

INDEF POLICY BRIEF No. 2/2023

**PERBAIKAN MEKANISME PENYALURAN BBM JBKP: PENGUATAN
REGULASI DAN PEMANFAATAN TEKNOLOGI**

Mei 2023

Imaduddin Abdullah¹, M. Ridzki Wibowo², Dradjad H. Wibowo³, Tauhid Ahmad⁴¹ Peneliti Center of Food, Energy, and Sustainable Development, Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)² Asisten Peneliti Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)³ Ekonom Senior Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)⁴ Direktur Eksekutif Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)**RINGKASAN EKSEKUTIF**

Dalam rangka meredam dampak negatif dari gejolak harga energi global di tahun 2022, pemerintah melakukan penyesuaian anggaran subsidi dan kompensasi energi dimana anggaran tersebut meningkat menjadi Rp 551 triliun. Mengingat besarnya anggaran subsidi energi dan pentingnya harga energi yang murah bagi masyarakat, maka pemerintah dihadapkan kepada dilema: memastikan harga energi yang murah dan di saat yang bersamaan menjaga kesehatan fiskal. Berangkat dari kondisi tersebut, *policy brief* ini menganalisis beberapa skema kebijakan BBM yang dapat diterapkan. *Policy brief* ini menggunakan pendekatan *mixed methods* di mana analisis kuantitatif dan kualitatif dilakukan untuk mendapatkan gambaran permasalahan yang komprehensif. Analisis kuantitatif dilakukan untuk menghitung nilai potensi subsidi BBM yang tidak tepat sasaran dan juga potensi penghematan dari beberapa skema pembatasan BBM. Sedangkan analisis kualitatif dilakukan untuk menganalisis permasalahan secara lebih mendalam dan merumuskan rekomendasi kebijakan.

Studi ini menemukan bahwa subsidi BBM Khusus Penugasan (JBKP) atau Peralite cenderung tidak tepat sasaran. Kelompok pengeluaran desil 5-10 mengonsumsi 63,1% total konsumsi Peralite, sedangkan desil 1-4 kelompok pengeluaran terendah hanya mengonsumsi 36,9% dari total konsumsi Peralite nasional. Secara nominal, nilai kompensasi yang tidak tepat sasaran (dinikmati desil 5-10) tersebut mencapai Rp 39,46 triliun. Mengingat besarnya nilai subsidi yang tidak tepat sasaran, Pemerintah perlu melakukan revisi Perpres 191 tahun 2014 untuk membatasi konsumsi Peralite oleh kelompok mampu.

Policy brief ini melakukan 4 simulasi pembatasan BBM JBKP: (1) seluruh mobil plat hitam, mobil dinas dan motor di atas 150cc masuk *negative list*; (2) seluruh mobil plat hitam dan mobil dinas masuk *negative list*; (3) seluruh mobil plat hitam dan mobil dinas dan motor di atas 150cc dapat mengakses JBKP namun dengan kuota; dan (4) mobil plat hitam di atas 1400cc mobil dinas, dan motor di atas 150cc masuk *negative list*. Potensi penghematan fiskal dari keempat opsi tersebut adalah Rp 34,24 triliun (opsi 1), Rp 32,14 triliun (opsi 2), Rp 17,71 triliun (opsi 3) dan Rp 14,81 triliun (opsi 4). Untuk opsi 1, nilai potensi penghematan mencapai sekitar 87% dari total nilai kompensasi yang tidak tepat sasaran. Sedangkan opsi 2, 3, dan 4 mencapai 82%, 43%, dan 36%.

Selain aspek regulasi, dibutuhkan juga penguatan pemanfaatan teknologi (MyPertamina) agar pembatasan konsumsi Pertalite oleh kelompok mampu dapat berjalan optimal. Beberapa hal yang perlu diperbaiki antara lain adalah *user experience* (UX) dan *user interference* (UI) maupun peningkatan sosialisasi dan kelengkapan infrastruktur serta penguatan sistem IoT (*Internet of Things*) agar pengawasan dapat berjalan lebih efektif dan mencegah potensi penyalahgunaan BBM subsidi akibat *human error*. Jika pemerintah memilih opsi 1 dan program MyPertamina bisa berjalan 100%, nilai kompensasi yang tidak tepat sasaran bisa dipangkas dari Rp 39,46 triliun menjadi hanya Rp 5.22 triliun.

PENDAHULUAN

Krisis energi selama tahun 2022 memberikan dampak terhadap kenaikan harga sejumlah energi utama. Bank Dunia mencatat bahwa indeks harga energi pada tahun 2022 mengalami kenaikan sebesar 60% dibandingkan tahun 2021 (World Bank, 2023).¹ Kenaikan harga energi selama tahun 2022 tersebut memberikan dampak besar bagi perekonomian nasional. Salah satunya tercermin dari inflasi yang terus mengalami kenaikan sepanjang tahun 2022. Puncaknya, pada bulan September 2022, inflasi bulan September mencapai 5.95%, jauh lebih tinggi dibandingkan bulan September 2021 yang hanya berada pada level 1.6%. Inflasi sepanjang tahun 2022 mencapai 5,51%, lebih tinggi dibandingkan inflasi di tahunan 2021 yang hanya 1,87%. Memasuki tahun 2023, inflasi bulanan Indonesia masih berada di atas 5%, yaitu 5,28% (yoy) pada Januari 2023 dan 5,47% (yoy) pada Februari 2023. Inflasi pada bulan-bulan tersebut, jauh lebih tinggi dibandingkan inflasi pada bulan yang sama di tahun sebelumnya di mana inflasi hanya berada pada level 2,18% dan 2,06% (BPS, 2023).

Merespons kenaikan tersebut, pemerintah perlu secara tepat merumuskan kebijakan subsidi energi mengingat pemerintah dihadapkan kepada dilema: memastikan harga energi yang murah dan di saat yang bersamaan menjaga kesehatan fiskal. Memastikan harga energi yang murah sangatlah penting di tengah ancaman inflasi yang tinggi. Jika harga energi yang diterima oleh masyarakat semakin mahal, maka dikhawatirkan inflasi semakin tinggi dan semakin memukul daya beli masyarakat khususnya kelompok pendapatan menengah ke bawah.

Di saat yang bersamaan, pemerintah memiliki batasan (*constraints*) dalam memberikan subsidi energi mengingat ruang fiskal yang terbatas. Terlebih pemerintah sudah menetapkan tahun 2023 sebagai tahun konsolidasi fiskal di mana defisit APBN diarahkan dapat turun di bawah 3 persen. Berangkat dari target tersebut, pemerintah sudah mengalokasikan anggaran subsidi energi mencapai Rp 209,9 triliun di mana anggaran subsidi BBM dan LPG adalah sebesar Rp 139,4 triliun (ESDM, 2023). Dalam menghadapi dilema tersebut, maka dibutuhkan desain kebijakan subsidi yang dapat memastikan bahwa subsidi diterima oleh kelompok yang paling membutuhkan dan di saat yang bersamaan menjaga kesehatan fiskal nasional.

¹ Indeks harga energi pada tahun 2022 tercatat 152,57, sedangkan indeks pada tahun 2021 adalah 95.38

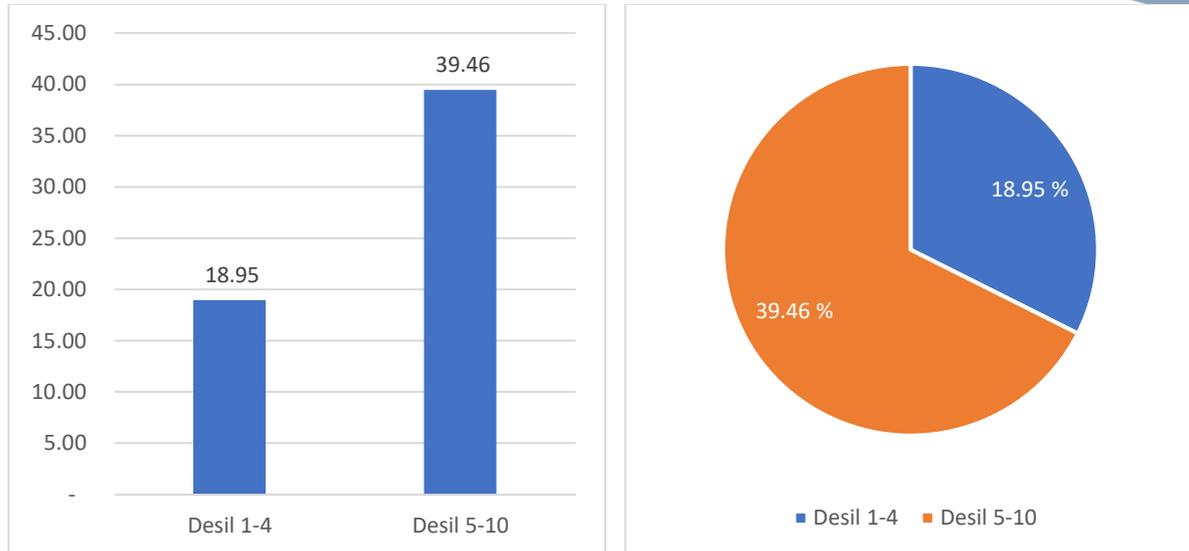
Policy brief ditunjukkan untuk melakukan analisis mengenai permasalahan skema subsidi energi, khususnya BBM di Indonesia serta menyusun rekomendasi kebijakan yang dapat memperbaiki skema subsidi agar tepat sasaran dan di saat yang bersamaan mampu berkontribusi terhadap kesehatan fiskal. Dalam mencapai tujuan *brief* tersebut, studi ini menggunakan pendekatan *mixed methods* di mana analisis kuantitatif dan kualitatif dilakukan untuk mendapatkan gambaran permasalahan yang komprehensif. Analisis kuantitatif dilakukan untuk menghitung nilai potensi subsidi BBM yang tidak tepat sasaran dan juga potensi penghematan dari beberapa skema pembatasan BBM. Dalam hal ini, studi ini menggunakan sejumlah data sekunder seperti Susenas, konsumsi BBM, data populasi kendaraan bermotor, dan data lainnya yang relevan dengan studi ini. Sedangkan analisis kualitatif dilakukan untuk menganalisis permasalahan secara lebih mendalam dan merumuskan rekomendasi kebijakan. Pengumpulan data kualitatif dilakukan melalui *focus group discussion* (FGD) dan wawancara mendalam (*indepth interview*).

PERMASALAHAN REGULASI DI INDONESIA

Pemerintah terus melakukan perlindungan terhadap kelompok rentan di Indonesia dalam menghadapi gejolak harga energi global melalui program subsidi energi. Meskipun demikian, subsidi energi di Indonesia masih dihadapkan berbagai permasalahan. Permasalahan utama dari subsidi energi di Indonesia adalah masih banyaknya kelompok mampu yang menikmati subsidi BBM. Padahal, dalam UU Energi (UU No 30 tahun 2007) pasal 7 ayat 2 di mana disebutkan bahwa: “Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan dana subsidi untuk kelompok masyarakat tidak mampu”. Artinya, subsidi BBM hanya ditujukan untuk kelompok masyarakat tidak mampu. Data Susenas menunjukkan bahwa kelompok menengah atas masih menguasai konsumsi sejumlah jenis energi bersubsidi. Sebagai contoh, untuk Jenis BBM Khusus Penugasan (JBKP) atau Pertalite di mana kelompok pengeluaran desil 5-10 mengonsumsi 63,1% total konsumsi Pertalite. Sedangkan desil 1-4 kelompok pengeluaran terendah hanya mengonsumsi 36,9% dari total konsumsi Pertalite nasional. Dengan asumsi nilai subsidi dan kompensasi yang diberikan pemerintah sebesar Rp 1.794², maka total subsidi yang diberikan untuk kelompok menengah atas (desil 5-10 kelompok pengeluaran) adalah Rp 39,46 triliun. Sedangkan untuk kelompok menengah bawah (desil 1-4), nilai subsidi yang diterima dari kompensasi BBM JBKP adalah Rp 18,95 triliun.

² Nilai subsidi dan kompensasi adalah selisih harga antara harga jual dan harga keekonomian

Gambar 1. Nilai Kompensasi Triliun (Implisit dan Eksplisit)³ Berdasarkan Kelompok Pengeluaran



Sumber: INDEF (2023), diolah

OPSI PEMBATAAN BBM JBKP

Berangkat dari permasalahan yang sudah diurai di atas di mana tingginya nilai subsidi BBM yang tidak tepat sasaran, maka pemerintah perlu melakukan revisi Perpres 191 tahun 2014 di mana poin utama dari perpres tersebut adalah mengelompokkan secara detail jenis kendaraan yang masih bisa dapat mengakses BBM JBKP. Dalam hal ini, ada beberapa opsi yang bisa ditempuh oleh pemerintah melalui revisi ini. Opsi 1. Seluruh mobil plat hitam, mobil dinas dan motor di atas 150cc masuk *negative list*; Opsi 2. Seluruh mobil plat hitam dan mobil dinas masuk *negative list*; Opsi 3. Seluruh mobil plat hitam dan mobil dinas dan motor di atas 150cc dapat mengakses JBKP namun dengan kuota; Opsi 4. Mobil plat hitam di atas 1400cc mobil dinas, dan motor di atas 150cc masuk *negative list*. (Tabel 1).

Tabel 1. Opsi Pilihan Pembatasan Konsumsi BBM Subsidi dan Kompensasi

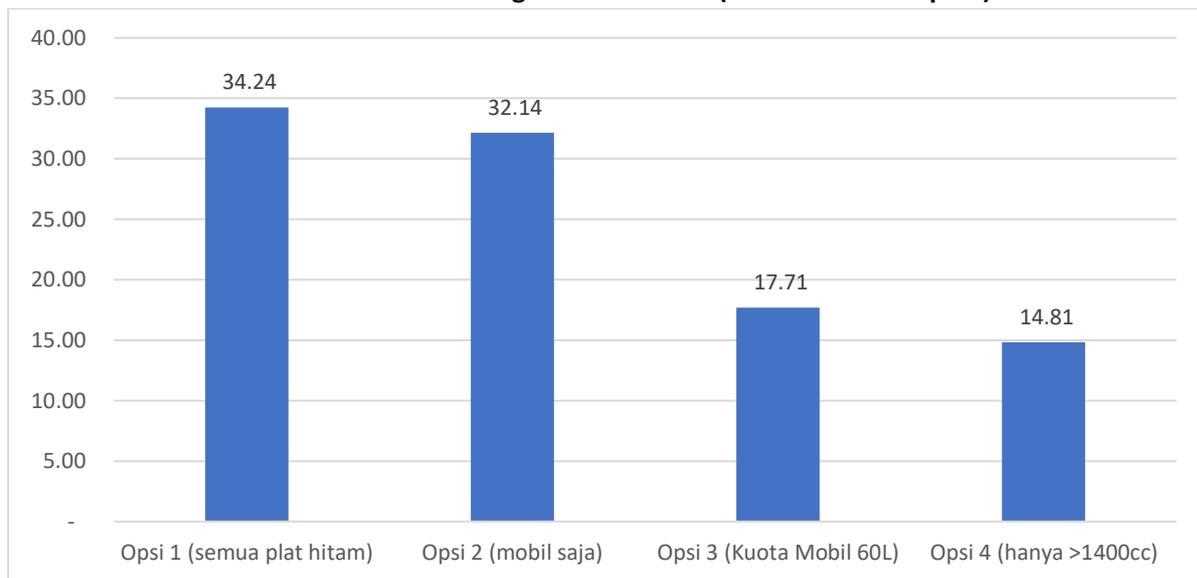
Jenis Kendaraan	Negative List			
	Opsi 1	Opsi 2	Opsi 3	Opsi 4
Mobil Plat Hitam	Semua plat hitam	Semua plat hitam	Kuota Semua Plat Hitam	Mobil > 1.400 cc
Mobil Dinas	Semua mobil dinas	Semua mobil dinas	Kuota Semua mobil dinas	Semua mobil dinas
Motor	Motor > 150 cc	-	Motor > 150 cc	Motor > 150 cc

Sumber: INDEF (2023)

³ Subsidi implisit adalah kompensasi yang diberikan oleh pemerintah kepada badan usaha atas kekurangan penerimaan perusahaan akibat perbedaan selisih harga antara harga jual dan harga keekonomian

Dengan menggunakan data dari Korlantas Polri dan BPH Migas di dapat populasi kendaraan yang masuk dalam daftar *negative list*. Di mana untuk keseluruhan total kendaraan yang masuk *negative list* pada opsi 1 adalah sebanyak 22 juta unit mobil dan 6.7 juta unit motor, pada opsi 2 sejumlah 22 juta unit mobil dan tidak ada list motor, untuk opsi 3 seluruh mobil sebanyak 22 juta unit dan 6.7 juta unit motor dikenakan kuota, dan pada opsi terakhir terdapat 8.7 juta unit mobil dan 6.7 juta unit motor. Data tersebut digunakan untuk menghitung potensi penghematan fiskal di mana penghematan fiskal = (total konsumsi JBKP kendaraan negative list) x (harga keekonomian - harga jual JBKP).⁴

Gambar 2. Potensi Penghematan Fiskal (Dalam Triliun Rupiah)



Sumber: INDEF (2023), diolah

Gambar 2 memberikan gambaran potensi penghematan fiskal dari empat opsi. Ditinjau dari sisi penghematan fiskal, Opsi 1 akan mampu memberikan nilai penghematan yang tinggi karena seluruh mobil plat hitam serta mobil dinas dan motor di atas 150cc tidak lagi dapat menikmati Jenis BBM Khusus Penugasan. Dilihat dari aspek kemudahan implementasi, opsi 1 ini merupakan opsi yang relatif sulit untuk di implementasikan mengingat terdapat lebih dari 120 juta kendaraan motor dengan spesifikasi di bawah 150cc yang perlu di data dan diregulasi bagaimana cara kendaraan tersebut dapat mengakses BBM subsidi dan kompensasi.

Sementara itu, pembatasan dengan Opsi 2, dari sisi penghematan fiskal juga akan mampu memberikan nilai penghematan yang tinggi sama seperti Opsi 1 namun dengan nilai penghematan yang sedikit lebih kecil. Namun, dari sisi kemudahan implementasi, Opsi 2 memiliki tingkat implementasi yang lebih mudah karena tidak perlu mendata dan meregulasi 120 juta kendaraan

⁴ Total konsumsi dan harga keekonomian menggunakan sejumlah asumsi. Pertama, bahwa jumlah konsumsi kendaraan mobil sebesar 1400 liter per tahun dan kendaraan motor sebesar 300 liter per tahun. Sementara, untuk nilai ICP mengikuti sesuai dengan asumsi APBN 2023 yaitu sebesar 90 USD per barel dan nilai tukar sebesar Rp 14.800,00

motor dengan spesifikasi di bawah 150cc. Namun, dari sisi keadilan, kebijakan opsi 2 sedikit rendah karena pemilik motor di atas 150cc, yang notabene tergolong masyarakat mampu, masih dapat mengakses BBM subsidi dan kompensasi.

Di sisi lain, pembatasan dengan Opsi 3 merupakan pembatasan dengan menerapkan kuota pengisian BBM subsidi kepada seluruh mobil plat hitam, mobil dinas, dan motor di atas 150 cc. Nilai penghematan fiskal dari opsi ini relatif sedang namun memiliki tingkat implementasi yang dapat dijalankan mengingat target sasaran yang perlu terdaftar dalam opsi ini adalah masyarakat pemilik mobil plat hitam, mobil dinas, dan pemotor yang di atas 150cc, yang berjumlah kurang lebih 6.7 juta unit.

Opsi terakhir, yaitu opsi 4, merupakan opsi dengan nilai penghematan fiskal yang rendah karena tidak semua mobil plat hitam dibatasi dalam pemakaian BBM subsidi. Selain itu, tingkat kemudahan implementasi dari opsi ini dinilai sulit karena selain memerlukan *database* dari 120 juta kendaraan motor dengan spesifikasi di bawah 150cc, kebijakan ini memerlukan pula *database* dari jumlah kendaraan mobil di bawah spesifikasi 1400cc untuk diregulasi. Namun dari sisi keadilan, kebijakan ini merupakan kebijakan yang paling adil mengingat terdapat pemilik mobil dengan spesifikasi di bawah 1400cc yang tergolong masyarakat menengah bawah sehingga masih boleh mengakses BBM subsidi dan kompensasi.

Tabel 2. Matriks Opsi Pembatasan BBM

Aspek Kebijakan	Opsi 1	Opsi 2	Opsi 3	Opsi 4
Penghematan Fiskal	Tinggi	Tinggi	Rendah	Rendah
Kemudahan Implementasi	Sedang	Mudah	Sedang	Tinggi
Keadilan	Sedang	Rendah	Sedang	Tinggi

Sumber: INDEF (2023)

Salah satu tantangan utama dari implementasi kebijakan pembatasan BBM JBKP adalah memastikan bahwa kebijakan ini dapat memberikan keadilan yang tinggi -selain dapat memberikan penghematan fiskal. Dalam hal ini, pemanfaatan teknologi seperti MyPertamina dapat menjadi solusi untuk memastikan keadilan dalam kebijakan pembatasan BBM JBKP. Meskipun dalam pelaksanaannya terdapat berbagai permasalahan teknis yang membuat implementasi MyPertamina belum dapat berjalan secara optimal, pengawasan subsidi BBM berbasis teknologi melalui MyPertamina dapat menjadi awal model subsidi tertutup untuk BBM JPBP. Pengawasan subsidi BBM berbasis teknologi juga sudah diterapkan sejumlah negara di dunia. Sebuah studi yang dilakukan oleh Gelb dan Mukherjee (2019) menganalisis empat kasus negara yang memanfaatkan teknologi untuk pengawasan reformasi subsidi BBM yaitu: Bolivia, Nigeria, India, dan Iran. Walaupun memiliki potensi sebagai alat pengawasan penyaluran subsidi BBM JBKP, penggunaan MyPertamina masih perlu mendapatkan perbaikan mengingat masih banyaknya permasalahan di lapangan.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Rekomendasi dari studi ini mencakup dua aspek yaitu penguatan regulasi dan pemanfaatan teknologi. Berikut adalah rekomendasi dari masing-masing aspek:

1. Penguatan regulasi

- Pemerintah perlu melakukan pembatasan konsumsi JBKP untuk kelompok kendaraan tertentu melalui revisi Perpres No. 191 Tahun 2014
- Pada tahap pertama, pemerintah perlu melakukan pembatasan konsumsi JBKP untuk kelompok kendaraan roda empat mengingat konsumsi BBM JBKP jenis kendaraan tersebut cukup besar sehingga potensi penghematan dapat mencapai Rp 32,14 triliun atau 81.45% dari nilai total subsidi tidak tepat sasaran. Penghematan fiskal akan semakin tinggi jika pemerintah juga menetapkan pembatasan untuk kendaraan bermotor (Rp 34,24 triliun).
- Pengecualian beberapa jenis kendaraan bermotor seperti mobil di bawah 1400 cc atau motor di bawah 150 cc dapat memastikan aspek keadilan dalam pembatasan BBM JBKP. Akan tetapi dibutuhkan pengawasan yang kuat serta penerapan teknologi untuk memastikan agar kelompok yang masuk *negative list* tidak bisa membeli BBM JBKP
- BPH migas perlu melakukan kerja sama intensif dengan instansi-instansi terkait untuk membantu proses penegakan hukum.
- Pemerintah juga perlu memperbaiki database sehingga dapat sinkron dengan data-data yang sudah ada supaya menghindari adanya identitas ganda atau duplikat maupun identitas siluman.

2. Pemanfaatan Teknologi

- Pengembangan teknologi seperti MyPertamina dapat dimanfaatkan untuk memastikan aspek keadilan dalam kebijakan pembatasan konsumsi BBM JBKP Peralite
- Perbaikan dalam penggunaan MyPertamina terutama terkait *user experience* (UX) dan *user interference* (UI) agar adaptasi penggunaan MyPertamina dapat lebih mudah dijalankan
- Perlu adanya peningkatan sosialisasi penggunaan MyPertamina dengan menggunakan berbagai kanal publikasi baik media sosial maupun langsung di tempat pengisian BBM
- Peningkatan kelengkapan infrastruktur titik-titik penyaluran BBM subsidi (SPBU). Infrastruktur tersebut antara lain kelengkapan CCTV, kualitas *nozzle* BBM, kualitas operator, dan juga kualitas jaringan.
- Penguatan sistem Internet of Things (IoT) dan digitalisasi supaya pengawasan dapat berjalan lebih efektif dan mencegah potensi penyalahgunaan BBM subsidi akibat *human error*. Sebagai contoh, dengan sistem IoT dan digitalisasi yang kuat, pencegahan terhadap penyalahgunaan BBM subsidi sudah otomatis dilakukan oleh sistem, sehingga baik petugas SPBU maupun pembeli tidak dapat memanipulasi penyaluran BBM subsidi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Atansah, P., Khandan, M., Moss, T., Mukherjee, A., & Richmond, J. (2017). When do subsidy reforms stick? Lessons from Iran, Nigeria, and India. Center for Global Development. Retrieved from <https://www.cgdev.org/sites/default/files/when-do-subsidy-reformsstick-lessons-iran-nigeria-and-india.pdf>.
- BPS (2023). Berita Resmi Statistik: Inflasi year-on-year (y-on-y) pada Februari 2023 sebesar 5,47 persen. Diakses dari <https://www.bps.go.id/pressrelease.html>
- ESDM (2023). Jaga Daya Beli Masyarakat, Pemerintah Masih Pertahankan Subsidi Energi. Diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/jaga-daya-beli-masyarakat-pemerintah-masih-pertahankan-subsidi-energi>
- Gelb, Alan., Mukherjee. Anit, 2019. "Fuel Subsidy Reform and Green Taxes: Can Digital Technologies Improve State Capacity and Effectiveness?" CGD Policy Paper 149. Washington, DC: Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/fuel-subsidy-reform-and-green-taxes-can-digital-technologies-improve-state-capacity>
- TNP2K (2022) Program Penanggulangan Kemiskinan dan Kebijakan Subsidi Energi (BBM dan Gas LPG 3 Kg). Dipresentasikan pada Focus Group Discussion (FGD) Indef tanggal 8 Desember 2022
- World Bank (2023) Commodity Market. Diakses dari <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>