

BRIEFING SUBSIDI ENERGI INDONESIA

Sebuah kajian dwi-bulanan tentang kebijakan subsidi energi Indonesia dan pasar energi

September 2016

Sebagai bagian dari kerjanya di bidang kebijakan energi dan pembangunan berkelanjutan di Indonesia, the Global Subsidies Initiative (GSI) dari International Institute for Sustainable Development (IISD) menerbitkan briefing rutin tentang isu terkait subsidi energi. Untuk informasi lebih lanjut, hubungi Lucky Lontoh di lucky.lontoh@iisd.org.

Fokus

- Keseluruhan belanja subsidi untuk tahun depan diperkirakan akan relatif tetap stabil, yaitu di angka Rp94,355 miliar (USD6,99 miliar) pada 2016 dan Rp90,827 miliar (USD6,83 miliar) pada 2017.
- Usulan APBN 2017 memperkenalkan pos subsidi energi baru untuk energi baru dan terbarukan. Menurut pemerintah, subsidi ini dimaksudkan untuk mendukung pembangkit listrik energi terbarukan dan bahan bakar bioetanol.
- Pemerintah masih membahas kemungkinan menerapkan reformasi subsidi untuk listrik dan LPG. Pos subsidi ini diperkirakan akan memakan biaya sebesar Rp48,588 miliar (USD3,65 miliar) dan Rp31,984 miliar (USD2,40 miliar) pada 2017 mendatang.
- PT PLN dan produsen-produsen batubara Indonesia belum menyepakati harga batubara. Saat ini harga batubara untuk pembangkit listrik mulut tambang didasarkan pada biaya produksi dan margin keuntungan sebesar 15–25 persen. Namun menurut PT PLN, harga lebih baik dapat diperoleh dengan melakukan negosiasi harga secara langsung dengan pihak pembangkit listrik tanpa campur tangan dari pemerintah.

Negosiasi APBN

Pada 16 Agustus, negosiasi APBN tahunan untuk tahun fiskal 2017 dimulai. Sebagaimana biasanya, proses tersebut dibuka dengan pidato Presiden, yang menandai dimulainya presentasi resmi program pembangunan pemerintah dan usulan APBN untuk tahun fiskal berikutnya, setelah itu dilanjutkan dengan sejumlah diskusi antara lembaga-lembaga pemerintah terkait dengan DPR. Proses ini seyogyanya rampung pada akhir Oktober dengan disetujuinya APBN 2017.

Jauh sebelum pembicaraan mengenai APBN ini, pada Juli 2016 lalu Presiden Joko Widodo melakukan perombakan kabinet serta beberapa perubahan di sejumlah kementerian utama. Perombakan ini dipandang oleh banyak kalangan sebagai upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintah untuk melaksanakan sejumlah agenda politik prioritas seperti mengembalikan dana warga Indonesia di luar negeri ke dalam negeri melalui amnesti pajak, pembangunan infrastruktur, serta investasi untuk meningkatkan kapasitas pembangkit listrik.

Dalam kabinet baru tersebut, Sri Mulyani Indrawati, seorang teknokrat dengan reputasi dikenal luas yang juga mantan *Managing Director* Bank Dunia, kembali ditunjuk sebagai Menteri Keuangan, setelah sebelumnya telah memegang posisi yang sama sejak 2005 hingga 2010. Sri Mulyani menggantikan Bambang Brodjonegoro yang kini ditunjuk untuk memimpin Bappenas (Amindoni, 2016).

Presiden Jokowi juga menunjuk Archandra Tahar sebagai Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral untuk menggantikan Sudirman Said, namun penunjukan tersebut memicu kontroversi akibat status kewarganegaraan ganda Archandra yang diperolehnya pada tahun 2012 lalu yang dilarang perundang-undangan di Indonesia. Kontroversi tersebut membuat Presiden Jokowi mengeluarkan Archandra dari kabinet pada 15 Agustus. Setelahnya hingga saat ini Luhut Pandjaitan, Menteri Koordinator Bidang Kelautan, menjabat sebagai pelaksana tugas Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral hingga pengganti tetapnya ditunjuk (*"President discharges,"* 2016).



Prospek Makroekonomi dan Subsidi Energi

Menurut usulan APBN pemerintah, kondisi ekonomi pada 2017 diperkirakan akan stabil, dan rupiah diperkirakan akan sedikit menguat, sementara harga minyak mentah internasional meningkat.

Keseluruhan belanja subsidi diperkirakan akan relatif stabil di kisaran Rp94,355 miliar (USD6,99 miliar) pada 2016 dan Rp90,872 miliar (USD6,83 miliar) pada 2017. Pemerintah masih memusyawarahkan apakah akan menerapkan reformasi subsidi untuk listrik dan LPG. Pos subsidi tersebut diperkirakan akan memakan biaya sebesar Rp48,588 miliar (USD3,65 miliar) dan Rp31,984 miliar (USD2,40 miliar) pada 2017.

Usulan APBN tersebut juga memperkenalkan pos subsidi energi baru untuk energi baru dan terbarukan. Menurut pemerintah, subsidi ini dimaksudkan untuk mendukung pembangkit listrik energi terbarukan dan bahan bakar bioetanol. Meskipun alokasi anggaran yang diusulkan tidak besar, yaitu Rp1,3 miliar (USD0,1 miliar), parlemen menolak usulan tersebut (Pemerintah Indonesia, 2016). Selain itu, Said Abdullah, Wakil Ketua Badan Anggaran DPR, menyatakan bahwa pos subsidi energi juga akan mengalami pemotongan. Menurut Abdullah, subsidi LPG akan dibatasi pada angka Rp19,9 triliun (USD1,5 miliar), subsidi minyak tanah pada Rp2,1 triliun (USD0,16 miliar) subsidi diesel pada Rp8 triliun (USD0,6 miliar) dan subsidi listrik pada Rp44,98 triliun (USD3,38 miliar) (Katadata, 2016).

Elemen-elemen utama dari usulan APBN 2017 pemerintah disajikan pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Indikator makroekonomi dan subsidi energi dalam APBN

Indikator	2014 (Teraudit)	2015 (Teraudit)	2016 (Perubahan)	2017 (Usulan)
Inflasi (%)	8.36	3.35	4.00	4.00
Pertumbuhan (%)	5.06	4.79	5.20	5.30
Nilai Tukar (IDR/ 1 USD)	11,878	13,392	13,500	13,300
Tingkat Suku Bunga Bank Indonesia (%)	5.80	5.97	5.50	5.30
Produksi MinyakMentah (ribu/bl)	794.00	777.59	820.00	780.00
Produksi Gas Alam(mboepd)	1,224.00	1,195.40	1,150.00	1,150.00
Harga Minyak Mentah (USD/barel)	97.00	49.20	40.00	45.00
GDP (miliar)	USD 849.88 IDR 10,094,928	USD 861.77 IDR 11,540,800	N/A	N/A
Pendapatan Negara (miliar)	USD 130.53 IDR 1,550,490	USD 112.61 IDR 1,508,020	USD 132.31 IDR 1,786,200	USD 130.65 IDR 1,737,629
Belanja Negara (miliar)	USD 158.01 IDR 1,876,872	USD 152.22 IDR 2,038,500	USD 154.29 IDR 2,082,900	USD 155.67 IDR 2,070,465
Surplus/Defisit APBN (miliar)	USD -20.33 IDR -241,494	USD -39.61 IDR 2,038,539	USD -21.98 IDR 2,082,921	USD -25.03 IDR 2,070,490
Rasio Defisit Anggaran terhadap PDB (%)	2.40	2.58	2.35	2.41
Total Subsidi Bahan Bakar (miliar)	USD 20.20 IDR 239,994	USD 4.54 IDR 60,758	USD 3.24 IDR 43,686	USD 3.18 IDR 42,314
Bensin (miliar)	USD 9.17 IDR 108,957	USD 0.84 IDR 11,194		
Diesel (miliar)	USD 6.30 IDR 74,860	USD 1.53 IDR 20,484		
Minyak Tanah (miliar)	USD 0.61 IDR 7,200	USD 0.24 IDR 3,207		N/A
LPG (miliar)	USD 4.12 IDR 48,975	USD 1.93 IDR 25,872	N/A	USD 2.40 IDR 31,984
Total Subsidi Listrik (miliar)	USD 8.57 IDR 101,816	USD 4.36 IDR 58,332	USD 3.75 IDR 50,668	USD 3.65 IDR 48,558
Total Subsidi Energi (Bahan Bakar + Subsidi Listrik) (miliar)	USD 28.78 IDR 341,810	USD 8.89 IDR 119,091	USD 6.99 IDR 94,355	USD 6.83 IDR 90,872

Sumber: Pemerintah Indonesia, 2016.



Kabar Terbaru Mengenai Reformasi Subsidi Listrik

Dukungan Pemerintah Indonesia untuk sektor listrik telah menjadi subsidi energi yang paling besar yang dikeluarkan pemerintah setelah reformasi subsidi bahan bakar besar-besaran pada Januari 2015 lalu. Dalam 10 tahun terakhir, subsidi ini telah meningkat berkali lipat, dari Rp8,8 triliun (USD661 juta) pada 2005 menjadi Rp57,6 triliun (USD4,3 miliar) pada 2010, dan menjadi Rp101,82 triliun (USD7,6 miliar) pada 2014.¹ Kenaikan ini terutama disebabkan oleh tingginya harga minyak sejak 2009 hingga akhir 2014, selain melemahnya nilai tukar terhadap US dollar. Pada 2016, biaya subsidi listrik turun seiring menurunnya harga minyak dunia, namun tetap signifikan. APBN perubahan 2016 mengalokasikan Rp50,7 triliun (USD3,75 miliar) untuk subsidi listrik. Dalam RAPBN pemerintah untuk 2016, pos subsidi listrik berada di angka Rp90,9 triliun (USD3,65 miliar).

Harga listrik ditetapkan berdasarkan sistem tier yang kompleks yang membagi pelanggan ke dalam beberapa kategori (rumahan, usaha, industri, dsb.) yang kemudian dipilah lebih lanjut berdasarkan besarnya sambungan listrik atau total konsumsi bulanan. Kelas tarif R-1 PLN mencakup pelanggan rumah tangga yang didasarkan pada apakah sambungannya berukuran 450VA, 900VA, 1.300VA, atau 2.200VA. Rumah tangga dengan sambungan 450VA dan 900VA menerima listrik bersubsidi.

Secara umum disepakati bahwa tujuan subsidi listrik Indonesia adalah untuk membantu rumah tangga berpendapatan rendah dan rentan. Namun subsidi listrik terbukti tidak tepat sasaran, karena ternyata mayoritas orang yang menikmati subsidi tersebut adalah dari kalangan berkecukupan. Sebagai contoh, verifikasi yang baru dilakukan oleh TNP2K dan PT PLN menemukan bahwa jumlah pelanggan 900VA yang juga tercatat di dalam basis data TNP2K untuk rumah tangga miskin (Registri Terpadu, yang digunakan untuk menarget program-program bantuan sosial) hanya sebesar 3,9 juta rumah tangga. Temuan ini menunjukkan bahwa lebih dari 18 juta rumah tangga pada kategori 900VA tidak memenuhi kriteria untuk menerima bantuan sosial.

Oleh karenanya Pemerintah Indonesia telah memberikan sinyal mengenai rencana untuk mereformasi subsidi listrik, dan pelaksanaan reformasi tersebut sebenarnya telah dijadwalkan dua kali oleh pemerintah. Pada upaya pertama yang seharusnya dilakukan pada Januari 2016, rencana tersebut harus tertunda karena permintaan Presiden Joko Widodo untuk memberikan waktu kepada PT PLN dan TNP2K untuk mengharmonisasi basis data keduanya terkait rumah tangga miskin. Upaya kedua yang rencananya akan dilakukan pada bulan Juni atau Juli 2016 tidak disetujui DPR. Reformasi saat ini dijadwalkan untuk dilaksanakan pada awal 2017.

Rincian mengenai rencana reformasi subsidi listrik Indonesia masih belum diumumkan kepada publik, namun diperkirakan akan berfokus pada perbaikan akurasi pemberian subsidi untuk rumah tangga miskin. Reformasi diperkirakan akan berfokus pada kelas sambungan 450VA dan 900VA di mana 22,8 juta dan 22,3 juta pelanggan akan menerima listrik dengan diskon. Menurut buletin terakhir dari negosiasi APBN, reformasi listrik bertujuan untuk mengurangi jumlah penerima subsidi menjadi 19,1 juta pelanggan pada kelas 450VA dan 4,05 juta pelanggan pada kelas 900VA (Kontan, 2016; Pemerintah Indonesia, 2016a).

Berita Terbaru Terkait Batubara

Sebagaimana telah disebutkan dalam publikasi sebelumnya, rencana pemerintah untuk meningkatkan kapasitas listrik menjadi sebesar 35GW pada 2019 telah menghadapi tantangan sejak awal. Untuk mencapai target ini, pada 26 Agustus lalu, pelaksana tugas Menteri ESDM, Luhut Panjaitan, mengadakan pertemuan dengan direktur PT PLN, perwakilan dari APBI-ICMA, serta APLSI. Tujuan pertemuan ini adalah untuk membahas kemajuan rencana 35GW serta isu-isu terkait pasokan batubara dan partisipasi sektor swasta.

Pertemuan tersebut dimaksudkan untuk memediasi PT PLN dengan produsen batubara Indonesia yang masih belum mencapai kesepakatan mengenai harga batubara. Saat ini, harga batubara untuk pembangkit listrik mulut tambang didasarkan pada biaya produksi dan 15-25 persen margin keuntungan. Namun, PLN mengatakan dapat memperoleh harga yang lebih baik dengan menegosiasikan harga batubara secara langsung dengan pembangkit listrik tanpa intervensi pemerintah (Detik, 2016).

Perlu dipahami bahwa meskipun Harga Batubara Acuan (HBA) telah meningkat sejak Juni, tren tersebut diperkirakan hanya sementara, yang disebabkan produksi batubara Cina yang sedang turun lebih cepat dibandingkan permintaan. Hal ini menyebabkan kenaikan jumlah impor batubara Cina, yang akhirnya memicu kenaikan harga batubara internasional (Buckley, 2016).

Pada Juni 2016, HBA ditetapkan pada harga USD51,81 (Rp689,073) per ton, sementara pada Agustus 2016 ditetapkan pada harga USD58,37 (Rp776,321) per ton (Liputan6, 2016; Kementerian ESDM, 2016). Pada September 2016, HBA ditetapkan pada harga USD63,93 (Rp850,269) per ton (Kontan, 2016).

Pada 9 September, Direktur Jenderal Ketenagalistrikan, Jarman, menjelaskan bahwa konsumsi batubara domestik diperkirakan akan meningkat sejalan dengan kemajuan rencana 35GW tersebut. Menurut Jarman, konsumsi batubara domestik saat ini untuk pembangkit listrik berjumlah total 87,7 juta ton, namun diperkirakan akan mencapai 166,2 ton pada 2019 (Katadata, 2016).

¹ Untuk tujuan perbandingan, nilai tukar tetap sebesar Rp13.300 per USD digunakan pada bagian ini. Bagian lain dari laporan ini menggunakan nilai tukar resmi dari APBN. Lihat Tabel 1 untuk informasi lebih lanjut.



References

- Amindoni, A. (2016, July 27). Jokowi's new Cabinet announced. *The Jakarta Post*. Retrieved from <http://www.thejakartapost.com/news/2016/07/27/jokowis-new-cabinet-announced.html>
- Buckley, T. (2016). A false dawn for coal. *The Jakarta Post*. Retrieved from <http://www.thejakartapost.com/news/2016/09/06/a-false-dawn-coal.html>
- Detik. (2016, August 26). *Luhut Kumpulkan Dirut PLN, Produsen Listrik, dan Pengusaha Batu Bara*. Retrieved from <https://finance.detik.com/energi/3284693/luhut-kumpulkan-dirut-pln-produsen-listrik-dan-pengusaha-batu-bara>
- Government of Indonesia. (2016). *Fiscal Note and State Budget Proposal Fiscal Year 2017*.
- Katadata. (2016). *DPR Pangkas Dana Subsidi Listrik dan LPG Tahun Depan*. Retrieved from <http://katadata.co.id/berita/2016/09/21/banggar-dpr-potong-dana-subsidi-listrik-dan-lpg-usulan-pemerintah>
- Kontan. (2016). *Harga batubara melonjak, penambang bersorak*. Retrieved from <http://industri.kontan.co.id/news/harga-batubara-melonjak-penambang-bersorak>
- Liputan6. (2016, July 14). *Harga Batu Bara Acuan Juli Lebih Mahal dari Juni*. Retrieved from <http://bisnis.liputan6.com/read/2552281/harga-batu-bara-acuan-juli-lebih-mahal-dari-juni>
- Ministry of Energy and Mineral Resources. (2016, August 3). *Harga Batubara Acuan Agustus 2016 Naik 10% Jadi USD 58,37*. Retrieved from <http://www.esdm.go.id/berita/batubara/44-batubara/8629-harga-batubara-acuan-agustus-2016-naik-10-jadi-usd-5837.html>
- President discharges energy minister Archandra Tahar. (2016, August 15). *Antara News*. Retrieved from <http://www.antaranews.com/en/news/106251/president-discharges-energy-minister-archandra-tahar>

**©2016 The International Institute for Sustainable Development
Published by the International Institute for Sustainable Development.**

The International Institute for Sustainable Development (IISD) is one of the world's leading centres of research and innovation. The Institute provides practical solutions to the growing challenges and opportunities of integrating environmental and social priorities with economic development. We report on international negotiations and share knowledge gained through collaborative projects, resulting in more rigorous research, stronger global networks, and better engagement among researchers, citizens, businesses and policy-makers.

IISD is registered as a charitable organization in Canada and has 501(c)(3) status in the United States. IISD receives core operating support from the Government of Canada, provided through the International Development Research Centre (IDRC) and from the Province of Manitoba. The Institute receives project funding from numerous governments inside and outside Canada, United Nations agencies, foundations, the private sector, and individuals.

Global Subsidies Initiative (GSI)

GSI is an initiative of the International Institute for Sustainable Development (IISD). GSI is headquartered in Geneva, Switzerland and works with partners located around the world. Its principal funders have included the governments of Denmark, the Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden and the United Kingdom.

IISD Head Office

111 Lombard Avenue, Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

Tel: +1 (204) 958-7700

Website: www.iisd.org

Twitter: @IISD_news

GSI

International Environment House 2
9 chemin de Balaxert, 1219 Châtelaine
Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 917-8683

Website: www.iisd.org/gsi

Twitter: @globalsubsidies

