

INDEKS SUBJEK**A**

Analisis data panel	92, 141
APBN/APBD	182, 184, 194, 195
Asuransi gempa	16, 21, 22

B

Belanja pemerintah daerah	197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 207
Bea keluar	241, 242, 243, 244, 245, 247, 248, 250
BBM bersubsidi	209, 210, 211, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 224

D

Data mikro	119, 125, 126, 141
<i>Debt sustainable framework</i>	99

E

Ekonomi internasional	155
Ekstensifikasi	119, 120, 122, 127, 128, 129, 131, 132, 134, 135, 137, 138 139
Ekspor	241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250
<i>External debt</i>	99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112 113, 114, 115, 116, 117

F

Fasilitas umum	1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13
<i>Female</i>	229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237
<i>Foreign currency</i>	99, 101, 102, 115, 117

H

<i>Highest and best us</i>	1, 2, 11, 13
Harga minyak mentah (ICP)	57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67

I

<i>Income inequality</i>	229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237
Insentif pajak	69, 70, 71, 72, 74, 78, 79, 80
Investasi privat	197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 207

J

Jarak garis lurus	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12
Jarak jalanan	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12

K

Kebijakan fiskal	125, 155, 156, 157, 161, 167
Kepatuhan pajak	120, 123
Kesempatan kerja	197, 198, 199, 201, 207
Konsumsi	209, 210, 211, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 224
Kredit usaha rakyat	38, 39, 44

INDEKS SUBJEK**M**

Model peramalan 155
Minyak sawit mentah

N

Nilai tukar 241, 242, 243, 244, 245, 248, 250, 251

P

Pajak properti 1, 2, 3, 4, 11, 12, 13
Penerimaan pajak 2, 3, 12
Pengeluaran listrik rumah tangga 141, 142, 143, 147, 149, 150,
Pengeluaran rumah tangga 15, 20, 25, 26, 27, 28
Perdagangan bilateral 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 97
Pertumbuhan PDB 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80
Pertumbuhan penerimaan pajak 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80
Perubahan iklim 181, 182, 184, 195
Potensi pajak 120
Proyeksi 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67
Premi asuransi bencana 15, 19, 29, 32

R

Ratio 99, 100, 102, 103, 104, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 116
117
RAN-GRK 181, 182, 183,
Return to education 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237
Risiko fiskal 37, 38, 44, 50, 51, 52

S

Solvency 99, 100, 102, 103, 104, 108, 111, 114, 117
Sosiokultural 86, 87
Subsidi BBM 209, 210, 211, 212, 214, 215, 216, 218

T

Teori gravitasi 85, 88

U

Usaha mikro, kecil, dan menengah 38

W

Wajib pajak orang pribadi 120, 124, 137
Model peramalan 155
Minyak sawit mentah 241, 247, 248

N

Nilai tukar 241, 242, 245, 248, 250, 251

P

Pajak properti 1, 2, 3, 4, 11, 12, 13

KAJIAN EKONOMI DAN KEUANGAN

- **Studi Pengarusutamaan Kebijakan Lingkungan Hidup dan Perubahan Iklim dalam Perencanaan Pembangunan di Indonesia**

- **Performa Belanja Pemerintah Daerah, Investasi Privat dan Kesempatan Kerja di Indonesia**

- **Efektivitas Kebijakan Pembatasan Konsumsi BBM Bersubsidi di Jawa-Bali**

- ***Income Inequality : Education as The Panacea***

- **Dampak Bea Keluar terhadap Ekspor CPO Indonesia**

Kaj. Eko. & Keu.	Vol. 18	No. 3	Desember 2014	Halaman : 181 - 254
------------------	---------	-------	---------------	---------------------

EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PEMBATASAN KONSUMSI BBM BERSUBSIDI DI JAWA-BALI

The Effectiveness of Control Policy of Subsidized Fuel Consumption in Java-Bali

Praptono Djuned

Pusat Kebijakan Ekonomi Makro, Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan
Jln. Dr. Wahidin No. 1, Jakarta Pusat 10710, DKI Jakarta, Indonesia

Email: praptono_dju@depkeu.go.id

Naskah diterima: 17 September 2014

Naskah direvisi: 30 November 2014

Disetujui diterbitkan: 3 Desember 2014

ABSTRACT

It has been more than three decades that the government provided subsidized fuel. The cheap fuel price leads to consumption of the fuel increase. Although the government has implemented some policies, subsidy on fuel remains hike in the budget. Therefore, by issuing MEMR Regulation on Control of Fuel Consumption, the government implement control policy of subsidized fuel consumption on official vehicles and others. The goals of the policy are to control of the subsidy through reducing the use of low-quality fuel (RON 88). Refer to the above illustration, this paper aims to describe the effectiveness of the policy and to propose policy recommendations to be effective. To measure effectiveness of the policy, this paper uses paired t test. The tool to know whether a significant difference on subsidized and non subsidized fuel sales between before and after the policy implemented. Based on the results, it can be concluded that the policy is not effective. To be effective, it is proposed as follows (1) there is adequate fuel cost allocation for each official vehicle, (2) optimization of the vehicle's benefit, (3) the policy needs strong monitoring system, and (4) there is sanction for those who violate the policy.

Keywords: control, consumption, subsidized fuel, subsidy on fuel

ABSTRAK

Lebih dari tiga dasawarsa kewajiban penyediaan dan pendistribusian BBM bersubsidi. Rendahnya harga BBM bersubsidi menyebabkan konsumsi BBM bersubsidi meningkat. Walaupun pemerintah telah melakukan variasi kebijakan, subsidi BBM dalam APBN tetap meningkat. Oleh karena itu, dengan terbitnya Peraturan Menteri ESDM Nomor 1 Tahun 2013, pemerintah memutuskan untuk menerapkan kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi pada kendaraan dinas dan jenis kendaraan lainnya. Tujuan kebijakan ini terutama untuk mengendalikan subsidi BBM dan mengurangi penggunaan BBM berkualitas rendah (RON 88). Berdasarkan paparan di atas, kajian ini bertujuan untuk menjelaskan efektivitas kebijakan tersebut dan mengajukan beberapa rekomendasi kebijakan. Ada dua indikator untuk mengukur efektivitas kebijakan yaitu (1) respon kebijakan, dan (2) jumlah penjualan BBM nonsubsidi. Dari penjelasan dua indikator tersebut disimpulkan bahwa kebijakan pembatasan konsumsi tidak efektif. Agar kebijakan ini efektif maka diusulkan agar (1) ada alokasi biaya BBM secara memadai bagi setiap kendaraan dinas, (2) optimalisasi nilai manfaat kendaraan dinas, (3) perlu memperkuat sistem *monitoring*, dan (4) sanksi (administratif atau bentuk lainnya) bagi yang melanggar kebijakan pembatasan konsumsi ini.

Kata Kunci: BBM bersubsidi, konsumsi, pembatasan, subsidi BBM

JEL: H200

I. PENDAHULUAN

Konsumsi BBM bersubsidi yang disalurkan ke masyarakat semakin meningkat dari tahun ke tahun. Naiknya konsumsi tersebut ternyata belum diimbangi dengan terdistribusinya BBM bersubsidi secara proporsional ke masyarakat. Berdasarkan data kementerian ESDM, pengguna BBM bersubsidi dikelompokkan menjadi transportasi darat, transportasi air, perikanan, usaha kecil dan rumah tangga. Dari penggolongan tersebut, transportasi darat sangat mendominasi konsumsi BBM bersubsidi, yakni 97,33 persen. Di sektor transportasi darat, konsumsi BBM bersubsidi terbesar di Jawa Bali (59,64 persen), sedangkan di Sumatera 24,22 persen, Kalimantan 7,19 persen, dan sisanya untuk kawasan Indonesia timur. Dari sisi pendapatan masyarakat, 25 persen rumah tangga berpenghasilan tinggi menikmati alokasi subsidi sebesar 77 persen, sedangkan 25 persen rumah tangga berpenghasilan terendah hanya menerima subsidi sekitar 15 persen (Legowo, 2012). Temuan terkait subsidi BBM yang tidak tepat sasaran juga dinyatakan oleh Ikhsan et al (2005:16).

Ada dua parameter untuk mengukur tingkat pemborosan energi di suatu negara yaitu elastisitas energi dan intensitas energi. Angka elastisitas energi di Indonesia tergolong cukup boros, yakni sebesar 2,17. Angka ini berarti bahwa setiap peningkatan pertumbuhan ekonomi sebesar satu persen maka konsumsi energi akan meningkat sebesar 2,17 persen (negara maju sekitar 0,55 s.d. 0,65). Angka intensitas energi Indonesia juga menunjukkan angka yang relatif tinggi yakni mencapai 482 TOE (*tonne of oil equivalent*) per juta USD. Angka ini bermakna bahwa setiap peningkatan pertumbuhan ekonomi sebesar USD1 juta, konsumsi energi yang dibutuhkan sebesar 482 TOE (negara OECD 164 TOE/juta USD).¹

Di sisi lain, harga minyak (*crude oil*) rata-rata dalam beberapa tahun terakhir berada di atas USD100 per barel. Kombinasi antara tingginya konsumsi BBM bersubsidi dan tingginya harga minyak menyebabkan alokasi subsidi BBM dalam APBN cenderung terus meningkat. Selama tiga dekade ini, peningkatan dana subsidi BBM telah mencapai hampir 200 kali (tahun 1984/1985 Rp1,1 triliun dan tahun 2013 Rp210 triliun).

Berbagai upaya pengendalian subsidi BBM telah dilakukan pemerintah. Cara yang telah dilakukan diantaranya adalah pengurangan jumlah jenis BBM bersubsidi (tahun 1986 ada delapan jenis dan sejak tahun 2005 hanya tiga jenis), konversi minyak tanah ke tabung elpiji tiga kilogram, dan kenaikan harga BBM bersubsidi. Program konversi minyak tanah ke elpiji tiga kilogram, walaupun dinilai cukup berhasil tetapi hingga kini ada sebagian daerah yang masih menggunakan minyak tanah. Terkait kebijakan kenaikan harga, terakhir kali pemerintah melakukannya pada tahun 2013 walaupun terkadang muncul penolakan dari DPR. Menurut Ikhsan et al (2005), walaupun kenaikan harga BBM secara ekonomi teknis sangat *valid*, tetapi proses ini tidak mudah dilakukan dari sisi politik. Argumentasi politik yang sering mengemuka adalah bahwa proses kenaikan harga ini ditumpangi oleh kepentingan politik lain. Kejadian seperti ini tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi hampir di semua negara berkembang yang menganut pola intervensi harga.

Selanjutnya, dalam rangka pengendalian subsidi BBM, pemerintah memilih melakukan kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi (selanjutnya disebut "kebijakan pembatasan konsumsi"). Dalam Permen ESDM Nomor 12 Tahun 2012 yang dilanjutkan dengan Peraturan Menteri ESDM Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pengendalian Penggunaan Bahan Bakar Minyak, kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi diterapkan pada kendaraan dinas dan jenis kendaraan lainnya. Terkait dengan hal itu, muncul beberapa pertanyaan yakni (1) bagaimana efektivitas pelaksanaan kebijakan pembatasan konsumsi tersebut, dan (2) rekomendasi apa yang diusulkan agar kebijakan pembatasan konsumsi

¹ Nilai itu merupakan nilai rata-rata elastisitas energi di Indonesia pada periode 1995 – 2008. Lihat Elinur et al, 2010. Menurut Abdullah (2010), 1 TOE adalah massa suatu sumber energi primer yang kandungan energinya setara dengan kalori dari hasil pembakaran satu ton minyak mentah.

efektif untuk penghematan subsidi BBM. Kajian ini membatasi pembahasan hanya pada implementasi kebijakan pembatasan konsumsi terhadap mobil dinas di Jawa dan Bali. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan (1) penerapan kebijakan dilakukan pada mobil dinas agar bisa menjadi teladan bagi masyarakat dan untuk meningkatkan *public trust* apabila nantinya kebijakan pembatasan konsumsi diberlakukan dalam skala yang lebih luas, (2) penerapan pada mobil dinas diasumsikan lebih mudah dilakukan karena mobil tersebut dalam kontrol pemerintah, (3) Jawa Bali merupakan wilayah yang mengonsumsi BBM bersubsidi terbesar (sekitar 60 persen, seperti dijelaskan di awal tulisan). Untuk mengukur efektivitas kebijakan digunakan *paired t test*. Alat analisis ini untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan signifikan jumlah penjualan BBM bersubsidi dan non subsidi antara sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan. Selanjutnya, sistematika penulisan dalam kajian ini adalah sebagai berikut: (1) pendahuluan, (2) tinjauan pustaka, (3) metodologi, (4) hasil analisis dan pembahasan, serta diakhiri dengan (5) kesimpulan dan rekomendasi kebijakan.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Subsidi dapat didefinisikan sebagai pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (Handoko dan Patriadi, 2005). Salah satu jenis subsidi yang dialokasikan dalam APBN yaitu subsidi terhadap BBM. Tujuan pemberian subsidi BBM adalah untuk menciptakan harga energi yang terjangkau bagi masyarakat tidak mampu dan usaha mikro, dan menjaga daya beli masyarakat sehingga perekonomian meningkat (Badan Kebijakan Fiskal, 2012:2).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 217 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyediaan Anggaran, Penghitungan, Pembayaran dan Pertanggungjawaban Subsidi Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu menyebutkan bahwa subsidi BBM dihitung berdasarkan perkalian antara subsidi BBM per liter dengan volume BBM. Subsidi BBM per liter sendiri merupakan selisih kurang antara harga jual eceran BBM per liter setelah dikurangi PPN dan PBBKB dengan harga patokan per liter.

Perhitungan subsidi BBM dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{SH} &= \text{SHL} \times \text{Vol} \\ \text{SHL} &= ((\text{HJE} - \text{PPN} - \text{PBBKB}) - \text{HP}) \end{aligned}$$

Keterangan:

SH	= subsidi harga
SHL	= subsidi harga per liter
HJE	= harga jual eceran
PPN	= pajak pertambahan nilai
PBBKB	= pajak bahan bakar kendaraan bermotor
HP	= harga patokan (meliputi MOPS, margin dan biaya distribusi)
Vol	= volume BBM bersubsidi

Dari ketiga persamaan di atas, dapat diketahui bahwa variabel-variabel yang mempengaruhi besaran subsidi BBM meliputi harga jual eceran, tarif PPN, tarif PBBKB, harga patokan dan volume BBM bersubsidi. Karena MOPS (dalam harga patokan) berdenominasi USD maka variabel kurs Rp/USD juga berperan mempengaruhi besaran subsidi BBM. Kecuali MOPS, variabel-variabel yang mempengaruhi subsidi BBM tersebut besarnya ditetapkan oleh pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR.

Volume permintaan BBM bersubsidi merupakan permintaan turunan (*derived demand*) dari permintaan barang/jasa. Hal ini wajar karena energi BBM diperlukan dalam proses produksi

barang/jasa (Badan Kebijakan Fiskal, 2012:14). Apabila harga BBM bersubsidi dinaikkan, dampaknya terhadap perekonomian adalah meningkatkan biaya produksi dan distribusi, yang berujung pada meningkatnya harga barang dan jasa (Badan Kebijakan Fiskal, 2012:25).

Menurut Ikhsan et al (2005), terdapat dua argumen atas kenaikan harga BBM yaitu alasan jangka pendek dan alasan jangka panjang. Alasan jangka pendek meliputi (1) tingginya disparitas harga BBM dalam negeri dan luar negeri, (2) disparitas tersebut menyebabkan subsidi BBM meningkat, (3) kenaikan harga BBM dilakukan di banyak negara, (4) rendahnya harga domestik mendorong tingginya tingkat konsumsi, (5) faktor keadilan, serta (6) kenaikan harga BBM memungkinkan alokasi yang lebih banyak untuk penanggulangan kemiskinan dan pembangunan infrastruktur. Sedangkan alasan jangka panjang adalah (1) koreksi terhadap harga BBM agar terjadi efisiensi penggunaan energi, dan (2) berkurangnya penggunaan BBM akan mendorong penggunaan energi yang ramah lingkungan. Kajian terkait kenaikan harga BBM bisa juga dibaca pada Oktaviani dan Sahara (2005).

Apabila harga BBM bersubsidi ditetapkan lebih rendah daripada harga keekonomiannya² maka dapat mendorong penjualan BBM bersubsidi lebih besar daripada yang diperlukan masyarakat. Hal itu terjadi karena (1) murahness harga BBM bersubsidi mendorong masyarakat menggunakan BBM bersubsidi secara tidak efisien, (2) disparitas harga BBM bersubsidi dan nonsubsidi dapat meningkatkan penyelewengan BBM bersubsidi kepada pengguna yang tidak berhak, dan (3) disparitas harga BBM bersubsidi dengan harga BBM di luar negeri menjadi insentif terjadinya penyelundupan (Badan Kebijakan Fiskal, 2012:11).

Menurut Nugroho (www.bappenas.go.id), masalah yang mendasar pada subsidi BBM adalah pola konsumsi energi itu sendiri. Pola konsumsi energi tersebut memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) terlalu tergantung pada BBM, (2) konsumsi tidak mencerminkan kekayaan sumber daya energi yang dimiliki, dan (3) sangat terlambat mengembangkan sumber energi nonBBM. Oleh karena itu, langkah efisiensi untuk mengurangi ketergantungan BBM yaitu (1) meningkatkan efisiensi pemakaian BBM sektor transportasi dengan memaksa berlakunya sistem transportasi yang efisien terhadap konsumsi energi (yang berarti lebih sehat secara lingkungan), (2) menggantikan pemakaian solar di pembangkit listrik tenaga diesel (PLTD) dengan pembangkit listrik berbasis energi setempat, (3) mengganti pemakaian minyak tanah dengan mengembangkan briket batubara, LPG dalam tabung kecil dan lainnya, (4) menerapkan strategi pendanaan untuk peningkatan efisiensi, rehabilitasi, substitusi BBM dan diversifikasi energi, serta (5) menerapkan harga BBM yang lebih mahal dibandingkan dengan yang dipraktekkan sekarang. Karena besaran subsidi BBM telah berkembang melampaui pendapatan ekspor minyak bumi maka diusulkan untuk dihapus secara bertahap. Wacana penghapusan subsidi BBM ini juga dikemukakan oleh Ikhsan et al (2005), dan Whitley (2013).

Apabila permintaan BBM bersubsidi dilakukan pembatasan, diduga akan menurunkan kesejahteraan pengguna dan menimbulkan gejolak sosial (Badan Kebijakan Fiskal, 2012:15). Masih terkait dengan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi, Handajani (2012) melakukan penelitian yang bertujuan menganalisis hubungan sistem transportasi terhadap konsumsi BBM dengan menggunakan *multivariable analysis*. Lokasi penelitian adalah 13 kota sedang di Jawa, meliputi Jawa barat (Sukabumi dan Cirebon), Jawa tengah (Pekalongan, Tegal, Magelang, Salatiga), Jawa timur (Kediri, Pasuruan, Probolinggo, Mojokerto, Blitar dan Madiun) serta Yogyakarta. Hasil penelitian menunjukkan variabel sistem transportasi kota yang berpengaruh kuat terhadap konsumsi BBM adalah jumlah penduduk, mobil penumpang umum, dan mobil penumpang pribadi. Jumlah penduduk memiliki pengaruh sangat kuat terhadap konsumsi BBM total, sedangkan mobil penumpang pribadi dan mobil penumpang umum

² Harga keekonomian bisa diasumsikan sama dengan harga patokan yang masuk dalam formula subsidi BBM. Pengertian harga patokan adalah harga yang dihitung setiap bulan berdasarkan harga indeks pasar BBM dan/atau harga indeks pasar BBN rata-rata pada periode satu bulan sebelumnya ditambah biaya distribusi dan *margin*.

berpengaruh terhadap konsumsi BBM premium. Handayani merekomendasikan perlunya pengendalian konsumsi BBM dengan cara memperpendek panjang perjalanan orang dan barang. Beberapa langkah yang perlu ditempuh yaitu penataan *land use*, peningkatan potensi kota, mengurangi jumlah kendaraan pribadi dan meningkatkan pelayanan angkutan umum. Kajian lain tentang pembatasan konsumsi BBM bersubsidi bisa dilihat pada Layli (2012).

Di India, pemerintah telah mencoba beberapa strategi reformasi atas minyak tanah/*kerosene* bersubsidi, diantaranya dengan sistem kupon dan kartu pintar (*smart card*). Pelaksanaan sistem kupon ini dilatarbelakangi adanya temuan *the Mysore Consumer Council* dimana lebih dari 30 persen *kerosene* yang dijual di Mysore telah dialihkan ke pasar gelap untuk dicampur dengan produk-produk yang bernilai tinggi. Terhadap temuan tersebut, lembaga ini merekomendasikan ke pemerintah daerah agar suplai *kerosene* bersubsidi dilakukan melalui sistem kupon. Sistem kupon ini dilaksanakan dengan mekanisme sebagai berikut: (1) pada awal bulan, setiap penerima manfaat diberi kupon untuk membeli *kerosene* dengan kuota tertentu; (2) agen/*dealer* hanya menjual *kerosene* kepada para pembawa kupon; (3) pada bulan berikutnya, dealer akan dipasok *kerosene* berdasarkan jumlah kupon yang terkumpul. Jika dealer menjual ke pasar gelap atau pembeli non kupon, pasokan *kerosene* akan dikurangi dan dipasok sesuai dengan jumlah kupon yang diterima. Hasil evaluasi menunjukkan konsumen tidak perlu antri panjang untuk memperoleh *kerosene*. Sebaliknya, dealer keberatan dengan pelaksanaan sistem ini karena harus menunggu konsumen untuk mengumpulkan kupon dan menukarkan kupon dengan uang sebelum pengisian kembali (*replenish*) pasokan *kerosene* di bulan berikutnya. Walaupun ide ini diterima oleh pemerintah dan beberapa politisi yang progresif, tetapi ada resistensi atas implementasi ini. Bagaimana pun, implementasi ini dinilai sukses di beberapa wilayah di provinsi (*state*) Karnataka. Setelah beberapa bulan, dengan adanya suksesi dan lobi kuat dari pedagang *kerosene* serta para politisi, sistem kupon ini secara perlahan dihentikan. Kemudian, terkait dengan implementasi *smart cards*, pada tahun 2005 *the Planning Commission of India* merekomendasikan penggunaan *smart card* karena sistem ini membantu *monitoring* distribusi *kerosene* dengan lebih baik. Tahun 2007, Menteri Perminyakan India memutuskan pelaksanaan sistem *smart cards* diujicoba di tiga provinsi yaitu Bihar, Maharashtra, dan Uttaranchal. Namun, ketiga provinsi menolak tawaran itu sehingga rencana tersebut dihentikan. Ini sebuah contoh bagaimana kelompok politik menentang setiap sistem yang akan mengurangi penyimpangan penggunaan *kerosene* (Shenoy, 2010: 11-12).

Di Malaysia, solar dijual dengan harga subsidi dan harga keekonomian. Penerapan sistem harga dua tingkat (*two-tier*) ini mendorong pembelian solar secara signifikan pada harga subsidi oleh konsumen nonkelompok target subsidi. Guna meredam aktivitas ilegal tersebut, pemerintah meluncurkan skema subsidi *e-diesel* untuk nelayan dengan menggunakan *smart card* sehingga pembelian *unqualified* solar bersubsidi lebih dipersulit. Skema ini menetapkan kuota bulanan sesuai ukuran kapal dan memungkinkan nelayan membeli solar seharga MYR1 per liter dari outlet pengguna sistem *smart card*. Pada setiap transaksi pembelian solar akan tercetak nama pemilik kapal, nomor registrasi kapal, dan kuota bulanan. Di sisi lain, sistem *fleet cards* juga diperkenalkan kepada operator angkutan umum yang berhak atas subsidi diesel. Para operator yang disahkan oleh *Ministry of Domestic Trade and Domestic Affairs* berhak atas diskon 15 sen (USD0.05) per liter ketika membeli menggunakan *fleet cards*. Setiap kategori kendaraan punya kuota bulanan, 570 liter untuk bus sekolah, 720 liter untuk taxi dan 2.280 liter untuk bus (*The International Institute for Sustainable Development*, 2013: 11). Namun demikian, keberhasilan penerapan *smart cards* di Malaysia sangat terbatas (Yemstov, 2011).

Di Iran, pemerintah meluncurkan *smart fuel system* untuk melakukan penjatahan bensin, solar (*gasoil*) dan CNG tidak dilakukan penjatahan. Ada dua alasan dilakukannya penjatahan bensin yaitu (1) pertumbuhan konsumsi bensin yang meningkat 100 persen per 15 tahun, dan (2) jumlah produksi bensin yang lebih rendah daripada kebutuhannya sehingga perlu impor. Pelaksanaan *smart fuel system*

diawali ketika pada tahun 1999, terjadi penyelundupan BBM di provinsi Sistan Balouchestan. Akhirnya diputuskan untuk mencari solusi yang bisa mengakhiri penyelundupan itu. Terkait dengan hal itu, ada ide untuk uji coba *smart fuel system* di dua kota (Zahedan dan Mirjaveh) dalam provinsi tersebut. Setelah sekitar 50 ribu kartu didistribusikan, dilakukan pembatasan yang ketat untuk pengisian bahan bakar. Salah satu pembatasan itu adalah menetapkan hari tertentu bagi kendaraan yang boleh dijalankan berdasarkan plat nomor ganjil dan genap. Setelah uji coba terbukti sukses untuk meredam penyelundupan BBM, dilanjutkan ke level provinsi. Selanjutnya, dilakukan kajian mendetail tentang penjatahan bensin dan berdasarkan kajian ini, parlemen mengesahkan regulasinya dan pemerintah memperbaiki *smart fuel distribution system*. Setelah semua hal dalam kondisi siap, baru pemerintah melakukan penjatahan bensin secara nasional. Manfaat dari implementasi *smart fuel system* ini meliputi transportasi publik yang semakin membaik, pembuatan bank data kendaraan dan sepeda motor yang selalu *ter-update*, pengelolaan (termasuk *monitoring*) konsumsi dan distribusi BBM sehingga dapat mencegah penyelundupan, konservasi BBM dan lainnya. Selama enam tahun pelaksanaan *smart card* (2007–2013), jumlah dana yang bisa dihemat lebih dari USD43 miliar karena tidak ada lagi impor. Sedangkan nilai investasi proyek IT tersebut sekitar 1,5 triliun rial Iran (sekitar Rp700 miliar, 1 rial = Rp0,45).³

III. METODOLOGI

3.1. Data dan Sumber Data

Data yang dipakai dalam kajian ini adalah data sekunder selama periode tahun 2008 sampai 2013. Data yang dikumpulkan meliputi konsumsi BBM bersubsidi, *Indonesia Crude Oil Price* (ICP), subsidi BBM, konsumsi BBM per jenis BBM bersubsidi, jumlah kendaraan bermotor, serta disparitas harga bensin premium dan pertamax.

Tiga data pertama yang disebutkan di atas untuk menggambarkan hubungan konsumsi BBM bersubsidi dan harga minyak terhadap besaran subsidi BBM. Data harga minyak diproksi dengan data ICP. Data konsumsi BBM per jenis BBM bersubsidi untuk menggambarkan perkembangan konsumsi bensin premium dan minyak solar. Data jumlah kendaraan dinas roda empat di Jawa Bali diproksi dengan jumlah pejabat struktural eselon I sampai III dan jumlah PNS di Jawa Bali untuk mengetahui jumlah kendaraan dinas di wilayah ini. Data diperoleh dari Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, Badan Pusat Statistik dan berbagai sumber lainnya.

3.2. Metode Analisis

Metode analisis yang dipakai adalah analisis deskriptif kuantitatif dan kualitatif. Efektivitas kebijakan dilihat dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah kebijakan pembatasan konsumsi diterapkan apakah jumlah konsumsi BBM subsidi dan nonsubsidi terjadi perbedaan signifikan atau tidak. Dalam hal ini BBM nonsubsidi merupakan substitusi atas BBM bersubsidi. Alat analisis yang digunakan adalah *paired t test*. Beberapa formula yang digunakan⁴ adalah:

$$\text{Difference} = \text{var sesudah} - \text{var sebelum}$$

$$\text{rata-rata d} = \varepsilon d / n$$

$$\text{Standar Deviasi} = \text{SQRT} (\varepsilon (d - \text{rata-rata d})^2 / (n-1))$$

³ Wawancara Shana, *The Petroenergy Information Network*, dengan Nasser Sajjadi, penemu *smart fuel system* di Iran, sebagai *Deputy Chief NIOPDC*, 2013. Program pembatasan bensin ini dibarengi dengan konversi bensin ke CNG, tetapi konversi tersebut tidak dibahas dalam tulisan ini.

⁴ Lihat Levin, R dan Rubin, D, 1998. Juga <http://www.statstutor.ac.uk/resources/unloaded/paired-t-test.pdf>

Standar Error = SD / \sqrt{n}

T Hitung = rata-rata d / SE

T Tabel = (df, α)

BBM PSO:

H0 = tidak ada perbedaan signifikan pada penjualan BBM PSO antara kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan.

H1 = ada perbedaan signifikan pada penjualan BBM PSO antara kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan.

BBM Non PSO:

H0 = tidak ada perbedaan signifikan pada penjualan BBM non PSO antara kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan

H1 = ada perbedaan signifikan pada penjualan BBM non PSO antara kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan

Apabila hasil *test* menunjukkan bahwa terjadi perbedaan signifikan atas penjualan BBM bersubsidi dan sebaliknya, tidak terjadi perbedaan signifikan atas penjualan BBM nonsubsidi maka kebijakan pembatasan dinilai tidak efektif. Hasil analisis kuantitatif didukung dengan analisis kualitatif dari respon pengguna kendaraan dinas untuk mengkonsumsi BBM nonsubsidi. Indikasi tersebut tampak pada (1) apakah stiker "Mobil Ini Tidak Menggunakan BBM Bersubsidi" masih tertempel pada mobil dinas atau tidak, dan (2) apakah terjadi hitamisasi pada plat merah mobil dinas atau tidak. Data dan penjelasan respon kebijakan diperoleh dari wawancara dengan beberapa pengguna kendaraan dinas (eselon III) dari instansi yang berbeda di lingkungan Kementerian Keuangan.

IV. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

4.1. Profil Konsumsi BBM Bersubsidi dan Subsidi BBM

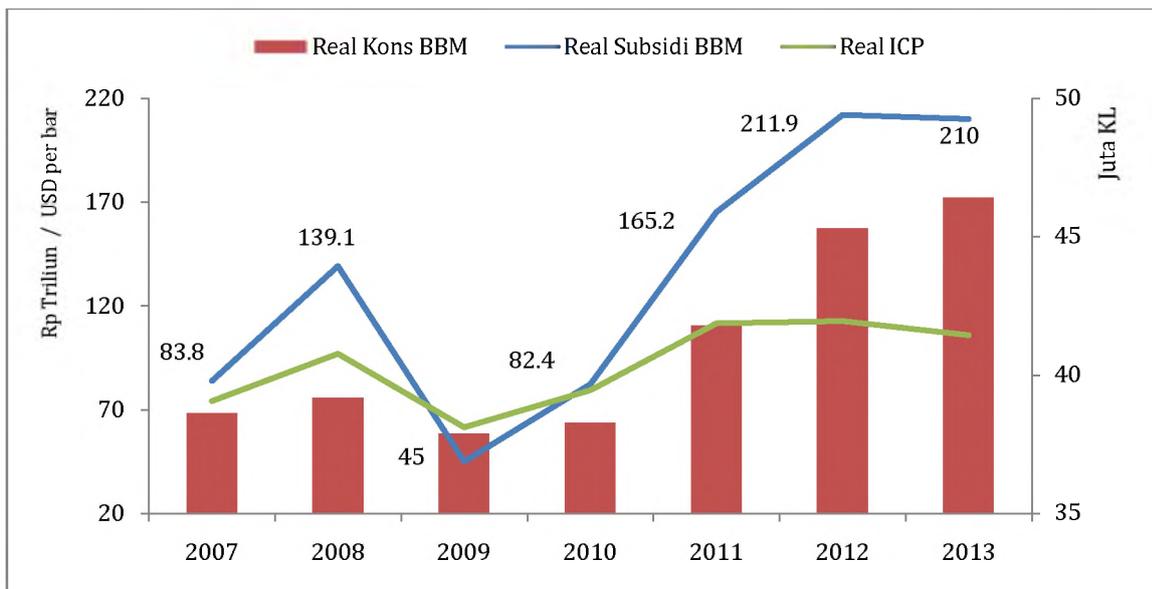
Dari Gambar 4.1 tampak bahwa besaran subsidi BBM tahun 2008 terealisasi sekitar Rp139,1 triliun, atau meningkat sebesar Rp55,3 triliun jika dibandingkan realisasi subsidi BBM tahun 2007 (Rp83,8 triliun). Tingginya peningkatan dana subsidi BBM ini disebabkan oleh tingginya harga minyak dunia yang rata-rata USD97 per barel, terjadinya pelemahan kurs Rp/USD⁵ serta naiknya konsumsi BBM bersubsidi (bensin premium dan minyak solar) sebesar 2,5 juta kilo liter (KL). Kondisi ini yang mendasari munculnya wacana kebijakan pembatasan konsumsi.

Pada tahun 2009, realisasi subsidi BBM menurun sangat drastis. Setidaknya terdapat tiga faktor yang mempengaruhi penurunan ini yaitu: (1) rendahnya harga minyak dunia yang rata-rata USD61,6 per barel, (2) terjadinya penguatan kurs Rp/USD⁶, serta (3) menurunnya total konsumsi BBM bersubsidi sebesar 1,3 juta KL yang disebabkan oleh menurunnya konsumsi minyak tanah bersubsidi terkait pelaksanaan program konversi minyak tanah ke LPG tiga kilogram. Berkurangnya konsumsi minyak tanah secara bertahap selanjutnya dapat dilihat pada Gambar 4.2. Tampak pada Gambar 4.2 terjadi pengurangan konsumsi minyak tanah bersubsidi yang tajam selama tiga tahun pertama (tahun 2007 s.d. 2010), tetapi pada tiga tahun berikutnya pengurangan konsumsi itu berlangsung agak lambat.

Dari Gambar 4.1 dan Gambar 4.2 dapat diketahui bahwa sejak tahun 2010 sampai tahun 2012 konsumsi BBM bersubsidi (bensin premium dan minyak solar) secara konsisten mengalami kenaikan rata-rata 3,5 juta KL per tahun. Naiknya konsumsi BBM bersubsidi tersebut serta meningkatnya harga minyak menyebabkan alokasi subsidi BBM juga meningkat.

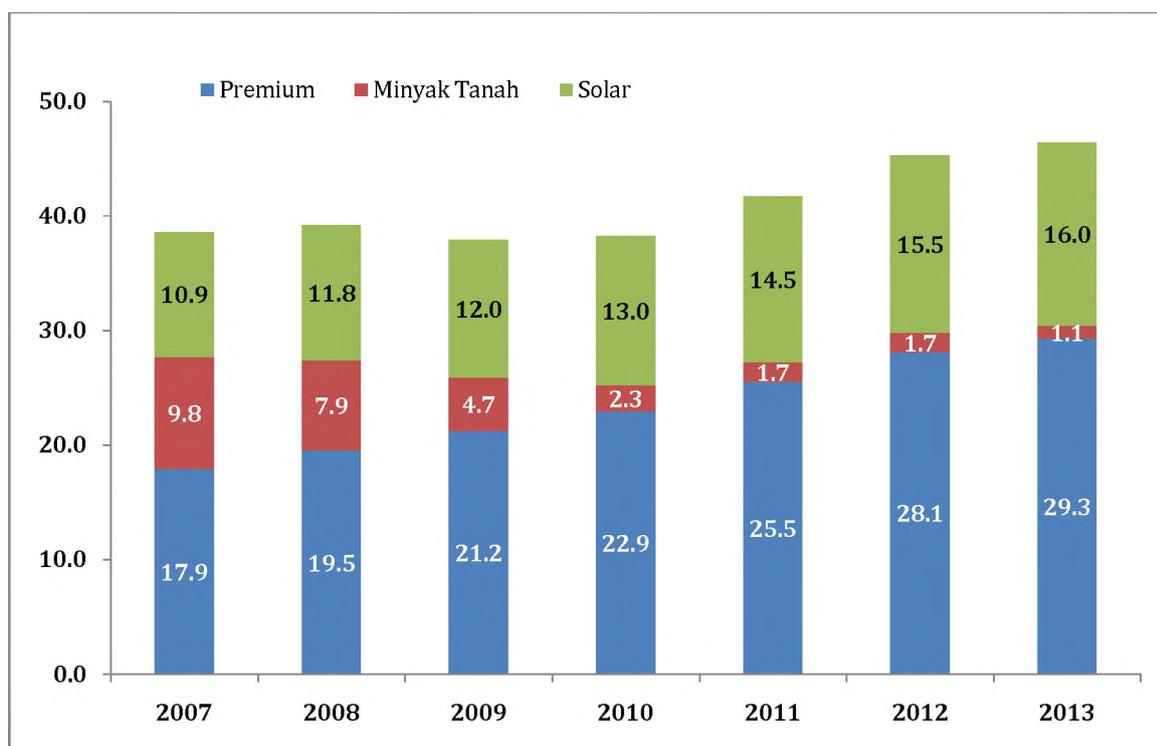
⁵ Kurs asumsi APBN Rp9.100/USD dan kurs realisasi Rp9.691/USD

⁶ Kurs asumsi APBN-P Rp10.500 dan kurs realisasi Rp10.408/USD



Sumber: Kemenkeu, 2014, diolah

Gambar 4.1. Perkembangan Subsidi BBM (Rp T), Konsumsi BBM (Juta KL) dan ICP (USD/Barel).



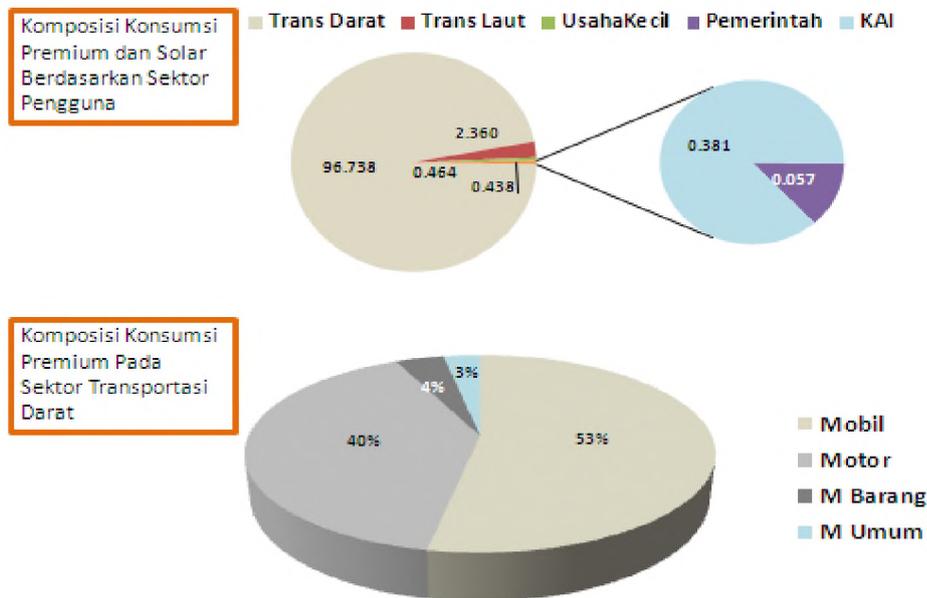
Sumber: Kemenkeu, 2014, diolah

Gambar 4.2. Perkembangan Konsumsi Per Jenis BBM Bersubsidi (Juta KL).

Berdasarkan Gambar 4.3, besarnya konsumsi BBM bersubsidi (bensin premium dan minyak solar) ternyata didominasi oleh sektor transportasi darat (96,7 persen). Sedangkan untuk sektor lainnya disisakan kurang dari empat persen. Untuk transportasi laut persentasenya hanya 2,36 persen, usaha kecil 0,46 persen, pemerintah 0,06 persen dan kereta api 0,38 persen. Khusus sektor kereta api, hanya sebagai pengguna minyak solar bersubsidi. Konsumsi BBM bersubsidi di sektor transportasi laut merupakan penjumlahan dari transportasi laut (1,59 persen), nelayan (0,7 persen) serta usaha perikanan (0,07

persen). Dengan komposisi seperti di atas maka sektor yang perlu dielaborasi lebih lanjut yaitu sektor transportasi darat.

Pada sektor transportasi darat, sebanyak 53 persen BBM bersubsidi dikonsumsi oleh mobil, sedangkan konsumsi motor roda dua sebanyak 40 persen, mobil barang sebanyak empat persen dan mobil umum sebanyak tiga persen.



Sumber: Legowo, 2012, diolah

Gambar 4.3. Komposisi Konsumsi Pengguna BBM Bersubsidi.

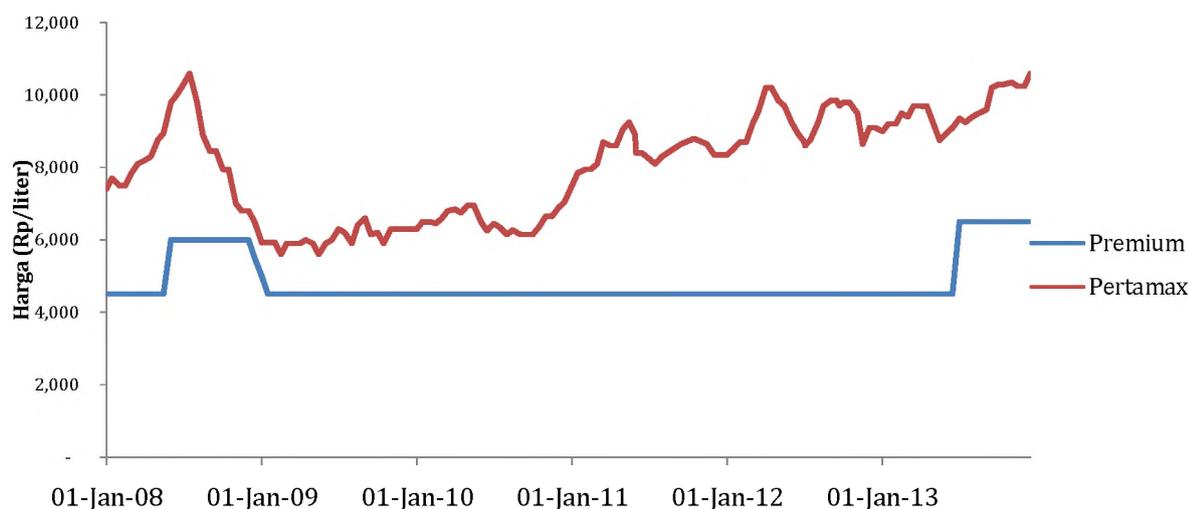
Dari Gambar 4.3 tampak bahwa bensin premium dikonsumsi oleh kendaraan mobil sebesar 53 persen. Apabila realisasi bensin premium diketahui sebesar 28,1 juta KL (lihat Gambar 4.2) dan jumlah mobil di seluruh Indonesia sekitar 10,43 juta unit (BPS, 2013) maka jumlah konsumsi bensin premium per mobil sekitar 3,9 liter per hari. Dari jumlah 10,43 juta unit tersebut, jumlah mobil di Jawa Bali mencapai 6,26 juta unit (60 persen) dan sisanya berada di luar Jawa Bali. Sedangkan jumlah konsumsi bensin premium per motor hanya 0,4 liter per hari yang dihasilkan dari cara perhitungan yang sama (porsi 40 persen dan jumlah total 76,38 juta unit). Jika mobil merepresentasikan golongan mampu dan motor mewakili golongan kurang mampu, maka kondisi yang timpang ini mengulangi ketimpangan seperti sinyalemen Ikhsan et al (2005). Pola konsumsi seperti ini menjadi pendorong bagi pemerintah untuk melakukan kebijakan pembatasan konsumsi.

4.2. Kebijakan Pembatasan Konsumsi

Dari uraian sebelumnya diketahui bahwa timpangnya pola konsumsi BBM bersubsidi dan tingginya harga minyak dunia mendorong munculnya wacana kebijakan pembatasan konsumsi. Meningkatnya harga minyak dunia tampak tergambar pada semakin melebarnya disparitas harga BBM bersubsidi dan BBM nonsubsidi (pertamax) pada pertengahan tahun 2008 (lihat Gambar 4.4). Rendahnya harga BBM bersubsidi dapat mendorong tingginya tingkat konsumsi (Ikhsan et al, 2005), bahkan mendorong masyarakat menggunakan BBM bersubsidi secara tidak efisien (Badan Kebijakan Fiskal, 2012).

Pada saat itu, pemerintah mempunyai tiga opsi terkait wacana pembatasan konsumsi ini. Pertama, pembatasan konsumsi BBM dilakukan dengan kartu pintar (*smart card*). Opsi kedua, melarang kendaraan produksi di atas tahun 2000 mengkonsumsi BBM bersubsidi. Opsi ketiga, melarang

kendaraan di atas 2.000 cc mengkonsumsi BBM bersubsidi. Terkait ketiga opsi itu, kendala yang berpotensi muncul adalah faktor besarnya pendanaan pada pembuatan *smart card* dan sistem aplikasinya, dan tidak adanya mekanisme pengawasan yang efektif bagi petugas SPBU untuk memeriksa setiap kendaraan yang antri di SPBU terhadap dua opsi terakhir. Karena berbagai kendala di atas, maka pemerintah mengusulkan kenaikan harga BBM bersubsidi. Usulan ini dinilai lebih efektif untuk mengendalikan subsidi BBM sehingga memperoleh persetujuan DPR. Harga bensin premium naik dari Rp4.500/liter menjadi Rp6.000/liter (lihat Gambar 4.4) dan minyak solar naik dari Rp4.300/liter menjadi Rp5.500/liter.



Sumber: Berbagai sumber

Gambar 4.4. Perkembangan Harga Premium dan Pertamina di Jakarta.

Pada tahun 2009, wacana pembatasan konsumsi kurang memperoleh perhatian pemerintah seiring dengan turunnya harga minyak. Justru, pemerintah memilih kebijakan penurunan harga BBM bersubsidi sehingga harga bensin premium dan minyak solar masing-masing turun menjadi Rp4.500/liter. Berdasarkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 1 Tahun 2009, pemerintah memiliki kewenangan melakukan evaluasi setiap bulan atas harga jual eceran BBM bersubsidi.

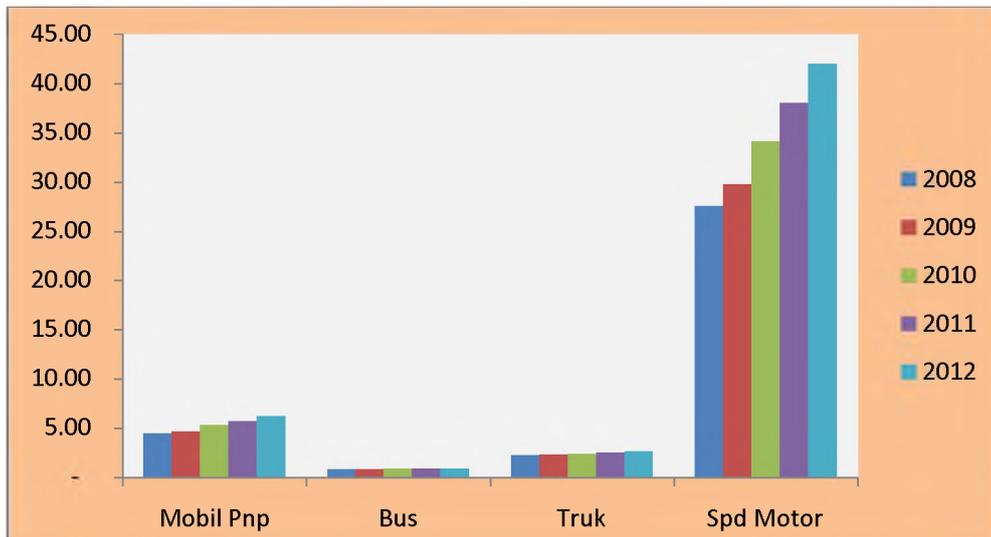
Tahun 2010, rencana pembatasan konsumsi muncul lagi dengan pilihan empat opsi. Opsi tersebut meliputi (1) membatasi SPBU yang menjual BBM bersubsidi, (2) mobil produksi setelah tahun 2005 dilarang membeli BBM bersubsidi dan ada pemeriksaan STNK saat mengisi BBM di SPBU, (3) mobil produksi sebelum tahun 2005 ditempel stiker: "Mobil Ini Menggunakan BBM Bersubsidi", dan (4) mobil produksi sebelum tahun 2005 menggunakan BBM oktan 84. Kendala atas opsi di atas, misalnya belum adanya regulasi yang memungkinkan produksi dan penggunaan BBM beroktan 84, atau antrian pengisian BBM bisa semakin panjang dan munculnya keengganan pihak SPBU memeriksa STNK terhadap mobil produksi setelah tahun 2005 lantaran dinilai hanya menambah beban kerja petugas SPBU.

Dalam perkembangannya, rencana pembatasan konsumsi itu fokus pada dua opsi yaitu: (1) melarang semua mobil pribadi untuk menggunakan BBM bersubsidi, dan (2) melarang mobil pribadi produksi tahun 2005 ke atas untuk menggunakan BBM bersubsidi. Dari kedua opsi ini, akhirnya pemerintah memutuskan opsi semua mobil pribadi dilarang menggunakan BBM bersubsidi (opsi 1).

Tabel 4.1. Jadwal Pembatasan Konsumsi BBM Bersubsidi

Waktu	Cakupan Daerah
Januari 2011	Jabodetabek I
Juli 2011	Jabodetabek II dan Jawa Bali I
Oktober 2011	Jawa Bali II
Januari 2012	Sumatera Kota Besar
Juli 2012	Seluruh Sumatera; Kalimantan Kota Besar
Januari 2013	Seluruh Kalimantan; Sulawesi Kota Besar
Juli 2013	Seluruh Sulawesi

Sumber: BPH Migas (dalam Bisnis Indonesia, 8 Desember 2010)



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2011 s.d. 2013, diolah

Gambar 4.5. Perkembangan Kendaraan Bermotor di Jawa Bali, 2008 – 2012.

Kebijakan pembatasan konsumsi secara bertahap direncanakan mulai di Jabodetabek pada Januari 2011 (lihat Tabel 4.1). Namun, hingga tahun 2011 berakhir⁷ pembatasan konsumsi ini belum diimplementasikan karena belum memperoleh persetujuan DPR. Selanjutnya, dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang APBN Tahun 2012, pemerintah dan DPR bersepakat bahwa pembatasan konsumsi bensin premium untuk kendaraan roda empat pribadi akan diberlakukan langsung di wilayah Jawa dan Bali mulai 1 April 2012.

Namun, dalam kenyataannya, peraturan teknis yang mengatur kebijakan pembatasan konsumsi tersebut (lihat Tabel 4.2) diterapkan hanya pada kendaraan dinas milik pemerintah (pusat dan daerah), BUMN dan BUMD, mobil barang untuk kegiatan pertambangan dan perkebunan di sektor transportasi darat serta kapal barang nonperintis dan nonpelayaran rakyat di sektor transportasi laut. Di bagian awal

⁷ Walaupun Tim kajian dari akademisi optimis bahwa program pembatasan bisa dilakukan mulai April 2011, tetapi pemerintah dengan mempertimbangkan berbagai hal, menunda program ini hingga tahun 2011 berakhir.

kajian ini, sudah dijelaskan bahwa kajian ini hanya membahas penerapan kebijakan pembatasan konsumsi pada kendaraan dinas di wilayah Jawa Bali saja.

Pada Gambar 4.5 dapat diketahui bahwa jumlah mobil di Jawa Bali sekitar 6,26 juta unit (60 persen dari total 10,43 juta unit). Untuk mengetahui Jumlah mobil dinas, penulis melakukan proksi dari jumlah pejabat struktural eselon I sampai eselon III dan jumlah PNS di wilayah Jawa Bali (BPS, 2014). Diasumsikan setiap pejabat struktural sampai eselon III memperoleh mobil dinas.

Selanjutnya, jumlah kendaraan operasional diasumsikan sekitar 200 persen dari total kendaraan dinas pejabat struktural di atas, termasuk jumlah kendaraan seluruh BUMN dan BUMD. Jumlah tersebut lalu dikaitkan dengan porsi PNS di Jawa Bali untuk mendapatkan angka jumlah mobil dinas di wilayah ini. Dari hasil perhitungan tersebut diperkirakan jumlah mobil dinas di Jawa Bali sekitar 100 ribu unit (lihat Tabel 4.2). Dengan demikian, porsi kendaraan dinas di Jawa Bali sekitar 1,6 persen dari total mobil di Jawa-Bali atau satu persen terhadap total mobil di Indonesia.

Tabel 4.2. Perkiraan Jumlah Kendaraan Dinas Di Jawa Bali

**Jumlah Jabatan Struktural
di Indonesia**

Eselon I	662
Eselon II	13,194
Eselon III	61,810
Jumlah	75,666

Asumsi:

Kendaraan Operasional⁸

200%	151,332
Total	226,998

Rasio PNS Jawa Bali Terhadap Total PNS

0.44⁹

Perkiraan Jumlah Mobil Dinas	100,104
------------------------------	----------------

Sumber: Hasil perhitungan penulis

Di sisi lain, guna mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut, pemerintah melalui Tim Nasional Penghematan BBM Bersubsidi menyediakan seratus ribu stiker "Mobil Ini Tidak Menggunakan BBM Bersubsidi". Kebijakan yang dilaksanakan mulai 1 Juni 2012 di wilayah Jabodetabek tersebut selanjutnya diperluas hingga Sulawesi sejak 1 Juli 2013.

Tabel 4.3. Pembatasan Konsumsi BBM Bersubsidi

BBM Bersubsidi	Konsumen Pengguna	Wilayah	Waktu Mulai
Bensin (Gasoline) RON 88	Transportasi Jalan: Semua Kendaraan dinas kecuali ambulance, mobil jenazah, pemadam kebakaran dan pengangkut sampah.	Jabodetabek	1 Juni 2012
		Seluruh provinsi di Jawa dan provinsi Bali (non-Jabodetabek)	1 Agustus 2012
		Seluruh provinsi di Sumatera dan Kalimantan	1 Februari 2013

⁸ Termasuk pada BUMN dan BUMD

⁹ Berdasarkan data BPS, jumlah PNS Jawa Bali sebanyak 1.923.956 orang sedangkan total PNS di Indonesia 4.362.805 orang

		Seluruh provinsi di Sulawesi	1 Juli 2013
Minyak Solar (<i>Gas Oil</i>)	Transportasi Jalan: Semua Kendaraan dinas kecuali <i>ambulance</i> , mobil jenazah, pemadam kebakaran dan pengangkut sampah.	Jabodetabek	1 Februari 2013
		Seluruh provinsi di Jawa dan provinsi Bali (non-Jabodetabek)	1 Maret 2013
	Transportasi Jalan: Mobil barang dengan lebih dari 4 roda untuk kegiatan perkebunan dan pertambangan kecuali perkebunan rakyat skala usaha kurang dari 25 hektar, dan pertambangan rakyat dan komoditas batuan,		1 September 2012
	Transportasi Jalan: Mobil barang dengan lebih dari 4 roda untuk kegiatan kehutanan, kecuali hutan kemasyarakatan dan hutan rakyat		1 Maret 2013
	Transportasi Laut: Kapal barang nonperintis dan nonpelayaran rakyat		1 Februari 2013

Sumber: Permen ESDM Nomor 1 Tahun 2013, diolah

Keterangan:

1. Pengertian pembatasan konsumsi di atas diartikan sebagai pelarangan atas konsumsi BBM bersubsidi
2. Kendaraan Dinas yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah pusat/daerah dan BUMN/BUMD
3. Kegiatan pertambangan adalah kegiatan usaha pertambangan mineral dan batubara serta kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

Berdasarkan uraian di atas, penulis akan membahas efektivitas atas implementasi kebijakan pembatasan konsumsi tersebut terutama pada jumlah konsumsi BBM bersubsidi dan nonsubsidi. Efektivitas kebijakan dilihat dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah kebijakan pembatasan konsumsi diterapkan apakah jumlah konsumsi BBM subsidi dan nonsubsidi terjadi perbedaan signifikan atau tidak. Alat analisis yang digunakan adalah *paired t test*. Apabila hasil *test* menunjukkan bahwa terjadi perbedaan signifikan atas penjualan BBM bersubsidi dan sebaliknya, tidak terjadi perbedaan signifikan atas penjualan BBM non subsidi maka kebijakan pembatasan dinilai tidak efektif. Analisis kualitatif digunakan untuk mendukung hasil analisis kuantitatif terutama terkait dengan respon pengguna kendaraan dinas untuk mengkonsumsi BBM non subsidi. Indikasi tersebut tampak pada (1) apakah stiker "Mobil Ini Tidak Menggunakan BBM Bersubsidi" masih tertempel pada mobil dinas atau tidak, dan (2) apakah terjadi hitamisasi pada plat merah mobil dinas atau tidak. Data dan penjelasan respon kebijakan diperoleh dari wawancara dengan beberapa pengguna kendaraan dinas (eselon III) dari instansi yang berbeda di lingkungan Kementerian Keuangan.

4.3. Jumlah Konsumsi BBM Bersubsidi dan Non Subsidi

Sebagaimana dijelaskan di atas, kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi mulai dilaksanakan sejak 1 Juni 2012. Kondisi penjualan BBM bersubsidi dan nonsubsidi (pertamax/pertamax plus) sebelum dan sesudah kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi (disajikan dalam bentuk angka indeks)¹⁰ adalah sebagai berikut:

¹⁰ Penulis tidak memperoleh izin untuk menyajikan data penjualan yang *original*.

Tabel 4.4. Penjualan BBM Non PSO di Jawa Bali, Okt 2010 s.d. Jan 2014

	BBM Non PSO (Kilo Liter)		d
	Oct 10 sd Mei 12	Jun 12 sd Jan 14	
	Before	After	
Bulan ke-1	189,8470	95,6720	(94,1750)
Bulan ke-2	176,3188	110,6523	(65,6665)
Bulan ke-3	189,2731	121,5130	(67,7600)
Bulan ke-4	150,0451	107,4513	(42,5938)
Bulan ke-5	131,1706	105,5995	(25,5711)
Bulan ke-6	124,4170	119,3617	(5,0553)
Bulan ke-7	115,8215	118,8566	3,0352
Bulan ke-8	94,0653	107,0527	12,9873
Bulan ke-9	101,2052	99,7420	(1,4631)
Bulan ke-10	116,5444	107,6716	(8,8728)
Bulan ke-11	110,3354	111,2539	0,9185
Bulan ke-12	105,0375	122,1270	17,0895
Bulan ke-13	108,6619	122,6494	13,9875
Bulan ke-14	104,1958	150,4535	46,2578
Bulan ke-15	108,1073	162,2031	54,0957
Bulan ke-16	106,6615	140,0904	33,4289
Bulan ke-17	106,7160	144,7991	38,0831
Bulan ke-18	99,7767	140,4692	40,6925
Bulan ke-19	75,8865	141,8630	65,9765
Bulan ke-20	90,9658	121,3942	30,4284
rata-rata	120,2526	122,5438	2,2912
SD			43,211
SE			9,662
t hitung			0,237
t tabel			2,093

Sumber: Hitungan penulis

Keterangan: Nilai penjualan bulan Januari 2010 = 100 (nilai dasar)

Dengan menggunakan *paired t test*, uji ini membandingkan kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan apakah ada perbedaan yang signifikan atas penjualan kedua komoditas tersebut. Formula yang digunakan adalah:

Difference = var sesudah – var sebelum

rata-rata d = $\sum d / n$

Standar Deviasi = $\text{SQRT} (\sum (d - \text{rata-rata } d)^2 / (n-1))$

Standard Error = $\text{SD} / \text{SQRT}(n)$

T Hitung = rata-rata d / SE

T Tabel = (df, α)

BBM PSO:

H0 = tidak ada perbedaan signifikan pada penjualan BBM PSO antara kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan.

H1 = ada perbedaan signifikan pada penjualan BBM PSO antara kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan.

BBM Non PSO:

H0 = tidak ada perbedaan signifikan pada penjualan BBM non PSO antara kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan

H1 = ada perbedaan signifikan pada penjualan BBM non PSO antara kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan

Tabel 4.5. Penjualan BBM PSO di Jawa Bali, Okt 2010 s.d. Jan 2014

	BBM PSO (Kilo Liter)		d
	Oct 10 sd Mei 12	Jun 12 sd Jan 14	
	Before	After	
Bulan ke-1	111,0064	129,9052	18,8989
Bulan ke-2	108,2040	133,8905	25,6865
Bulan ke-3	112,2151	133,5796	21,3644
Bulan ke-4	109,7381	132,7709	23,0329
Bulan ke-5	101,0590	137,0013	35,9423
Bulan ke-6	115,5476	131,8779	16,3303
Bulan ke-7	112,2449	127,2786	15,0337
Bulan ke-8	117,9107	137,7564	19,8456
Bulan ke-9	117,9193	118,7416	0,8223
Bulan ke-10	125,8266	132,2934	6,4668
Bulan ke-11	123,3306	133,4489	10,1182
Bulan ke-12	119,5214	137,4847	17,9633
Bulan ke-13	125,5017	133,0629	7,5612
Bulan ke-14	122,0562	131,6411	9,5849
Bulan ke-15	126,0900	135,1219	9,0319
Bulan ke-16	121,6449	134,5235	12,8785
Bulan ke-17	117,3411	141,5519	24,2108
Bulan ke-18	132,1256	135,3861	3,2604
Bulan ke-19	116,0056	129,5009	13,4953
Bulan ke-20	130,2735	130,1124	(0,1612)
rata-rata	118,2781	132,8465	14,5684
SD			9,121
SE			2,039
t hitung			7,143
t tabel			2,093

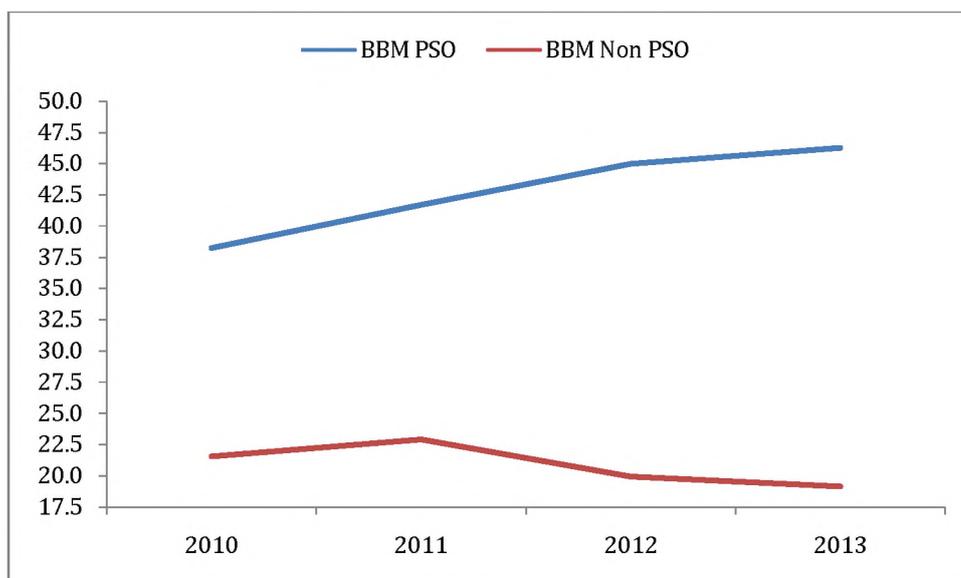
Sumber: Hitungan penulis

Keterangan: Nilai penjualan bulan Januari 2010 = 100 (nilai dasar)

Dari perhitungan di atas, diperoleh hasil sebagai berikut:

1. Untuk penjualan BBM PSO (bersubsidi), $t_{hitung} > t_{tabel}$ maka H_0 ditolak atau H_1 diterima. Kesimpulannya: ada perbedaan signifikan penjualan BBM PSO antara kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan.
2. Untuk penjualan BBM non PSO, $t_{hitung} < t_{tabel}$ maka H_0 diterima atau H_1 ditolak. Kesimpulannya: tidak ada perbedaan signifikan penjualan BBM non PSO antara kondisi sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan.

Dari kedua kondisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi tidak efektif. Hasil kesimpulan tersebut juga didukung dengan beberapa data deskriptif berikut ini.



Sumber: Laporan Tahunan PT Pertamina 2011 dan 2013

Gambar 4.6. Penjualan BBM PSO dan BBM Non PSO (Juta KL).

Berdasarkan Gambar 4.6, penjualan BBM non subsidi tahun 2013 (19,12 juta KL) lebih rendah daripada tahun 2012 (19,92 juta KL), sedangkan penjualan BBM bersubsidi tampak meningkat.¹¹ Terkait dengan BBM non subsidi, penjualan BBM non subsidi ke sektor ritel menurun karena adanya disparitas harga yang tinggi sehingga konsumen beralih ke BBM bersubsidi. Dari tren perkembangan konsumsi BBM bersubsidi yang meningkat dan BBM non subsidi yang menurun, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pembatasan konsumsi tidak efektif.

Selain itu, berdasarkan wawancara dengan beberapa pengguna mobil dinas di salah satu kementerian yang berkantor pusat di Jakarta, tampaknya penerapan atas kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi ini tidak efektif. Seperti diketahui, semua biaya operasional dan perawatan kendaraan dinas ditanggung oleh anggaran pemerintah. Pedoman Standar Biaya Masukan Tahun Anggaran 2013 dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 37 Tahun 2012 tentang Standar Biaya Tahun 2013 yang diterbitkan Kementerian Keuangan setiap tahun menjelaskan bahwa biaya pemeliharaan dan operasional kendaraan dinas digunakan untuk mempertahankan kendaraan dinas agar tetap dalam kondisi normal dan siap pakai sesuai dengan peruntukannya termasuk biaya bahan bakar. Pada Tabel 4.6 diilustrasikan bahwa standar biaya kendaraan dinas untuk masing-masing pejabat per wilayah relatif berbeda.

Walaupun setiap kendaraan dinas memiliki alokasi anggaran operasional termasuk biaya bahan bakar, tetapi berdasarkan kaidah *let the manager manages*, para pengelola keuangan negara mempunyai fleksibilitas dalam mengelola anggarannya. Dengan demikian, perlakuan pengelola anggaran di setiap instansi pemerintah pusat kepada pengguna kendaraan dinas untuk memberikan biaya bahan bakar bisa berbeda-beda. Ada pengguna kendaraan dinas yang memperoleh uang (responden_1) atau *voucher*

¹¹ Karena ketidaktersediaan data penjualan pertamax atau bahan bakar non subsidi untuk ritel selama tahun 2013 maka perkembangan data penjualan pertamax diproksi dari penjualan BBM non subsidi pada tahun yang sama. Berdasarkan Laporan Tahunan PT Pertamina (Persero) Tahun 2013 hlm 125-126, BBM non subsidi meliputi premium, minyak tanah, minyak solar, minyak diesel, minyak bakar, avgas, avtur, bio pertamax, pertamax, bio solar, pertamax plus, pertamina dex, dan pertamax racing. Produk premium dan minyak solar dijual untuk industri; minyak tanah dijual untuk industri dan ritel; minyak disel dan minyak bakar untuk industri dan marine; avtur dan avgas untuk aviasi; pertamax, pertamax plus, pertamax racing, bio pertamax dan lainnya untuk ritel. Penjualan BBM non subsidi untuk sektor industri (termasuk industri ketenagalistrikan) menurun karena adanya konversi BBM non subsidi ke gas atau batubara (dengan adanya proyek kelistrikan 10.000 MW). Untuk penjualan avtur dan avgas cenderung meningkat karena meningkatnya frekuensi penerbangan domestik dan internasional.

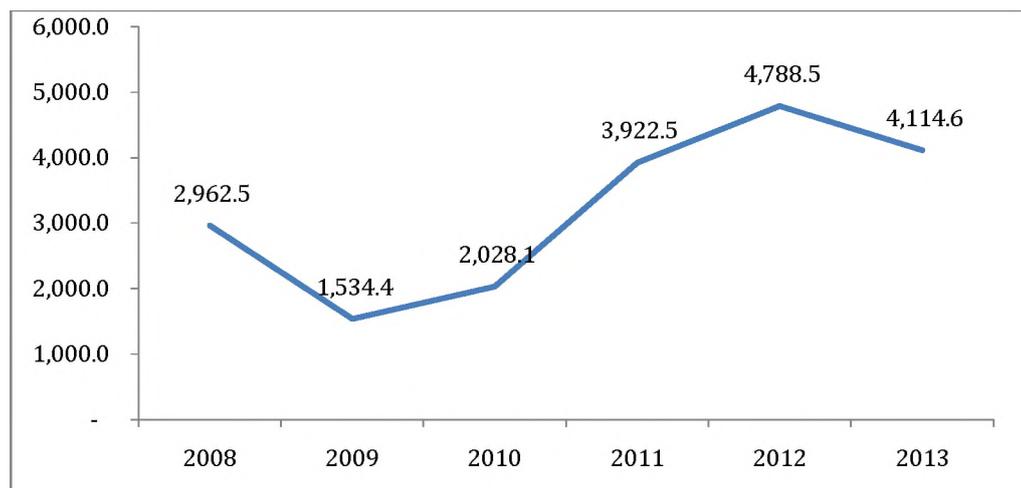
pertamax/dex (responden_2) dalam jumlah tertentu setiap bulan tanpa memperhitungkan realisasi pembelian bahan bakar. Namun, ada pengguna kendaraan dinas yang tidak mendapatkan biaya bahan bakar dalam bentuk apa pun (responden_3).¹² Uang atau *voucher* yang diterima oleh pengguna kendaraan dinas pada kenyataannya tidak cukup untuk kebutuhan biaya bahan bakar per bulannya. Dengan demikian, kekurangan biaya bahan bakar untuk operasional kendaraan dinas menjadi tanggung jawab para pengguna kendaraan dinas.

Tabel 4.6. Standar Biaya Masukan Kendaraan Dinas TA 2013

Jabatan / Wilayah	Biaya (Rp/unit/tahun)
Pejabat Negara	38.880.000,-
Pejabat Eselon I	36.090.000,-
Pejabat Eselon II:	
DKI	29.190.000,-
DIY	29.340.000,-
Jawa Timur	29.340.000,-
Operasional:	
DKI	25.300.000,-
DIY	25.450.000,-
Jawa Timur	25.450.000,-

Sumber: Kementerian Keuangan, 2012, diolah

Kondisi ini memunculkan semacam dilema, di satu sisi masih memerlukan kendaraan dinas, tetapi di sisi lain biaya bahan bakar yang diterima tidak mencukupi untuk operasional. Ditambah lagi, pada saat kebijakan pembatasan konsumsi diberlakukan mulai 1 Juni 2012, disparitas harga BBM bersubsidi dan non subsidi sangat tinggi. Sebagai gambaran, berdasarkan Gambar 4.4 dan Gambar 4.7, pada tanggal 1 Juni 2012 disparitas harga per liter antara bensin premium (Rp4.500) dan pertamax (Rp9.250) sekitar Rp4.750 atau disparitas harga rata-rata tahun 2012 berada pada level Rp4.788. Tahun 2013, disparitas harga rata-rata per liter masih relatif tinggi (Rp4.115).



Sumber: Hasil Hitungan Penulis, 2014

Gambar 4.7. Rata-Rata Disparitas Harga Premium dan Pertamax di Jakarta.

¹² Hasil wawancara kepada beberapa pengguna kendaraan dinas instansi pemerintah pusat. Dari hasil wawancara juga diperoleh informasi bahwa ada pejabat eselon III yang tidak memperoleh jatah kendaraan dinas.

Tambahan biaya pembelian BBM seperti dijelaskan di atas berpotensi menambah beban pengeluaran bagi pengguna kendaraan dinas. Oleh karena itu, untuk meniasati tambahan beban pengeluaran tersebut, cara yang dilakukan oleh responden adalah (1) mobil dinas tidak dioperasikan atau diparkir di kantor atau di rumah, dan (2) mobil dinas tetap dioperasikan tetapi dengan membeli/mengonsumsi BBM bersubsidi. Selanjutnya, agar petugas SPBU memperbolehkan para pengguna kendaraan dinas mengonsumsi BBM bersubsidi maka cara yang dilakukan adalah (1) melepaskan/tidak memasang stiker larangan mengonsumsi BBM bersubsidi dari/pada kaca mobil dinas dan (2) membuat/menempelkan plat nomor polisi berwarna hitam pada kendaraan dinas. Para pengguna mobil dinas melakukan hal itu karena lemahnya mekanisme monitoring dari instansi berwenang. Kemudian, dengan lemahnya mekanisme monitoring terhadap implementasi kebijakan pembatasan konsumsi menyebabkan pengguna kendaraan dinas tidak mendapatkan sanksi administratif apa pun apabila mobil dinas yang dipakainya masih diisi dengan BBM bersubsidi. Pelepasan stiker ini diduga dilakukan secara masif karena untuk mendukung kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi ini, pemerintah cq Kementerian ESDM (2012) telah menyediakan seratus ribu stiker untuk Jawa dan Bali. Pengamatan di lapangan juga menunjukkan bahwa tidak semua kendaraan dinas menggunakan plat merah atau jarang ditemui stiker "Mobil Ini Tidak Menggunakan BBM Bersubsidi" masih tertempel pada kendaraan dinas sehingga kondisi ini dapat mempersulit petugas SPBU untuk melarang penggunaan BBM bersubsidi pada kendaraan dinas.

Lemahnya mekanisme monitoring terhadap penerapan kebijakan pembatasan konsumsi dan tidak adanya sanksi (berupa denda atau bentuk lainnya) diduga juga menyebabkan pengguna mobil barang di daerah perkebunan dan pertambangan serta kapal barang non perintis atau pelayaran rakyat masih dengan leluasa mengonsumsi BBM bersubsidi. Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pembatasan konsumsi dilihat dari indikator respon kebijakan dinilai tidak efektif.

V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi selama ini tidak efektif. Ketidakefektifan ini diukur dengan menggunakan *paired t test* untuk mengetahui apakah jumlah konsumsi BBM bersubsidi dan nonsubsidi terdapat perbedaan signifikan atau tidak sebelum dan sesudah diterapkan kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi. Dari hasil uji *t test* ditemukan bahwa penjualan BBM bersubsidi terdapat perbedaan signifikan antara sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan. Sebaliknya, penjualan BBM nonsubsidi tidak terdapat perbedaan signifikan antara sebelum dan sesudah kebijakan diterapkan. Indikasi di lapangan juga menunjukkan bahwa pengguna kendaraan dinas di tingkat pusat masih mengonsumsi BBM bersubsidi karena (1) sebagian atau seluruh biaya bahan bakar harus ditanggung pengguna kendaraan dinas walaupun aturan pedoman standar biaya memungkinkan tersedianya alokasi biaya bahan bakar untuk setiap kendaraan dinas, (2) adanya disparitas harga yang tinggi pada saat kebijakan pembatasan konsumsi diberlakukan, dan (3) lemahnya mekanisme monitoring atas penerapan kebijakan pembatasan konsumsi dari instansi berwenang.

Oleh karena itu, apabila pemerintah tetap akan melanjutkan kebijakan pembatasan konsumsi BBM bersubsidi, maka diusulkan beberapa perbaikan sebagai berikut: (1) biaya BBM nonsubsidi bagi setiap kendaraan dinas harus disediakan secara memadai dan terhadap alokasi biaya BBM nonsubsidi ini dipisahkan dari ruang fleksibilitas pengelola anggaran, (2) dengan adanya pemenuhan alokasi biaya BBM tersebut secara memadai, maka untuk mengoptimalkan nilai manfaat kendaraan dinas, seluruh kendaraan dinas operasional (termasuk kendaraan dinas pejabat eselon III) perlu dikonversi menjadi kendaraan antar/jemput pegawai, (3) perlu memperkuat sistem *monitoring* atas penerapan kebijakan

pembatasan konsumsi, dan (4) perlu ada sanksi (administrasi atau bentuk lainnya) yang tegas bagi yang melanggar kebijakan pembatasan konsumsi ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, G. (2010). Konsumsi Energi Indonesia: Seberapa Boros?. *Jurnal Energi*, Juli – September 2010.
- Badan Kebijakan Fiskal. (2012). *Kajian Pengembangan Model Proyeksi Volume BBM Bersubsidi Berdasarkan Konsumen Pengguna dan Wilayah (Kerjasama Riset BKF – LPEM UI)*.
- Badan Pusat Statistik. (2014). Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi, Edisi 44 Januari 2014.
- _____. (2013). Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi, Edisi 32 Januari 2013.
- _____. (2014). Statistik Indonesia 2014.
- _____. (2013). Statistik Indonesia 2013.
- Badan Pengatur Hilir Migas. (2010). Data Kendaraan dan Konsumsi BBM.
- Elinur et al. (2010). Perkembangan Konsumsi dan Penyediaan Energi Dalam Perekonomian Indonesia. *Indonesian Journal of Agricultural Economics*, Volume 2, Nomor 1, Desember 2010.
- Handajani, M. (2012). Nonlinear Model Sistem Transportasi dan Pengendalian Konsumsi BBM Kota Sedang. Prosiding Seminar Nasional Jembatan Bentang Panjang Teknik Sipil Universitas Semarang, 27 Juni 2012.
- Handoko, R dan Pandu P. (2005). Evaluasi Kebijakan Subsidi Non BBM. *Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2005.
- Ikhsan, M. et al. (2005). Kajian Dampak Kenaikan Harga BBM 2005 Terhadap Kemiskinan. *LPEM Working Paper 10*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Layli, F. (2012). Dampak Kebijakan Pembatasan Konsumsi BBM Premium di Sektor Angkutan Darat Terhadap Perekonomian Indonesia (tesis). Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Jakarta: Universitas Indonesia.
- Legowo, E. (2012). Kebijakan Pengaturan BBM Bersubsidi. 15 Maret 2012, Workshop IIEE, GSI dan IISD "Pengendalian BBM Bersubsidi: Persiapan Implementasi dan Mitigasi Dampak Negatifnya. dalam <http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/Evita%20Legowo%20MIGAS.pdf>
- Levin, R dan Rubin, D. 1998. *Statistics for Management. Seventh edition. Part A*. Prentice Hall, Inc. upper Saddle River, New Jersey.
- Nugroho, H. *Apakah persoalannya Pada Subsidi BBM? Tinjauan Terhadap Masalah Subsidi BBM, Ketergantungan Pada Minyak Bumi, Manajemen Energi Nasional, dan Pembangunan Infrastruktur Energi*.
- Oktaviani, R. dan Sahara. (2013). Dampak Kenaikan Harga BBM Terhadap Kinerja Ekonomi Makro, Keragaan Ekonomi Sektoral dan Rumah Tangga di Indonesia (Suatu Pendekatan Model Ekonomi Keseimbangan Umum Recursive Dynamic). *Jurnal Manajemen Agribisnis* Vol.1 No.3 April 2005:35-52. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Shana. (2013). The Petroenergy Information Network. Smart Fuel Distribution: The Biggest IT Project in Iran. 23 Juli 2013 dalam <http://www.shana.ir/en/newsagency/206107/Smart-Fuel-Distribution-the-biggest-IT-project-in-Iran>
- Shenoy, B.V. (2010). *Lessons Learned from Attempts to Reform India's Kerosene Subsidy*. Winnipeg, Manitoba: International Institute for Sustainable Development.
- International Institute for Sustainable Development. (2013). *A Citizens' Guide To Energy Subsidies in Malaysia*.
- Whitley, S. (2013). *Time to Change The Game: Fossil Fuel Subsidies and Climate*. London: Overseas Development Institute.

Yemstov, R. (2010). *Developing Effective Reform Strategies: Safety Nets To Protect Poor and Vulnerable Groups from The Negative Impacts of Reform*, Joint Conference, Geneva : World Trade Organization
<http://www.statstutor.ac.uk/resources/uploaded/paired-t-test.pdf>

