

# Kontroversi Kebijakan Kenaikan Harga BBM

Armida S. Alisjahbana

✓✓

*Kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) di Indonesia selalu menjadi kebijakan yang menuai kontroversi, tidak terkecuali kebijakan kenaikan harga BBM yang dilakukan pemerintah pada 1 Maret 2005 lalu. Artikel ini mengkaji berbagai aspek kenaikan harga BBM dari sisi pertimbangan: anggaran pemerintah, efisiensi penggunaan BBM, diversifikasi energi dan daya beli masyarakat, transparansi proses perumusan kebijakan, serta solusi alternatif di masa yang akan datang.*

*Kata kunci: kebijakan, BBM, subsidi*

Pada awal Maret 2005, Pemerintah Indonesia memutuskan untuk menaikkan harga BBM rata-rata sebesar 29 persen sebagai konsekuensi dari rencana pengurangan subsidi BBM sebesar Rp39,8 triliun (Tabel 1). Pengurangan subsidi ini merupakan bagian dari kebijakan penghapusan subsidi BBM di Indonesia yang telah dilakukan bertahap sejak tahun 2000. Hal ini berkaitan dengan pertimbangan bahwa mempertahankan subsidi BBM akan berakibat pada inefisiensi pemanfaatan BBM yang berpeluang menciptakan krisis sumber daya energi dalam jangka panjang, dan menimbulkan beban di sisi anggaran.

Kenyataan yang terjadi di Indonesia selama ini menunjukkan bahwa program pengurangan subsidi BBM, yang berakibat pada kenaikan harga BBM, selalu kontroversial dan mendapat reaksi baik dari masyarakat, lembaga swadaya masya-

rakat (LSM) maupun kalangan akademisi. Masyarakat selama ini telah terbiasa dengan harga BBM yang relatif stabil, tidak berubah-ubah meskipun harga minyak mentah bergerak sesuai dengan harga di pasar dunia. Sisi lain dari kebijakan penetapan harga BBM terkait dengan ketersediaan pasokan BBM untuk konsumsi dalam negeri. Kebutuhan dan pasokan BBM untuk konsumsi dalam negeri cenderung meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan aktivitas perekonomian.

Persoalan mencuat ketika Pemerintah dihadapkan pada dua permasalahan, yaitu harga minyak dunia yang meningkat tajam dan penurunan produksi minyak domestik yang tidak dapat lagi mengimbangi kenaikan permintaan konsumsi dalam negeri. Pilihan pengurangan subsidi BBM menjadi tidak terelakkan. Namun, pilihan itu kemudian memun-

**Tabel 1**  
**Harga Berbagai Jenis BBM Sebelum dan Sesudah 1 Maret 2005**

Jenis	Harga (Rp/liter)		Kenaikan (%)
	Lama	Baru	
Premium	1 810	2 400	32
Minyak Tanah	700	700	0
Solar Transportasi	1 650	2 100	27
Solar Industri	1 650	2 200	33
Minyak Tanah Industri	1 800	2 200	22
Minyak Diesel	1 650	2 300	39
Minyak Bakar	1 650	1 920-2 600	23-66
Pertamax	4 000	4 000	0
Pertamax Plus	4 200	4 200	0

Sumber: Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, 2005

**Tabel 2**  
**Perkembangan Asumsi Dasar APBN Tahun 2002-2005**

	Realisasi 2002	Realisasi 2003	Asumsi 2004	Perkiraan Real 2004	Asumsi 2005
Pertumbuhan Ekonomi (%)	4,3	4,5	4,8	4,6	5,4
Tingkat Inflasi (%)	10	5,1	6,5	7,0	5,5
Nilai Tukar (Rp/US\$)	9 311	8 577	8 600	8 900	8 600
Suku Bunga SBI 3 bulan (%)	15,2	10,2	8,5	7,6	6,5
Harga minyak Internasional (US\$/barrel)	23,5	26,8	22,0	34,0	35,0
Produksi Minyak (MBPD)	1 260	1 092	1 150	1 072	1 125

Sumber: Nota Keuangan 2005

culkan *trade-off* antara pengurangan anggaran untuk subsidi beserta berbagai justifikasinya, dan bagaimana mengurangi dampaknya terhadap rakyat miskin.

Oleh karena itu, tantangan bagi pembuat kebijakan adalah melakukan perubahan dalam mekanisme penetapan harga BBM sehingga mampu meningkatkan efisiensi, memfasilitasi pertumbuhan ekonomi yang *pro-poor*, sekaligus menjamin tersedianya pelayanan sosial bagi rakyat miskin. Namun, kemudian muncul pertanyaan yaitu pilihan kebijakan apakah yang sebaiknya diambil oleh Pemerintah.

Artikel ini bertujuan untuk mengkaji berbagai aspek pengurangan subsidi BBM dari segi: pertimbangan anggaran, efisiensi dan keadilan, kontroversi kebijakan kenaikan harga BBM, serta solusi alternatif di masa yang akan datang.

#### **PERTIMBANGAN KENAIKAN HARGA BBM**

##### **Pertimbangan Kenaikan Harga BBM dari Sisi Anggaran**

Ditinjau dari sisi anggaran, beberapa faktor baik dari dalam maupun luar

negeri dapat mempengaruhi kebijakan BBM. Faktor dalam negeri berkaitan dengan kemampuan dalam produksi minyak dalam negeri, sedangkan faktor luar negeri terkait dengan fluktuasi harga minyak di pasar internasional dan nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Serikat (Tabel 2).

Beberapa tahun terakhir ini kemampuan produksi minyak dalam negeri mengalami penurunan alamiah. Kondisi sumur-sumur minyak di Indonesia sudah tua dan tidak banyak terjadi kegiatan eksplorasi minyak dari ladang baru. Pada tahun 2003 dan 2004 realisasi produksi minyak bumi berkurang masing-masing sebesar 15 persen dan 4 persen dari tahun sebelumnya. Baru pada tahun 2005 diperkirakan terdapat tambahan produksi dari ladang minyak baru, sehingga produksi minyak mentah diharapkan mampu mencapai 1,125 juta barrel per hari. Menurunnya kemampuan produksi dan cadangan minyak bumi Indonesia, yang hanya sebesar 0,6 persen dari total produksi minyak dunia, tidak mampu mengimbangi

peningkatan konsumsi BBM per sektor yang terus meningkat seiring terus bertambahnya jumlah penduduk (Tabel 3).

Pada tahun 1980-an, Indonesia diuntungkan oleh tingginya harga minyak di pasar dunia. Dengan tingkat konsumsi BBM dalam negeri yang pada saat itu masih rendah, Indonesia memperoleh penerimaan ekspor minyak mentah yang tinggi. Namun seiring dengan terus meningkatnya kebutuhan BBM dalam negeri, Indonesia saat ini menjadi negara *net impoter* BBM di dunia (Gambar 1). Kondisi ini mungkin akan terus berlangsung, kecuali jika ada kebijakan-kebijakan khusus yang mampu memberi insentif bagi meningkatnya kegiatan eksplorasi minyak bumi.

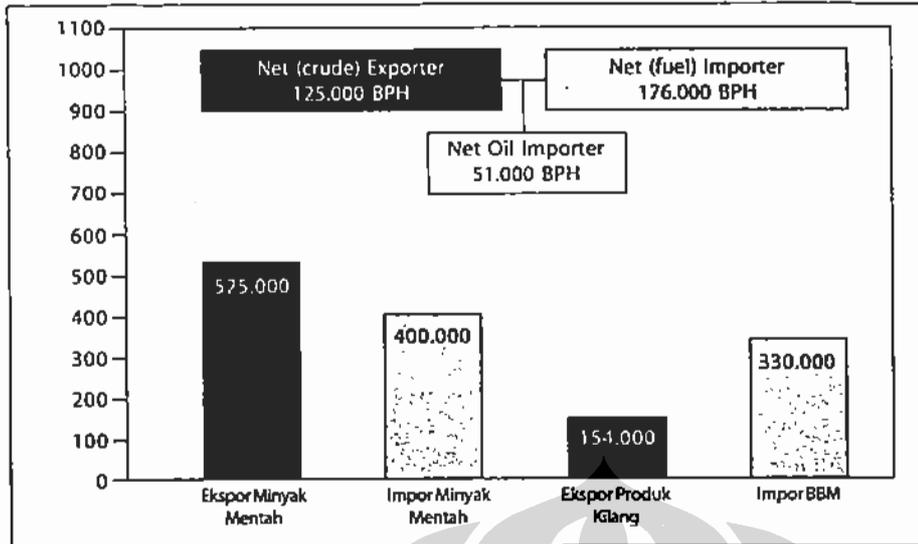
Dilihat dari faktor luar negeri, meningkatnya harga minyak internasional dan depresiasi rupiah di satu sisi telah meningkatkan penerimaan migas, tetapi di sisi lain keadaan tersebut juga meningkatkan jumlah pengeluaran Pemerintah untuk subsidi BBM. Pada Tabel 4 terlihat bahwa kenaikan harga

**Tabel 3**  
**Konsumsi BBM per Sektor dan Impor Minyak Mentah dan BBM Tahun 1999-2003**  
(juta kilo liter)

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Konsumsi</b>					
Premium	11 158,55	12 421,80	13 061,38	13 732,39	14 647,49
M. Tanah	11 198,59	12 455,20	12 283,38	11 678,44	11 753,11
Solar	18 818,98	21 734,70	23 261,91	24 212,89	24 064,46
M. Diesel	1 363,05	1 451,20	1 398,94	1 360,38	1 183,48
M. Bakar	5 120,42	6 013,10	6 118,72	6 260,27	6 215,67
<b>Impor</b>					
Minyak Mentah	79 286,60	74 595,78	117 168,20	124 147,82	137 126,65
BBM	86 132,70	85 465,44	69 162,02	79 122,53	109 747,05

Sumber: Ditjen Migas, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, berbagai tahun

Gambar 1  
Ekspor dan Impor Minyak Mentah dan BBM



Sumber: BBM Watch, 2005

minyak di pasar internasional pada tahun 2003 telah meningkatkan penerimaan negara dari migas, walaupun produksi minyak mentah pada tahun tersebut berkurang.

Pengeluaran subsidi BBM selama tahun 2001 hingga tahun 2003 mengalami penurunan yang signifikan, namun kembali mengalami kenaikan tajam sebagai akibat terus meningkatnya harga minyak di pasar internasional. Dalam Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) tahun 2005, subsidi BBM diperkirakan akan mencapai Rp39,8 triliun, atau meningkat Rp20,8 triliun dari besarnya anggaran yang semula ditetapkan dalam APBN 2005 sebesar Rp19 triliun. Membengkaknya beban anggaran subsidi BBM tersebut berkaitan terutama dengan dua faktor, yaitu lebih tingginya perkiraan harga minyak mentah Indonesia dalam tahun 2005 yang diperkirakan mencapai rata-

rata US\$35 per barrel, dan perkiraan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat hingga mencapai rata-rata Rp 8.900 per US\$ atau lebih tinggi dari asumsi dalam APBN 2005 sebesar Rp 8.600 per US\$.

Pada kenyataannya, harga minyak di pasar internasional mencapai rata-rata US\$50 per barrel, dan nilai tukar rupiah terus melemah hingga mencapai level Rp 9.500-an per US\$. Perubahan-perubahan tersebut mengakibatkan beban subsidi BBM dalam APBN tahun 2005 meningkat menjadi Rp80 triliun. Angka-angka asumsi nilai tukar dan harga minyak dalam APBN 2005 dapat segera diubah menjadi angka-angka yang lebih realistis dalam APBN-P (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan)

Walau kenaikan harga minyak dan depresiasi rupiah telah menyebabkan subsidi melonjak, penerimaan dari sisi

**Tabel 4**  
**Perkembangan Penerimaan dan Pengeluaran Migas**  
**Tahun 2001-2005 (milyar rupiah)**

	Realisasi 2001	Realisasi 2002	Realisasi 2003	APBNP 2004	APBNP 2005
Penerimaan migas	104 141	77 226	80 400	110 733	103 546
PPh Migas	23 100	17 215	18 800	23 086	21 297
PNBP SDA Migas	81 041	60 011	61 600	87 647	82 249
Pengeluaran migas	77 900	42 862	43 200	68 918	48 245
Subsidi BBM	68 400	31 162	30 000	59 179	39 796
Bagi Hasil SDA	9 500	11 700	13 200	9 739	8 449

Sumber: APBN, berbagai tahun

migas juga menunjukkan peningkatan (Gambar 2). Namun perlu diingat bahwa kenaikan penerimaan dari migas ini akan dialokasikan kembali dalam bentuk kenaikan subsidi BBM dan bagi hasil sumber daya alam (SDA) migas ke daerah-daerah penghasil migas. Secara keseluruhan, kenaikan harga BBM di pasar internasional tidak berdampak signifikan terhadap besaran defisit anggaran APBN. Pertimbangan kenaikan harga BBM harus lebih dilihat dari aspek efisiensi penggunaan sumber daya BBM itu sendiri maupun efisiensi dalam alokasi anggaran APBN yang terkait dengan besaran subsidi BBM.

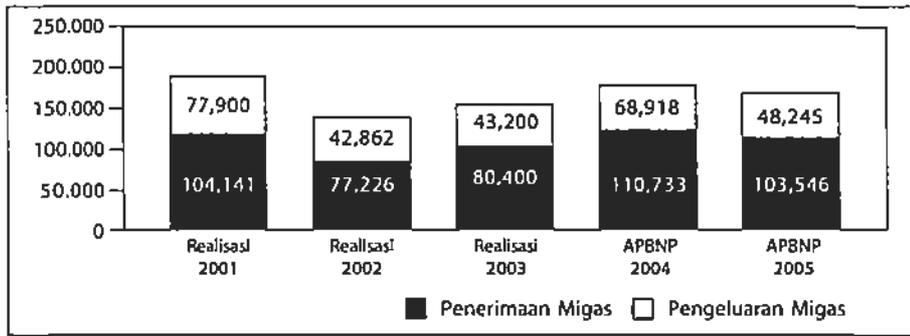
#### **Pertimbangan Kenaikan Harga BBM dari Aspek Efisiensi Penggunaan Sumber Daya Energi**

Rasionalisasi dari diberikannya subsidi harga adalah karena jenis subsidi tersebut dapat digunakan sebagai mekanisme pemerataan pendapatan. Dalam beberapa jenis penyediaan barang publik, subsidi harga dapat digunakan untuk mengoreksi ketidaksempurnaan pasar, misalnya dalam bidang pendidikan dan

kehatan dasar. Selain itu pemberian subsidi terhadap penyediaan barang-barang kebutuhan pokok dipercaya dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat miskin.

Di sisi lain, subsidi harga juga mendapat kritik karena berbagai permasalahan yang ditimbulkannya. Pertama, subsidi harga sudah pasti membebani anggaran pemerintah. Kedua, subsidi menimbulkan distorsi harga sehingga mengurangi efisiensi alokasi. Distorsi harga terjadi ketika harga barang yang disubsidi tidak mencerminkan harga yang sebenarnya, sehingga menimbulkan efek substitusi. Karena BBM mendapat subsidi dari sisi harga, maka masyarakat akan cenderung terus mengkonsumsi BBM tanpa ada keinginan untuk mensubsstitusi BBM dengan sumber energi lain. Ketiga, metode yang digunakan untuk membiayai subsidi menimbulkan masalah, diantaranya: tingkat pajak yang lebih tinggi, pembiayaan defisit yang lebih besar, atau berkurangnya dana untuk pengeluaran lain yang lebih penting. Keempat, subsidi mungkin akan menguntungkan kelompok ekonomi tertentu

**Gambar 2**  
**Realisasi Penerimaan Migas dan Pengeluaran Migas**  
**Tahun 2000 - 2004**



Sumber: APBN, berbagai tahun

yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian subsidi, misalnya kelompok berpendapatan tinggi.

Di Indonesia sendiri, berdasarkan data Bappenas, sekitar 80 persen BBM dan 75 persen minyak tanah yang didistribusikan ternyata dikonsumsi oleh 60 persen kelompok masyarakat berpenghasilan menengah dan tinggi (BBM Watch 2005). Oleh karena itu, jika subsidi dihapuskan dan harga BBM meningkat, maka yang akan paling banyak terkena dampak kenaikan harga ini adalah mereka yang berpenghasilan menengah dan tinggi (Gambar 3). Meskipun demikian, jika kenaikan harga BBM dilakukan secara *across the board*, maka mereka yang berpenghasilan rendah/miskin juga akan terkena dampaknya. Golongan masyarakat inilah yang sesungguhnya sangat rentan dan dirugikan jika pengurangan subsidi BBM tidak diikuti oleh suatu kebijakan yang dapat mengkompensasi penurunan kesejahteraan yang dialami masyarakat miskin tersebut.

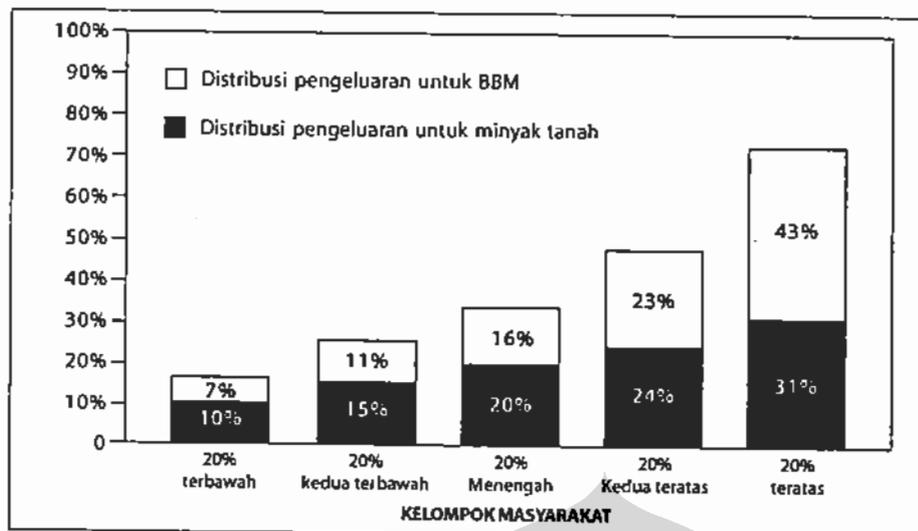
Permasalahan lain dari penetapan harga BBM selama ini adalah perbedaan harga terutama harga minyak tanah dan

minyak solar berdasarkan penggunaannya. Disparitas harga ini tetap dipertahankan dalam kenaikan harga BBM tanggal 1 Maret 2005. Perbedaan harga dilakukan pada minyak tanah yang diperuntukkan bagi rumah tangga (Rp700 per liter atau tidak mengalami kenaikan) dengan minyak tanah yang diperuntukkan bagi industri (Rp2.200 per liter) dan minyak solar industri (Rp2.200 per liter). Perbedaan antara harga minyak tanah untuk rumah tangga dengan industri mengakibatkan masalah kelangkaan minyak tanah terutama di daerah-daerah yang berada di wilayah industri (BBM Watch 2005). Selain itu, perbedaan harga minyak tanah untuk rumah tangga dengan harga minyak solar untuk industri juga menimbulkan masalah penyalahgunaan berupa pengoplosan BBM dan penyelundupan BBM ke luar negeri.

#### **KONTROVERSI KENAIKAN HARGA BBM**

Pengumuman Pemerintah tentang kenaikan harga BBM hampir selalu disikapi dengan maraknya unjuk rasa penolakan oleh kalangan mahasiswa

**Gambar 3**  
**Distribusi Pengeluaran untuk BBM dan Minyak Tanah**



Sumber: BBMWatch, Januari, 2005

dan LSM. Keputusan kenaikan harga pada bulan Mei tahun 1998 diwarnai aksi turun ke jalan. Rencana kenaikan harga BBM pada Maret 2000 lalu juga mendapat banyak protes, dan sempat ditunda hingga kebijakan kompensasi untuk keluarga miskin ditetapkan. Hal ini wajar terjadi karena BBM merupakan salah satu komoditas yang menyangkut kepentingan rakyat banyak.

Berdasarkan pengalaman terdahulu, kenaikan harga BBM selalu diikuti oleh kenaikan harga komoditas lain sehingga menimbulkan efek multiplier inflasi. Oleh karena itu, kebijakan kenaikan harga BBM selalu dianggap sebagai kebijakan yang tidak populer karena dinilai akan memperburuk kondisi ekonomi masyarakat miskin. Namun di pihak lain, kenaikan harga BBM dianggap sebagai langkah tepat untuk mengurangi beban anggaran negara dan meningkatkan efisiensi dalam pemakaian BBM.

Dari sisi momentum kenaikan harga BBM, ada dua hal yang dinilai kurang tepat. Pertama, wacana kenaikan harga BBM sudah disebarluaskan sejak Januari 2005 sehingga ikut membentuk ekspektasi masyarakat akan kenaikan laju inflasi. Hal ini memicu kenaikan laju inflasi yang cukup signifikan sebelum kebijakan kenaikan harga BBM itu sendiri diberlakukan. Kedua, momentum kenaikan harga BBM yang hampir bersamaan dengan diumumkannya kenaikan suku bunga the Fed (Bank Sentral Amerika), dari 2,5 persen menjadi 2,75 persen pada minggu ketiga Maret 2005, dinilai kurang tepat. Hal ini mengingat bahwa kenaikan suku bunga the Fed tersebut tidak hanya berpengaruh pada struktur makro-moneter ekonomi Indonesia, tetapi juga pada tataran global. Dengan kenaikan suku bunga sebesar 250 basis poin tersebut, nilai tukar rupiah terhadap dollar semakin terdepresiasi hingga mencapai Rp9.483

per US dollar dan Bank Indonesia mengumumkan akan menaikkan suku bunga SBI satu bulan dari 7,44 persen menjadi 7,53 persen untuk kemudian menaikkan hingga 8 persen pada akhir tahun 2005.

Keputusan untuk meningkatkan harga BBM awal Maret 2005 juga memperoleh kritik dari sisi transparansi perumusan kebijakan. Ada penilaian di sebagian kalangan bahwa proses perumusan kebijakan kenaikan harga BBM hanya didukung oleh satu studi, yaitu yang dilakukan oleh Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM-FEUI). Hasil studi LPEM-FEUI inilah yang dijadikan dasar oleh para pengambil kebijakan di pemerintahan ketika memberikan justifikasi atas keputusan kenaikan harga BBM.

Metodologi penelitian LPEM-FEUI menggunakan model *Computable General Equilibrium (CGE)* dan model persamaan permintaan (Ikhsan, et. al. 2005). Hasil studi menyimpulkan bahwa dampak kenaikan harga BBM terhadap inflasi nasional hanya sekitar 0,77-1,3 persen sehingga dinilai tidak akan mempengaruhi kinerja perekonomian makro secara keseluruhan. Kenaikan harga BBM juga berdampak pada perubahan pola konsumsi sehingga meningkatkan tingkat kemiskinan menjadi 16,5 persen. Namun ketika dilakukan kompensasi BBM berupa pemberian beras untuk rakyat miskin (raskin) dan dana pendidikan, tingkat kemiskinan diperkirakan akan turun menjadi 13,7 persen.

Proses dan metodologi yang digunakan LPEM ini banyak dipertanyakan oleh

berbagai pihak. Ketika dipublikasikan pertama kali secara terbuka melalui media, laporan hasil studi tersebut terkesan belum disiapkan secara matang. Ditambah lagi, sebuah studi serupa yang dilakukan oleh Tim dari Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor (IPB), yang sebagian personalianya merupakan anggota Tim Indonesia Bangkit, keluar dengan kesimpulan yang berbeda dengan hasil studi LPEM-FEUI (Ikhsan 2005). Perbedaan ini tentunya akan dapat diketahui dengan baik apabila kedua hasil studi dapat diakses dengan mudah dan terbuka. Hal inilah yang sangat disayangkan karena pihak LPEM-FEUI baru menyajikan hasil studinya secara terbuka<sup>1</sup> setelah kebijakan kenaikan harga BBM diberlakukan.

Metode CGE sendiri sebenarnya adalah model simulasi makroekonomi yang sudah banyak digunakan oleh para peneliti untuk menganalisis isu-isu dalam perekonomian secara luas, misalnya: kebijakan perdagangan, perpajakan, ekonomi pembangunan dan lingkungan. Dibandingkan metode analisis lain, CGE banyak digunakan karena dianggap memiliki beberapa keunggulan. Dalam hal mengkuantifikasi skenario, CGE menjamin terjadinya ekuilibrium di seluruh pasar dan menyeimbangkan *all agents's account* sehingga model ini dianggap dapat mendukung suatu interpretasi normatif mengenai dampak suatu skenario. Namun banyaknya variabel dan parameter yang kompleks memungkinkan beberapa asumsi menjadi tersembunyi

<sup>1</sup> Meskipun demikian masih terdapat pertanyaan apakah hasil studi yang dipublikasikan dalam web LPEM FEUI berjudul "Kajian dampak Kenaikan Harga BBM 2005 Terhadap Kemiskinan" adalah studi yang dijadikan dasar bagi keputusan pemerintah untuk menaikkan harga BBM Maret, 2005

sehingga pada akhirnya dapat mempengaruhi hasil studi. Hal tersebut dianggap sebagai suatu kelemahan metode CGE.

Terlepas dari masalah tepat atau tidaknya metode penelitian yang digunakan beserta dampaknya terhadap perekonomian, perdebatan antara LPEM-FEUI dan Tim Indonesia Bangkit sebenarnya merupakan debat publik yang sehat. Namun maknanya kemudian menjadi berkurang ketika perdebatan tersebut diwarnai oleh agenda dan kepentingan tertentu masing-masing pihak. Selain itu, baik LPEM-FEUI maupun Tim Indonesia Bangkit tampaknya terlalu bersikukuh pada hasil studi masing-masing. Menyikapi hal ini, pandangan obyektif dari pihak ketiga harus dimunculkan mengingat kebijakan mengenai harga BBM merupakan kebijakan publik yang sangat penting, dan tuntutan masyarakat terhadap akuntabilitas dan transparansi dari pengambilan keputusan tersebut sangat besar.

#### **SOLUSI ALTERNATIF KEBUAKAAN HARGA BBM**

##### **Penetapan Harga BBM sebagai Bagian dari Kebijakan Energi yang Komprehensif**

Penetapan harga BBM tidak dapat dilakukan secara parsial dengan hanya mengandalkan pada pertimbangan dari sisi anggaran saja. Masalah penetapan harga BBM terkait erat dengan efisiensi penggunaan berbagai alternatif sumber energi sehingga harga, sebagai signal bagi alokasi sumber-sumber daya secara efisien, harus mampu mencerminkan hal tersebut. Oleh karena itu, perumusan

kebijakan harga BBM seharusnya merupakan bagian dari kebijakan energi nasional secara komprehensif. Dengan demikian, langkah pertama yang harus segera direalisasikan terlebih dahulu adalah perumusan kebijakan energi nasional yang aplikatif termasuk format kebijakan harga BBM.

Dalam menetapkan kebijakan harga BBM ada dua aspek lain yang perlu diperhatikan selain Kebijakan Energi Nasional (Kurtubi 2005). Kedua aspek tersebut adalah struktur pasar BBM yang ada dan daya beli masyarakat, sedangkan Kebijakan Energi Nasional menyangkut kebijakan diversifikasi energi. Oleh karena itu harus jelas benar, jenis BBM mana yang akan disesuaikan bertahap mengikuti harga pasar, dengan pertimbangan efisiensi dan diversifikasi energi; dan jenis BBM mana yang akan terus disubsidi karena menyangkut komoditas strategis bagi rakyat miskin. Format kenaikan harga BBM yang akan disesuaikan dengan harga pasar agar dilakukan secara bertahap dengan perhitungan yang jelas dan transparan.

Mekanisme penetapan harga yang pernah ditetapkan Pemerintah melalui Keppres No.29/2002 dapat dijadikan acuan. Berdasarkan Keppres tersebut, penetapan harga dilakukan dengan menggunakan Sistem Harga Eceran BBM Bulanan Berfluktuasi dengan dasar perhitungan:  $\text{Harga Pasar} = \text{MOPS}^{21} + 5\%$ . Sementara itu, harga BBM tersubsidi tetap mengikuti ketetapan struktur harga sebelumnya yaitu: harga BBM untuk industri dan kegiatan usaha ditetapkan

<sup>21</sup> MOPS adalah harga BBM di kilang Singapura

sebesar 50% dari harga pasar pada tahun 2001, dan akan naik secara bertahap sampai mencapai harga pasar.

Aspek yang perlu lebih dikaji secara mendalam adalah penetapan harga bagi jenis BBM yang masih disubsidi, dan pergerakan kenaikan harga bertahap bagi jenis BBM yang akan dikurangi subsidi. Saat ini belum ada kejelasan dalam standar perhitungan mengenai berapa harga minyak tanah yang wajar untuk rumah tangga dengan mempertimbangkan daya beli, serta berapa harga BBM lain yang akan mendukung arah kebijakan diversifikasi energi. Pertanyaan-pertanyaan ini masih sulit dijawab karena kondisinya dalam bentuk Kebijakan Energi Nasional saat ini belum dirumuskan oleh Pemerintah.

#### **Mekanisme Penjaminan terhadap Rakyat Miskin dan *Targeted Subsidy***

Kebijakan publik juga harus memperhitungkan dua aspek penting, yaitu efisiensi dan keadilan. Dalam kasus subsidi BBM, nampaknya terjadi *trade-off* antara efisiensi dan keadilan. Aspek efisiensi bisa jadi terpenuhi dengan adanya penghematan penggunaan BBM serta memungkinkan adanya diversifikasi dan ekstensifikasi pemakaian dalam negeri. Namun aspek keadilan dan subsidi dinilai masih kurang karena subsidi tersebut tidak bisa tepat sasaran. Agar kebijakan BBM yang akan datang dapat mengakomodasi terciptanya keseimbangan aspek efisiensi dan keadilan, perlu dipertimbangkan beberapa mekanisme dalam kebijakan harga BBM selain mekanisme subsidi yang selama ini dilakukan.

Untuk mencari mekanisme yang tepat dalam reformasi atau perubahan

kebijakan harga BBM, beberapa isu ekonomi dan non-ekonomi perlu dipertimbangkan. Selain itu, pengalaman negara lain akan sangat berguna sebagai bahan masukan yang relevan. Isu pertama muncul berkaitan dengan *trade off* antara pengurangan anggaran dan upaya mengurangi dampak bagi rakyat miskin. Pengurangan anggaran secara tiba-tiba berakibat pada menurunnya standar hidup masyarakat sehingga pemerintah perlu memberikan kompensasi kepada rakyat miskin. Hal ini menyiratkan bahwa penghematan yang terjadi akibat reformasi subsidi harga lebih kecil dari jumlah yang dialokasikan sebagai subsidi sebelum reformasi.

Isu kedua terkait dengan instrumen perlindungan sosial dan kapasitas administrasi. Perlindungan sosial, seperti yang diberikan dalam bentuk kompensasi BBM untuk pendidikan dan kesehatan, merupakan skema transisi yang diberikan selama masa penyesuaian atas dampak kenaikan harga BBM. Skema penyediaan sarana dan prasarana transportasi publik yang memadai dan terjangkau rakyat miskin harus menjadi bagian dari kompensasi terhadap kenaikan harga BBM. Salah satu dampak kenaikan harga BBM yang sangat memberatkan masyarakat adalah kenaikan harga dan biaya transportasi. Pemerintah perlu memikirkan kemungkinan-kemungkinan penyediaan transportasi publik bersubsidi dan dapat dijangkau oleh masyarakat miskin.

*Targeted subsidy* sebagai suatu mekanisme kompensasi tidak terlepas dari berbagai kelebihan dan kekurangan (Walle 1998). Dilihat dari aspek keadilan, *targeted subsidy* memungkinkan masyarakat miskin untuk memperoleh manfaat. Dari aspek efisiensi, *targeting* merupakan jenis

subsidi yang paling efektif karena manfaat subsidi dapat dinikmati langsung oleh pihak yang membutuhkan. *Targeting* dapat dilakukan dengan melakukannya atas beberapa jenis pengeluaran (*broad targeting*) misalnya pendidikan dan kesehatan, atau melakukan *targeting* terhadap kelompok masyarakat tertentu (*narrow targeting*). Ditinjau dari aspek perlindungan sosial, *targeting* dapat melindungi masyarakat yang rentan terhadap kemiskinan selama masa transisi.

Hal terpenting agar semua berjalan dengan baik adalah melakukan penentuan kelompok miskin dan kelompok sekitar garis kemiskinan secara tepat, meningkatkan kemampuan administratif dalam penyaluran bantuan, dan pemberian dukungan politis untuk skema ini. Kebijakan berupa alokasi dana kompensasi BBM agar diberlakukan hanya dalam periode transisi. Untuk selanjutnya, harus dikembangkan suatu model penjaminan sosial bagi penduduk miskin dengan menggunakan dana yang berasal dari pengurangan subsidi BBM.

#### **Proses Perumusan dan Implementasi Kebijakan yang Transparan dan Bertanggung Jawab**

Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap kebijakan dapat menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat. Agar suatu kebijakan publik dapat diterima dengan baik oleh masyarakat, perumusan kebijakan publik tersebut harus dilakukan secara transparan dan sejauh mungkin melibatkan berbagai *stakeholders*. Debat akademik yang terjadi antara Tim Indonesia Bangkit dengan LPEM-FEUI memberikan pelajaran yang berharga akan pentingnya proses perumusan kebi-

jakan kenaikan harga BBM dan pengurangan subsidi BBM dilakukan secara lebih terencana dan hati-hati di masa akan datang. Persiapan tidak cukup hanya dilakukan pada tataran sosialisasi ke masyarakat umum, tetapi harus didahului oleh proses perumusan kebijakan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Proses perumusan kebijakan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan selayaknya didahului oleh pengkajian akademis yang melibatkan berbagai pihak sehingga hasilnya dapat terlebih dulu diperdebatkan secara terbuka. Sejauh mungkin hindari kesan bahwa perumusan kebijakan yang sangat penting, seperti halnya pengurangan subsidi BBM, hanya didasarkan pada kajian dari satu lembaga saja. Paling tidak kesan ini yang mencuat ketika kebijakan pengurangan subsidi BBM dikeluarkan pada bulan Maret yang lalu. Selain itu kajian hendaknya menghasilkan berbagai alternatif kebijakan, yang kemudian disosialisasikan terlebih dahulu ke *stakeholders* untuk memperoleh masukan-masukan.

Perumusan kebijakan publik yang ideal, termasuk kebijakan harga BBM, haruslah melalui sejumlah tahapan (Dunn 2004). Pada tahap pertama, yaitu penetapan agenda, pembuat kebijakan memilih permasalahan yang menjadi prioritas untuk diselesaikan. Tahap penetapan agenda kemudian dilanjutkan dengan tahap formulasi kebijakan, yaitu pembuat kebijakan memformulasikan alternatif kebijakan untuk menyelesaikan permasalahan yang dipilih. Pada tahap ketiga yaitu implementasi kebijakan, kebijakan diterapkan dengan mendapat dukungan

dari badan legislatif dan masyarakat. Tahap terakhir adalah tahap evaluasi dan monitoring. Kebijakan sangat mungkin untuk direvisi ataupun dihentikan jika kemudian terbukti menimbulkan masalah-masalah yang lebih besar.

Pengalaman kita selama ini dengan kenaikan harga BBM memperlihatkan bahwa seringkali proses perumusan kebijakan dan sosialisasinya ke masyarakat kurang tertangani dengan baik. Akan sangat ideal apabila proses perumusan kebijakan kenaikan harga BBM di masa yang akan datang lebih memperhatikan kedua hal ini.

## **PENUTUP**

Kebijakan kenaikan harga BBM selalu merupakan kebijakan yang kontroversial di Indonesia. Hampir tidak pernah terjadi, kenaikan harga BBM tidak diikuti oleh berbagai protes dari kalangan mahasiswa, LSM ataupun masyarakat. Kenaikan harga BBM pada saat ini adalah kebijakan yang secara makroekonomi sangat tepat. Banyak faktor yang mendukung kebijakan kenaikan harga BBM, yaitu produksi minyak yang terus menurun, konsumsi domestik yang terus meningkat, harga minyak dunia yang tetap pada kisaran tinggi di US\$50 per barrel dan nilai tukar rupiah yang cenderung melemah akhir-akhir ini. Perhitungan simulasi makroekonomi dampak kenaikan harga BBM juga menunjukkan dampak yang tidak terlalu signifikan terhadap kenaikan laju inflasi dan tingkat kemiskinan setelah adanya kebijakan kompensasi.

Namun demikian, ada beberapa hal yang harus menjadi perhatian. Pertama, asumsi dampak yang tidak terlalu signifikan terhadap laju inflasi belum memperhitungkan dampak psikologis yang sudah terjadi beberapa bulan sebelum kenaikan harga BBM itu sendiri dilakukan. Kedua, kebijakan kompensasi diperkirakan akan dapat mengurangi dampak kenaikan harga BBM bagi penduduk miskin, dengan asumsi kebijakan dijalankan secara tepat sasaran. Dari pengalaman selama ini, mekanisme penyaluran dana kompensasi jika dilakukan tanpa mekanisme monitoring yang ketat sangat rentan terhadap berbagai penyimpangan. Ketiga, proses perumusan kebijakan kenaikan harga BBM beberapa waktu lalu dilakukan secara kurang transparan dan hati-hati.

Ada beberapa hal yang dapat dijadikan pelajaran bagi perumusan kebijakan harga BBM ke depan dengan mengacu pada pengalaman kita selama ini. Pertama, penetapan harga BBM harus mengacu pada suatu Kebijakan Energi Nasional sehingga akan jelas kaitannya dengan masalah diversifikasi energi, struktur pasar BBM dan daya beli masyarakat. Kedua, sosialisasi atas kebijakan harga BBM merupakan proses yang harus terus menerus dilakukan dan tidak boleh dilakukan hanya pada saat Pemerintah akan menaikkan harga BBM. Materi sosialisasi hendaknya tidak terbatas pada masalah harga, tetapi juga pada pola konsumsi dan diversifikasi energi.

## DAFTAR PUSTAKA

- BBMWatch (2005) *,BBMWATCH Journal*, Vol.III No. 23, Januari, 2005 Jakarta.
- Departemen Keuangan Republik Indonesia (2005), "Anggaran Pendapatan Belanja Negara", <http://www.fiskal.depkeu.go.id>.
- Dunn, William N. (2004), *Public Policy Analysis*, 3<sup>rd</sup> edition, Prentice Hall.
- Ikhsan, Mohamad, Teguh Dartanto, Usman, Herman Sulisty (2005), "Kajian Dampak Kenaikan Harga BBM 2005 terhadap Kemiskinan", Working Paper, LPEM-FEUI, Jakarta.
- Ikhsan, Mohamad (2005), "Kajian LPEM Soal Kenaikan Harga BBM dan Kemiskinan", *Kompas*, 16 Maret 2005.
- Kurtubi (2005), "Tinjauan Kritis Kebijakan Migas dalam Mendukung Stabilitas dan Pertumbuhan Ekonomi Nasional", Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional tentang Industri Migas Nasional, Bank Indonesia, Jakarta.
- Media Indonesia (2005), <http://www.mediaindonesia.co.id>.
- Oktaviani, Rina (2005), "Sekali Lagi atas Kajian LPEM-FEUI Soal Kenaikan Harga BBM dan Kemiskinan", *Kompas*, 19 Maret 2005.
- Walle, Dominique Vande (1998), "Targeting Revisited", *The World Bank Research Observer*, No.2 Vol.13 August 1998, The World Bank, Washington DC.

