

Reformasi Subsidi untuk Keadilan Iklim:

Mengidentifikasi *Environmentally Harmful Subsidies* (EHS) dalam APBN Indonesia 2020–2027



Disusun oleh:

Hadi Prayitno - Direktur Eksekutif The Reform Initiatives

Achmad Taufik - Wakil Direktur The Reform Initiatives

Reformasi Subsidi untuk Keadilan Iklim: Mengidentifikasi Environmentally Harmful Subsidies (EHS) dalam APBN Indonesia 2020-2027

Disusun oleh:

Hadi Prayitno; Direktur Eksekutif The Reform Initiatives

Achmad Taufik; Wakil Direktur The Reform Initiatives

Ringkasan Eksekutif

Kebijakan subsidi memiliki posisi penting dalam sistem fiskal Indonesia karena pemerintah menggunakan instrumen tersebut untuk menjaga daya beli, stabilitas harga, ketahanan pangan, akses energi, pelayanan transportasi publik, akses pembiayaan, dan keberlanjutan kegiatan ekonomi. Besarnya anggaran subsidi juga menjadikan instrumen ini sangat strategis dalam menentukan arah pembangunan rendah karbon dan pencapaian agenda keadilan iklim.

Analisis terhadap Nota Keuangan APBN 2020 sampai Nota Keuangan RAPBN 2027 menunjukkan bahwa alokasi belanja subsidi meningkat dari Rp187,6 triliun pada APBN 2020 menjadi Rp387,9 triliun pada RAPBN 2027. Nilai tersebut meningkat sekitar 106,8 persen dalam tujuh tahun. Subsidi energi tetap mendominasi struktur subsidi dengan porsi sekitar 63–71 persen dari total subsidi. RAPBN 2027 mengalokasikan Rp272,9 triliun atau sekitar 70,4 persen dari seluruh belanja subsidi untuk subsidi energi.

Struktur subsidi tersebut menimbulkan persoalan kebijakan iklim. Pemerintah membiayai mitigasi perubahan iklim, adaptasi, energi terbarukan, dan transisi energi pada satu sisi. APBN tetap mengalokasikan sumber daya fiskal yang sangat besar untuk bahan bakar fosil dan input produksi yang memiliki potensi dampak negatif terhadap lingkungan pada sisi lain.

Kerangka Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) tidak secara otomatis menyebut setiap subsidi energi, pertanian, atau transportasi sebagai environmentally harmful subsidy (EHS). OECD menggunakan pendekatan berbasis dampak

dengan menguji apakah suatu subsidi mengubah keputusan produksi atau konsumsi sehingga meningkatkan penggunaan sumber daya, emisi, polusi, atau tekanan terhadap lingkungan. OECD menggunakan kerangka tersebut untuk menilai dukungan pada sektor energi, pertanian, perikanan, air, dan transportasi.

Penyaringan awal terhadap sembilan kelompok subsidi utama dalam APBN menunjukkan bahwa empat kelompok memiliki potensi EHS yang material, yaitu subsidi Jenis BBM Tertentu, LPG tabung 3 kg, bagian subsidi listrik yang terkait pembangkitan berbasis fosil, dan subsidi pupuk. Subsidi PSO angkutan laut memerlukan penilaian lanjutan karena subsidi tersebut mendukung konektivitas kepulauan sekaligus membiayai kegiatan transportasi berbasis bahan bakar fosil.

Penghitungan konservatif yang hanya memasukkan subsidi BBM/LPG dan pupuk menunjukkan nilai belanja yang perlu menjalani penilaian EHS mencapai sekitar Rp97,2 triliun pada 2020 dan Rp191,1 triliun pada RAPBN 2027. Nilai tersebut mencapai sekitar 49,3 persen dari seluruh subsidi RAPBN 2027, belum termasuk komponen pembangkitan listrik berbasis fosil.

Pemerintah perlu mengembangkan reformasi subsidi yang tidak hanya mengejar ketepatan sasaran, efisiensi fiskal, dan perlindungan daya beli. Pemerintah perlu memasukkan dampak lingkungan dan keadilan iklim sebagai kriteria utama dalam perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, serta evaluasi subsidi. Reformasi perlu melindungi kelompok miskin dan rentan melalui dukungan langsung

kepada penerima manfaat sambil mengurangi insentif fiskal yang mendorong penggunaan bahan bakar fosil, input intensif emisi, dan praktik produksi yang menimbulkan kerusakan lingkungan.

1. Masalah Kebijakan

Indonesia menghadapi tantangan fiskal yang semakin kompleks dalam menjalankan agenda pembangunan, perlindungan sosial, ketahanan energi, ketahanan pangan, dan transisi menuju ekonomi rendah karbon. Kebijakan subsidi menempati posisi sentral dalam seluruh agenda tersebut.

Pemerintah selama beberapa tahun terakhir telah mengarahkan reformasi subsidi energi menuju sistem yang lebih tepat sasaran. Nota Keuangan berulang kali mengemukakan transformasi subsidi berbasis komoditas menjadi subsidi berbasis penerima manfaat. Kebijakan tersebut bertujuan mengurangi ketidaktepatan sasaran, meningkatkan efektivitas subsidi, serta menjaga keberlanjutan fiskal.

APBN 2020 telah menempatkan Rp125,3 triliun sebagai subsidi energi yang terdiri atas Rp70,6 triliun untuk BBM dan LPG tabung 3 kg serta Rp54,8 triliun untuk listrik. RAPBN 2027 merencanakan Rp272,9 triliun subsidi energi yang

terdiri atas Rp142,8 triliun subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG tabung 3 kg serta Rp130,1 triliun subsidi listrik.

Peningkatan tersebut menunjukkan bahwa agenda reformasi subsidi belum dapat dinilai hanya melalui indikator ketepatan sasaran. Pemerintah perlu menilai apakah struktur subsidi memperkuat atau justru menghambat transformasi ekonomi rendah karbon.

Persoalan kebijakan menjadi semakin penting karena subsidi dapat memengaruhi pilihan masyarakat dan pelaku usaha. Harga energi yang lebih murah dapat meningkatkan konsumsi bahan bakar. Harga pupuk sintetis yang lebih murah dapat meningkatkan penggunaan input. Subsidi pembiayaan dapat mengarahkan investasi menuju kegiatan tertentu. Dampak tersebut dapat menghasilkan manfaat sosial dan ekonomi, tetapi dapat menciptakan biaya lingkungan apabila desain subsidi tidak memasukkan eksternalitas lingkungan.

2. Perkembangan Belanja Subsidi 2020–2027

Nota Keuangan memperlihatkan peningkatan nilai nominal subsidi yang cukup besar selama periode pengamatan.

Tahun	Total subsidi	Subsidi energi	BBM dan LPG 3 kg	Listrik	Subsidi nonenergi
2020	187,6	125,3	70,6	54,8	62,3
2021	175,4	110,5	56,9	53,6	64,8
2022	207,0	134,0	77,5	56,5	72,9
2023	298,5	212,0	139,4	72,6	86,5
2024	286,0	189,1	113,3	75,8	96,9
2025	307,9	203,4	113,7	89,7	104,5
2026	318,9	210,1	105,4	104,6	108,8
2027 RAPBN	387,9	272,9	142,8	130,1	114,9

Satuan: Rp triliun.

APBN 2022 mengalokasikan Rp207,0 triliun untuk subsidi yang terdiri atas Rp134,0 triliun subsidi energi dan Rp72,9 triliun subsidi nonenergi. APBN 2023 menaikkan subsidi menjadi Rp298,5 triliun dengan subsidi energi sebesar Rp212,0 triliun. APBN 2024 mengalokasikan Rp286,0 triliun, sedangkan APBN 2025 mengalokasikan Rp307,9 triliun.

APBN 2026 menetapkan Rp318,9 triliun untuk subsidi, sedangkan RAPBN 2027 merencanakan Rp387,9 triliun.

Struktur subsidi menunjukkan dominasi subsidi energi secara konsisten. Pola tersebut menciptakan kebutuhan mendesak untuk menilai keselarasan kebijakan subsidi dengan target transisi energi dan kebijakan iklim.

3. Apa yang Disebut Environmentally Harmful Subsidy (EHS)?

OECD mendefinisikan persoalan EHS melalui pendekatan dampak, bukan melalui label sektoral. Laporan OECD *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform* mengembangkan metode daftar periksa untuk mengetahui apakah penghapusan atau reformasi suatu subsidi berpotensi menghasilkan perbaikan lingkungan. Kerangka tersebut menilai hubungan antara subsidi, keputusan produksi atau konsumsi, penggunaan sumber daya alam, dan pelepasan bahan pencemar ke lingkungan.

Kerangka OECD menempatkan tiga pertanyaan utama dalam penilaian EHS. Pemerintah perlu mengetahui apakah aktivitas yang menerima subsidi menghasilkan tekanan terhadap lingkungan. Pemerintah perlu mengetahui apakah subsidi mengubah tingkat produksi atau konsumsi. Pemerintah juga perlu menilai keberadaan kebijakan lingkungan lain yang dapat membatasi atau mengendalikan dampak tersebut.

Subsidi tidak otomatis menjadi EHS hanya karena pemerintah memberikannya kepada sektor energi, pertanian, atau transportasi. Karakteristik teknologi, penerima manfaat, penggunaan input, regulasi, dan desain kebijakan menentukan dampak akhirnya. Prinsip tersebut memiliki implikasi penting bagi Indonesia. Penilaian subsidi perlu berpindah dari pendekatan berbasis nomenklatur menuju pendekatan berbasis dampak.

4. Empat Kelompok Subsidi yang Memiliki Risiko EHS Material

4.1. Subsidi Jenis BBM Tertentu

Subsidi Jenis BBM Tertentu mencakup terutama minyak solar dan minyak tanah. Pemerintah mempertahankan subsidi tetap untuk solar dan subsidi selisih harga untuk minyak tanah dalam berbagai tahun anggaran.

RAPBN 2027 merencanakan subsidi Jenis BBM Tertentu sekitar Rp28,7 triliun. Pemerintah menetapkan subsidi tetap solar sebesar Rp1.000 per liter dengan volume solar sebesar 19,56 juta kiloliter dan minyak tanah sebesar 539 ribu kiloliter. Subsidi tersebut memiliki hubungan paling langsung dengan konsep EHS karena subsidi menurunkan harga efektif penggunaan bahan

bakar fosil. Penurunan harga dapat mengurangi insentif efisiensi energi dan memperlambat peralihan menuju teknologi rendah emisi.

OECD juga memasukkan berbagai bentuk dukungan Indonesia terhadap konsumsi bahan bakar fosil dalam inventaris dukungan bahan bakar fosil. OECD menegaskan bahwa inventaris tersebut tidak otomatis menyatakan setiap dukungan sebagai subsidi yang harus dihapus. Inventaris tersebut menyediakan dasar untuk meningkatkan transparansi dan melakukan evaluasi kebijakan secara lebih sistematis. (OECD)

4.2. Subsidi LPG Tabung 3 Kilogram

Pemerintah menyediakan LPG tabung 3 kilogram sebagai instrumen perlindungan daya beli dan akses energi rumah tangga. RAPBN 2027 merencanakan sekitar Rp114,1 triliun untuk subsidi LPG tabung 3 kilogram. LPG tetap merupakan energi berbasis fosil. Subsidi berbasis komoditas menurunkan harga energi bagi konsumen dan dapat meningkatkan konsumsi apabila pemerintah tidak menerapkan pembatasan yang tepat.

Dimensi keadilan perlu menjadi pertimbangan utama dalam reformasi. Pengurangan subsidi komoditas tanpa mekanisme perlindungan yang memadai dapat meningkatkan beban rumah tangga miskin dan rentan. Transformasi menuju subsidi berbasis penerima manfaat dapat memisahkan tujuan perlindungan sosial dari insentif konsumsi energi fosil.

4.3. Subsidi Listrik Berbasis Energi Fosil

Subsidi listrik memerlukan pendekatan yang lebih hati-hati. Pemerintah tidak dapat mengklasifikasikan seluruh subsidi listrik sebagai EHS karena sistem ketenagalistrikan menggunakan berbagai sumber energi dan subsidi listrik juga menjalankan fungsi pemerataan akses energi.

RAPBN 2027 merencanakan Rp130,1 triliun subsidi listrik. Nota Keuangan menyebut perubahan harga minyak, biaya pokok penyediaan tenaga listrik, dan produksi pembangkit gas sebagai faktor yang memengaruhi kebutuhan subsidi listrik. Bagian subsidi yang mempertahankan konsumsi listrik dari pembangkit fosil mempunyai potensi EHS. Bagian yang mendukung akses listrik, energi

terbarukan, atau transisi menuju sistem energi yang lebih bersih tidak dapat diperlakukan dengan cara yang sama.

Pemerintah membutuhkan metode atribusi yang memisahkan subsidi listrik berdasarkan sumber energi agar analisis EHS menghasilkan kesimpulan yang akurat.

4.4. Subsidi Pupuk

Subsidi pupuk menjadi komponen nonenergi yang paling relevan dengan EHS. APBN 2025 mengalokasikan Rp44,2 triliun untuk pupuk. APBN 2026 meningkatkan anggaran menjadi Rp46,9 triliun. RAPBN 2027 kembali meningkatkan alokasi menjadi Rp48,2 triliun.

OECD menilai subsidi input pertanian seperti pupuk memiliki potensi dampak lingkungan tinggi apabila kebijakan tidak membatasi penggunaannya secara tepat. Penggunaan pupuk sintetis secara berlebihan dapat meningkatkan emisi dinitrogen oksida, limpasan unsur hara, pencemaran perairan, eutrofikasi, dan kerusakan ekosistem air tawar. Kajian OECD mengenai

Indonesia secara khusus menyatakan bahwa subsidi pupuk membutuhkan reformasi karena biaya fiskalnya tinggi dan penggunaannya perlu menyesuaikan kondisi tanah serta kebutuhan produksi lokal untuk menghindari dampak lingkungan negatif.

Reformasi subsidi pupuk tidak berarti pemerintah harus mengurangi perlindungan terhadap petani kecil. Pemerintah dapat mengubah mekanisme dukungan menuju bantuan pendapatan, insentif praktik pertanian berkelanjutan, penggunaan pupuk berbasis kebutuhan tanah, dan peningkatan layanan penyuluhan.

5. Besarnya Belanja yang Perlu Menjalani Penilaian EHS

Analisis konservatif dapat menggunakan dua kelompok dengan jalur dampak paling jelas, yaitu subsidi BBM/LPG dan pupuk.

Tahun	BBM dan LPG	Pupuk	Nilai minimum yang perlu diuji	Persentase dari total subsidi
2020	70,6	26,6	97,2	51,8%
2021	56,9	25,3	82,2	46,9%
2022	77,5	25,3	102,8	49,7%
2023	139,4	25,3	164,7	55,2%
2024	113,3	26,7	140,0	48,9%
2025	113,7	44,2	157,8	51,3%
2026	105,4	46,9	152,3	47,8%
2027 RAPBN	142,8	48,2	191,1	49,3%

Angka tersebut bukan nilai resmi EHS Indonesia. Nilai tersebut merupakan penyaringan awal terhadap belanja yang perlu menjalani analisis dampak lingkungan lebih rinci. Penghitungan belum memasukkan bagian subsidi listrik yang bersumber dari pembangkitan energi fosil. Nilai fiskal yang relevan terhadap penilaian EHS berpotensi lebih besar apabila pemerintah dapat memisahkan subsidi listrik berdasarkan sumber pembangkitan.

6. Kesenjangan Kebijakan

Kebijakan subsidi Indonesia menunjukkan empat kesenjangan utama.

- Kesenjangan tujuan subsidi dan tujuan kebijakan iklim. Pemerintah mempertahankan dukungan fiskal besar terhadap energi fosil sambil membiayai transisi energi dan penurunan emisi.

- Kesenjangan sistem evaluasi. Pemerintah lebih banyak mengukur efektivitas subsidi berdasarkan realisasi anggaran, ketepatan sasaran, volume penyaluran, dan jumlah penerima. Sistem evaluasi belum secara konsisten mengukur emisi, pencemaran, penggunaan sumber daya, dan dampak terhadap ekosistem sebagai indikator kinerja subsidi.

- c. Kesenjangan klasifikasi anggaran. Dokumen APBN belum menyediakan klasifikasi publik yang secara eksplisit menunjukkan subsidi yang berpotensi merusak lingkungan. Kondisi tersebut menyulitkan DPR, BPK, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil untuk menguji konsistensi kebijakan fiskal dengan target iklim.
- d. Kesenjangan dimensi keadilan. Reformasi subsidi dapat menimbulkan dampak sosial apabila pemerintah hanya mengurangi subsidi tanpa menyiapkan kompensasi yang memadai. Reformasi EHS perlu membedakan penghapusan subsidi terhadap komoditas dengan penghentian perlindungan terhadap kelompok rentan.

7. Rekomendasi Kebijakan

Pemerintah dapat menjalankan reformasi subsidi secara bertahap melalui tujuh agenda utama:

1. Pemerintah perlu membangun kerangka nasional identifikasi EHS. Kementerian Keuangan, Bappenas, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian ESDM, Kementerian Pertanian, dan kementerian teknis perlu mengembangkan metodologi nasional berdasarkan pendekatan OECD dengan menyesuaikan konteks Indonesia.
2. Pemerintah perlu menerapkan penandaan EHS dalam APBN. Sistem penganggaran dapat melengkapi climate budget tagging dengan penandaan subsidi yang mempunyai risiko emisi, pencemaran, eksploitasi sumber daya, atau kehilangan keanekaragaman hayati.
3. Pemerintah perlu memisahkan fungsi perlindungan sosial dari subsidi komoditas. Pemerintah dapat mengalihkan secara bertahap subsidi BBM dan LPG dari sistem berbasis harga menuju dukungan berbasis penerima manfaat. Mekanisme tersebut perlu menggunakan data sosial ekonomi yang akurat dan menyediakan perlindungan penuh bagi rumah tangga miskin dan rentan.
4. Pemerintah perlu mengembangkan reformasi subsidi listrik berbasis intensitas karbon. Pemerintah perlu memisahkan komponen subsidi listrik berdasarkan sumber pembangkitan. Sistem tersebut dapat memberi insentif lebih besar kepada energi bersih dan mengurangi dukungan terhadap pembangkitan intensif karbon secara bertahap.
5. Pemerintah perlu mengubah subsidi pupuk menjadi instrumen produktivitas hijau. Pemerintah dapat menghubungkan pemberian subsidi dengan hasil uji tanah, kebutuhan unsur hara, efisiensi penggunaan pupuk, pertanian rendah emisi, dan perlindungan kualitas air. OECD menunjukkan bahwa dukungan input yang tidak dibatasi memiliki risiko lingkungan lebih besar dibandingkan dukungan yang disertai persyaratan lingkungan.
6. Pemerintah perlu mewajibkan penilaian dampak distribusi sebelum melakukan reformasi. Setiap pengurangan atau pengalihan subsidi harus menilai dampaknya terhadap rumah tangga miskin, perempuan, petani kecil, nelayan, pekerja transportasi, masyarakat adat, dan wilayah tertinggal.
7. Pemerintah perlu mempublikasikan laporan tahunan reformasi subsidi hijau. Laporan tersebut perlu memuat besaran subsidi, penerima manfaat, dampak emisi, dampak lingkungan, distribusi manfaat antar kelompok pendapatan, dan jumlah anggaran yang dialihkan ke perlindungan sosial serta investasi rendah karbon.

8. Agenda Advokasi Masyarakat Sipil

Organisasi masyarakat sipil dapat menggunakan agenda EHS sebagai pintu masuk untuk memperkuat keadilan iklim dalam kebijakan fiskal.

Advokasi tidak perlu memposisikan reformasi subsidi sebagai agenda pengurangan belanja semata. Organisasi masyarakat sipil dapat mendorong reformasi fiskal yang melindungi masyarakat miskin sekaligus menghilangkan insentif terhadap kerusakan lingkungan.

Masyarakat sipil dapat memantau alokasi subsidi sejak penyusunan KEM-PPKF, RAPBN, pembahasan APBN, pelaksanaan anggaran, sampai pertanggungjawaban APBN. Analisis dapat menghubungkan besaran subsidi dengan emisi, penerima manfaat berdasarkan kelompok pendapatan, manfaat wilayah, penggunaan

energi, kualitas lingkungan, serta belanja alternatif untuk transportasi publik, energi terbarukan, perlindungan sosial, pertanian berkelanjutan, dan adaptasi iklim.

Organisasi masyarakat sipil juga dapat mendorong DPR untuk meminta pemerintah menyajikan Lampiran Pernyataan Risiko Lingkungan Subsidi dalam Nota Keuangan. Dokumen tersebut dapat menjelaskan tujuan subsidi, penerima manfaat, konsekuensi lingkungan, alternatif kebijakan, dan rencana reformasi.

9. Pesan Kebijakan

Indonesia tidak menghadapi pilihan sederhana antara mempertahankan subsidi atau menghapus subsidi. Indonesia menghadapi kebutuhan untuk mengubah desain subsidi agar APBN mampu menjalankan fungsi perlindungan sosial tanpa menciptakan insentif terhadap kerusakan lingkungan. Sekitar separuh belanja subsidi berada pada BBM/LPG dan pupuk yang

memiliki jalur risiko lingkungan paling langsung. RAPBN 2027 menempatkan sekitar Rp191,1 triliun pada kedua kelompok tersebut. Nilai tersebut belum memasukkan komponen subsidi listrik berbasis fosil.

Reformasi subsidi yang berkeadilan perlu mempertahankan manfaat ekonomi bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan, mengurangi subsidi berbasis komoditas secara bertahap, memperkuat bantuan langsung, mengarahkan dukungan pertanian menuju produktivitas berkelanjutan, dan mengalihkan ruang fiskal menuju transportasi publik, energi bersih, perlindungan sosial, serta adaptasi perubahan iklim.

Keadilan iklim dalam kebijakan fiskal bukan sekadar meningkatkan anggaran hijau. Keadilan iklim juga menuntut pemerintah menghentikan secara bertahap insentif fiskal yang memperbesar emisi dan kerusakan lingkungan, tanpa mengurangi perlindungan negara terhadap kelompok yang paling rentan.

Rujukan Utama

OECD. (2005). *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*. OECD Publishing.

OECD. (2022). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022*. OECD Publishing.

OECD. (2023). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023: Indonesia*. OECD Publishing.

OECD. (2023). *OECD Inventory of Support Measures for Fossil Fuels: Indonesia*. OECD Publishing.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Nota Keuangan beserta APBN Tahun Anggaran 2020–2026 dan Nota Keuangan beserta RAPBN Tahun Anggaran 2027*.

The Reform Initiatives

Jl. Tebet Dalam II A No. 17, RT. 9/RW. 1, Tebet Barat, Tebet District, South Jakarta, DKI Jakarta 12810

Website: www.tri.or.id | Email: reform@tri.or.id | Phone: (+62) 811-1182-9939