

## EVALUASI KEBIJAKAN SUBSIDI NONBBM

Oleh:

Rudi Handoko<sup>1</sup> dan Pandu Patriadi<sup>2</sup>

### Abstract

*This paper is about Indonesia non-fuel subsidy policy. Non-fuel subsidies include electricity, rice for the poor, fertilizer, public service obligation for state-owned enterprises, interest rate, and seeds. The purpose of this paper is to identify factors that influence the amount of the subsidy, measure the burden of the subsidy in the state budget in nominal and in ratio against Gross Domestic Product, identify the weakness and the strength of each the subsidy, determine if the subsidy policy is in the right purpose, and determine if the policy can be continued or dismissed in the future. The results of this paper are that there are many factors influence the amount of the subsidies that needed interdepartmental policy coordination, the burden of the subsidies in the state budget relative low and stable, although there are still weaknesses in the implementation of the subsidies, the non-fuel subsidies still can be continued due to the subsidies still be needed.*

**Key words:** Indonesia non-fuel subsidies, fiscal sustainability, electricity subsidy, fertilizer subsidy, interest rate subsidy, public service obligation (PSO) subsidy, rice subsidy, Program Raskin.

## I. Pendahuluan

### 1.1 Latar Belakang

Indonesia saat ini sedang melakukan konsolidasi fiskal dalam rangka mencapai kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) dan pertumbuhan ekonomi yang stabil. Akan tetapi konsolidasi fiskal ini menghadapi beban berat berupa utang publik yang cukup tinggi, subsidi yang semakin meningkat terutama subsidi BBM dan penerimaan pajak yang kurang optimal. Kenaikan harga minyak dunia yang diikuti dengan penurunan kurs rupiah terhadap dollar AS serta kenaikan BI *rate* untuk meredam inflasi dan penurunan kurs, semakin menambah beban APBN.

Kebijakan subsidi yang dilakukan pemerintah selalu menimbulkan pendapat pro dan kontra. Ada kalangan yang berpendapat bahwa subsidi itu tidak sehat sehingga berapapun besarnya, subsidi harus dihapuskan dari APBN. Sementara pihak lain berpendapat bahwa subsidi masih diperlukan untuk mengatasi masalah kegagalan pasar.

Subsidi nonBBM yang meliputi subsidi listrik, subsidi bunga kredit program, subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, dan subsidi PSO bertujuan untuk menjaga stabilitas harga, membantu masyarakat kurang mampu dan usaha kecil dan menengah dalam memenuhi sebagian kebutuhannya, serta membantu BUMN yang melaksanakan tugas pelayanan umum. Subsidi non-BBM ini pada umumnya disalurkan melalui perusahaan/lembaga yang menghasilkan dan menjual barang atau jasa yang memenuhi hajat hidup orang banyak, sehingga harga jualnya dapat lebih

---

<sup>1</sup> Calon peneliti pada Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan, Bapekki, Depkeu

<sup>2</sup> Peneliti Muda pada Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan, Bapekki, Depkeu

rendah dari pada harga pasarnya dan dapat terjangkau oleh masyarakat. Apakah tujuan yang mulia dari subsidi non-BBM ini dapat tercapai dengan baik? Tentunya diperlukan pengkajian yang mendalam terhadap kebijakan subsidi non-BBM.

## 1.2 Tujuan

Tujuan penulisan paper ini adalah untuk mengkaji:

- a. faktor-faktor apakah yang mempengaruhi besaran subsidi non-BBM,
- b. berapa beban masing-masing jenis subsidi non-BBM terhadap APBN,
- c. apakah kebijakan subsidi non-BBM telah sesuai atau tidak dengan tujuannya,
- d. apakah kelemahan dan keunggulan masing-masing jenis subsidi non-BBM, dan
- e. apakah kebijakan subsidi non-BBM dapat diteruskan atau tidak di masa mendatang.

## 1.3 Metodologi

Evaluasi kebijakan subsidi non-BBM dilakukan dengan cara menghitung beban fiskal subsidi non-BBM terhadap APBN dan membandingkannya selama beberapa tahun anggaran yang berbeda. Perbandingan dengan negara lain sukar dilakukan karena keterbatasan data yang ada.

Sumber data yang digunakan dalam penulisan paper ini adalah CEIC Data yang telah terpasang di Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan, BAPEKKI, serta data-data yang berasal dari Nota Keuangan dan RAPBN, APBN yang dapat diperoleh di situs resmi Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan (DJAPK), Departemen Keuangan. Selain itu, kami juga melakukan wawancara terbatas kepada staf DJAPK dan Kementerian Negara BUMN.

## II. Landasan Teori

### 2.1 Pengertian Subsidi

Subsidi adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (*output*).<sup>3</sup>

Kemudian menurut Suparmoko, subsidi (*transfer*) adalah salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang juga diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah pendapatan mereka yang menerima subsidi atau mengalami peningkatan pendapatan riil apabila mereka mengkonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang rendah. Subsidi dapat dibedakan

---

<sup>3</sup> Milton H. Spencer & Orley M. Amos, Jr., *Contemporary Economics*, Edisi ke-8, hal. 464, 1993, Worth Publishers, New York.

dalam dua bentuk yaitu subsidi dalam bentuk uang (*cash transfer*) dan subsidi dalam bentuk barang atau subsidi in natura (*in kind subsidy*).<sup>4</sup>

### 2.1.1 Subsidi dalam Bentuk Uang

Subsidi bentuk ini diberikan oleh pemerintah kepada konsumen sebagai tambahan penghasilan atau kepada produsen untuk dapat menurunkan harga barang. Keunggulan subsidi dalam bentuk uang kepada konsumen:

- a. Lebih murah bagi pemerintah daripada subsidi dalam bentuk penurunan harga,
- b. Memberikan kebebasan dalam membelanjakannya.

### 2.1.2 Subsidi dalam Bentuk Barang

Subsidi dalam bentuk barang adalah subsidi yang dikaitkan dengan jenis barang tertentu yaitu pemerintah menyediakan suatu jenis barang tertentu dengan jumlah yang tertentu pula kepada konsumen tanpa dipungut bayaran atau pembayaran dibawah harga pasar. Pengaruh subsidi in natura adalah:

- a. mengurangi jumlah pembelian untuk barang yang disubsidi tetapi konsumsi total bertambah, misalkan pemerintah memberikan subsidi pangan tanpa harga dengan syarat konsumen tidak boleh menjual kembali barang tersebut.
- b. tidak mengubah konsumsi total, hal ini terjadi jika pemerintah disamping memberikan subsidi juga menarik pajak yang sama besarnya dengan subsidi.
- c. konsumsi menjadi terlalu tinggi (*overconsumption*), hal ini terjadi jika jumlah yang disediakan oleh pemerintah lebih besar daripada jumlah sesungguhnya yang tersedia untuk dibeli konsumen, misalkan suatu keluarga dengan 2 orang anak disubsidi rumah dengan 3 kamar tidur. Padahal kalau subsidi dalam bentuk uang, keluarga itu hanya akan menggunakan rumah dengan 2 kamar tidur.
- d. konsumsi menjadi terlalu rendah (*underconsumption*), hal ini terjadi kalau jumlah subsidi yang disediakan oleh pemerintah lebih kecil daripada jumlah yang diharapkan oleh konsumen, misalkan pemerintah menyediakan rumah bersubsidi tipe 36 dengan 2 kamar tidur saja padahal yang dibutuhkan konsumen rumah dengan tipe 54 dengan 3 kamar tidur.

## 2.2 Subsidi dan Elastisitas

Kita harus memperhatikan elastisitas kurva permintaan dan penawaran dalam menentukan biaya total subsidi. Subsidi akan menggeser kurva permintaan ke atas untuk konsumsi bersubsidi (*subsidized consumption*) atau kurva penawaran ke bawah untuk produksi bersubsidi (*subsidized production*). Hasil dari kedua jenis subsidi ini adalah ekuilibrium kuantitas baru yang lebih besar.<sup>5</sup> Pengaruh kedua jenis subsidi ini

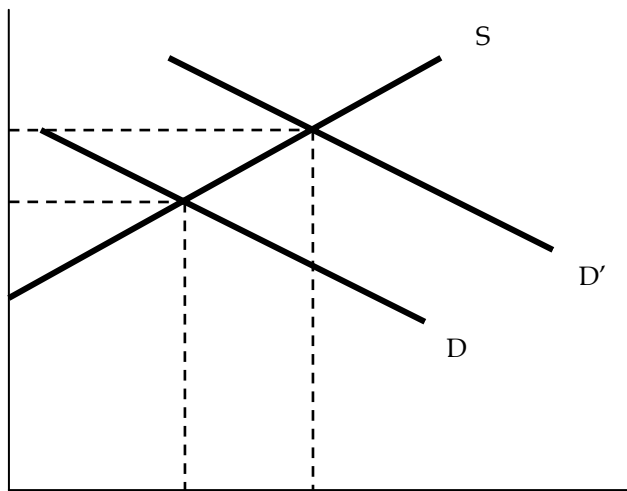
---

<sup>4</sup> M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, Edisi ke-5, hal. 34, 2003, BPFE, Yogyakarta.

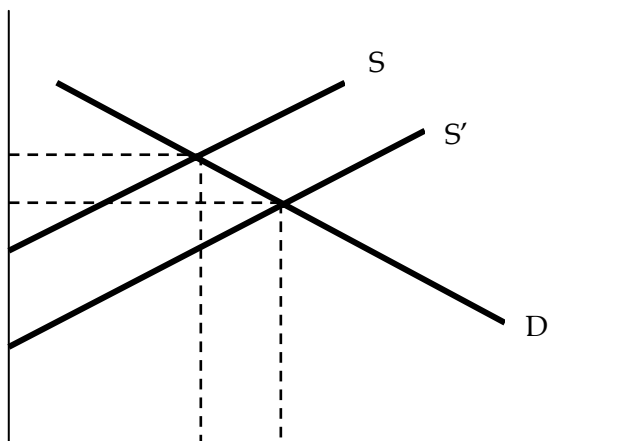
<sup>5</sup> Wikipedia, the free encyclopedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/>, diakses pada 12 September 2005.

pada kurva permintaan dan penawaran dapat dilihat pada Gambar 1 dan 2. Pada Gambar 1 konsumsi bersubsidi menggeser kurva permintaan D ke atas menjadi kurva permintaan D'. Sedangkan produksi bersubsidi menggeser kurva penawaran S ke bawah menjadi kurva penawaran S'. Pengaruh elastisitas kurva permintaan dan penawaran disajikan pada Gambar 3 s.d. 5.

Berdasarkan Gambar 1 s.d. 5 dapat disimpulkan bahwa semakin elastis kurva permintaan dan penawaran maka akan semakin besar kenaikan produksi akibat subsidi. Akan tetapi semakin elastis kurva permintaan dan penawaran maka pengurangan harga akibat subsidi akan semakin kecil.<sup>6</sup>

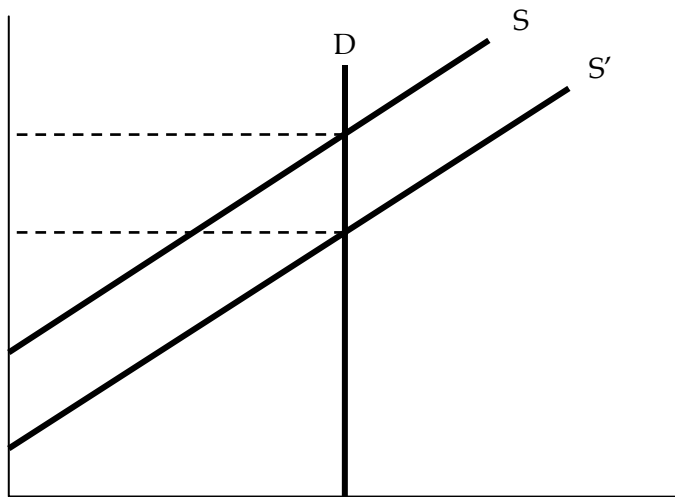


Gambar 1. Pengaruh Konsumsi Bersubsidi

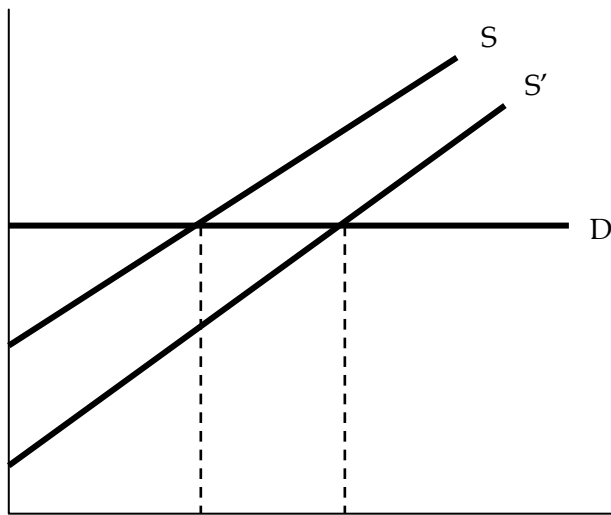


Gambar 2. Pengaruh Produksi Bersubsidi

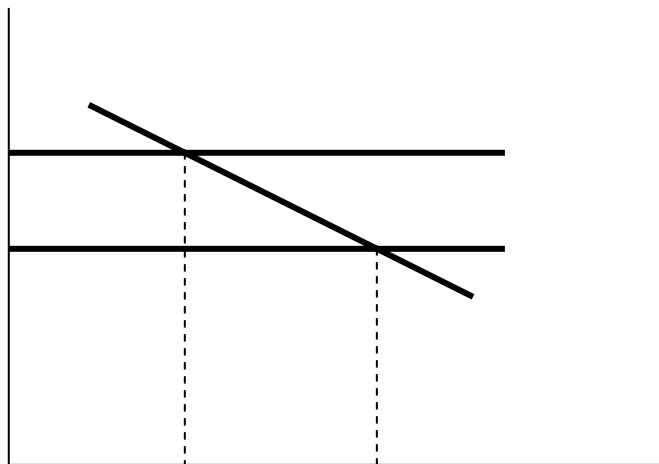
<sup>6</sup> Spencer & Amor, *op. cit.*, hal. 464.



Gambar 3. Pengaruh Subsidi pada *Perfectly Inelastic Demand*



Gambar 4. Pengaruh Subsidi pada *Perfectly Elastic Demand*



Gambar 5. Pengaruh Subsidi pada *Perfectly Elastic Supply*

### 2.3 Efek Positif Subsidi

Kebijakan pemberian subsidi biasanya dikaitkan kepada barang dan jasa yang memiliki positif eksternalitas dengan tujuan agar untuk menambah output dan lebih banyak sumber daya yang dialokasikan ke barang dan jasa tersebut, misalnya pendidikan dan teknologi tinggi.<sup>7</sup>

### 2.4 Efek Negatif Subsidi

Secara umum efek negatif subsidi adalah:<sup>8</sup>

1. Subsidi menciptakan alokasi sumber daya yang tidak efisien. Karena konsumen membayar barang dan jasa pada harga yang lebih rendah daripada harga pasar maka ada kecenderungan konsumen tidak hemat dalam mengkonsumsi barang yang disubsidi. Karena harga yang disubsidi lebih rendah daripada biaya kesempatan (*opportunity cost*) maka terjadi pemborosan dalam penggunaan sumber daya untuk memproduksi barang yang disubsidi.
2. Subsidi menyebabkan distorsi harga.  
Menurut Basri, subsidi yang tidak transparan dan tidak *well-targeted* akan mengakibatkan:<sup>9</sup>
  - a. Subsidi besar yang digunakan untuk program populis cenderung menciptakan distorsi baru dalam perekonomian
  - b. Subsidi menciptakan suatu inefisiensi
  - c. Subsidi tidak dinikmati oleh mereka yang berhak

## III. Analisa Hasil

### 3.1 Beban Fiskal Subsidi NonBBM

Beban fiskal subsidi non-BBM dapat dilihat pada Grafik 1. Berdasarkan Grafik 1 terlihat bahwa subsidi non-BBM mengalami penurunan yang cukup signifikan selama periode 2000-2004. Hal ini sesuai dengan kebijakan pemerintah untuk mengurangi subsidi secara bertahap. Akan tetapi pada tahun 2005 terjadi lonjakan beban subsidi non-BBM yang besar. Hal ini terjadi karena perubahan asumsi APBN yang mengalami kenaikan seperti harga minyak dunia, inflasi, dan suku bunga.

Grafik 2 menggambarkan pola subsidi total, subsidi BBM dan subsidi non-BBM selama periode 2001-2006. Terlihat jelas kalau pola subsidi total sama dengan pola subsidi BBM. Yaitu mengalami penurunan selama 2001-2003 kemudian naik drastis pada kurun waktu 2003-2005. Sedangkan pola subsidi non-BBM relatif stabil. Hal ini menunjukkan bahwa subsidi non-BBM relatif tidak signifikan dibandingkan subsidi BBM. Hal ini dapat dipahami karena pengurangan subsidi BBM mempunyai pengaruh

---

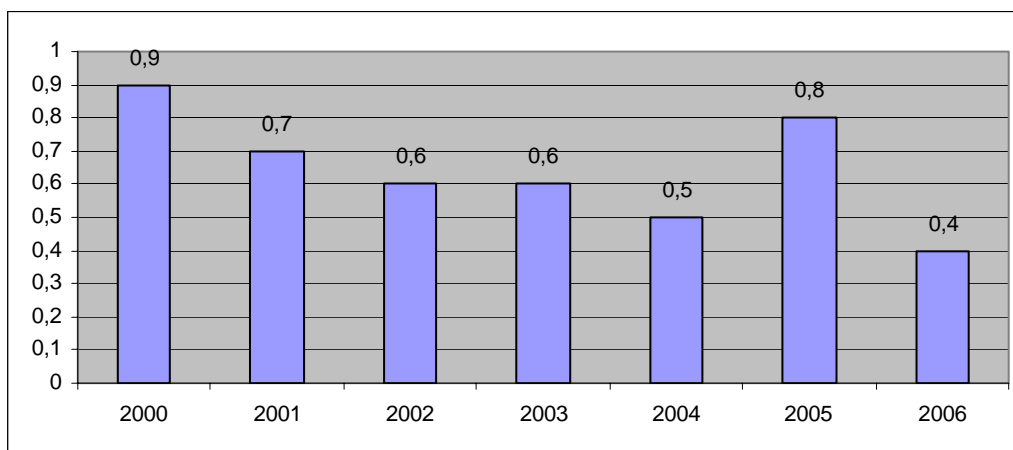
<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 92-93.

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 741

<sup>9</sup> Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2002, Hal. 249

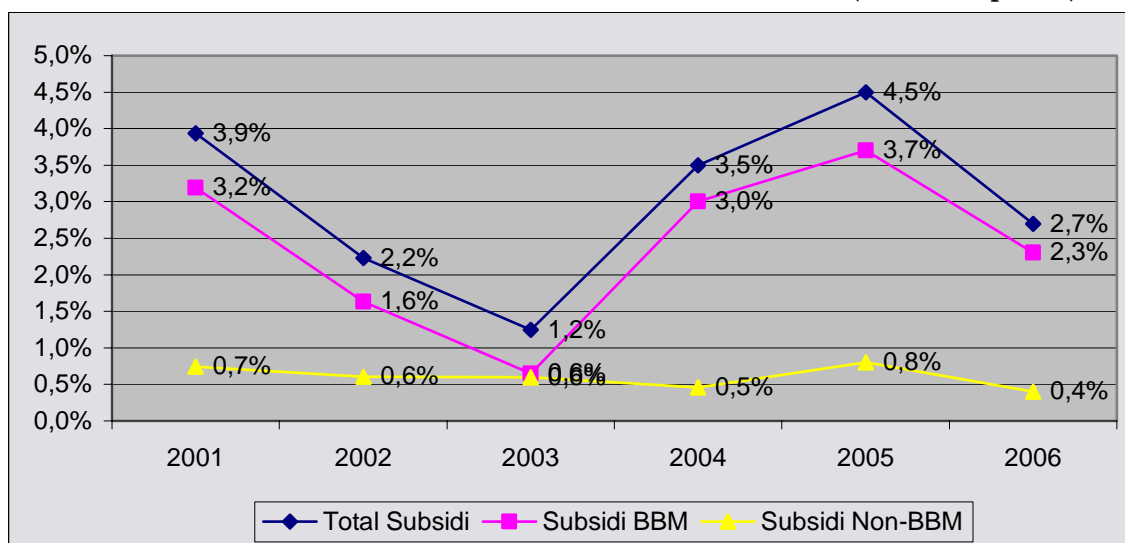
berganda (*multiplier effect*) yang sangat luas dibandingkan dengan subsidi non-BBM yaitu inflasi yang cukup tinggi.

**Grafik 1**  
**Beban Fiskal Subsidi Non-BBM (% terhadap PDB)**



Sumber: Nota Keuangan & APBN 2000-2005, Data Pokok APBN-P 2005 dan Data Pokok RAPBN 2006, diolah.

**Grafik 2**  
**Beban Fiskal Subsidi Total, Subsidi BBM dan Subsidi Non-BBM (% Terhadap PDB)**

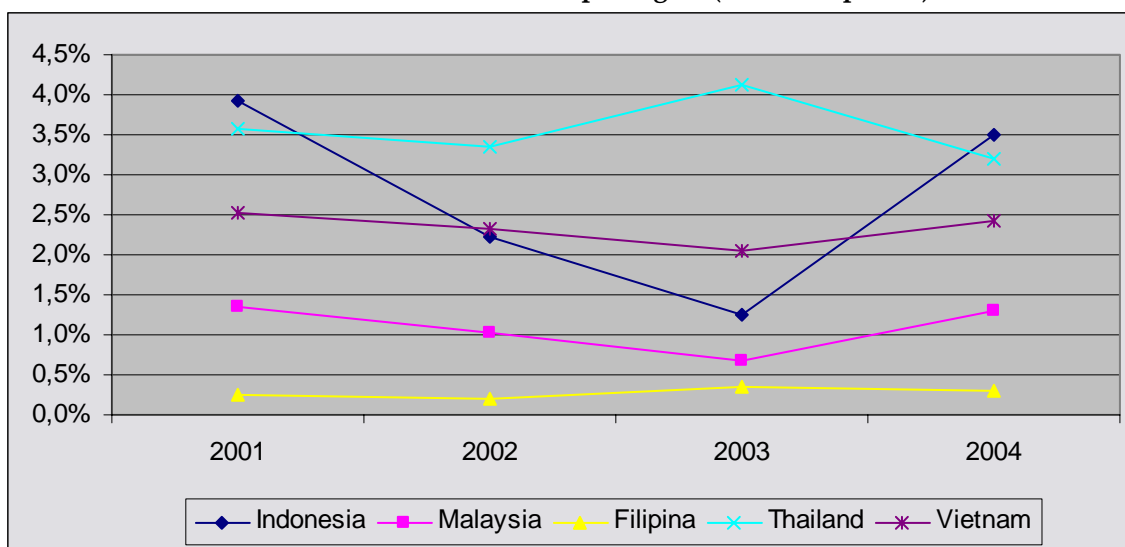


Sumber: Nota Keuangan & APBN 2004 dan 2005, Data Pokok APBN-P 2005 dan Data Pokok RAPBN 2006, diolah.

Kalau kita bandingkan beban fiskal subsidi total pada beberapa negara Asia, seperti yang disajikan pada Grafik 3, tiga negara yaitu Indonesia, Malaysia dan Vietnam memiliki pola yang hampir sama yaitu selama periode 2001-2003 mengalami

penurunan beban subsidi kemudian pada 2004 terjadi kenaikan. Sedangkan Thailand dan Filipina memiliki pola yang jauh berbeda. Untuk Thailand, justru pada tahun 2003 terjadi peningkatan subsidi yang cukup tajam. Sedangkan Filipina relatif stabil selama periode 2001-2004.

**Grafik 3**  
Beban Fiskal Subsidi di Beberapa Negara (% terhadap PDB)



Sumber: CEIC Data, Nota Keuangan 2004 & 2005, dan Data Pokok APBN-P 2005, diolah.

Sebagai bahan perbandingan, rata-rata beban fiskal subsidi pada sebuah kelompok yang terdiri dari 65 negara maju, berkembang dan ekonomi transaksi adalah sebesar 1,6 persen PDB. Untuk negara berkembang rata-rata beban subsidi adalah 0,9 persen PDB dan negara ekonomi transisi sekitar 2,3 persen PDB. Yang mengejutkan adalah beban subsidi negara maju relatif tinggi yaitu 1,8 persen PDB.<sup>10</sup>

### 3.2 Subsidi Listrik

Subsidi listrik hanya diperuntukkan bagi pelanggan listrik tertentu yang menjadi sasaran subsidi, yaitu kelompok pelanggan sosial (S1 dan S2), rumah tangga (R1), bisnis (B1), dan industri (I1) dengan daya terpasang sampai dengan 450 VA untuk konsumsi sampai dengan 60 kwh per bulan.<sup>11</sup> Subsidi diberikan dalam bentuk penetapan tarif dasar listrik (TDL) di bawah harga pokok produksinya bagi kelompok tersebut, sehingga akan lebih mencerminkan keadilan dan pemerataan. Subsidi listrik ini disalurkan melalui PT PLN.

Peningkatan atau penurunan beban subsidi listrik dipengaruhi oleh:

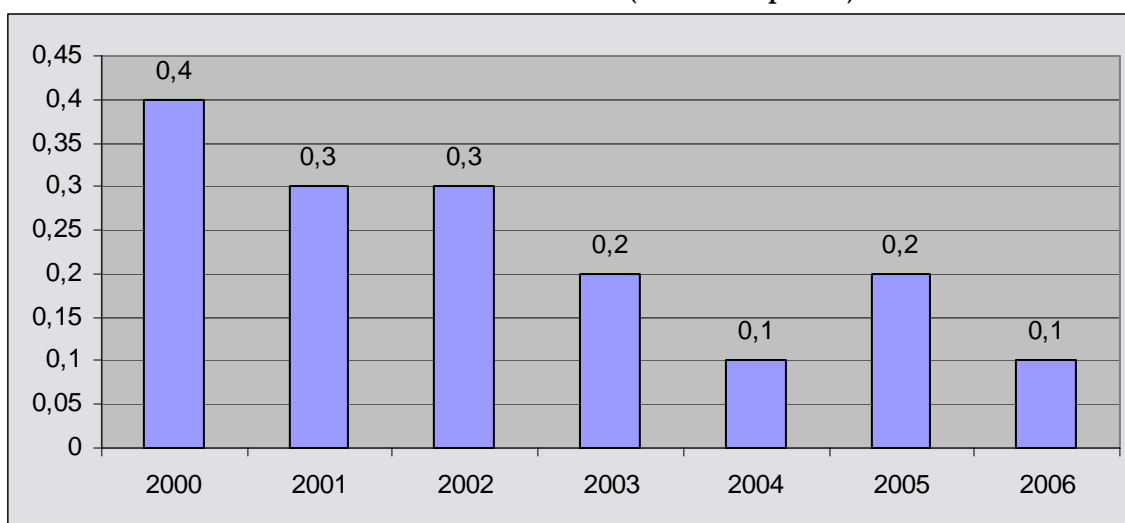
<sup>10</sup> Sanjeev Gupta, Marijn Verhoeven, Robert Gillingham, Christian Schiller, Ali Mansoor, Juan Pablo Cordoba, *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers*, 2000 International Monetary Fund. Tersedia di [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>11</sup> Departemen Keuangan RI, *Nota Keuangan dan APBN 2005*, hal. 104-105.

1. perkembangan nilai tukar (kurs) rupiah terhadap dolar Amerika Serikat,
2. kebijakan tarif dasar listrik (TDL), dan
3. mekanisme perhitungan subsidi listrik.<sup>12</sup>

Beban fiskal subsidi listrik selama 2000-2003 yang dihitung berdasarkan rasio terhadap PDB disajikan pada Grafik 4. Beban subsidi listrik rata-rata selama enam tahun (2000-2005) adalah sebesar 0,25 persen terhadap PDB. Jika kita bandingkan dengan 2006 terjadi penurunan beban listrik subsidi yang cukup berarti.

**Grafik 4**  
**Beban Fiskal Subsidi Listrik (% Terhadap PDB)**



Sumber: Nota Keuangan & APBN 2003, APBN 2004, RAPBN 2006, Kompas, Asumsi Ekonomi 2006 PDB Rp 3.035 Triliun, hal. 19 26 September 2005, diolah.

Berdasarkan pada Grafik 4, beban subsidi listrik mengalami penurunan yang cukup berarti yaitu dari 0,4% terhadap PDB pada 2000 menjadi 0,2% terhadap PDB pada 2003. Adapun langkah-langkah yang telah dilakukan pemerintah untuk mengurangi beban subsidi listrik adalah:

1. langkah-langkah yang bersifat administratif (*administrative measures*) seperti meningkatkan efisiensi dalam proses pembangkitan hingga distribusi listrik oleh PT PLN, dan menghilangkan praktek-praktek pencurian listrik,
2. kebijakan yang bersifat *up-front measures*, yaitu menaikkan tarif dasar listrik (TDL) secara bertahap rata-rata 4 persen hingga 6 persen setiap triwulan. Kebijakan kenaikan TDL ini dimaksudkan agar ke depan PT PLN dapat mencapai titik impas, dan harga listrik akan mencerminkan harga ekonominya.<sup>13</sup>
3. perubahan mekanisme perhitungan subsidi listrik dari *corporate cash flow subsidy* menjadi *targeted subsidy*.<sup>14</sup> Pemberian subsidi lebih diarahkan secara langsung

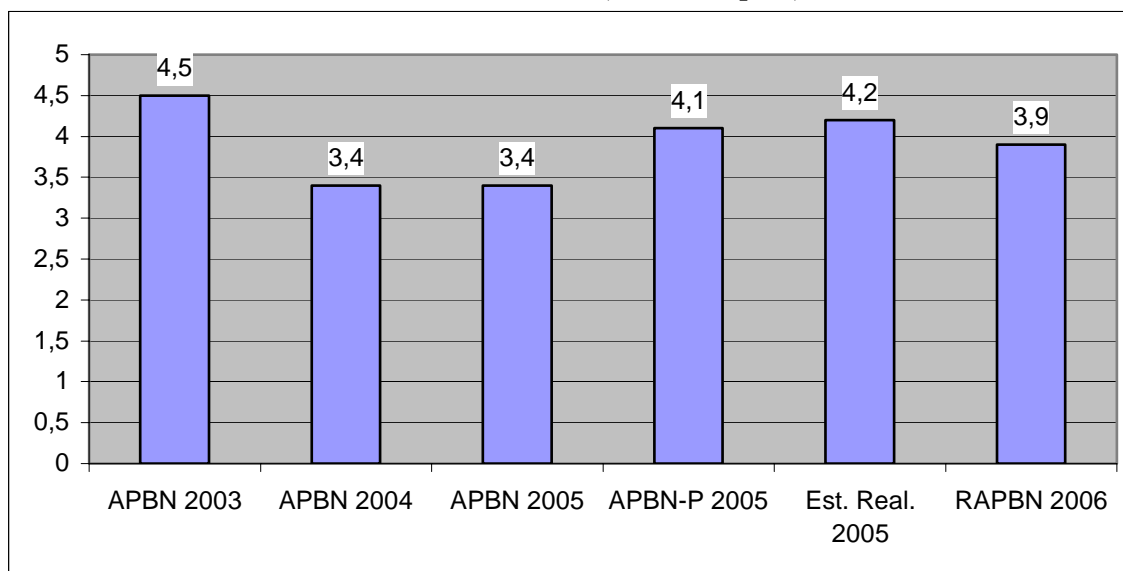
<sup>12</sup> Departemen Keuangan RI, *Nota Keuangan & APBN 2003*, hal. 35

<sup>13</sup> Departemen Keuangan RI, *Nota Keuangan & APBN 2001*, hal 50-51

<sup>14</sup> Departemen Keuangan RI, *op.cit.*, 2003, hal. 35

kepada sekitar 19,6 juta pelanggan listrik di bawah 450 VA dengan pemakaian maksimum 60 Kwh per bulan sehingga lebih mencerminkan keadilan dan pemerataan.

**Grafik 5**  
**Beban Subsidi Listrik (Triliun Rupiah)**



Sumber: Nota Keuangan & APBN 2004 dan Nota Keuangan & RAPBN 2006, diolah.

Pada Grafik 5 disajikan perkembangan anggaran subsidi listrik 2003-2006. Anggaran subsidi listrik 2004 Rp3,4 triliun mengalami penurunan sekitar 24 persen dari alokasinya pada tahun 2003 sebesar Rp4,5 triliun. Pada 2005, realisasi subsidi listrik diperkirakan akan mencapai Rp4,2 triliun, yang berarti mengalami peningkatan Rp0,8 triliun (24,0 persen) bila dibandingkan pagunya dalam APBN 2005 sebesar Rp3,4 triliun, atau naik Rp0,06 triliun (1,5 persen) dari pagunya yang ditetapkan dalam APBN-P 2005 sebesar Rp4,1 triliun. Peningkatan alokasi anggaran subsidi listrik tersebut, terutama berkaitan dengan peningkatan biaya pokok produksi listrik oleh PT PLN, sebagai dampak kebijakan penyesuaian harga BBM dalam negeri sejak 1 Maret 2005, dan melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat serta dua tahun terakhir tidak ada kenaikan tarif dasar listrik. Anggaran subsidi listrik pada RAPBN 2006 sebesar Rp3,9 triliun yang berarti lebih rendah 4,9 persen dari APBN-P 2005 atau turun 6,3 persen dari perkiraan realisasinya dalam tahun 2005.

### 3.2.1 Masih Perlukah Subsidi Listrik?

Subsidi listrik masih dapat dipertahankan tetapi dengan arah yang jelas. Misalnya, jika tujuan subsidi listrik adalah untuk membantu golongan masyarakat yang kurang mampu, maka sasaran subsidi listrik lebih dikhususkan untuk para pelanggan listrik yang masuk golongan sosial, rumah tangga miskin dan usaha

kecil/menengah. Di samping itu, PT PLN harus memiliki mekanisme yang dapat mencegah pencurian listrik atau inefisiensi dalam konsumsi listrik.

### 3.2.2 Dampak Kenaikan TDL

Salah satu cara untuk mengurangi beban subsidi listrik di APBN adalah dengan menaikkan tarif dasar listrik (TDL). Akan tetapi karena kenaikan TDL ini akan berdampak cukup luas, kenaikan TDL harus dilakukan secara hati-hati. Kajian yang dilakukan oleh Makmun dan Abdurahman menunjukkan bahwa (1) kenaikan TDL membawa dampak negatif terhadap pendapatan riil masyarakat, (2) kenaikan harga listrik berdampak negatif terhadap permintaan sektoral, dan (3) kenaikan tarif listrik akan mengurangi pendapatan institusi.<sup>15</sup>

Sebelum menaikkan TDL, PLN harus melakukan efisiensi terlebih dahulu, misalnya dengan melakukan efisiensi pada biaya pokok penyediaan (BPP) listrik dengan cara menggunakan pembangkit listrik berbahan bakar non-BBM seperti PLTA, PLTU dan PLTGU, karena saat ini sebagian besar BPP bersumber dari pembelian BBM pada harga pasar. Jika ada kenaikan TDL harus dipilih skenario kenaikan yang akan berdampak paling kecil.

Purwoko juga menyarankan untuk mengurangi beban subsidi listrik di APBN dengan cara mengalihkannya dari pemerintah pusat kepada: (1) kelompok pelanggan kaya dengan cara subsidi silang, (2) pemerintah daerah untuk subsidi investasi perluasan jaringan listrik di daerah masing-masing, dan (3) pemerintah kabupaten/kota untuk subsidi investasi dan operasi kelistrikan di daerah terpencil.<sup>16</sup>

### 3.3 Subsidi Bunga Kredit Program

Subsidi bunga kredit program adalah subsidi yang disediakan untuk menutup selisih antara bunga pasar dengan bunga yang ditetapkan lebih rendah oleh pemerintah untuk berbagai skim kredit program seperti Kredit Ketahanan Pangan (KKP), Kredit Koperasi Primer untuk Anggota (KKPA),<sup>17</sup> Kredit Usaha Tani, Kredit Koperasi, Kredit Pemilikan Rumah Sederhana (KPRS) dan Kredit Pemilikan Rumah Sangat Sederhana (KPRSS), termasuk beban resiko (*risk sharing*) bagi kredit yang tidak dapat ditagih kembali (*default*).<sup>18</sup> Tujuan subsidi bunga kredit program adalah untuk membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pendanaan dengan tingkat bunga yang lebih rendah dari bunga pasar.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Makmun dan Abdurahman, Dampak Kenaikan Tarif Dasar Listrik Terhadap Konsumsi Listrik dan Pendapatan Masyarakat, *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Volume 6 Nomor 2 Desember 2003, hal 82-83.

<sup>16</sup> Purwoko, Analisis Peran Subsidi Bagi Industri dan Masyarakat Pengguna Listrik, *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Volume 6 Nomor 2 Desember 2003, hal 44.

<sup>17</sup> Departemen Keuangan RI, *op.cit.*, 2003, hal. 35

<sup>18</sup> Departemen Keuangan RI, *op.cit.*, 2001 hal. 29

<sup>19</sup> Departemen Keuangan RI, *op.cit.*, 2005, hal. 105-106.

Subsidi bunga dimaksud diberikan untuk (1) kredit yang pendanaannya berasal dari eks-kredit likuiditas Bank Indonesia (KLBI) dan pencairan surat utang pemerintah nomor SU-005 sebagai pengganti pengembalian KLBI, yang dikelola oleh tiga badan usaha milik negara (BUMN), yaitu PT Permodalan Nasional Madani (PNM), Bank Tabungan Negara (BTN) dan Bank Rakyat Indonesia (BRI), dan (2) kredit yang berasal dari bank-bank umum yang ikutserta dalam kredit usaha tani (KUT) dan penyediaan kredit ketahanan pangan (KKP).<sup>20</sup>

Penyaluran subsidi kredit program melalui lembaga keuangan milik negara seperti PT Permodalan Nasional Madani (PNM), beberapa bank BUMN, dan bank pembangunan daerah (BPD) yang menyalurkan berbagai skim kredit program dan kredit pemilikan rumah sederhana sehat (KPRSh). Selain melalui perusahaan negara, subsidi juga disalurkan melalui perusahaan swasta (antara lain PT Bank Agroniaga, PT Bank Central Asia Tbk, dan PT Bank Bukopin). Alokasi subsidi tersebut akan digunakan antara lain untuk subsidi bunga atas skim kredit ketahanan pangan (KKP) dan KPRSh.<sup>21</sup>

Perumusan secara matematis subsidi bunga kredit program terdiri dari beberapa tahap yaitu<sup>22</sup>

$$\text{Subsidi Bunga Kredit Program} = \text{Eks Pola KLBI} + \text{Kredit Ketahanan Pangan} + \text{Risk Sharing} + \text{Subsidi KPRSh}$$

$$\text{Eks Pola KLBI} = \text{Proyeksi Outstanding Eks KLBI 31/12/2002} \times (\text{Suku Bunga SBI} - \text{Suku Bunga kepada Bank Pelaksana})$$

$$\text{Kredit Ketahanan Pangan} = \text{Plafon} \times \% \text{ rata-rata outstanding} \times (\text{Suku Bunga Bank Pelaksana} - \text{Suku Bunga Dibayar Penerima})$$

$$\text{Risk Sharing} = \text{Outstanding Kredit Ketahanan Pangan} \times \% \text{ Default Risk} \times \% \text{ Risk Sharing}$$

Dari persamaan matematis di atas dapat diambil kesimpulan bahwa besar kecil alokasi anggaran subsidi bunga kredit program untuk eks pola KLBI dipengaruhi oleh perkembangan tingkat suku bunga SBI-3 bulan dan *outstanding* kredit program. Sedangkan untuk Kredit Ketahanan Pangan dipengaruhi oleh selisih antara suku bunga bank pelaksana dengan suku bunga yang dibayar penerima dan rata-rata kredit yang *oustanding*. Jadi cara untuk mengurangi beban subsidi bunga kredit program

<sup>20</sup> Departemen Keuangan RI, *op.cit.*, 2003, hal. 56

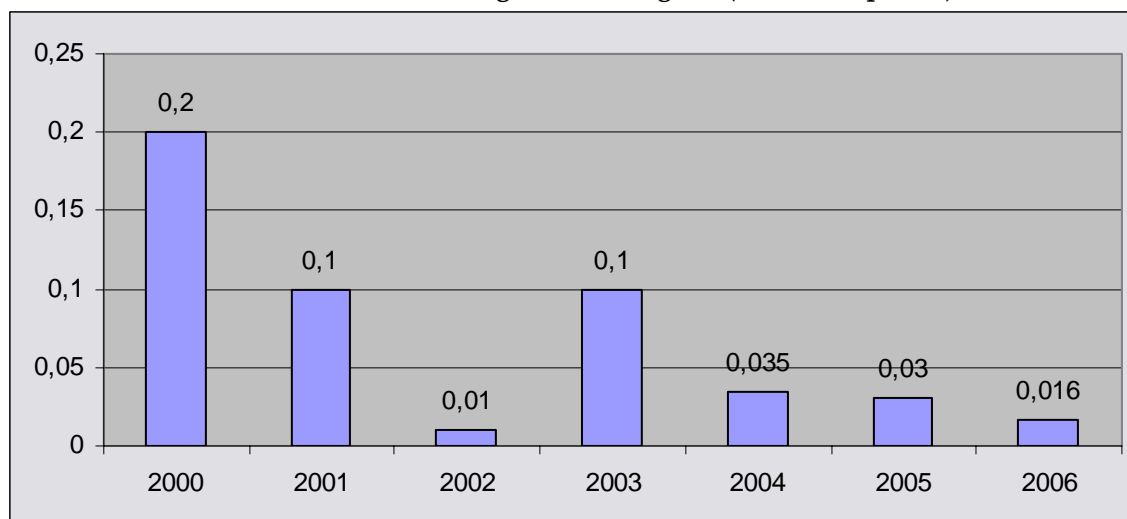
<sup>21</sup> Departemen Keuangan RI, *op.cit.*, 2005, hal. 105-106.

<sup>22</sup> Hasil wawancara dengan staf DJAPK

adalah dengan cara melakukan penyesuaian suku bunga subsidi sehingga selisih dengan suku bunga pasar semakin mengecil.

Perkembangan subsidi bunga kredit program dari tahun 2000 sampai tahun 2003 dapat dilihat pada Grafik 6. Berdasarkan Grafik 6, selama tiga tahun beban subsidi bunga kredit program mengalami penurunan dari 0,2 persen terhadap PDB dalam tahun 2000 menjadi 0,1 persen terhadap PDB dalam tahun 2001, dan 0,01 persen terhadap PDB dalam tahun 2002. Akan tetapi dalam APBN tahun 2003, alokasi anggaran untuk subsidi bunga kredit program mengalami kenaikan menjadi 0,1 persen dari PDB. Beban subsidi bunga kredit program selama 2004, 2005 dan 2006 relatif kecil dibandingkan tahun-tahun anggaran sebelumnya.

**Grafik 6**  
**Beban Fiskal Subsidi Bunga Kredit Program (% Terhadap PDB)**

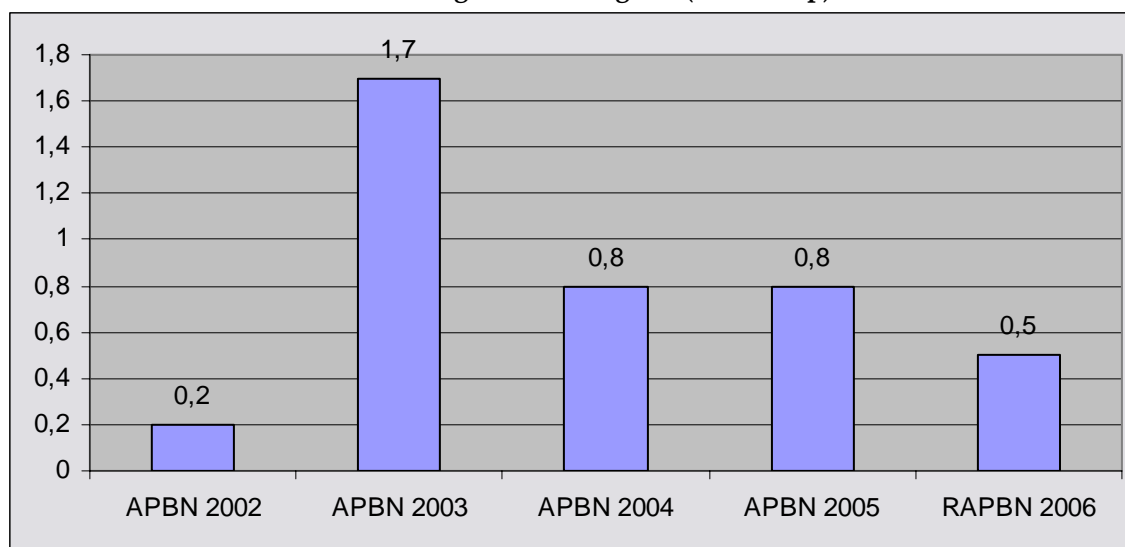


Sumber: Nota Keuangan & APBN 2003-2005 dan RAPBN 2006 Kompas, Asumsi Ekonomi 2006 PDB Rp3.035 Triliun, hal. 19, 26 September 2005, diolah.

Perkembangan beban subsidi bunga kredit program secara nominal disajikan pada Grafik 7, beban subsidi pada tahun 2002 mencapai Rp0,2 triliun. Sedangkan pada tahun 2003, alokasi anggaran untuk subsidi bunga kredit program mencapai Rp1,7 triliun. Jumlah ini naik cukup tinggi dari tahun 2002. Sementara itu, subsidi bunga kredit program pada tahun 2004 direncanakan Rp0,8 triliun, yang berarti mengalami penurunan sekitar 50 persen dari alokasinya pada tahun 2003. Penurunan tersebut antara lain dipengaruhi oleh perkiraan lebih rendahnya suku bunga SBI dalam tahun 2004 dibandingkan pada tahun 2003. Kemudian pada tahun 2005 walaupun dianggarkan sekitar Rp0,8 triliun, realisasi subsidi bunga kredit program akan lebih tinggi karena perkiraan lebih tingginya suku bunga SBI-3 bulan, yaitu menjadi rata-rata 8,25 persen dari yang diasumsikan dalam APBN 2005 rata-rata 6,5 persen, dan APBN-P 2005 rata-rata 8,0 persen.

Pada tahun 2006 terjadi penurunan anggaran subsidi bunga kredit program karena tidak dialokasikannya cadangan tunggakan kewajiban bunga tahun-tahun sebelumnya, serta lebih rendahnya asumsi tingkat suku bunga SBI-3 bulan dalam tahun 2006. Beban subsidi bunga kredit program 2006 jauh lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata selama enam tahun (2000-2005) sebesar 0,079 persen terhadap PDB.

**Grafik 7**  
**Subsidi Bunga Kredit Program (Triliun Rp)**



Sumber: Nota Keuangan & APBN 2003-2005 dan RAPBN 2006, diolah.

### 3.4 Subsidi Pangan

Subsidi pangan adalah subsidi yang diberikan dalam bentuk penyediaan beras murah untuk masyarakat miskin (Raskin) melalui program operasi pasar khusus (OPK) beras Bulog.<sup>23</sup> Subsidi pangan bertujuan untuk menjamin distribusi dan ketersediaan beras dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat miskin. Subsidi ini disalurkan melalui Perum Bulog.

Besaran alokasi anggaran subsidi pangan dipengaruhi oleh (1) harga pokok pembelian beras (HPB), dan (2) jumlah keluarga miskin yang menjadi sasaran subsidi.<sup>24</sup> Melalui subsidi pangan ini, setiap Kepala Keluarga miskin yang menjadi target subsidi akan menerima 20 kilogram beras per bulan selama 12 bulan, dengan harga Rp1.000,00 per kilogram.

Formula yang digunakan untuk menentukan subsidi pangan adalah<sup>25</sup>

$$\text{Subsidi Pangan} = D \times S \times A \times (\text{HPB} - \text{HJR})$$

Di mana:

D = Durasi (bulan)

S = Sasaran keluarga miskin (Kepala Keluarga)

<sup>23</sup> Departemen Keuangan RI, *op.cit.*, 2001, hal. 29

<sup>24</sup> Departemen Keuangan RI, *op.cit.*, 2002, hal 45-46

<sup>25</sup> Berdasarkan wawancara dengan staf DJAPK.

A = Alokasi per KK/bulan (Kg)

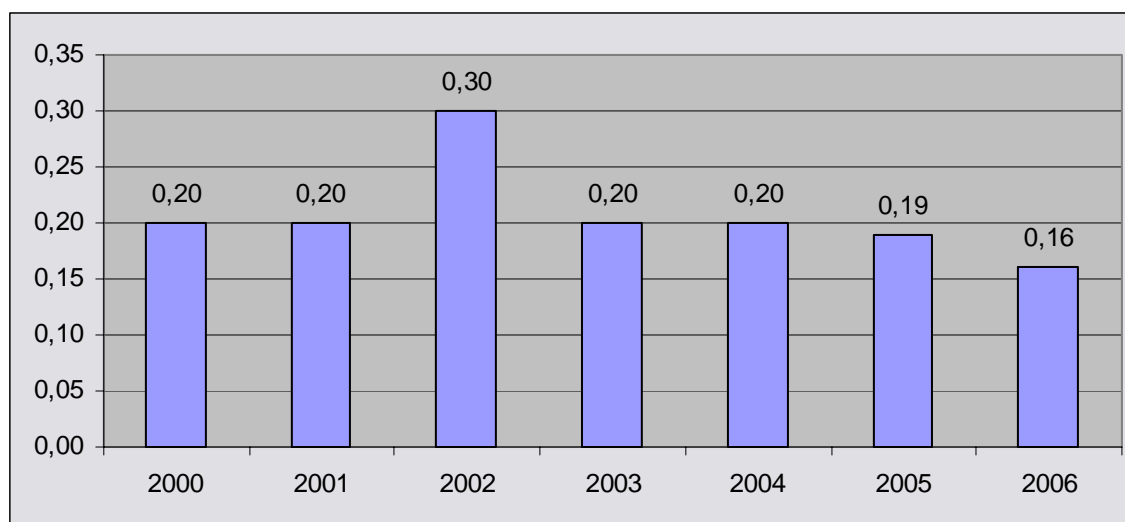
HPB = Harga pembelian beras Bulog (Rp/kg)

HJR = Harga jual Raskin (Rp/kg)

$D \times S \times A$  mencerminkan jumlah kebutuhan beras untuk rakyat miskin dan  $(HPB - HJR)$  mencerminkan subsidi harga.

Grafik 8 menyajikan perkembangan beban subsidi pangan dari 2000 s.d. 2003. Beban subsidi pangan pada tahun 2000 dan tahun 2001 tidak mengalami perubahan yaitu 0,2 persen terhadap PDB. Akan tetapi, pada tahun 2002, subsidi pangan meningkat menjadi 0,3 persen terhadap PDB. Peningkatan dipengaruhi oleh (i) peningkatan harga pokok pembelian beras (HPB), dan (ii) peningkatan jumlah keluarga miskin sasaran subsidi dari 7,5 juta keluarga pada tahun 2000 menjadi 9,8 juta keluarga dalam tahun 2002.<sup>26</sup> Dalam APBN tahun 2003, alokasi anggaran yang direncanakan untuk program Raskin berjumlah Rp4,7 triliun, atau 0,2 persen dari PDB. Kemudian dapat dilihat kalau selama 2005-2006 terjadi penurunan beban subsidi pangan dan beban 2006 lebih rendah daripada rata-rata beban selama enam tahun (2000-2005) sebesar 0,2 persen terhadap PDB.

**Grafik 8**  
**Beban Fiskal Subsidi Pangan (% Terhadap PDB)**



Sumber: Nota Keuangan & APBN 2003, Nota Keuangan & APBN 2003-2005 dan RAPBN 2006 Kompas, Asumsi Ekonomi 2006 PDB Rp 3.035 Triliun, hal. 19 26 September 2005, diolah.

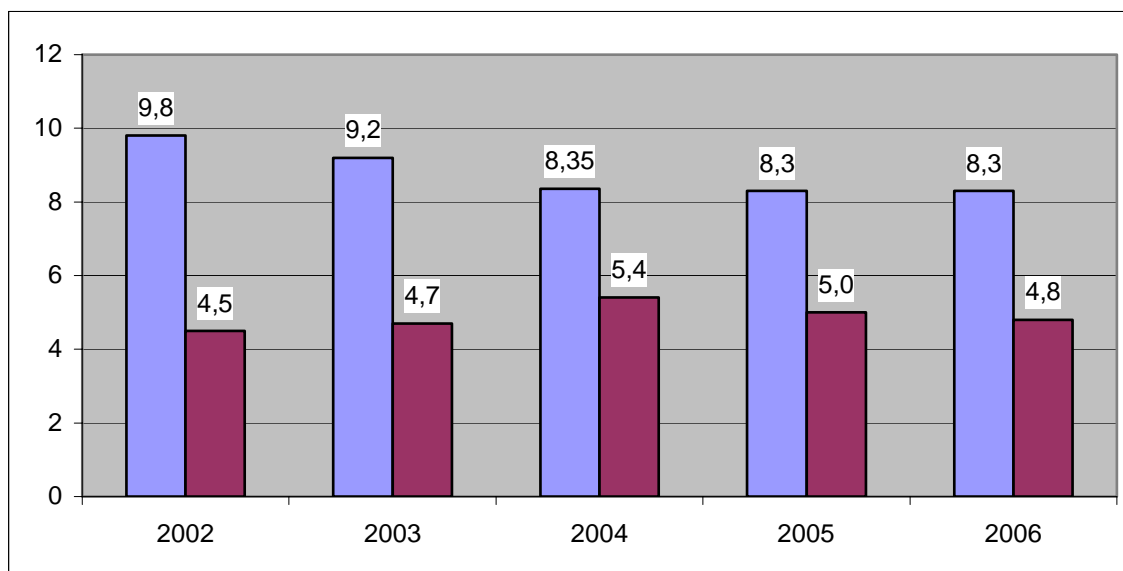
Grafik 9 menyajikan perbandingan jumlah keluarga miskin dengan subsidi pangan. Jumlah keluarga miskin yang dijangkau oleh subsidi pangan terus mengalami penurunan dari 9,8 juta keluarga pada 2002 menjadi 8,3 juta keluarga pada 2005. Sedangkan beban subsidi mengalami peningkatan pada periode 2002-2004.

<sup>26</sup> Departemen Keuangan RI, *op.cit.*, 2003 hal 35-36

Dengan adanya data terbaru tentang jumlah keluarga miskin yang dikeluarkan oleh BPS yang mencapai 15,5 juta<sup>27</sup> serta kemungkinan kenaikan harga pembelian beras Bulog oleh Pemerintah (HPB) di masa depan, pemerintah harus bersiap untuk mengalokasikan anggaran subsidi pangan yang lebih besar untuk tahun depan.

Grafik 9

### Jumlah Kepala Keluarga Miskin (Juta Keluarga) dan Subsidi Pangan (Triliun Rp)



Sumber: Nota Keuangan & APBN 2003-2005 dan RAPBN 2006, diolah.

### 3.5 Subsidi Pupuk

Beban subsidi ini timbul sebagai konsekuensi dari adanya kebijakan pemerintah dalam rangka penyediaan pupuk bagi petani dengan harga jual pupuk yang lebih rendah dari harga pasar.

Tujuan utama subsidi pupuk adalah agar harga pupuk di tingkat petani dapat tetap terjangkau oleh petani, sehingga dapat mendukung peningkatan produktivitas petani, dan mendukung program ketahanan pangan.<sup>28</sup>

Beban subsidi pupuk dipengaruhi oleh (1) biaya pengadaan pupuk yang bersubsidi yang merupakan selisih antara harga eceran tertinggi (HET) dengan harga pasar (Rp/kg), dan (2) cakupan volume (ribu ton) pupuk yang memperoleh subsidi. Khusus untuk urea, HET dipengaruhi oleh masukan bagi produsen pupuk berupa pasokan gas. Karena harga gas diperhitungkan dalam dolar (US\$/MMBTU<sup>29</sup>), besaran subsidi urea juga dipengaruhi oleh kurs dolar. Selain HET, harga gas, dan kurs, subsidi pupuk juga dipengaruhi oleh biaya transportasi ke daerah terpencil dan biaya pengawasan. Atau secara matematisnya,  $Subsidi\ Pupuk = (HET - Harga\ Pasar) \times Volume + Transportasi + Pengawasan$ . Besar beban subsidi dapat dinaikkan atau

<sup>27</sup> Kompas, *Proses Transfer Subsidi Rawan*, Senin, 19 September 2005, hal. 1.

<sup>28</sup> Departemen Keuangan RI, *Nota Keuangan & RAPBN 2006*, hal. 106

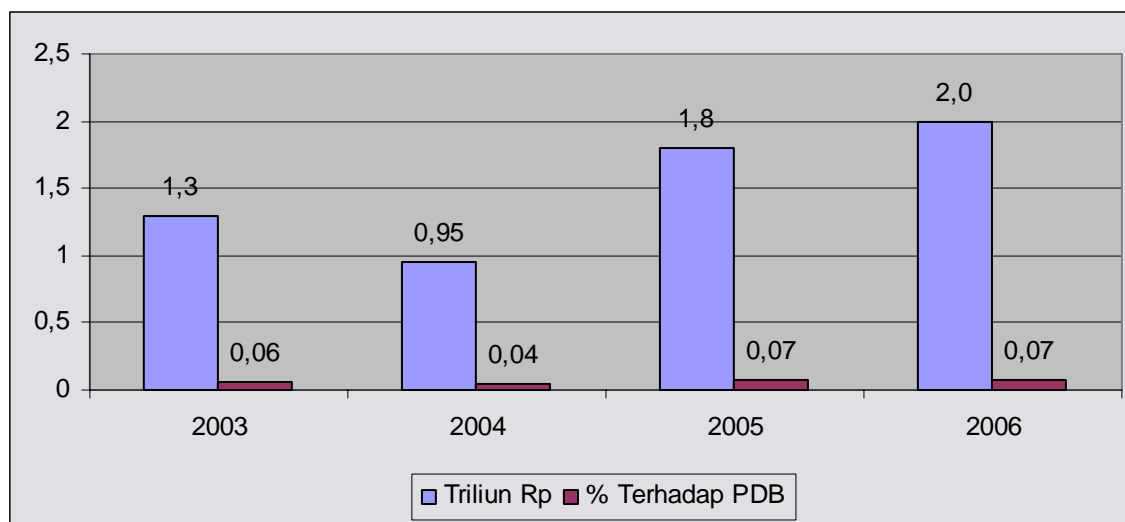
<sup>29</sup> MMBTU = million metric british thermal unit.

diturunkan dengan cara melakukan penyesuaian terhadap faktor-faktor tersebut di atas. Misalkan, untuk mengurangi beban subsidi pupuk dapat dilakukan dengan cara menaikkan HET, akan tetapi karena daya beli petani yang masih rendah kenaikan HET yang terlalu tinggi akan memberatkan petani.

Penyaluran subsidi pupuk melalui beberapa BUMN produsen pupuk. Ada lima BUMN produsen pupuk yang menerima subsidi pupuk urea (PT Pupuk Sriwijaya, PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Petrokimia Gresik, PT Pupuk Kujang, dan PT Pupuk Iskandar Muda) dan satu BUMN produsen pupuk yang mendapat subsidi pupuk non-urea yaitu PT Pupuk Petrokimia Gresik. Pola pemberian subsidi pada tahun 2006 direncanakan dilakukan melalui pemberian subsidi atas harga gas sebagai bahan baku produksi pupuk, dan diberikan untuk jenis pupuk urea, ZA, SP-36, dan NPK yang diproduksi BUMN produsen pupuk bersubsidi.<sup>30</sup> Perubahan pola dari subsidi gas ke subsidi harga diharapkan akan dapat mencegah kenaikan HET pupuk serta mengatasi persoalan pasokan gas yang sering dialami oleh industri pupuk.

Grafik 10 menyajikan perkembangan subsidi pupuk selama periode 2003-2006 yang menunjukkan bahwa selama tiga tahun terakhir subsidi pupuk mengalami peningkatan. Beban subsidi pupuk 2006 lebih tinggi daripada rata-rata selama tiga tahun (2003-2005) yang sebesar 0,06 persen terhadap PDB.

**Grafik 10**  
**Beban Subsidi Pupuk (Triliun Rp dan % Terhadap PDB)**



Sumber: Nota Keuangan & APBN 2003-2005 dan RAPBN 2006 Kompas, Asumsi Ekonomi 2006 PDB Rp 3.035 Triliun, hal. 19 26 September 2005, diolah.

### 3.6 Subsidi Benih

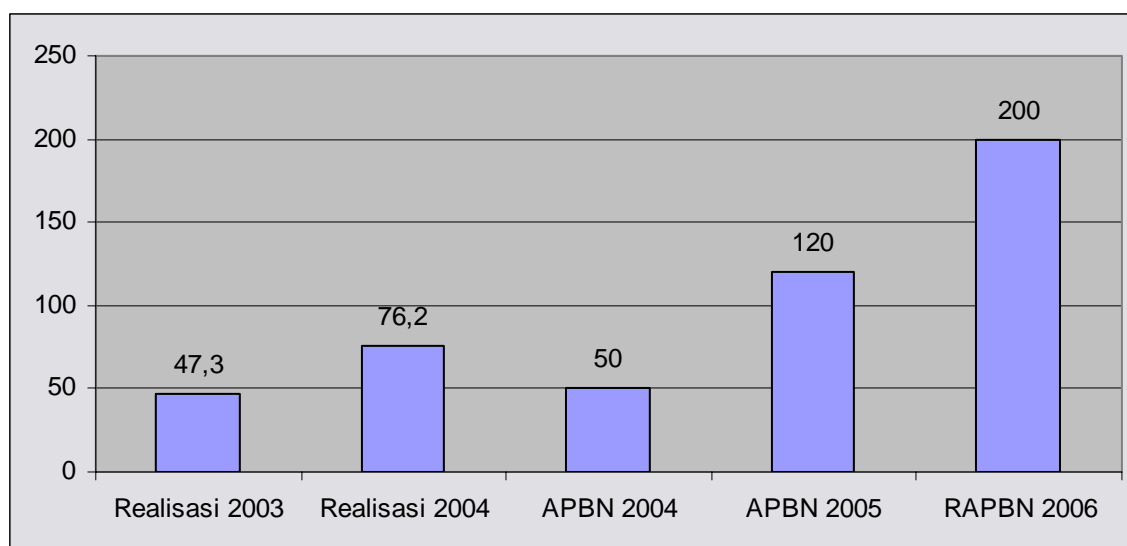
Subsidi benih adalah subsidi untuk pengadaan benih unggul padi, kedelai, jagung hibrida, jagung komposit, dan ikan budidaya, sehingga petani bisa mendapatkan benih berkualitas dengan harga yang terjangkau. Sehingga diharapkan

<sup>30</sup> Departemen Keuangan RI, *op.cit.*, 2006, hal. 106

produksi dapat meningkat dan dapat melakukan ekspor. Subsidi ini disalurkan melalui perusahaan negara penyedia benih, yaitu PT Sang Hyang Seri (Persero), PT Pertani (Persero), dan Penangkar Swasta dalam koordinasi PT Sang Hyang Seri dan PT Pertani, serta Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pusat di lingkungan Departemen Kelautan dan Perikanan. Penentuan besar subsidi benih menggunakan rumusan matematis yang hampir sama dengan subsidi pupuk yaitu *Subsidi Benih = (Harga Pasar - HET) x Volume*.

Perkembangan subsidi benih dapat dilihat pada Grafik 11 yang menunjukkan peningkatan selama tiga tahun terakhir. Begitu juga dengan realisasi yang lebih tinggi daripada anggarannya untuk tahun 2004. Walaupun mengalami peningkatan yang cukup signifikan, rasio subsidi benih terhadap PDB sangat kecil sehingga beban terhadap APBN menjadi tidak signifikan.

**Grafik 11**  
**Beban Subsidi Benih (Milyar Rp)**



Sumber: Nota Keuangan & APBN 2004-2005 & RAPBN 2006, diolah.

### 3.7 Subsidi BUMN PSO

Pemerintah dapat menggunakan BUMN untuk menyediakan barang dan jasa kepada masyarakat. Menurut Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.<sup>31</sup> Penugasan ini disebut juga sebagai kewajiban pelayanan umum atau *public service obligation* (PSO).

Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak fisibel, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan

<sup>31</sup> Republik Indonesia, UU No. 19/2003 tentang BUMN, pasal 66.

oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.<sup>32</sup> Ini berarti BUMN wajib menyisihkan sebagian pendapatannya untuk membiayai penugasan PSO. Jadi biaya penugasan PSO berasal dari subsidi silang (*cross-subsidy*) unit usaha BUMN yang menguntungkan atau subsidi pemerintah. Terdapat intervensi politik dalam penetapan harga.

Contoh penugasan PSO adalah jasa transportasi di daerah terpencil, pendidikan kejuruan, pelayanan kesehatan, reforestasi di Sumatera dan Kalimantan, penyediaan vaksin di bawah ongkos produksi untuk sistem kesehatan masyarakat, menyediakan pelayanan pengiriman yang tidak menguntungkan, mengoperasikan pelabuhan udara dan laut di daerah terpencil.

Pemberian subsidi dalam rangka penugasan pelayanan umum yang sesuai dengan UU BUMN baru diberikan pada tahun anggaran 2004. Adapun BUMN yang diberikan tugas PSO adalah PT Kereta Api (Persero) untuk tugas layanan jasa angkutan kereta api kelas ekonomi, PT Pos Indonesia (Persero) untuk tugas layanan jasa pos pada kantor cabang luar kota dan daerah terpencil, PT Pelayaran Nasional Indonesia (Persero) untuk tugas layanan jasa angkutan laut kelas ekonomi, dan PT TVRI (Persero) antara lain untuk program penyiaran publik.<sup>33</sup>

Subsidi PSO PT KAI dihitung dari selisih antara pendapatan dengan biaya operasi. Biaya operasi ini meliputi biaya operasi langsung, biaya operasi tidak langsung dan biaya kantor pusat. Perhitungan subsidi PSO PT Pelni menggunakan rumus yang sama yaitu selisih antara pendapatan dengan biaya pokok. Untuk PT Pos Indonesia berasal dari proyeksi biaya dari jumlah kantor pos yang akan mendapat subsidi dikurangi dengan proyeksi pendapatan kantor.

Adapun pagu anggaran subsidi yang diberikan oleh pemerintah untuk melaksanakan penugasan PSO disajikan pada Tabel 1.

**Tabel 1**  
**Subsidi BUMN PSO**

No.	BUMN PSO	APBN 2004	APBN 2005	RAPBN 2006
1.	PT.KAI	285,0	200,0	350,0
2.	PT. PELNI	115,1	250,0	300,0
3.	PT. Pos Indonesia	220,0	50,0	115,0
4.	PT. TVRI	275,9	250,0	-
5.	Perum Bulog	220,0	1.650,0	250,0
		<b>1.116,0</b>	<b>2.200,0</b>	<b>1.010,0</b>

Sumber: Data Pokok APBN-P 2005 & Data Pokok RAPBN 2006, diolah.

Berdasarkan pada Tabel 1, pada APBN 2005 anggaran subsidi BUMN PSO diluar Perum Bulog mengalami penurunan sekitar 16% sedangkan pada RAPBN 2006 mengalami peningkatan sekitar 2 % dari pagu anggarannya dalam APBN-P tahun 2005. Dari keempat BUMN yang mendapat subsidi PSO hanya PT Pos Indonesia yang

<sup>32</sup> UU BUMN penjelasan pasal 66

<sup>33</sup> Departemen Keuangan RI, *op.cit.*, 2005, hal. 105

sudah memperoleh untung sedangkan yang lainnya masih mengalami kerugian.<sup>34</sup> Malangnya, PT TVRI yang masih merugi, pada RAPBN 2006, tidak lagi mendapat subsidi PSO. Hal ini patut dipertanyakan apakah karena TVRI tidak mengajukan permintaan subsidi atau karena pemerintah menganggap TVRI sudah dapat memperoleh sumber pendanaan yang cukup besar untuk mendukung penyiaran publik melalui iklan.

Subsidi PSO ke Perum Bulog pada tahun 2004 adalah untuk perawatan beras di gudang Bulog yang jumlahnya di atas 500.000 ton.<sup>35</sup> Pada tahun 2005 Perum Bulog mendapat bantuan PSO sebesar Rp1,2 triliun yang digunakan untuk biaya pengelolaan sekitar 350 ribu ton cadangan stok beras nasional.<sup>36</sup> Kemudian mendapat alokasi biaya perawatan beras di gudang Bulog (di atas 500 ribu ton yang menjadi beban pemerintah) sebesar Rp250,0 miliar, yang dalam APBN 2005 belum dianggarkan.<sup>37</sup> Sehingga total bantuan PSO untuk Perum Bulog pada tahun 2005 mencapai Rp1,65 triliun.

Ada tiga permasalahan yang dihadapi oleh BUMN yang mendapat penugasan PSO. Pertama, subsidi PSO yang diberikan oleh Pemerintah masih belum mencukupi untuk menutup kerugian menjalankan penugasan PSO. Misalkan, PT PelnI mengalami kekurangan subsidi PSO mencapai Rp 42 miliar karena dari kebutuhan pembiayaan PSO sebesar Rp 292 miliar ternyata pada tahun 2005 ini hanya mendapatkan subsidi PSO Rp 250 miliar. Sedangkan realisasi subsidi PSO pada tahun 2004 hanya Rp 220 miliar dari kebutuhan seharusnya Rp 421,412 miliar sehingga terjadi kekurangan Rp 201,421 miliar.<sup>38</sup> Kemudian, PT Pos Indonesia yang pada tahun 2005 mengajukan subsidi PSO sebesar Rp 161,851 miliar guna membiayai 2.341 kantor pos di luar kota ternyata yang disetujui hanya Rp 50 miliar.<sup>39</sup>

Hal yang sama dialami oleh PT KAI yang mengalami kekurangan anggaran untuk membayar PSO total Rp1,1 triliun sepanjang 2000-2003. Pada 2004 subsidi PSO yang diajukan PT KAI mencapai Rp 340,6 miliar, namun yang disetujui hanya Rp200 miliar. Sedangkan untuk tahun anggaran 2005, subsidi PSO yang disetujui tetap Rp200 miliar, lebih kecil dibanding yang diajukan sebesar Rp294,9 miliar.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> Kompas Cyber Media, *Pemerintah Ajukan Subsidi Rp 1,7 Triliun untuk Lima BUMN PSO*, Kamis, 17 Juni 2004. Diakses pada 9 Agustus 2005.

<sup>35</sup> Kompas Cyber Media, *Subsidi Rp 1,16 Triliun bagi 5 BUMN PSO*, Rabu, 12 November 2003. Diakses pada 9 Agustus 2005.

<sup>36</sup> Departemen Keuangan RI, *Nota Keuangan dan APBN 2004*, hal. 105.

<sup>37</sup> Departemen Keuangan RI, *Nota Keuangan dan Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005*, hal. 42

<sup>38</sup> Sinar Harapan, *Tahun 2005, PelnI Masih Merugi Rp 98,4 Miliar*, Kamis, 3 Februari 2005. Diakses pada 9 Agustus 2005.

<sup>39</sup> Detiknet, *Tambahan Subsidi PSO Harus Diajukan Lewat Departemen Teknis*, Kamis, 17 Februari 2005. Diakses pada 9 Agustus 2005.

<sup>40</sup> BUMN Online, *APBN Direvisi untuk Tambah Subsidi BUMN*, 18 Februari 2005. Diakses pada 9 Agustus 2005.

Permasalahan yang kedua adalah pencairan subsidi PSO yang selalu terlambat. Permasalahan ini terjadi karena BUMN PSO sudah memberikan tugas pelayanan umumnya kepada masyarakat pada awal tahun anggaran akan tetapi penggantian dari pemerintah tidak diterima pada awal tahun anggaran bahkan seringkali terjadi mendekati akhir tahun anggaran sehingga mengganggu arus kas BUMN. Hal ini terjadi karena pihak pemerintah (Departemen Keuangan) harus melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum dilakukan pembayaran. Akan lebih baik jika pemerintah melakukan pembayaran di muka secara bertahap dan memperhitungkannya kemudian. Jika berdasarkan verifikasi terjadi kelebihan maka BUMN yang bersangkutan harus mengembalikannya.

Permasalahan yang ketiga adalah pemanfaatan dana PSO sering salah sasaran. Contohnya adalah PT KAI yang mendapat dana PSO untuk pengoperasian KA ekonomi telah menggunakan dana tersebut untuk mensubsidi KA kelas yang lebih tinggi.<sup>41</sup> Hal ini dapat dihindari jika ada mekanisme yang baik terhadap pelaksanaan penggunaan dana PSO.

## **IV. Penutup**

### **4.1 Simpulan**

Kesimpulan yang dapat diambil dari hasil analisis kebijakan subsidi non-BBM adalah

- a. beban subsidi nonBBM terhadap APBN relatif lebih ringan dibandingkan subsidi BBM,
- b. cukup banyak faktor yang mempengaruhi besaran subsidi non-BBM. Sebagian besar faktor tersebut membutuhkan koordinasi kebijakan antar departemen. Misalkan subsidi pupuk yang dipengaruhi oleh HET, harga gas, kurs dan volume yang penentuannya membutuhkan koordinasi kebijakan antara Departemen Keuangan, Departemen Pertanian, Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral,
- c. secara total beban subsidi non-BBM relatif stabil dari tahun ke tahun walaupun ada beberapa subsidi yang mengalami penurunan, akan tetapi ada juga subsidi yang justru mengalami kenaikan. Beban subsidi listrik, bunga kredit program, dan pangan mengalami penurunan pada 2006 sedangkan beban subsidi pupuk dan benih mengalami peningkatan,
- d. subsidi nonBBM masih diperlukan oleh mereka yang memiliki keterbatasan daya beli. Adapun permasalahan utama subsidi non-BBM adalah subsidi yang diberikan pemerintah cenderung kurang daripada yang dibutuhkan. Hal ini dapat dipahami karena alasan keterbatasan kemampuan anggaran yang dimiliki oleh pemerintah.

### **4.2 Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas maka saran yang dapat diberikan adalah:

---

<sup>41</sup> Kompas, *Pemanfaatan Dana PSO PT KA Salah Sasaran*, Sabtu, 22 Oktober 2004, hal. 18.

- a. perlu peningkatan koordinasi antar departemen agar dapat memperoleh angka-angka yang lebih akurat untuk menghitung beban subsidi non-BBM,
- b. perlu perubahan pola subsidi sesuai dengan kondisi. Misalkan, pengalihan subsidi secara bertahap dari subsidi harga yang kurang efektif dan tidak tepat sasaran kepada subsidi bahan-bahan kebutuhan pokok bagi masyarakat kurang mampu (*targeted subsidy*),
- c. tetap mempertahankan kebijakan subsidi non-BBM karena subsidi ini masih diperlukan terutama oleh golongan yang memiliki daya beli rendah,
- d. kebijakan subsidi non-BBM supaya lebih fokus kepada program subsidi untuk mengurangi beban masyarakat miskin, dan membantu usaha kelompok kecil dan menengah. Misalkan lebih fokus kepada subsidi pupuk atau subsidi benih, dan
- e. jika ingin menerapkan kebijakan pengurangan subsidi secara bertahap, maka harus dipilih terlebih dahulu skenario yang berdampak paling kecil.

## V. Daftar Pustaka

- BUMN Online, *APBN Direvisi untuk Tambah Subsidi BUMN*, 18 Februari 2005. Diakses pada 9 Agustus 2005.
- Departemen Keuangan RI *Data Pokok APBN-P 2005 & Data Pokok RAPBN 2006*.
- Departemen Keuangan RI, *Nota Keuangan dan APBN 2001 – 2005*.
- Departemen Keuangan RI, *Nota Keuangan dan RAPBN 2006*.
- Detiknet, *Tambahan Subsidi PSO Harus Diajukan Lewat Departemen Teknis*, Kamis, 17 Februari 2005. Diakses pada 9 Agustus 2005.
- Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2002
- Kompas Cyber Media, *Pemerintah Ajukan Subsidi Rp 1,7 Triliun untuk Lima BUMN PSO*, Kamis, 17 Juni 2004. Diakses pada 9 Agustus 2005.
- Kompas Cyber Media, *Subsidi Rp 1,16 Triliun bagi 5 BUMN PSO*, Rabu, 12 November 2003. Diakses pada 9 Agustus 2005.
- Kompas, *Pemanfaatan Dana PSO PT KA Salah Sasaran*, Sabtu, 22 Oktober 2004, hal. 18.
- Kompas, *Proses Transfer Subsidi Rawan*, Senin, 19 September 2005, hal. 1.
- M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik*, Edisi ke-5, 2003, BPFE, Yogyakarta.
- Makmun dan Abdurahman, *Dampak Kenaikan Tarif Dasar Listrik Terhadap Konsumsi Listrik dan Pendapatan Masyarakat*, *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Volume 6 Nomor 2 Desember 2003, hal 82-83
- Milton H. Spencer & Orley M. Amos, Jr., *Contemporary Economics*, Edisi ke-8, 1993, Worth Publishers, New York.
- Purwoko, *Analisis Peran Subsidi Bagi Industri dan Masyarakat Pengguna Listrik*, *Jurnal Keuangan dan Moneter*, Volume 6 Nomor 2 Desember 2003, hal 44.
- Republik Indonesia, UU No. 19/2003 tentang BUMN, pasal 66.

Sanjeev Gupta, Marijn Verhoeven, Robert Gillingham, Christian Schiller, Ali Mansoor, Juan Pablo Cordoba, *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers*, 2000 International Monetary Fund. Tersedia di [www.imf.org](http://www.imf.org).  
Sinar Harapan, Tahun 2005, *Pelni Masih Merugi Rp 98,4 Miliar*, Kamis, 3 Februari 2005.  
Diakses pada 9 Agustus 2005.