

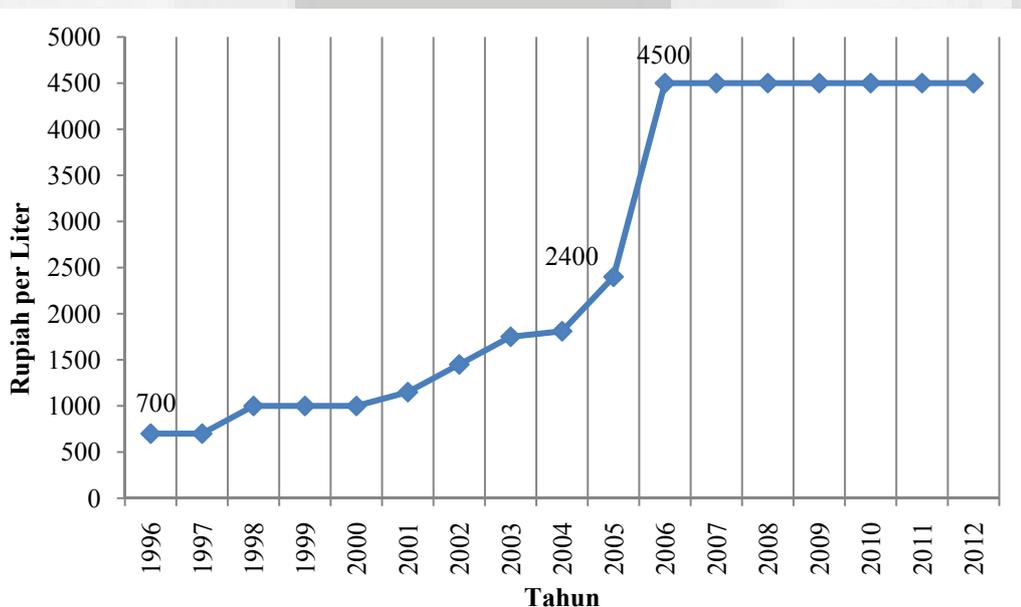
BAB III

OBJEK PENELITIAN

3.1. Kebijakan Subsidi BBM

Pada pasar BBM jenis premium di Indonesia harga premium ditentukan melalui kebijakan subsidi pemerintah dimana terjadi pemotongan harga per liter dari premium dengan tujuan untuk mempermudah rakyat Indonesia mendapatkan premium, hal tersebut dikarenakan daya beli masyarakat yang rendah, dan nantinya akan lebih mempermudah mempercepat perputaran ekonomi di Indonesia.

Pemerintah Indonesia telah melakukan pengurangan subsidi BBM secara bertahap seiring dengan meningkatnya daya beli masyarakat Indonesia. Hal tersebut menyebabkan harga premium meningkat. Berikut penjelasan mengenai kenaikan harga premium disajikan pada Gambar 11.



Gambar 11. Harga Premium Bersubsidi di Indonesia, Tahun 1996 hingga 2012

Pemahaman mengenai kebijakan subsidi BBM dapat di pahami dari Aswicahyono et. al.,(2011). Mereka menjelaskan tentang pertimbangan pemerintah dalam memutuskan kebijakan subsidi.

Subsidi energi di Indonesia terutama untuk subsidi BBM menunjukkan beban fiskal yang signifikan bagi Pemerintah Indonesia. Secara rata-rata, pembayaran yang dialokasikan untuk subsidi pada sektor yang bersifat konsumtif telah mencapai 3,1 persen dari PDB per tahun semenjak tahun fiskal 2010, suatu biaya yang menyebabkan instabilitas makroekonomi yang berulang tak teratur dan cenderung menyebabkan 'crowd out' pada pengeluaran pembangunan inti. Meskipun secara luas dipandang sebagai bagian dari bantuan sosial, sebagian besar subsidi energi di Indonesia bersifat regresif, yang justru secara tidak proporsional menguntungkan kelompok masyarakat yang berpendapatan tinggi, oleh karena kurangnya upaya penargetan terhadap kaum termiskin. Pada saat yang bersamaan, sistem penentuan harga mendorong konsumsi energi yang sia-sia, kurang memberikan insentif dalam memperbaiki efisiensi energi atau mengurangi emisi gas rumah kaca domestik, serta berkontribusi terhadap merosotnya neraca perdagangan Indonesia. Karena alasan-alasan tersebut, kebijakan penentuan harga bahan bakar Indonesia layak untuk diperhatikan. Kebijakan subsidi BBM yang dilakukan pemerintah bertujuan untuk kepentingan publik dan memihak rakyat miskin.

Sejak akhir 2010 pemerintah Indonesia telah berencana untuk memperbaiki target subsidi BBM dengan melakukan pelarangan penggunaan premium bersubsidi oleh mobil-mobil pribadi. Namun, rencana yang sedianya akan mulai diterapkan pada awal April tahun 2011, ternyata tidak jadi

dilakukan atau ditunda sampai waktu yang belum ditentukan. Ketidaksiapan infrastruktur pendukung dan ketidakberanian pemerintah untuk mengambil resiko menjadi tidak populis dan ketakutan akan terganggunya stabilitas politik dan keamanan ditenggarai sebagai penyebab tertundanya pelaksanaan rencana tersebut.

Akan tetapi Juni 2013 pemerintah akhirnya menaikkan harga BBM jenis premium dan solar mengacu pada undang-undang tahun nomor 19 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2013, yang sebelumnya telah disahkan dalam Rapat Paripurna DPR-RI pada 23 Oktober 2012. Harga premium dari 4 500 rupiah menjadi 6 500 rupiah dan Solar dari 4 500 rupiah menjadi. Pemerintah menaikkan harga BBM tersebut dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

- (1) Dari sisi ekonomi, dampak distorsi harga yang ditimbulkan dari subsidi BBM berpotensi menimbulkan konsumsi berlebih (*over consumption*) dan misalokasi investasi. Kondisi tersebut selanjutnya dapat memperburuk keseimbangan (defisit) fiskal akibat peningkatan pengeluaran pemerintah dan berdampak pada neraca pembayaran karena perubahan harga impor dan ekspor yang berkaitan dengan subsidi berdampak pada arus perdagangan melalui harga dan nilai tukar riil.
- (2) Meningkatnya volume konsumsi BBM bersubsidi juga dapat memperburuk keseimbangan neraca perdagangan atau pembayaran dan meningkatkan ketergantungan Indonesia terhadap BBM impor. Karena peningkatan volume konsumsi BBM bersubsidi mendorong peningkatan permintaan terhadap BBM impor atau pengurangan jumlah minyak bumi yang dapat diekspor. Kondisi

ini menjadi kian mengkhawatirkan di tengah harga minyak dunia yang tinggi dan posisi Indonesia yang telah menjadi negara net-importir minyak sejak tahun 2003. Parahnya lagi, kondisi terkini menunjukkan bahwa lifting minyak yang bisa dihasilkan oleh kilang-kilang minyak Indonesia terus mengalami penurunan dan gagal memenuhi target lifting minyak sebesar 970 ribu barrel per hari yang ditetapkan di APBN. Tuanya usia sumur sumur minyak yang ada saat ini dan rendahnya investasi pada kilang-kilang minyak baru merupakan beberapa penyebab terus menurunnya produksi minyak Indonesia.

- (3) Subsidi juga menimbulkan biaya sosial berupa terganggunya rasa keadilan masyarakat. Walaupun pelaksanaan subsidi BBM seringkali dilakukan atas alasan motif sosial, yaitu membuat BBM sebagai kebutuhan pokok dapat dijangkau oleh kelompok berpenghasilan rendah (kelompok miskin), kenyataannya sebagian besar subsidi BBM selama ini kebanyakan dinikmati oleh kelompok berpenghasilan menengah keatas (kelompok kaya). Sementara itu, biaya dari subsidi BBM ini ditanggung oleh seluruh pembayar pajak.
- (4) Subsidi BBM juga telah menimbulkan biaya lingkungan berupa peningkatan emisi gas karbon, polusi penipisan stok sumber daya energi dan mineral Indonesia. Subsidi BBM telah mengakibatkan rumah tangga dan perusahaan membuat keputusan yang tidak efisien dan kompetitif. Pada kondisi ini, sumber daya digunakan dengan cara yang tidak memaksimalkan imbal hasilnya dan proses produksi menjadi lebih tidak efisien jika dibandingkan bila para produsen menghadapi biaya yang sebenarnya dari aktivitas yang mereka lakukan.

Menurut argumentasi laporan IISD (2013), merujuk pada hasil perhitungan Bank Dunia berdasarkan data Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2008 menunjukkan bahwa 84 persen dari bensin bersubsidi dinikmati oleh 50 persen kelompok keluarga terkaya di Indonesia, dimana 40 persen dari bensin bersubsidi itu dinikmati oleh hanya 10 persen kelompok keluarga terkaya. Sementara kelompok keluarga miskin hampir miskin dan keluarga paling miskin masing-masing hanya menikmati 16 persen dan 1 persen dari BBM bersubsidi. Dari sisi nilai uang, subsidi BBM diperkirakan telah mentransfer atau memberikan uang sebesar 135 000 rupiah per bulan kepada kelompok keluarga terkaya, sedangkan kelompok keluarga termiskin hanya menerima transfer sebesar 23 000 rupiah. Lebih lanjut, subsidi bensin merupakan subsidi BBM yang paling bersifat *regressive* atau secara disproportional lebih menguntungkan kelompok keluarga kaya dibandingkan mereka yang tergolong miskin.

Kenaikan harga bahan bakar pada bulan Juni ini memicu pertentangan keras, baik dari mereka yang memiliki kepentingan pribadi (*vested interest*) maupun partai-partai politik oposisi. Namun demikian, pemotongan subsidi ini dikombinasikan dengan perluasan sistem bantuan langsung tunai yang signifikan dalam mengompensasi rumah tangga yang miskin atas kenaikan harga bahan bakar tersebut. Paket kompensasi secara total senilai 29.1 triliun rupiah (2.6 miliar dolar) diumumkan pada saat penyesuaian harga pada bulan Juni tersebut (Bank Dunia, 2013)

Kementrian Keuangan memperkirakan bahwa total belanja aktual subsidi bahan bakar pada tahun 2013 akan kembali melebihi jumlah yang dialokasikan

dalam anggaran. Data yang dikeluarkan pada Januari 2014 menunjukkan belanja aktual pada tahun 2013 adalah 210.9 triliun rupiah (19 miliar US dolar) dan, pada saat audit yang lebih komprehensif diselesaikan, kemungkinan jumlah belanja aktual akan melebihi 250 triliun rupiah (22.5 miliar US dolar). Sementara target untuk total volume bahan bakar bersubsidi yang dijual (yaitu 48 juta kiloliter) sebagian besar telah terpenuhi. Depresiasi rupiah, yang mana telah turun dari 9 760 rupiah per US dolar pada bulan Mei 2013 menjadi 12 245 rupiah per US dolar pada tanggal 20 Desember 2013, ditambah dengan harga minyak internasional yang lebih tinggi, telah menyebabkan naiknya biaya subsidi per unit bahan bakar yang dijual secara signifikan (Bank Indonesia, 2013).

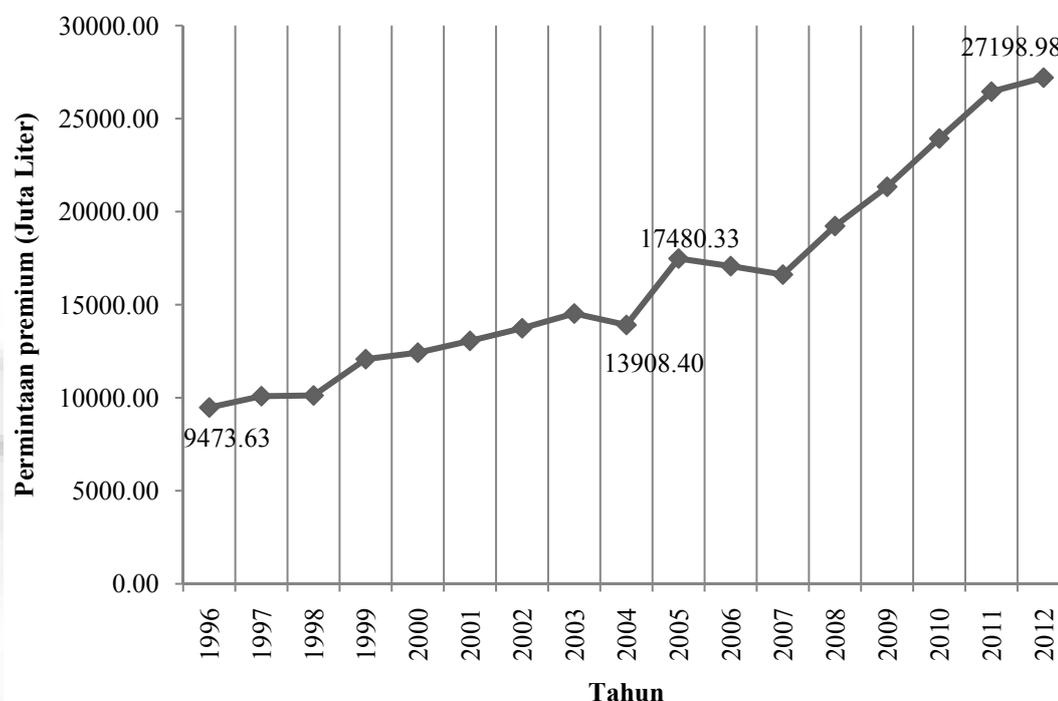
Pada bulan Januari 2013, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) melarang penggunaan bensin bersubsidi untuk transportasi publik dan kendaraan pemerintah lainnya serta kapal laut (*sea going vessels*). Untuk wilayah Jawa dan Bali, peraturan ini berlaku pada hari yang sama sejak diumumkannya, sementara implementasi dari peraturan ini di seluruh wilayah Indonesia menyusul setelahnya.

Kebijakan Subsidi BBM di Indonesia memiliki pertimbangan-pertimbangan mengenai gejolak ekonomi, sosial dan politik, sehingga terdapat problem yang unik dalam penetapan harga BBM yang pada kajian ini di bahas mengenai harga BBM yang berjenis premium.

3.2. Pasar Premium : Penawaran dan Permintaan

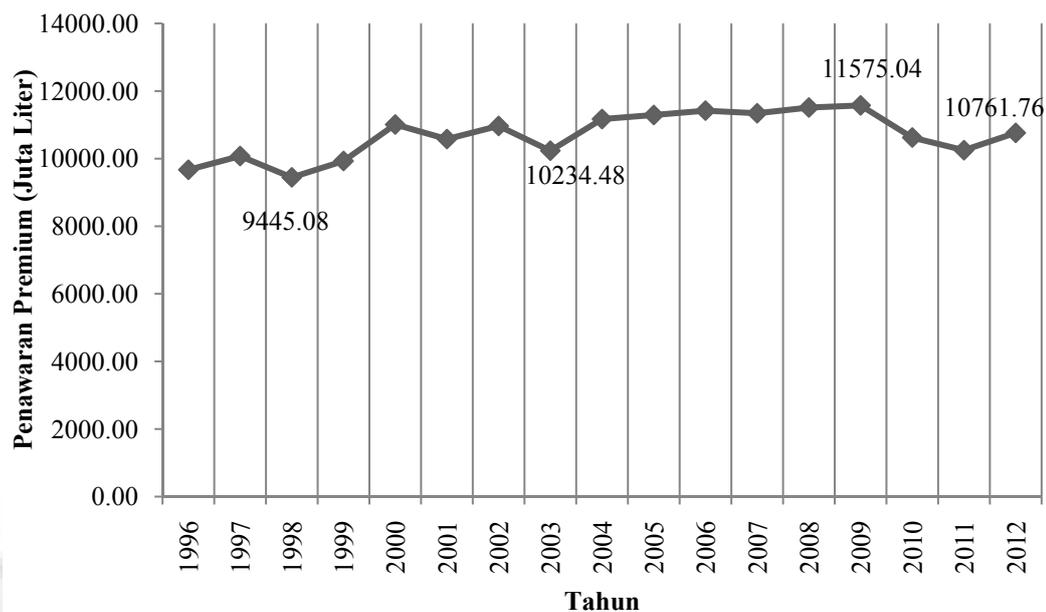
Dalam menentukan efek terhadap surplus ekonomi Indonesia permintaan adalah salah satu faktor penting dalam menghitung surplus konsumen, perubahan permintaan mencerminkan dari perilaku konsumen terhadap penggunaan premium

di Indonesia. Apabila di cermati pada Gambar 12, permintaan cenderung meningkat dari tahun ketahun bahkan pada tahun 2013 angka permintaan meningkat hingga 27.2 milyar liter.



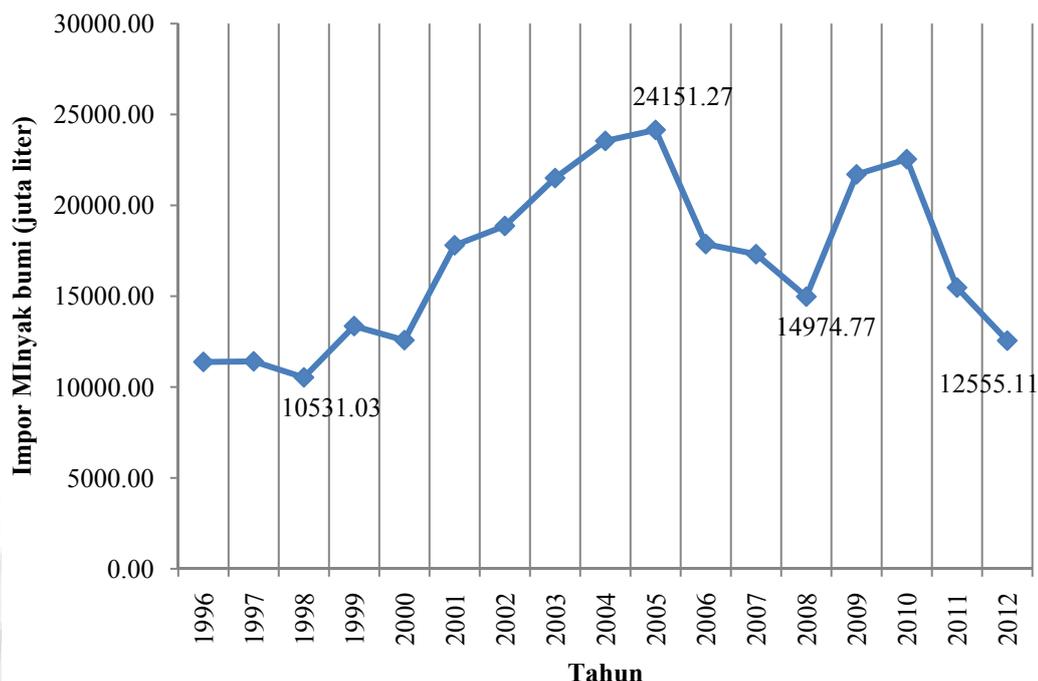
Gambar 12. Permintaan Premium di Indonesia tahun 1996 hingga 2012

Pada perhitungan surplus produsen, perilaku produsen dapat tercermin dari tingkat penawaran, penawaran menggambarkan perilaku produsen dan kebijakan produsen dalam produksi premium dalam hal ini Pertamina yang diberi mandat dalam mengelola produksi dan memenuhi kebutuhan premium konsumen. Pergerakan penawaran digambarkan pada Gambar 13.



Gambar 13. Penawaran Premium di Indonesia Tahun 1996 hingga 2012

Pada Gambar 13. dijelaskan bahwa penawaran premium cenderung stagnan pada kisaran 9 hingga 11 milyar liter per tahun dan cenderung naik turun pada kisaran angka tersebut. Untuk menutupi kekurangan penawaran premium di pasar pemerintah mengimpor sisa premium yang tidak dapat dipenuhi oleh produsen yang dalam hal ini Pertamina. Padahal sebagian bahan baku untuk premium sendiri sebagian merupakan impor. Karena Indonesia mengimpor minyak bumi untuk diolah di dalam negeri dan sebagian sisanya langsung mengimpor premium dari luar negeri. Berikut pergerakan impor minyak bumi di Indonesia dilustrasikan pada Gambar 14.

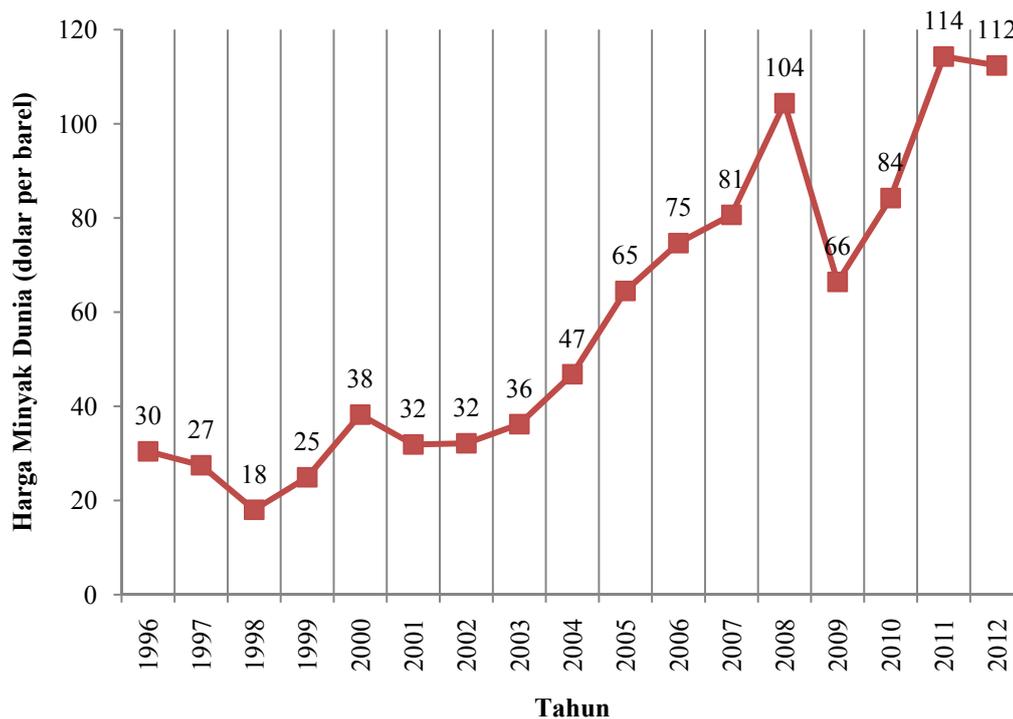


Gambar 14. Impor Minyak Bumi Indonesia tahun 1996 hingga 2012

Dari penjelasan Gambar 14, terlihat impor minyak bumi di Indonesia cenderung naik turun. Impor minyak bumi terendah terjadi pada tahun 1998 yaitu pada 10,5 milyar liter dan tertinggi pada tahun 2005 yang mencapai angka 24.1 milyar liter.

3.3. Perkembangan Harga Minyak Bumi Dunia

Harga minyak dunia pun menjadi salah satu patokan pemerintah menentukan harga, karena setiap perubahan harga dunia pun menentukan besaran anggaran subsidi yang harus dikeluarkan pemerintah Indonesia. Harga minyak dunia yang fluktuatif cenderung meningkat dari tahun ke tahun. Harga minyak mentah dunia tercatat yang terendah dalam kurun waktu antara tahun 1996 hingga tahun 2012 sebesar 17.91 dolar per barel atau 0.1134 dolar per liter pada tahun 1998 dan yang tertinggi sebesar 113.56 dolar per barel atau 0.7068 dolar per liter pada tahun 2011. Selengkapnya dapat dijelaskan pada Gambar 15.



Gambar 15. Harga Minyak Dunia Tahun 1996 hingga 2012

Beberapa faktor yang mempengaruhi fluktuasi harga minyak dunia adalah sebagai berikut :

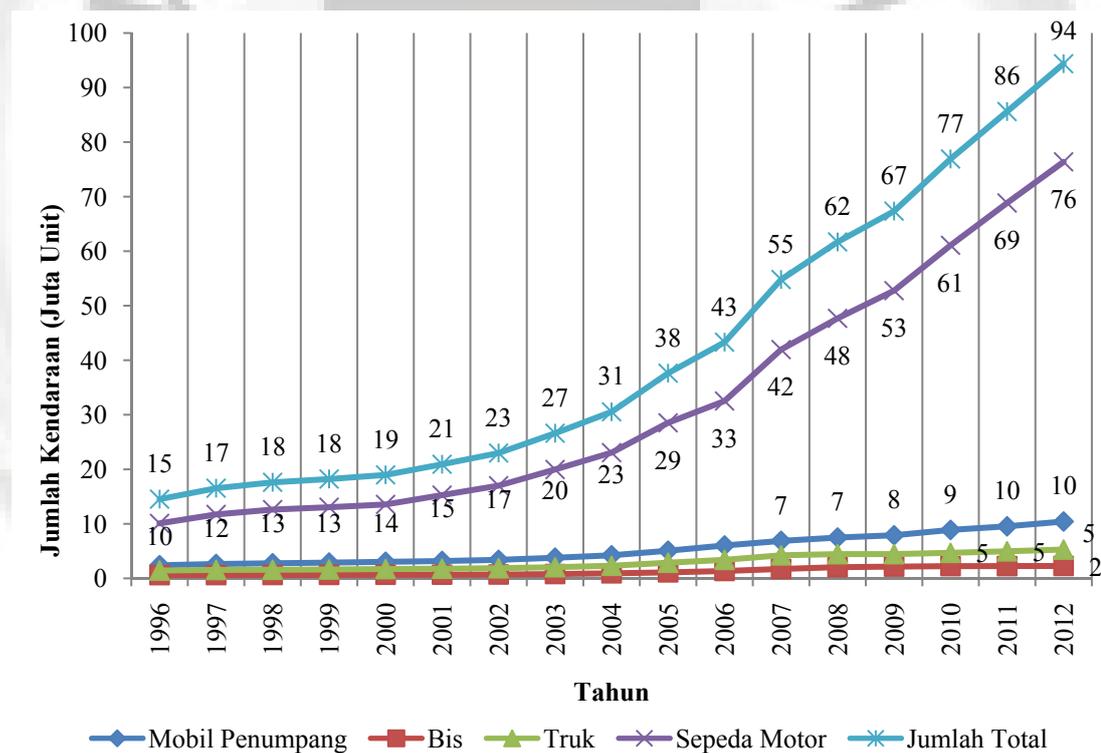
- (1) Kapasitas alat pengebor minyak dan kilang minyak negara-negara penghasil minyak yang berada dalam organisasi OPEC, kapasitas kilang minyak dan jumlah cadangan minyak bumi diseluruh dunia
- (2) Penentuan kuota dan harga pagu minyak dunia oleh OPEC.
- (3) Stabilitas politik, ekonomi dan sosial negara penghasil minyak yang dihadapkan pada stabilitas ekonomi, politik dan sosial dunia.
- (4) Indikasi laporan *financial market* minyak mentah dunia.

Dampak yang diterima dari kenaikan harga minyak mentah dunia terhadap harga premium bersubsidi di Indonesia adalah menyangkut anggaran subsidi pemerintah yang membengkak, ketika beban fiskal yang dirasa cukup tinggi oleh pemerintah karena biaya impor premium yang cukup tinggi yang disebabkan

harga premium di pasar internasional yang semakin meningkat, membuat pemerintah akan menaikkan harga premium meskipun subsidi tidak dikurangi jumlah anggarannya. Hal tersebut dikarenakan kapasitas anggaran belanja Indonesia yang terbatas dan terdapat prioritas opsi pembangunan infrastruktur lainnya yang harus di penuhi.

3.4. Perkembangan Jumlah kendaraan

Indikator perilaku konsumen selanjutnya dapat dilihat penggunaan kendaraan bermotor, semakin banyak jumlah kendaraan bermotor di Indonesia maka semakin banyak pemenuhan akan kebutuhan premium. Selanjutnya data jumlah kendaraan bermotor di jelaskan melalui Gambar 16.



Gambar 16. Jumlah Kendaraan Bermotor di Indonesia Tahun 1996 hingga Tahun 2012

Pada Gambar 16 dijelaskan bahwa terjadi peningkatan jumlah kendaraan bermotor di Indonesia. Pada tahun 1996 tercatat jumlah kendaraan bermotor di Indonesia sebanyak 14.53 juta unit dan meningkat sebanyak 79.84 juta unit

selama 16 tahun atau meningkat sebanyak 550 persen menjadi 94.37 juta unit pada tahun 2012, atau rata-rata sebanyak 34.3 persen pertahun dan atau 4.99 juta unit pertahun dari perbandingan data tahun 1996.

Kenaikan jumlah kendaraan bermotor di Indonesia terjadi karena beberapa hal sebagai berikut :

- (1) Kemudahan kredit kendaraan bermotor sehingga dapat dengan mudah mendapatkan kendaraan baru, khususnya pada kendaraan jenis sepeda motor.
- (2) Fasilitas transportasi yang tidak bagus di Indonesia sehingga masyarakat terutama kalangan menengah ke atas enggan menggunakan kendaraan umum karena faktor kekurangnyamanan.

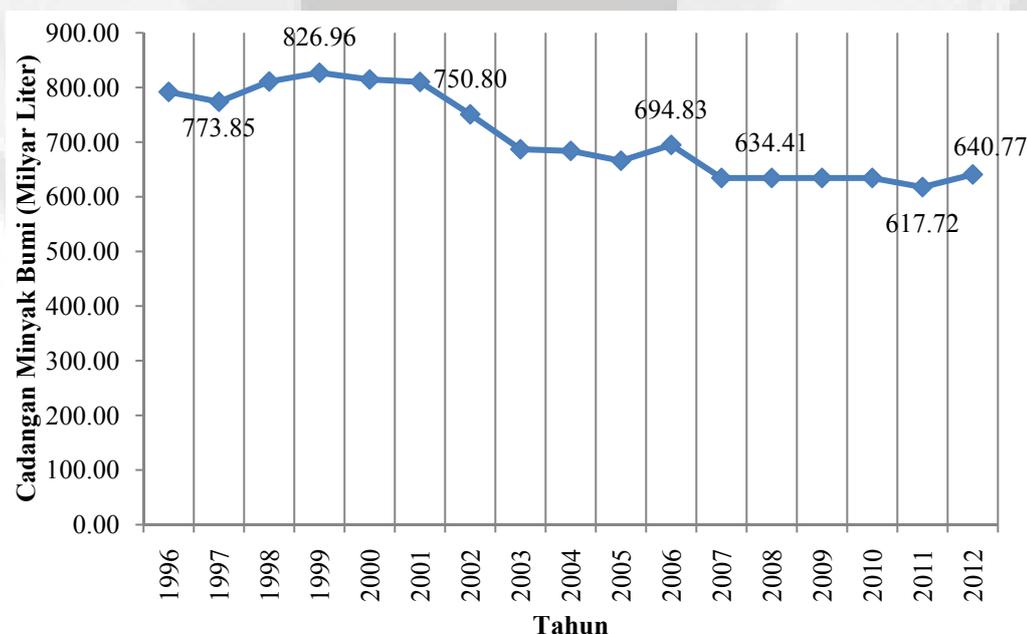
Pada gambar 16 juga dijelaskan bahwa jenis kendaraan bermotor yang mengalami lonjakan pertumbuhan yang besar adalah jenis angkutan sepeda motor, kenaikan dari perbandingan tahun 1996 sekitar 3.89 juta unit per tahun, pemakaian sepeda motor banyak digunakan oleh kalangan menengah kebawah yang dipergunakan untuk berbagai keperluan guna kelancaran transportasi dalam bekerja namun demikian, seiring dengan kebijakan pasar otomotif di Indonesia dengan memberikan fasilitas kemudahan kredit, sehingga masyarakat dapat dengan mudah mendapatkan sepeda motor, akibatnya terjadi lonjakan pertumbuhan sepeda motor.

Untuk mobil penumpang dari data perbandingan tahun 1996 hingga 2012 tercatat mengalami kenaikan sebanyak 471 ribu unit pertahun. Sedangkan untuk jenis angkutan bus dan truk tercatat mengalami rata-rata kenaikan jumlah kendaraan sebanyak masing 97 ribu unit per tahun dan 226 ribu unit per tahun.

Pengendalian pertumbuhan sepeda motor dan mobil pribadi atau penumpang yang memiliki pertumbuhan yang paling tinggi seharusnya menjadi perhatian dalam pengendalian kenaikan jumlah kendaraan bermotor.

3.5. Kondisi Cadangan Minyak Bumi di Indonesia

Cadangan minyak bumi merupakan salah satu indikator penentuan harga subsidi premium lainnya. Keberlangsungan cadangan minyak bumi di Indonesia sangat bergantung terhadap jumlah pemakaian yang ada di pasar premium, sehingga ketika pemakaian tinggi dengan asumsi tingkat ekstraksi dan eksplorasi tetap, maka dampaknya terhadap pengurangan cadangan minyak akan lebih tinggi atau dengan kata lain cadangan minyak bumi akan cepat habis. Sehingga salah satu kebijakan pengurangan subsidi pada harga premium adalah untuk memperlambat laju pengurangan pada cadangan minyak bumi di Indonesia. Penjelasan mengenai jumlah cadangan minyak bumi Indonesia dilustrasikan pada Gambar 17.



Gambar 17. Cadangan Minyak Bumi Indonesia Tahun 1996 hingga 2012

Cadangan Minyak Bumi di Indonesia memiliki trend menurun. Cadangan minyak bumi Indonesia terbesar terjadi pada tahun 1999 yaitu sebesar 826 milyar liter dan terkecil pada tahun 2011 yaitu sebesar 617 milyar liter. Selama dalam kurun waktu tahun 1996 hingga tahun 2011 cadangan minyak bumi Indonesia mengalami penurunan hingga mencapai 200 milyar liter minyak bumi. Beberapa faktor yang menyebabkan kondisi ini adalah permintaan yang cenderung naik dari tahun ke tahun dan kurang berkembangnya teknologi, dan eksplorasi yang belum maksimal di Indonesia.

