

RINGKASAN EKSEKUTIF

Pengalaman Internasional dalam Reformasi Subsidi LPG: Pilihan bagi Indonesia

Lasse Toft, Chris Beaton dan Lucky Lontoh
Januari 2016

Setelah reformasi diesel dan bensin yang diterapkan di awal 2015, kini Pemerintah Indonesia mulai berfokus pada reformasi terhadap subsidi LPG.

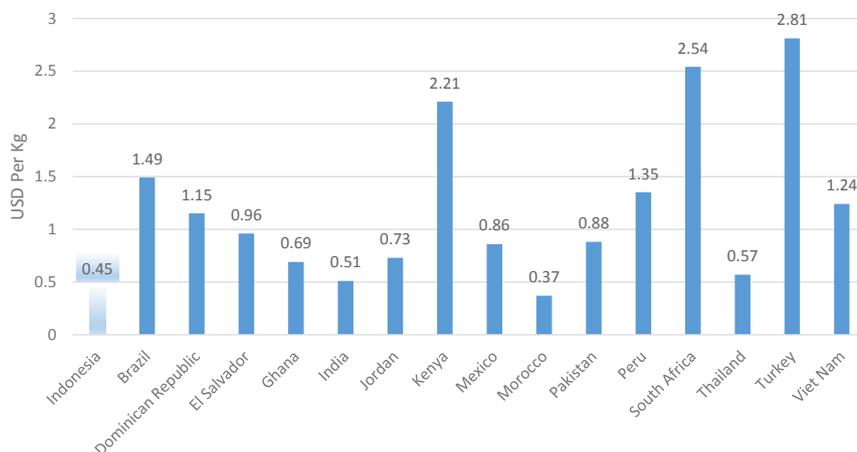
Saat ini subsidi LPG di Indonesia, sebagaimana subsidi bahan bakar fosil lainnya, bersifat regresif. Setiap orang dapat membeli LPG tabung 3kg yang berharga murah, sehingga menyebabkan manfaat yang dihasilkan justru lebih dinikmati rumah tangga berpendapatan tinggi yang memiliki daya beli lebih besar. Namun, jika subsidi LPG dirancang dan ditargetkan secara efektif, hal itu dapat meningkatkan kinerja subsidi membuatnya sebagai alat kebijakan yang efektif untuk mendorong penggunaan bahan bakar bersih untuk memasak (clean cooking) di kelompok rumah tangga berpendapatan rendah.

Transisi ini serupa dengan yang terjadi di banyak negara lain, yang menunjukkan adanya kaitan erat antara subsidi LPG dengan akses energi dalam bentuk reformasi kebijakan yang berpusat pada penargetan bantuan, yang bertujuan menjamin rumah tangga berpendapatan rendah dapat terus mengakses energi modern dan bersih begitu harga LPG meningkat.

Laporan ini meneliti pengalaman internasional dan praktik terbaik dalam reformasi subsidi LPG, dengan berfokus pada upaya berbagai negara untuk memastikan akses energi tidak terkompromi karena peningkatan harga LPG.

Bagaimana Harga LPG Indonesia Dibandingkan dengan Negara Lain?

Meskipun banyak negara mensubsidi konsumsi LPG, harga eceran LPG di Indonesia relatif lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara lain baik di tingkat regional maupun internasional.



Gambar ES1. Harga Pengguna Akhir LPG pada Juli 2012

Sumber: Diagram yang dibuat penulis berdasarkan data harga dari Kojima (2013).

Bagaimana Harga LPG Ditetapkan di Tingkat Internasional?

Kebijakan penetapan harga LPG di seluruh dunia umumnya terkait dengan prinsip-prinsip penetapan harga bahan bakar untuk produk minyak lainnya, seperti diesel dan bensin. Hal ini dapat dibagi menjadi empat kategori besar, sebagaimana ditunjukkan di bawah.

Tabel ES1. Gambaran tentang Berbagai Sistem Penetapan Harga LPG

	MEKANISME	KEUNGGULAN	POTENSI TANTANGAN
Terderegulasi	Deregulation, with <i>antitrust</i> regulations.	Minimizes market distortions; no subsidies; price signals drive fuel efficiency; competition can drive down costs and prices.	Requires competitive downstream sector or may result in high consumer prices; oil price volatility is immediately transmitted.
Penyesuaian Otomatis	Price adjustments linked to world prices made at regular pre-defined intervals, based on world prices averaged over a certain period or based on pre-defined triggers.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyesuaian berkala memungkinkan untuk mengetahui perubahan harga dunia, dan membatasi tingkat kenaikan subsidi. 2. Penyesuaian berdasarkan harga dunia rata-rata sepanjang 1 bulan atau lebih membuat harga lebih stabil. 3. Penyesuaian yang didasarkan pada pemicu yang sudah diketahui (pre-defined trigger) memberikan stabilitas harga dalam batas harga (price band). 4. Penyesuaian terbatas hanya dalam batas harga yang sudah diketahui (<i>pre defined price band</i>). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penyesuaian berkala memindahkan volatilitas harga dunia dengan cepat ke pasar domestik. 2. Harga yang didasarkan pada harga rata-rata dunia dapat menciptakan lonjakan harga pada subsidi sementara jika harga dunia dan domestik bergerak ke arah yang berlawanan. 3. Jika pemicu relatif besar, penyesuaian harga yang signifikan dapat dilakukan untuk menghindari subsidi. 4. Dapat menyebabkan subsidi besar, kecuali jika batas harga disesuaikan secara berkala.
	Kenaikan harga yang sudah ditetapkan di awal (<i>pre-determined</i>) dalam interval reguler untuk menaikkan harga domestik ke harga pasar.	<ol style="list-style-type: none"> 5. Kenaikan harga terprediksi, sehingga mencegah kenaikan dan jatuhnya harga secara mendadak. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Memerlukan kemauan politik untuk terus menaikkan harga, khususnya jika harga dunia turun drastis. Kenaikan harga domestik harus lebih besar dari perubahan harga dunia untuk menutup kesenjangan subsidi.
Mekanisme Stabilisasi	Pendapatan dari penghematan jika harga domestik lebih tinggi daripada harga dunia; pendapatan tersebut digunakan untuk menjaga harga domestik tetap rendah ketika harga dunia tinggi. Dapat bersifat permanen atau sementara dengan transfer awal.	Harga diredam. Secara teori, bersifat pembiayaan mandiri. Jika sementara, dapat membantu mengatasi goncangan harga signifikan sambil membatasi periode harga rendah artifisial.	Jarang, atau bahkan tidak pernah bersifat pembiayaan mandiri, karena periode <i>under-recovery</i> dapat berlangsung lama dan mengakibatkan masalah aliran dana tunai serius. Jika sementara, dapat ditekan untuk terus berlanjut tanpa batas, dan dapat menyebabkan kerugian.
Ad Hoc	Ad hoc: Tidak ada aturan jelas; harga satu jenis bahan bakar atau lebih dapat dibekukan selama beberapa bulan atau tahun sekaligus.	Harga stabil antara setiap perubahan.	Penyesuaian cenderung besar, tertunda dan tak terprediksi; dapat menyebabkan subsidi berbiaya tinggi; penetapan harga amat dipolitisasi.

Sumber: Diadaptasi dari Kojima, 2013; 2011.

Praktik Terbaik Dalam Mereformasi Subsidi LPG

Literatur internasional dan analisis studi kasus reformasi subsidi bahan bakar fosil, termasuk LPG, menunjukkan bahwa reformasi subsidi harus mengikuti tiga prinsip utama, yaitu memperbaiki dan mendepolitisasi mekanisme penetapan harga agar dapat secara bertahap menerapkan harga pasar; memastikan bahwa dampak reformasi, khususnya terhadap kelompok-kelompok rentan, telah dipahami dengan baik dan dapat dikelola dengan kebijakan tertarget; serta membangun dukungan untuk reformasi melalui konsultasi dan komunikasi.

1. Menemukan Harga yang Tepat

Idealnya, LPG harus dijual pada harga pasar. Namun di kebanyakan negara, hal itu tidak dapat dilakukan dalam sekejap. Pada prosesnya, banyak negara menerapkan transisi menuju harga pasar dengan cara menaikkan harga secara bertahap yang didasarkan pada suatu formula penetapan harga. Bahkan begitu formula tersebut telah menaikkan harga ke harga pasar, formula tersebut tetap harus berada dalam koridor sistem penepatan harga yang dominan hingga para pengambil keputusan politik sepakat bahwa harga pasar sudah dapat diterima, dan sudah ada cukup investasi untuk menstimulasi pasar kompetitif dan dapat ditegakkan (*well-enforced*).

Di banyak negara, LPG menjadi pilihan terbaik bagi rumah tangga untuk mengakses bahan bakar bersih untuk memasak. Untuk memastikan harga LPG yang tinggi tidak merugikan rumah tangga berpendapatan rendah, diperlukan sebuah rezim harga yang memungkinkan rumah tangga berpendapatan rendah untuk terus membeli LPG dengan subsidi, baik subsidi yang telah dimasukkan ke dalam biaya LPG yang dibeli, maupun dengan cara penggantian (*reimburse*) setelah LPG dibeli.

2. Menarget Subsidi LPG kepada Konsumen Berpendapatan Rendah

Pengalaman internasional juga mengakui bahwa reformasi subsidi LPG harus didukung dengan berbagai upaya untuk melindungi rumah tangga miskin dan rentan dari dampak negatif. Tantangan utama dalam hal ini adalah menarget penerima subsidi secara tepat. Banyak negara telah memiliki pengalaman terkait hal ini, dan pengalaman tersebut dapat menjadi pelajaran berharga bagi Indonesia ketika merancang reformasi LPG.

Tabel ES2. Upaya penargetan subsidi di sejumlah negara

<p>El Salvador</p>	<p>El Salvador menggantikan subsidi harga dengan transfer tunai yang menarget penerima berdasarkan konsumsi listrik. Subsidi tersebut awalnya dikirim melalui <i>barcode</i> pada tagihan listrik, namun kemudian digantikan dengan sistem pembayaran baru yang membayarkan subsidi secara langsung ke penjual LPG ketika penerima subsidi membeli LPG. Pembayaran diterima pembeli ketika penerima subsidi menunjukkan KTP dan memasukkan nomor KTP di telepon genggam berprogram khusus. Telepon genggam tersebut didistribusikan ke seluruh penjual LPG, yang juga dilatih untuk menggunakannya. Penggunaan teknologi telepon genggam memungkinkan informasi seluruh transaksi dikumpulkan secara <i>real time</i> di sebuah database pusat, sehingga memperlancar pelaksanaan program. Pada 2015, pemerintah melaporkan bahwa program baru tersebut telah memberikan manfaat bagi sekitar 74 persen rumah tangga.</p>
<p>India</p>	<p>Pemerintah India telah memperkenalkan berbagai batas (<i>cap</i>) volume LPG bersubsidi yang diizinkan untuk dibeli oleh rumah tangga yang terdaftar. Batas tersebut awalnya ditetapkan pada batas wajar konsumsi tahunan rumah tangga berpendapatan rendah, namun setelahnya dinaikkan ke tingkat yang setara dengan kebutuhan rata-rata rumah tangga dari seluruh tingkat pendapatan.</p> <p><i>The Direct Benefits Transfer for LPG</i> (DBTL) (Transfer Tunai Langsung untuk LPG) adalah sebuah mekanisme baru subsidi LPG. Sistem ini tidak mensubsidi biaya LPG di titik pembelian, namun mengharuskan konsumen untuk membeli LPG di harga pasar. Rumah tangga dengan koneksi LPG terdaftar kemudian dikompensasi dengan pembayaran yang ditransfer ke rekening bank mereka, yang setara dengan nilai subsidi sebelumnya. Alasan dibentuknya DBTL adalah untuk mengurangi korupsi dan kebocoran: dengan menghubungkan pembayaran ke rekening bank masing-masing, dana tersebut dapat terhindar dari konsumsi oleh bisnis (yang tak mungkin dihindari) dan oleh penerima yang salah tercatat. Kriteria kelayakan penerima dalam sistem tersebut hanyalah penerima harus memiliki rekening bank, yang diperlukan untuk menerima pembayaran.</p> <p><i>The "Give it Up!" Campaign</i> adalah program pemerintah pusat untuk mendorong rumah tangga kaya untuk berhenti membeli LPG bersubsidi secara sukarela. Kampanye ini memiliki website (www.givitup.in) yang didukung kuat oleh Perdana Menteri serta video testimoni dari orang-orang yang telah berhenti menggunakan LPG bersubsidi. Kampanye ini bertujuan mempengaruhi 10 juta rumah tangga dan mencantumkan nama orang-orang yang telah berhenti menggunakan subsidi LPG di "daftar kehormatan" (<i>scroll of honour</i>).</p>
<p>Mexico</p>	<p>Di Meksiko, harga LPG telah dinaikkan secara bertahap tanpa dibarengi mekanisme kesejahteraan sosial tertarget untuk memitigasi dampaknya bagi kelompok rentan. Hal ini dimungkinkan karena selama 18 tahun terakhir, Meksiko telah mengembangkan suatu sistem jaringan sosial yang komprehensif, termasuk program bantuan tunai langsung berskala besar, <i>Oportunidades</i>, yang memiliki komponen khusus yang ditujukan untuk membantu rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan energi mereka.</p>
<p>Peru</p>	<p>Untuk meningkatkan akses energi, pada 2012 pemerintah Peru menciptakan <i>Fondo de Inclusión Social Energético</i> (FISE). Di bawah skema FISE, rumah tangga penerima manfaat menerima voucher bulanan senilai 16 soles (sekitar USD5,70) berisi bantuan keuangan untuk pengisian LPG pertama setiap bulannya. Voucher tersebut diberikan kepada penerimanya melalui kode nomor di tagihan listrik mereka, yang dapat ditebus melalui telepon genggam mereka. Penerima subsidi dapat menebus tunjangan subsidi mereka hingga dua bulan, dan LPG tersebut harus dibeli melalui "agen LPG yang sah", yang merupakan suatu jaringan distribusi yang jangkauannya telah semakin luas sejak awal program. Kriteria kelayakan FISE mencakup konsumsi listrik bulanan rata-rata, pendapatan rumah tangga, pembangunan rumah, dsb. Pada 2014, jumlah penerima FISE diperkirakan lebih dari 3,5 juta orang (hampir 710.000 rumah tangga), dan pelaksanaannya disertai dengan kampanye komunikasi komprehensif yang menarget penerima manfaat yang seharusnya.</p>

Thailand	Pada tahun 2012, pemerintah mengumumkan suatu kebijakan untuk memberikan LPG bersubsidi hanya kepada rumah tangga berpendapatan rendah dan usaha kecil. Rumah tangga berhak menerima manfaat tersebut jika koneksi listriknya tidak lebih dari 5 ampere, dan mengkonsumsi rata-rata kurang dari 9 kWh listrik per bulan. Konsumsi dibatasi hanya sebesar 18 kg setiap tiga bulan. Penerima manfaat harus menghubungkan telepon mereka ke sistem dengan mengirim SMS pendaftaran, lalu mereka akan mendapatkan kode khusus, serta kode enam digit yang menginformasikan di penjual mana saja mereka dapat membeli LPG. Jika informasi detilnya sudah benar, mereka akan menerima SMS balasan yang berisi kode enam digit. Setelah membeli LPG, penerima manfaat harus mengirimkan SMS ke nomor yang sama, termasuk kode untuk merk gas yang mereka beli, serta kode ukuran tabung LPG. Mereka kemudian menerima SMS balasan yang mengonfirmasi ukuran tabung, jumlah subsidi yang mereka terima, dan sisa jumlah LPG bersubsidi yang masih dapat dibeli. LPG bersubsidi hanya dapat dibeli di toko-toko yang sudah bermitra dengan pemerintah. Sistem ini tidak berhasil, karena hanya 400.000 penerima manfaat yang terdaftar dari total delapan juta pembeli yang berhak. Hal ini diperkirakan disebabkan adanya masalah dalam menyurvei penerima manfaat, ketakutan di kalangan usaha bahwa inklusi tersebut akan menyebabkan mereka dikenakan pajak lebih, dan persepsi bahwa sistem pendaftaran dan pembeliannya terlalu merepotkan dan kaku.
-----------------	---

3. Meningkatkan Kesadaran dan Membangun Dukungan

Di banyak negara, komunikasi memainkan peran tak terpisahkan dalam menentukan kesuksesan atau kegagalan suatu reformasi.

Peran komunikasi seringkali memiliki fungsi ganda, yaitu peran internal (konsultatif), dan eksternal (komunikatif). Peran konsultatif berfokus pada pengumpulan masukan dari pemangku kepentingan agar pemerintah dapat memahami dengan baik masalah-masalah yang ada, lalu mengatasinya dengan semestinya. Sementara dalam hal fungsi eksternal, strategi komunikasi yang layak penting untuk memungkinkan pemerintah membangun dukungan bagi reformasi, dengan menjelaskan alasan dan manfaat reformasi kepada masyarakat. Kampanye “*Give It Up!*” di India merupakan suatu contoh tentang upaya pemerintah untuk menegakkan prinsip etika tingkat tinggi, yaitu bahwa kelompok yang berada seharusnya tidak mengkonsumsi LPG bersubsidi. Aktivitas penjelasan kepada publik yang lain perlu dipersiapkan untuk mengantisipasi penargetan subsidi LPG selanjutnya. Selain itu, strategi komunikasi yang dirancang dengan baik dalam reformasi LPG harus ditujukan untuk menginformasikan kepada masyarakat tentang upaya mitigasi yang ingin diterapkan pemerintah selain subsidi, termasuk informasi tentang penargetan, siapa saja yang berhak, dan proses untuk menerima subsidi tersebut. Hal ini akan membantu pemerintah menghindari risiko terlupakannya salah satu kelompok penerima yang berhak ketika reformasi dilaksanakan.

Hubungan antara komunikasi dengan perancangan dan pelaksanaan reformasi subsidi LPG amat erat. Analisis survei opini publik tentang kenaikan harga LPG di El Salvador menunjukkan bahwa terdapat tiga variabel utama yang signifikan dan amat terkait dengan dukungan terhadap perubahan kebijakan, yaitu: tingginya tingkat kesadaran; dukungan yang ada terhadap partai politik yang berkuasa; dan apakah sistem subsidi tertarget yang baru tersebut dijalankan secara efektif. Variabel pertama (tingkat kesadaran), atau sejauh mana masyarakat terinformasi dengan baik, hanya bermanfaat pada saat perubahan kebijakan dilaksanakan. Variabel kedua bermakna signifikan di sepanjang kebijakan. Variabel ketiga, yaitu persepsi bahwa sistem alternatif baru tersebut dijalankan secara efektif, semakin menjelaskan alasan di balik perubahan opini publik besar-besaran terhadap kebijakan pemerintah tersebut, yaitu dari 70 persen tidak mendukung pada Januari 2011, menjadi 68 persen mendukung satu tahun kemudian. Hal ini menunjukkan bahwa salah satu alat terpenting untuk membangun dukungan adalah suatu kebijakan yang disiapkan dengan baik dan teruji yang terbukti mampu memberikan apa yang dijanjikan.