka yang mampu membeli jaminan tersebut (pilar jaminan swasta/privat yang berbasis sukarela/dagang). Pilar ini dapat diisi dengan membeli asuransi komersial (baik asuransi kesehatan, pensiun, atau asuransi jiwa), tabungan sendiri, atau program-program lain yang dapat dilakukan oleh perorangan atau kelompok seperti investasi saham, reksadana atau membeli properti sebagai tabungan bagi dirinya atau keluarganya.

II. PEMBAHASAN

2.1. Jaminan Kesehatan sebelum SJSN

Pemerintah telah melaksanakan banyak program untuk menjamin akses penduduk terutama penduduk miskin terhadap kesehatan. Namun beberapa program yang diluncurkan sampai saat ini masih belum menjangkau seluruh warga. Misalnya, program Askes yang merupakan skema asuransi kesehatan yang diwajibkan bagi PNS. Program ini terhambat oleh adanya kesenjangan antara rendahnya peningkatan kontribusi dan tingginya pengeluaran. Meskipun telah diterapkan premi sebesar 2% dari gaji pokok PNS, ternyata nilai ini tidak cukup untuk bisa memberikan pelayanan berkualitas tinggi bagi peserta program Askes. Bahkan subsidi sebesar 0,5 % dari pemerintah pusat pun masih tidak mencukupi untuk membayar seluruh biaya yang harus dikeluarkan oleh rumah sakit. Hal ini menyebabkan kualitas pelayanan yang tersedia untuk program Askes dianggap masih kurang baik dan terbatas.

Program Jamsostek yang merupakan skema asuransi sosial bagi tenaga kerja sektor formal swasta yang dikelola oleh PT Jamsostek. Program ini tidak mengikutsertakan pekerja dari sektor non-formal, wiraswastawan dan pekerja formal yang bekerja di industri kecil (kurang dari 10 pekerja). Belum lagi terdapatnya klausul pengecualian yang menyatakan bahwa "boleh memilih" atau "boleh tidak ikut" dalam skema kecelakaan kerja dan kesehatan. Pada skema tunjangan hari tua dan kematian, pemberi kerja juga diperbolehkan tidak ikut skema Jamsostek dan memilih asuransi swasta yang memberikan jaminan lebih baik. Hal ini mendorong banyak perusahaan yang menghindari skema Jamsostek sehingga memperkecil dampak distributif Jamsostek.

Pemerintah mulai tahun 1998 mulai mengembangkan Program Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (JPS-BK). Program ini merupakan kegia-

tan untuk membantu masyarakat akibat krisis terutama dalam bidang kesehatan. Kegiatan JPS-BK ini terdiri dari:⁹

- pelayanan kesehatan dasar yang merupakan pelayanan bagi seluruh masyarakat miskin jika mengalami gangguan kesehatan. Sebagai bukti untuk mendapatkan pelayanan, puskesmas mengeluarkan Kartu Sehat.
- pelayanan kebidanan dan rujukannya. Pelayanan ini meliputi pertolongan persalinan, pelayanan nifas dan pertolongan pertama atau penanganan kegawatan *obstetri-neonatal* dan rujukannya ke puskesmas atau RS kabupaten/kota.
- pemberian makanan tambahan (PMT) yang disalurkan dalam bentuk pemberian uang kepada keluarga miskin (gakin), penyaluran bahan makanan kepada gakin melalui bidan atau kader, dan pemberian makanan jadi langsung kepada gakin.
- JPKM-JPSK (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat – Jaring Pengaman Sosial Kesehatan). Program ini merupakan kegiatan pemberian biaya kepada puskesmas untuk melayani gakin secara lebih bermutu dan upaya memasyarakatkan JPKM dengan memperkenalkan prabadan penyelenggaraan JPKM (prabapel JPKM).
- Pemberantasan penyakit menular yang memfokuskan pada peningkatan pelayanan penatalaksanaan penderita tuberkulosis paru, perawatan le-mari *cold chain* imunisasi dan malaria.

Setelah pada tahun 2001 program JPS-BK terhenti, pemerintah melanjutkan dengan Program Dampak Pengurangan Subsidi Energi (PDPSE). Program ini merupakan upaya untuk mengurangi subsidi energi sehingga biaya subsidi dapat digunakan untuk membiayai pembangunan lainnya seperti pembangunan kesehatan. Program ini dilakukan karena ternyata pemberian subsidi bahan bakar minyak (BBM) di satu pihak membebani keuangan negara dan di pihak lain ternyata subsidi ini lebih banyak dinikmati oleh kalangan menengah keatas. Kegiatan dalam program ini berupa:¹⁰

- a. pelayanan di rumah sakit/unit layanan kesehatan rujukan bagi gakin yang sakit; baik rawat jalan, rawat inap, penunjang medik, gawat darurat, dan tindakan medik;

9 Rubi. 2005. *Pendanaan Kesehatan dan Alternatif Mobilisasi Dana Kesehatan di Indonesia*. dalam Hasbullah Thabrany (Ed). *Pendanaan Kesehatan dan Alternatif Mobilisasi Dana Kesehatan di Indonesia*. PT Rajagrafindo Persada. Jakarta.

10 *Ibid.*

- b. pengadaan obat esensial dan generik untuk mendukung PKD (Pelayanan Kesehatan Dasar) Puskesmas dan jaringannya bagi gakin;
- c. pengadaan vaksin dan pemberian imunisasi hepatitis B untuk menjangkau seluruh bayi dari gakin;
- d. dukungan biaya hidup bagi anak terlantar, lansia terlantar dan penyandang cacat di panti-panti sosial yang dimiliki oleh masyarakat.

Pada tahun 2002-2004 pemerintah kemudian meluncurkan Program Kompensasi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) yang dilanjutkan dengan program JPKM pada tahun 2005. Program ini adalah suatu konsep atau metode penyelenggaraan pemeliharaan kesehatan yang paripurna (preventif, promotif, rehabilitatif dan kuratif) berdasarkan azas usaha bersama dan kekeluargaan yang berkesinambungan dengan mutu yang terjamin serta pembiayaan yang dilaksanakan secara pra-upaya. Sistem pra-upaya ini dipilih karena pemerintah merasa berat untuk menanggung pemeliharaan kesehatan dari PNS, penerima pensiun dan keluarga dengan berlandaskan pada Keppres No. 230 tahun 1968. Sistem pra-upaya ini dilaksanakan dengan iuran melalui pemotongan 2% gaji PNS dan pensiunan. Untuk mengelola dana tersebut dibentuklah Badan Penyelenggara Dana Pemeliharaan Kesehatan (BPD-PK) yang merupakan badan usaha dalam lingkungan Depkes (Departemen Kesehatan) yang sekarang berubah menjadi Kemenkes (Kementerian Kesehatan) dan bertanggung jawab pada Menteri Kesehatan.¹¹ Namun program ini kemudian dihentikan setelah terdapat bukti bahwa badan pelaksana mulai mengalami kebangkrutan.

Pemerintah mengadakan juga Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin (JPK MM). Tujuan umum program ini adalah untuk meningkatkan akses dan mutu pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat miskin dan tidak mampu, agar tercapai derajat masyarakat yang optimal secara efektif dan efisien. Berbeda dengan program sebelumnya, dengan mengalihkannya menjadi program JPK MM, hak masyarakat miskin menjadi lebih terjamin karena hak/manfaat telah dibayar melalui iuran/premi askes.

Pada tahun 2008 program ini mengalami perubahan dalam mekanisme penyelenggaraannya. Perubahan mekanisme yang mendasar adalah adanya pemisahan peran pembayar dengan verifikasi melalui penyaluran dana

¹¹ Kementerian Kesehatan. 2007. *Sejarah JPKM*. online. http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=62. Diakses 30 November 2010.

langsung ke Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) dari Kas Negara, penggunaan tarif paket Jamkesmas di rumah sakit, penempatan pelaksana verifikasi di setiap RS, pembentukan Tim Pengelola dan Tim Koordinasi di tingkat Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota serta penugasan PT Askes (Persero) dalam manajemen kepesertaan. Program ini akhirnya berubah menjadi Jamkesmas, dengan sasaran yang masih sama yaitu masyarakat miskin dan tidak mampu di seluruh Indonesia sejumlah 76,4 juta jiwa, tidak termasuk yang sudah mempunyai jaminan kesehatan lainnya.

Tujuan penyelenggaraan Jamkesmas adalah untuk meningkatkan akses mutu dan pelayanan kesehatan terhadap seluruh masyarakat miskin dan tidak mampu agar tercapai derajat kesehatan masyarakat yang optimal secara efektif dan efisien. Sementara itu, secara khusus tujuan Jamkesmas adalah meningkatnya cakupan masyarakat miskin dan tidak mampu yang mendapat pelayanan kesehatan di Puskesmas serta jaringannya dan di RS, meningkatnya kualitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin, terselenggaranya pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel.¹²

Program yang mengambil dana dari APBN sebagai dana Bantuan Sosial Sektor Kesehatan memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:¹³

- a. dana amanah dan dikelola secara nirlaba;
- b. portabilitas dan ekuitas;
- c. pelayanan kesehatan dilaksanakan secara terstruktur berdasarkan kebutuhan medis;
- d. iuran dijamin oleh pemerintah; dan
- e. dikelola secara transparan dan akuntabel.

Perubahan nama program menjadi Jamkesmas bukan tanpa tujuan. Hal ini dilakukan agar akses mutu dan pelayanan kesehatan terhadap seluruh masyarakat miskin dan tidak mampu tercapai. Perbaikan-perbaikan yang dilakukan pada tahun 2008 adalah pemisahan fungsi pengelola dan pembayar, percepatan pembayaran klaim, pembiayaan langsung ke rekening RS serta diberlakukannya Paket Pelayanan (INA-DRG).¹⁴

12 Kementerian Kesehatan. 2007. *Tentang Jaminan Kesehatan Masyarakat*. online. http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=53&Itemid=89. Diakses 30 November 2010.

13 Kementerian Kesehatan. 2007. *Pokok-pokok pengaturan Jamkesmas*. online. http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=55&Itemid=92. Diakses 30 November 2010.

14 *Ibid*.

Hal ini dilakukan karena sepertinya kegagalan usaha pemerintah untuk membuat program-program dana kesehatan masyarakat terutama untuk kaum miskin terjadi karena rendahnya cakupan manfaat kesehatan yang ditawarkan program tersebut, relatif murah pelayanannya kesehatan, keengganan masyarakat untuk mengikuti program, dan lemahnya manajemen atau tata kelola program tersebut.

2.2. Sistem Jaminan Sosial Nasional

Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) sesungguhnya mengatur perbaikan dan perluasan sistem jaminan sosial di Indonesia. Undang-undang ini mengatur program jaminan kesehatan, kecelakaan kerja, jaminan hari tua termasuk pensiun, dan jaminan kematian yang lebih adil dan merata bagi seluruh rakyat.

Prinsip asuransi sosial dalam SJSN meliputi prinsip-prinsip sebagai berikut:¹⁵

- kegotongroyongan, prinsip ini diwujudkan dalam mekanisme gotongroyong dari peserta yang mampu kepada peserta yang kurang mampu dalam bentuk kepesertaan wajib bagi seluruh rakyat;
- nirlaba, pengelolaan dana tidak dimaksudkan untuk mencari laba (nirlaba) bagi badan penyelenggara jaminan sosial, karena tujuan utama penyelenggaraan jaminan sosial adalah untuk memenuhi sebesar-besarnya kepentingan peserta. Hasil pengembangannya dan surplus dana akan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta;
- keterbukaan, merupakan suatu keharusan dalam jaminan sosial karena dana yang dikelola merupakan dana milik peserta oleh karenanya akses informasi yang lengkap, benar dan jelas bagi setiap peserta harus dipermudah;
- kehati-hatian, pengelolaan dana secara cermat, teliti, aman dan tertib;
- akuntabilitas, pelaksanaan program dan pengelolaan keuangan yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan;
- portabilitas, jaminan sosial dimaksudkan untuk memberi jaminan yang berkelanjutan meskipun peserta berpindah pekerjaan atau tempat tinggal dalam wilayah negara kesatuan Republik Indonesia;
- kepesertaan bersifat wajib, kepesertaan wajib dimaksudkan agar seluruh rakyat menjadi peserta hingga dapat terlindungi;

¹⁵ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

- dana amanat, dana yang terkumpul dari iuran peserta merupakan titipan kepada badan-badan penyelenggara untuk dikelola sebaik-baiknya dalam rangka mengoptimalkan dana tersebut untuk kesejahteraan peserta; dan
- hasil pengelolaan dana jaminan sosial nasional, hasil deviden dari pemegang saham yang dikembalikan untuk kepentingan peserta jaminan sosial.

Secara garis besar, Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, dirancang untuk:¹⁶

1. memenuhi amanat UUD 1945, khususnya pasal 34 ayat 2 “ Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”;
2. meningkatkan jumlah peserta program jaminan sosial di Indonesia. Hal ini disebabkan, oleh karena sejauh ini, peserta program jaminan sosial di Indonesia masih sangat rendah;
3. meningkatkan cakupan manfaat/benefit yang dapat dinikmati oleh peserta program jaminan sosial. Hal ini disebabkan, oleh karena manfaat program jaminan sosial belum dapat sepenuhnya dinikmati oleh sebagian besar rakyat Indonesia;
4. meningkatkan kualitas manfaat yang dapat dinikmati oleh peserta program jaminan sosial, agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak;
5. terselenggaranya keadilan sosial dalam penyelenggaraan program jaminan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia; dan
6. terselenggaranya prinsip-prinsip penyelenggaraan program jaminan sosial sesuai dengan prinsip-prinsip universal.

Badan penyelenggara program jaminan sosial menurut UU SJSN adalah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang sudah ada (PT Jamsostek, PT Askes, PT Taspen dan PT Asabri) dengan tidak menutup kemungkinan pembentukan suatu badan penyelenggara lain, yang dibentuk dengan UU.

¹⁶ Kementerian Kesehatan. 2007. Tentang SJSN. online. http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=93. Diakses 30 November 2010.

Namun BPJS yang sudah ada diwajibkan menyesuaikan diri dengan UU No 40 tahun 2004 dalam waktu lima tahun setelah diberlakukannya UU ini. Program jaminan yang diselenggarakan meliputi:¹⁷

1. Jaminan Kesehatan.

Program Jaminan Kesehatan diselenggarakan secara nasional, berdasar prinsip asuransi sosial dan ekuitas. Prinsip asuransi sosial meliputi kepesertaan yang bersifat wajib dan non-diskriminatif. Adapun untuk pelayanan non-medik, disesuaikan dengan besaran iuran yang diberikan. Bagi kelompok "non-formal" dan "penerima bantuan iuran" iuran ditetapkan berdasar nilai nominal. Bagi "penerima bantuan iuran", iuran dibayar oleh pemerintah.

2. Jaminan Kecelakaan Kerja.

Jaminan Kecelakaan Kerja diselenggarakan secara nasional berdasar prinsip asuransi sosial dengan manfaat jaminan kesehatan dan santunan uang yang disebabkan karena sakit akibat kecelakaan kerja. Besarnya iuran ditetapkan berdasar prosentase upah dan seluruhnya menjadi beban pemberi kerja. Bagi peserta yang tidak menerima upah, iuran ditetapkan berdasar jumlah nominal.

3. Jaminan Hari Tua.

Program Jaminan Hari Tua diselenggarakan secara nasional berdasar sistem asuransi sosial atau tabungan wajib. Manfaat diberikan beberapa tahun sebelum memasuki masa pensiun, meninggal dunia atau menderita kecacatan total tetap. Iuran ditetapkan berdasar prosentase upah, menjadi beban pekerja dan pemberi kerja. Bagi peserta yang tidak menerima upah, iuran ditetapkan berdasar angka nominal.

4. Jaminan Pensiun

Jaminan Pensiun (JP) diselenggarakan berdasar prinsip asuransi sosial atau tabungan wajib. Manfaat JP merupakan manfaat pasti yang dimaksudkan untuk dapat mempertahankan kehidupan yang layak disebabkan oleh menurunnya upah / pendapatan atau hilangnya pendapatan. Diberikan setiap bulan, kepada peserta ataupun ahli warisnya. Iuran ditetapkan berdasar

¹⁷ Kementerian Kesehatan. 2007. Program Jaminan Sosial dalam SJSN. online. http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=57&Itemid=94. Diakses 30 November 2010.

prosentase upah / pendapatan, menjadi beban pekerja dan pemberi kerja. Bagi pekerja formal swasta, penyelenggaraan Jaminan Pensiun diselenggarakan dengan memperhatikan UU 11 tahun 1992 tentang Dana Pensiun.

5. Jaminan Kematian.

Jaminan Kematian diselenggarakan berdasar asuransi sosial. Tujuannya adalah untuk memberi kompensasi ketika peserta meninggal dunia kepada ahli warisnya. Iuran dibayar oleh pemberi kerja sedangkan manfaat, berupa uang tunai, diberikan 3 hari setelah bukti – bukti diterima BPJS dalam jumlah nominal yang ditetapkan.

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas ada beberapa kelebihan sistem ini dibandingkan dengan beberapa program pendanaan kesehatan sebelum SJSN. *Pertama*, program jaminan sosial ini tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan ekonomi negara. Hal ini bisa terjadi karena adanya subsidi atau bantuan pemerintah kepada masyarakat yang tidak bisa memberikan iuran. Namun begitu subsidi yang diberikan ini akan lebih tepat sasaran dan bermanfaat karena memang benar-benar ditujukan kepada kelompok yang membutuhkan. Sementara untuk kelompok yang mampu tidak diberlakukan subsidi, namun mereka harus membayar sesuai kemampuan (Lihat Tabel 1).

Tabel 1. Jaminan Kesehatan dan Pendanaannya

Skema	Sasaran Utama	Lembaga Pelaksana	Strategi dan Sumber Pendanaan
Bantuan Sosial	<ul style="list-style-type: none"> • Kelompok miskin tidak potensial (orang dengan kecacatan, jompo, terlantar) • Kelompok rentan (ibu dan anak dari keluarga miskin) 	Departemen Sosial	<ul style="list-style-type: none"> • Berbasis pajak • Diatur pemerintah • APBN • APBD
Asuransi Sosial	<ul style="list-style-type: none"> • Kelompok tidak miskin (pekerja sektor formal termasuk PNS dan ABRI) • Kelompok miskin potensial (pekerja sektor informal) 	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial	<ul style="list-style-type: none"> • Berbasis Kontribusi • Berdasarkan permintaan pasar • Premi/iuran pekerja, majikan dan pemerintah • Hasil investasi

Sumber: Suharto (2009)

Kedua, sifat kepesertaan yang wajib dan non diskriminatif sehingga diharapkan dapat menjangkau semua warga. Berbeda dengan beberapa program sebelumnya yang hanya menjangkau beberapa kelompok warga.

Ketiga, penyelenggaraan bersifat "*not for profit*" sehingga diharapkan dalam pelaksanaannya benar-benar untuk kepentingan warga. Hal ini terjadi karena keuntungan yang didapatkan dikembalikan kepada peserta dalam hal ini seluruh warga yang menjadi peserta.

Keempat, sistem ini ternyata merupakan instrumen mobilisasi dana masyarakat yang besar, sehingga mampu membentuk tabungan nasional yang juga besar, sehingga memberi dampak ekonomi/ pembangunan pada umumnya.

Peran negara, tidak hanya dalam bentuk regulasi, tetapi juga sebagai penyelenggara, pemberi kerja yang harus ikut membayar iuran, dan bahkan juga sebagai penanggung-jawab kelangsungan hidup program jaminan sosial, termasuk memberi subsidi, apabila diperlukan. Bagi masyarakat yang tidak mampu membayar iuran program jaminan sosial, negara dapat menyelenggarakan program bantuan sosial (*social assistance*) atau pelayanan sosial (*social services*), yang penyelenggaraannya dapat "dititipkan" pada penyelenggaraan program Jaminan Sosial.¹⁸

Namun pelaksanaan sistem ini juga tidak mudah, beberapa permasalahan muncul. *Pertama*, permasalahan bentuk badan penyelenggara. Sampai tulisan ini dibuat, perdebatan mengenai bentuk BPJS masih berlanjut. Satu pihak menginginkan agar BPJS dilaksanakan oleh penyelenggara sementara yaitu PT Jamsostek, PT Taspen, PT Asabri dan PT Askes sesuai dengan pasal 5 UU SJSN, tanpa melakukan perubahan bentuk hanya melakukan perubahan dari BUMN yang berorientasi laba menjadi perusahaan nirlaba. Pendapat ini muncul dengan pertimbangan bahwa akan lebih mudah jika pelaksanaan SJSN dilakukan oleh pihak yang sudah "berpengalaman" mengenai permasalahan jaminan sosial. Sementara pihak yang lain berpendapat bahwa BPJS seharusnya adalah sebuah badan baru yang merupakan hasil penggabungan dari BPJS pelaksana tadi. Pendapat ini muncul berdasarkan pemikiran bahwa pelaksanaan jaminan sosial untuk masyarakat tidak boleh dibeda-bedakan. Oleh karena itu sebaiknya dicapai kesepakatan mengenai bentuk BPJS. Hal ini mengingat jika penyelesaian perdebatan ini tidak tercapai akan sulit untuk melaksanakan amanat UU SJSN.

¹⁸ Kementerian Kesehatan. *op.cit.*

Kedua, permasalahan terkait dengan peningkatan kemampuan BPJS terlepas dari kondisi BPJS tunggal atau multi. Kemampuan disini meliputi sumber daya manusia, manajemen, teknologi informasi, dan jaringan pelayanan kesehatan. Peningkatan kemampuan dalam sumber daya manusia sangat diperlukan karena akan ada perubahan dalam budaya akibat perubahan strategi dari orientasi laba menjadi nirlaba. Belum lagi jika kemudian dibentuk BPJS tunggal dimana masing-masing individu harus menyesuaikan diri dengan budaya baru hasil transformasi keempat BPJS pelaksana. Seringkali perubahan dalam organisasi mengalami kegagalan karena individu yang ada menolak sebagai akibat bahwa mereka tidak menyadari atau menyangkal adanya perubahan. Alasan yang menyebabkan orang menolak dan takut terhadap perubahan inilah yang harus diketahui oleh organisasi, karena hal tersebut merupakan akar penyebab penolakan terhadap perubahan organisasional. Beberapa alasan seseorang untuk takut terhadap perubahan ternyata dipengaruhi oleh faktor budaya yang dibawa oleh karyawan itu sendiri (budaya dan nilai-nilai individual), serta organisasi yang mengabaikan faktor manusia yang menjadi obyek proses perubahan tersebut. Artinya, organisasi sendiri belum berupaya untuk membangun budaya organisasi yang dapat mendukung proses perubahan organisasional.¹⁹ Sehingga ketika dilakukan perubahan orientasi dari laba ke nirlaba atau bahkan perubahan dari multi menjadi tunggal, maka sebaiknya benar-benar dipastikan kesiapan sumber daya manusia didalamnya dan budaya organisasi. Agar tidak terjadi penolakan yang akan menghambat proses perubahan

Ketiga, permasalahan terkait dengan besaran iuran dan cakupan peserta. UU SJSN mengamankan pelaksanaan program jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian untuk seluruh rakyat. Namun, dalam pelaksanaannya selama ini cakupan peserta masih terbatas yaitu pada PNS untuk Taspen dan Askes, Polri/ABRI untuk Asabri, dan pekerja untuk Jamsostek. Sebagai contoh adalah jaminan pensiun yang dilaksanakan berdasarkan UU No. 11/1992 tentang Dana Pensiun yang masih bersifat sukarela dan bukan merupakan kewajiban (*mandatory*) bagi setiap perusahaan. Sehingga belum semua tenaga kerja mendapatkan jaminan pensiun.

19 Darsono, Lizen I. 2002. Transformasi Organisasi dan MSDM: Hambatan dan Implikasinya pada Rekrutmen dan Seleksi. Jurnal Manajemen Kewirausahaan, Vol. 4 No. 2. Hal. 5.

Sementara di sisi yang lain, besaran iuran sebaiknya ditetapkan secara adil. Karena masih banyak rakyat yang termasuk dalam kelompok miskin dan tidak mampu untuk membayar iuran. Sehingga pemerintah lah yang seharusnya membayarkan iuran untuk kelompok ini. Konsekuensinya adalah diperlukan anggaran yang besar.. Disinilah manfaat dari pengurangan subsidi BBM seharusnya mengambil peran. Jika pemerintah mampu mengurangi subsidi, dana yang digunakan seharusnya bisa dialihkan untuk mensubsidi masyarakat miskin membayar iuran.

III. KESIMPULAN

Program pemerintah yang dilaksanakan sebelum adanya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional masih menemui kegagalan. Kegagalan terjadi karena rendahnya cakupan manfaat kesehatan yang ditawarkan oleh program-program tersebut, relatif murah pelayanannya kesehatan, keengganan anggota masyarakat untuk mengikuti program dan lemahnya manajemen atau tata kelola program tersebut. Meskipun pemerintah sudah memberikan bantuan atau subsidi namun ternyata untuk program seperti Askes masih dirasa kurang. Sehingga pelayanan yang diberikan oleh rumah sakit belum dirasakan secara maksimal oleh peserta.

Program terakhir dan masih berjalan saat ini yaitu Jamkesmas yang dilaksanakan untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat miskin sudah tepat, mengingat UUD 1945 yang mengamanatkan fakir miskin dan masyarakat tidak mampu menjadi tanggung jawab negara. Akan tetapi, pelayanan Jamkesmas saja belum memadai. Pemerintah juga harus menjamin ketersediaan pelayanan kesehatan itu sendiri. SJSN dilahirkan dengan membawa prinsip-prinsip universal seperti keterbukaan, nirlaba dan lain-lain yang diharapkan dapat memberikan proteksi jangka panjang seluruh masyarakat Indonesia. Pelaksanaan SJSN yang berdasarkan pada prinsip asuransi merupakan sistem baru dalam pendanaan kesehatan di Indonesia.

Namun pelaksanaan SJSN memerlukan persiapan yang matang antara lain menyangkut besaran iuran, cakupan peserta, sinergi antara badan penyelenggara, peningkatan kemampuan dari masing-masing badan penyelenggara baik dalam sumber daya manusia, manajemen maupun teknologi informasi, dan peningkatan jaringan pelayanan kesehatan sehingga mampu menjangkau seluruh warga dan sesuai ketentuan UU SJSN.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Rubi. 2005. *Pendanaan Kesehatan dan Alternatif Mobilisasi Dana Kesehatan di Indonesia.* dalam Hasbullah Thabrany (Ed). *Pendanaan Kesehatan dan Alternatif Mobilisasi Dana Kesehatan di Indonesia.* PT Rajagrafindo Persada. Jakarta.
- Soendoro, Emir. 2009. *Jaminan Sosial Solusi Bangsa Indonesia Berdikari.* Dinov ProGRESS Indonesia. Jakarta.
- Suharto, Edi. 2009. *Kemiskinan & Perlindungan Sosial di Indonesia Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan.* Alfabeta. Bandung.
- Sulastomo. 2008. *Sistem Jaminan Sosial Nasional Sebuah Introduksi.* PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Dokumen

- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456).

Artikel

- Darsono, Lizen I. 2002. *Transformasi Organisasi dan MSDM: Hambatan dan Implikasinya pada Rekrutmen dan Seleksi.* Jurnal Manajemen Kewirausahaan, Vol. 4 No. 2.

Internet

- Kementerian Kesehatan. 2008. **Pembiayaan Kesehatan Melalui Asuransi Kesehatan Sosial**. online. http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=87&Itemid=121, diakses 30 November 2010.
- Kementerian Kesehatan. 2007. **Pokok-pokok pengaturan Jamkesmas**. online. http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=55&Itemid=92. diakses 30 November 2010.
- Kementerian Kesehatan. 2007. **Program Jaminan Sosial dalam SJSN**. online. http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=57&Itemid=94. diakses 30 November 2010.
- Kementerian Kesehatan. 2007. **Sejarah JPKM**. online. http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=62. diakses 30 November 2010.
- Kementerian Kesehatan. 2007. **Tentang Jaminan Kesehatan Masyarakat**. online. http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=53&Itemid=89. diakses 30 November 2010.
- Kementerian Kesehatan. 2007. **Tentang SJSN**. online. http://www.ppjk.depkes.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=93. diakses 30 November 2010.
- Thabrany 2008. **Strategi Pendanaan Jaminan Kesehatan Indonesia dalam SJSN**. online. staff.ui.ac.id/.../StrategiPendanaanJaminanKesehatanIndonesia-Bappenas08.pdf. diakses 25 Oktober 2010.

BIOGRAFI PENULIS

Ari Mulianta Ginting, SE, MSE

Ari Mulianta Ginting adalah Calon Peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik. Lahir di Jakarta, 2 Mei 1981. Pendidikan S1 Manajemen Keuangan diselesaikan di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia pada tahun 2006. Magister Ilmu Ekonomi diperoleh dari Universitas Indonesia pada tahun 2008 dengan program kekhususan Ilmu Ekonomi Moneter.

Bekerja di Sekretariat Jendral DPR RI mulai tahun 2009 sebagai calon Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Ditugaskan sebagai Tim Pendukung Badan Legislasi DPR RI, melakukan pendampingan pembahasan Rancangan Undang-Undang Revisi Resi Gudang. Penulis juga bekerja sebagai Dosen Honoror untuk mata kuliah Statistika Ekonomi I dan II untuk Program Studi Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan Fakultas Ekonomi, Universitas Katholik Atmajaya, Jakarta. Alamat *e-mail*: arigins2@gmail.com.

Eka Budiyantri, S.Si, MSi

Lahir di Jakarta pada tanggal 22 Januari 1984. Penulis menempuh pendidikan sarjana di Universitas Padjadjaran Bandung jurusan Matematika dengan kekhususan Matematika Terapan (*Applied Mathematics*) pada tahun 2001. Selepas lulus sarjana, Penulis kemudian melanjutkan studi Pasca Sarjana di Universitas Indonesia jurusan Ilmu Ekonomi kekhususan Ekonomi Moneter dan Perbankan pada tahun 2006.

Setelah menyelesaikan studi Pasca Sarjana pada tahun 2008, Penulis juga sempat ikut dalam beberapa proyek penelitian di lingkungan Universitas Indonesia sebagai asisten peneliti dan sebagai *research fellow* di Direktorat Internasional Bank Indonesia.

Saat ini Penulis merupakan kandidat peneliti bidang ekonomi dan kebijakan publik di lingkungan Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. Selain itu, Penulis juga aktif mengajar sebagai asisten dosen di Program Pasca Sarjana Ilmu Ekonomi Universitas Indonesia. Untuk mengetahui informasi lebih lanjut mengenai Penulis dapat diperoleh melalui email : equ_blue@yahoo.com

Iwan Hermawan, SP, MSi

Penulis dilahirkan di Malang pada tanggal 11 Juni 1978. Penulis memperoleh gelar Sarjana Pertanian di bidang Agrobisnis dari Universitas Brawijaya, Malang, tahun 2002 dan Master Sains dari Institut Pertanian Bogor tahun 2008. Setelah menyelesaikan pendidikan pascasarjana, penulis menjadi peneliti di Pusat Penyajian, dan Pengolahan Data di Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta pada tahun 2009 hingga sekarang. Tulisan lain yang pernah ditulis berjudul 'Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Permintaan dan Penawaran Serat Kapas di Indonesia'. Tulisan tentang subsidi harga bahan bakar minyak ini memiliki arti penting karena kebijakan fiskal tersebut memiliki dual implikasi, yaitu memberikan insentif ekonomi bagi kegiatan produksi dan sekaligus mendistorsi pasar.

Sahat Aditua Fandhitya Silalahi, ST, MBA

Penulis adalah Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekjen DPR-RI. Lahir di Yogyakarta pada tanggal 18 Mei 1981. Menyelesaikan jenjang S-1 dari Institut Teknologi Bandung pada tahun 2004 mengambil jurusan Teknik Kimia. Penulis kemudian melanjutkan ke jenjang S-2 di jurusan Magister Manajemen Universitas Gadjah Mada, lulus pada tahun 2009. Penulis menaruh minat pada permasalahan ekonomi dan kebijakan publik terutama yang berkaitan dengan energi, lingkungan, dan pengelolaan sumber daya alam. Tulisan yang pernah diterbitkan antara lain adalah "Kebijakan Pendukung Batubara Sebagai Komponen Diversifikasi Energi 2025" (Jurnal Ekonomi dan Kebijakan

Publik) dan "Kebijakan Pengendalian Harga Bahan Pangan" (Buletin Info Singkat Ekonomi dan Kebijakan Publik). Penulis dapat dihubungi melalui email : sahatsilalahi81@gmail.com

Edmira Rivani, S.Si, M.Stat

Lahir di Jakarta pada 10 September 1986. Penulis menamatkan pendidikan S1 di Universitas Padjadjaran dalam bidang statistika pada tahun 2008, kemudian penulis melanjutkan pendidikan S2 di Universitas Padjadjaran dalam bidang statistika terapan dari 2008 sampai 2009. Saat ini bekerja sebagai kandidat peneliti ekonomi dan kebijakan publik pusat pengkajian pengolahan data dan informasi, di sekretariat jenderal DPR RI.

Rasbin, S.TP, MSE

Lahir di Indramayu, 27 Juli 1981. Memperoleh gelar sarjana teknologi pertanian dari Departemen Teknologi Industri Pertanian, FATETA, IPB (2005) dan Magister Sains Ekonomi dari Program Pascasarjana Ilmu Ekonomi Universitas Indonesia (2008). Sebelum menjadi peneliti pada P3DI Setjen DPR RI, penulis pernah mengikuti beberapa penelitian diantaranya penelitian kerja sama antara UI dan Sekjen ASEAN, APhi Bank Indonesia, dan LPEM-UI. Selain itu juga penulis aktif menjadi asisten dosen di Pascasarjana Ilmu Ekonomi dan MPKP dan dosen di Unika Atmajaya, dan dosen tamu di Universitas Terbuka Jakarta.

Lisnawati, S.Si, MSE

Penulis lahir di Jakarta, 8 September 1982. Menyelesaikan S1 pada jurusan Matematika Universitas Indonesia 2005, dan melanjutkan pendidikan pasca sarjana (S2) Jurusan Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan (IESP) Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Penulis pernah bekerja sebagai asisten dosen di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Saat ini penulis bekerja sebagai kandidat peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Penulis dapat dihubungi pada lisna8982@yahoo.com.

Galuh Prila Dewi, SP, M.Si.

Penulis lahir di Wonogiri pada tanggal 13 April 1982. Mengawali pendidikan tinggi di Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2000 dan menyelesaikan pada tahun 2004. Gelar Magister Sains diperoleh dari Magister Sains Ilmu Ekonomi Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2008. Bekerja sebagai kandidat peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Penulis dapat dihubungi pada galuhpriladewi@yahoo.com.

Rafika Sari, SE, MSE

Lahir di Jakarta, 7 Januari 1977. Menyelesaikan studi S1 pada jurusan Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan (IESP) – Fakultas Ekonomi di Universitas Diponegoro 1999, dan melanjutkan pendidikan pasca sarjana (S2) Jurusan Ilmu Ekonomi – Fakultas Ekonomi di Universitas Indonesia pada tahun 2006. Bekerja sebagai kandidat peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Sebelumnya penulis bekerja sebagai staf Financial di PT. Bank Danamon, Tbk. Penulis dapat dihubungi melalui email : fikapanjaitan@yahoo.com

Sony Hendra Permana, SE, MSE

Lahir di Jakarta, 17 Februari 1981. Menyelesaikan studi S1 pada jurusan Manajemen – Fakultas Ekonomi Universitas Persada Indonesia YAI tahun 2003, dan melanjutkan pendidikan pascasarjana (S2) Jurusan Ilmu Ekonomi – Fakultas Ekonomi di Universitas Indonesia, lulus pada tahun 2007. Bekerja sebagai kandidat peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Sebelumnya penulis pernah bekerja sebagai tenaga operasional pada Direktorat Akunting dan Sistem Pembayaran di Bank Indonesia. Penulis dapat dihubungi pada sony_hendra@yahoo.com.

Yuni Sudarwati, S.IP, M.Si

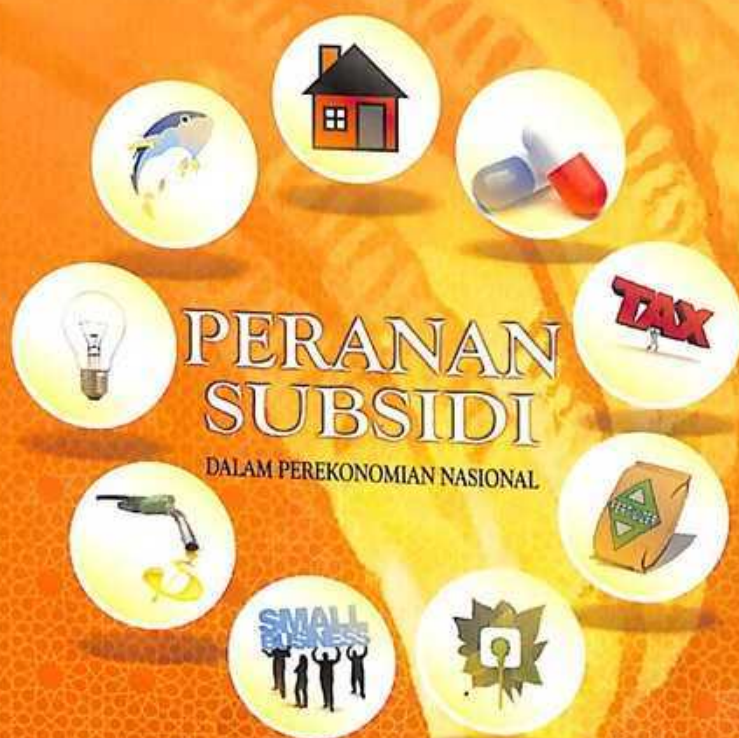
Lahir di Purwokerto, 6 Juni 1977. Lulus Program Pasca Sarjana dari Magister Sains Ilmu Ekonomi Universitas Gadjah Mada jurusan Manajemen pada tahun 2003. Ia mempunyai pengalaman kerja sebagai peneliti Koperasi

dan Usaha Kecil Menengah (KUKM) pada PT Arah Cipta Guna, konsultan *Good Corporate Governance* (GCG) pada Sofyan Djalil and Partners dan terakhir mengajar pada Fakultas Ekonomi Universitas Mercu Buana.

Saat ini, Ia menjadi Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI.

Buku ini akan mengupas salah satu aspek keterlibatan negara dalam perekonomian, yakni isu-isu yang terkait dengan subsidi. Subsidi merupakan salah satu kebijakan fiskal yang memiliki arti strategis dalam bentuk bantuan keuangan yang dibayarkan kepada suatu unit usaha atau sektor ekonomi.

Sebagai sebuah pilihan keterlibatan negara, perdebatan terhadap isu subsidi tidak hanya mencakup disain kebijakan apa saja yang seharusnya dirancang oleh pemerintah tetapi juga bagaimana subsidi itu bisa dikelola secara optimal. Hal ini tentunya diarahkan dalam rangka mencapai dua misi sekaligus, yakni di satu sisi subsidi dapat menjadi wahana dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sementara pada saat yang sama subsidi juga tidak membebani anggaran publik.



Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

