

# Refleksi

## Subsidi dalam Perekonomian Indonesia

Ahmad Erani Yustika

Subsidi pada hakikatnya merupakan instrumen fiskal yang bertujuan untuk memastikan terlaksanakannya peran negara dalam aktivitas ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Skema ini kian penting tatkala negara (pemerintah) telah mengurangi perannya secara signifikan dalam aktivitas ekonomi, sehingga pemerintah yang berposisi sebagai regulator layak mengeksekusi pemberian subsidi. Oleh karena itu, subsidi sebagai instrumen fiskal ini kadang kala juga disebut sebagai salah satu skema untuk mengurangi dampak kegagalan pasar (*market failure*). Dalam kerangka ini, subsidi pasti diperuntukkan bagi sektor ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Walaupun dalam implementasi di berbagai negara sektor-sektor ekonomi yang diberikan subsidi itu memiliki perbedaan, namun secara umum sektor ekonomi tersebut bagi pemerintah masing-masing merupakan sektor ekonomi yang paling penting. Bagi negara-negara maju, sektor pertanian merupakan salah satu sektor ekonomi utama yang mendapatkan subsidi. Pemilihan sektor ini bukan tanpa dasar, karena dibandingkan sektor ekonomi lainnya, sektor pertanian di negara-negara maju memiliki daya saing yang relatif kurang baik. Oleh karena itu, sebagai bagian integral untuk memproteksi serbuan produk pertanian asing sekaligus memastikan eksistensi sektor pertanian domestik, maka subsidi pertanian tersebut

diberikan. Dengan begitu, tampak bahwa subsidi pertanian selain sebagai salah satu strategi untuk melaksanakan perdagangan internasional juga lebih bermakna meningkatkan produktivitas masyarakat daripada memenuhi kebutuhan konsumsi semata.

Kenyataan ini tentu berbeda dengan realitas yang ada di negara berkembang, di mana mayoritas subsidi yang diberikan oleh pemerintah bukan untuk sektor pertanian. Di Indonesia sendiri, porsi terbesar atas subsidi diberikan dalam bentuk subsidi bahan bakar minyak (BBM). Dalam satu dekade terakhir, porsi subsidi BBM selalu lebih dari 50 persen terhadap total subsidi yang diberikan oleh pemerintah. Penumpukan subsidi BBM ini kian besar tatkala pada sisi penawaran terjadi penurunan *lifting* minyak domestik secara konsisten dalam sepuluh tahun terakhir dan di sisi permintaan terus naiknya pertumbuhan konsumsi BBM (terutama oleh kendaraan bermotor).

Lebih lanjut, data-data yang ada memberikan gambaran bahwa saat ini pertumbuhan kendaraan bermotor, terutama sepeda motor, sangat tinggi. Jauh di atas rata-rata pertumbuhan kendaraan satu dekade silam. Fakta yang demikian ini tidak dapat dilepaskan dari menjamurnya lembaga pembiayaan kendaraan bermotor sekaligus kurang ketatnya standar pemberian kredit, sehingga masyarakat dengan tingkat kemampuan membayar yang

tidak begitu tinggi dapat leluasa memperoleh kendaraan bermotor baru. Pada sisi yang lain, fakta tersebut akan menjadi salah satu pemicu penting terjadinya instabilitas keuangan.

Perilaku lembaga pembiayaan yang berafiliasi dengan sektor perbankan tersebut memang didasarkan atas pertimbangan rasional, di mana pembiayaan kendaraan bermotor yang merupakan kredit konsumsi memberikan imbal hasil yang lebih tinggi daripada pemberian kredit investasi atau modal kerja. Sebagai gambaran, selama 2007, rata-rata suku bunga kredit konsumsi dalam setahun sebesar 16,87 persen. Sedangkan rata-rata suku bunga untuk kredit investasi dan modal kerja hanya sebesar 13,93 persen dan 13,86 persen (Bank Indonesia, 2008). Perbedaan suku bunga ini menjadi insentif tersendiri bagi para pelaku ekonomi (baca: lembaga keuangan) dalam menyalurkan dana yang dimilikinya. Realitas ini memang wajar, karena secara teoritis pelaku ekonomi dalam menjalankan aktivitasnya selalu dipandu oleh insentif. Ketika wilayah tertentu memberikan nisbah ekonomi yang lebih besar daripada lokasi yang lain, maka di daerah tertentu itulah para pelaku ekonomi akan menjalankan aktivitasnya.

Beralaskan argumentasi tersebut, maka sebagai upaya integral menghemat pemakaian energi sekaligus supaya subsidi BBM dapat ditekan, maka harus terdapat regulasi moneter dari BI yang intinya bisa merestriksi lembaga pembiayaan dalam menyalurkan dananya, terutama terhadap kredit konsumsi kendaraan bermotor. Bila hal ini dapat dieksekusi, selain menyebabkan subsidi BBM tidak bertambah secara signifikan juga akan mengakibatkan dua hal penting, yakni (i) instabilitas keuangan (terutama kemungkinan membungunya NPLs, dapat tereduksi; dan (ii) meningkatkan kualitas pertumbuhan ekonomi.

Walaupun subsidi BBM ini termasuk dalam kategori subsidi konsumsi dan belum pasti

memberikan imbas positif terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat kelas bawah, namun bukan lantas pemberian subsidi BBM yang sangat besar ini tidak memiliki dasar yang kuat. Bagi pemerintah, setidaknya ada dua penyebab atas dieksekusinya subsidi BBM. *Pertama*, BBM merupakan komoditas utama yang memiliki dampak pengganda strategis bagi perekonomian nasional, sehingga ketika subsidi BBM dikurangi yang mengakibatkan kenaikan harga BBM, secara langsung dan tidak langsung pasti akan memberikan tekanan terhadap perekonomian nasional. Membentang dari sisi moneter (naiknya inflasi secara drastis), terjadinya ketidakstabilan pasar modal jangka pendek, meningkatnya angka kemiskinan dan pengangguran, tergerusnya iklim investasi, sampai dengan melambatnya pertumbuhan ekonomi. *Kedua*, selama sembilan tahun terakhir (sejak era demokrasi) BBM bukan lagi murni sebagai komoditas ekonomi, tetapi telah menjadi komoditas politik, sehingga ketika subsidi BBM dipangkas guna menyesuaikan dengan berbagai keadaan akan menyebabkan terjadinya instabilitas politik. Dalam jangka menengah, penurunan subsidi BBM tersebut juga pasti akan mereduksi modal politik rezim pemerintah yang sedang berkuasa untuk mempertahankan kekuasaan. Oleh karena itu, subsidi BBM walaupun sangat membebani APBN dan juga mengurangi hak warga negara kelas bawah tetap diberlakukan.

Lebih dari itu, kian besarnya subsidi yang dipatok dalam APBN Indonesia satu dekade terakhir mengilustrasikan bahwa subsidi semakin perlu diberlakukan ketika sistem ekonomi mulai sarat dengan mekanisme pasar. Seperti diketahui seiring dengan mulai mengakarnya sistem demokrasi politik di Indonesia, sistem ekonomi Indonesia mau diakui atau tidak telah banyak dipandu oleh mekanisme pasar. Sayangnya, sektor privat penggerak mekanisme pasar terbatas tersebut lebih banyak didominasi oleh asing dan pelaku besar domestik, sehingga

mekanisme tersebut berjalan sangat tidak sempurna. Oleh karena itu, dapat dipahami mengapa hasil yang kemudian muncul dari implementasi mekanisme pasar tersebut justru lebih banyak mendonasikan ketidakseimbangan kesejahteraan masyarakat. Tepat pada titik inilah, subsidi sebagai salah satu skema untuk mengurangi imbas kegagalan pasar menyeruak.

Tapi, skema subsidi yang diformulasikan di Indonesia bukan secara mutlak diperuntukkan bagi masyarakat kelas bawah, baik dalam bentuk subsidi yang dapat menstimulus peningkatan produktivitas masyarakat kelas bawah, desain subsidi yang bisa membentuk modal sosial dan akan berkontribusi besar dalam perekonomian nasional di masa mendatang, maupun memberikan jaminan sosial secara berkala kepada masyarakat yang sangat miskin. Oleh karena itu, secara keseluruhan implementasi subsidi di Indonesia dalam kerangka mengatasi dampak kegagalan pasar kurang memperlihatkan hasil yang maksimal.

\*\*\*\*\*

Lebih dari segalanya, selama Triwulan I 2008, harga minyak mentah internasional terus merangkak naik. Dalam perspektif lokal Indonesia, peningkatan itu mau tidak mau pasti memberikan tekanan kepada APBN 2008. Pasalnya, seperti diketahui bahwa neraca BBM Indonesia dalam beberapa tahun terakhir telah negatif. Walaupun pada arah yang lain defisit tersebut masih patut dipertanyakan lagi: apakah data *lifting* minyak yang disetorkan oleh para operator minyak kepada pemerintah memang telah sesuai dengan *lifting* sebenarnya atau belum. Namun, secara umum dengan memerhatikan fakta yang ada subsidi BBM yang telah dipatok dalam APBN 2008 pasti harus direvisi. Pada arah inilah, konsep subsidi di Indonesia layak ditinjau ulang. Tujuannya, pada satu sisi supaya tidak terjadi pembengkakan subsidi BBM secara

signifikan sekaligus menghadirkan defisit APBN yang besar, dan di sisi lain subsidi yang selama ini diterima oleh masyarakat kelas menengah atas dapat disubstitusikan kepada masyarakat kelas bawah.

Pada satu sisi, kesempatan tersebut memang merupakan waktu yang tepat untuk mengubah konsep subsidi di Indonesia. Tapi, pada sisi yang lain upaya tersebut pasti akan mendapatkan perlawanan dari berbagai pihak. Pasalnya, perubahan skema subsidi tersebut tidak dipandu secara murni oleh inisiatif meningkatkan kesejahteraan masyarakat tetapi lebih didorong oleh faktor kenaikan harga minyak mentah dunia. Bahkan dengan rentang waktu formulasi perubahan subsidi yang relatif pendek, di samping menyebabkan terjadinya penurunan kinerja makro ekonomi juga berpotensi besar mengakibatkan tidak tercapainya visi subsidi langsung itu.

Selain subsidi BBM, subsidi lain yang cukup menyita anggaran adalah subsidi listrik. Subsidi ini sepiantas memang layak diberikan, karena listrik merupakan salah satu infrastruktur yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Namun, ketika menguliti struktur subsidi listrik di Indonesia tampak sektor rumah tangga merupakan pihak yang harus membayar listrik dengan harga tertinggi untuk setiap Kwh yang dipakainya. Sedangkan sektor industri dan komersial yang dalam aktivitasnya bertujuan mendapatkan keuntungan justru memiliki kewajiban membayar yang lebih rendah. Hal ini menggambarkan bahwa konsep subsidi listrik di Indonesia kurang tepat, di mana bukan hanya berakibat pada meningkatnya biaya listrik oleh masyarakat tetapi juga menekan anggaran negara yang seharusnya dapat disubstitusikan untuk pembiayaan yang lebih produktif.

Terlepas dari polemik di atas, pemerintah akhirnya mengurangi subsidi BBM. Kebijakan itu kemudian diformulasikan pula subsidi

langsung tunai sebagai kompensasi kenaikan harga BBM tersebut. Subsidi langsung tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa dampak kenaikan harga BBM tersebut tidak terlalu menekan masyarakat kelas bawah. Asumsinya, kenaikan harga-harga pangan utama akibat kenaikan harga BBM tersebut dapat ditutupi oleh adanya subsidi langsung tunai. Bahkan, dari perhitungan yang telah dilakukan oleh pemerintah, subsidi langsung tunai itu dapat mengurangi kuantitas masyarakat miskin, sehingga dengan kebijakan tersebut dua hasil dicapai sekaligus, yakni (i) kuantitas penduduk miskin dapat direduksi; dan (ii) instrumen fiskal pemerintah tetap dapat berjalan secara normal.

Sungguh pun begitu, terdapat pandangan dari beberapa pihak bahwa pengurangan subsidi BBM tersebut seharusnya tidak desain sedemikian itu. Tetapi lebih untuk investasi migas (terutama minyak). Pandangan tersebut memang merupakan salah satu varian dari berbagai pendapat yang muncul. Pendapat lainnya menyarankan subsidi bahan bakar tersebut lebih baik dialihkan kepada subsidi langsung bagi masyarakat miskin yang terkena dampak pengganda kenaikan harga minyak atau untuk pengembangan sektor pertanian (terutama subsidi pangan dan subsidi produksi pangan). Namun, bila ini yang diambil sebenarnya salah satu akar permasalahan krisis energi masih tetap menganga, sehingga dalam beberapa waktu ke depan subsidi BBM pasti akan menekan APBN Indonesia.

Kondisi berbeda akan terjadi bila subsidi bahan bakar dialihkan untuk mengeksplorasi minyak. Data-data yang ada melukiskan bahwa saat ini cadangan minyak yang belum dieksplorasi sebesar 86,9 miliar barrel (lihat pula artikel yang berjudul Kenaikan Harga Minyak Dunia: Penyebab dan Dampaknya Terhadap Subsidi Energi di Indonesia), sehingga eksplorasi minyak sangat mungkin dilakukan. Pilihan kebijakan ini dalam jangka pendek memang akan

memicu inflasi, namun dalam jangka panjang *lifting* minyak domestik akan dapat mencukupi kebutuhan dalam negeri. Dalam pandangan tersebut, jika kebijakan-kebijakan ini yang dieksekusi, maka pola kebijakan subsidi pemerintah di masa mendatang dapat didesain ulang secara lebih tepat dan yang krisis energi akan segera mulai mereda. Pada akhirnya, kebijakan tersebut bisa memberikan makna kehidupan yang lebih baik bagi umat manusia di Indonesia.

\*\*\*\*\*

Atas dasar latar belakang di atas, beberapa tulisan yang berkaitan dengan konsep subsidi di Indonesia akan disajikan dalam BEP Volume 9 Nomor 3 Tahun 2008. Tulisan-tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Kenaikan Harga Minyak Dunia: Penyebab dan Dampaknya Terhadap Subsidi Energi di Indonesia (Eko Listiyanto). Artikel ini menguraikan secara detail faktor-faktor yang menyebabkan kenaikan harga minyak mentah dunia, baik dari perspektif global maupun perspektif domestik Indonesia. Dimulai dari paparan mengenai faktor fundamental, menurunnya nilai tukar mata uang dollar AS terhadap beberapa mata uang lainnya (terutama Euro), krisis geopolitik di negara-negara penghasil minyak, sampai dengan ulah para spekulan komoditas. Pada bagian akhir artikel juga dibahas mengenai relasi kenaikan harga minyak mentah dunia tersebut terhadap subsidi BBM di Indonesia.
2. Modal Manusia dan Globalisasi: Peran Subsidi Pendidikan (Dias Satria). Dalam risalah ini diuraikan mengenai peran subsidi dalam membangun sumber daya manusia yang tangguh, sehingga diharapkan dapat menjadi modal sosial yang sangat penting

dalam memaparkan posisi Indonesia dalam percaturan ekonomi dunia di masa mendatang. Risalah ini dibuka dengan ulasan mengenai peran modal manusia dalam meningkatkan kinerja perekonomian suatu negara. Selanjutnya, dipaparkan tentang konsep subsidi dalam perspektif makroekonomi, baik dilihat dari wilayah global maupun lokal Indonesia. Dilanjutkan dengan uraian tentang pendidikan dan globalisasi ekonomi. Bagian akhir dari risalah ini mengilustrasikan dampak positif apa saja yang akan muncul dari kebijakan pemberian subsidi yang *pro-poor growth*.

3. Kajian Kerangka Subsidi di Indonesia (Evi Noor Afifah). Dalam makalah ini dikaji secara mendalam berbagai hal yang berkaitan dengan subsidi di Indonesia. Pada bagian awal dibuka dengan paparan mengenai realitas subsidi yang ada di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Selanjutnya, dibahas tentang analisis kerangka subsidi di Indonesia. Dilanjutkan lagi dengan uraian mengenai kerangka subsidi di berbagai negara terpilih (India, Nigeria, dan Malaysia). Terakhir, dijelaskan secara detail mengenai faktor-faktor yang menjadi determinan penting dalam penentuan subsidi di Indonesia.
4. Krisis Pangan '*Silent Tsunami*' dan Pelajaran Bagi Indonesia (Abdul Manap Pulungan). Dalam paper ini dijelaskan mengenai relasi antara krisis pangan global

dengan kenaikan harga minyak mentah dunia (terutama dampak dari penggunaan bahan pangan sebagai bahan bakar untuk mensubstitusi penggunaan bahan bakar minyak). Kemudian, dilanjutkan dengan paparan mengenai kemungkinan terjadinya krisis pangan di Indonesia, termasuk di dalamnya di bahas mengenai subsidi pertanian yang pada kenyataannya bisa jadi memberikan kontribusi dalam terjadi krisis pangan di Indonesia. Pada bagian akhir paper ini diulas mengenai tantangan untuk menciptakan ketahanan pangan di Indonesia, sehingga diharapkan krisis energi yang mungkin mendera Indonesia di kemudian hari tidak dibarengi dengan krisis pangan.

5. Perkembangan Indikator Ekonomi Indonesia Triwulan I 2008 (Abdul Manap Pulungan). Dalam evaluasi ini terdiri atas: (i) kinerja pertumbuhan ekonomi; (ii) perkembangan sektor moneter (inflasi, nilai tukar, dan suku bunga); (iii) perkembangan sektor perbankan dan pasar modal (intermediasi perbankan, perkembangan pasar obligasi, dan kinerja saham); dan (iv) tekanan perekonomian global.

Demikianlah, pada edisi ini kami mengambil topik bahasan tentang Subsidi dalam Perekonomian. Penentuan topik ini didasarkan pada krusialnya peranan subsidi dalam penopang kegiatan perekonomian. Selain itu, tulisan ini diharapkan dapat memperkaya informasi kepada publik tentang kondisi subsidi nasional.