

UCAPAN TERIMA KASIH

Global Subsidies Initiative (GSI) dari International Institute for Sustainable Development (IISD) mengucapkan terima kasih kepada para peneliti berikut, yang telah memberikan masukan-masukan berharga untuk laporan ini dalam bentuk catatan arahan (*briefing note*) tentang Malaysia, Filipina, Thailand dan Vietnam:

- Dr. Khalid Hamid, Malaysian Institute for Economic Research (MIER)
- Dr. Nimfa Mendoza and Shanti Aubren T. Prado, Centre for the Advancement of Trade Integration and Facilitation (CATIF)
- Dr. Kannika Thampanishvong and Ms. Prinyarat Laengcharoen, Thailand Development Research Institute (TDRI)
- Koos Neefjes, Michaela Prokop, Pham Thi lien Phuong dan seluruh Policy Advisory Team, United Nations Development Programme (UNDP) Viet Nam

Draft awal dari publikasi ini telah dikaji oleh beragam pakar mengenai Asia Tenggara dan pakar subsidi energi. GSI secara khusus mengucapkan terima kasih kepada para peserta dalam forum yang diselenggarakan pada bulan November 2012 tentang subsidi bahan bakar fosil di Asia Tenggara, yang memberikan masukan berharga terhadap struktur dan substansi dari dokumen ini. GSI juga mengucapkan terima kasih kepada para pengkaji (*peerreviewer*) berikut, yang telah menyediakan waktunya untuk memberikan komentar tentang draft dan berbagai sub-komponennya.

- Andrew Bassi, Knowledge Srl and Extraordinary Associate Professor at Stellenbosch University
- Alex Chandra dan Lucky Lontoh, Trade Knowledge Network (TKN) Southeast Asia
- David Coady, Expenditure Policy Division at the Fiscal Affairs Department (FAD) of the International Monetary Fund (IMF)
- Jacqueline Cottrell, Green Budget Europe (GBE)
- Moustapha Doukoure, ex-Budget Office of the Federation of Nigeria
- Franz Gerner, World Bank Vietnam Office
- Mark Essex, Facility for Oil Sector Transparency in Nigeria (FOSTER)
- Mark Hashimoto, Ministry of Business, Innovation & Employment, New Zealand
- Faya Hayati, World Bank Indonesia Office
- Dr. Veerapat Kiatfuengfoo, Petroleum and Business Group of the Energy Planning and Policy Office (EPPO), Thailand
- Joy Kim dan Anja von Moltke, United Nations Environment Programme (UNEP)
- Masami Kojima, World Bank
- Doug Koplou, Earth Track
- Trevor Morgan, Menecon Consulting
- Koos Neefjes dan Michaela Prokop, UNDP Viet Nam
- Xunpeng Shi, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia
- Ronald Steenblik, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
- Armin Wagner, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
- Phyllis Yoshida, U.S. Department of Energy (DoE) and Energy Working Group (EWG) for the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)

Masukan dari para pengkaji sangat bermanfaat dalam meningkatkan kualitas dari publikasi ini. Setiap kesalahan dalam publikasi ini adalah tanggung jawab para penulis.

Akhir kata, upaya ini tidak akan dapat dilaksanakan tanpa dukungan luar biasa dari United Kingdom Foreign and Commonwealth Office's Prosperity Fund, Switzerland's State Secretariat for Economic Affairs (SECO), Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), dan Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD). Pandangan-pandangan yang termuat dalam laporan ini belum tentu mewakili pandangan dari para pemberi dana sebagaimana tersebut di atas dan tidak dapat dianggap sebagai pandangan dari mereka.

RINGKASAN EKSEKUTIF: PANDUAN REFORMASI SUBSIDI BAHAN BAKAR FOSIL

Tujuan dari Panduan ini

Tidak ada strategi tunggal (satu strategi untuk semua masalah) untuk reformasi subsidi bahan bakar fosil- namun demikian, terdapat sejumlah tahap perencanaan yang bersifat generik, seiring dengan banyaknya isu-isu serupa, tantangan serta solusi-solusi yang potensial. Tujuan dari panduan ini adalah memberikan masukan kepada negara-negara terkait dengan proses dari perumusan strategi reformasi yang efektif yang akan memenuhi objek sasaran dan situasi masing-masing. Panduan ini ditujukan kepada para pembuat kebijakan yang berkomitmen dalam melakukan reformasi namun masih menjajaki mengenai bagaimana cara yang tepat untuk melakukannya. Panduan ini dirancang dengan relevansi khusus bagi para pembuat kebijakan di Asia Tenggara, namun demikian banyak bagian dari panduan ini yang dapat diterapkan di wilayah manapun. Cakupannya mencakup seluruh subsidi yang mengurangi harga bahan bakar fosil untuk konsumen, dengan fokus khusus pada produk-produk minyak bumi. Panduan ini tidak mencakup panduan tentang subsidi jenis energi lainnya (seperti listrik terbarukan, biofuel atau tenaga nuklir) atau bagi produsen bahan bakar fosil. Untuk meneliti isu-isu ini secara lebih lanjut, silakan kunjungi situs GSI: www.iisd.org/gsi.

Pesan Inti

Dalam mengkaji pengalaman internasional terkait dengan reformasi subsidi dari bahan bakar fosil, terdapat satu pesan terpenting dari pesan yang lainnya: bersiaplah. Sekilas mungkin pesan ini terlihat jelas. Namun seringkali banyak negara melaksanakan reformasi oleh karena adanya suatu krisis atau peluang yang terjadi secara tiba-tiba, dan pada akhirnya melupakan koordinasi internal dan penelitian serta dukungan dari luar yang jika dilakukan akan menghasilkan perubahan yang lebih efektif dan menentukan. Persiapan merupakan hal yang esensial.

Subsidi bahan bakar fosil biasanya merupakan masalah jangka panjang dan struktural, sehingga diperlukan pula solusi yang bersifat struktural. Banyak negara memformulasikan rencana efektif untuk mengurangi sebuah subsidi, namun mengabaikan masalah yang lebih luas. Mengapa subsidi bahan bakar fosil itu ada, dan bagaimana subsidi tersebut dapat dihapus secara permanen? Reformasi dapat dianggap sebagai salah satu cara dalam sebuah transisi yang lebih besar dari sistem ekonomi dan bantuan sosial yang mendasar dan tidak efektif, ke sistem yang lebih strategis, tepat sasaran, dan progresif. Jika reformasi tidak dijalankan dengan mempertimbangkan konteks yang lebih komprehensif ini, subsidi nantinya dapat kembali terulang, yang mana didorong oleh kekuatan yang sama yang menyebabkan awal mulanya terjadinya subsidi.

Politik mempengaruhi. Hambatan terbesar dalam reformasi dalam sebagian besar negara adalah hambatan politis, sehingga membangun dukungan politis menjadi sangat penting. Hal ini termasuk upaya-upaya dalam meningkatkan kredibilitas dan kepercayaan terhadap pemerintah. Terdapat strategi-strategi yang dapat membantu agar reformasi dapat dipahami dan diterima oleh masyarakat umum, dan di saat yang sama memungkinkan para pejabat pemerintah tetap bersikap netral secara politik. Kepemimpinan yang kuat dari kepala pemerintahan dan para menteri seringkali sangat dibutuhkan dalam hal ini.

Artikulasikan sasaran yang positif. Jangan jadikan reformasi sebagai *tujuan*. Masyarakat tidak tertarik dengan ide-ide ekonomi yang “garing” seperti reformasi subsidi bahan bakar fosil. Masyarakat ingin mencapai sesuatu yang dapat memperbaiki kehidupan mereka dengan cara yang kasat mata dan bermakna. Reformasi harus menjadi *cara* yang digunakan untuk mencapai perbaikan sosial dan ekonomi yang konkret. Perbaikan-perbaikan ini dapat diartikulasikan dan ditargetkan secara jelas melalui suatu rencana reformasi.

Pemerintah di banyak negara telah mengembangkan banyak *good practices* dalam mempersiapkan reformasi subsidi bahan bakar fosil, namun seringkali tidak menyadari inovasi satu sama lain. Panduan ini menyatukan berbagai pengalaman tersebut. Panduan ini menjelaskan langkah-langkah yang dapat diambil dalam melakukan sebuah reformasi, serta mengidentifikasi *good practices* terkait tiga elemen kunci yang harus menjadi bagian dari rencana reformasi, yaitu:

- **Memperbaiki harga:** bagaimana cara mengubah sistem penetapan harga untuk bahan bakar fosil
- **Mengelola dampak:** memperkirakan efek reformasi dan menanggulangi dampak yang tidak diinginkan
- **Membangun dukungan:** organisasi internal dan konsultasi serta komunikasi eksternal

Langkah: Pendekatan Bertahap atau Pendekatan “Big Bang”?

Suatu strategi untuk menaikkan harga bahan bakar fosil bersubsidi seringkali dikategorikan ke dalam salah satu dari dua pendekatan: pendekatan bertahap atau pendekatan “big bang.” Arti dari masing-masing pendekatan tersebut tergantung bagaimana pendekatan tersebut didefinisikan. Ada dua cara utama untuk membuat reformasi bisa berada di titik antara langkah “bertahap” dengan “big bang” yang bersifat mendadak.

- Ukuran dan frekuensi kenaikan harga
- Proporsi konsumen yang tidak lagi berhak menerima subsidi

GSI merekomendasikan dilakukannya pendekatan bertahap bilamana memungkinkan. Keunggulan utama dari pendekatan ini adalah pendekatan ini memungkinkan pengadaptasian strategi berdasarkan hasil dari setiap tahap pengurangan subsidi. Namun, terdapat pro dan kontra untuk setiap pendekatan, dan GSI menyadari bahwa negara-negara dengan subsidi yang sangat besar atau yang memiliki oposisi keras tidak punya pilihan kecuali merencanakan reformasi besar-besaran. Ciri-ciri reformasi “bertahap” dan “big bang” – yang disajikan secara ringkas di Tabel ES1- harus dipertimbangkan dalam menentukan pendekatan yang sesuai pada suatu negara. Studi kasus menunjukkan bahwa suatu gerakan cepat untuk menetapkan harga berbasis pasar lebih berpeluang untuk berhasil jika didukung oleh transformasi politik dan ekonomi yang lebih luas.

Jika terdapat beberapa bahan bakar fosil yang disubsidi, GSI menyarankan reformasi dilakukan satu demi satu, dimulai dengan yang paling regresif. Bensin, misalnya, biasanya adalah yang terpenting bagi konsumen dengan pendapatan tinggi, yang dapat menanggung goncangan dari suatu “big bang.” Bahan bakar yang penting bagi rumah tangga dengan pendapatan rendah seperti minyak tanah atau bahan bakar yang turut membuat harga listrik rendah, seringkali harus dirubah secara lebih perlahan. Namun tidak disarankan untuk mengambil jeda yang terlalu lama antara reformasi satu bahan bakar ke bahan bakar lainnya. Diferensial harga yang besar justru dapat menyebabkan distorsi ekonomi baru dan merusak distorsi ekonomi yang telah ada.

Ada waktu-waktu yang baik untuk melakukan reformasi. Waktu terbaik untuk mengubah mekanisme subsidi biasanya adalah ketika harga bahan bakar fosil berbasis pasar sedang jatuh. Hal ini secara khusus relevan dalam pengimplementasian reformasi “big bang”, karena dalam kondisi demikian goncangan harga bisa diminimalkan. Selain itu, reformasi juga dapat efektif dilakukan ketika sedang ada “itikad baik” (*good will*) dalam situasi politik, seperti pasca-pemilu, atau pada periode musiman ketika biaya hidup sedang rendah.

TABEL ES1 | PERBANDINGAN PENDEKATAN “BIG BANG” DAN BERTAHAP DALAM MEREFORMASI HARGA ENERGI

Kriteria kinerja	Bertahap	“Big bang”
Makroekonomi		
Pengurangan biaya	Bertahap	Instan
Dampak pada inflasi & PDB	Rendah dengan setiap kenaikan harga, namun berisiko menciptakan ekspektasi inflasi jangka panjang (“inflasi terantisipasi”)	Tinggi, namun berjangka pendek.
Mikroekonomi dan sosial		
Dampak sosial negatif pada rumah tangga dan usaha	Rendah hingga menengah Mudah dikelola dengan mengadaptasi rencana reformasi. Rumah tangga dan usaha butuh waktu lebih lama untuk beradaptasi.	Tinggi. Kemungkinan kurang kapasitas untuk mengubah strategi reformasi dengan cepat. Rumah tangga dan usaha tidak ada waktu untuk beradaptasi.
Politik		
Menambah risiko ketidakstabilan politik	Rendah, namun memberi waktu kepada pihak penentang untuk mengumpulkan dukungan menentang reformasi.	Tinggi.
Penggunaan modal politik	Tinggi. Setiap kenaikan harga memerlukan modal politik. Meningkatkan risiko penundaan.	Menengah. Hanya satu harga naik, namun menyebabkan goncangan ekonomi besar.
Administratif		
Meningkatkan risiko buruknya strategi reformasi yang dibuat.	Rendah hingga menengah Dampak aktual dapat mempengaruhi rencana berikutnya.	Tinggi. Sulit memprediksi dampak goncangan ekonomi besar.
Meningkatkan risiko buruknya pelaksanaan.	Rendah. Memungkinkan dilakukannya penyesuaian strategi reformasi yang sedang berjalan.	Tinggi. Memerlukan proyeksi dampak dan persiapan yang sangat baik.
Pasar energi		
Pengurangan permintaan energi	Bertahap	Instan
Meningkatkan risiko penimbunan	Tinggi. Beragam jika jadwal kenaikan harga diketahui lebih awal.	Rendah. Beragam jika tanggal kenaikan harga diketahui lebih awal.

Elemen-Elemen Dasar: Penetapan Harga, Pengelolaan Dampak dan Pemberian Dukungan

1. Perbaiki Harga

Subsidi tidak mengurangi biaya energi, namun hanya memindahkannya kepada masyarakat dengan cara lain.

Terdapat pihak yang tetap menanggung biaya tersebut, hanya saja melalui pajak, pengeluaran yang hilang (*foregone expenditure*), pendapatan yang hilang (*foregone revenue*) atau kurangnya investasi pada infrastruktur energi. Ketidakefisienan subsidi sebenarnya justru meningkatkan beban biaya pada masyarakat. Hanya ada satu cara untuk benar-benar mengurangi harga energi fosil, yaitu dengan fokus pada prinsip-prinsip dasar penawaran dan permintaan.

Menaikkan harga dengan cara *ad hoc* tidak cukup. Penetapan harga energi fosil yang baik terdiri dari dua komponen:

1. harga berbasis pasar untuk bahan bakar fosil; dan
2. menciptakan dan menerapkan pasar energi fosil yang efektif dan efisien.

Mekanisme penetapan harga produk minyak bumi dapat beragam dan masuk ke dalam empat dimensi, yang diringkas dalam Tabel ES2. **GSI menyarankan bahwa mekanisme penetapan harga yang baik adalah yang: tidak mengandung subsidi, mencerminkan fluktuasi harga internasional secara total dan otomatis, benar-benar transparan, dan terimplementasikan dengan baik.**

TABEL ES2 | DIMENSI MEKANISME PENETAPAN HARGA PRODUK MINYAK BUMI

	<i>Good Practice</i>
1. Subsidi: sejauh mana subsidi mengurangi harga akhir bahan bakar fosil dengan memindahkan biaya ke pemerintah, perusahaan energi atau aktor lainnya	Tidak ada subsidi
2. Pembebanan (<i>pass-through</i>): sejauh mana fluktuasi penetapan harga domestik sejalan dengan perubahan harga internasional.	pembebanan total dan otomatis
3. Transparansi: sejauh mana komposisi dan regulasi harga energi terbuka dan transparan	Transparan total
4. Penegakan: sejauh mana penetapan harga di kehidupan nyata benar-benar mengikuti pengaturan penetapan energi yang diadopsi secara resmi	Penegakan penuh

Hanya sedikit negara yang berhasil mengubah harga berbasis pasar dalam semalam. Hal yang banyak terjadi adalah, sebagian besar transisi harus melalui satu atau beberapa kebijakan penetapan harga pertengahan dalam memuluskan fluktuasi harga. Hal ini membantu rumah tangga dan usaha dalam menyesuaikan diri terhadap volatilitas harga. Hal ini juga membantu memisahkan perubahan harga dengan pengambilan keputusan oleh pemerintah. Secara umum, suatu mekanisme penetapan harga otomatis berbasis formula dapat menjadi jembatan menuju penetapan harga yang berbasis pasar. Cara ini memungkinkan untuk dilakukannya transisi secara cepat menuju transparansi penuh dan suatu transisi yang terkendali menuju harga tanpa non-subsidi dan non-domestik yang mencerminkan fluktuasi harga internasional secara utuh. Sebaliknya, dana stabilisasi harga seringkali dikeluarkan secara berlebihan ketika harga sedang tinggi dan terlalu rendah (*undertaxing*) ketika harga sedang rendah – yang pada akhirnya justru menyebabkan subsidi bahan bakar fosil kembali muncul.

Negara harus melihat pilihan-pilihan dalam mengurangi harga yang terfokus pada prinsip-prinsip dasar penawaran dan permintaan energi. Salah satu bagian mendasar dari gambaran ini adalah promosi persaingan yang ketat di pasar dengan *level playing field*. Cara lain untuk mengurangi biaya energi dapat mencakup: peningkatan efisiensi saluran distribusi; pemberian insentif untuk eksplorasi dan eksploitasi sumber energi baru dan non-ekspor; mengurangi konsumsi energi yang sia-sia; pemasangan kapasitas produksi energi yang efisien dan kompetitif di dalam wilayah negara tersebut; dan penegakan aturan anti-kolusi yang lebih baik.

2. Pengelolaan Dampak

Peningkatan kesejahteraan ekonomi, sosial dan lingkungan adalah alasan utama reformasi, namun terlepas dari seluruh manfaat yang didapatkan, dalam skala luas terdapat pula dampak-dampak negatif yang tidak diharapkan. Kelompok miskin dan rentan akan mengalami kesulitan dalam menghadapi kenaikan biaya hidup dan menjalankan usaha mereka. Peningkatan harga diartikan sebagai peningkatan inflasi. Reformasi juga dapat mempengaruhi akses energi dan jenis energi yang digunakan masyarakat, dengan konsekuensi sosial dan lingkungan.

Langkah pertama dalam pengelolaan dampak adalah dengan memprediksi dampak itu sendiri. Dengan cara ini, konsekuensi yang tidak diharapkan dapat diidentifikasi dan upaya penanggulangan dapat dirancang. Penting untuk memperkirakan dampak langsung dan tidak langsung, khususnya mengingat dampak tidak langsung yang seringkali bersifat luas. Jika pemerintah memiliki sumber daya, waktu dan data yang baik, GSI menyarankan dilakukannya analisis komprehensif, termasuk analisis statis sederhana tentang dampak langsung, penilaian dampak tidak langsung dan induksi, serta analisis makroekonomi dinamis penuh yang memperkirakan umpan balik di ekonomi secara keseluruhan. Ketika sumber daya, waktu dan data terbatas, GSI menyarankan agar, setidaknya, dilakukan Penilaian Dampak Kemiskinan dan Sosial (yang sudah menjadi praktik baik) dan mengkaji literatur terkait reformasi di masa lalu dan masa mendatang. Secara umum, bauran antara metode kuantitatif dan kualitatif disarankan, mengingat model statistik saja tidak dapat menggambarkan seluruh dampaknya.

Apabila memungkinkan, libatkan para pemangku kepentingan dalam memberikan perkiraan dampak dan pemilihan upaya mitigasi. Hal ini memastikan bahwa rencana reformasi juga memperhatikan pengetahuan dari pemangku kepentingan dan mengakomodasi perhatian mereka akan isu-isu terkait. Cara ini juga dapat meningkatkan kesadaran dan menciptakan *buy-in* dari para pemangku kepentingan. Kemungkinan terdapat batasan-batasan praktis dalam pelibatan pemangku kepentingan pada negara-negara di mana reformasi bersifat kontroversial dan dapat memicu perpecahan.

Upaya mitigasi masuk ke dalam tiga kategori luas: bagaimana reformasi dilaksanakan, tanggapan terhadap dampak, dan upaya dalam menghadapi kenaikan harga. Upaya-upaya spesifik akan disebarakan melalui berbagai cara seiring berjalannya waktu. Akan diperlukan sejumlah bantuan sosial dan ekonomi untuk jangka pendek, dalam rangka menetralkan goncangan harga awal. Sementara bentuk bantuan lainnya dapat menjadi alternatif permanen bagi subsidi dan dilakukan secara terus-menerus. Kolaborasi dari upaya-upaya yang diadopsi biasanya akan mencerminkan kombinasi pertimbangan teknokrat, preferensi pemangku kepentingan dan apa yang secara politis memungkinkan. Silakan merujuk pada bagian akhir dari Ringkasan Eksekutif ini untuk melihat daftar dampak dan upaya penanggulangan yang sering dikaitkan dalam reformasi subsidi bahan bakar fosil.

BAGAN ES1 | JENIS-JENIS UPAYA PENANGGULANGAN DARI REFORMASI SUBSIDI BAHAN BAKAR FOSIL

BAGAIMANA SUBSIDI DIUBAH: BERTAHAP VS. "BIG BANG"

- Ukuran & frekuensi
- Menarget subsidi
- Mengatur urutan reformasi untuk berbagai bahan bakar
- Pengaturan waktu

MENANGGAPI DAMPAK: BANTUAN EKONOMI DAN SOSIAL

- Kebijakan anti-inflasi
- Bantuan tertarget kepada rumah tangga terdampak
- Bantuan tertarget kepada usaha terdampak
- Program-program akses energi

UPAYA MENGHADAPI KENAIKAN HARGA

- Mengurangi pajak & biaya sementara
- Kebijakan-kebijakan mendasar permintaan dan penawaran, mis. kompetisi, efisiensi distribusi, dsb.

Membangun kredibilitas dari pertimbangan-pertimbangan akan isu-isu terkait ke dalam rancangan upaya penanggulangan. Para pemangku kepentingan bisa jadi memandang rencana penanggulangan dengan skeptis, khususnya jika tingkat akuntabilitas dan transparansi dianggap rendah. Persiapan yang transparan dan pengenalan yang *preemptive* dari upaya penanggulangan – yaitu sebelum terjadinya kenaikan harga – dapat membangun kepercayaan.

Menonjolkan sisi positif. Pengelolaan dampak tidak perlu menjadi hal yang negatif. Begitu upaya penanggulangan telah dirancang, seharusnya dapat diperkirakan kembali mengenai dampak reformasi dan menunjukkan dengan jelas dan meyakinkan bagaimana reformasi tersebut merupakan kepentingan mayoritas masyarakat, dan tidak merugikan kalangan miskin dan rentan.

3. Membangun Dukungan

Membangun dukungan berarti menciptakan ruang politik yang memungkinkan dilakukannya reformasi.

Reformasi subsidi dapat berdampak luas dan karenanya memerlukan pendekatan yang melibatkan seluruh pemerintah. Berbagai portofolio, otoritas dan yurisdiksi pemerintah biasanya memiliki informasi yang relevan untuk reformasi dan berkepentingan sah dalam proses tersebut. Melibatkan badan-badan ini sejak awal akan meningkatkan kekuatan strategi reformasi dan memastikan pemerintah bicara dalam satu suara, walaupun dalam sisi internal dapat terjadi berbagai pandangan. Koordinasi internal merupakan langkah vital pertama.

Komunikator yang baik akan mendengarkan sebelum bicara. Rencana reformasi yang efektif didasarkan pada pemahaman tentang bagaimana pemangku kepentingan memahami reformasi dan apa saja pilihan yang tersedia dalam melakukan perubahan. **Ketika sumber daya dan sensitivitas politik memungkinkan, GSI meyakini bahwa *good practice* dalam hal ini adalah mengadakan konsultasi yang melibatkan dan menanggapi pemangku kepentingan secara langsung, termasuk melalui pertanyaan publik, *roadshow*, kelompok diskusi, dan lokakarya.** Meskipun padat sumber daya, hal ini akan membantu dalam membangun legitimasi rencana reformasi dan memastikan semua pemangku kepentingan terinformasi. **Alat-alat seperti penelitian survei dan forum berbasis web juga efektif, walaupun tidak mengandung banyak interaksi.** Ketika sumber daya rendah atau sensitivitas politik sedang tinggi, GSI menyarankan agar setidaknya pemerintah mengukur pandangan pemangku kepentingan dengan mengkaji literatur dan laporan media secara sistematis, serta berbicara dengan para pakar energi dan perwakilan pemangku kepentingan.

Komunikasi yang baik berfokus pada pesan yang sederhana dan beragam, yang ditargetkan untuk kelompok pemangku kepentingan yang spesifik. Penyampaian pesan dapat dilakukan dengan berbagai cara: apakah sebagai masalah atau peluang? Dalam banyak kasus, narasi perubahan dapat mengombinasikan keduanya. Pesan-pesan yang didapat dari studi kasus dari suatu negara diringkas pada Tabel ES3. Komunikasi harus menggunakan media yang dapat menjangkau target sasaran yang paling baik. Hal ini dapat mencakup pengumuman politik, radio, televisi, koran, *leaflet*, debat dan website. Pemerintah di beberapa negara menerapkan hari “tanpa subsidi” dan menyalurkan biaya subsidi tersebut di tingkat pengecer maupun pada tagihan energi.

TABEL ES3 | PESAN KOMUNIKASI NEGATIF DAN POSITIF TENTANG REFORMASI SUBSIDI BAHAN BAKAR FOSIL

Fungsi	Meningkatkan kesadaran tentang masalah subsidi	Menetralkan oposisi	Meningkatkan kesadaran tentang manfaat reformasi	Meningkatkan kesadaran tentang rencana reformasi
Contoh fokus pesan	Biaya, ketidakefisienan, perbandingan dengan negara lain, dampak pada kalangan miskin dan lingkungan.	Mengidentifikasi penyelundupan dan korupsi, menanggapi miskonsepsi.	Tabungan, bantuan yang menarget kalangan miskin, pengeluaran sosial lebih besar, standar hidup lebih baik.	Menjelaskan reformasi dan penanggulangan, menunjukkan relevansinya dengan kebutuhan pemangku kepentingan, menceritakan kisah sukses.

Upaya-upaya dalam membangun dukungan akan menjadi sangat efektif jika diintegrasikan ke dalam seluruh proses reformasi. Hal ini diartikan bahwa organisasi internal, konsultasi dan komunikasi bukan sesuatu yang terjadi di “akhir” perencanaan (lihat Bagian ES2 di bawah ini).

BAGAN ES2 | MODEL SIKLUS KEBIJAKAN YANG MENUNJUKKAN TITIK-TITIK STRATEGIS DALAM MEMBANGUN DUKUNGAN INTERNAL DAN EKSTERNAL



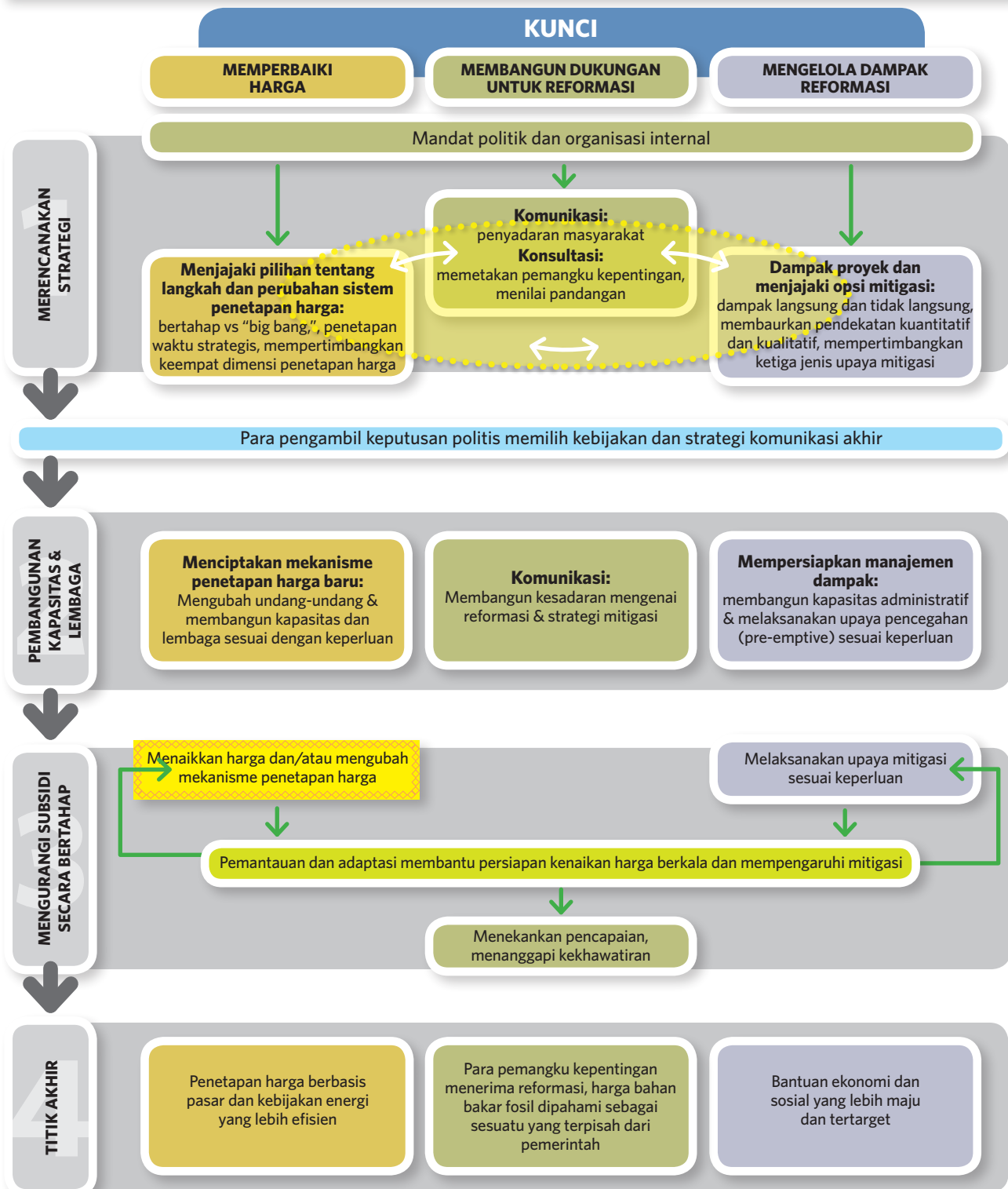
Gambaran Umum: Sebuah Pendekatan Menyeluruh terhadap Reformasi

Rencana reformasi subsidi bahan bakar fosil harus didekati secara menyeluruh (holistik) Panduan ini memberikan tiga elemen inti yang harus dijadikan bagian dari setiap rencana. Namun demikian, pada kenyataannya, setiap komponen tersebut tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, dan ketiganya harus dimasukkan ke dalam satu proses tunggal. Keterkaitan dari sebuah proses reformasi yang ideal ini diilustrasikan melalui diagram di bawah ini.

BAGAN ES3 | KETERKAITAN DARI SEBUAH PROSES REFORMASI YANG IDEAL

Waktu Pelaksanaan

- Perencanaan suatu strategi dapat dilakukan secara relatif cepat - Bab 1 & 2 mengidentifikasi alat-alat untuk fase perencanaan singkat.
- Jangka waktu akan bergantung pada kondisi negara. GSI menyarankan dilakukannya penghapusan bertahap bila memungkinkan.



Implikasi terhadap Kawasan Asia Tenggara

Negara-negara di kawasan Asia Tenggara sangat berpengalaman dalam hal pengurangan dan reformasi subsidi bahan bakar fosil, namun kebanyakan dari negara-negara ini masih berjuang dalam mencari solusi jangka panjang. Dialog kebijakan dan publikasi studi kasus akan membantu dalam mereplikasi keberhasilan dan berbagi pelajaran yang didapat.

Tantangan utama di setiap negara mencakup penanggulangan dampak negatif reformasi dan membangun dukungan untuk reformasi. Banyak negara tidak memiliki alternatif baik untuk subsidisasi dan khawatir mengenai bagaimana cara mengelola dampak inflasi atas kenaikan harga. Resistensi politis yang tinggi telah menyebabkan perencanaan terkait subsidi menjadi sesuatu yang secara politis amat sensitif, dari konsultasi yang cukup dengan kelompok terdampak hingga mendapatkan persetujuan untuk reformasi melalui proses parlemen. Penelitian teknis, kapasitas administratif yang lebih baik, serta komunikasi yang baik akan sangat membantu dalam meningkatkan peluang keberhasilan.

Kebutuhan setiap negara sangat berbeda, tergantung pada titik awal dan latar belakang kondisinya. Filipina misalnya, sedang menuju penetapan harga berbasis pasar, dengan satu-satunya intervensi harga yang dilakukan adalah pajak preferensial untuk beberapa produk minyak bumi dan sejumlah skema kompensasi tertarget yang ditujukan untuk sektor transportasi. Pemerintah Indonesia menerapkan harga bahan bakar secara rendah, sementara Thailand menetapkan plafon harga untuk produk minyak bumi. Malaysia telah membuat suatu rencana rasionalisasi subsidi yang komprehensif, namun karena sensitivitas politik, tidak berhasil meluncurkannya ke masyarakat dan membuat kebekuan harga bahan bakar sejak tahun 2010. Di Vietnam, subsidi bahan bakar harus diatasi di tengah upaya reformasi yang luas di sektor listrik dan BUMN.

Dengan persiapan yang baik, perubahan mungkin dilakukan, dan peluang baik akan muncul. Peluang-peluang ini bisa jadi merupakan faktor eksternal, seperti ketika harga minyak internasional jatuh atau meningkat secara tinggi yang cukup menyebabkan tekanan fiskal yang serius. Peluang juga bisa bersumber dari faktor internal, seperti tekanan atas kegagalan infrastruktur energi, itikad baik pasca pemilu, atau menipisnya cadangan energi nasional. Memiliki suatu peta perjalanan akan membantu membuat transisi yang lebih efektif dan menentukan dalam membuat penetapan harga bahan bakar fosil yang efektif, dengan upaya penanggulangan yang siap dijalankan dan kesadaran publik yang tinggi mengenai subsidi dan manfaat dari reformasi.

PEMIKIRAN DAN MASUKAN

Global Subsidies Initiative (GSI) dari International Institute for Sustainable Development (IISD) adalah sebuah inisiatif yang sepenuhnya independen dan berbasis penelitian yang terfokus pada bagaimana subsidi dapat menghambat atau mendukung pembangunan berkelanjutan. Melalui analisis teknis, dialog kebijakan dan komunikasi dengan para pemangku kebijakan, GSI bertujuan membawa perubahan transformatif dalam pelaksanaan reformasi subsidi.

Saran kebijakan dalam publikasi ini mencerminkan akumulasi pengetahuan yang dibangun oleh GSI selama lebih dari lima tahun melakukan penelitian tentang subsidi bahan bakar fosil. Sumber lainnya adalah dari diskusi-diskusi yang dilakukan dengan para pembuat kebijakan di Asia Tenggara dalam suatu forum IISD-GSI mengenai isu ini pada bulan November 2012:
<http://www.iisd.org/gsi/news/iisd-gsi-forum-south-east-asia>

Panduan ini dimaksudkan untuk menjadi dokumen berkelanjutan yang selalu diperbarui seiring dengan perkembangan program penelitian GSI. Pemikiran dan masukan sangat diharapkan dan dapat dikirimkan melalui alamat *e-mail* berikut: info@globalsubsidies.org

TABEL ES4 | DENGAN ASUMSI TIDAK ADA PENANGGULANGAN: DAMPAK NEGATIF DAN POSITIF YANG UMUM DALAM REFORMASI SUBSIDI

Fiskal		
Negatif		Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pengurangan pengeluaran, menciptakan “ruang fiskal” lebih luas ▪ Pengurangan utang ▪ Pendapatan BUMN energi meningkat
Makroekonomi		
Negatif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Goncangan jangka pendek terhadap PDB ▪ Inflasi meningkat dalam jangka pendek atau jangka menengah ▪ Kerentanan meningkat menjadi volatilitas 	...tapi → ...tapi → ...tapi →	Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tabungan fiskal ▪ Neraca perdagangan dan transaksi berjalan ▪ Pertumbuhan PDB lebih tinggi dalam jangka menengah ▪ Harga turun dalam jangka menengah ▪ Permintaan bahan bakar menurun
Tata kelola		
Negatif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Risiko praktik anti-persaingan dan kompetisi tidak cukup dalam pasar penetapan harga bahan bakar yang baru 		Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Meningkatnya keamanan energi: berkurangnya permintaan dan meningkatnya insentif untuk investasi ▪ Berkurangnya peluang untuk korupsi ▪ Berkurangnya insentif untuk penyelundupan bahan bakar
Sektor bisnis dan ekonomi		
Negatif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Berkurangnya daya saing internasional untuk sektor yang mengkonsumsi bahan bakar, mis.: <ul style="list-style-type: none"> - Pertanian dan perikanan - Industri padat energi - Jasa transportasi 		Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pasokan energi yang lebih stabil, karena: <ul style="list-style-type: none"> - Lapangan tanding adil (<i>Level playing field</i>) yang lebih banyak - Membaiknya keuangan perusahaan energi - Meningkatnya insentif untuk berinvestasi dalam produksi dan infrastruktur energi - Membaiknya insentif untuk efisiensi energi
Rumah tangga dan kesejahteraan sosial		
Negatif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dampak regresif keseluruhan, jika sebagian besar manfaat subsidi sebelumnya dinikmati kalangan miskin ▪ Menurunnya pendapatan rumah tangga ▪ Pengangguran di sektor-sektor usaha terdampak ▪ Meningkatnya kemiskinan ▪ Risiko berkurangnya akses energi 	...ATAU...	Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dampak progresif keseluruhan, jika sebagian besar manfaat subsidi dinikmati kalangan mampu
Lingkungan		
Negatif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Meningkatnya emisi gas rumah kaca, dengan asumsi bahan bakar diganti menjadi yang lebih polutif, walaupun efisiensi meningkat ▪ Meningkatnya polusi udara lokal, dengan asumsi bahan bakar diganti menjadi yang lebih polutif ▪ Meningkatnya tekanan terhadap sumber daya kehutanan, dengan asumsi bahan bakar diganti menjadi biomassa 	...ATAU... ...ATAU...	Positif <ul style="list-style-type: none"> ▪ Berkurangnya emisi gas rumah kaca, dengan asumsi bahan bakar diganti menjadi yang tidak terlalu polutif, dan efisiensi energi meningkat ▪ Berkurangnya polusi udara lokal, dengan asumsi bahan bakar diganti menjadi yang tidak terlalu polutif ▪ Meningkatnya penggunaan energi terbarukan karena telah menjadi lebih kompetitif

TABEL ES5 | UPAYA PENANGGULANGAN UMUM: MENGATASI DAMPAK REFORMASI YANG TIDAK DIHARAPKAN

Fiskal	
Mekanisme <ul style="list-style-type: none"> Mengarahkan kembali sebagian penghematan subsidi menjadi upaya yang dapat menanggulangi dampak 	Dampak yang diinginkan <ul style="list-style-type: none"> Bergantung pada fokus pengeluaran: lihat contoh di bawah ini.
Makroekonomi	
Mekanisme <ul style="list-style-type: none"> Pendekatan penghapusan bertahap Pendekatan reformasi “big bang” Pengurangan biaya dan pajak bahan bakar sementara Reformasi pada masa inflasi musiman rendah Mekanisme stabilisasi harga bahan bakar 	Dampak yang diinginkan <ul style="list-style-type: none"> Mengurangi PDB dan guncangan inflasi Guncangan tinggi namun mengurangi risiko inflasi terantisipasi Mengatasi kenaikan harga, menurunkan inflasi Meminimalkan tingkat inflasi absolut setelah reformasi Memuluskan volatilitas
Tata kelola	
Mekanisme <ul style="list-style-type: none"> Memperkenalkan atau memperkuat undang-undang persaingan usaha 	Dampak yang diinginkan <ul style="list-style-type: none"> Menggerakkan harga berbasis pasar, melarang penetapan harga kartel
Sektor bisnis dan ekonomi	
Mekanisme <ul style="list-style-type: none"> Penghapusan bertahap Melonggarkan kontrol harga lain (mis. pangan, angkutan) Kompensasi jangka pendek untuk sektor kunci Mendukung audit efisiensi energi Memperluas dan meningkatkan akses ke fasilitas kredit, pinjaman ringan, skema kredit mikro 	Dampak terkait <ul style="list-style-type: none"> Industri dapat beradaptasi, guncangan relatif kecil bagi sektor ekspor Mengizinkan produsen membebaskan kenaikan harga kepada konsumen Membantu menghadapi kenaikan harga, memberi waktu untuk beradaptasi Membantu menemukan peluang efisiensi energi Membantu usaha menyebarkan guncangan sepanjang periode tertentu atau mengeluarkan dana untuk investasi efisiensi energi
Rumah tangga dan kesejahteraan sosial	
Mekanisme <ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan anggaran lembaga atau dana dengan bidang terkait bantuan sosial dan akses energi Bantuan kesehatan dan pendidikan (mis. fasilitas dan program, pasokan, perbaikan akses) Program-program infrastruktur (mis. memperluas elektrifikasi, investasi dalam akses energi, pusat pemurnian air, distribusi air, membangun atau memperbaiki jalan, memperluas angkutan publik, dsb.) Transfer kesejahteraan: meningkatkan pendapatan tidak kena pajak, upah minimum, bantuan tunai (bersyarat & tanpa syarat), transfer <i>in-kind</i> (pangan, air, dsb.), menyubsidi beberapa barang yang penting secara sosial 	Dampak terkait <ul style="list-style-type: none"> Mengatasi dampak sosial dengan menggunakan kapasitas yang ada, dan meningkatkan mekanisme yang ada saat ini Biaya hidup yang lebih rendah; meningkatnya kesejahteraan terkait kesehatan serta prospek ekonomi dalam jangka menengah dan panjang Memperbaiki kesejahteraan dengan: i) meningkatkan akses dan mengurangi biaya barang atau jasa lainnya; ii) mendorong kesejahteraan ekonomi umum, terkait dengan infrastruktur; dan iii) menyediakan lapangan kerja terkait konstruksi. Mengurangi dampak biaya hidup dengan menambah pendapatan rumah tangga dengan bantuan tunai (langsung maupun tidak langsung) atau barang lainnya, atau dengan menurunkan biaya barang lainnya.
Lingkungan	
Mekanisme <ul style="list-style-type: none"> Berinvestasi dalam penegakan regulasi yang ada Program-program untuk mendorong kayu bakar berkelanjutan Investasi dalam teknologi dan penerapan energi bersih 	Dampak terkait <ul style="list-style-type: none"> Eksplorasi sumber daya alam yang berkelanjutan Produksi biomassa berkelanjutan Mengurangi atau mencegah dampak negatif perubahan energi

Sumber: berdasarkan kajian literatur tentang reformasi di 21 negara, termasuk GSI (2012); Aramide et al. (2012); Beaton & Lontoh (2010); Breisinger, Engelke & Ecker (2011); Burniaux, Chanteau, Dellink, Duval & Jamet (2009); Clements, Jung & Gupta (2003); Coady, Gillingham, Ossowski, Piotrowski, Tareq & Tyson (2010); Coady & Newhouse (2006b); El Said & Leigh (2006); Ellis (2010); del Granado, Coady & Gillingham (2012); Hassanzadeh (2012); International Monetary Fund (IMF) (2008); IMF (2012); Kojima (2009); Laan (2011); Mendoza (forthcoming); OECD (2011); de Oliveira (2010); Solanko (2011); Soni, Chatterjee & Bandyopadhyay (2012); Suwala (2010); Yusuf, Komarulzaman, Hermawan, Hartono & Sjahrir (2010).



GSI Global
Subsidies
Initiative

iisd International
Institute for
Sustainable
Development Institut
international du
développement
durable