

HARGA ENERGI DAN KETAHANAN EKONOMI MASYARAKAT MENENGAH KE BAWAH

Suharto

Abstract

The determination of price of energy in Indonesia has within complex problems. This article extends the considerations needed in considering the policy. It argues that the strength of middle and lower class economy should be considered in taking the policy. It also extends that cross subsidy and revocation of subsidy gradually could be applied recently and in the future. Contrarily, revocation of subsidy drastically as it happened in the past would cause another complicated problems.

Reaksi keras yang disampaikan masyarakat terhadap kebijaksanaan penurunan subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan listrik mengindikasikan bahwa masalah tersebut sangat memberatkan daya beli mereka. Seperti diketahui bahwa pemerintah Indonesia pada tanggal 4 Mei melalui Keppres no.69 tahun 1998 menaikkan tingkat harga BBM antara 25% - 71,49% dan Keppres no.70 1998 meningkatkan tarif dasar listrik sebesar 60% secara bertahap dalam 3 (tiga) bulan. Kebijakan tersebut didasari pada kesulitan keuangan pada perusahaan perminyakan Indonesia (PERTAMINA) dan perusahaan listrik negara (PLN). Di lain pihak, keuangan negara sedang mengalami tekanan luar biasa dengan turunnya harga minyak hingga jauh dari perkiraan APBN, penerimaan pajak menurun drastis akibat penyumbang terbesarnya (kegiatan bisnis) sedang bangkrut dan naiknya pengeluaran luar negeri akibat naiknya dollar yang luar biasa belum lagi jaminan pemerintah terhadap perbankan kita yang memang sedang bertanda merah.

Kebijakan tersebut segera berdampak yang luas, khususnya terhadap kehidupan masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah. Ini terjadi karena BBM dan listrik memiliki kaitan (*linkage*) yang sangat luas terhadap berbagai sektor perekonomian. Kenaikan harga energi tersebut segera mendongkrak harga

barang-barang yang lain melalui biaya transportasi maupun biaya produksi secara langsung, daya beli masyarakat menurun. Kenaikan harga nampak tak terkendali bahkan sampai dengan akhir tahun ini menurut anggaran yang telah direvisi untuk yang kelima kalinya diperkirakan inflasi mencapai 80 persen, meskipun banyak yang menduga jauh lebih tinggi dari itu. Kondisi ini diyakini ikut andil sebagai penyebab langsung maupun tidak langsung terhadap keresahan dan kerusuhan sosial baru-baru ini. Meskipun dinilai sudah terlambat pemerintah akhirnya mengoreksi maupun menagguhkan kebijakan tersebut untuk mengurangi beban masyarakat.

Tulisan ini berusaha menjelaskan bagaimana dampak kebijakan penurunan subsidi energi terhadap masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah.

MODEL PENGGANDA EKONOMI MAKRO

Dalam tulisan ini digunakan pendekatan multiplier dalam melihat dampak penurunan subsidi BBM (kenaikan harga energi) terhadap pendapatan masyarakat. Angka pengganda (*multiplier*) digunakan untuk melihat dampak perubahan dalam komponen pengeluaran dalam permintaan agregat apakah konsumsi, investasi, pengeluaran pemerintah dan ekspor bersih terhadap output total.

Secara makro pendapatan nasional (GDP/ GNP) dapat digambarkan dalam model sebagai berikut (*expenditure approach*) :

$$\begin{aligned}
 Y &= C + I + G + X & (1) \\
 C &= C_0 + C_1 Y_d \\
 Y_d &= Y - T_x + T_r \\
 T_x &= t_1 Y
 \end{aligned}$$

dimana:

- Y = Pendapatan Nasional diukur dengan GDP
- Y_d = Pendapatan siap konsumsi (*disposable income*)
- C = Pengeluaran sektor rumah tangga
- C₀ = Konsumsi otonom
- C₁ = *Marginal Propensity to Consume* (MPC)
- I = Pengeluaran sektor perusahaan
- G = Pengeluaran pemerintah
- X = Ekspor neto, Nilai Ekspor - Nilai Impor
- T_x = Pajak
- t₁ = Tingkat pajak
- T_r = Pembayaran transfer termasuk subsidi BBM dan Listrik

Maka persamaan di atas dapat diubah sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
 Y &= C_0 + c_1(Y - t_1 Y + T_r) + I + G + X & (2) \\
 &= C_0 + C_1 Y - C_1 t_1 Y + C_1 T_r + I + G + X \\
 &= \frac{1}{(1 - C_1 + C_1 t_1)} C_0 + C_1 T_r + I + G + X
 \end{aligned}$$

Dari model tersebut diketahui jika subsidi turun maka Y akan turun sebesar penurunan pengeluaran tersebut dikalikan dengan multiplier:

$$\frac{1}{(1 - C_1 + C_1 t_1)}$$

Sebagai contoh jika MPC sebesar 0,7 (70%), dan tingkat pajak sebesar 0,2 (20%) maka jika subsidi turun sebesar 2 triliun maka pendapatan juga akan turun sebesar 2 x 2 triliun = 4 triliun.

Pertanyaannya kemudian, pendapatan si-apakah yang turun paling besar?

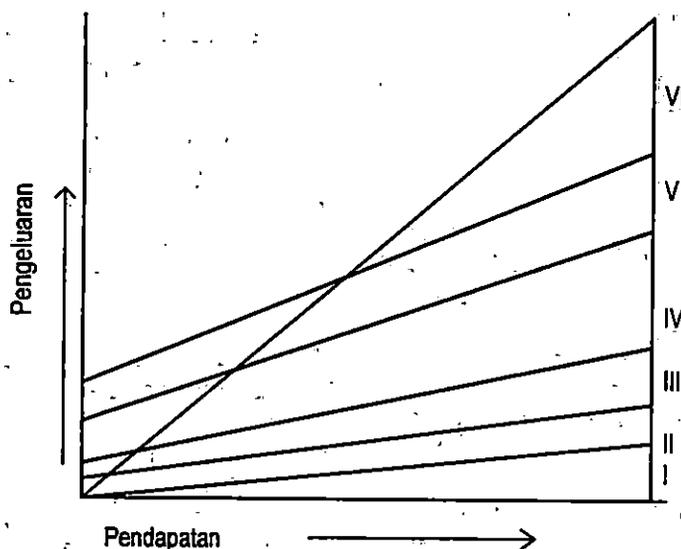
Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka kita akan lihat pola pengeluaran rumah tangga untuk melihat besarnya tingkat kecenderungan konsumsi marginal (MPC).

Tabel 1
Perkembangan Harga BBM di Indonesia

Tahun	Tanggal	Kenaikan dalam persen
1975	5 April	30 - 50
1980	1 Mei	50
1982	4 Januari	60 - 66
1983	6 Januari	11,11 - 70,58
1984	12 Januari	9,3 - 60
1985	1 April	PPN Naik 10%
1986	10 Juli	Turun untuk jenis tertentu
1990	25 Mei	10 - 32
1991	11 Juli	15,8 - 22,4
1993	8 Januari	5 - 27,27
1998	4 Mei	25 - 71,49

Sumber : *Dokumentasi Kompas*, 5 Mei 1998

Gambar 1
Hubungan Konsumsi dan Pendapatan



Keterangan:

- I. Pengeluaran makanan
- II. Pengeluaran Pakaian
- III. Pengeluaran Perumahan
- IV. Pengeluaran Transportasi dan mobil pribadi
- V. Pengeluaran kesehatan, pendidikan dan rekreasi
- VI. Tabungan

Tabel 2
Contoh Hipotesis Hubungan Pendapatan dengan MPC

Rumah Tangga	Pendapatan dalam \$	Konsumsi	MPC
A	24.000	24.110	
B	25.000	25.000	0.89
C	26.000	25.850	0.85
D	27.000	26.600	0.75
E	28.000	27.240	0.64
F	29.000	27.830	0.59
G	30.000	28.360	0.53

Sumber : *Samuelson*, 1995

Pengeluaran konsumsi dipengaruhi oleh besarnya pendapatan. Secara grafis dapat dilihat pada gambar 1 (Samuelson, 1995).

Dari pola pengeluaran seperti di atas maka dapat disimpulkan bahwa pada tingkat pendapatan semakin rendah maka akan dihabiskan untuk pemenuhan kebutuhan pokok dan meningkat pada pemenuhan konsumsi lainnya seiring dengan peningkatan pendapatan. Baru pada tingkat pendapatan tertentu orang akan mampu melakukan tabungan. Jadi kesimpulan berikutnya semakin rendah tingkat pendapatan maka semakin besar tingkat kecederungan tambahan konsumsi (MPC). Contoh hipotetis berikut mungkin dapat lebih menjelaskan:

Dengan melihat hubungan antara pendapatan dengan pengeluaran tersebut dapat segera bisa dimengerti apabila dampak penurunan subsidi BBM dan listrik maka yang paling terkena adalah mereka yang memiliki pendapatan rendah. Ini disebabkan karena multiplier mereka juga lebih besar dengan MPC yang lebih besar.

Di samping penjelasan dengan model pengganda tadi, sebagai bukti bahwa masyarakat miskin yang paling menderita dari adanya kebijakan kenaikan harga adalah mereka yang miskin dapat disampaikan bukti hasil penelitian. Sebagai contoh misalnya hasil kajian yang dilakukan oleh *Hadi Susastro dan kawan-kawan yang (1983)*. Dari hasil kajian tersebut dapat disampaikan beberapa kesimpulan antara lain:

1. Sebagian besar (lebih dari 70%) masyarakat pedesaan menggunakan bahan bakar utama dalam memasak adalah kayu bakar dan minyak tanah.
2. Dalam hal penerangan mereka pun juga tergantung dari minyak tanah dan sebagian kecil namun terus meningkat penggunaan listrik kapasitas rendah.
3. Elastisitas pendapatan terhadap penggunaan bahan bakar tersebut mendekati nol.

Dari hasil yang seperti itu maka akan sangat berpengaruh sekali kenaikan harga bahan bakar minyak dan listrik terhadap daya beli

mereka maupun terhadap lingkungan. Karena kalau harga minyak naik maka konsumsi mereka juga tidak turun, bahkan ada kemungkinan akan beralih ke kayu bakar lagi.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

Saat ini kondisi keuangan kedua perusahaan negara tersebut (PERTAMINA dan PLN) dilaporkan tidak bertambah baik karena kewajiban kepada pihak lain dan luar negeri yang semakin memberatkan. Untuk keluar dari masalah tersebut harus diperhitungkan masak-masak apabila mampu menaikkan harga sebagai solusi karena situasi yang demikian. Beberapa langkah yang dapat dilakukan antara lain :

Membangun Perusahaan yang Efisien

Memperbaiki kinerja internal perusahaan, pada umumnya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menghadapi permasalahan teramat serius dengan datangnya krisis ekonomi saat ini. Ini di sadari betul ketika pemerintah bermaksud melakukan privatisasi BUMN dalam rangka memperoleh dana segar untuk menopang anggaran belanja negara yang terseok-seok, tetapi dari 159 yang kini ditangani kementerian pendayaan BUMN ternyata sebagian besar tidak sehat secara ekonomi. Data yang ada sampai dengan akhir 1997 rata-rata *Return on Investment (ROI)* dan *Return on Equity (ROE)* BUMN menunjukkan angka yang relatif rendah, jauh di bawah *cost of Capital* yaitu angkanya 3,5% dan 9,6%. Ini berarti suatu petunjuk bahwa tingkat utilisasi aset yang rendah dan biaya produksi yang tinggi.

Kondisi BUMN termasuk didalamnya PLN dan PERTAMINA yang sangat buruk ini disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama, kultur tidak profesional*, artinya bahwa penggantian pimpinan, kebijakan yang tidak mandiri dan bahkan termasuk menjadi lahan proyek bagi pihak-pihak yang berkepentingan seperti pemasok minyak mentah di PERTAMINA dan Keberadaan Listrik Swasta di PLN, pelayanan tidak memuaskan, rekrutmen karyawan tidak baku dan transparan,

standar gaji yang sulit diterima bagi jajaran pejabat teras meskipun perusahaan rugi sekalipun dan sebagainya. Ini semua pada akhirnya akan memberatkan keuangan negara dan mencekik rakyat karena memikul beban inefisiensi tersebut. *Kedua, Struktur monopoli* menjadikannya tidak terbiasa dalam suasana kompetisi dalam pasar bebas. *Ketiga, Manajemen yang tidak profesional* serta perluasan bisnis yang tidak rasional.

Kalau BUMN dalam hal ini PERTAMINA dan PLN dapat menghilangkan kendala-kendala di atas maka efisiensi sangat mungkin dilaksanakan yang pada akhirnya berdampak secara signifikan bagi harga energi rakyat serta menolong keuangan perusahaan yang bersangkutan.

Penurunan Subsidi secara Bertahap

Meskipun cara penghitungan/penentuan besarnya subsidi BBM masih sangat mungkin untuk diperdebatkan, tetapi kalau upaya efisiensi sudah dilakukan secara optimal maka jika subsidi memang harus dikurangi secara bertahap dan waktu yang tepat. Seperti kebijakan melalui Kepres no.69 tahun 1998 diambil lama setelah kenaikan harga tahun sebelumnya dan diambil nu-kan pada saat yang tepat.

Subsidi Silang

Seperti di depan sudah kita singgung bahwa yang paling terkena dampaknya dengan

harga energi yang tinggi adalah kalangan menengah ke bawah maka sangat dimungkinkan pemberlakuan subsidi silang diantara masyarakat pemakai energi. Produk-produk energi yang dikonsumsi oleh orang kaya dapat dibebankan harga yang tinggi sementara produk-produk yang dikonsumsi masyarakat menengah ke bawah dapat ditekan harganya serendah mungkin.

Penciptaan Energi Alternatif yang Murah

Selama ini masyarakat diminta untuk menghemat bahan bakar minyak akan tetapi energi alternatif relatif belum disediakan, misalnya ada seperti briket batu bara terkesan belum siap dan dipaksakan. Bahkan, hasil penelitian terakhir menunjukkan tanpa persyaratan standar maka zat buang briket tersebut sangat berbahaya bagi kesehatan.

PENEGASAN KEMBALI

Pada akhir tulisan ini sekali lagi kebijakan kenaikan harga energi terutama yang menjadi kebutuhan pokok masyarakat menengah ke bawah harus dijadikan alternatif terakhir. Karena masih tersedia space yang sangat luas bagi diambilnya alternatif lainnya dalam mengatasi kesulitan keuangan yang saat ini menggelayuti PERTAMINA dan PLN, mengingat situasi masyarakat yang sedang menghadapi tekanan daya beli yang luar biasa.

DAFTAR PUSTAKA

- Charles K. Wilberg & Kenneth Jameson, (1992) *The Political Economy of Development and Underdevelopment*, Singapore: McGraw-Hill.
- Hadi Susastro dkk, (1983) *Energi dan Pemerataan*, Jakarta: CSIS.
- Kompas, (Mei 1998), Edisi 5-20.
- Rudinger Dombursch, Stanley Fisher, (1990), *Macro-Economics Fifth Edition*, New York: McGraw-Hill.
- Samuelson & William Nordhaus, (1995), *Macro-Economics 15th Edition*, Singapore: McGraw-Hill.
- Thomas F. Dermburg, (1985), *Macro-Economics: Concepts, Theories and Policies 7th Edition*, New York: McGraw-Hill.