

# **Harga Sebuah Kebijakan Bahan Bakar Fosil: Subsidi Pemerintah Indonesia di Sektor Hulu Minyak & Gas Bumi**

---

**OKTOBER 2010**

**OLEH:**

**PT. Q ENERGY SOUTH EAST ASIA  
David Braithwaite**

**PT. CAKRAMUSTIKA SWADAYA  
Soepraptono Soelaiman  
Gatot K Wiroyudo  
Herucokro Trimurdadi  
Sugiharto Soeleman  
Sutadi Pudjo Utomo  
Pri Agung Rakhmanto**

Diproduksi untuk Global Subsidies Initiative (GSI), program kerja International Institute for Sustainable Development (IISD), Jenewa, Switzerland

---



**GSI** Global  
Subsidies  
Initiative

[www.globalsubsidies.org](http://www.globalsubsidies.org)

**iisd**

International  
Institute for  
Sustainable  
Development

Institut  
international du  
développement  
durable

© 2010, International Institute for Sustainable Development

IISD berkontribusi untuk pembangunan berkelanjutan dengan memberikan rekomendasi kebijakan pada isu-isu seperti perdagangan internasional dan penanaman-modal, kebijakan ekonomi, perubahan iklim dan energi, pengukuran dan penilaian, pengaturan sumber daya alam, dan usaha mendorong peran teknologi komunikasi pada semua isu-isu di atas. Kami melaporkan perundingan-perundingan internasional yang relevan dan menyebarkan pengetahuan yang dihasilkan melalui kegiatan penelitian kolaborasi dengan lembaga-lembaga penelitian di negara-negara Selatan. Semua bentuk kegiatan ini tidak saja menghasilkan produk-produk penelitian yang lebih akurat dan tajam, tetapi juga peningkatan kapasitas di negara-negara berkembang, penguatan jaringan antara Utara dan Selatan, serta hubungan global yang baik di antara peneliti, praktisi, warga negara dan pembuat kebijakan.

Visi IISD adalah kehidupan yang lebih baik untuk semua pihak secara berkelanjutan; misinya adalah inovasi yang dapat mendorong masyarakat agar dapat hidup secara berkelanjutan. IISD terdaftar sebagai lembaga sosial di Kanada dan memiliki status 501 (c)(3) di Amerika Serikat. Kegiatan-kegiatan utama IISD mendapat dukungan dari pemerintah Kanada yang disalurkan melalui Canadian International Development Agency (CIDA), International Development Research Center (IDRC) dan Environment Canada, serta Provinsi Manitoba. Lembaga ini juga mendapatkan dukungan dana proyek dari banyak pihak, termasuk pemerintah Kanada dan pemerintah negara-negara lainnya, badan-badan Perserikatan Bangsa Bangsa, berbagai yayasan dan sektor swasta.

#### **International Institute for Sustainable Development**

Kantor Pusat  
161 Portage Avenue East, 6th Floor  
Winnipeg, Manitoba  
Canada R3B 0Y4  
Tel: +1 (204) 958-7700  
Fax: +1 (204) 958-7710  
Situs: [www.iisd.org](http://www.iisd.org)

#### **International Institute for Sustainable Development Global Subsidies Initiative**

International Environment House 2  
9 chemin de Balxert  
1219 Châtelaine  
Geneva, Switzerland  
Tel: +41 22 917-8373  
Fax: +41 22 917-8054  
Situs: [www.globalsubsidies.org](http://www.globalsubsidies.org)

Harga Sebuah Kebijakan Bahan Bakar Fosil: Subsidi Pemerintah Indonesia di  
Sektor Hulu Minyak & Gas Bumi

# Harga Sebuah Kebijakan Bahan Bakar Fosil: Subsidi Pemerintah Indonesia di Sektor Hulu Minyak & Gas Bumi

---

OKTOBER 2010

**OLEH:**  
**PT. Q ENERGY SOUTH EAST ASIA**  
**PT. CAKRAMUSTIKA SWADAYA**

Diproduksi untuk Global Subsidies Initiative (GSI), program kerja International Institute for Sustainable Development (IISD), Jenewa, Switzerland

## RINGKASAN EKSEKUTIF

Kajian ini bertujuan untuk mengidentifikasi, mengukur dan menilai dampak dari subsidi yang diberikan kepada produsen minyak dan gas untuk kegiatan hulu di Indonesia. Hal ini dilakukan sejalan dengan deklarasi yang dibuat pada pertemuan puncak G-20 pada September 2009, dimana Indonesia berpartisipasi: "kami berkomitmen untuk merasionalisasi dan menghapuskan dalam waktu menengah kedepan semua bentuk subsidi bahan bakar fosil yang tidak efisien yang menyebabkan pemborosan" (pemimpin G-20, 2009).

Hingga saat ini, hampir semua negara di dunia cenderung fokus untuk melakukan kajian mengenai subsidi pada sisi konsumen karena bentuk subsidi seperti ini lebih transparan dan mudah untuk dilacak dibandingkan dengan subsidi yang diberikan bagi pihak produsen. Kajian ini adalah salah satu pelopor yang memberikan fokus terhadap subsidi untuk produsen di negara berkembang.

Fokus kajian ini adalah kegiatan hulu di Indonesia, yang terdiri dari eksplorasi dan ekstraksi minyak dan gas bumi; kegiatan hilir yang terdiri dari penyulingan minyak mentah menjadi minyak jadi, penampungan dan penyimpanan minyak dan distribusi kepada pengguna.

Para peneliti dalam kajian ini mengidentifikasi 17 kegiatan dimana subsidi dapat berada. Kegiatan-kegiatan tersebut dikelompokkan menjadi empat jenis subsidi sesuai dengan apa yang telah diidentifikasi dalam Kesepakatan atas Subsidi dan Langkah-Langkah Aksi Pencegahan (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*) dalam kerangka Organisasi Perdagangan Dunia (WTO – *World Trade Organization*) (lihat bagian 1.1.1.). Keempat jenis subsidi tersebut termasuk:

- Transfer secara langsung dan tidak langsung dana atau kewajiban-kewajiban
  - Kesepakatan kerjasama Pertamina dibandingkan dengan standar kontrak kerja bagi hasil (PSC – *Production Sharing Contract*)
  - Pembaruan biaya operasi
  - Penelitian dan pengembangan untuk mendukung industri
  - Pemulihan dan rehabilitasi ladang minyak dan gas yang telah habis
  - Penanaman modal dalam bentuk pinjaman kredit
  - Dukungan keuangan perbankan
- Pendapatan negara terdahulu
  - Insentif pajak untuk impor barang dan jasa
- Penyediaan barang dan jasa di bawah harga pasar
  - Penerapan pembayaran kepada pemilik paten (*royalty*)
  - Pembagian saham
  - Rekonsiliasi akhir tahun *overlifting* dan *underlifting*
  - Akses ke wilayah baru
  - Akses ke PSC yang telah berakhir
  - Pembayaran bonus yang dilakukan oleh industri
  - Infrastruktur dan layanan pendukung yang disiapkan oleh pemerintah, akses istimewa terhadap tanah

- Dukungan pendapatan atau harga
  - Penyewaan PSC yang ada
  - Subsidi Kewajiban Pasar Minyak Dalam Negeri (DMO – *Domestic Market Obligation*) terhadap Pertamina
  - Subsidi DMO gas kepada pengguna gas

Setiap kegiatan-kegiatan ini dianalisa dan kemudian dikelompokan kembali dalam tiga bagian guna memfasilitasi pengertian yang lebih mendalam terhadap konklusi yang dibuat dalam kajian ini. Kelompok pertama mencakup kegiatan dimana subsidi berada dan dapat diperkirakan jumlahnya. Kelompok kedua meliputi kegiatan dimana subsidi diperkirakan ada, namun penelitian yang lebih mendalam perlu dilakukan guna memastikan keberadaan dan jumlah subsidi tersebut. Kelompok ketiga mencakup kegiatan dimana subsidi tidak ada sama-sekali. Kesimpulan-kesimpulan yang didapat dari kajian ini adalah sebagai berikut:

(1) Dimana subsidi ada dan telah diperkirakan

Subsidi	Perkiraan jumlah pada 2008
Penanaman modal dalam bentuk pinjaman	AS\$ 115 juta
Insentif pajak untuk impor barang dan jasa	AS\$ 130 juta
Kewajiban pasar minyak dalam negeri (subsidi dari industri ke penyulingan Pertamina)	AS\$ 1,554 juta
Total	AS\$ 1.799 milyar

(2) Dimana subsidi kemungkinan ada, tetapi perlu dikonfirmasi melalui penelitian lebih lanjut

- Perjanjian kerjasama pertama dibandingkan dengan standard PSC
- Penelitian dan pengembangan guna mendukung industri
- Dukungan keuangan dari bank
- Akses ke PSC yang telah berakhir
- Akses ke wilayah perhutanan
- Penerapan pembagian *royalty* dan saham dalam konteks internasional
- DMO Gas; subsidi untuk pemakai daripada produsen gas

(3) Dimana subsidi tidak ada

- Pemulihan dan rehabilitasi lahan minyak yang telah habis
- Rekonsiliasi akhir tahun *overlifting* dan *underlifting*
- Akses ke wilayah baru
- Menyewakan PSC yang ada
- Membayar bonus untuk industri

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, tujuan dari kajian ini adalah untuk mengidentifikasi produsen minyak dan gas. Sebuah temuan penting dari penelitian ini adalah subsidi ternyata ada pada industri hilir minyak dan gas yang hingga kini sebenarnya masih sulit diidentifikasi. Sejumlah pengguna gas dalam negeri mendapatkan keuntungan dari gas yang dibeli di Indonesia karena harganya jauh di bawah harga pasar internasional (DMO gas). Lebih dari itu, penyulingan Pertamina mendapat keuntungan dengan membeli minyak mentah melalui sistem DMO minyak, yang kebanyakan dijual kepada penyulingan Pertamina dengan pengurangan harga yang cukup besar. Sangat memungkinkan memang untuk memperkirakan besarnya subsidi yang dihasilkan oleh DMO minyak, tetapi penelitian lebih lanjut perlu dilakukan guna memperkirakan jumlah subsidi untuk DMO gas.

Setelah mengidentifikasi kegiatan-kegiatan dimana subsidi itu ada, para peneliti dalam kajian ini melakukan penilaian dampak langsung dari subsidi dan sejauh mana subsidi-subsidi tersebut mampu mencapai tujuan-tujuan kebijakannya. Kajian ini menemukan bahwa penanaman modal dalam bentuk pinjaman kredit dan insentif pajak untuk impor barang dan jasa secara positif memberikan kontribusi terhadap tujuan pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kegiatan eksplorasi dan, khususnya, mendorong penanaman modal dalam menemukan lahan minyak dan gas baru. Meskipun demikian, kajian ini tidak menemukan seefisien apakah subsidi-subsidi tersebut dalam mencapai tujuannya, atau apakah tujuan-tujuan pemerintah Indonesia mungkin dapat dicapai melalui cara-cara alternatif lainnya.