

KEBIJAKAN SUBSIDI BAGI PENGEMBANGAN GAS BUMI DAN BATU BARA

SUBSIDY POLICY ON NATURAL GAS AND COAL DEVELOPMENT

Sahat Aditua Fandhitya Silalahi

Peneliti Ekonomi & Kebijakan Publik Pusat Pengkajian Pengolahan Data & Informasi
Sekretariat Jenderal DPR-RI, Gedung Nusantara I Lt 2,
Kompleks MPR DPR-RI, Senayan, Jakarta Pusat
Pos-el: sahat.silalahi@dpr.go.id

ABSTRACT

Indonesian government had developed a policy to diversify energy from other sources in order to reduce the dependency towards fossil fuel. However, subsidy on fossil fuel impedes the efforts. Therefore, the government needs to reallocate the subsidy in order to support the diversification. Indonesia still has vast amount of natural gas and coal resources and they have opportunities to replace fossil fuel as the main energy. This paper aims to study the opportunities to implement subsidy policy in developing those two energy sources. The study uses descriptive-qualitative approach and uses secondary data from literature, journal, internet and other secondary sources. The study finds that there is an opportunity to implement subsidy for revitalizing the city gas program. This program should be able to replace liquefied petroleum gas. The government can also implement subsidy in order to accelerate the coal liquefaction development.

Keywords: *Fossil fuel, subsidy, natural gas, coal*

ABSTRAK

Pemerintah melalui Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional telah menetapkan program diversifikasi energi dalam rangka melepas ketergantungan pada minyak bumi. Akan tetapi, subsidi terhadap bahan bakar minyak (BBM) telah menghambat upaya ini. Oleh karena itu, pemerintah perlu merealokasi beban subsidi ini untuk mendukung pengembangan sumber energi baru, di mana gas bumi dan batu bara memiliki potensi besar. Kajian ini bertujuan untuk mengkaji permasalahan dan peluang untuk mengimplementasikan kebijakan subsidi untuk memperluas penggunaan kedua sumber energi tersebut. Penulis menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif dengan sumber data berasal dari buku, jurnal, internet, dan sumber data sekunder lainnya. Dari hasil kajian ditemukan bahwa pemerintah dapat mengimplementasikan subsidi dalam rangka merevitalisasi program gas kota. Program ini diharapkan dapat mengganti keberadaan *liquefied petroleum gas* (LPG). Pemerintah juga dapat memberikan subsidi untuk mempercepat pengembangan batu bara cair.

Kata kunci: Bahan bakar minyak, subsidi, gas bumi, batu bara

PENDAHULUAN

Minyak bumi masih menjadi sumber energi utama di Indonesia. Tercatat pada tahun 2009 Indonesia mengonsumsi energi final sebesar 948 juta Setara Barel Minyak (SBM).¹ Dari jumlah itu, sebanyak 359, 8 juta SBM atau sebesar 37, 9% merupakan

energi yang berasal dari minyak bumi.¹ Sumber energi utama lain seperti gas bumi dan batu bara berturut-turut memberikan kontribusi sebesar 12% dan 9%.¹ Sementara itu, sumber energi terbarukan seperti panas bumi, tenaga surya, dan energi nabati secara total hanya menyumbang kontribusi di bawah 10%.¹

Ketergantungan pada sumber energi minyak bumi merupakan isu penting yang harus memperoleh perhatian dari pemerintah mengingat cadangan minyak bumi Indonesia semakin menipis. Ketahanan energi menjadi penting, mengingat tanpa pasokan energi yang memadai, mustahil roda perekonomian dapat berjalan. Sebuah penelitian mengungkapkan bahwa cadangan minyak bumi di Indonesia tinggal 8,2 miliar barel dan diperkirakan akan habis pada tahun 2033 dengan angka produksi 350 juta barel per tahun.²

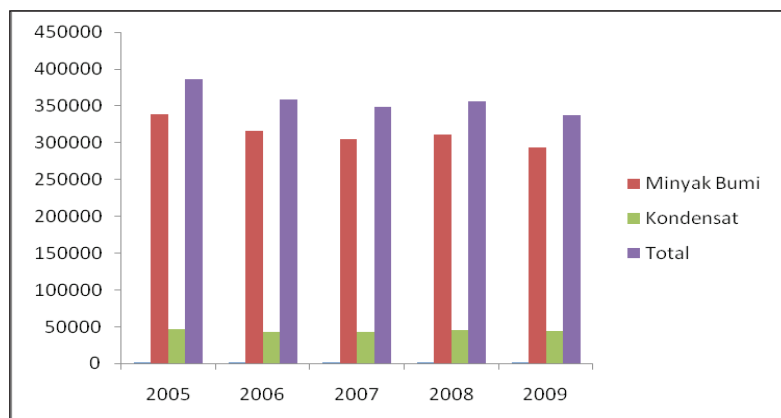
Isu kelangkaan minyak bumi juga didukung fakta bahwa produksi minyak bumi Indonesia semakin turun. Hal ini disebabkan oleh produksi dari sumur tua yang semakin berkurang, sedangkan laju penemuan sumur baru belum dapat mengompensasi laju penurunan. Tercatat pada tahun 2005, angka produksi minyak bumi dan kondensat masih di angka 385 juta barel. Angka ini terus menurun dan menjadi hanya 337 juta barel pada tahun 2009.⁴ Kecenderungan angka produksi ini dapat dilihat pada Gambar 1.

Hal penting dalam usaha melepaskan ketergantungan pada minyak bumi adalah melakukan diversifikasi penggunaan energi. Dalam rangka mendukung diversifikasi energi, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden No 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional yang memuat target bauran energi nasional (*energy mix*) pada tahun 2025. Target bauran energi bertujuan untuk mendorong pemakaian energi final yang berasal dari sumber energi lain. Sumber energi yang akan memegang kontribusi penting adalah gas bumi dan batu bara dengan target kontribusi peng-

gunaan sebesar 30% dan 33%.³ Target kontribusi kedua sumber energi ini didasari oleh besarnya cadangan yang masih dimiliki Indonesia. Tercatat sumber gas bumi masih dapat digunakan hingga 59 tahun ke depan dengan kondisi cadangan terbukti saat ini.⁵ Indonesia juga masih memiliki cadangan batu bara sebesar 120 miliar ton dan dapat digunakan hingga 100 tahun.⁶

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa Indonesia memiliki potensi untuk melepaskan ketergantungan dari minyak bumi. Akan tetapi, pemanfaatan potensi ini tampak belum maksimal. Salah satu indikatornya adalah semakin meningkatnya konsumsi energi minyak bumi dengan laju di atas pertumbuhan konsumsi sumber energi non-minyak bumi. Tercatat dalam rentang waktu sembilan tahun angka konsumsi minyak bumi meningkat sebesar 31,1% dari 328,7 juta SBM pada tahun 2000 menjadi 359,8 juta SBM pada tahun 2009.¹

Sementara di sisi lain, penggunaan gas bumi hanya tercatat naik 26 % pada periode yang sama, yaitu sebesar 87,2 juta SBM pada tahun 2000 menjadi 118,4 juta SBM pada tahun 2009.¹ Penggunaan batu bara memang mengalami kenaikan yang signifikan, dari 36 juta SBM pada tahun 2000 menjadi 82,6 juta SBM pada tahun 2009.¹ Akan tetapi, kebijakan penggunaan batu bara sangat diutamakan hanya untuk sektor industri.⁷ Hal ini membuat konsumsi batu bara secara nasional belum mampu mengurangi ketergantungan pada minyak bumi.



Gambar 1. Produksi Minyak Bumi dan Kondensat Minyak Bumi (ribuan barel)⁴

Salah satu permasalahan utama yang menghambat pengembangan energi non minyak bumi adalah murahnya harga bahan bakar minyak (BBM) akibat subsidi pemerintah. Tercatat sepanjang tahun 2010 realisasi subsidi BBM sebesar 82,3 triliun rupiah dari pagu sebesar 88,9 triliun rupiah.⁸ Pagu subsidi ini bertambah pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2011, yaitu sebesar 117 triliun rupiah.⁸

BBM merupakan produk turunan minyak bumi yang keberadaannya semakin langka sehingga keberadaan subsidi tentu tidak memiliki nilai strategis dalam rangka membangun ketahanan energi. Dalam hal ini tentunya perlu dijabarkan lagi risiko dari subsidi BBM sehingga semakin jelas alasan untuk merealokasi beban subsidi tersebut kepada pengembangan sumber energi lain terutama gas bumi dan batu bara. Hal penting yang perlu diingat adalah setiap sumber energi memiliki permasalahan dan potensi tersendiri sehingga pemberian subsidi harus disesuaikan dengan kondisi setiap sumber energi. Tulisan ini akan mengkaji dua pokok permasalahan, yaitu (1) risiko pemberian subsidi bagi BBM, dan (2) potensi kebijakan subsidi bagi pengembangan sumber energi gas bumi dan batu bara.

Tulisan ini bertujuan untuk (1) mengidentifikasi risiko pemberian subsidi BBM dan (2) mengkaji potensi kebijakan subsidi bagi pengembangan gas bumi dan batu bara.

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan menjelaskan risiko pemberian subsidi bagi BBM sekaligus mengidentifikasi kesempatan melakukan realokasi subsidi tersebut bagi pengembangan sumber energi gas bumi dan batu bara. Data yang digunakan adalah data sekunder yang berasal dari literatur, jurnal, surat kabar, internet, dan sumber informasi lainnya. Data kemudian diinterpretasi dan dianalisis untuk menentukan kebijakan subsidi yang sesuai untuk setiap sumber energi.

Pengertian kebijakan publik menurut Thomas R Dye⁹ adalah “Segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan”. Sementara menurut David Easton definisi kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat secara keseluruhan berupa rumusan keputusan pemerintah yang

menjadi pedoman guna mengatasi masalah di masyarakat.¹⁰

Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi kesalahan tertentu, melaksanakan kegiatan tertentu, dan untuk mencapai tujuan tertentu yang dilaksanakan oleh instansi yang memiliki wewenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara.¹¹ Hal ini memberikan implikasi bahwa keputusan tersebut diambil dalam kerangka birokrasi dan memiliki dampak luas di masyarakat karena dikemas dalam kerangka kebijakan publik. Dalam konteks administrasi negara secara formal, keputusan tersebut lazimnya dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Theodore Lowi¹² mengungkapkan bahwa masalah publik dapat dibedakan menjadi masalah prosedural dan aplikasi. Masalah prosedural berkaitan dengan bagaimana pemerintah mengorganisasikan proses pengambilan keputusan, sedangkan masalah aplikasi berkaitan dengan bagaimana keputusan dijalankan oleh instansi yang berwenang terhadap kelompok masyarakat yang dituju.

Dalam kerangka kebijakan publik, Suparmoko menjelaskan bahwa subsidi (atau dalam hal ini disebut *money transfer*) adalah salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang bertujuan menambah pendapatan riil pihak penerima. Subsidi juga dapat diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah tingkat pendapatan riil apabila konsumen mengonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang lebih rendah. Subsidi dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu subsidi dalam bentuk uang (*cash transfer*) dan subsidi dalam bentuk barang atau subsidi *innatura*.¹³

Subsidi dalam bentuk uang diberikan pemerintah kepada konsumen sebagai tambahan penghasilan atau kepada produsen untuk dapat menurunkan harga barang yang diproduksinya.¹³ Contoh dari subsidi jenis ini adalah program Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang diberikan pemerintah sebagai kompensasi dari pengurangan subsidi BBM. Pemberian subsidi kepada konsumen memberikan tambahan kebebasan dalam pembelanjaan. Secara umum pemberian subsidi ke konsumen memberikan beban anggaran yang lebih rendah dibandingkan memberikan

subsidi ke produsen.¹³ Akan tetapi, pemberian subsidi konsumen yang tidak disertai pengawasan dalam penggunaannya sering kali menyebabkan ketidakefektifan program subsidi. Di sisi lain, pemberian subsidi kepada produsen cenderung memiliki tingkat keefektifan yang lebih tinggi karena subsidi diberikan kepada barang yang dibeli konsumen.¹³ Akan tetapi, sering kali terjadi konflik antara produsen dan pemerintah dalam hal besaran subsidi. Produsen sering merasa bahwa nilai subsidi yang diberikan pemerintah terlalu rendah atau mereka lebih memilih jenis insentif lain.

Subsidi dalam bentuk barang adalah subsidi yang dikaitkan dengan jenis barang tertentu. Dalam hal ini pemerintah menyediakan suatu jenis barang dengan jumlah tertentu kepada konsumen tanpa dipungut bayaran atau dengan harga di bawah harga pasar. Contoh dari subsidi jenis ini adalah program pemberian raskin (beras untuk golongan masyarakat kurang mampu). Secara umum, subsidi dalam bentuk barang cenderung memiliki tingkat efektivitas lebih tinggi daripada subsidi dalam bentuk uang.¹⁴ Akan tetapi, pemerintah harus memperhatikan penggunaan barang tersebut agar tidak disalahgunakan oleh penerima subsidi.

Kebijakan pemberian subsidi biasanya dikaitkan dengan barang dan jasa yang memiliki eksternalitas positif.¹⁵ Eksternalitas positif terjadi bila aktivitas produsen dalam memproduksi barang/jasa memberikan dampak yang menguntungkan bagi masyarakat.¹⁵ Eksternalitas positif juga dapat berarti *economic spillover*. Sebagai contoh adalah semakin berkembangnya perangkat seluler telah membuka pasar bagi penyedia aksesoris dan *software* aplikasi. Tujuan pemberian subsidi pada industri jenis ini adalah mengakselerasi *output* dan menambah jumlah sumber daya yang dialokasikan.¹⁵ *Output* dan sumber daya tersebut sering juga dikaitkan dengan urgensi program pemerintah terhadap permasalahan yang dihadapi masyarakat, misalnya pendidikan dan penanggulangan kemiskinan.

Spencer dan Amos berargumen bahwa di sisi lain subsidi dapat memberikan efek negatif, di antaranya adalah:¹⁶

1. Subsidi menciptakan alokasi sumber daya yang tidak efisien. Di sisi konsumen, karena

membayar barang dan jasa pada harga yang lebih rendah daripada harga pasar, maka ada kecenderungan konsumen tidak hemat dalam mengonsumsi barang yang disubsidi. Sementara itu di sisi produsen, karena biaya produksi lebih rendah maka terjadi pemborosan dalam penggunaan sumber daya untuk memproduksi barang yang disubsidi.⁹ Pemborosan sumber daya di sisi produsen terutama terjadi pada barang yang memang merupakan kebutuhan pokok dan dibutuhkan oleh masyarakat luas.

2. Subsidi menyebabkan distorsi harga, dalam arti terdapat perbedaan harga yang signifikan pada barang dengan kualitas dan spesifikasi sejenis.⁹ Hal ini dapat terjadi apabila pemerintah kurang mengawasi penggunaan subsidi sehingga terjadi perdagangan barang subsidi di pasar sekunder. Distorsi harga juga dapat terjadi apabila pemerintah menerapkan besaran subsidi yang berbeda pada tiap daerah sehingga terjadi perdagangan lintas daerah dalam rangka mencari keuntungan akibat selisih harga jual.

Ekonom Faisal Basri dalam bukunya menambahkan bahwa subsidi yang tidak transparan dan tidak *well targeted* akan mengakibatkan:¹⁷

1. Subsidi besar yang digunakan untuk program populis cenderung menciptakan distorsi baru berskala massal dalam perekonomian.
2. Subsidi menciptakan suatu inefisiensi.
3. Subsidi tidak dinikmati oleh mereka yang berhak memperolehnya.

Dari berbagai pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemberian subsidi sebenarnya adalah kebijakan yang dapat dibenarkan dalam rangka memacu pertumbuhan ekonomi masyarakat. Hal utama yang perlu mendapat perhatian pemerintah dalam melaksanakan program subsidi adalah dampak yang ditimbulkan dari pemberian subsidi. Apabila dampak pemberian subsidi akan lebih besar beban subsidi itu sendiri (dalam hal ini subsidi akan memacu *economic spill over*), maka pemberian subsidi dapat dibenarkan. Tentu saja pemerintah berkewajiban untuk melakukan pengawasan di dalam pemberian subsidi tersebut agar tepat sasaran.

PEMBAHASAN

Risiko Subsidi BBM

Seperti telah disebutkan di bagian pendahuluan, usaha diversifikasi energi sedikit banyak terhambat oleh murahnya harga BBM akibat subsidi. Banyak pendapat pro dan kontra mengenai keberadaan subsidi BBM. Pendapat pro menyatakan bahwa subsidi BBM masih diperlukan untuk menghindari kegagalan pasar sekaligus menjaga daya beli masyarakat. Di sisi lain, pendapat kontra menyatakan bahwa subsidi BBM hanya menambah beban anggaran pemerintah sekaligus kontraproduktif terhadap upaya akselerasi pembangunan ekonomi. Data perkembangan realisasi subsidi BBM, volume BBM subsidi, dan persentase nilai subsidi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dapat dilihat pada Tabel 1.

Berbicara mengenai subsidi BBM kita tidak dapat mengesampingkan fakta bahwa sejak tahun 2008 Indonesia telah menjadi negara *net importer* minyak bumi. Pada tahun tersebut Indonesia mengimpor minyak bumi sebesar 154 juta barel dan hanya mengekspor sebesar 117 juta barel. Dari jumlah tersebut sebanyak 40–45% dari volume impor minyak bumi tersebut berbentuk BBM.¹ Hal ini membawa implikasi kepada beban subsidi BBM yang berfluktuatif karena minyak bumi merupakan komoditas internasional. Dengan menjadi *net importir*, berarti Indonesia juga menghadapi risiko resesi perekonomian global. Seperti dapat dilihat pada Tabel 1, nilai subsidi BBM sempat mengalami penurunan pada tahun 2006, akan tetapi kembali melonjak pada tahun 2007 dan 2008. Krisis perekonomian global pada tahun tersebut memberikan dampak terhadap pelemahan nilai tukar rupiah sehingga semakin

menambah beban subsidi. Tingginya nilai subsidi BBM juga dipengaruhi oleh lonjakan harga minyak mentah dunia yang sempat mencapai harga US \$ 147 per barel.

Di sisi lain pemerintah berhasil menekan nilai persentase subsidi BBM terhadap PDB pada interval tahun 2005 hingga 2009. Hal ini menunjukkan bahwa peranan subsidi BBM terhadap pertumbuhan ekonomi dalam negeri semakin berkurang. Namun, pemerintah masih perlu mewaspadaai risiko kenaikan harga minyak mentah terhadap kegiatan perekonomian dalam negeri. Risiko ini dapat dilihat dari nilai persentase subsidi terhadap PDB yang pada tahun 2008 melonjak 0,9% dibandingkan tahun sebelumnya.

Selain risiko internasional, pemerintah juga menghadapi ancaman kenaikan beban subsidi karena konsumsi BBM dalam negeri. Risiko yang mudah terlihat adalah konsumsi BBM bersubsidi oleh kendaraan bermotor. Saat ini angka pertumbuhan kendaraan bermotor di kota-kota besar di Indonesia mencapai 15% per tahun.²⁸ Karena harga BBM murah, masyarakat terbiasa berperilaku boros dalam konsumsi bahan bakar. Hal ini tentu saja menghambat kesadaran masyarakat untuk melakukan penghematan dan mendukung usaha pemerintah dalam diversifikasi energi.

Sebenarnya subsidi BBM tidak menjadi masalah apabila dinikmati oleh golongan yang berhak menerimanya. Akan tetapi, seperti kita ketahui subsidi tersebut melekat pada tiap volume BBM yang dikonsumsi. Hal ini memberi implikasi tiap orang yang membeli BBM akan ikut menikmati subsidi tersebut tanpa memedulikan golongan ekonomi, padahal beban subsidi dalam APBN ikut ditanggung oleh masyarakat golongan

Tabel 1. Realisasi Subsidi BBM

Tahun	Realisasi Subsidi (triliun rupiah)	Realisasi Volume (ribu kilo liter)	% Subsidi BBM Terhadap PDB
2005	96	59,747	3.4
2006	64	37,455	1.9
2007	84	38,665	2.1
2008	139	38,989	3.0
2009	58	36,854	1.1

Sumber : Kementerian Keuangan, Nota Keuangan dan RAPBN 2010.

ekonomi lemah. Beban subsidi yang tidak tepat sasaran ini seharusnya dapat direalokasikan untuk pembangunan yang lebih produktif, seperti memperbaiki infrastruktur jalan, pendidikan, kesehatan, dan mengembangkan sumber energi baru.

Kebijakan Subsidi bagi Pengembangan Gas Bumi

Gas bumi merupakan sumber energi alternatif terdekat dengan minyak bumi. Hal ini dikarenakan cadangan gas bumi yang masih melimpah dan sifat pembakarannya yang mirip dengan minyak bumi. Sebagian besar cadangan gas bumi Indonesia terletak di luar Pulau Jawa, yaitu di Kepulauan Natuna sebanyak 52,14 *trillion cubic feet* (TCF), Kalimantan Timur sebanyak 21,78 TCF, Sumatera Selatan 17,74 TCF dan Papua 23,71 TCF. Sementara itu, total produksi gas bumi Indonesia pada tahun 2009 sebesar 8.302 *Million Metric Square Cubic Feet Day* (MMSCFD). Dengan mempertimbangkan jumlah cadangan gas bumi dan tingkat produksi, maka dari perhitungan rasio cadangan terhadap produksi (*reserve to production*), gas bumi Indonesia diperkirakan masih dapat digunakan hingga 59 tahun ke depan.¹⁸

Gas bumi juga memiliki potensi pengguna yang lebih luas apabila dibandingkan dengan batu bara. Gas bumi sangat memungkinkan digunakan oleh seluruh sektor pengguna energi, yaitu industri, transportasi, rumah tangga, dan komersial. Salah satu faktor penyebab luasnya pengguna potensial gas bumi adalah rendahnya kadar polutan yang dihasilkan dari pembakaran gas bumi sehingga lebih ramah lingkungan. Kadar polutan tersebut bahkan lebih rendah daripada polutan hasil pembakaran minyak bumi. Walaupun potensi penggunaannya sangat besar, hingga saat ini lebih dari 99% energi gas bumi masih dikonsumsi oleh sektor industri.¹

Kesempatan paling besar untuk meningkatkan konsumsi gas bumi adalah dari sektor rumah tangga. Kesempatan yang dapat diambil pemerintah adalah merevitalisasi program gas kota yang bertujuan untuk mengalihkan konsumsi elpiji. Pemerintah melaksanakan program gas kota sejak tahun 2000 dengan menunjuk Perusahaan Gas Negara (PGN) sebagai pelaksana sekaligus penanggung jawab distribusi gas. Program

gas kota tersebut dilaksanakan dengan tujuan memenuhi kebutuhan bahan bakar rumah tangga, khususnya di daerah yang dekat dengan lokasi produksi gas bumi. Ketersediaan infrastruktur perpipaan dapat memudahkan dalam pelaksanaan program ini. Potensi lainnya adalah penghematan beban subsidi APBN yang diperkirakan mencapai 1 triliun rupiah.¹⁹

Secara umum perkembangan program gas kota menunjukkan hasil positif, terutama pada kota-kota yang berlokasi di daerah penghasil gas bumi seperti Balikpapan, Bontang, dan Prabumulih. Dari segi jumlah volume yang disalurkan dan jumlah pelanggan juga terdapat kenaikan yang signifikan. Sejak tahun 2000 hingga tahun 2006 terdapat peningkatan jumlah volume gas disalurkan dari 1,921 m³ menjadi 3,385 m³ atau sebesar 76,2 %. Pada periode yang sama juga terdapat peningkatan signifikan dari segi jumlah pelanggan dari 44,638 Kepala Keluarga (KK) menjadi 77,079 KK atau sebesar 72,7 %.¹⁹

Program gas kota menghadapi kendala yang menghambat perkembangannya pada periode 2006–2008. Praktis tidak ada penambahan volume gas disalurkan maupun pelanggan baru pada periode tersebut. Kendala utama yang terjadi adalah tingginya biaya investasi yang harus dikeluarkan konsumen. Biaya instalasi yang dikenakan konsumen kepada untuk pemakaian gas kota adalah sekitar 1 juta rupiah per rumah tangga.²⁰

Sebenarnya tingginya biaya instalasi tersebut dapat dikompensasi dalam jangka panjang melalui penghematan yang berasal dari pemakaian gas kota. Rata-rata pengguna gas kota mengeluarkan biaya operasional sebesar Rp30 ribu—Rp40 ribu perbulan.²¹ Biaya tersebut lebih murah dibandingkan dengan pemakaian elpiji, yang menurut salah satu survei menyebutkan bahwa rata-rata satu rumah tangga menghabiskan Rp60 ribu rupiah perbulan untuk membeli elpiji.²¹ Lebih rendahnya harga penggunaan gas kota dibandingkan elpiji terutama disebabkan oleh proses pengolahannya yang lebih sederhana.

Melihat potensi dari pengembangan gas kota, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk memberikan subsidi dalam rangka membantu konsumen. Pemerintah dapat memberikan subsidi tersebut kepada perusahaan operator gas kota

untuk menekan biaya operasional. Melalui subsidi ini, perusahaan dapat mengalihkan penghematan dari biaya operasional untuk menekan biaya instalasi yang harus dikeluarkan konsumen. Pemerintah juga harus mengawasi pelaksanaan program subsidi gas kota. Melihat dari biaya operasional gas kota yang lebih rendah daripada elpiji, program ini seharusnya menyasar rumah tangga golongan ekonomi lemah. Pemerintah dapat bekerja sama dengan pemerintah daerah dalam rangka mendata rumah tangga yang layak memperoleh program subsidi tersebut.

Seiring dengan meningkatnya konsumen gas kota, tentunya pengusaha akan menikmati penurunan biaya operasional dikarenakan skala ekonomis yang terus bertambah. Kebijakan subsidi dapat dicabut apabila perusahaan yang beroperasi dalam satu daerah telah menikmati penghematan akibat skala ekonomis. Selanjutnya subsidi dapat dialihkan ke daerah lain dalam rangka penetrasi konsumen baru gas kota.

Kebijakan Subsidi bagi Pengembangan Batu bara

Cadangan batu bara Indonesia diperkirakan sebesar 93,4 miliar ton. Potensi yang besar tersebut sebagian besar tersebar di kawasan hutan nasional seluas 138 juta hektare. Daerah penghasil utama batu bara di antaranya adalah Sumatra Barat, Sumatra Selatan, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, sebagian besar Sulawesi, dan Papua.²²

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, sektor industri merupakan pengguna terbesar batu bara. Usaha perluasan konsumsi batu bara terutama menghadapi permasalahan lingkungan karena tingginya kadar polutan yang dihasilkan dari proses pembakaran. Salah satu upaya yang dapat ditempuh pemerintah adalah mengkonversi menjadi batu bara cair (proses likuifaksi batu bara).²³ Proses likuifaksi adalah proses pencairan batu bara dengan bantuan panas dan penambahan zat kimia untuk menghasilkan berbagai macam bahan bakar cair, seperti bensin, solar, dan minyak tanah. Selama proses pencairan, banyak zat-zat pengotor terutama karbon yang ikut hilang. Sebagai hasil dari pengurangan karbon adalah rendahnya polutan dari produk hasil likuifaksi.

Proses likuifaksi batu bara sangat potensial untuk dilakukan di Indonesia, karena sekitar 86% dari cadangan batu bara Indonesia tergolong dalam batu bara kualitas rendah dan medium.²³ Batu bara jenis ini dihargai rendah di pasar internasional sehingga tidak ekonomis apabila langsung dijual. Proses likuifaksi sendiri akan meningkatkan kualitas hasil pembakaran batu bara yang dapat mengefisienkan biaya bahan bakar terutama apabila digunakan oleh sektor industri.²⁴

Dalam rangka mendorong investasi untuk pabrik likuifaksi batu bara, pemerintah telah menjanjikan berbagai macam insentif, di antaranya adalah penurunan jumlah royalti yang harus dibayarkan kepada pemerintah.²⁵ Akan tetapi, tampaknya insentif tersebut belum mampu menarik minat investor untuk mengembangkan proses likuifaksi batu bara. Sebagai contoh, perusahaan batu bara raksasa PT Bumi Resources, Tbk mengurungkan niatnya untuk berinvestasi di proses ini.

Hambatan investasi ini terutama bersumber dari kepentingan integrasi vertikal oleh perusahaan. Apabila perusahaan mendirikan pabrik likuifaksi batu bara secara independen, maka dikhawatirkan hasil produksi tidak akan cukup untuk menutup nilai investasi (perlu diingat bahwa pasar batu bara hasil likuifaksi belum terbangun di Indonesia sehingga mendatangkan risiko produk tidak terserap oleh konsumen, sementara di sisi lain nilai investasi pabrik likuifaksi batu bara tergolong tinggi karena kompleksitas prosesnya).²⁶ Integrasi vertikal antara usaha penambangan dengan likuifaksi batu bara memang merupakan pilihan yang menarik karena pengusaha dapat mengkonsolidasikan berbagai macam biaya di antaranya adalah biaya produksi dan transportasi.

Kalangan pengusaha memandang usaha integrasi vertikal tersebut terhambat oleh UU Mineral dan Batu Bara (Minerba) yang mengganti sistem kontrak pertambangan dengan sistem perizinan. Dengan sistem perizinan, pengusaha menghadapi risiko tidak diperpanjangnya izin pada sektor hulu integrasi, yaitu penambangan itu sendiri.²⁶ Hal inilah yang membuat secara umum, pemberlakuan UU Minerba mendapat respons negatif dari kalangan pengusaha. Akan tetapi, perlu diingat integrasi vertikal memiliki

risiko menimbulkan praktik monopoli yang di dalamnya terdapat praktik pengaturan harga yang dapat merugikan konsumen. Hal ini tentu kontraproduktif dengan kebijakan memperluas konsumsi batu bara cair.

Dihadapkan dengan situasi ini, kebijakan yang diambil pemerintah dapat dirumuskan menjadi 2 tahap, yaitu (1) Memberikan subsidi biaya produksi kepada produsen batu bara cair, dan (2) Memperluas konsumsi batu bara cair. Subsidi biaya produksi yang diberikan pemerintah seharusnya hanya bersifat sementara dan bertujuan untuk mengompensasi kerugian yang dialami pengusaha karena skala ekonomis yang belum tercapai. Apabila skala ekonomis telah tercapai diperkirakan biaya produksi batu bara hanya berkisar 23–29 dollar AS per barel, masih lebih kompetitif walaupun harga minyak mentah turun hingga level 30 dollar AS per barel.²⁷ Melihat pergerakan harga minyak mentah dunia saat ini, pemberian subsidi ini akan memberikan manfaat strategis.

Langkah kedua yang harus ditempuh pemerintah adalah memperluas pasar batu bara cair, khususnya untuk kalangan industri kecil pengguna solar. Tercatat industri kecil mengonsumsi rata-rata 50 ribu kiloliter solar per hari. Tentu saja apabila konsumen solar tersebut dapat dialihkan ke batu bara cair akan menurunkan konsumsi minyak bumi secara signifikan. Pemerintah tidak perlu melakukan subsidi terhadap harga beli, karena apabila skala ekonomis telah tercapai, diperkirakan harga beli batu bara cair akan lebih rendah 40% daripada harga solar industri yang sebesar Rp7.550 per liter dengan jumlah konsumsi yang sama.²⁷ Dari segi harga tentunya kalangan industri tidak akan keberatan asalkan pemerintah dapat menjamin pasokan batu bara cair secara kontinu.

KESIMPULAN DAN SARAN

Subsidi BBM memiliki risiko jangka panjang baik dari dalam maupun luar negeri. Risiko dari luar negeri terkait dengan posisi Indonesia sebagai *net importer* minyak bumi di mana beban subsidi pada APBN akan berfluktuasi mengikuti gejolak harga minyak mentah dunia. Risiko dari dalam negeri terutama terkait dengan pembentukan sikap mental dalam penggunaan energi akibat

murahnya harga. Hal ini tentu saja menghambat usaha penghematan dan diversifikasi energi.

Pemerintah dapat mengalihkan beban subsidi BBM tersebut ke dalam usaha diversifikasi energi. Gas bumi dan batu bara merupakan dua sumber energi utama sebagai pengganti minyak bumi. Kebijakan pemberian subsidi pada gas bumi dapat difokuskan pada subsidi gas kota untuk konsumen rumah tangga. Mekanismenya adalah pemberian subsidi kepada produsen gas kota dengan syarat menurunkan biaya instalasi yang membebani konsumen. Dengan subsidi ini, diharapkan jumlah rumah tangga pengguna gas kota akan semakin bertambah.

Masalah yang ada dalam usaha pengembangan produk batu bara cair adalah pasar yang belum terbentuk sehingga pengusaha enggan untuk berinvestasi. Pemerintah dapat mengambil kebijakan 2 tahap untuk mengatasinya. Kebijakan tahap pertama adalah pemberian subsidi biaya produksi kepada produsen batu bara cair yang bersifat sementara sampai skala ekonomis terbentuk. Kebijakan subsidi ini harus diikuti oleh perluasan konsumen batu bara cair terutama kepada industri pengguna solar. Usaha pengalihan solar ke batu bara cair tentunya tidak akan menghadapi masalah dikarenakan harga per liter batu bara cair yang lebih murah daripada solar.

Kajian ini telah memberikan gambaran besar tentang potensi subsidi bagi pengembangan sumber energi gas bumi dan batu bara. Untuk lebih mengoperasionalkan kebijakan subsidi diperlukan kajian yang lebih mendalam mengenai potensi penghematan APBN baik dari pengurangan subsidi BBM maupun dampak jangka panjang yang dapat terjadi setelah subsidi diberikan kepada pengembangan gas bumi dan batu bara. Selain itu perlu dirumuskan mekanisme subsidi yang dapat menjamin program tersebut dapat berjalan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. 2010. *Handbook of Energy & Economic Statistics of Indonesia*.
- ²Lampiran I Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2010 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2011 yang dipublikasikan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

- ³Peraturan Presiden No 5. Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional.
- ⁴Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. 2010. *Data Warehouse*. Pusat Data dan Informasi Energi dan Sumber Daya Mineral.
- ⁵Cadangan Gas Bumi Indonesia Masih 59 Tahun Lagi. 2010. (<http://www.inilah.com/news/read/ekonomi/2010/02/21/358472/cadangan-gas-bumi-Indonesia-masih-59-tahun-lagi/>, diakses 12 Oktober 2011).
- ⁶Saatnya Kuasai Sumber Energi. 2010. *Kompas*, 19 Februari :13.
- ⁷Saptadji, N. 2008. *Sumber Daya Panas Bumi*, Thesis tidak dipublikasikan, Fakultas Teknologi Industri. Bandung: Institut Teknologi Bandung.
- ⁸Rakhmanto, B. 2010. Realisasi Subsidi 2010 Membengkak Rp 12,8 Triliun. *Kontan*. 5 Januari: 2.
- ⁹Dye, T.R. 2011. *Understanding Public Policy*. NY: Longman Publishing. 434 hlm.
- ¹⁰Easton D. 1979. *Public Policy: Scope and Logic*. London: Prentice Hall Inc. 673 hlm.
- ¹¹Anderson, J.E. 2010. *Public Policy Making 7th ed*. US: Wodsworth Publisher. 592 hlm.
- ¹²Lovi, T.J. 1972. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*. 32 (4): 298–310.
- ¹³Suparmoko, M. 2003. *Kuangan Negara dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: BPFE. 237 hlm.
- ¹⁴Handoko, R. dan P Patriadi. 2005. Evaluasi Kebijakan Subsidi Non-BBM. *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan*. 9 (4): 72–91.
- ¹⁵Darba, D. 2001. *Eksternalitas dan Kebijakan Publik*. Desertasi tidak dipublikasikan. Program Pasca parjana. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- ¹⁶Spencer, H.M. and O. M. Amos, Jr. 1993. *Contemporary Economics 8th ed*. US: Wodsworth Publishers. 511 hlm.
- ¹⁷Basri, F. 2002. *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Penerbit Erlangga. 143 hlm.
- ¹⁸Silalahi, S. 2010. *Insentif dan Subsidi bagi Pengembangan Energi Non-Bahan Bakar Minyak*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal DPR-RI. 164 hlm.
- ¹⁹Jaringan Gas Kota Menghemat Anggaran Subsidi Rp 1 Triliun. 2010. (<http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/3241-menteri-esdm-program-jaringan-gas-kota-menghemat-anggaran-subsidi-rp-1-triliun.html>, diakses 11 Agustus 2011).
- ²⁰Gas Bumi yang Jauh Lebih Hemat. 2010. *Koran Jakarta*, 24 Mei.
- ²¹Gas Kota Terkendala Infrastruktur. 2011. (http://bisnis.vivanews.com/news/read/13532-gas_kota_terkendala_infrastruktur, diakses 16 Agustus 2011).
- ²²Potensi Batu Bara Indonesia Diperkirakan Masih 93,4 Miliar Ton. 2010. *Neraca*, 23 November.
- ²³Pasymi St, MT. *Potensi Batu bara Sebagai Bahan Bakar Alternatif*. 2010. (<http://industri10ezral-isfiani.blog.mercubuana.ac.id/page/4/>, diakses 23 September 2011).
- ²⁴PLTU Mulut Tambang Perlu Insentif. 2010. *Jawa Pos*. 2 Agustus.
- ²⁵UU Minerba Memperparah Ikim Usaha. 2010. *Bisnis Indonesia*. 10 April.
- ²⁶Baktu, E. 2005. Diversifikasi Produk BBM. *Makalah pada Seminar Ketahanan Energi Jawa Barat*. Bandung.
- ²⁷JGC Dirikan Pabrik Batu Bara Cair di Karawang. 2010. (http://waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=146060:jgc-dirikan-pabrik-batu-bara-cair-di-karawang&catid=18:bisnis&itemid=95, diakses 18 Oktober 2011).

