

# **SUBSIDI ELPIJI UNTUK SIAPA? MENDORONG PERBAIKAN KEBIJAKAN SEBAGAI INSTRUMEN KESEJAHTERAAN**

## ***LPG SUBSIDY FOR WHO? PROMOTING POLICY IMPROVEMENT AS A WELFARE INSTRUMENT***

**Ruddy Kaharudin Gobel<sup>1</sup>, Bambang Shergi Laksmono<sup>2</sup>,  
Martani Huseini<sup>3</sup>, Mia Siscawati<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Sekolah Kajian Strategik dan Global, Universitas Indonesia  
Gedung SKSG & SIL (Pascasarjana), Jl. Salemba Raya No. 4 Jakarta 10430;  
[ruddy.kaharudin@ui.ac.id](mailto:ruddy.kaharudin@ui.ac.id), [miasisca@gmail.com](mailto:miasisca@gmail.com)

<sup>2</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia  
Kampus UI Depok, Jl. Prof. Dr. Selo Soemardjan, Depok, Jawa Barat 16424 Indonesia;  
[bshergi@yahoo.com](mailto:bshergi@yahoo.com)

<sup>3</sup> Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia  
Gedung Prajudi Atmosudirdjo Lantai 2, Kampus FIA UI Depok, Indonesia 16424;  
[martani0703@yahoo.com](mailto:martani0703@yahoo.com)

### **Abstrak**

Ketergantungan terhadap energi fosil yang diimpor menjadi salah satu tantangan ketahanan energi nasional. Pada tahun 2007 pemerintah melaksanakan kebijakan konversi minyak tanah ke elpiji untuk mengurangi ketergantungan terhadap energi fosil yang diimpor. Kebijakan tersebut awalnya berjalan dengan baik namun dalam jangka panjang kebijakan subsidi elpiji justru menimbulkan dampak sebaliknya. Studi ini menggunakan pendekatan analisis deskriptif dari berbagai dokumen dan data yang sudah dipublikasikan maupun yang tidak, yang diperoleh dari proses observasi partisipatif, wawancara, dan diskusi. Analisis terhadap agregasi Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dan hasil olahan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) juga dilakukan. Hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan subsidi elpiji menyebabkan ketergantungan masyarakat terhadap komoditas energi fosil yang sebagian besar diimpor, memberatkan anggaran pemerintah, konsumsinya terus meningkat dan disubsidi pemerintah dalam jumlah yang sangat besar. Ironisnya, sebagian besar subsidi dinikmati oleh kelompok kaya, sementara masyarakat miskin tetap menggunakan sumber bahan bakar alternatif seperti kayu bakar yang tidak ramah lingkungan dan berbahaya bagi kesehatan. Kelompok yang seharusnya berhak mendapatkan subsidi elpiji justru tereksklusi, termasuk kelompok perempuan kepala keluarga, penyandang disabilitas, dan kelompok lansia. Kondisi ini terjadi akibat paradigma kebijakan subsidi berbasis komoditas. Jika tidak ada perubahan kebijakan, konsumsi elpiji akan terus melambung tinggi, semakin meningkatkan ketergantungan terhadap energi fosil yang diimpor, dan melebarkan ketimpangan akses energi antara masyarakat miskin dan kaya. Perubahan paradigma kebijakan subsidi elpiji dari subsidi berbasis komoditas menjadi subsidi rumah tangga bersasaran langsung, merupakan solusi yang dapat dilakukan pemerintah untuk memperbaiki kondisi kebijakan saat ini. Meskipun akan terdapat tantangan dalam implementasi, pemerintah telah mampu memenuhi sebagian kondisi yang dipersyaratkan dalam perubahan kebijakan tersebut, termasuk ketersediaan data rumah tangga miskin dan rentan yang akurat, serta tersedianya mekanisme transfer subsidi dan teknologi penyaluran. Jika perubahan kebijakan ini dapat dilakukan, beberapa manfaat akan diperoleh termasuk perbaikan ketepatan sasaran subsidi, penghematan anggaran subsidi yang dapat dialokasikan untuk program produktif lain, meningkatnya inklusivitas gender dan sosial dalam kebijakan subsidi, serta kontribusi terhadap pemanfaatan energi alternatif dan pengembangan ekonomi lokal.

**Kata kunci:** subsidi energi, elpiji, kebijakan publik, reformasi kebijakan

**Klasifikasi JEL:** G33, C23, G41 (3-5 klasifikasi)

### **Abstract**

*Dependence on imported fossil energy is one of the challenges for national energy security. In 2007 the government implemented a kerosene-to-LPG conversion policy to reduce dependence on imported fossil energy. Initially, this policy worked well, but in the long term, the LPG subsidy policy had the opposite effect. This study uses a descriptive analysis approach from various published and unpublished documents and data obtained from the process of participatory observation, interviews, and discussions. An analysis of the Integrated Social Welfare Data aggregation (DTKS) and the processed data from the National Socioeconomic Survey (SUSENAS) was also carried out. The results of the analysis show that the LPG subsidy policy causes people's dependence on fossil energy commodities which are mostly imported, burdens the government budget, consumption continues to increase, and receives very large government subsidies. Ironically, most of the subsidies are enjoyed by the rich, while the poor continue to use alternative fuel sources such as firewood which are not environmentally friendly and harmful to health. Groups that should be entitled to receive LPG subsidies are excluded, including groups of women heads of households, people with disabilities, and groups of the elderly. This condition occurs because of the commodity-based subsidy policy paradigm. If there are no policy changes, LPG consumption will continue to soar, increasing dependence on imported fossil energy, and widening the gap in energy access between the rich and poor. Changing the paradigm of the LPG subsidy policy from commodity-based subsidy to directly targeted household subsidy is a solution that the government can implement to improve the current policy conditions. Although there will be challenges in implementation, the government has been able to fulfill some of the conditions required in the policy change, including the availability of accurate data on poor and vulnerable households, as well as the availability of a subsidy transfer mechanism and distribution technology. If this policy change can be made, several benefits will be obtained including improved targeting accuracy, savings on subsidy budgets that can be allocated to other productive programs, increased gender and social inclusiveness in subsidy policies, as well as contributions to the use of alternative energy and local economic development.*

**Keywords:** energy subsidy, LPG, public policy, policy reform

**JEL Classification:** G33, C23, G41 (3-5 classifications)

## **PENDAHULUAN**

Ketahanan energi nasional merupakan salah satu prioritas pembangunan energi nasional. Urgensi ketahanan energi sebagai prioritas pembangunan disebabkan banyaknya permasalahan yang terjadi pada penyelenggaraan kebijakan energi nasional. Dalam Rencana Umum Energi Nasional (RUEN) permasalahan-permasalahan utama dalam kebijakan energi adalah ketergantungan terhadap bahan bakar fosil yang diimpor, termasuk Bahan Bakar Minyak (BBM) dan elpiji, serta kebijakan subsidi energi yang belum tepat sasaran (Perpres 22 Tahun 2017 Tentang Rencana Umum Energi Nasional, n.d.).

Kebijakan subsidi elpiji saat ini dimulai sejak tahun 2007, ketika pemerintah menerapkan kebijakan konversi minyak tanah ke gas elpiji. Tujuan dari kebijakan tersebut untuk mendorong diversifikasi energi, mengurangi ketergantungan terhadap BBM khususnya minyak tanah, mengurangi penyalahgunaan minyak tanah bersubsidi, mendorong efisiensi anggaran subsidi pemerintah dalam kaitannya dengan pemberian subsidi, serta menyediakan bahan bakar yang

praktis dan bersih untuk rumah tangga dan usaha mikro (Direktorat Jenderal Minyak Dan Gas Bumi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2008).

Pada tahap awal, kebijakan tersebut berlangsung dengan baik. Pemerintah dapat menekan penggunaan minyak tanah 9,9 juta kilo liter/tahun dan menghemat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sampai Rp40 triliun, meskipun pemerintah juga harus mengeluarkan investasi sekitar Rp. 20 triliun untuk infrastruktur dan penyediaan paket perdana berupa tabung elpiji 3 kg dan kompor elpiji kepada masyarakat pengguna minyak tanah. Selain penghematan, kebijakan ini juga dinilai baik karena mengurangi emisi dari efisiensi penggunaan elpiji yang lebih baik dibandingkan dengan minyak tanah (Direktorat Jenderal Minyak Dan Gas Bumi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2008).

Namun, kebijakan ini kemudian berakibat pada meledaknya angka konsumsi elpiji oleh masyarakat, khususnya yang bersubsidi.

Ketergantungan terhadap minyak tanah beralih menjadi ketergantungan terhadap elpiji. Implikasinya, ketergantungan Indonesia terhadap impor untuk memenuhi kebutuhan konsumsi energi nasional meningkat. Akibatnya, pemerintah kembali terjebak pada masalah yang sama seperti sebelumnya, saat masih bergantung pada minyak tanah. Diversifikasi energi sebagai tujuan awal kebijakan konversi tidak tercapai, penyaluran subsidi menjadi tidak tepat sasaran dan lebih banyak dinikmati kelompok mampu. Dengan demikian tujuan subsidi energi sebagai instrumen kesejahteraan untuk membantu masyarakat miskin dan rentan juga tidak tercapai.

Dalam kebijakan saat ini, harga komoditas elpiji bersubsidi yang lebih rendah menyebabkan peningkatan konsumsi elpiji subsidi pada masyarakat mampu, sehingga memicu terjadinya peningkatan ketidaktepatan subsidi. Hal ini tidak dapat dihindari karena subsidi elpiji menggunakan metode subsidi barang atau *commodity-based subsidy*, yakni subsidi yang diberikan dalam bentuk pemotongan harga jual di pasar. Tantangan dari kebijakan subsidi barang pada elpiji adalah pengawasan di lapangan. Selama ini cukup sulit untuk mencegah golongan masyarakat mampu agar tidak membeli elpiji bersubsidi. Akibatnya, semakin banyak masyarakat mampu dan dunia usaha yang beralih menggunakan elpiji 3 kg, sehingga jumlah permintaan gas elpiji semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Di Indonesia, masih ada kekurangan dalam penelitian yang membahas masalah ketidaktepatan penyaluran subsidi energi. Oleh karena itu, perlu dilakukan studi dan analisis terhadap kebijakan subsidi energi nasional untuk memberikan masukan dan evaluasi terhadap kelemahan dalam implementasi kebijakan tersebut. Studi ini berusaha mengisi kekosongan tersebut dengan menyajikan analisis konstruktif terhadap pelaksanaan kebijakan subsidi elpiji di Indonesia, serta menyajikan beberapa alternatif paradigma reformasi kebijakan subsidi sebagai upaya perbaikan dalam mengembalikan subsidi elpiji sebagai instrumen kesejahteraan bagi rumah tangga miskin dan rentan.

Studi ini memiliki kontribusi penting dalam mencari solusi yang lebih baik untuk paradigma

kebijakan subsidi energi berbasis rumah tangga, sehingga dapat menjadi rekomendasi untuk perumusan kebijakan subsidi energi lainnya agar memberikan dampak yang lebih positif terhadap kesejahteraan. Selain itu, studi penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan acuan, panduan, dan referensi bagi para pengambil kebijakan publik tentang cara melakukan reformasi kebijakan lainnya, serta mendorong peningkatan kualitas implementasi kebijakan subsidi energi, sehingga dapat memberikan kontribusi dalam penghematan fiskal dan pada akhirnya meningkatkan kesetaraan akses energi dan kesejahteraan masyarakat. Hasil studi penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi dalam diskusi kebijakan strategis lainnya dan menjadi panduan bagi negara lain yang berencana melakukan reformasi kebijakan serupa.

Namun demikian, studi ini hanya fokus pada usulan kebijakan tidak membahas implikasi kebijakan seperti perubahan regulasi serta proses birokrasi dan teknokrasi. Studi ini juga tidak membahas aspek politik dan formulasi kebijakan. Pembahasan atas implikasi kebijakan serta aspek politik dan formulasi kebijakan membutuhkan tambahan data dan waktu penelitian yang lebih lama sementara jangka waktu studi ini terbatas.

## TINJAUAN PUSTAKA

Subsidi energi, termasuk subsidi elpiji, di banyak negara termasuk Indonesia ditujukan sebagai instrumen kesejahteraan untuk membantu masyarakat miskin dan rentan agar tetap dapat mengakses energi dengan harga yang terjangkau (Vagliasindi, 2012). Sebagai instrumen kesejahteraan, subsidi energi termasuk subsidi elpiji diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, yang menjelaskan bahwa pemerintah berkewajiban memberikan subsidi dalam rangka mendorong akses terhadap energi. Tetapi regulasi tersebut juga dengan tegas menyebutkan bahwa subsidi ditujukan untuk masyarakat kurang mampu (“Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 30 Tahun 2007,” n.d.).

Namun demikian dalam banyak kasus, subsidi energi dan subsidi elpiji justru menimbulkan dampak sebaliknya, yaitu

menguntungkan sebagian besar kelompok dengan tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi (Inchauste & Victor, 2009), serta bersifat regresif atau lebih banyak dikonsumsi kelompok mampu (Schaffitzel et al., 2020)(Timilsina & Pargal, 2020). Subsidi energi juga berdampak pada terciptanya distorsi pasar energi, konsumsi energi yang boros, favoritisme terhadap komoditas energi bersubsidi (Vagliasindi, 2012) (Inchauste & Victor, 2009), serta berbanding terbalik dengan gagasan untuk mendorong efisiensi energi serta pengembangan energi terbarukan (Vagliasindi, 2012). Beberapa masalah yang dijelaskan di atas juga terjadi dalam kasus subsidi energi di Indonesia. Penyebab dari sebagian besar masalah ini adalah karena subsidi diberikan dalam bentuk subsidi harga atau subsidi berbasis komoditas.

Hal yang menarik dari pengalaman reformasi kebijakan subsidi energi termasuk subsidi elpiji di berbagai negara termasuk Indonesia, adalah adanya kontradiksi antara perspektif ekonomi dengan perspektif kesejahteraan. Di satu sisi, banyak yang sepakat bahwa subsidi energi bertujuan untuk memperbaiki kesejahteraan, namun penggunaan perspektif ekonomi lebih dominan dalam melakukan analisis terhadap kebijakan subsidi itu sendiri (Pandey, 2005). Perspektif ekonomi menilai bahwa subsidi berkontribusi terhadap inefisiensi pasar dan menciptakan *deadweight loss*. Karena itu subsidi harus dihilangkan atau setidaknya harga komoditas energi bersubsidi harus dinaikan mendekati harga keekonomiannya. Hal ini yang terjadi dalam setiap reformasi subsidi energi di Indonesia. Namun demikian, reformasi subsidi energi dengan menaikkan harga komoditas energi justru mengorbankan kelompok miskin dan rentan, karena menyebabkan harga energi menjadi tidak terjangkau (Khalid & Salman, 2020), terdegradasinya pendapatan riil masyarakat (Acharya & Sadath, 2017), serta menurunnya kemampuan konsumsi masyarakat (Solaymani & Kari, 2014). Studi di sub sahara Afrika juga menunjukkan bahwa ketimpangan pendapatan memiliki dampak negatif terhadap akses energi, terutama listrik dan efek dari kebijakan yang dihasilkan oleh sistem politik berpengaruh terhadap akses untuk listrik (Sarkodie & Adams, 2020).

Isu lain yang belum banyak diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan energi, termasuk subsidi energi adalah pelibatan aspek gender. Dinamika gender dalam pembuatan kebijakan seringkali tidak diperhatikan. Bahkan, beberapa kebijakan sektor publik justru menghambat kemajuan kesetaraan gender dalam proses pembuatan kebijakan (Schofield & Goodwin, 2005). Selain itu, penyediaan layanan energi, bahkan termasuk bagi permukiman informal perkotaan, sejauh ini buta gender (Anditi et al., 2022). Kerangka yang lebih jelas terkait pelibatan atau penggunaan perspektif gender dalam kebijakan energi sangat diperlukan karena hubungan antara energi, gender dan pembangunan menunjukkan bawa semakin tinggi inklusi gender dalam sektor energi akan meningkatkan hasil pembangunan (Johnson et al., 2019). Selain itu, ketidaksetaraan gender sangat terkait dengan kemiskinan energi, dan kondisi spasial menentukan kerentanan gender dalam mendapatkan akses energi. Artinya semakin kelompok rentan yang tinggal di wilayah yang juga rentan semakin sulit mendapatkan akses energi (Robinson, 2019).

Oleh karena itu, diskusi terkait dengan reformasi kebijakan subsidi elpiji membutuhkan paradigma atau perspektif yang berbeda. Penggunaan perspektif kesetaraan dan kesejahteraan serta perspektif gender, disabilitas, dan inklusi sosial (GEDSI) penting sebagai penyeimbang. Subsidi penting, tetapi mendorong akses subsidi, termasuk energi terbarukan, juga penting karena memiliki dampak positif terhadap pengurangan kemiskinan energi, efisiensi energi dan perubahan budaya (Ding et al., 2019). Bahkan menurut Baltruszewicz et al (Baltruszewicz et al., 2021) mendorong kesetaraan akses terhadap energi (bersamaan dengan berbagai layanan dasar lainnya seperti pendidikan, dan sanitasi) jauh lebih penting dibandingkan dengan kepemilikan barang-barang bahkan pendapatan. Selain itu, beberapa studi juga menunjukkan bahwa perempuan memiliki peran dalam mendorong transformasi energi untuk mendukung keadilan energi. Mempertimbangkan aspek gender penting dalam gerakan keadilan energi serta mempercepat perubahan sistem energi dan

memajukan prinsip keadilan energi (Allen et al., 2019).

Dengan argumentasi tersebut, subsidi dalam ekonomi suatu negara pada akhirnya dapat menjadi beban karena negara harus menanggung biaya fiskal yang besar. Subsidi ini menciptakan ketergantungan yang menghambat perkembangan di sektor-sektor lain karena anggaran yang sangat besar dialokasikan ke subsidi tersebut. Masalah utama yang muncul adalah penyaluran subsidi yang tidak tepat, di mana justru masyarakat yang mampu lebih banyak mendapatkan manfaat dari subsidi daripada masyarakat yang sebenarnya membutuhkannya, sehingga menciptakan ketidakadilan.

Dibutuhkan analisis komprehensif guna menemukan solusi reformasi kebijakan subsidi energi, khususnya elpiji, yang dapat mengurangi dampak ekonomi dan sosial yang berpotensi mengganggu stabilitas negara. Selama ini, kebijakan subsidi hanya didasarkan pada perspektif ekonomi, namun perlu diperluas dengan melibatkan perspektif sosial dan gender. Penting untuk melihat masalah ini secara holistik dan mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam, serta mengisi kekurangan literatur yang ada. Dengan demikian, kontribusi ini dapat memberikan panduan konkret kepada pemerintah dalam melakukan perbaikan kebijakan.

## **METODE PENELITIAN**

Dalam studi ini, dipilih metode penelitian kualitatif sebagai pendekatan utama. Alasan utama pemilihan pendekatan ini adalah karena metode kualitatif mampu memberikan narasi dan uraian detail yang kaya, menekankan pada proses, dan berfokus pada penjelasan (Hu, 2012). Fokus dari penelitian ini adalah untuk memahami dan menganalisis kebijakan subsidi energi. Pendekatan kualitatif dianggap sesuai untuk studi ini karena mampu menyajikan deskripsi yang rinci, menekankan proses, dan memberikan penjelasan yang mendalam. Metode pengumpulan data dalam penelitian ini melibatkan observasi partisipatif dan analisis dokumen. Penggunaan metode ini dilakukan dengan mempertimbangkan data yang telah tersedia baik yang sudah dipublikasi dan tidak

serta ketersediaan akses penulis dalam penelitian. Dengan demikian tidak dilakukan pengumpulan data primer dari lapangan.

Pada observasi partisipatif, peneliti terlibat dengan menghadiri beberapa pertemuan dan diskusi yang berkaitan dengan kebijakan subsidi elpiji dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan, dan Sekretariat TNP2K. Sementara itu, analisis dokumen melibatkan pengumpulan dan pemeriksaan dokumen yang terkait dengan kebijakan subsidi energi. Metode analisis dokumen ini merupakan bentuk penelitian kualitatif di mana dokumen-dokumen dikumpulkan dan ditafsirkan oleh peneliti sendiri untuk memberikan perspektif dan makna terkait dengan topik penelitian (Bowen, 2009). Selain itu, dilakukan juga analisis tabulasi terhadap data mikro nama dan alamat yang diagregasi yang bersumber Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) yang dikelola oleh Sekretariat TNP2K dan hasil olahan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Data DTKS yang digunakan adalah agregasi dari data mikro yang mencakup informasi seperti nama, alamat, dan variabel tingkat kesejahteraan lainnya untuk kelompok masyarakat dengan status sosial 40 persen terendah. Penggunaan agregasi data mikro nama dan alamat dengan variabel tingkat kesejahteraan adalah hal baru dalam analisis kebijakan karena akses terhadap data mikro tersebut umumnya sangat terbatas.

Proses analisis data dilakukan dalam empat tahapan sebagai berikut (1) analisis terhadap data sekunder yang tersedia seperti dokumen kebijakan, hasil studi kebijakan, publikasi terkait reformasi subsidi energi, serta dokumentasi lain yang telah dipublikasi maupun tidak; (2) Analisis atas hasil agregasi data mikro dari sumber DTKS serta hasil olahan data SUSENAS, (3) konfirmasi hasil analisis pada tahap pertama dalam diskusi dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan, dan Sekretariat TNP2K; dan (4) analisis akhir dan kesimpulan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### Konsekuensi Kebijakan Konversi Minyak Tanah Ke Elpiji tahun 2007

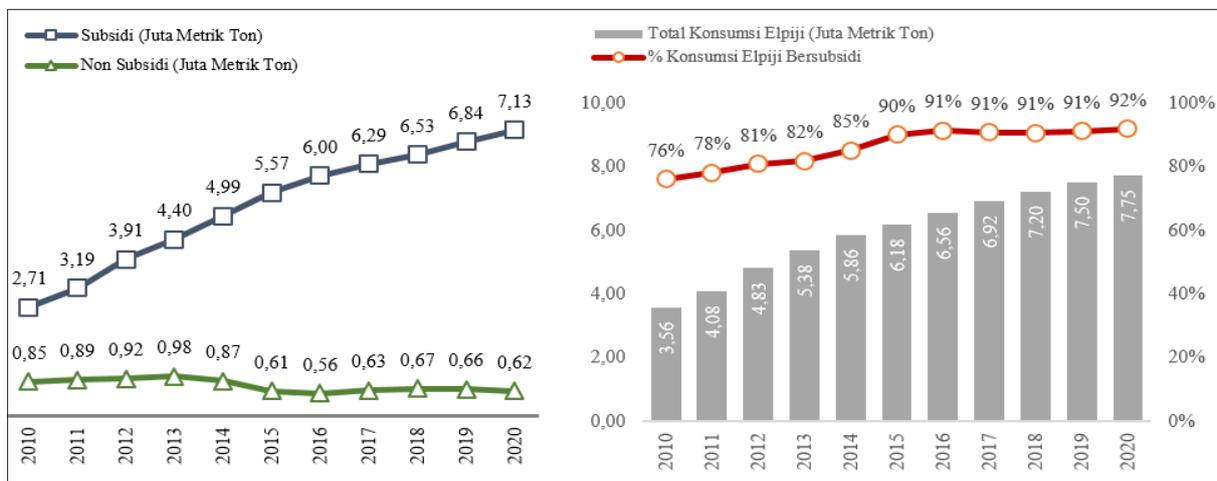
Keberhasilan program konversi energi rumah tangga dari minyak tanah ke elpiji merupakan catatan emas reformasi subsidi energi di Indonesia. Selain berhasil menghemat anggaran negara, program ini juga mampu menghapus ketergantungan masyarakat terhadap komoditas energi minyak tanah. Sifat energi yang lebih bersih juga merupakan alasan lain dalam mendorong pemanfaatan elpiji sebagai sumber energi memasak. Namun dalam jangka panjang, kebijakan konversi kemudian malah menciptakan masalah yang sama.

Meski berhasil menggantikan minyak tanah, konsumsi elpiji terus meningkat secara signifikan setiap tahunnya. Bukannya berhasil menghilangkan ketergantungan terhadap satu jenis komoditas energi, justru masyarakat kemudian menjadi sangat tergantung pada elpiji sebagai sumber energi memasak utama. Pada tahun 2010, total konsumsi elpiji hanya sekitar 3,56 juta metrik ton; dengan rincian 2,71 juta metrik ton konsumsi elpiji bersubsidi; dan 0,85 juta metrik ton untuk elpiji non-subsidi. Namun, 10 tahun kemudian konsumsi elpiji meningkat secara masif mencapai lebih dari dua kali lipat dibanding satu dasarwarsa sebelumnya, yaitu mencapai 7,75 juta metrik ton pada tahun 2020. Sementara konsumsi elpiji non-subsidi justru terus mengalami pengurangan menjadi 0,62 juta

metrik ton pada 2020. Artinya pada saat ini, lebih dari 92 persen konsumsi masyarakat bersumber dari elpiji yang disubsidi oleh pemerintah. Bandingkan dengan kondisi tahun 2010, di mana porsi konsumsi elpiji yang disubsidi masih berada di kisaran 76 persen (Gambar 1) (Badan Kebijakan Fiskal, 2019).

Sama seperti yang terjadi pada kasus minyak tanah sebelumnya, tingginya angka konsumsi elpiji nasional memaksa pemerintah untuk memenuhinya lewat jalur impor. Jumlah elpiji yang bersumber dari pengadaan impor hampir selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2014, pengadaan elpiji yang bersumber dari impor hanya 58,9 persen. Tapi pada tahun 2020, meningkat mencapai 72,1 persen. Hal ini menunjukkan betapa besarnya kebutuhan untuk mengimpor elpiji dari luar negeri sehingga sekali lagi menyebabkan ketergantungan terhadap impor energi (Gambar 2). Kondisi ini juga menyebabkan adanya implikasi yang cukup besar terhadap neraca perdagangan (Badan Kebijakan Fiskal, 2019).

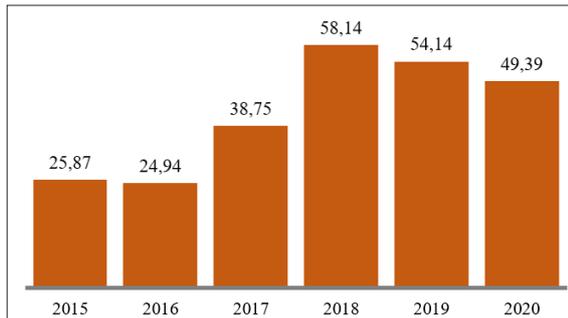
Meningkatnya konsumsi elpiji sudah tentu membawa konsekuensi pada APBN. Pada tahun 2020, alokasi anggaran subsidi elpiji mencapai Rp49,5 triliun. Jumlah tersebut merupakan anggaran subsidi terbesar dalam APBN, hanya lebih kecil dibandingkan dengan alokasi anggaran subsidi listrik sebesar Rp54,79 triliun (Gambar 3). Alokasi subsidi elpiji pada APBN 2020 tersebut



Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan (2020)

**Gambar 1.** Perkembangan Konsumsi Elpiji 2010 – 2020 (Dalam Juta Metrik Ton)

naik dua kali lipat dari alokasi subsidi lima tahun sebelumnya. Memang terdapat penurunan alokasi anggaran subsidi elpiji dari tahun 2018, akan tetapi penurunan tersebut disebabkan karena terjadinya penurunan harga pasar elpiji, bukan disebabkan karena terjadinya perbaikan kebijakan. Kenaikan harga pasar elpiji akan secara otomatis meningkatkan beban anggaran, sehingga anggaran pemerintah menjadi sangat rentan terhadap gejolak harga pasar elpiji (Badan Kebijakan Fiskal, 2019).

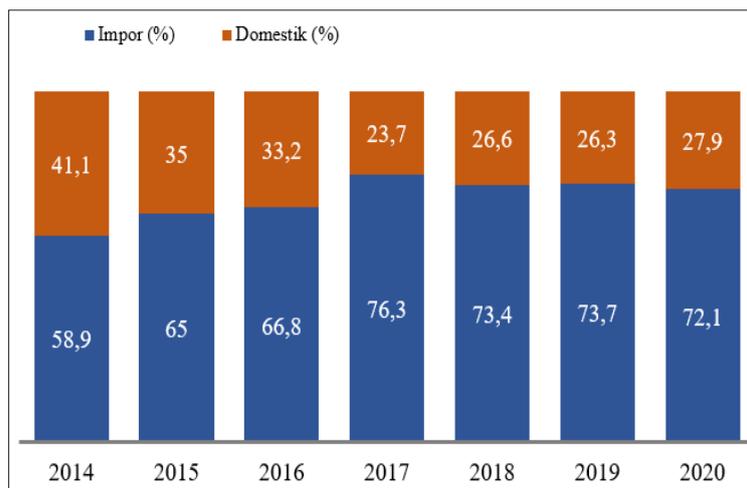


Sumber: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan (2020)

**Gambar 3.** Alokasi Anggaran Subsidi Elpiji 2015 – 2020 (Dalam Rp. Triliun)

Adanya disparitas harga antara elpiji subsidi dan nonsubsidi juga membawa dampak buruk. Pertama, favoritisme masyarakat terhadap elpiji bersubsidi menyebabkan pembengkakan

konsumsi elpiji bersubsidi saat ini. Dengan harga elpiji bersubsidi yang lebih murah, masyarakat termasuk kelompok kaya juga cenderung memanfaatkan elpiji bersubsidi. Sebagai gambaran, lebih dari 60 persen kelompok masyarakat yang tergolong 10 persen terkaya mengkonsumsi elpiji bersubsidi dalam tabung 3 kg dan bukan jenis non-subsidi dalam tabung 5,5 kg dan 12 kg (Gambar 4) (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2020). Kondisi ini sama seperti yang digambarkan oleh Schaffitzel et al (Schaffitzel et al., 2020) serta Timilsina & Pargalb (Timilsina & Pargal, 2020) yang menyebutkan bahwa kebijakan subsidi energi yang diberikan pada barang selalu bersifat regresif atau lebih banyak dikonsumsi kelompok mampu. Hal ini disebabkan karena kelompok mampu akan selalu bersikap oportunistik, dan dalam pemikiran rasional sederhana, konsumen (siapaapun itu atau dari tingkat kesejahteraan apapun) akan cenderung memilih komoditas dengan harga yang lebih murah jika tersedia pilihan dalam pasar.

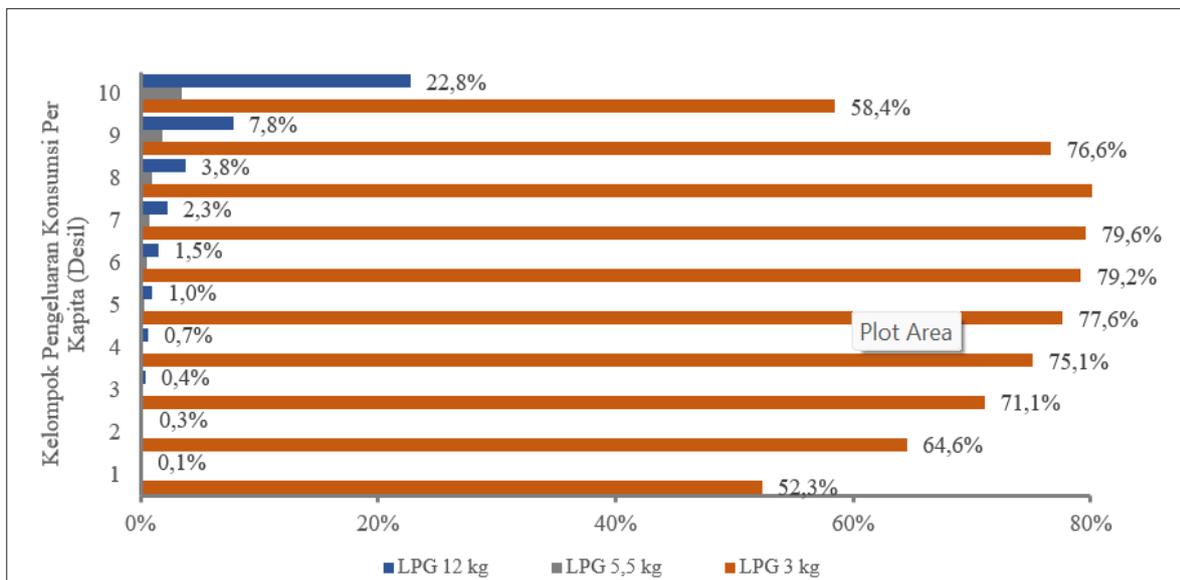


Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan (2020)

**Gambar 2.** Sumber Pengadaan Elpiji (Impor dan Domestik) 2014 – 2020 (Dalam Persen)

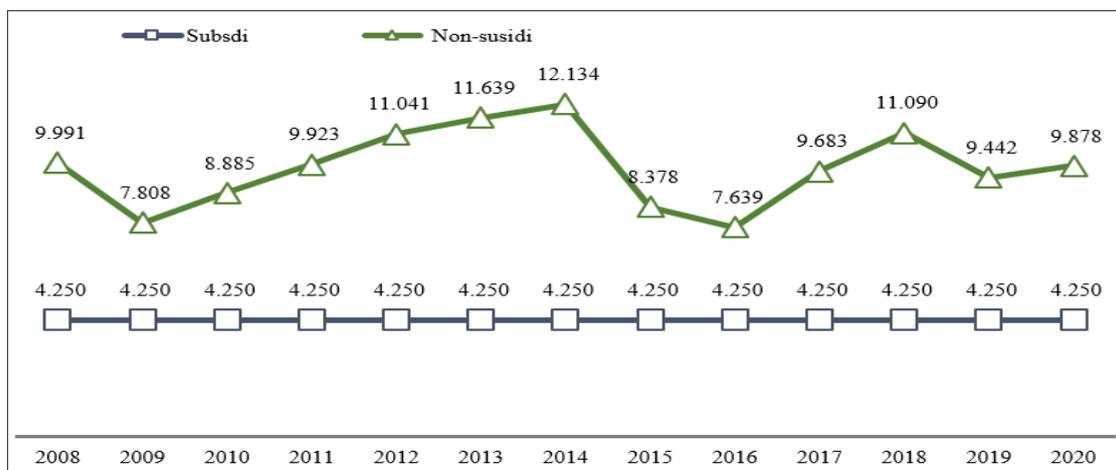
Dengan kondisi ini, Badan Kebijakan Fiskal memprediksikan konsumsi elpiji bersubsidi akan mencapai 10 milyar kilogram dan memutuskan alokasi anggaran subsidi sebesar Rp89 triliun dalam waktu beberapa tahun kedepan, jika kebijakan tidak diubah. Atau setidaknya jika tidak dilakukan penyesuaian harga jual elpiji bersubsidi. Persoalan lain yang cukup pelik adalah harga elpiji bersubsidi tidak pernah disesuaikan sejak tahun 2008, sementara harga pasar elpiji cenderung meningkat dan berfluktuasi (Badan Kebijakan Fiskal, 2019). Hal ini menyebabkan lebarnya disparitas harga antara elpiji bersubsidi dengan non-subsidi.

Disparitas harga yang mencolok dapat dilihat dari perbandingan harga antara elpiji bersubsidi dengan jenis non-subsidi (Gambar 5). Pada tahun 2008, harga per kilogram elpiji bersubsidi sebesar Rp4.250/kg, sementara harga elpiji non-subsidi hanya mencapai Rp9.991/kg. Sampai saat ini, harga jual elpiji bersubsidi (HJE) tidak pernah mengalami sementara harga non-subsidi yang mengikuti harga pasar terus mengalami fluktuasi dan cenderung meningkat. Pada tahun 2014, harga pasar elpiji mencapai Rp12.134/kg sehingga menyebabkan selisih hampir 3 kali lipat. Selisih harga yang sangat lebar tersebut, memunculkan



Sumber: Susenas 2018, Badan Pusat Statistik, Diolah TNP2K (2020)

**Gambar 4.** Proporsi Penggunaan Elpiji Jenis Tabung 3 kg, 5 kg, dan 12 kg berdasarkan tingkat kesejahteraan



Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian ESDM (2019)

**Gambar 5.** Perbandingan Harga Jual Elpiji Bersubsidi Dengan Harga Non-subsidi (Per kg)

persoalan tindak pidana penimbunan dan pengoplosan elpiji bersubsidi. Penimbunan adalah praktik menahan elpiji bersubsidi sehingga memunculkan kelangkaan dan kenaikan harga. Pelaku penimbunan kemudian akan menjual elpiji dengan harga yang lebih tinggi. Praktik kriminal lainnya adalah pengoplosan. Pelaku pengoplosan akan memindahkan isi tabung elpiji bersubsidi ke dalam tabung elpiji non-subsidi dan kemudian menjualnya dengan harga non-subsidi. Praktik penimbunan dan pengoplosan ini terjadi hampir di seluruh Indonesia (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2020).

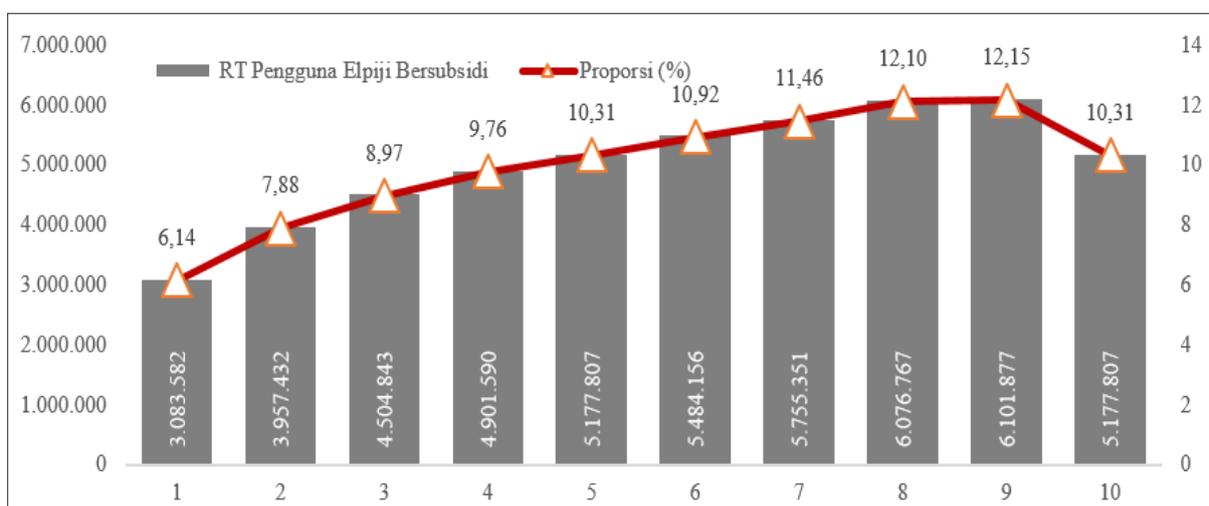
### Ketimpangan Akses Subsidi Elpiji

Namun problem yang paling serius dari kebijakan subsidi elpiji saat ini adalah menyebabkan terjadinya ketimpangan akses subsidi elpiji yang sangat lebar. Kebijakan saat ini tidak *pro-poor*. Dari total subsidi yang diberikan oleh pemerintah, sebagian besar justru dinikmati oleh kelompok masyarakat dengan tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi.

Dari pengolahan data Susenas tahun 2019 menunjukkan bahwa hanya 32 persen subsidi elpiji dinikmati oleh kelompok masyarakat yang tergolong miskin dan rentan (atau kelompok 40 persen dengan status sosial ekonomi terendah). Artinya 68 persen dinikmati kelompok mampu

(Gambar 6). Padahal sesungguhnya esensi dari subsidi termasuk subsidi energi, adalah untuk membantu masyarakat miskin dan rentan agar mendapatkan akses energi yang terjangkau. Undang-undang Nomor 30 tahun 2007 juga dengan tegas menyebutkan bahwa kewajiban pemerintah memberikan subsidi energi adalah untuk masyarakat kurang mampu (“Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 30 Tahun 2007,” n.d.).

Untuk mengukur kontribusi subsidi elpiji saat ini terhadap peningkatan kesejahteraan dan pengurangan ketimpangan, analisis perbandingan subsidi elpiji dengan berbagai bantuan dan subsidi pemerintah lainnya menggunakan pendekatan *Benefit Incidence Analysis* dilakukan TNP2K pada tahun 2022. Bantuan sosial dan subsidi yang dianalisis termasuk Program Keluarga Harapan (PKH), Program Indonesia Pintar (PIP), Program Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan Nasional (PBI – JKN), Program Bantuan Produktif Untuk Usaha Mikro (BPUM); dengan kelompok subsidi energi termasuk subsidi elpiji, listrik dan minyak tanah. Hasil analisis menunjukkan bahwa sebagian besar program bantuan sosial dan subsidi dampaknya progresif terhadap pengurangan ketimpangan, sedangkan subsidi elpiji justru berdampak sebaliknya. Dengan kata lain subsidi

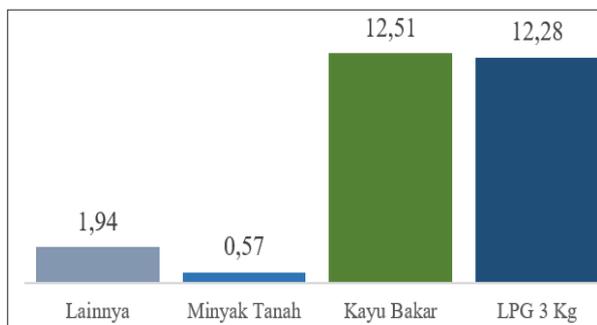


Sumber: Susenas BPS, diolah TNP2K (2020)

**Gambar 6.** Jumlah Rumah Tangga Pengguna Elpiji Berdasarkan Tingkat Kesejahteraan

elpiji tidak berkontribusi terhadap pengurangan ketimpangan dan peningkatan kesejahteraan.<sup>1</sup>

Lebih ironis lagi, sekalipun pemerintah telah mengeluarkan anggaran subsidi elpiji yang sangat besar, tetap saja tidak mampu mendorong kesetaraan akses energi memasak bagi rumah tangga miskin dan rentan. Masyarakat kaya menikmati subsidi elpiji sangat besar, sementara kelompok masyarakat termarginalkan bukan saja tidak mendapatkan akses terhadap subsidi, tetapi terpaksa menggunakan sumber bahan bakar memasak alternatif, seperti kayu bakar, yang tidak ramah lingkungan dan berbahaya bagi kesehatan (Tim GEDSI – MAHKOTA Project, 2020a, 2020b).



Sumber: Diolah TNP2K, dari Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) (2020)

**Gambar 7.** Akses Energi Untuk Memasak Rumah Tangga Miskin dan Rentan (Dalam Juta Rupiah)

Berdasarkan analisis Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) yang dikelola TNP2K, masih terdapat 12,51 juta rumah tangga miskin dan rentan yang saat ini menggunakan kayu bakar. Sejumlah 1,94 juta menggunakan sumber lain dan sekitar 570 ribu rumah tangga masih menggunakan minyak tanah yang bersubsidi (Gambar 7). Kelompok masyarakat ini tetap tidak mendapatkan akses terhadap energi bersih yang disubsidi pemerintah sekalipun alokasi anggaran subsidi dan belanja elpiji impor terus mengalami peningkatan. Jika dibedah lebih lanjut, dari 12,51 juta rumah tangga yang selama ini menggunakan kayu bakar terdapat 2,7 juta rumah tangga dengan kepala keluarga

<sup>1</sup> Analisis dengan menggunakan pendekatan Benefit Incidence Analysis ini dilakukan oleh Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan tidak dipublikasikan.

perempuan; 4,6 juta adalah kelompok lansia; 760 ribu penyandang disabilitas; dan 5,27 juta anak-anak (Tim GEDSI – MAHKOTA Project, 2020a, 2020b; Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2020). Padahal kelompok masyarakat tersebut seharusnya mendapatkan perhatian dari pemerintah untuk mendapatkan akses terhadap energi bersih. Sementara dengan kebijakan saat ini, seluruh kelompok tersebut terabaikan.

Dengan berbagai kondisi kebijakan subsidi elpiji tersebut, kita dapat melihat dengan jelas bahwa kebijakan tersebut perlu diperbaiki karena memberikan dampak negatif yaitu: (1) meningkatkan ketergantungan terhadap energi fosil yang diimpor, (2) membebani anggaran pemerintah, (3) menciptakan praktik kriminalitas penimbunan dan pengoplosan (Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), 2019), (4) menciptakan kesenjangan akses energi karena subsidi lebih banyak dinikmati oleh kelompok kaya, dan (5) terjadinya eksklusi dari sisi gender dan sosial terhadap akses energi.

Untuk itu, pertanyaan yang paling penting yang harus segera dijawab adalah bagaimana kebijakan subsidi elpiji yang lebih baik untuk mereformasi kebijakan subsidi elpiji saat ini?

## Reformasi Kebijakan Subsidi Elpiji

Perbaikan kebijakan melalui reformasi kebijakan subsidi elpiji adalah merupakan pilihan yang harus diambil pemerintah. Beberapa studi terdahulu menyebutkan bahwa jika kebijakan energi, termasuk kebijakan subsidi energi dapat dilakukan dengan baik berdampak luas terhadap upaya mengurangi kemiskinan dan ketimpangan, kesetaraan gender, identitas dan budaya, pengembangan usaha kecil dan ekonomi masyarakat lokal (Pueyo & DeMartino, 2018); (Johnson et al., 2020); (Johnson et al., 2019); (Choudhuri & Desai, 2020).

Untuk memperbaiki kebijakan energi yang dianggap kurang tepat, beberapa negara melaksanakan berbagai bentuk reformasi subsidi energi selain dengan cara menaikkan harga komoditas energi bersubsidi (Clements et al., 2015). Salah satu bentuknya adalah dengan mengurangi atau mencabut subsidi, dan kelompok

masyarakat miskin diberikan bantuan tunai tak bersyarat (*unconditional cash transfer*). Tujuannya untuk memberikan perlindungan sementara bagi kelompok yang terdampak kenaikan harga komoditas energi, khususnya masyarakat miskin (Vagliasindi, 2012); (Timilsina & Pargal, 2020); (Breton & Mirzapour, 2016). Selain itu, terdapat juga pembagian kupon (Schaffitzel et al., 2020); (Clements et al., 2015) agar masyarakat miskin tetap dapat membeli dengan harga diskon.

Indonesia sendiri pernah melaksanakan kebijakan pencabutan atau pengurangan subsidi ini dan memberikan bantuan tunai tak bersyarat dengan nama program Bantuan Langsung Tunai (BLT) tahun 2005 dan 2008, program Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) tahun 2013, serta program Simpanan Keluarga Sejahtera tahun 2014. Namun demikian kondisi kebijakan subsidi energi, termasuk subsidi elpiji yang masih diberikan dalam bentuk subsidi barang tetap masih dipertahankan (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2020).

Reformasi kebijakan subsidi energi dengan tetap mempertahankan paradigma subsidi barang, tidak akan memberikan dampak yang maksimal. Dalam pelaksanaan kebijakan subsidi listrik tepat sasaran (SLTS) tahun 2017, yang berhasil mengeluarkan 18 juta rumah tangga yang tidak berhak dan tercipta penghematan APBN lebih dari Rp 20 triliun, meskipun berhasil memperbaiki ketepatan sasaran, tetapi penerima subsidi listrik dari kelompok yang cenderung kaya masih berada di atas 50 persen. Hal ini disebabkan karena subsidi listrik masih juga diberikan pada satuan *kilowatt hour* (kWh) dan penyalurannya masih melalui PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) Persero (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2021).

Selain pencabutan atau pengurangan subsidi, reformasi kebijakan subsidi elpiji dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu: (1) melakukan pembatasan konsumsi elpiji bersubsidi, khusus untuk masyarakat miskin di mana subsidi tetap diberikan pada barang/komoditas energi, tetapi dilakukan pembatasan hanya untuk kelompok masyarakat tertentu melalui *Self targeting* (secara sukarela masyarakat mampu tidak membeli elpiji bersubsidi) atau dibatasi hanya kepada keluarga

miskin dan rentan dengan menggunakan data masyarakat miskin; dan (2) melakukan perubahan mekanisme subsidi, dari subsidi barang menjadi subsidi langsung rumah tangga, di mana subsidi tidak diberikan pada barang/komoditas, tetapi ditransfer langsung kepada kelompok masyarakat yang berhak dalam bentuk nilai non-tunai untuk membeli komoditas energi.

Pendekatan pertama akan lebih mudah secara politis, karena impresi harga subsidi masih tetap terjaga. Akan tetapi berkaca pada pengalaman selama ini, upaya untuk membatasi pembelian elpiji hanya untuk masyarakat miskin tidak pernah berhasil selama tersedia komoditas yang sama dengan harga yang lebih murah. Hal tersebut dibuktikan dengan berbagai uji coba pembatasan pemanfaatan elpiji bersubsidi yang dikenal dengan kebijakan subsidi elpiji tertutup, selalu menunjukkan kegagalan (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2019).

Pendekatan kedua secara politis lebih menantang, tetapi menjanjikan perubahan yang mampu mengatasi persoalan kebijakan saat ini. Kebijakan subsidi langsung rumah tangga membawa konsekuensi bahwa subsidi tidak lagi diberikan kepada per kilogram elpiji, tetapi nilai subsidi tersebut ditransfer langsung ke rumah tangga miskin dan rentan melalui mekanisme perbankan. Selanjutnya masyarakat dapat menggunakan nilai subsidi tersebut untuk membeli elpiji. Pada akhirnya masyarakat miskin dan rentan tetap dapat membeli elpiji dengan harga subsidi (bahkan lebih murah dari sebelumnya). Kebijakan ini mirip pemberian kupon elpiji seperti yang dijelaskan Schaffitzel et al (Schaffitzel et al., 2020) dan Clements (Clements et al., 2015) dalam kasus reformasi subsidi energi di Ekuador. Tetapi yang membedakan adalah mekanisme transfernya. Dengan pendekatan ini, pemerintah juga dapat mengontrol besaran subsidi yang diberikan kepada masyarakat miskin menyesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat.

Namun tantangan terbesar dari pendekatan ini adalah adalah harga elpiji jenis 3 kg atau elpiji bersubsidi akan mengalami kenaikan dan menyamai jenis elpiji non-subsidi lainnya. Hal ini tentu menyebabkan adanya impresi bahwa

pemerintah mencabut subsidi karena tidak lagi tersedia elpiji dengan harga subsidi, serta kenaikan tingkat inflasi sesaat. Namun dengan edukasi dan sosialisasi yang intensif, masalah ini seharusnya dapat diatasi. Selain itu, sesungguhnya ini merupakan hal yang baik karena tidak memberikan celah terjadinya praktik kriminal akibat disparitas harga. Kelompok masyarakat kaya juga tetap dapat membeli elpiji jenis 3 kg tetapi dengan harga pasar. Pada pelaksanaan kebijakan subsidi listrik tepat sasaran tahun 2017, menunjukkan bahwa komunikasi yang baik penting bagi sebuah reformasi kebijakan (Abadi, 2017).

Tantangan lain dalam kebijakan ini adalah diperlukannya data rumah tangga miskin dan rentan yang akurat. Namun hal ini dapat diatasi dengan memanfaatkan DTKS yang dikelola oleh Kementerian Sosial. DTKS berisi daftar nama dan alamat serta berbagai variabel kesejahteraan lain dengan total 27 juta rumah tangga (atau 29 juta keluarga) miskin dan rentan atau kelompok 40 persen dengan status sosial ekonomi terendah. Meskipun terdapat banyak kritik terhadap akurasi, pemanfaatan data ini dalam pelaksanaan kebijakan subsidi listrik tepat sasaran (SLTS) 2017 menunjukkan tingkat ketercocokkan 95 persen. Selain itu, dalam pelaksanaan SLTS 2017 yang mengeluarkan lebih dari 18 juta rumah tangga yang tidak berhak dari daftar penerima subsidi, tidak terdapat gejala yang berarti di masyarakat. Ini menunjukkan tingginya reliabilitas penggunaan data DTKS (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2021).

Memastikan agar masyarakat penerima manfaat subsidi elpiji hanya menggunakan subsidi untuk mengakses energi juga merupakan tantangan tersendiri. Memang akan lebih mudah jika subsidi diberikan dalam bentuk tunai, tetapi terdapat risiko penggunaan lain selain untuk akses elpiji. Hal ini tentu saja bertentangan dengan Undang-Undang Energi yang dengan jelas menyebutkan bahwa subsidi energi yang disediakan negara adalah untuk akses energi (“Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 30 Tahun 2007,” n.d.). Untuk itu diperlukan sebuah mekanisme transfer yang dapat memantau

penggunaan subsidi tersebut. Terkait dengan hal ini, mekanisme transfer nilai subsidi kepada rumah tangga dapat menggunakan mekanisme perbankan yang saat ini telah tersedia untuk program Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) yang menasar 20 juta rumah tangga miskin dan rentan. Jika cakupan subsidi akan diberikan sampai pada seluruh rumah tangga dalam DTKS maka tinggal menambahkan sekitar 10 juta rumah tangga.

Tantangan lainnya adalah memastikan kemudahan bagi masyarakat dan pemerintah dalam proses penyaluran subsidi. Penggunaan teknologi dapat menjadi alternatif. Terkait dengan pemanfaatan teknologi ini, pemerintah dapat menggunakan teknologi yang tersedia saat ini baik menggunakan kartu debit maupun menggunakan teknologi keuangan yang lebih maju seperti teknologi biometrik. Berbagai uji coba telah dilakukan dan menunjukkan hasil yang baik. Sejak 2015, pemerintah melalui TNP2K telah mengujicobakan berbagai teknologi penyaluran subsidi mulai dari Kartu Debit, *Quick Response (QR) Code*, *Short Message Service (SMS)*, *Near Field Communicator (NFC)*, dan teknologi biometrik. Kartu Debit sendiri telah dimanfaatkan untuk transformasi program raskin (beras miskin) menjadi program BPNT (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2019).

Pada tahun 2020, TNP2K bersama dengan Asosiasi Fintech Indonesia (AFTECH), merekomendasikan pemanfaatan *fintech* dengan otentifikasi biometrik wajah sebagai solusi penyaluran bantuan dan subsidi pemerintah (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) et al., 2020). Pemanfaatan teknologi biometrik wajah selain mudah, aman, dan murah dari sisi pengadaan infrastruktur transaksi juga tidak memerlukan perubahan perilaku dari sisi penerima manfaat seperti menyimpan kartu debit, membawa kartu debit pada saat melakukan transaksi pembelian komoditas energi, serta menghafal *personal identification number (PIN)*. Masyarakat juga tidak perlu memiliki *smartphone*. Kepemilikan *smartphone* hanya diperlukan pada tingkat *merchant/toko* (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) et al., 2020). Yang menarik dari pemanfaatan teknologi

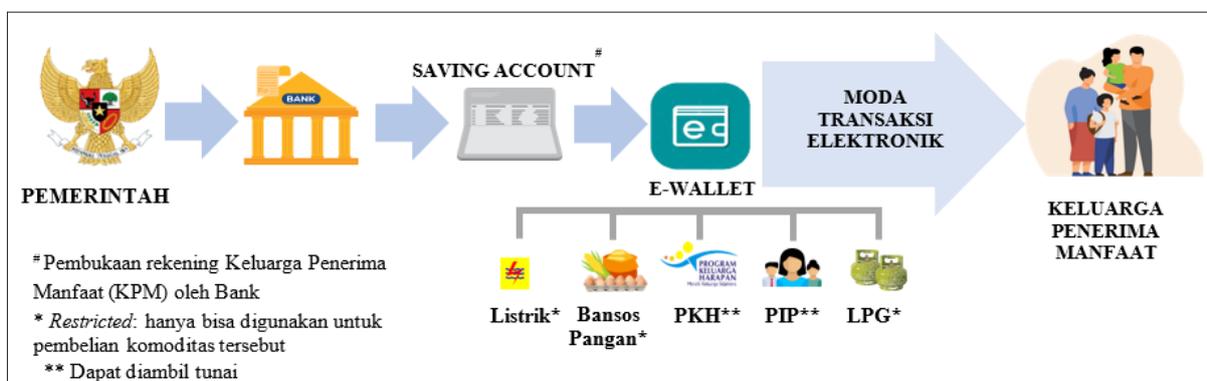
ini adalah potensi mengintegrasikan subsidi elpiji dengan subsidi dan bantuan lainnya seperti bantuan sosial (bansos) pangan, program keluarga harapan (PKH), program Indonesia pintar (PIP) atau bantuan/subsidi lainnya.

Dengan adanya integrasi penyaluran, pemerintah cukup menyalurkan seluruh bantuan tersebut melalui satu rekening perbankan (Gambar 8). Pembukaan rekening bank (*saving account*), juga dapat mendorong peningkatan inklusi keuangan bagi kelompok masyarakat miskin dan rentan. Dengan teknologi keuangan, pembagian jenis bantuan dapat dilakukan melalui penyediaan dompet elektronik (*e-wallet*) yang disesuaikan dengan jenis bantuan dan subsidi. Jenis bantuan tunai seperti PKH dan PIP dapat diatur agar bisa ditarik tunai, sementara jenis bantuan yang hanya bisa digunakan sesuai dengan peruntukannya seperti subsidi elpiji, subsidi listrik dan bansos pangan tidak bisa ditarik tunai, tetapi hanya bisa digunakan untuk membeli komoditas tersebut. Selanjutnya dengan memanfaatkan moda transaksi elektronik yang tersedia, keluarga penerima manfaat dapat dengan mudah melakukan transaksi (Tim Nasional Pecepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) et al., 2020).

Namun demikian, untuk memastikan reformasi kebijakan berlangsung dengan baik pemerintah perlu memperluas pasokan elpiji untuk menjangkau wilayah-wilayah yang selama ini tidak tersedia. Untuk meningkatkan akses terhadap subsidi elpiji, nilai subsidi yang

ditransfer dapat dimanfaatkan juga untuk membeli tabung, kompor elpiji dan regulator tabung. Untuk wilayah-wilayah yang tidak tersedia elpiji dapat diberikan kebebasan pemanfaatan nilai subsidi yang ditransfer untuk membeli sumber energi alternatif yang tersedia secara lokal (misalnya dari sumber terbarukan seperti solar, biogas, biomassa, dan lain-lain). Konsep pemberian kebebasan dalam pemanfaatan subsidi ini sangat penting karena saat ini syarat bagi masyarakat untuk mendapatkan subsidi adalah dengan jalan membeli komoditas elpiji. Yang membeli komoditas energi lain, tidak mendapatkan hak atas subsidi sekalipun mereka berasal dari kelompok miskin dan rentan.

Konsep pemberian kebebasan pemanfaatan subsidi elpiji untuk mengakses sumber energi alternatif, serta mekanisme penyaluran subsidi dengan penggunaan teknologi yang memudahkan masyarakat, sejalan dengan perspektif peningkatan kapabilitas seperti yang dijelaskan dalam pendekatan Kapabilitas Sen (Surya, 2018). Dalam kerangka pendekatan kapabilitas (*capability approach*), kebebasan menggunakan manfaat subsidi dapat mendorong peningkatan keberdayaan bagi masyarakat miskin dan rentan tidak saja untuk mendapatkan akses energi, tetapi juga untuk memperoleh kesempatan, dan perlakuan yang setara dari pemerintah. Jika hal ini dapat terjadi, maka dapat memberikan insentif bagi pengembangan energi terbarukan dan diversifikasi pemanfaatan energi (Tim GEDSI – MAHKOTA Project, 2020b, 2020a).



Sumber: TNP2K (2020)

**Gambar 8.** Rancangan Integrasi Penyaluran Subsidi Elpiji dengan Bantuan dan Subsidi Lainnya dengan menggunakan sistem perbankan dan transaksi elektronik

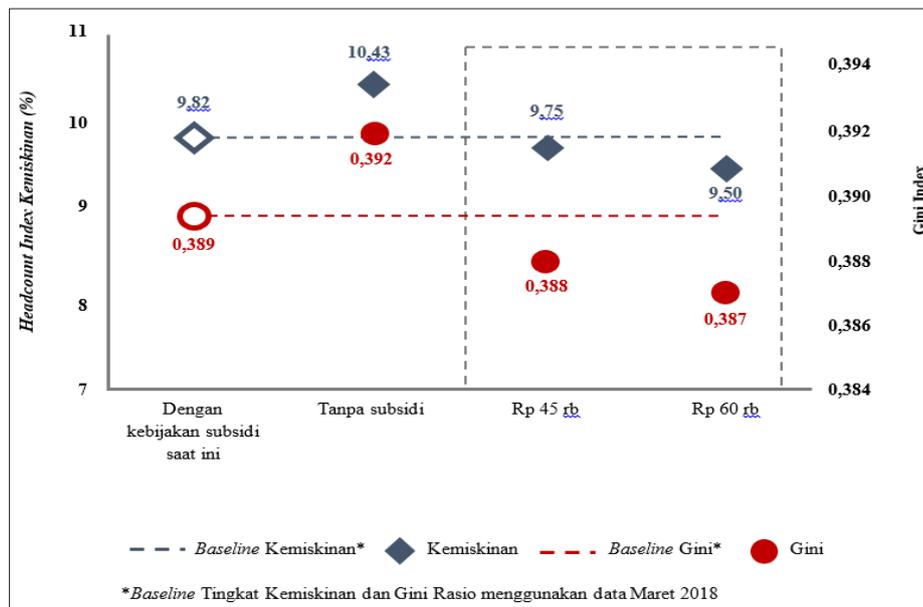
### Potensi Dampak Reformasi Kebijakan Subsidi Elpiji

Dengan mengubah kebijakan menjadi subsidi langsung rumah tangga, penyalahgunaan subsidi oleh kelompok yang tidak berhak dapat dihindari sehingga dapat meningkatkan ketepatan sasaran subsidi. Hal ini disebabkan karena subsidi telah diberikan langsung secara non-tunai hanya untuk kelompok miskin dan rentan, tidak lagi pada komoditasnya. Dengan demikian, subsidi sebagai instrumen untuk memantu masyarakat miskin dapat lebih efektif untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan ketimpangan. Ketimpangan adalah kekhawatiran publik yang berkembang dan ancaman ekonomi. Wu, Li & Wei (2022) melakukan sebuah analisis yang menggambarkan bahwa ukuran ketimpangan berdasarkan konsumsi energi, seperti listrik dapat melengkapi ukuran yang sudah ada dengan memberikan gambaran yang relatif lengkap dan seimbang tentang ketimpangan kesejahteraan secara keseluruhan (Wu et al., 2022).

Berdasarkan analisis Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan, jika subsidi elpiji diberikan secara langsung sebesar Rp 45.000/bulan/rumah tangga maka tingkat

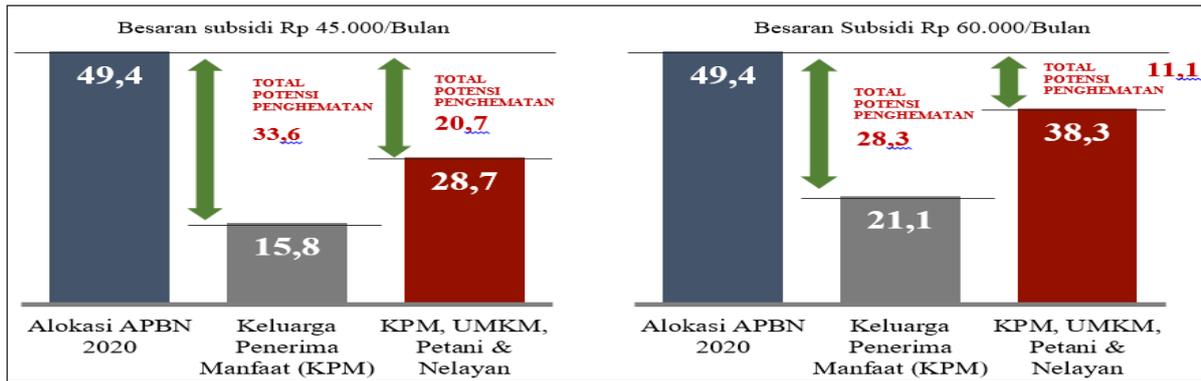
kemiskinan berkurang dari 9,82 persen menjadi 9,75 persen (Badan Kebijakan Fiskal, 2019). Sedangkan jika besaran subsidi ditingkatkan menjadi Rp60.000/bulan/rumah tangga, tingkat kemiskinan berkurang sampai 9,50 persen. Sementara itu, tingkat ketimpangan juga diperkirakan mengalami penurunan. Gini rasio akan menurun dari 0,389 menjadi 0,388 jika subsidi elpiji diberikan secara langsung sebesar Rp 45.000/bulan/rumah tangga. Sedangkan jika besaran subsidi ditingkatkan menjadi Rp60.000/bulan/rumah tangga gini rasio akan menurun menjadi 0,387 (Gambar 9) (Badan Kebijakan Fiskal, 2019).

Manfaat lain dari perubahan kebijakan ini adalah penghematan APBN. Jika subsidi hanya diterima oleh masyarakat miskin dan rentan, akan tercipta penghematan APBN yang dapat digunakan membiayai program-program yang lebih produktif (Gambar 10). Dari simulasi yang dilakukan TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2020), potensi penghematan APBN dapat mencapai Rp33,6 triliun dengan nilai subsidi Rp45.000/bulan untuk 29 juta keluarga penerima manfaat. Sementara jika nilai subsidi dapat ditingkatkan sampai



Sumber: Badan Kebijakan Fiskal (2019)

**Gambar 9.** Proyeksi Dampak Reformasi Kebijakan Subsidi Elpiji Terhadap Kemiskinan dan Ketimpangan



Sumber: TNP2K (2020)

**Gambar 10.** Perkiraan Dampak Kebijakan Reformasi Subsidi Elpiji terhadap penghematan APBN (Dalam Rp. Triliun)

Rp60.000/bulan dengan jumlah rumah tangga yang sama maka penghematan dapat mencapai sebesar Rp28,3 triliun. Bahkan jika subsidi juga diberikan kepada keluarga, kelompok Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), petani dan nelayan, penghematan subsidi dapat tetap terjadi dari Rp11,1 triliun (jika diberikan Rp60.000/bulan) sampai Rp20,7 triliun (jika diberikan Rp45.000/bulan).

Manfaat lain dari reformasi kebijakan adalah dapat mendorong inklusivitas (gender, lansia, penyandang disabilitas, dan anak-anak). Hasil analisis yang dilakukan TNP2K (2020), menunjukkan bahwa reformasi kebijakan ini dapat memberikan manfaat bagi perempuan antara lain dapat menghemat waktu untuk memasak 8 sampai 61 menit per hari, menghemat waktu untuk mencari kayu bakar 4 jam per minggu, perempuan memiliki peluang untuk menjalankan kegiatan usaha kecil/mikro, serta meningkatkan peluang perempuan memasuki pasar tenaga kerja (Tim GEDSI – MAHKOTA Project, 2020a, 2020b).

Selain itu, keluarga memiliki waktu lebih banyak untuk mengurus dan mendampingi anggota keluarga lansia dan penyandang disabilitas. Sementara itu, manfaat untuk anak-anak dapat memiliki waktu untuk belajar dan bermain lebih banyak (Anak sering diikutkan dalam mencari kayu bakar), mengurangi risiko terkena penyakit infeksi saluran pernapasan akut (ISPA), Asma, dan Batuk terutama pada anak di

bawah 5 tahun yang tinggal di pedesaan (Tim GEDSI – MAHKOTA Project, 2020a, 2020b).

Reformasi kebijakan juga dapat memberikan insentif pengembangan energi terbarukan secara lokal, meningkatkan diversifikasi pemanfaatan energi dan mendorong tercapainya target bauran energi nasional untuk ketahanan energi nasional, serta pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan energi untuk mendorong pengembangan ekonomi lokal. Sebagai contoh, simulasi TNP2K menunjukkan bahwa pemanfaatan subsidi elpiji sebesar Rp 45.000/rumah tangga/bulan cukup untuk menutupi semua biaya investasi serta biaya operasional untuk membangun fasilitas TOSS (Tempat Olahahan Sampah Setempat) dengan nilai investasi yang dibutuhkan adalah Rp1,096 miliar dapat dimanfaatkan sebagai sumber energi memasak alternatif (Halimatussadiyah et al., 2021). Ini berarti bahwa pemerintah tidak perlu menyediakan tambahan investasi jika reformasi kebijakan subsidi elpiji dapat dilakukan.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kebijakan subsidi elpiji saat ini lebih banyak memberikan efek negatif karena subsidi diberikan pada barang. Perubahan kebijakan subsidi, dari subsidi barang menjadi subsidi langsung rumah tangga merupakan pilihan kebijakan yang tersedia. Perubahan kebijakan ini memiliki beberapa tantangan terutama adanya impresi bahwa pemerintah mencabut subsidi karena tidak lagi tersedia elpiji dengan harga subsidi. Tantangan

lain dalam kebijakan ini adalah diperlukannya data rumah tangga miskin dan rentan yang akurat, serta tersedianya mekanisme transfer subsidi dan teknologi penyaluran.

Berbagai tantangan tersebut dapat diatasi karena tersedia data DTKS yang berisi daftar nama dan alamat kelompok 40 persen dengan status sosial ekonomi terendah yang sudah teruji dimanfaatkan untuk kebijakan SLTS 2017. Mekanisme transfer nilai subsidi juga dapat menggunakan mekanisme perbankan yang saat ini telah tersedia untuk program BPNT serta teknologi penyaluran dapat menggunakan teknologi yang tersedia saat ini baik menggunakan kartu debit maupun menggunakan teknologi keuangan yang lebih maju seperti teknologi biometrik. Jika perubahan kebijakan ini dapat dilakukan, manfaat kebijakan seperti ketepatan sasaran, penghematan APBN, inklusivitas gender dan sosial, serta pengembangan ekonomi lokal dapat dirasakan.

Berdasarkan temuan dan analisis yang ada maka pilihan reformasi kebijakan subsidi elpiji yang dapat dilakukan pemerintah adalah subsidi yang diberikan langsung kepada penerima manfaat secara bersasaran, dengan beberapa syarat utama yaitu: (1) Subsidi diberikan dalam bentuk non-tunai untuk menghindari kemungkinan pemanfaatan subsidi selain untuk akses energi, (2) untuk mengurangi disparitas harga maka harga elpiji bersubsidi (tabung 3kg) dijual pada harga pasar, (3) subsidi diberikan dalam jumlah yang tetap setiap bulannya yang dihitung berdasarkan rata-rata pemakaian dan diberikan dalam jumlah tetap setiap bulannya, dan (3) bagi masyarakat yang tidak mendapat akses elpiji atau berada di wilayah yang tidak tersedia elpiji diberikan kebebasan untuk memanfaatkan nilai subsidi untuk membeli komoditas energi terbarukan alternatif yang tersedia secara lokal.

Namun demikian, perubahan kebijakan ini akan memberikan implikasi pada: (1) perubahan regulasi termasuk Peraturan Presiden dan beberapa Peraturan Menteri, (2) kerjasama lintas kementerian terkait dalam pelaksanaan reformasi kebijakan termasuk Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Kementerian Keuangan dan Kementerian Sosial, dan (3)

mobilisasi sumberdaya perbankan dan penyedia layanan teknologi keuangan untuk mendukung penyaluran subsidi. Analisis terhadap implikasi kebijakan penting untuk dilakukan sebagai tindak lanjut dari studi ini. Karena keberhasilan implementasi kebijakan menentukan apakah sebuah kebijakan dapat terlaksana atau tidak. Selain itu, analisis terhadap aspek politik dan formulasi kebijakan juga penting untuk dianalisis sebagai faktor penentu keberhasilan perubahan kebijakan.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Sekolah Kajian Strategis dan Global Universitas Indonesia yang memberikan kesempatan bagi penulis untuk melakukan penelitian ini. Ungkapan terima kasih juga ditujukan kepada Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang telah menyediakan data dan informasi serta menjadi mitra diskusi dalam studi ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abadi, T. (2017). *Evaluasi Pencabutan Subsidi Listrik*. Tempo.
- Acharya, R. H., & Sadath, A. C. (2017). Implications of energy subsidy reform in India. *Energy Policy*, 102, 453–462. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.12.036>
- Allen, E., Lyons, H., & Stephens, J. C. (2019). Women's leadership in renewable transformation, energy justice and energy democracy: Redistributing power. *Energy Research and Social Science*, 57. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101233>
- Anditi, C., Musango, J. K., Smit, S., & Ceschin, F. (2022). Addressing gender dimensions in energy innovations: A gender analysis framework for informal urban settlements in Africa. In *Energy Research and Social Science* (Vol. 88). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102476>
- Badan Kebijakan Fiskal. (2019). *Kebijakan Subsidi LPG Tabung 3Kg Tepat Sasaran*.
- Baltruszewicz, M., Steinberger, J. K., Owen, A., Brand-Correa, L. I., & Paavola, J. (2021). Final energy footprints in Zambia: Investigating links between household consumption,

- collective provision, and well-being. *Energy Research and Social Science*, 73. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.101960>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Breton, M., & Mirzapour, H. (2016). Welfare implication of reforming energy consumption subsidies. *Energy Policy*, 98, 232–240. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.08.031>
- Choudhuri, P., & Desai, S. (2020). Gender inequalities and household fuel choice in India. *Journal of Cleaner Production*, 265. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.121487>
- Clements, B., Zakharova, D., Filho, C., Escolano, J., Lane, C., Martin, E., Nguimkeu, P., Noah, J., Ntsama, N., Panth, S., Porter, N., Ruiz Arranz, M., & Wingender, P. (2015). *Energy Subsidies and Public Social Spending: Theory and Evidence*.
- Ding, W., He, L., Zewudie, D., Zhang, H., Zafar, T. B., & Liu, X. (2019). Gender and renewable energy study in Tibetan pastoral areas of China. *Renewable Energy*, 133, 901–913. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2018.10.065>
- Direktorat Jenderal Minyak Dan Gas Bumi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. (2008). *Konversi Gas ke Mitan*. [www.migas.esdm.co.id](http://www.migas.esdm.co.id)
- Halimatussadiyah, A., Afifi, F. A. R., & Anky, W. (2021). *Mapping the Impact of Energy Subsidy Reform on Renewable Energy Development, Welfare, and Gender*.
- Hu, B. (2012). *Education for Migrant Children: Policy Implementation in the Changing Urban Education System in China*.
- Inchauste, G., & Victor, D. G. (2009). *The Political Economy of Energy Subsidy Reform Public Sector Governance*.
- Johnson, O. W., Gerber, V., & Muhoza, C. (2019). Gender, culture and energy transitions in rural Africa. *Energy Research and Social Science*, 49, 169–179. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.11.004>
- Johnson, O. W., Han, J. Y. C., Knight, A. L., Mortensen, S., Aung, M. T., Boyland, M., & Resurrección, B. P. (2020). Intersectionality and energy transitions: A review of gender, social equity and low-carbon energy. In *Energy Research and Social Science* (Vol. 70). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101774>
- Khalid, S. A., & Salman, V. (2020). “Welfare impact of electricity subsidy reforms in Pakistan: A micro model study.” *Energy Policy*, 137. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111097>
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). (2019). *Kajian LPG 3 Kg Bersubsidi*.
- Pandey, S. (2005). *Economics of Subsidy. Perpres 22 Tahun 2017 Tentang Rencana Umum Energi Nasional*. (n.d.).
- Pueyo, A., & DeMartino, S. (2018). The impact of solar mini-grids on Kenya’s rural enterprises. *Energy for Sustainable Development*, 45, 28–37. <https://doi.org/10.1016/j.esd.2018.04.002>
- Robinson, C. (2019). Energy poverty and gender in England: A spatial perspective. *Geoforum*, 104, 222–233. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.05.001>
- Sarkodie, S. A., & Adams, S. (2020). Electricity access, human development index, governance and income inequality in Sub-Saharan Africa. *Energy Reports*, 6, 455–466. <https://doi.org/10.1016/j.egy.2020.02.009>
- Schaffitzel, F., Jakob, M., Soria, R., Vogt-Schilb, A., & Ward, H. (2020). Can government transfers make energy subsidy reform socially acceptable? A case study on Ecuador. *Energy Policy*, 137. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111120>
- Schofield, T., & Goodwin, S. (2005). Gender Politics and Public Policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality. *Policy and Society*, 24(4), 25–44. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(05\)70067-9](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(05)70067-9)
- Solaymani, S., & Kari, F. (2014). Impacts of energy subsidy reform on the Malaysian economy and transportation sector. *Energy Policy*, 70, 115–125. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2014.03.035>
- Surya, S. (2018). *Postmodern Economics, Kajian Pemikiran Amartya Sen*. Penerbit Koekoesan. .
- Tim GEDSI – MAHKOTA Project. (2020a). *Analisis Cepat GEDSI Dalam Reformasi Subsidi Energi*.
- Tim GEDSI – MAHKOTA Project. (2020b). *Dimensi GESI Dalam Reformasi Subsidi Energi*.
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Asosiasi FINTECH Indonesia (AFTECH), & Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia. (2020). *Modernisasi Government To Person (G2P) Melalui Solusi Financial Technology (Fintech) Di Indonesia*.
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. (2019). *Laporan Pemanfaatan Teknologi Keuangan untuk Penyaluran Subsidi LPG*.
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. (2020). *Reformasi Kebijakan Subsidi*

- ELPIJI dan Subsidi Listrik Tepat Sasaran. In 2020.
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. (2021). *Policy Paper (Naskah Kebijakan) Transformasi Subsidi Listrik di Indonesia: Tujuan dan Usulan Mekanismenya*. www.tnp2k.go.id
- Timilsina, G. R., & Pargal, S. (2020). Economics of energy subsidy reforms in Bangladesh. *Energy Policy*, 142. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111539>
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia No. 30 Tahun 2007. (n.d.). In 2007.
- Vagliasindi, M. (2012). *Implementing Energy Subsidy Reforms An Overview of the Key Issues*.
- Wu, S., Li, C. zhong, & Wei, C. (2022). Electricity consumption as a new indicator of inequality. In *Energy Research and Social Science* (Vol. 90). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102677>