



Haris Pamugar

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia,
Jalan Gatot Subroto Kav. 31, Jakarta Pusat
haris.pamugar@bpk.go.id



AUDIT OF FUEL OIL (BBM) SUBSIDY FOR PUBLIC WELFARE

PEMERIKSAAN SUBSIDI BAHAN BAKAR MINYAK (BBM) UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

ABSTRACT/ABSTRAK

The provision of fuel subsidy is a Government program intended to help people with the lower economic capability in running their business and daily activities. In fact, the distribution of fuel subsidies is not evenly distributed to the people who are entitled to receive. In financial year of 2011-2015 BPK found that the distribution of subsidized fuel was not in accordance with law and regulations, as the subsidized fuel was distributed to the parties who are not entitled to receive subsidies and exceed the subsidy quota. Based on the audit findings, BPK corrected the fuel subsidy value by removing it from the billing of the BBM Business Agency to the Government, thereby having a significant impact on saving Government's expenditure on fuel subsidy payments. The savings of funds can be transferred to the infrastructure, economy, education, and public health sector. This study was conducted using literature study method by studying the BPK Audit Result Report 2012-2016, regulations, research and related articles, with a view to knowing the urgency of fuel subsidy audits and whether they have a relationship with people's welfare. The result of this study is that fuel subsidy audit is required and has an indirect relationship with people's welfare.

Pemberian subsidi BBM merupakan program Pemerintah yang ditujukan untuk membantu masyarakat dengan kemampuan ekonomi rendah dalam menjalankan usaha dan aktivitas hidup sehari-hari. Pada pemeriksaan BPK tahun anggaran 2011 s.d. 2015 masih ditemukan adanya penyaluran BBM bersubsidi yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu penyaluran kepada pihak-pihak yang tidak berhak menerima subsidi dan melebihi kuota subsidi. Atas nilai temuan pemeriksaan tersebut, BPK melakukan koreksi nilai subsidi BBM dengan mengeluarkannya dari penagihan Badan Usaha penyalur BBM ke Pemerintah, sehingga menghemat pengeluaran/belanja Pemerintah untuk pembayaran subsidi BBM. Dengan adanya penghematan belanja Pemerintah, maka dana tersebut dapat dialihkan ke sektor pembangunan, perekonomian, pendidikan, dan kesehatan rakyat. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui urgensi pemeriksaan subsidi BBM dan apakah pemeriksaan tersebut memiliki hubungan dengan kesejahteraan rakyat. Metode penelitian yang digunakan yaitu studi literatur dengan mempelajari Laporan Hasil Pemeriksaan BPK tahun 2012 s.d. 2016, peraturan perundang-undangan, penelitian dan artikel terkait. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemeriksaan subsidi BBM diperlukan dan memiliki hubungan tidak langsung dengan kesejahteraan rakyat.

KEYWORDS:

Audit; BPK; fuel oil subsidy; people's welfare.

KATA KUNCI:

Pemeriksaan; BPK; subsidi BBM; kesejahteraan rakyat.

SEJARAH ARTIKEL:

Diterima pertama: Maret 2017

Dinyatakan dapat dimuat : Juni 2017

PENDAHULUAN

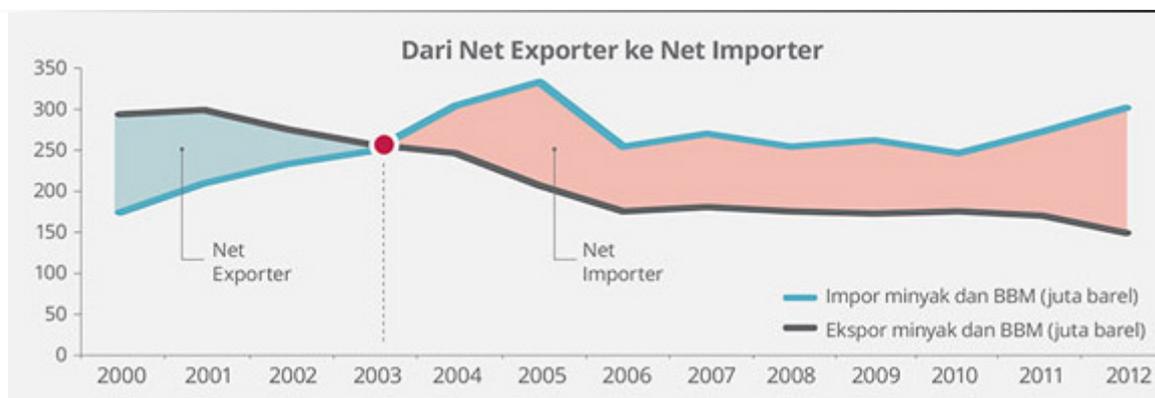
Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada pasal 33 Ayat (3) mengamanatkan Pemerintah yang menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pemerintah bertanggungjawab untuk mengelola kekayaan alam untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Indonesia dikenal sebagai negara yang memiliki kekayaan alam berlimpah. Sumber daya alam yang dimiliki Indonesia meliputi sumber daya energi, mineral, minyak dan gas (migas) yang tersebar di berbagai wilayah provinsi.

Salah satu kekayaan alam adalah minyak bumi yang kemudian diolah menjadi Bahan Bakar Minyak (BBM). Lebih lanjut terkait pengolahan minyak bumi menjadi BBM diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi pasal 3 yang menyatakan bahwa, “Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi bertujuan antara lain menjamin efisiensi serta efektivitas tersedianya minyak dan gas bumi baik sebagai sumber energi maupun sebagai bahan baku untuk kebutuhan dalam negeri dan pelaksanaan serta pengendalian usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga secara akuntabel.” Sedangkan dalam pasal 8 ayat (2) menyatakan bahwa,

“Pemerintah wajib menjamin ketersediaan dan kelancaran pendistribusian Bahan Bakar Minyak yang merupakan komoditas vital dan menguasai hajat hidup orang banyak di seluruh wilayah NKRI. Untuk itu Pemerintah berkewajiban untuk menjamin agar selalu tersedia cadangan BBM Nasional dalam jumlah cukup untuk jangka waktu tertentu.” Hal tersebut yang mendasari Pemerintah untuk menjamin ketersediaan BBM dan pemberian subsidi BBM kepada masyarakat yang berhak di seluruh wilayah NKRI.

Subsidi BBM telah ada sejak era orde baru sampai dengan era reformasi saat ini. Di era orde baru negara mampu menanggung subsidi BBM karena Pemerintah memperoleh pendapatan yang besar dari ekspor minyak. Saat itu, Indonesia merupakan negara eksportir minyak yang memiliki kualitas minyak terbaik dunia dengan kategori *light crude*. Setiap kenaikan harga minyak menjadi tambahan penghasilan untuk negara. Sedangkan saat ini Indonesia justru menjadi negara importir minyak dan tidak lagi menjadi negara eksportir minyak sejak tahun 2003.

Indonesia sebelumnya bergabung dalam *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC), namun keluar pada tanggal 9 September 2008 setelah sejak tahun 2003 tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan dalam negeri dan lebih banyak impor. Hal ini



Gambar 1. Indonesia dari Negara Eksportir Menjadi Importir Minyak
 Sumber : <http://katadata.co.id>

sejalan dengan hasil penelitian Agustina, dkk. (2008) yang menyatakan bahwa pendapatan dari minyak dan gas telah menurun sejak tahun 2001, sementara subsidi BBM semakin naik dan mencapai rekor tertinggi di tahun 2008. Perkembangan Indonesia dari eksportir menjadi importir dapat dilihat dalam gambar 1.

Cheon dkk. (2013) dalam penelitiannya menyatakan bahwa negara yang memiliki penghasilan

minyak akan memberikan subsidi lebih besar daripada negara yang miskin minyak (sampel 137 negara). Hal yang tidak wajar jika negara importir minyak memberikan subsidi BBM yang lebih besar daripada saat menjadi eksportir minyak, sehingga di era reformasi saat ini Pemerintah semakin memperkecil subsidi BBM dan bahkan untuk BBM Premium telah dihapuskan di era Presiden Joko Widodo. Berikut sejarah harga BBM bersubsidi dari era orde baru sampai dengan saat ini:

Tabel 1. Sejarah Harga BBM Bersubsidi dari Era Orde baru s.d. Era Reformasi

Periode		Harga (Rupiah per Liter)						Masa Kepresidenan
Tahun	Tanggal	Premium (Rp)	Naik/Turun (%)	Solar (Rp)	Naik/Turun (%)	Minyak Tanah (Rp)	Naik/Turun (%)	
2016	1 April	6.550,00 (Jawa, Bali, dan Madura)	√7,1	5.150,00	√8,8	2.500,00	-	Joko Widodo
		6.450,00 (selain Jawa, Bali, dan Madura)	√7,2					
	5 Januari	7.050,00 (Jawa, Bali, dan Madura)	√3,4	5.650,00	√18,1	2.500,00	-	
		6.950,00 (selain Jawa, Bali, dan Madura)	√4,8					
2015	28 Maret	7.300,00	^7,4	6.900,00	^7,8	2.500,00	-	
	1 Maret	6.800,00	^3	6.400,00	-	2.500,00	-	
	19 Januari	6.600,00	√13,2	6.400,00	√11,7	2.500,00	-	
	1 Januari	7.600,00	√10,6	7.250,00	√3,3	2.500,00	-	
2014	18 November	8.500,00	^30,8	7.500,00	^36,4	2.500,00	-	
2013	22 Juni	6.500,00	^44,4	5.500,00	^22,2	2.500,00	-	
2009	15 Januari	4.500,00	√25	4.500,00	√18,2	2.500,00	-	
2008	1 Desember	6.000,00	^33,3	5.500,00	^27,9	2.500,00	^25	Susilo Bambang Yudhoyono
		4.500,00	^87,5	4.300,00	^104,8	2.000,00	√9,1	
2005	1 Maret	2.400,00	^32,6	2.100,00	^11,1	2.200,00	^11,7	
		1.810,00	^16,8	1.890,00	^64,3	1.970,00	^55,1	Megawati Soekarnoputri
2003		1.810,00	^16,8	1.890,00	^64,3	1.970,00	^55,1	
2002		1.550,00	^6,9	1.150,00	^27,8	1.270,00	^217,5	
2001		1.450,00	^26,1	900,00	^50	400,00	^14,3	Abdurrahman Wahid
2000		1.150,00	^15	600,00	^9,1	350,00	^25	
1998		1.000,00	√16,7	550,00	√8,3	280,00	√20	B.J. Habibie
1998		1.200,00	^71,4	600,00	^57,9	350,00	^25	
1993		700,00	^40	380,00	^26,7	280,00	-	Soeharto
1991		500,00	^233,3	300,00	^471,4	-	-	
1980		150,00	-	52,50	-	-	-	

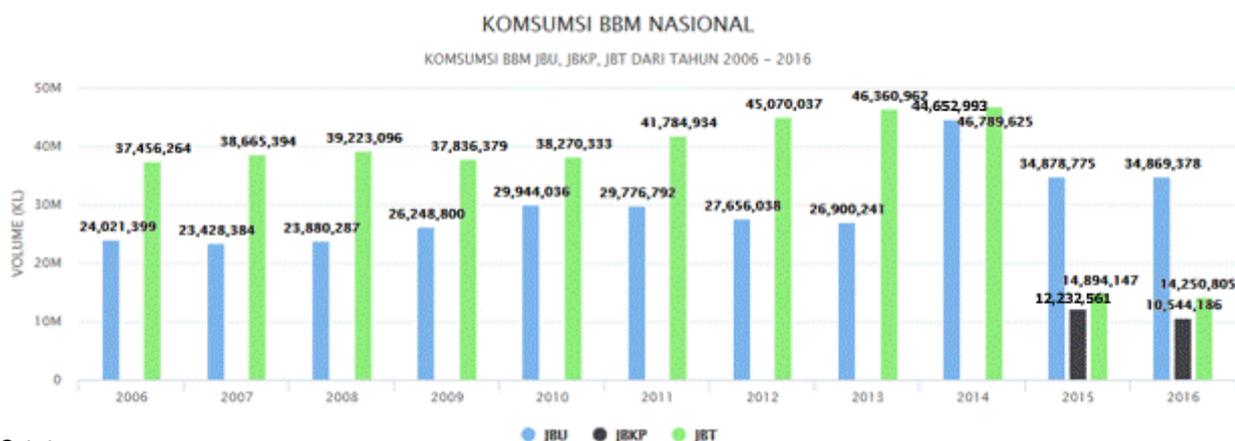
Sumber : diolah dari Peraturan Menteri ESDM Tahun 2008-2009, 2013-2014; Kementerian ESDM (2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2016a, 2016b dan 2016c); Tribunnews (2014); Liputan 6 (2015)

Tabel 1 menunjukkan pada 1 Oktober 2005 harga BBM di Indonesia mengalami kenaikan paling tinggi dalam sejarah, yang terjadi pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Harga Premium naik sebesar Rp2.100,00 atau 87,5% dari Rp2.400,00 menjadi Rp4.500,00 per liter, dan solar naik sebesar Rp2.200,00 atau 104,8% dari Rp2.100,00 menjadi Rp4.300,00 per liter (Tribunnews, 2014). Sebagai bentuk kompensasi kepada masyarakat miskin atas kenaikan harga BBM di tahun 2005 akibat pengurangan subsidi BBM, Pemerintah memberikan Bantuan Langsung Tunai (BLT) untuk pertama kalinya sesuai Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2005. Untuk kenaikan harga BBM di tahun 2008, Pemerintah kembali memberikan BLT sesuai Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2008. Sedangkan kenaikan BBM di tahun 2013, Pemerintah memberikan kompensasi dalam bentuk Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2013.

Pada tanggal 18 November 2014, Presiden

Joko Widodo mengumumkan kenaikan harga BBM di awal kepemimpinannya. Premium naik dari Rp6.500,00 menjadi Rp8.500,00 per liter, sedangkan solar dari Rp5.500,00 menjadi Rp7.500,00 per liter. Menurut Pemerintah, penurunan subsidi BBM dapat memberikan ruang fiskal hingga Rp100 triliun (Tempo, 2014a). Untuk mengantisipasi perubahan tersebut, Presiden memperkenalkan suatu skema bantuan sosial baru sebagai kompensasi terhadap dampak harga energi yang meningkat, yaitu Program Keluarga Produktif yang mencakup bantuan keuangan, pendidikan, dan kesehatan, yang dilaksanakan melalui sejumlah kartu pintar (Tempo, 2014b).

Pada 1 Januari 2015, Presiden Joko Widodo secara resmi menghapus subsidi BBM jenis premium, dan menetapkan subsidi tetap untuk solar sebesar Rp1.000,00 sesuai Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 39 Tahun 2015. Perhitungan harga menggunakan rumus yang ditetapkan oleh Pemerintah dan mengacu pada harga minyak dunia, kurs Rupiah terhadap Dolar AS,



Catatan:

- JBU (Jenis Bahan Bakar Minyak Umum) : Data sampai dengan September 2016
- JBU (Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus) : Data sampai dengan September 2016 (hasil verifikasi), data s.d. Desember 2016 (Laporan realisasi dari Badan Usaha)
- JBU (Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu) : Data sampai dengan November 2016 (hasil verifikasi), data s.d. Desember 2016 (Laporan realisasi dari Badan Usaha)

Gambar 2. Konsumsi BBM Nasional Tahun 2006 s.d. 2016

Sumber: <http://www.bphmigas.co.id>

serta faktor inflasi. Pada 1 Juli 2016, subsidi tetap untuk Solar diturunkan menjadi sebesar Rp500,00 berdasarkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 27 Tahun 2016.

Di Indonesia, hal ini tampak dari tingginya konsumsi masyarakat terhadap penggunaan BBM. Berdasarkan data statistik Badan Pengatur Hilir (BPH) Migas menunjukkan bahwa konsumsi BBM di Indonesia dalam 10 tahun terakhir (tahun 2006 s.d. 2016) semakin meningkat setiap tahunnya dan mulai menurun pada tahun 2015 dan 2016 seperti dalam gambar 2.

Konsumsi BBM di Indonesia yang semakin meningkat pada tahun 2006 s.d. 2014 dipengaruhi oleh semakin meningkatnya belanja subsidi BBM setiap tahun. Pemberian subsidi BBM oleh Pemerintah ditujukan untuk masyarakat yang memiliki kemampuan ekonomi rendah, sehingga semakin meningkatnya anggaran subsidi BBM diharapkan dapat semakin meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun, pada kenyataannya penyaluran subsidi BBM tidak merata kepada masyarakat yang berhak menerima subsidi. Masih banyak masyarakat yang tergolong mampu dan pihak-pihak yang tidak berhak ikut mengkonsumsi subsidi BBM, sehingga Pemerintah menganggap pemberian subsidi BBM perlu dikaji kembali.

Besarnya belanja subsidi BBM dan penyalurannya yang tidak tepat sasaran dinilai sangat membebani anggaran negara dan dianggap sebagai permasalahan yang menghambat perekonomian dan pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut menjadikan Pemerintah di tahun 2015 mulai menghapus subsidi BBM jenis premium dan membatasi subsidi BBM jenis solar sebesar subsidi tetap Rp1.000,00 per liter. Penurunan konsumsi BBM nasional di tahun 2015 dan 2016 dikarenakan pelemahan ekonomi nasional dan berkurangnya kegiatan transportasi (Berita Satu, 2015).

Sehubungan dengan penyaluran subsidi BBM oleh Pemerintah, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melakukan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (PDTT) atas pendistribusian dan perhitungan subsidi BBM. Pemeriksaan subsidi BBM tersebut dilakukan untuk memastikan pendistribusian subsidi BBM sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tersalurkan kepada pihak-pihak yang berhak menerima subsidi. Selain itu, pemeriksaan subsidi BBM ditujukan untuk menilai kewajaran perhitungan besarnya nilai subsidi yang layak dibayar oleh Pemerintah kepada Badan Usaha penyalur BBM. Dengan demikian, tujuan penganggaran subsidi BBM untuk kesejahteraan rakyat dapat tercapai melalui transparansi dan akuntabilitas pengelolaan subsidi BBM yang baik.

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui urgensi pemeriksaan subsidi BBM dan apakah pemeriksaan subsidi BBM memiliki hubungan dengan kesejahteraan rakyat. Metode penelitian yang digunakan yaitu studi literatur dengan mempelajari dan menganalisis Laporan Hasil PDTT atas Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi BBM Tahun 2012 s.d. 2016, Laporan Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Subsidi BBM per Semester I Tahun 2016, dokumen anggaran dan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), peraturan perundang-undangan, penelitian dan artikel terkait. Penelitian ini menggunakan data subsidi BBM dan pemeriksaan subsidi BBM dalam lima tahun anggaran (tahun 2011 s.d. 2015).

Subsidi menurut *Oxford Advanced Learners Dictionary* (1990) dalam penelitian Nwaogai & Ani Casimir (2013) memiliki definisi, “*The money that is paid by a government or organization to reduce the cost of services or of producing goods so that their prices can be kept low*”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, subsidi adalah bantuan uang dan sebagainya kepada yayasan, perkumpulan, dan sebagainya (biasanya dari pihak pemerintah)

(www.kbbi.co.id).

Sedangkan definisi subsidi BBM menurut Nugroho (2005) sesuai naskah RAPBN dan Nota Keuangan adalah pembayaran yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia kepada Badan Usaha penyalur BBM, dimana pendapatan yang diperoleh Badan Usaha dari tugas menyediakan BBM di Tanah Air adalah lebih rendah dibandingkan biaya yang dikeluarkannya untuk menyediakan BBM tersebut. Apabila bernilai positif, maka selisih ini disebut Laba Bersih Minyak. Subsidi BBM adalah selisih negatif antara hasil penjualan BBM dengan seluruh biaya yang dikeluarkan untuk pengadaan dan distribusi BBM di dalam negeri (Tarigan, 2014).

Menurut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), konsep subsidi adalah bantuan pemerintah kepada masyarakat konsumen maupun produsen agar harga barang dan jasa lebih rendah dan jumlah yang dibeli masyarakat lebih banyak. Subsidi merupakan salah satu mekanisme Pemerintah dalam melaksanakan fungsi distribusi sebagai upaya pemerataan kesejahteraan rakyat. Dalam pelaksanaannya diusahakan agar pemberian subsidi lebih terarah dan tepat sasaran untuk masyarakat miskin, namun tetap memperhitungkan efisiensi dan kemampuan keuangan negara. Secara umum, kebijakan belanja subsidi adalah melanjutkan kebijakan subsidi sebelumnya yang efisien dan tepat sasaran (Munawar, 2013).

Dalam kajian yang dilakukan Tarigan (2014) menjelaskan bahwa tujuan pemberian subsidi adalah sebagai alat untuk meningkatkan daya beli masyarakat dan meminimalisasi ketimpangan akses barang dan jasa. Subsidi juga ditujukan untuk membantu meringankan beban rakyat atas harga komoditas yang menguasai hajat hidup orang banyak guna menjaga stabilitas harga, sehingga terjangkau oleh sebagian besar golongan masyarakat. Subsidi tersebut dapat berupa alokasi anggaran belanja negara yang distribusinya dilakukan

oleh BUMN/swasta seperti subsidi BBM.

Definisi BBM didasarkan pada Peraturan Presiden No. 191 Tahun 2014, dimana Pemerintah membagi jenis BBM dalam 3 (tiga) jenis yaitu sebagai berikut:

1. Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu (JBT) yang selanjutnya disebut Jenis BBM Tertentu adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dan/atau bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi yang telah dicampurkan dengan Bahan Bakar Nabati (*Biofuel*) sebagai Bahan Bakar Lain dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi), harga, volume, dan konsumen tertentu dan diberikan subsidi.
2. Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus Penugasan (JBKP) yang selanjutnya disebut Jenis BBM Khusus Penugasan adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dan/atau bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi yang telah dicampurkan dengan Bahan Bakar Nabati (*Biofuel*) sebagai Bahan Bakar Lain dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi) tertentu, yang didistribusikan di wilayah penugasan dan tidak diberikan subsidi.
3. Jenis Bahan Bakar Minyak Umum (JBU) yang selanjutnya disebut Jenis BBM Umum adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi dan/atau bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi yang telah dicampurkan dengan Bahan Bakar Nabati (*Biofuel*) sebagai Bahan Bakar Lain dengan jenis, standar dan mutu (spesifikasi) tertentu dan tidak diberikan subsidi.

Pemerintah telah lama melakukan kajian terkait subsidi BBM, terutama tentang penghapusan BBM. Hal ini dikarenakan penyaluran subsidi BBM tidak tepat sasaran dan lebih banyak dinikmati oleh masyarakat yang mampu (Meliala, 2014). Kajian

Pemerintah sejalan dengan kesepakatan bersama para pemimpin G20 dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) G20. Pada KTT G20 yang dilaksanakan di Pittsburgh pada bulan September 2009, para pemimpin G20 telah sepakat untuk mengendalikan subsidi BBM yang tidak efisien dan lebih mengutamakan bantuan untuk masyarakat miskin. Pada KTT berikutnya di Toronto pada bulan Juni 2010 dan di Seoul pada bulan November 2010, negara G20 kembali mempertegas komitmen mereka untuk mengatasi subsidi BBM yang tidak efisien. Pengendalian subsidi merupakan langkah penting dalam pembangunan yang berkelanjutan dan ekonomi ramah lingkungan (Nugraheni, dkk., 2013). Kemudian pada KTT di Cannes pada bulan November 2011 dan di Los Cabos pada bulan Juni 2012, para pemimpin G20 menegaskan kembali komitmen untuk merasionalisasi dan mengurangi subsidi energi fosil jangka menengah yang tidak efisien dan mendorong konsumsi boros, sekaligus memberikan dukungan penuh bagi masyarakat miskin (Tarigan, 2014).

Akbar & Djazuli (2015) dalam penelitiannya menyatakan bahwa kemakmuran menggunakan pendekatan ekonomi makro yaitu tingkat pengangguran, pendapatan dan kemampuan daya beli. Sedangkan kesejahteraan menggunakan pendekatan ekonomi mikro yaitu optimalisasi penggunaan sumber daya ekonomi atau efisiensi yang dianalisis secara agregat. Lebih lanjut menurut Sumner (1996) dalam penelitian Akbar & Djazuli (2015) menyatakan bahwa perbedaan kemakmuran dan kesejahteraan terletak pada lingkungannya. Lingkup kesejahteraan hanya mencakup kesejahteraan ekonomi seperti kemampuan manusia dalam memenuhi kebutuhan pokoknya yaitu sandang, pangan, perumahan, kesehatan dan pendidikan. Sedangkan lingkup kemakmuran meliputi kesejahteraan ekonomi dan non ekonomi. Kesejahteraan non ekonomi lebih banyak kepada pemenuhan faktor-faktor non ekonomi seperti kebahagiaan, banyaknya waktu dapat

berkumpul dengan keluarga, pulang kerja tepat waktu dan tidak perlu lembur untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi, serta merasakan aman dan nyaman dalam hidup. Kesejahteraan masyarakat menurut Todaro & Smith (2003) adalah ukuran hasil pembangunan masyarakat dalam mencapai kehidupan yang lebih baik, meliputi: 1) Peningkatan kemampuan dan pemerataan distribusi kebutuhan dasar seperti makan, perumahan, kesehatan, dan perlindungan; 2) Peningkatan tingkat kehidupan, tingkat pendapatan, pendidikan yang lebih baik; 3) Memperluas skala ekonomi dan ketersediaan pilihan sosial dari individu dan bangsa.

Indikator kesejahteraan rakyat antara lain adalah tingkat pertumbuhan ekonomi, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), tingkat kemiskinan, dan tingkat pengangguran (Akbar & Djazuli, 2015). Secara nasional PDRB diukur dengan Produk Domestik Bruto (PDB) mencakup tingkat konsumsi rumah tangga yang mencerminkan tingkat kemampuan daya beli masyarakat sebagai tolok ukur kemampuan ekonomi masyarakat. Todaro & Smith (2003) menambahkan bahwa indikator pembangunan ekonomi terkait peningkatan kesejahteraan rakyat tidak hanya diukur dengan indikator ekonomi seperti pertumbuhan ekonomi, melainkan dilengkapi juga dengan indikator sosial, seperti pengentasan kemiskinan, penurunan ketimpangan distribusi pendapatan, dan penurunan tingkat pengangguran.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 23 ayat (1) menyatakan bahwa, "Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Pasal ini secara eksplisit menjelaskan bahwa kemakmuran rakyat dapat tercapai jika pengelolaan keuangan dilakukan secara terbuka (transparan) dan

bertanggung jawab (akuntabel) (Akbar & Djazuli, 2015). BPK memiliki peranan besar sebagai salah satu pihak yang menjaga dan memastikan penggunaan keuangan negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Penggunaan keuangan negara yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dapat mengakibatkan tidak tercapai tujuan penganggarannya. BPK melalui pemeriksaannya mendorong Pemerintah dan Badan Usaha penyalur BBM agar transparan dan akuntabel dalam penggunaan keuangan negara demi terwujud kesejahteraan rakyat (BPK, 2015a). Hal tersebut sesuai dengan tugas BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara (Undang-Undang No. 15 Tahun 2006).

Akbar & Djazuli (2015) dalam penelitiannya menyatakan bahwa secara empiris belum ada hubungan yang kuat antara audit keuangan dengan kesejahteraan rakyat. Penelitian tersebut membandingkan opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (*audited*) di wilayah Provinsi Bali dengan indikator kesejahteraan ekonomi yang menunjukkan tidak memiliki hubungan yang kuat. Kondisi yang kontradiktif terjadi menurut bukti empiris bahwa Pemerintah Daerah dengan indikator kesejahteraan baik namun mendapatkan opini non Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) (Keuangan Negara, 2015).

Berbeda dengan pemeriksaan laporan keuangan yang bertujuan untuk menilai kewajaran penyajian saldo dalam laporan keuangan dengan output berupa opini audit, pemeriksaan subsidi BBM merupakan jenis pemeriksaan PDTT. Tujuan pemeriksaan subsidi BBM yaitu:

1. Menilai kewajaran volume penjualan BBM

yang didistribusikan kepada konsumen di seluruh wilayah Indonesia;

2. Menilai kewajaran besarnya nilai subsidi yang layak dibayar oleh Pemerintah; dan

3. Menilai ketepatan waktu dan jumlah pembayaran subsidi BBM.

Tujuan pemeriksaan tersebut kemudian dituangkan dalam Program Pemeriksaan dan dijabarkan lebih lanjut dalam Prosedur Pemeriksaan yang dirancang secara komprehensif dan sistematis untuk menjawab dan memenuhi tujuan pemeriksaan yang ditetapkan. Metode pemeriksaan yang dilakukan meliputi penilaian risiko, penentuan materialitas dan metode uji petik, pengumpulan bukti, dan pengujian substantif (BPK, 2016c). Dengan pemeriksaan subsidi BBM diharapkan pengelolaan subsidi BBM dapat dilakukan secara transparan dan akuntabel sehingga tercapai tujuan penganggarannya untuk kesejahteraan rakyat.

PEMBAHASAN

BBM telah menjadi kebutuhan utama dalam kehidupan masyarakat Indonesia dan dunia. Pemberian subsidi BBM tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, namun juga dilakukan oleh negara-negara lain di dunia. Mayoritas negara pemberi subsidi BBM di dunia adalah negara-negara produsen dan eksportir minyak. Di antaranya tergabung dalam OPEC yang didirikan dengan tujuan sebagai wadah koordinasi untuk menyatukan kebijakan perminyakan negara-negara anggota, serta menjamin pasokan dan stabilitas pasar minyak bumi.

Indonesia merupakan salah satu negara pemberi subsidi BBM terbesar di dunia kepada rakyatnya. 10 negara lain di dunia yang memberikan subsidi BBM terbesar dapat dilihat dalam tabel 2.

Tabel 2. 10 Negara Pemberi Subsidi BBM Terbesar di Dunia Selain Indonesia

No.	Nama Negara	Keanggotaan OPEC	Jumlah Produksi Minyak (Barel/hari)	Subsidi BBM
1	Iran	Ya	3.862.000	Di tahun 2010, Iran mengeluarkan USD80 miliar untuk belanja subsidi BBM, sehingga harga bensin menjadi murah.
2	Arab Saudi	Ya	9.946.000	Subsidi yang besar dari Pemerintah membuat harga satu galon bensin lebih murah dari sebotol air.
3	Rusia	Tidak	10.733.000	International Energy Association (IEA) menyatakan bahwa biaya subsidi di Rusia pada tahun 2010 mencapai USD39,3 miliar.
4	India	Tidak	735.000	Pada tahun 2010, Pemerintah India mengeluarkan biaya subsidi BBM mencapai USD22 miliar.
5	China	Tidak	3.855.000	China menganggarkan biaya subsidi yang sangat besar menyamai gabungan jumlah konsumsi BBM di Uni Eropa, Amerika Serikat, dan Jepang.
6	Mesir	Tidak	490.000	Pemerintah Mesir mengeluarkan biaya subsidi BBM sebesar USD20,3 miliar.
7	Venezuela	Ya	2.194.000	The German Society for International Cooperation (GIZ) menyatakan bahwa harga bensin di Venezuela hanya sebesar 2 sen per liter. Harga tersebut jauh lebih murah daripada harga bensin di negara-negara lain. Pada tahun 2010, Venezuela mengeluarkan biaya subsidi sebesar USD20 miliar.
8	Uni Emirat Arab	Ya	2.988.000	Berdasarkan catatan IEA, UEA pada tahun 2010 memberikan subsidi BBM sebesar USD2,500 per orang.
9	Uzbekistan	Tidak	50.000	Pada tahun 2010, Pemerintah Uzbekistan mengeluarkan biaya subsidi BBM sebesar USD12 miliar atau setara hampir 1/3 produk domestik brutonya.
10	Amerika Serikat	Tidak	9.031.000	Pemerintah AS memberikan keringanan pajak sebagai bentuk subsidi kepada rakyatnya, sehingga biaya produksi lebih rendah dan konsumsi menjadi meningkat. Keringanan pajak eksplorasi dan pengembangan lapangan meningkatkan subsidi BBM mencapai USD5 miliar.

Sumber : Diolah dari National geographic (2012); Sindo News (2015); <https://id.tradingeconomics.com>

Kebijakan Pemerintah terkait Subsidi BBM

Pemerintah saat ini sedang dalam proses semakin menurunkan subsidi BBM untuk dialihkan ke peningkatan sektor lain yang lebih memberikan manfaat untuk masyarakat miskin dan dapat meningkatkan perekonomian nasional, antara lain sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Selain itu, penurunan subsidi BBM ditujukan untuk mendorong penggunaan energi terbarukan sebagai langkah Pemerintah untuk mengurangi ketergantungan pada sumber energi minyak bumi yang nantinya akan habis dan tidak dapat diperbarui. Salah satu langkah tersebut adalah kebijakan konversi minyak tanah ke tabung LPG 3 kilogram sejak era Presiden SBY.

Direktur Jenderal Migas Kementerian ESDM, menjelaskan bahwa pencabutan subsidi BBM yang dilakukan Indonesia ditiru oleh beberapa negara lain seperti Arab Saudi dan Iran. Selain itu, kedua negara tersebut juga mengikuti skema penetapan harga BBM yang dievaluasi setiap tiga bulan. Skema penetapan harga BBM ini membantu Pemerintah dalam menjaga kestabilan harga bagi dunia usaha, sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri ESDM Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran BBM, sebagaimana telah diubah ke Peraturan Menteri ESDM Nomor 4 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 39 Tahun 2015 (AntaraneWS, 2016).

Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 menjelaskan bahwa subsidi BBM hanya untuk Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu (JBT) yang terdiri dari minyak solar (*gas oil*) dan minyak tanah (*kerosene*). Minyak solar diberikan subsidi tetap dari selisih kurang harga dasar per liter setelah ditambah pajak-pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Besaran subsidi minyak solar di tahun 2016 adalah sebagai berikut:

1. Tanggal 1 Januari s.d. 30 Juni 2016, besaran subsidi minyak solar (*gas oil*) diatur berdasarkan Peraturan Menteri ESDM No. 39 Tahun 2015 tanggal 9 November 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri ESDM No. 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak dalam pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa perhitungan harga jual eceran jenis BBM tertentu berupa minyak solar (*gas oil*) di titik serah, untuk setiap liter ditetapkan dengan formula sesuai dengan harga dasar ditambah Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) dikurangi subsidi sebesar Rp1.000,00.
2. Tanggal 1 Juli s.d. 31 Desember 2016, besaran subsidi minyak solar (*gas oil*) diatur berdasarkan Peraturan Menteri ESDM No. 27 Tahun 2016 tanggal 13 Oktober 2016 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri ESDM No. 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak dalam pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa perhitungan harga jual eceran jenis BBM tertentu berupa minyak solar (*gas oil*) di titik serah, untuk setiap liter ditetapkan dengan formula sesuai dengan harga dasar ditambah PPN dan PBBKB dikurangi subsidi sebesar Rp500,00.

Sedangkan subsidi untuk minyak tanah adalah selisih kurang antara harga jual eceran per liter dikurangi pajak-pajak dengan harga dasar per liter.

Pemerintah di tahun 2015 telah mencabut subsidi premium, sehingga subsidi BBM hanya diberikan untuk solar dan minyak tanah. Meskipun subsidi BBM telah dikurangi, namun masih saja terdapat pengguna BBM subsidi yang seharusnya tidak berhak menerima subsidi. Subsidi BBM dinilai belum sepenuhnya tepat sasaran karena golongan ekonomi menengah ke atas masih dapat menikmati subsidi BBM tersebut. Pemberian subsidi BBM

yang tidak efektif akan membebani anggaran negara karena tujuan subsidi tidak sepenuhnya tercapai.

Kebijakan Pemerintah era Jokowi yang mengalihkan anggaran subsidi BBM untuk alokasi sektor lain dijelaskan lebih lanjut oleh Tim Komunikasi Presiden melalui Teten Masduki yang menyatakan bahwa pengalihan dana subsidi BBM ditujukan untuk rakyat yang kurang mampu dan program-program yang produktif. Anggaran pengalihan subsidi BBM tersebut pada APBN Perubahan Tahun 2015 mencapai Rp186 triliun, dengan rincian penganggaran secara garis besar sebagai berikut (Setkab, 2014):

1. Penambahan dana perlindungan sosial sebesar Rp14,3 triliun, yaitu untuk program Kartu Keluarga Sejahtera dan Keluarga Harapan;
2. Penambahan dana perlindungan kesehatan sebesar Rp422 miliar, yaitu untuk penambahan program Kartu Indonesia Sehat (KIS) dengan peningkatan penerima 1,8 juta orang, dan penambahan fasilitas, sarana, prasarana untuk RS rujukan nasional sebesar Rp2,2 triliun;
3. Dana Desa sebesar Rp11,7 triliun;
4. Dana pengembangan armada perbatasan, peningkatan sistem informasi dan keperluan logistik kelautan sebesar Rp3,3 triliun;
5. Dana sektor pendidikan sebesar Rp6,4 triliun, yaitu untuk tambahan 10 juta siswa penerima Kartu Indonesia Pintar (KIP), sehingga total penerima menjadi 19,2 juta siswa;
6. Dana sektor pertanian sebesar Rp16,9 triliun, yaitu untuk peningkatan produksi pangan melalui pembangunan irigasi, peningkatan alat dan mesin pertanian, serta penyediaan pupuk dan benih unggul;
7. Dana sektor pekerjaan umum dan perumahan rakyat sebesar Rp8,4 triliun

yaitu untuk pembangunan irigasi, waduk, dan pengendalian banjir. Kemudian dana sebesar Rp9,1 triliun untuk pengelolaan air minum, kesehatan lingkungan, dan pengembangan pemukiman. Sedangkan dana sebesar Rp10 triliun untuk pembangunan infrastruktur jalan dan jalan wilayah perbatasan, serta sebesar Rp5,75 triliun untuk pembangunan jalan tol;

8. Dana sektor perhubungan sebesar Rp11,9 triliun yaitu untuk pembangunan berbagai jenis kapal, fasilitas pelabuhan dan sistem informasi; dan
9. Peningkatan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk membantu daerah melalui Pemerintah Daerah, yang terdiri dari pembangunan infrastruktur irigasi sebesar Rp9,3 triliun, sektor pertanian sebesar Rp4 triliun, pembangunan jalan sebesar Rp5 triliun dan peningkatan pelayanan rujukan kesehatan sebesar Rp1,4 triliun.

Peran BPK terhadap Subsidi BBM

Urgensi Pemeriksaan Subsidi BBM

BPK sebagai pemeriksa eksternal yang bertugas memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, memiliki peranan penting dalam penyaluran subsidi BBM kepada masyarakat. Melalui pemeriksaan subsidi BBM, BPK memastikan pendistribusian subsidi BBM telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tersalurkan kepada pihak-pihak yang berhak menerima subsidi. BPK juga melakukan perhitungan besarnya nilai subsidi BBM yang seharusnya dibayar oleh Pemerintah kepada Badan Usaha penyalur BBM.

Tabel 3. Perbandingan Anggaran dan Realisasi Total Belanja, Belanja Subsidi, dan Realisasi Belanja Subsidi BBM

Tahun	Total Belanja (Trilyun Rp)		Belanja Subsidi (Trilyun Rp)		Belanja Subsidi BBM (Trilyun Rp)	
	(Trilyun Rp)	Realisasi	APBN-P	Realisasi	Audited BPK	% terhadap Belanja Subsidi
2011	1.320,75	1.294,99	237,19	295,36	149,02	50,45
2012	1.534,59	1.489,72	273,16	346,42	193,27	55,79
2013	1722,03	1.650,56	358,18	355,05	193,65	54,54
2014	1.876,87	1.770,56	403,04	391,96	186,25	47,52
2015	1.984,15	1.806,52	212,10	185,97	17,19	9,24

Sumber: Diolah dari data Kementerian Keuangan (2011 s.d. 2016); LHP BPK (2012 s.d. 2016)

Hasil perbandingan antara anggaran dan realisasi belanja subsidi dengan realisasi belanja subsidi BBM (*audited* BPK) yang disajikan pada tabel 3 menunjukkan bahwa Pemerintah memberikan subsidi BBM yang besar kepada rakyatnya di tahun 2011 s.d. 2014. Belanja subsidi BBM mengambil porsi paling besar dalam Belanja subsidi pemerintah. Sebelum kebijakan pencabutan subsidi BBM dan pengalihan ke subsidi lain (periode 2011 s.d 2015), rata-rata 52% dari belanja subsidi adalah belanja subsidi BBM.

BPK selalu berupaya untuk melindungi uang negara dari kecurangan dan ketidaktepatan dalam penggunaannya termasuk untuk pembayaran subsidi BBM oleh Pemerintah. Dalam pemeriksaannya, BPK menemukan adanya penyaluran BBM bersubsidi yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan, yaitu penyaluran subsidi BBM kepada pihak-pihak yang tidak berhak menerima subsidi dan melebihi kuota pemberian subsidi yang ditetapkan. Pemeriksaan BPK dilakukan atas nilai subsidi JBT awal berdasarkan data volume verifikasi BPH Migas dan Kementerian Keuangan. Pemeriksaan tersebut telah menghasilkan penghematan atas keuangan negara berupa pengurangan nilai subsidi yang dibayarkan Pemerintah kepada Badan Usaha penyalur BBM dalam lima tahun terakhir sejak tahun 2011 s.d. 2015. BPK melakukan koreksi nilai subsidi BBM dengan mengeluarkannya dari nilai tagihan Badan Usaha penyalur BBM ke Pemerintah (BPK, 2012, 2013, 2014, 2015b, dan 2016a). Rincian koreksi BPK berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Subsidi JBT tahun 2011 s.d. 2015 disajikan pada tabel 4.

Tabel 4. Koreksi BPK atas Subsidi Jenis BBM Tertentu

No.	Tahun	Unaudited (Rp)	Nilai Koreksi (Rp)	Audited (Rp)
1	2011	149.091.751.300.986,00	73.842.229.526,45	149.017.909.071.460,00
2	2012	194.269.109.231.930,00	995.157.814.127,00	193.273.951.417.803,00
3	2013	193.705.718.155.669,00	53.246.029.679,00	193.652.472.125.990,00
4	2014	186.336.225.739.611,00	82.006.568.338,00	186.254.219.171.173,00
5	2015	17.211.443.319.755,80	22.508.583.297,31	17.188.934.736.458,50

Sumber : Diolah dari LHP BPK Tahun 2012 - 2016

Koreksi BPK atas penyaluran BBM subsidi yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan tersebut antara lain disebabkan oleh:

1. Penyaluran BBM bersubsidi kepada kendaraan Instansi Pemerintah dan BUMN/BUMD, peralatan industri dan kendaraan penunjang industri (truk angkutan industri dan alat berat) serta kendaraan pengangkut pertambangan dan perkebunan;
2. Penyaluran BBM bersubsidi kepada Layanan Umum yang melebihi alokasi kuota;
3. Penyaluran BBM bersubsidi tanpa melalui dispenser;
4. Penyaluran BBM bersubsidi menggunakan drum dan jerigen tanpa surat rekomendasi; dan
5. Penyaluran BBM bersubsidi yang dijual dengan harga non subsidi.

Selain itu, Badan Usaha penyalur BBM bersubsidi masih menghitung *stock* akhir JBT yang belum disalurkan kepada konsumen sebagai nilai subsidi JBT yang ditagihkan kepada Pemerintah. Pengendalian yang lemah juga merupakan penyebab penyaluran JBT tahun 2014 melebihi kuota penetapan Pemerintah, sehingga kelebihan penyaluran

JBT tersebut tidak dapat ditagihkan sebagai subsidi JBT kepada Pemerintah (BPK, 2012, 2013, 2014, 2015b, dan 2016a).

Besarnya porsi subsidi BBM membutuhkan pengawasan dan pemeriksaan untuk memastikan bahwa pengelolaan dan pertanggungjawabannya telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Peran tersebut antara lain dilakukan oleh BPK sebagai pemeriksa eksternal pemerintah melalui pemeriksaan subsidi BBM. Temuan, koreksi dan rekomendasi yang diberikan oleh BPK selain menghemat keuangan negara juga memperbaiki pengelolaan subsidi BBM.

Hasil Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan (PTLHP) atas pemeriksaan subsidi BBM pada Semester I Tahun 2016 menunjukkan bahwa tingkat persentase tindak lanjut pihak auditee sangat tinggi (BPK, 2016b). Hal tersebut dapat dilihat di tabel 5.

Berdasarkan tabel 5 tampak bahwa auditee memiliki kinerja yang tinggi dalam penyelesaian tindak lanjut atas hasil pemeriksaan subsidi BBM. Dari rekomendasi-rekomendasi yang diberikan oleh BPK, rata-rata 91% dapat dan telah ditindaklanjuti oleh auditee. Tingginya persentase tindak lanjut auditee atas rekomendasi BPK menunjukkan pengelolaan subsidi BBM semakin baik dan

Tabel 5. Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Subsidi BBM Periode Semester 1 Tahun 2016

No.	Tahun LHP Subsidi BBM	Jumlah Temuan	Jumlah Rekomendasi	S	%	BS	%	BD	%	TDD	%
1	2011	45	72	72	100.00	-	-	-	-	-	-
2	2012	48	94	94	100.00	-	-	-	-	-	-
3	2013	57	121	78	64.46	17	14.05	25	20.66	1	0.83
4	2014	87	149	149	100.00	-	-	-	-	-	-
5	2015	100	179	163	91.06	11	6.15	4	2.23	1	0.56

Catatan:

S = Sesuai; BS = Belum Sesuai; BD = Belum Ditindaklanjuti; TDD = Tidak Dapat Ditindaklanjuti

Sumber : Diolah dari Laporan PTLHP Subsidi BBM Periode Semester 1 Tahun 2016

diharapkan ke depannya penyaluran subsidi BBM dapat tepat sasaran dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga tujuan penganggaran Pemerintah untuk kesejahteraan rakyat dapat tercapai.

Hubungan Pemeriksaan Subsidi BBM dengan Kesejahteraan Rakyat

Hasil pemeriksaan BPK (*audited*) menghasilkan volume penjualan BBM dan nilai belanja subsidi BBM yang wajar untuk dibayarkan Pemerintah kepada Badan Usaha penyalur BBM. Nilai subsidi BBM (*audited*) merepresentasikan besaran subsidi BBM yang telah disalurkan Pemerintah kepada masyarakat yang berhak menerima subsidi, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan sesuai dengan tujuan penganggaran untuk mencapai kesejahteraan rakyat.

Selain itu, temuan pemeriksaan BPK yang mengakibatkan koreksi kurang atas nilai tagihan Badan Usaha penyalur BBM ke Pemerintah berdampak pada penghematan pengeluaran/belanja Pemerintah untuk pembayaran subsidi BBM. Penghematan keuangan negara yang sangat material sebesar total Rp1.226.761.224.967,76 atas koreksi subsidi BBM tahun 2011 s.d. 2015 tersebut dapat dimanfaatkan untuk dialokasikan ke program Pemerintah yang mendukung peningkatan kesejahteraan dan hajat hidup rakyat Indonesia antara lain pada sektor pembangunan/infrastruktur, perekonomian, pendidikan, dan kesehatan rakyat.

Penelitian ini menyajikan analisis sederhana atas data belanja subsidi BBM hasil pemeriksaan BPK dan data tingkat kemiskinan untuk mengetahui apakah pemeriksaan subsidi BBM memiliki hubungan dengan kesejahteraan rakyat. Tingkat kemiskinan merupakan salah satu indikator kesejahteraan rakyat (Akbar dan Djazuli, 2015), yang menurut penulis merupakan indikator yang memiliki hubungan langsung dengan pemberian subsidi, baik subsidi BBM maupun subsidi penggantinya, mengingat masyarakat miskin adalah target dari subsidi pemerintah. Perbandingan tersebut dapat dilihat pada tabel 6.

Pada rentang waktu 2011 s.d 2015 terdapat penurunan tren nilai subsidi BBM. Pada rentang tahun yang sama, tren tingkat kemiskinan juga mengalami penurunan. Hal ini mengindikasikan bahwa pengalihan subsidi BBM oleh pemerintah, baik dalam bentuk bantuan tunai maupun pengalihan kepada program-program kesejahteraan rakyat berperan dalam menurunkan tingkat kemiskinan atau dengan kata lain meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian pemeriksaan atas subsidi BBM secara tidak langsung memiliki hubungan pula dengan kesejahteraan rakyat. Antara lain dengan temuan pemeriksaan dan rekomendasi yang diberikan untuk perbaikan dalam pengelolaan subsidi supaya lebih tepat sasaran. Namun untuk membuktikan hal tersebut diperlukan penelitian lebih lanjut dengan melibatkan indikator-indikator kesejahteraan yang lain.

Tabel 6. Perbandingan Realisasi Belanja Subsidi BBM dan Indikator Kesejahteraan Rakyat

No.	Tahun LHP Subsidi BBM	Belanja Subsidi BBM (Audited BPK)		Tingkat Kemiskinan	
		Nilai (Trilyun Rp)	%	Nilai (Trilyun Rp)	Naik/turun (%)
1	2011	149,02	-	12,49	-
2	2012	193,27	29,70	11,96	(4,24)
3	2013	193,65	0,20	11,37	(4,93)
4	2014	186,25	(3,82)	11,25	(1,06)
5	2015	17,19	(90,77)	11,22	(0,27)

Sumber : Diolah dari data Kementerian Keuangan (2011 s.d. 2016); LHP BPK (2012 s.d. 2016); BPS (2013 s.d. 2016)

KESIMPULAN DAN SARAN

Belanja subsidi BBM oleh Pemerintah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Penelitian ini menunjukkan bahwa belanja subsidi pemerintah sebagian besar adalah belanja subsidi BBM. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK menjadi sangat penting untuk akuntabilitas pengelolaan dan pertanggungjawaban atas subsidi BBM. BPK juga dapat memberikan usulan perbaikan berupa rekomendasi maupun koreksi atas temuan pemeriksaan yang diperoleh.

Temuan pemeriksaan BPK yang mengakibatkan koreksi kurang atas nilai tagihan Badan Usaha penyalur BBM berdampak pada penghematan pengeluaran Pemerintah untuk pembayaran subsidi BBM. Penghematan keuangan negara yang sangat material tersebut dapat dimanfaatkan untuk dialokasikan ke program pemerintah yang mendukung peningkatan kesejahteraan rakyat antara lain pada sektor pembangunan/infrastruktur, perekonomian, pendidikan, dan kesehatan rakyat. Sehingga secara tidak langsung pemeriksaan atas subsidi BBM memiliki hubungan dengan kesejahteraan rakyat.

Penelitian ini memiliki keterbatasan, sehingga terdapat beberapa saran untuk penelitian selanjutnya dan rekomendasi kebijakan yang dapat diambil.

1. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang berdasarkan pada kajian pustaka dan menggunakan analisis sederhana, sehingga masih terbatas pada kajian literatur dan masih memerlukan penelitian lanjutan secara empiris di lapangan.
2. Penelitian dapat dikembangkan lebih lanjut mengenai pengaruh pemeriksaan subsidi BBM oleh BPK terhadap kesejahteraan rakyat.
3. Penelitian ini dapat menginspirasi perlunya dilaksanakan pemeriksaan

kinerja atas pengaruh subsidi BBM terhadap kesejahteraan rakyat untuk mengetahui efektifitas, efisiensi, dan ekonomis (3E) penyaluran subsidi BBM dan pencapaian tujuan penganggarannya untuk kesejahteraan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, B., & Djazuli, A. (2015). Audit Keuangan dan Kesejahteraan Rakyat Studi pada Kabupaten Badung, Tabanan dan Kota Denpasar Tahun 2013. *Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*, 1(1), 1-18.
- Agustina, C. D. R., dkk. (2008). Black Hole or Black Gold? The Impact of Oil and Gas Prices on Indonesia's Public Finances. *Policy Research Working Papers*.
- Antaranews. (2016). *Pencabutan Subsidi BBM Indonesia Ditiru Negara Lain*. Diakses dari <http://www.antaranews.com/berita/546542/pencabutan-subsidi-bbm-indonesia-ditiru-negara-lain>.
- BPK. (2012). *Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2011 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, PT Petronas Niaga Indonesia, BPH Migas, Kementerian ESDM dan Instansi Terkait Lainnya*. Jakarta: BPK.
- BPK. (2013). *Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2012 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, PT Petronas Niaga Indonesia, PT Surya Parna Niaga, BPH Migas, Kementerian ESDM, dan Instansi Terkait Lainnya*. Jakarta: BPK.
- BPK. (2014). *Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas*

- Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2013 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, PT Surya Parna Niaga, Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, Kementerian Kelautan dan Perikanan, BPH Migas dan Instansi Terkait Lainnya.* Jakarta: BPK.
- BPK. (2015a). *BPK Wujudkan Kesejahteraan Rakyat Melalui Pemeriksaan Keuangan Negara.* Diakses dari <http://www.bpk.go.id/news/bpk-wujudkan-kesejahteraan-rakyat-melalui-pemeriksaan-keuangan-negara>. Jakarta: BPK.
- BPK. (2015b). *Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2014 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, PT Surya Parna Niaga, Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, Kementerian Kelautan dan Perikanan, BPH Migas dan Instansi Terkait Lainnya.* Jakarta: BPK.
- BPK. (2016a). *Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2015 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo Tbk, Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, BPH Migas, BPDPS dan Instansi Terkait Lainnya.* Jakarta: BPK.
- BPK. (2016b). *Laporan Pemantauan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan atas Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg periode Semester I Tahun 2016.* Jakarta: BPK.
- BPK. (2016c). *Program Pemeriksaan Tahap II atas Pendistribusian dan Perhitungan Subsidi Jenis BBM Tertentu dan LPG Tabung 3 Kg Tahun 2015 pada PT Pertamina (Persero), PT AKR Corporindo, Kementerian Keuangan, Kementerian ESDM, BPH Migas, BPDPS, dan Instansi Terkait Lainnya.* Jakarta: BPK.
- BPS. (2013). *Indikator Kesejahteraan Rakyat (Welfare Indicators) 2013.* Jakarta: BPS.
- BPS. (2014). *Indikator Kesejahteraan Rakyat (Welfare Indicators) 2014.* Jakarta: BPS.
- BPS. (2015). *Indikator Kesejahteraan Rakyat (Welfare Indicators) 2015.* Jakarta: BPS.
- BPS. (2016). *Indikator Kesejahteraan Rakyat (Welfare Indicators) 2016.* Jakarta: BPS.
- Berita Satu. (2015). *Per September, Konsumsi BBM Masih Rendah.* Diakses dari <http://id.beritasatu.com/energy/per-september-konsumsi-bbm-masih-rendah/130417>.
- BPH Migas. (2017). *Konsumsi BBM Nasional Tahun 2006 s.d. 2016.* Diakses dari <http://www.bphmigas.go.id/konsumsi-bbm-nasional>.
- Cheon, A., Urpelainen, J., & Lackner, M. (2013). Why Do Governments Subsidize Gasoline Consumption? An Empirical Analysis of Global Gasoline Prices 2002-2009. *Energy Policy*, 56, 382-390.
- Instruksi Presiden No. 12 Tahun 2005 tanggal 10 September 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai kepada Rumah Tangga Miskin. Jakarta.

- Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2008 tanggal 14 Mei 2008 tentang Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai untuk Rumah Tangga Sasaran. Jakarta.
- Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2013 tanggal 8 Mei 2013 tentang Sosialisasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak. Jakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. (2017). Diakses dari <http://kbbi.co.id/arti-kata/subsidi>.
- Katadata. (2014). *Grafik Indonesia dari Negara Ekportir Menjadi Importir Minyak*. Diakses dari <http://katadata.co.id/infografik/2014/11/12/rezim-subsidi-bbm-makin-ditinggalkan>.
- Kementerian ESDM. (2014). Peraturan Menteri ESDM No. 39 Tahun 2014 tanggal 31 Desember 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. Jakarta: Kementerian ESDM.
- Kementerian ESDM. (2015a). Peraturan Menteri ESDM No. 4 Tahun 2015 tanggal 16 Januari 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. Jakarta: Kementerian ESDM.
- Kementerian ESDM. (2015b). Peraturan Menteri ESDM No. 39 Tahun 2015 tanggal 9 November 2015 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. Jakarta: Kementerian ESDM.
- Kementerian ESDM. (2015c). *Siaran Pers No. 07/SJI/2015 tanggal 16 Februari 2015 tentang Penetapan Harga BBM Bulan Februari 2015*. Diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/penetapan-harga-bbm-bulan-februari-2015>.
- Kementerian ESDM. (2015d). *Siaran Pers No. 11/SJI/2015 tanggal 28 Februari 2015 tentang Penetapan Harga BBM Bulan Maret 2015*. Diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/penetapan-harga-bbm-bulan-maret-2015>.
- Kementerian ESDM. (2015e). *Siaran Pers No. 16/SJI/2015 tanggal 27 Maret 2015 tentang Penetapan Harga Bahan Bakar Minyak*. Diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/penetapan-harga-bbm-berlaku-mulai-28-maret-2015>.
- Kementerian ESDM. (2016a). Peraturan Menteri ESDM No. 27 Tahun 2016 tanggal 13 Oktober 2016 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak.
- Kementerian ESDM. (2016b). *Siaran Pers No. 01.Pers/04/SJI/2016 tanggal 4 Januari 2016 tentang Penetapan Harga BBM Berlaku Mulai 5 Januari 2016*. Diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/penetapan-harga-bbm-berlaku-mulai-5-januari-2016>.
- Kementerian ESDM. (2016c). *Siaran Pers No. 026.Pers/04/SJI/2016 tanggal 30 Maret 2016 tentang Penetapan Harga BBM Berlaku 1 April 2016*. Diakses dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/penetapan-harga-bbm-berlaku-1-april-2016>.
- Kementerian Keuangan. (2011). Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun

- Anggaran 2011. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan. (2012). *Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2012*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan. (2013). *Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2013*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan. (2014). *Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2014*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan. (2015). *Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2015*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kementerian Keuangan. (2016). *Nota Keuangan beserta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2016*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Kuangan Negara. (2015). *Audit dan Kesejahteraan Rakyat*. Diakses dari <http://keuangan.co/audit-dan-kesejahteraan-rakyat/>.
- Liputan6. (2015). *Harga BBM Premium Turun Jadi Rp6.600, Solar Rp6.400 per Liter*. Diakses dari <http://bisnis.liputan6.com/read/2161931/harga-bbm-premium-turun-jadi-rp-6600-solar-rp-6400-per-liter>.
- Meliala, J. S. (2014). Upaya Optimalisasi Penghematan Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) Agar Tepat Sasaran. *Binus Business Review*, 5(1), 333-343.
- Munawar, D. (2013). *Memahami Pengertian dan Kebijakan Subsidi dalam APBN*. Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK) Kementerian Keuangan.
- National Geographic. (2012). *11 Negara dengan Biaya Subsidi BBM Terbesar di Dunia*. Diakses dari <http://nationalgeographic.co.id/berita/2012/06/11-negara-dengan-biaya-subsidi-bbm-terbesar-di-dunia>.
- Nugraheni S., Hermawan, Y. P., & Rakhmindyarto. (2013). *Komitmen Indonesia untuk Pembatasan Subsidi Bahan Bakar Fosil dan Peningkatan Efisiensi Energi di G20*. Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral (PKPPIM) Kementerian Keuangan.
- Nugroho, H. (2005). Tinjauan terhadap Masalah Subsidi BBM, Ketergantungan pada Minyak Bumi, Manajemen Energi Nasional, dan Pembangunan Infrastruktur Energi. *Perencanaan Pembangunan, X (02)*.
- Nwaogai, K. C. & Casimir, A. (2013). Fuel Subsidy Removal in Nigeria: Socio-Religious and Value Implications Drawn from the Theistic Humanism of Professor Dukor. *Open Journal of Philosophy*. 3(1A), 240-247.
- Setkab. (2014). Peraturan Presiden No. 191 Tahun 2014 tanggal 31 Desember 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak. Jakarta: Setkab.
- Sindonews. (2015). *Perusahaan Minyak Negara dengan Produksi Melimpah*. Diakses dari <http://nasional.sindonews.com/read/1004058/149/perusahaan-minyak-negara-dengan-produksi-melimpah-1432265383/1>.
- Tarigan, E. D. (2014). *Intervensi Pemerintah Atas Subsidi Bbm dan Komitmennya*

- Dalam Kerjasama Forum G20 Sampai Masa Presidensi Rusia 2013*. Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral (PKPPIM) Kementerian Keuangan.
- Tempo. (2014a). *Menkeu Paparkan Manfaat Harga BBM Naik ke Investor*. Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/news/2014/11/26/090624626/menkeu-paparkan-manfaat-harga-bbm-naik-ke-investor>.
- Tempo. (2014b). *Umumkan Harga BBM, Jokowi Dinilai Berani*. Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/news/2014/11/18/090622792/umumkan-harga-bbm-jokowi-dinilai-berani>.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2003). *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Edisi Kedelapan. Jakarta: Erlangga.
- Tradingeconomics. (2016). *Produksi Minyak Mentah – Daftar Negara*. Diakses dari <https://id.tradingeconomics.com/country-list/crude-oil-production>
- Tribunnews. (2014). *Dari Semua Presiden, SBY Pegang Rekor Tertinggi Naikkan Harga BBM*. Diakses dari <http://sumsel.tribunnews.com/2014/11/18/dari-semua-presiden-sby-pegang-rekor-tertinggi-naikkan-harga-bbm>.
- Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 ayat (3).
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tanggal 23 November 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tanggal 30 Oktober 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

