



KAJIAN RISIKO KORUPSI PENGELOLAAN JBT MINYAK SOLAR 2023

Kajian Risiko Korupsi **Pengelolaan Jenis BBM Tertentu** **(JBT) Minyak Solar**

Direktorat Monitoring
Kedeputian Pencegahan dan Monitoring
Komisi Pemberantasan Korupsi
2023

Kajian Risiko Korupsi Pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar 2023

PERNYATAAN

Berkas laporan ini merupakan produk Direktorat Monitoring - Kedeputusan Bidang Pencegahan dan Monitoring Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK dan pemangku kepentingan yang dituju. Dilarang menggandakan dan mengedarkan laporan ini tanpa izin KPK.

Direktur	Kasatgas

Kata Pengantar

Kebijakan subsidi minyak solar merupakan instrumen Pemerintah yang bertujuan untuk memastikan terlaksanakannya peran negara dalam aktivitas ekonomi, yaitu menyediakan bahan bakar yang terjangkau, guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Terlepas dari tujuan mulia dilaksanakannya program subsidi BBM, sejak dilaksanakan pada era Presiden Pertama RI, memiliki permasalahan berulang akibat risiko yang ditanggung APBN tidak sejalan dengan pencapaian tujuan subsidi. Permasalahan subsidi BBM yang secara kasat mata tidak tepat sasaran, berpotensi menimbulkan kerugian negara akibat pemborosan dan program yang tidak tepat sasaran. Konsekuensi dari program subsidi yang tidak tepat sasaran tercermin dari kebutuhan anggaran yang terus meningkat namun daya ungkit subsidi yang tidak signifikan, serta masih ditemukannya berbagai permasalahan penyimpangan.

Sejak tahun 2022, KPK telah melaksanakan studi untuk mengidentifikasi potensi permasalahan dan titik kerawanan korupsi dalam implementasi kebijakan subsidi minyak solar. Kajian ini merupakan rangkaian kajian terhadap efektivitas dan efisiensi implementasi subsidi bahan bakar, sebagai lanjutan dari Kajian Sistem Pengelolaan Subsidi Biodiesel dalam Program B30 yang telah dilakukan pada tahun 2021.

Selain bertujuan untuk mengidentifikasi adanya potensi permasalahan dan titik kerawanan korupsi dalam implementasi kebijakan subsidi minyak solar, hasil studi ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dalam rangka mendorong terciptanya efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas pelaksanaan subsidi minyak solar, untuk mewujudkan cita-cita pemerataan akses energi guna memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat yang meningkat dan berkelanjutan..

Terima kasih kepada para pihak yang telah berkontribusi selama pelaksanaan kegiatan studi. Semoga laporan hasil kajian ini dapat memberikan informasi yang dibutuhkan oleh pemangku kepentingan terkait serupa di masa datang.

Jakarta, Agustus 2023

Pimpinan KPK

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi.....	iv
Daftar Tabel	iii
Daftar Gambar	iv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Dasar Hukum Pelaksanaan Kajian.....	6
1.3. Tujuan Kajian	7
1.4. Ruang Lingkup Kajian	7
1.5. Metode Kajian	8
1.6. Pelaksanaan Kajian	8
BAB 2 GAMBARAN UMUM	10
2.1. Program Subsidi Jenis Bahan Bakar Tertentu (JBT) Minyak Solar	10
2.2. Regulasi Kebijakan Pengelolaan JBT Solar	15
2.3. Kelembagaan Pengelolaan JBT Solar	17
2.4. Tata Laksana Kebijakan JBT Solar	19
2.4.1. Perencanaan dan Penetapan Kuota Penyaluran JBT Solar	19
2.4.2. Penyediaan JBT Solar	20
2.4.3. Proses Penyaluran JBT Solar	22
2.4.4. Pengawasan Penyaluran JBT Solar.....	25
BAB 3 ANALISIS PERMASALAHAN DAN REKOMENDASI.....	28
3.1. Permasalahan dalam proses perencanaan.....	28
3.1.1. Perencanaan kuota JBT Solar tidak berdasarkan perhitungan kebutuhan dan perkiraan konsumsi yang wajar dari konsumen pengguna. 28	
3.1.2. Penentuan kuota tiap penyalur belum mempertimbangkan koreksi hasil verifikasi.	31
3.2. Permasalahan dalam proses penyediaan.	33
3.2.1. Tidak adanya <i>material balance</i> minyak solar terintegrasi antara Ditjen Migas dan BPH Migas, menyebabkan evaluasi pengajuan kuota impor tidak akurat.....	33
3.2.2. Evaluasi manual Ditjen Migas atas penentuan kuota impor tiap badan usaha, rentan terhadap negosiasi antara badan usaha dan pemangku kepentingan.....	41

3.3.	Permasalahan dalam proses penyaluran.....	45
3.3.1.	Pelaksanaan verifikasi penyaluran JBT Solar tidak optimal berpotensi kerugian negara akibat pemborosan pembayaran subsidi dan kompensasi JBT Solar.....	45
3.3.2.	Alat kendali penyaluran JBT Solar tidak optimal dalam memastikan penyaluran JBT Solar kepada konsumen pengguna sesuai regulasi.	51
3.3.3.	Pemberian alokasi JBT Solar melalui Surat Rekomendasi oleh Pemerintah Daerah dan instansi penerbit tidak mempertimbangkan kebutuhan, cenderung <i>excessive</i> dan tanpa evaluasi.	58
3.4.	Permasalahan dalam sistem pengawasan.....	63
3.4.1.	Pengenaan sanksi administratif terhadap Kegiatan Usaha Hilir Migas illegal sulit dilakukan.....	63
3.5.	Permasalahan lain.	68
3.5.1.	Pemerintah Daerah tidak memiliki data pembanding dalam verifikasi dan rekonsiliasi pembayaran PBBKB oleh Badan Usaha.....	68
BAB 4 KESIMPULAN		72
Daftar Pustaka		77
Lampiran		79

Daftar Tabel

Tabel 1.1.1 Kasus Korupsi dalam Program BBM Subsidi	5
Tabel 2.1.1 Belanja APBN Program Subsidi Tahun 2015-2022 (dalam triliun Rupiah)	13
Tabel 2.3.1 Pemetaan Kelembagaan dalam Pengelolaan JBT Solar	17
Tabel 2.4.3.1 Konsumen Pengguna JBT Solar berdasarkan Lampiran Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014	22
Tabel 3.1.1.1 Acuan Alokasi Volume berdasarkan Konsumen Pengguna menurut Peraturan BPH Migas Nomor 4 Tahun 2012	29
Tabel 3.1.2.1 Perbandingan Kuota Penyalur Tahun 2022 dan 2023 pada SPBU dengan Koreksi Volume	32
Tabel 3.1.2.2 Sampel SPBU dengan Koreksi Volume Berulang	33
Tabel 3.2.1.1 Perhitungan Material Balance Minyak Solar Nasional	38
Tabel 3.2.2.1 Rekalkulasi Evaluasi Permohonan Pengajuan Impor Minyak Solar	43
Tabel 3.3.2.1 Kuota JBT Solar per Sektor Pengguna	53
Tabel 3.3.2.2 Modus Penyimpangan berdasarkan Wilayah	54
Tabel 3.3.3.1 Data Perbandingan Kuota dan Alokasi berdasarkan Surat Rekomendasi Pemda pada SPBU Nelayan daerah Karangantu, Banten	59
Tabel 3.4.1.1 Perubahan Ketentuan Mengenai Sanksi dalam Revisi Undang – Undang Minyak dan Gas Bumi	64
Tabel 3.5.1.1 PBBKB Banten, DKI Jakarta, dan Sumatera Utara (2020-2023)	69

Daftar Gambar

Gambar 1.1.1 Konsumsi BBM dan Produksi Minyak Mentah Indonesia	2
Gambar 2.1.1 Histori Perubahan Harga Minyak Solar Subsidi	10
Gambar 2.1.2 Perubahan Harga dan Subsidi Tetap Minyak Solar sejak ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014	12
Gambar 2.1.3 Total Belanja APBN pada Komoditas Minyak Solar (2018-2022)	14
Gambar 1.2.1 Pemetaan Jenis Solar, Kebijakan Harga, serta Penetapan Subsidi & Kompensasi Solar	16
Gambar 2.4.1 Alur Perencanaan hingga Pembayaran Subsidi & Kompensasi JBT Solar	19
Gambar 3.1.1.1. Proses Bisnis Penentuan Kuota JBT Solar pada BPH Migas	29
Gambar 3.2.1.1 Kegiatan Usaha Hilir Migas	34
Gambar 3.2.1.1 Modus Penyalahgunaan JBT Solar oleh BU Niaga	38
Gambar 3.2.2.1 Alur Proses Evaluasi dan Verifikasi Permohonan Rekomendasi Impor/Ekspor Niaga Migas	42
Gambar 3.3.1.1 Pemetaan Mekanisme Penyaluran JBT Solar berdasarkan Perpres 191/2014	47
Gambar 3.3.1.2 Salah satu contoh modus penyimpangan solar subsidi pada SPBU SPBU 14.203.1XX	49
Gambar 3.3.2.1 Persentase Volume Penyimpangan terhadap Kuota 2022 per Region	54
Gambar 3.3.2.2 Dokumentasi Lalu Lintas Penjualan JBT Solar di SPBU	55
Gambar 3.3.2.3 Grafik Perbandingan Penyaluran JBT Solar SPBU 14.203.11XX vs Harga JBU Solar Pertamina	56
Gambar 3.3.2.4 Contoh Penyimpangan dalam Implementasi Subsidi Tepat	57
Gambar 3.3.3.1 Contoh Surat Rekomendasi dengan Masa Berlaku melebihi ketentuan	61
Gambar 3.3.3.2 Contoh Surat Rekomendasi dengan Formulasi tidak sesuai ketentuan	61

BAB 1

PENDAHULUAN

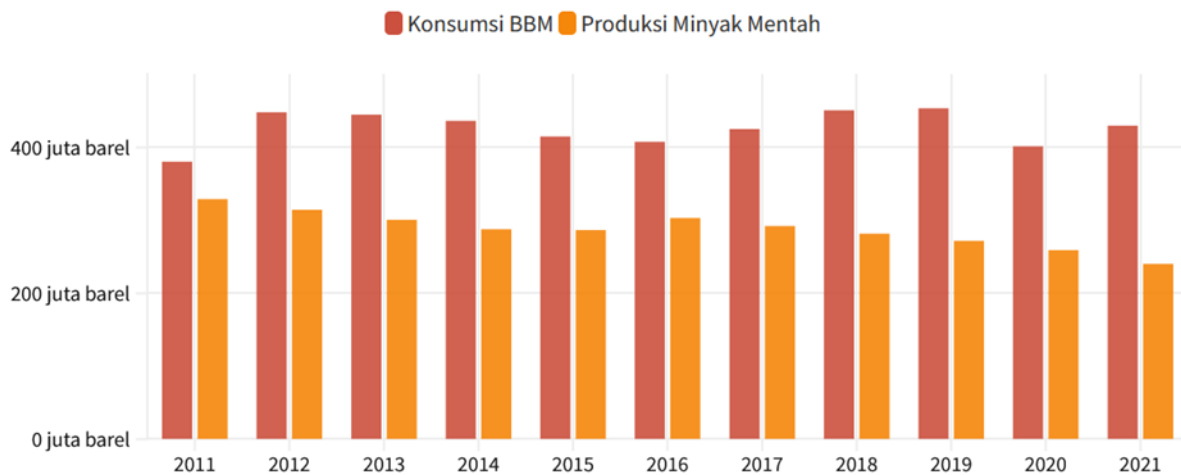
1.1. Latar Belakang

Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Demikian pula bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Bumi menyatakan bahwa Bahan Bakar Minyak (BBM), sebagai produk olahan minyak bumi, merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat yang meningkat dan berkelanjutan.

Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi berdasarkan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Bumi dilaksanakan berdasarkan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan.

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang dengan konsumsi bahan bakar minyak tinggi disebabkan tingginya mobilitas penduduk menggunakan kendaraan bermotor, baik untuk kegiatan keseharian maupun kegiatan usaha & industri. Bahan bakar minyak (BBM) dinilai masih menjadi sektor produktif yang bersinggungan dengan bisnis lain dan mendukung dalam ekosistem ekonomi. Menurut Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Kementerian ESDM, berdasarkan Buku Peluang Investasi Migas, pada tahun 2011 saja, besaran konsumsi BBM untuk transportasi diperkirakan sekitar 30 juta kiloliter per tahun. Berdasarkan data dari CEIC (2022), rata – rata konsumsi harian BBM di Indonesia tertinggi adalah tahun 2018 dengan 1,615 juta barrel per hari (CEIC, 2022). Sedangkan berdasarkan Kementerian ESDM, pada tahun 2022 diperkirakan volume konsumsi harian hanya

mencapai 800 ribu barrel per hari walaupun dengan nilai transaksi konsumsi BBM per hari pada September 2022 dikatakan mencapai Rp 1,2 triliun (Kadafi, 2022).



Gambar 1.1.1 Konsumsi BBM dan Produksi Minyak Mentah Indonesia (tempo.co, 2022)

Berdasarkan *Handbook of Energy & Economic Statistics of Indonesia 2021*, konsumsi BBM mencakup 47,29% dari total konsumsi energi nasional dengan nilai 430 juta BOE (*barrel oil equivalent*). Sedangkan produksi minyak mentah hanya mencapai 240 juta BOE dan produksi biofuel berkisar 66 juta BOE (Ministry of Energy and Mineral Resources Republic of Indonesia, 2022). Statistik tersebut menunjukkan bahwa tingginya kebutuhan konsumsi BBM yang tidak diiringi kapasitas produksi dalam negeri menyebabkan harga BBM di Indonesia sangat tergantung terhadap harga minyak mentah global yang cenderung *volatile*. Volatilitas harga minyak dunia dan serta produksi dalam negeri yang belum efisien menyebabkan harga keekonomian BBM masih tinggi dibandingkan kemampuan beli masyarakat. Menurut Menteri Keuangan, jika menggunakan asumsi ICP pada Agustus 2022 yang senilai 105 USD per barrel dan kurs rupiah Rp 14.700 per dollar AS, harga minyak Solar seharusnya Rp 13.950 per liter dan harga keekonomian Pertalite sebesar Rp 14.450 per liter (Kompas.com, 2022). Sementara Menteri ESDM Arifin Tasrif menyebutkan bahwa harga keekonomian Pertalite di Rp 17.200 per liter dan Solar Rp 17.600 per liter (Kompas.com, 2022).

Menyikapi harga BBM yang tinggi dan peran strategis BBM dalam perekonomian, Pemerintah kemudian mengambil kebijakan subsidi BBM pada jenis bahan bakar tertentu (JBT), yaitu minyak solar. Pemerintah menetapkan harga solar sebesar Rp 5.150,00 (sejak 1 April 2016), dengan subsidi tetap per liter yang

dianggarkan dari APBN sebesar Rp 500,00 (sejak tahun 2020) dan sisa kesenjangan yang ditanggung badan usaha akan dibayarkan pemerintah melalui skema kompensasi.

Skema subsidi dan kompensasi terhadap BBM yang dilakukan Pemerintah pada hakikatnya merupakan instrumen fiskal yang bertujuan untuk memastikan terlaksanakannya peran negara dalam aktivitas ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata (Yustika, 2008).

Namun pada implementasinya, skema subsidi BBM, sejak dilaksanakan pada era Presiden Pertama RI, memiliki permasalahan berulang akibat risiko yang ditanggung APBN tidak sejalan dengan pencapaian tujuan subsidi. Permasalahan subsidi BBM yang secara kasat mata tidak tepat sasaran; subsidi BBM lebih dinikmati oleh kalangan masyarakat mampu dibanding dengan yang dinikmati oleh masyarakat tidak mampu, berarti bahwa subsidi BBM lebih banyak dinikmati oleh masyarakat yang melakukan konsumsi BBM lebih banyak, sementara masyarakat miskin atau tidak mampu bukan pada kelompok tersebut, sudah terjadi bahkan sejak awal diinisiasi (Amir, 2015).

Selain itu, subsidi BBM menyedot sumber daya APBN dan mengambil oportunitas untuk belanja produktif yang lain, sehingga APBN selalu mengalami keterbatasan untuk memenuhi program-program pemerintah. Menurut Amir (2015), sejak 2009-2014, belanja subsidi BBM terus meningkat dan puncaknya mencapai sebesar Rp240 triliun pada 2014, bahkan hampir setiap tahun realisasinya melebihi pagu yang dipatok dalam APBN dengan kumulatif belanja subsidi BBM selama 2009-2014 mencapai Rp909,5 triliun.

Pada tahun anggaran 2022, Pemerintah awalnya hanya menganggarkan Rp96 triliun untuk subsidi dan kompensasi BBM (Rp77,5 triliun untuk subsidi BBM dan LPG serta Rp18,5 untuk kompensasi Solar), meningkat menjadi Rp266,5 triliun (Rp71,8 triliun untuk tambahan subsidi BBM dan LPG, Rp80 triliun untuk tambahan kompensasi Solar, dan Rp114,7 triliun untuk kompensasi Peralite). Total subsidi dan kompensasi menjadi Rp362,5 triliun (Rp149,3 untuk subsidi BBM dan LPG, Rp98,5 triliun untuk kompensasi Solar, dan Rp114,7 triliun untuk kompensasi Peralite)¹. Nilai

¹<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/07/07/pemerintah-usul-tambahan-rp2665-triliun-untuk-subsidi-dan-kompensasi-bbm-2022> diakses pada 30 Agustus 2022

subsidi dan kompensasi dari program penyaluran BBM solar yang semakin meningkat, memberikan risiko dan beban fiskal lanjutan bagi pemerintah.

Kebijakan Pemerintah untuk menyediakan BBM yang terjangkau sebagai upaya mendorong pertumbuhan produktivitas dan perekonomian melalui skema subsidi dan kompensasi juga masih menyisakan celah dalam implementasi, bahkan berpotensi menimbulkan kerugian negara. Berdasarkan hasil studi pendahuluan yang dilakukan oleh Direktorat Monitoring KPK, celah – celah dalam pengelolaan solar subsidi antara lain:

1. Berdasarkan LHP DTT BPK tahun 2019 dan 2020, masih terdapat penyimpangan pendistribusian JBT Solar karena penyaluran dilakukan kepada pihak di luar subjek lampiran Perpres 191 Tahun 2014 dengan nilai subsidi sebesar ± 31 miliar rupiah di tahun 2019 dan ± 15 miliar rupiah di tahun 2020 (LHP BPK berfokus pada penyaluran/pendistribusian JBT Solar).
2. Pengawasan dalam realisasi kuota subsidi JBT Solar tidak efektif jika dilihat dari laporan kinerja BPH Migas. Terjadi kelebihan kuota sebanyak 1,6 juta kilo liter dengan nilai 3 triliun rupiah pada tahun 2019 dan 2,7 juta kilo liter pada tahun 2022 dengan perkiraan tambahan nilai subsidi dan kompensasi sebesar 19,5 triliun rupiah.
3. Peningkatan penyimpangan penyaluran JBT Solar akibat mekanisme kontrol tidak sampai pada konsumen akhir. Data penyimpangan BPH Migas terus meningkat dari 187 kasus di tahun 2017 sampai 404 kasus di tahun 2019. Penyelewengan penyaluran JBT solar ke industri juga disebabkan disparitas harga yang tinggi antara solar subsidi (Rp 5.150, naik menjadi Rp 6.800) dan solar industri (± Rp 22.000). Mekanisme kendali yang pernah dilakukan pemerintah belum efektif untuk mencegah penyimpangan, antara lain RFID, *Survey Card*, *Fuel Card*, hingga digitalisasi *nozzle* belum optimal.
4. Perhitungan neraca BBM belum dapat dilakukan secara *real* dikarenakan rendahnya kepatuhan dan mekanisme pelaporan yang tidak efektif. Badan usaha tidak patuh dalam melaporkan kegiatan impor, produksi, maupun penyaluran solar.
5. Temuan kajian B30 menunjukkan bahwa terdapat kelebihan realisasi impor solar B0 sebesar ± 600 ribu kilo liter pada 2020. Hasil diskusi yang telah dilakukan dengan Dir. Bina Usaha Hilir Migas Kementerian ESDM menegaskan bahwa tidak adanya perhitungan yang jelas atas kebutuhan impor solar yang diajukan

oleh badan usaha dan mekanisme internal yang dilakukan oleh Kementerian ESDM untuk mengevaluasi kebutuhan impor solar tersebut juga tidak berjalan.

Selain itu, BBM bersubsidi juga masih rawan terjadi tindak pidana korupsi. Beberapa kasus korupsi terkait BBM bersubsidi yang telah ditangani oleh Aparat Penegak Hukum menunjukkan bahwa masih terdapat celah rawan dalam tata kelola BBM bersubsidi.

Tabel 1.1.1 Kasus Korupsi dalam Program BBM Subsidi

Kasus Korupsi	Pelaku	Tuntutan/Vonis
Penyimpangan penjualan BBM bersubsidi untuk masyarakat di Pertamina Depot Badas, Kecamatan Labuhan Badas, Kabupaten Sumbawa tahun 2005	M. Nasir Abdul Wahab (mantan Kepala Pertamina Depo Badas Sumbaw)	Vonis: Penjara 5 tahun; denda Rp.50 juta; uang pengganti kerugian negara Rp.532 juta
Penyelewengan dana operasional BBM solar dan oli bagi 8 PLTD di Lembata sebesar Rp.1,1 Miliar tahun 2009-2010	Rafael Hadjon (Kadis ESDM Kab Lembata NTT)	Tuntutan: Penjara 6 Tahun 6 Bulan 2; denda Rp.200 juta; uang pengganti kerugian negara Rp.160 juta
Korupsi penyalahgunaan subsidi BBM jenis Solar bagi nelayan di Pelabuhan Pendaratan Ikan Desa Soropia, Kabupaten Konawe pada 2011-2013 (penyaluran lebih kecil dari yang ditetapkan. Sisanya dijual ke industri). Kerugian negara hasil audit BPK: Rp.11 Miliar	Sahrin (pengelola SPBN Soropia, adik Gub Sultra)	Vonis bebas
UD Sumber Maju berhasil mengajukan rekomendasi pembelian BBM bersubsidi senilai Rp.261 juta lebih. Padahal UD Sumber Maju bukan termasuk yang berhak membeli BBM bersubsidi.	I Made Sueca Antara (Anggota DPRD Jembrana, Pemilik UD Sumber Maju)	Vonis bebas
Pemberian izin penggunaan BBM solar bersubsidi kepada UD Sumber Maju	Made Ayu Ardini	Vonis: Penjara 4 tahun; denda Rp.200 juta
Pungli dalam pengurusan surat pembelian minyak bersubsidi untuk nelayan Batam	Staf Bidang Budidaya Dinas Perikanan Kota Batam	Tuntutan: Penjara 4 tahun ; denda maksimal Rp. 1 miliar;

Sumber: media online, disarikan

Berdasarkan uraian di atas, program subsidi BBM yang memiliki peran penting dalam menjaga laju inflasi serta menyerap anggaran negara yang cukup besar, namun masih memiliki sejumlah permasalahan dalam tata kelolanya. Oleh sebab itu KPK melakukan Kajian Risiko Korupsi Pengelolaan JBT Solar. Melalui kajian ini KPK

bertujuan untuk mengidentifikasi potensi korupsi pada tata kelola subsidi BBM serta memberikan rekomendasi mekanisme tata kelola BBM bersubsidi yang akuntabel dan bebas dari tindak pidana korupsi.

1.2. Dasar Hukum Pelaksanaan Kajian

Dasar hukum dari Kajian Risiko Korupsi Pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar ini adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:
 - ✓ Pasal 6 huruf b, c dan e Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Dalam pasal tersebut dinyatakan Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.
 - ✓ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Dalam pasal tersebut dinyatakan dalam 'melaksanakan tugas monitor' sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:
 - Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah.
 - Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi.
 - Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.
- b. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara:
 - Pasal 1 angka 1 menyebutkan "Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut".
 - Pasal 2 menyebutkan: "Keuangan Negara sebagaimana pasal 1 angka 1 meliputi pasal 2 huruf (i): Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan

menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”.

- c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Antikorupsi, Pasal 12:

“Setiap Negara Peserta wajib mengambil tindakan-tindakan, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar sistem hukum nasionalnya, untuk mencegah korupsi yang melibatkan sektor swasta, meningkatkan standar akuntansi dan audit di sektor swasta, dan dimana diperlukan, memberikan sanksi perdata, administratif dan pidana yang efektif sebanding untuk kelalaian memenuhi tindakan-tindakan tersebut”.

- d. Arah kebijakan Pimpinan KPK tahun 2021, menetapkan fokus kajian sejalan dengan fokus Program Kerja Presiden 2019-2024 yaitu pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM), pembangunan infrastruktur, penyederhanaan regulasi, penyederhanaan birokrasi dan transformasi ekonomi.

1.3. Tujuan Kajian

Tujuan dari Kajian Risiko Korupsi Pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar antara lain:

1. Melakukan identifikasi permasalahan dan memetakan titik kerawanan korupsi dalam pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar;
2. Memberikan saran perbaikan sistem sebagai upaya pencegahan korupsi dalam implementasi pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar ;

Diharapkan dengan melakukan kajian ini KPK dapat membantu mengevaluasi dan meningkatkan efektivitas pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar, sehingga kebijakan tersebut digunakan sesuai ketentuan secara efektif dan efisien tanpa korupsi. Adapun penerima manfaat dari kajian ini adalah Kementerian Energi dan Sumberdaya Mineral, Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi, Badan Usaha Bahan Bakar Minyak (BU-BBM), dan instansi terkait lainnya.

1.4. Ruang Lingkup Kajian

Kajian Risiko Korupsi Pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar berfokus pada aspek:

1. Analisis regulasi dasar dan turunan yang menjadi acuan implementasi dalam Pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar ;

2. Analisis struktur kelembagaan dan peran masing-masing *stakeholder*;
3. Analisis risiko korupsi dan potensi kerugian keuangan negara (*state loss*);
4. Perumusan saran perbaikan;

1.5. Metode Kajian

1. Metode Pelaksanaan

- **Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam kajian ini dilakukan melalui:

- a. Penelaahan dokumen (*document review*)

Penelaahan dokumen bertujuan untuk menggali informasi sekunder yang bisa digunakan untuk memperkuat bukti adanya potensi korupsi dalam distribusi BBM bersubsidi. Selain peraturan perundang-undangan dan regulasi internal, penelaahan dokumen antara lain dapat dilakukan terhadap laporan keuangan, laporan audit, laporan pengaduan, dan laporan tahunan.

- b. Observasi lapangan (*field review*)

Observasi lapangan dilakukan untuk melihat kesesuaian implementasi pengelolaan JBT Solar dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan prosedur operasional baku (SOP). Observasi lapangan dilakukan baik di pusat maupun daerah.

- c. *Focus Group Discussion* (FGD)

Pelaksanaan *Focus Group Discussion* (FGD) dilakukan dengan praktisi dan pakar, bertujuan untuk menggali informasi secara lebih komprehensif dan melihat permasalahan dari berbagai sudut pandang.

- **Metode Analisis**

Metode yang digunakan dalam kajian ini merupakan metode penelitian kualitatif, alat analisis yang digunakan yaitu analisis akar masalah (*Root Cause Analysis/RCA*). Penggunaan RCA bertujuan untuk memetakan permasalahan strategis yang menjadi akar masalah dalam pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar.

1.6. Pelaksanaan Kajian

Tahapan pelaksanaan kegiatan meliputi:

- a. Persiapan
 - i. Penyusunan KAK dan RAB
 - ii. Studi pendahuluan.
- b. Pengumpulan data primer dan sekunder
 - i. Studi literatur meliputi regulasi dan peraturan perundang-undangan terkait serta artikel ilmiah dan informasi berbagai media,
 - ii. *Focus Group Discussion* (FGD) dan/atau wawancara mendalam terhadap beberapa akademisi, praktisi, asosiasi pengusaha, pegawai atau pejabat struktural pemerintahan, jurnalis, dan narasumber kunci lainnya.
- c. Analisis dan penyusunan laporan

Melakukan analisis potensi korupsi dari *critical point* beserta bahan-bahan pendukung yang diperoleh selama proses kajian dan dipertajam melalui *Focus Group Discussion* (FGD) bersama pakar dalam menyusun rekomendasi.
- d. Pemaparan hasil kajian

Paparan akan disampaikan kepada pihak internal (Direktur Monitoring, Deputi Pencegahan dan Monitoring, dan Pimpinan KPK) dan eksternal (instansi terkait dan publik).

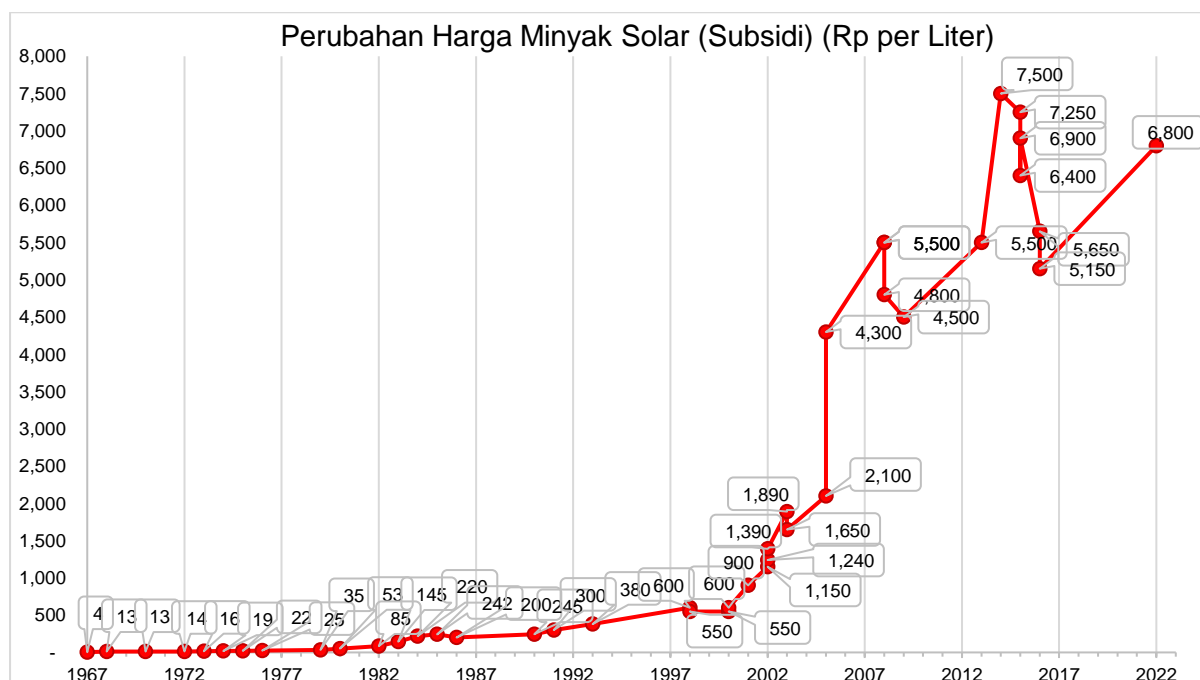
BAB 2

GAMBARAN UMUM

2.1. Program Subsidi Jenis Bahan Bakar Tertentu (JBT) Minyak Solar

Peran pemerintah dalam menyediakan barang publik sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Penyediaan barang publik tidak dapat diserahkan kepada mekanisme pasar yang efisien. Pihak swasta/individu tidak bersedia memproduksi barang publik atau jika bersedia akan menjual dengan harga yang sangat mahal. Oleh karena itu, Pemerintah harus mengambil tindakan/memproduksi barang publik untuk menjamin stabilitas ekonomi makro, keadilan, dan stabilitas nasional (Fuad, 2004).

Tingginya konsumsi Indonesia terhadap komoditas minyak, bersamaan dengan kemampuan produksi yang belum dapat memenuhi kebutuhan, membuat harga bahan bakar minyak di Indonesia sangat terpengaruh oleh volatilitas harga minyak dunia. Hal ini sejak awal disadari oleh Presiden Pertama Indonesia, sehingga kebijakan penetapan harga bahan bakar minyak menjadi salah satu langkah yang diambil untuk menjaga stabilitas dan dampak ekonomi.



Sumber: diolah dari berbagai sumber

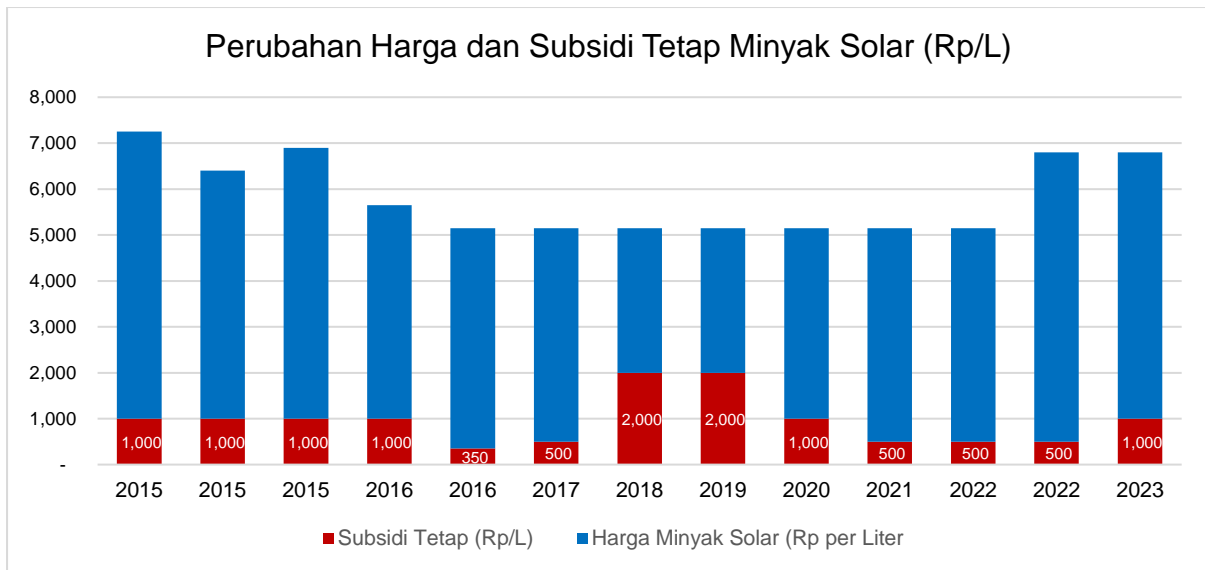
Gambar 2.1.1 Histori Perubahan Harga Minyak Solar Subsidi

Subsidi pada hakikatnya merupakan instrumen fiskal yang bertujuan untuk memastikan terlaksanakannya peran negara dalam aktivitas ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata (Yustika, 2008). Oleh karena itu, subsidi sebagai instrumen fiskal ini kadang kala juga disebut sebagai salah satu skema untuk mengurangi dampak kegagalan pasar (*market failure*). Dalam kerangka ini, subsidi pasti diperuntukkan bagi sektor ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak (Yustika, 2008).

Mengingat Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Bumi yang menyatakan bahwa Bahan Bakar Minyak (BBM), sebagai produk olahan minyak bumi, merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional, Pemerintah, sejak era Presiden Pertama Republik Indonesia secara khusus mengalokasikan nilai subsidi dalam APBN untuk BBM. Di masa-masa awal subsidi BBM ditujukan untuk meringankan beban golongan tidak mampu dalam memperoleh BBM murah dimana secara tidak langsung juga diharapkan berdampak pada terjangkaunya harga komoditas bahan pokok (Salim, Kumoro, & Notonegoro, 2014).

Menyikapi skema subsidi BBM yang berisiko membebani APBN, Pemerintah era Presiden Joko Widodo kemudian menetapkan regulasi terkait penyediaan BBM dalam skema subsidi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak, Pemerintah mengubah skema subsidi terhadap BBM, menjadi subsidi tetap hanya untuk Minyak Solar (Gas Oil) dan minyak tanah (kerosene). Kebijakan ini diterapkan dengan mengkombinasikan penetapan harga Minyak Solar dengan salah satu komponen di dalamnya mencakup subsidi tetap per liter.

Sejak ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014. Kemudian sejak 1 April 2016 Pemerintah menetapkan harga solar sebesar Rp 5.150,00, dan baru berubah pada 3 September 2022 menjadi Rp 6.800,00, namun dengan subsidi tetap per liter yang dianggarkan dari APBN sebesar Rp 500,00 (sejak tahun 2020) dan sisa kesenjangan yang ditanggung badan usaha akan dibayarkan pemerintah melalui skema kompensasi.



Sumber: diolah dari berbagai sumber

Gambar 2.1.2 Perubahan Harga dan Subsidi Tetap Minyak Solar sejak ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014

Perubahan harga jual solar ini dilakukan pemerintah sebagai upaya penyesuaian akibat kenaikan harga minyak mentah dunia dan kenaikan konsumsi solar, yang berimplikasi pada beban fiskal kenaikan subsidi dan kompensasi yang harus dibayarkan ke badan usaha penyalur. Menurut Menteri Keuangan, jika menggunakan asumsi ICP pada Agustus 2022 yang senilai 105 USD per barrel dan kurs rupiah Rp 14.700 per dollar AS, harga minyak Solar seharusnya Rp 13.950 per liter dan harga keekonomian Pertalite sebesar Rp 14.450 per liter (Kompas.com, 2022). Sementara Menteri ESDM Arifin Tasrif menyebutkan bahwa harga keekonomian Pertalite di Rp 17.200 per liter dan Solar Rp 17.600 per liter (Kompas.com, 2022).

Skema besaran subsidi solar pada periode tahun 2017–2021 telah beberapa kali mengalami penyesuaian dengan memperhatikan perkembangan asumsi dasar ekonomi makro terutama ICP dan nilai tukar rupiah. Pada tahun 2017, besaran subsidi tetap solar sebesar Rp500/liter, selanjutnya menjadi Rp2.000/liter pada tahun 2018–2019, Rp1.000/liter pada tahun 2020, dan menjadi Rp500/liter pada tahun 2021. Selama kurun waktu tahun 2017–2021, perkembangan volume konsumsi/penyaluran BBM jenis solar cenderung mengalami peningkatan dari 14,5 juta kilo liter pada tahun 2017 (audited) menjadi 15,8 juta kilo liter pada tahun 2021, walaupun pada tahun 2020 sempat mengalami penurunan akibat adanya penurunan aktivitas masyarakat di masa pandemi Covid-19 (Nota Keuangan APBN 2022).

Trend anggaran belanja subsidi meningkat dari tahun ke tahun. Nilai belanja subsidi yang makin besar dipercaya akan makin membebani APBN. Oleh sebab itu, Pemerintah melakukan beberapa upaya untuk menekan anggaran subsidi. Beberapa komponen subsidi dihilangkan atau dikurangi kuotanya seperti subsidi pangan, benih, dan BBM. Trend belanja subsidi sepanjang tahun 2015-2022 dapat dilihat pada tabel berikut:

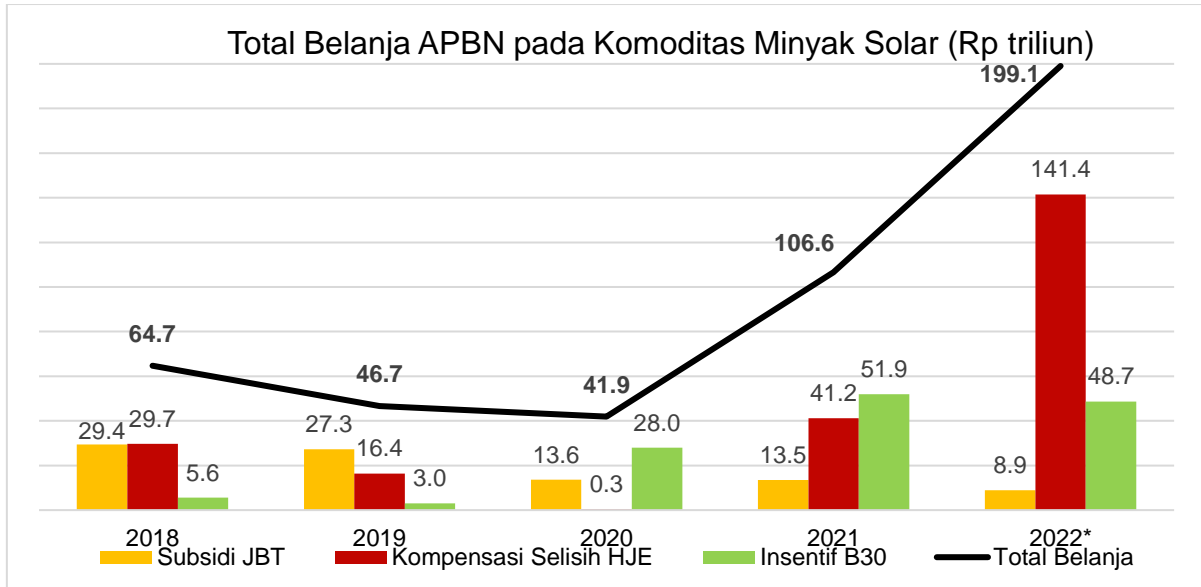
Tabel 2.1.1 Belanja APBN Program Subsidi Tahun 2015-2022 (dalam triliun Rupiah)

Uraian	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BELANJA SUBSIDI	212,1	177,8	160	156,2	224,2	187,6	148,6	207,9
ENERGI	137,8	94,4	77,3	94,5	159,9	125,3	128,5	134,0
Listrik	73	50,7	44,9	47,7	59,3	54,8	61,5	56,5
BBM	64,7	43,7	10,3	9,3	31	19,9	17,0	11,3
LPG			22	37,6	69,6	50,6	49,9	66,3
NON ENERGI	74,3	83,4	82,7	61,7	64,3	62,3	120,1	72,9
Pangan	18,9	22,5	19,8	-	-	-	-	-
Pupuk	39,5	30,1	31,2	28,5	29,5	26,6	29,1	25,3
Benih	0,9	1	1,3	-	-	-	-	-
PSO	3,3	3,8	4,3	4,4	6,8	4,9	6,0	6,0
Bunga Kredit	2,5	15,8	15,8	18	16,7	18,5	52,7	29,0
Pajak	9,2	10,2	10,3	10,8	11,4	12,2	32,4	12,7

Sumber: Nota Keuangan APBNP 2015-2016, Nota Keuangan APBN 2017-2022

Kebijakan besaran subsidi solar saat ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah pada periode tahun 2017–2021 telah beberapa kali mengalami penyesuaian dengan memperhatikan perkembangan asumsi dasar ekonomi makro terutama ICP dan nilai tukar rupiah. Pada tahun 2017, besaran subsidi tetap solar sebesar Rp500/liter, selanjutnya menjadi Rp2.000/liter pada tahun 2018–2019, Rp1.000/liter pada tahun 2020, dan menjadi Rp500/liter pada tahun 2021.

Selama kurun waktu tahun 2017–2021, perkembangan volume konsumsi/penyaluran BBM jenis solar cenderung mengalami peningkatan dari 14,5 juta kilo liter pada tahun 2017 (*audited*) menjadi 15,8 juta kilo liter pada tahun 2021, walaupun pada tahun 2020 sempat mengalami penurunan akibat adanya penurunan aktivitas masyarakat di masa pandemi Covid-19 (Nota Keuangan APBN 2022).



Sumber: diolah dari data Kementerian ESDM (2022) dan BPD PKS (2022)

Catatan: *Dana subsidi & kompensasi 2022 bersifat prognosa dari Kementerian ESDM & BPD PKS: asumsi volume 17.83 jt KL, ICP 105 USD/barrel, kurs IDR-USD Rp 14.700

Gambar 2.1.3 Total Belanja APBN pada Komoditas Minyak Solar (2018-2022)

Kebijakan belanja yang perlu diperhatikan selanjutnya adalah terkait kompensasi Pemerintah kepada badan usaha yang menyelenggarakan PSO BBM. Dengan terbitnya Perpres Nomor 43 Tahun 2018, Pemerintah berkewajiban memberikan kompensasi kepada badan usaha apabila berdasarkan hasil pemeriksaan BPK terdapat kekurangan penerimaan badan usaha yang disebabkan tidak disesuaikannya harga eceran BBM. Berdasarkan Pasal 66 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2003, apabila BUMN mendapatkan penugasan yang tidak *feasible*, maka Pemerintah memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan. Utang kompensasi kepada BUMN merupakan salah satu risiko belanja negara yang perlu dikelola agar tidak memberatkan APBN di masa yang akan datang dan keuangan BUMN (Nota Keuangan APBN 2022).

Selain kebijakan subsidi dan kompensasi yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014, di sisi lain sebagai komitmen pencapaian Bauran Energi Nasional, Pemerintah juga menetapkan Program Mandatori Biodiesel B30 sejak 2018, dengan menjanjikan insentif kepada badan usaha pengusaha bahan bakar nabati senilai selisih dari harga indeks pasar bahan bakar nabati dari minyak sawit yaitu FAME (*Fatty Acid Methyl Ester*) dan harga minyak solar penetapan pemerintah, Meskipun insentif biodiesel dibayarkan dari dana pungutan ekspor kelapa

sawit, namun tetap memberikan beban tambahan yang terus meningkat, mencapai Rp 51.9 T pada tahun 2021.

2.2. Regulasi Kebijakan Pengelolaan JBT Solar

Regulasi kebijakan subsidi solar saat ini mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 dan perubahannya hingga Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2021 (detail regulasi terkait pada **Lampiran 1**). Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 yang ditetapkan pada 31 Desember 2014 pada awal kepemimpinan Presiden Joko Widodo, mengubah skema penentuan & penyesuaian harga pada setiap jenis BBM dan skema subsidi yang diberikan oleh Pemerintah.

Perpres 191/2014 diterbitkan mempertimbangkan perkembangan kebutuhan nasional atas Bahan Bakar Minyak dan dalam rangka pemberian subsidi yang lebih tepat sasaran kepada konsumen pengguna tertentu serta guna meningkatkan efisiensi penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, perlu menata kembali kebijakan mengenai penyediaan, pendistribusian, harga jual eceran dan konsumen pengguna jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan mengatur penyediaan, pendistribusian dan harga.

Sebagai amanat ketentuan Pasal 66 dan Pasal 72 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009, Perpres 191/2014 bertujuan menjamin ketersediaan dan distribusi jenis Bahan Bakar Minyak tertentu diselenggarakan kegiatan usaha Niaga melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan yang dalam pelaksanaannya dilakukan secara bertahap (Pasal 66).

Berdasarkan Pasal 66 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tersebut kemudian Pemerintah menetapkan tiga klasifikasi produk bahan bakar, yaitu BBM tertentu, BBM khusus penugasan, dan BBM umum dalam Peraturan Presiden Nomor 191/2014, dimana Minyak Solar dan Minyak Tanah, termasuk dalam Jenis Bahan Bakar Tertentu yang diberikan subsidi oleh Pemerintah. Formulasi subsidi JBT untuk Minyak Solar ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/2015 j.o Peraturan Menteri Keuangan Nomor 157/2016 tentang Tata Cara Penyediaan Anggaran, Perhitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu yaitu sebagai berikut:

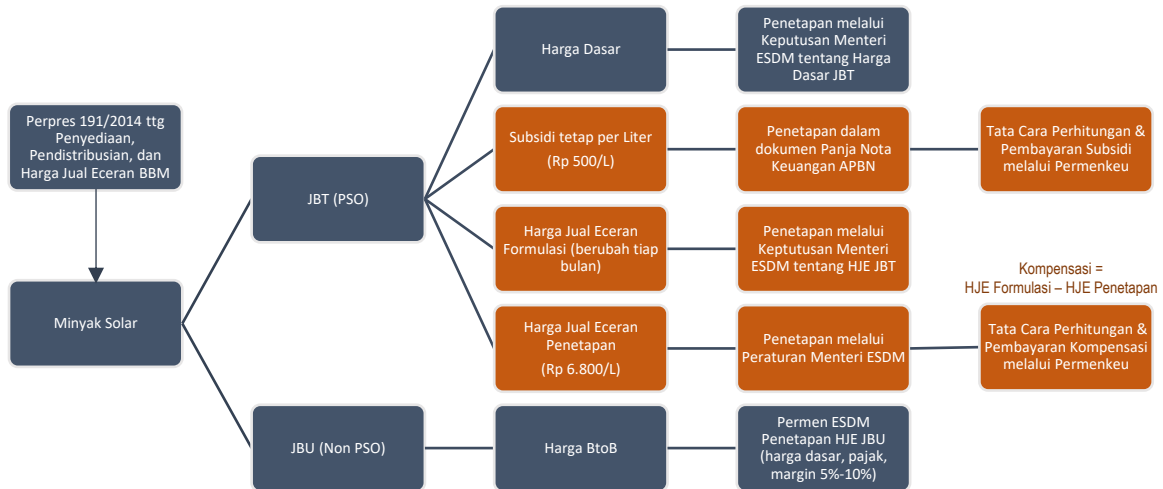
$$\text{SMS} = \text{ST} \times V$$

Keterangan:

SMS = Subsidi Minyak Solar

ST = Subsidi Tetap (Rp/liter)

V = Volume Jenis BBM Tertentu Minyak Solar/Gas Oil (liter)



Gambar 1.2.1 Pemetaan Jenis Solar, Kebijakan Harga, serta Penetapan Subsidi & Kompensasi Solar

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 192 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Kompensasi Atas Kekurangan Penerimaan Badan Usaha Akibat Kebijakan Penetapan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak dan Tarif Tenaga Listrik, Dana Kompensasi adalah dana kompensasi harga jual eceran bahan bakar minyak dan dana kompensasi tarif tenaga listrik (Pasal 1). Dengan formulasi Dana Kompensasi BBM jenis bahan bakar minyak tertentu minyak solar (*gas oil*) adalah:

$$DK \text{ BBM}_{\text{Solar}} = SH_{\text{Solar}} \times V_{\text{Solar}}$$

$DK \text{ BBM}_{\text{Solar}}$ adalah Dana Kompensasi BBM jenis bahan bakar minyak tertentu minyak solar (*gas oil*).

SH_{Solar} adalah selisih antara harga jual eceran jenis bahan bakar minyak tertentu minyak solar (*gas oil*) berdasarkan perhitungan formula dan harga jual eceran jenis bahan bakar minyak tertentu minyak solar (*gas oil*) tidak berdasarkan perhitungan formula yang ditetapkan oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

V_{Solar} adalah volume bahan bakar minyak jenis bahan bakar minyak tertentu minyak solar (*gas oil*).

Sedangkan formulasi harga dasar Harga Dasar JBT Minyak Solar diatur dalam Keputusan Menteri ESDM Nomor 148 K/12/MEM/2020 tanggal 05 Agustus 2020 tentang Formula Harga Dasar Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus Penugasan ditetapkan terdiri atas biaya perolehan, biaya distribusi, dan biaya penyimpanan serta margin.

Pertamina = 97,5% HIP Minyak Solar (Gas Oil) + Rp 900,00/liter

AKR Corporindo = 97,5% HIP Minyak Solar (Gas Oil) + Rp 843,00/liter

Sehingga dalam penugasan PSO BBM, pemerintah menganggarkan Rp 18.5 triliun untuk kompensasi pelaksanaan PSO solar pada tahun 2022, namun nilai ini meningkat seiring dengan peningkatan proyeksi penyaluran dan kenaikan ICP sebagai acuan. Pemetaan detail regulasi dan substansi pengaturan pada tiap regulasi disajikan pada **Lampiran 1**.

2.3. Kelembagaan Pengelolaan JBT Solar

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi serta Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014, secara garis besar, kelembagaan dalam pengelolaan JBT Solar meliputi Kementerian ESDM, BPH Migas, Badan Usaha Penyalur, Pemerintah Daerah, dan auditor pemerintah.

Tabel 2.3.1 Pemetaan Kelembagaan dalam Pengelolaan JBT Solar

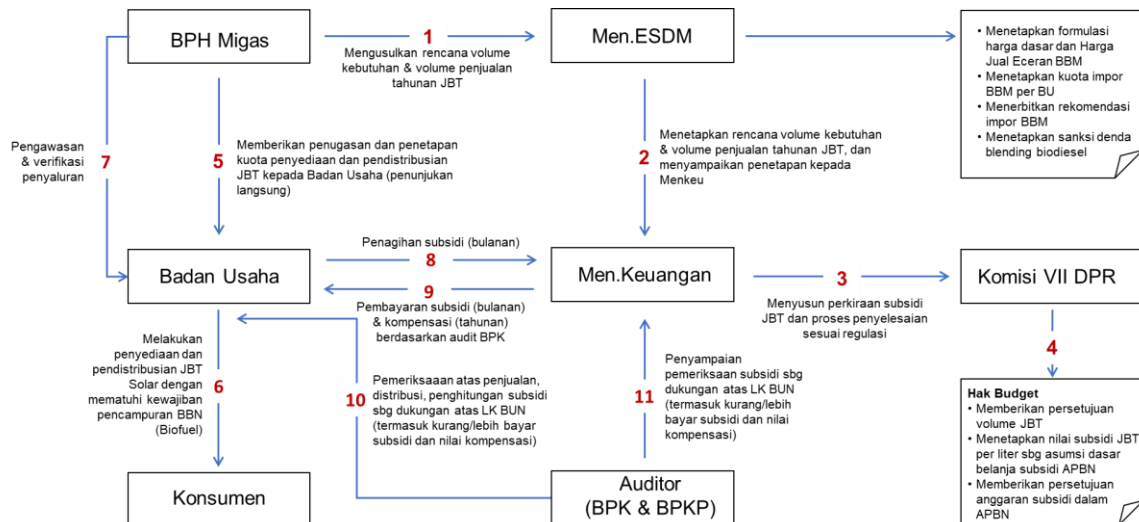
Proses	Lembaga dan Kewenangannya
Pengusulan volume kebutuhan JBT solar kepada BPH Migas	<ul style="list-style-type: none"> - Pemerintah daerah, berdasarkan kewenangan penerbitan surat rekomendasi penyaluran JBT. - Badan Usaha Penyalur, berdasarkan penugasan penyaluran dari BPH Migas.
Perencanaan volume kebutuhan JBT dan perencanaan penjualan dari Badan Usaha	<ul style="list-style-type: none"> - BPH Migas, menghimpun usulan dari Pemerintah daerah dan Badan Usaha Penyalur, melakukan evaluasi perhitungan kebutuhan dan cadangan, mengusulkan kepada Menteri ESDM - Menteri ESDM menetapkan dan menyampaikan kepada Menteri Keuangan mengenai penetapan perencanaan volume kebutuhan JBT dan perencanaan penjualan dari Badan Usaha untuk penyusunan perkiraan subsidi JBT dan proses penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Proses	Lembaga dan Kewenangannya
Alokasi volume penugasan penyediaan dan pendistribusian JBT	BPH Migas, penetapan dalam SK Kepala BPH Migas.
Alokasi volume JBT untuk masing masing konsumen pengguna JBT	BPH Migas, penetapan dalam SK Kepala BPH Migas.
Penugasan penyediaan dan pendistribusian JBT dan JBKP kepada Badan Usaha	BPH Migas, penetapan dalam SK Kepala BPH Migas.
Pemberian rekomendasi penyaluran untuk konsumen pengguna selain transportasi.	Pemerintah Daerah
Pelaksanaan penyaluran JBT	Badan Usaha Penyalur Penugasan
Harga jual eceran JBT dan JBKP	Ditetapkan oleh Menteri ESDM (termasuk harga dasar)
Perubahan rincian Konsumen Pengguna dan titik serah JBT	Ditetapkan oleh Menteri berdasarkan hasil rapat koordinasi yang dipimpin oleh Menko Perekonomian
Pengaturan, Pengawasan, dan Verifikasi Penyaluran	Dilaksanakan oleh BPH Migas
Audit terhadap Verifikasi untuk Pembayaran Subsidi dan Kompensasi	BPKP (subsidi) serta BPK (subsidi & kompensasi)

Terkait sistem pengawasan dalam pengelolaan solar bersubsidi, UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi secara khusus mengamanatkan kewenangan pengawasan kepada BPH Migas (Badan Pengatur adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian BBM dan Gas Bumi pada Kegiatan Usaha Hilir, Pasal 1 angka 24). Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh BPH Migas yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian BBM dan pengangkutan gas bumi melalui pipa (Pasal 46 ayat (1) dan Melakukan pengaturan agar ketersediaan dan distribusi Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi yang ditetapkan Pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah NKRI serta meningkatkan pemanfaatan gas bumi di dalam negeri (Pasal 46 ayat (2)). Tugas BPH Migas dalam pengawasan BBM meliputi pengaturan dan penetapan mengenai ketersediaan dan distribusi Bahan Bakar Minyak, cadangan Bahan Bakar Minyak Nasional, dan pemanfaatan fasilitas Pengangkutan dan Penyimpanan Bahan Bakar Minyak (Pasal 46 ayat (3)).

2.4. Tata Laksana Kebijakan JBT Solar

Pelaksanaan kebijakan subsidi JBT Solar dilakukan dengan mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 beserta perubahannya sampai dengan Peraturan Presiden Nomor 117 tahun 2021. Secara garis besar tata laksana kebijakan JBT Solar meliputi pelaksanaan perencanaan sampai dengan pembayaran subsidi disajikan dalam bagan alur sesuai Gambar 2.4.1 berikut ini:



Sumber: disarikan dari Perpres No. 191 Tahun 2014 dan perubahannya hingga Perpres No. 117 Tahun 2021, peraturan turunan, dan sumber terkait lainnya

Gambar 2.4.1 Alur Perencanaan hingga Pembayaran Subsidi dan Kompensasi JBT Solar

Sesuai ketentuan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014, penyediaan dan pendistribusian atas volume kebutuhan tahunan JBT Solar dilaksanakan oleh Badan Usaha melalui penugasan oleh BPH Migas sebagai Badan Pengatur. Pengaturan penyediaan dan pendistribusian JBT Solar dalam Perpres tersebut meliputi perencanaan volume kebutuhan, perencanaan volume penjualan dari Badan Usaha, penyediaan dan pemanfaatan Bahan Bakar Nabati (*Biofuel*), ketentuan impor dan sistem pendistribusian secara tertutup.

2.4.1. Perencanaan dan Penetapan Kuota Penyaluran JBT Solar

Mengacu pada Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014, perencanaan volume kebutuhan JBT dilaksanakan melalui mekanisme sebagai berikut: Badan Pengatur (BPH Migas) mengusulkan kepada Menteri ESDM mengenai perencanaan volume kebutuhan tahunan dan volume penjualan tahunan JBT, selanjutnya Menteri ESDM berdasarkan usulan BPH Migas menetapkan perencanaan

volume kebutuhan tahunan dan volume penjualan tahunan JBT untuk kemudian disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai dasar untuk penyusunan perkiraan subsidi JBT dan proses penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perencanaan volume kebutuhan tahunan serta perencanaan volume penjualan tersebut digunakan sebagai dasar penyediaan dan pendistribusian JBT.

Sehubungan dengan hal tersebut, kemudian BPH Migas menetapkan alokasi volume JBT untuk masing-masing konsumen pengguna JBT (Pasal 21 Ayat (5) Perpres 191/2014), mekanisme penetapan alokasi volume JBT tersebut dilaksanakan melalui Sidang Komite.

Badan usaha wajib menyalurkan JBT kepada Konsumen Pengguna sesuai dengan alokasi volume yang telah ditetapkan dalam Surat Keputusan Kepala BPH Migas dengan memperhatikan Penetapan Kuota Volume JBT per Kabupaten/Kota pada setiap tahunnya. Merujuk Pasal 5 Ayat (2) Peraturan BPH Migas Nomor 4 Tahun 2012 tentang Alokasi Volume Bahan Bakar Minyak Jenis Tertentu untuk Masing-masing Konsumen Pengguna, Badan Usaha dapat melakukan pergeseran alokasi volume Konsumen Pengguna setelah berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah dan mendapat persetujuan Badan Pengatur.

Penugasan kuota volume per Titik Serah kepada Badan Usaha penerima penugasan selama jangka waktu penugasan dengan mempertimbangkan: (a) Kuota nasional, (b) Permohonan Badan Usaha, dan (c) Jumlah titik serah. Sedangkan untuk tahun berikutnya penugasan kuota per titik serah dilakukan dengan mempertimbangkan realisasi penyaluran tahun sebelumnya (Pasal 17 Peraturan BPH Migas Nomor 1 Tahun 2022).

2.4.2. Penyediaan JBT Solar

Sebagaimana Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014, penyediaan dan pendistribusian JBT dilaksanakan oleh Badan Usaha melalui penugasan oleh Badan Pengatur, penugasan tersebut dapat dilakukan melalui penunjukan langsung dan/atau melalui seleksi. Tata cara penugasan ditetapkan dengan Peraturan BPH Migas sedangkan penugasan dengan penunjukan langsung wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a) perlindungan aset kilang dalam negeri termasuk pengembangannya dalam jangka panjang;
- b) jaminan ketersediaan Jenis BBM Tertentu dalam negeri;

- c) untuk mengatasi kondisi kelangkaan Bahan Bakar Minyak;
- d) kondisi daerah terpencil dan daerah yang mekanisme pasarnya belum berjalan; atau
- e) apabila hanya terdapat 1 (satu) Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga Umum (*Wholesale*) Bahan Bakar Minyak untuk melaksanakan penyediaan dan pendistribusian Jenis BBM tertentu dalam satu Wilayah Distribusi Niaga.

Penugasan penyediaan dan pendistribusian Jenis BBM Tertentu diberikan kepada Badan Usaha yang telah memiliki izin Usaha Niaga Umum, fasilitas penyimpanan dan fasilitas distribusi. Menurut Pasal 4 Ayat (3), (4), dan Pasal 7 Peraturan BPH Migas Nomor 1 tahun 2022, Penugasan kepada Badan Usaha diberikan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dan diberikan penugasan kuota volume per Titik Serah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun melalui Surat Keputusan Kepala Badan Pengatur yang paling sedikit memuat:

- a. jenis, standar dan mutu (spesifikasi) tertentu JBT atau JBKP yang ditugaskan;
- b. rincian kuota volume penugasan pada setiap Titik Serah;
- c. wilayah pelaksanaan penugasan; dan
- d. kewajiban penyampaian laporan realisasi dan implementasi digitalisasi *nozzle*.

Pada periode tahun 2018 sampai dengan tahun 2022, Badan Usaha yang diberikan penugasan oleh BPH Migas selaku Badan Pengatur adalah PT Pertamina sesuai dengan Keputusan Kepala BPH Migas Nomor 38/P3JBT/BPH MIGAS/KOM/2017 tanggal 19 Desember 2017 tentang Penugasan Badan Usaha untuk Melaksanakan Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Tahun 2018 sampai dengan Tahun 2022 dan PT AKR Corporindo Tbk. sesuai dengan Keputusan Kepala BPH Migas Nomor 32/P3JBT/BPH MIGAS/KOM/2017 tanggal 27 November 2017 tentang Penugasan Badan Usaha untuk Melaksanakan Penyediaan dan Pendistribusian jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Tahun 2018 sampai dengan Tahun 2022.

Dalam memenuhi penyediaan JBT Solar, Pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Badan Usaha dapat melakukan impor apabila produksi kilang minyak dalam negeri belum mencukupi kebutuhan nasional, pelaksanaan impor tersebut dilakukan setelah mendapatkan rekomendasi dari Menteri ESDM dan izin dari Menteri Perdagangan.

2.4.3. Proses Penyaluran JBT Solar

Sebagaimana definisi pada Pasal 1 Angka 1 Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 bahwa “ Jenis Bahan Bakar Tertentu 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.**” Selanjutnya pada Pasal 21 Ayat (2) disebutkan bahwa “Harga jual eceran Jenis BBM tertentu hanya berlaku untuk **konsumen pengguna pada titik serah** sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Presiden ini.”

Oleh karena itu, sehubungan dengan adanya subsidi yang harus diperhitungkan, maka Badan Usaha penerima penugasan harus memperhatikan kriteria konsumen pengguna yang berhak menggunakan JBT Minyak Solar serta syarat pembeliannya agar penyaluran dapat tepat sasaran.

Rincian konsumen yang berhak mendapatkan penyaluran JBT Minyak Solar pada titik serah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 beserta pihak yang berwenang menerbitkan surat rekomendasi untuk melakukan pembelian JBT Minyak Solar ditampilkan dalam Tabel 2.4.3.1 berikut ini:

Tabel 2.4.3.1 Konsumen Pengguna JBT Solar berdasarkan Lampiran Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014

Konsumen Pengguna	Titik Serah	Pemberi Surat Rekomendasi
Usaha Mikro		
Mesin-mesin perkakas yang motor penggeraknya menggunakan Minyak Solar untuk keperluan usahanya.	Penyalur	Kepala SKPD Kab/Kota yang membidangi usaha mikro
Usaha Perikanan		
1) Nelayan yang menggunakan kapal ikan Indonesia dengan ukuran maksimum 30 GT yang terdaftar di Kementerian Kelautan dan Perikanan, SKPD Prov/Kab/Kota yang membidangi perikanan.	Penyalur	Pelabuhan Perikanan atau Kepala SKPD Prov/Kab/Kota yang membidangi usaha perikanan sesuai dengan kewenangannya.

Konsumen Pengguna		Titik Serah	Pemberi Surat Rekomendasi
2)	Pembudi Daya Ikan Skala Kecil (Kincir)	Penyalur	SKPD Kab/Kota yang membidangi perikanan.
Usaha Pertanian			
	Petani/Kelompok tani/usaha pelayanan jasa alat mesin pertanian yang melakukan usaha tani tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dengan luas maks 2 Ha, dan peternakan dengan menggunakan mesin pertanian.	Penyalur	Lurah/Kepala Desa/Kepala SKPD yang membidangi usaha pertanian.
Transportasi			
1)	Kendaraan bermotor perseorangan di jalan untuk angkutan orang atau barang dengan tanda nomor kendaraan berwarna dasar hitam dengan tulisan putih.	Penyalur	
2)	Kendaraan bermotor umum di jalan untuk angkutan orang atau barang dengan tanda nomor kendaraan berwarna dasar kuning dengan tulisan hitam, kecuali mobil barang untuk pengangkutan hasil kegiatan perkebunan dan pertambangan dengan jumlah roda lebih dari 6 (enam) buah	Penyalur	
3)	Semua jenis kendaraan untuk pelayanan umum antara lain mobil ambulance, mobil jenazah, mobil pemadam kebakaran dan mobil pengangkut sampah.	Penyalur	
4)	Transportasi air yang menggunakan motor tempel dan diusahakan oleh Warga Negara Indonesia atau Badan Hukum Indonesia yang digunakan untuk angkutan umum/perseorangan.	Penyalur	Lurah/Kepala Desa/Kepala SKPD Kab/Kota yang membidangi transportasi
5)	Sarana transportasi laut berupa kapal berbendera Indonesia dengan trayek dalam negeri berupa angkutan umum penumpang berdasarkan kuota yang ditetapkan oleh Badan Pengatur.	Penyalur	
6)	Sarana transportasi angkutan umum berupa kapal berbendera Indonesia untuk angkutan sungai, danau dan penyeberangan berdasarkan kuota yang ditetapkan oleh Badan Pengatur.	Penyalur/ Terminal BBM/ Depot	
7)	Sarana transportasi angkutan umum berupa kapal pelayaran rakyat/ perintis berdasarkan kuota yang ditetapkan oleh Badan Pengatur.	Penyalur/ Terminal BBM/ Depot	
8)	Sarana transportasi darat berupa kereta api umum penumpang dan barang berdasarkan kuota yang ditetapkan oleh Badan Pengatur.	Terminal BBM/ Depot	
Pelayanan Umum			

Konsumen Pengguna		Titik Serah	Pemberi Surat Rekomendasi
1)	Krematorium dan tempat ibadah untuk proses pembakaran dan/atau penerangan.	Penyalur/ Terminal BBM/ Depot	Kepala SKPD Kab/kota sesuai bidang masing-masing.
2)	Panti asuhan dan panti jompo untuk penerangan.	Penyalur/ Terminal BBM/ Depot	
3)	RS tipe C dan tipe D, dan puskesmas untuk penerangan.	Penyalur/ Terminal BBM/ Depot	

Berdasarkan tabel tersebut, titik serah yang menjadi acuan dalam penyaluran JBT Solar adalah Penyalur yang melakukan transaksi penyaluran langsung kepada Konsumen Pengguna.

Sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 di atas, Pasal 6 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130 Tahun 2015 j.o Peraturan Menteri Keuangan Nomor 157 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyediaan Anggaran, Perhitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu juga menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan pembayaran, subsidi Jenis BBM Tertentu dihitung berdasarkan perkalian besaran subsidi Jenis BBM Tertentu per liter dengan volume Jenis BBM Tertentu yang diserahkan kepada Konsumen Pengguna Jenis BBM Tertentu pada titik serah yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya kedua regulasi tersebut menyatakan bahwa volume jenis JBT yang diserahkan kepada Konsumen Pengguna JBT pada titik serah yang ditetapkan sesuai lampiran Perpres 191/2014 merupakan dasar dari perhitungan subsidi yang akan dibayarkan kepada badan usaha penyalur.

Saat ini BPH Migas melakukan verifikasi volume khususnya terhadap penyaluran JBT Minyak Solar yang disalurkan oleh PT Pertamina Patra Niaga dengan memperhitungkan BBM stok awal pada lembaga penyalur, penyaluran BBM dari depot/terminal ke lembaga penyalur dan BBM stok akhir pada lembaga penyalur. Demikian juga Kementerian Keuangan dalam perhitungan dan pembayaran subsidi BBM Minyak Solar menggunakan volume BBM hasil verifikasi BPH Migas tersebut.

2.4.4. Pengawasan Penyaluran JBT Solar

BPH Migas sebagai Badan Pengatur menurut Pasal 21 Ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 memiliki fungsi melakukan pengaturan, pengawasan, dan verifikasi terhadap kelancaran dan ketepatan pelaksanaan pendistribusian bahan bakar minyak.

Sesuai Pasal 26 Peraturan BPH Migas Nomor 1 Tahun 2022, BPH Migas melakukan pengawasan terhadap Badan Usaha penerima penugasan yang melakukan penyediaan dan pendistribusian Jenis BBM Tertentu melalui **verifikasi volume dan/atau lapangan**.

Verifikasi volume dilakukan BPH Migas kepada Badan Usaha berdasarkan laporan bulanan yang berisi volume penerimaan dan realisasi volume penyaluran, selanjutnya hasil verifikasi tersebut ditetapkan dalam Sidang Komite. Secara lengkap alur verifikasi yang dilaksanakan oleh BPH Migas saat ini disajikan dalam gambar berikut ini:



1. Input data merupakan sumber data yang digunakan sebagai dasar awal perhitungan volume JBT. Sumber data berasal dari: pengajuan secara resmi data oleh Badan Usaha P3JBT, hasil pengawasan lapangan, hasil keterangan ahli, dan data dukung lainnya.
2. Proses Analisa data dilakukan dengan 2 metode, yaitu Analisa secara sistem melalui SILVIA dan secara manual menggunakan aplikasi Ms. Excel. Hasil proses Analisa data selanjutnya dituangkan ke dalam draft notulen. Dalam tahap ini, draft notulen yang telah disetujui oleh Sub Koordinator selanjutnya disampaikan kepada BU P3JBT agar dipersiapkan data dukung untuk proses klarifikasi.
3. Tahap klarifikasi dengan BU P3JBT dilakukan untuk mendengarkan keterangan terkait temuan yang membutuhkan klarifikasi, baik berhubungan secara langsung dengan volume subsidi maupun dengan bersifat kebijakan. Seluruh rekaman klarifikasi akan tertuang dalam Notulen dan Berita Acara Verifikasi.

4. Hasil klarifikasi dari Badan Usaha selanjutnya menjadi dasar dalam Rapat dan Sidang Komite untuk menentukan volume penyaluran BBM yang dihitung sebagai JBT.
5. Dalam Rapat Komite membahas temuan maupun permasalahan yang membutuhkan intervensi kebijakan dengan memperhatikan kebutuhan konsumen pengguna JBT.
6. Hasil sidang komite selanjutnya disampaikan kepada Kementerian Keuangan dalam hal ini melalui Direktorat PNBPN, SDA dan KND untuk selanjutnya akan dibahas terkait nominal pembayaran subsidi tiap bulannya. Penyampaian hasil ini dilakukan setiap bulan sebelum tanggal 18 sesuai ketentuan dalam PMK Nomor 130/PMK.02/2015.

Verifikasi tersebut dilaksanakan setiap bulan dan hasilnya akan dilakukan finalisasi setiap Triwulan, dimana verifikasi Triwulan akan dibahas juga permasalahan yang belum terselesaikan pada verifikasi bulanan. Selain verifikasi, dilakukan juga uji petik lapangan pada objek pengawasan pendistribusian JBT tidak terbatas pada penyalur.

Merujuk Pasal 29 Peraturan BPH Migas Nomor 1 Tahun 2022, Badan Usaha penerima penugasan yang melanggar ketentuan yang berlaku dikenai sanksi administratif oleh Badan Pengatur berupa: teguran tertulis, penghentian sementara penugasan kuota volume per Titik Serah, dan pencabutan penugasan badan usaha.

Selain sanksi administratif, dengan mempertimbangkan bobot pelanggaran yang terjadi, Badan Pengatur dapat memberikan sanksi lain berupa:

- a. memerintahkan Badan Usaha penerima penugasan untuk: (1) melaksanakan pembinaan Titik Serah yang menjadi tanggung jawabnya; (2) mengurangi penyaluran volume di Titik Serah; atau (3) menghentikan penyaluran kuota volume di Titik Serah.
- b. mengeluarkan Titik Serah dari SK Kepala Badan Pengatur mengenai penugasan kuota volume per Titik Serah.

Selain kegiatan verifikasi sebagaimana penjelasan di atas, dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan, BPH Migas telah melaksanakan beberapa kegiatan lapangan diantaranya yaitu:

1. Pengawasan lapangan secara rutin oleh Tim BPH Migas;
2. Kerja sama pengawasan dengan Aparat Penegak Hukum (APH);

3. Pengawasan terpadu bersama Itjen Kementerian ESDM dan Ditjen Migas dalam tim gugus tugas pengawasan penyediaan dan pendistribusian BBM Kementerian ESDM; dan
4. Pengawasan bersama dengan Pemda.

Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 juga menyebutkan bahwa dalam melakukan pengawasan Jenis BBM Tertentu dan Jenis BBM Khusus Penugasan, Badan Pengatur dapat bekerja sama dengan instansi terkait dan/atau pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Sehubungan dengan hal tersebut, pada tahun 2022 BPH Migas telah melaksanakan Perjanjian Kerja Sama (PKS) dengan Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Kementerian Dalam Negeri tentang Pembinaan dan Pengawasan dalam Pengendalian Konsumen Penggunaan Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus Penugasan di Daerah Provinsi dan Kab/Kota.

Ruang lingkup PKS tersebut meliputi: fasilitasi penyediaan data dan informasi konsumen pengguna, memfasilitasi peran Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan instrumen Pengendalian Penyediaan dan Pendistribusian JBT dan JBKP, serta pembinaan dan pengawasan.

Adanya PKS tersebut diharapkan dapat meningkatkan peran Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pengawasan penyaluran JBT Minyak Solar di wilayahnya sesuai dengan sektor konsumen pengguna.

Peran penting Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan pengawasan penyaluran JBT Minyak Solar diantaranya adalah kewenangan menerbitkan Surat Rekomendasi sebagai syarat konsumen pengguna dapat melakukan pembelian JBT Minyak Solar (Lihat Tabel 2.4.3.1) dan melakukan verifikasi penyaluran dari Surat Rekomendasi yang diterbitkan.

BAB 3

ANALISIS PERMASALAHAN DAN REKOMENDASI

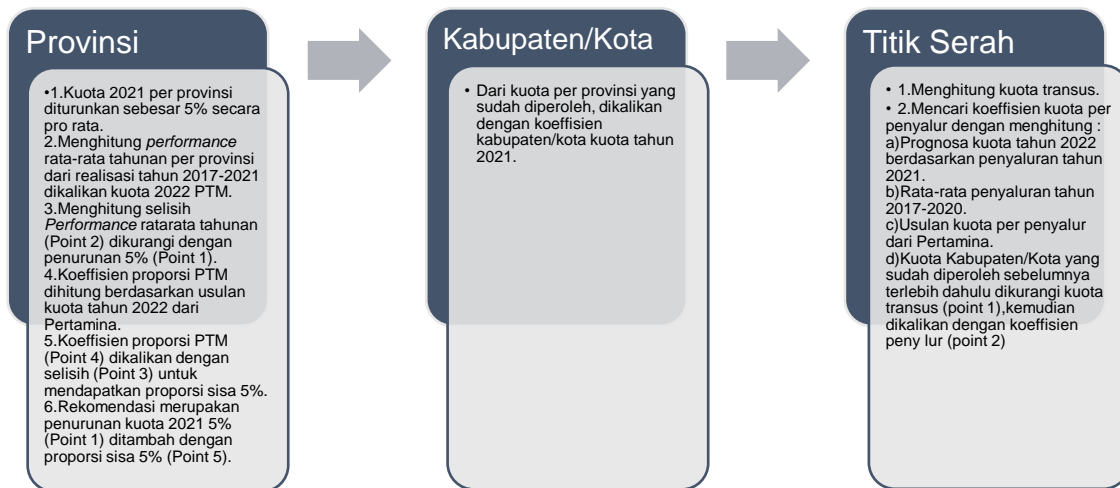
3.1. **Permasalahan dalam proses perencanaan.**

3.1.1. **Perencanaan kuota JBT Solar tidak berdasarkan perhitungan kebutuhan dan perkiraan konsumsi yang wajar dari konsumen pengguna.**

Salah satu semangat pelaksanaan kebijakan subsidi solar dalam Peraturan Presiden Nomor 191 tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran BBM dibandingkan regulasi sebelumnya adalah penataan skema subsidi & pemberian subsidi yang lebih tepat sasaran kepada konsumen pengguna tertentu serta guna meningkatkan efisiensi penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sehingga ketepatan penyaluran kepada konsumen, baik dari sisi ketepatan waktu, jumlah, maupun sasaran menjadi faktor penting untuk dapat mewujudkan subsidi yang efektif dan penggunaan APBN yang efisien.

Oleh sebab itu, mendefinisikan & meregistrasi siapa konsumen pengguna solar subsidi yang akan disasar oleh kebijakan ini dan berapa konsumsi yang wajar merupakan tahapan yang harus dilakukan dalam proses perencanaan untuk dapat menguji ketepatan kebijakan. Namun kondisi saat ini, belum terdapat basis data konsumen pengguna tiap segmen berdasarkan Perpres 191/2014 serta tingkat konsumsi yang wajar, sehingga pengujian ketepatan penyaluran maupun ketepatan perencanaan belum dapat dilakukan secara sistematis.

Kondisi ini disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, berdasarkan regulasi yang ada, baik definisi konsumen, maupun mandat meregistrasi konsumen maupun tingkat konsumsi per konsumen pengguna sasaran belum dicantumkan. Berdasarkan amanat Pasal 6 Perpres 191/2014, dalam proses perencanaan, BPH Migas memiliki tugas dan kewenangan melakukan pengusulan volume kebutuhan dan pengusulan kuota JBT Solar untuk tiap tahun anggaran. Meskipun tidak terdapat pengaturan spesifik mengenai parameter spesifik pertimbangan penentuan kuota yang harus diformulasikan oleh BPH Migas, pada internal BPH Migas sendiri, proses bisnis penetapan kuota JBT ditetapkan dalam Sidang Komite dan dalam proses bisnis internal sebagaimana Gambar 3.1.1.1.



Sumber: Paparan Direktorat BBM BPH Migas kepada Direktorat Monitoring KPK pada Diskusi terkait Kajian Risiko Korupsi Pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar, 7 November 2022.

Gambar 3.1.1.1. Proses Bisnis Penentuan Kuota JBT Solar pada BPH Migas

Berdasarkan diskusi yang dilakukan dan analisis data Kertas Kerja Kuota JBT Solar, parameter utama penentu kuota JBT Solar antara lain meliputi kinerja realisasi penyaluran JBT periode sebelumnya, prognosa realisasi, dan komposisi antara penjualan retail, transportasi khusus, dan SPBUN. Dalam perencanaan maupun proses bisnis *existing*, belum adanya pertimbangan volume kebutuhan berdasarkan perhitungan kebutuhan dan kewajaran tingkat konsumsi tiap segmen konsumen pengguna JBT Solar.

Dalam regulasi lain yang ditetapkan BPH Migas, yaitu Peraturan BPH Migas Nomor 4 Tahun 2012 mengenai Alokasi Volume BBM Jenis Tertentu untuk Masing – Masing Konsumen Pengguna BBM Jenis Tertentu, pada Pasal 4 telah mengatur mekanisme penetapan alokasi volume untuk tiap – tiap jenis konsumen sebagai berikut:

Tabel 3.1.1.1 Acuan Alokasi Volume berdasarkan Konsumen Pengguna menurut Peraturan BPH Migas Nomor 4 Tahun 2012

Pasal	Konsumen Pengguna	Acuan Alokasi Volume
Pasal 4 ayat (2)	Usaha Mikro	Jumlah usaha mikro di kabupaten/kota
Pasal 4 ayat (3)	Pelayanan Umum	Jumlah dan jenis pelayanan umum di kabupaten/kota
Pasal 4 ayat (4)	Usaha Perikanan	Jumlah dan waktu operasi kapal nelayan dan jumlah Pembudi Daya Ikan Skala Kecil (kincir) di kabupaten/kota

Pasal	Konsumen Pengguna	Acuan Alokasi Volume
Pasal 4 ayat (5)	Usaha Pertanian	Jumlah Petani/Kelompok Tani/Usaha Pelayanan Jasa Alat (UPJA) Mesin Pertanian yang melakukan usaha tani tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dengan luas maksimal 2 Ha dan peternakan dengan menggunakan mesin pertanian di kabupaten/kota.
Pasal 4 ayat (7)	Transportasi	Jumlah transportasi darat, laut, sungai, danau, dan penyeberangan di kabupaten/kota.

Merujuk pada Peraturan BPH Migas Nomor 4 Tahun 2012 tersebut, BPH Migas dalam menetapkan alokasi volume kuota wajib memiliki data acuan sebagaimana di atas untuk tiap segmen konsumen sebagai dasar perencanaan dan penetapan alokasi volume JBT Solar yang akan disalurkan oleh Badan Usaha. Namun pada implementasinya, basis data tersebut belum dimiliki maupun digunakan sebagai acuan dalam perencanaan alokasi volume JBT Solar. Membandingkan pada proses bisnis perencanaan kuota JBT Solar yang diterapkan oleh BPH Migas pada Gambar 3.1.1.1, perencanaan kuota kebutuhan hanya mempertimbangkan realisasi penyaluran sebelumnya dan prognosa berdasarkan perhitungan BPH Migas, tanpa adanya perhitungan kebutuhan berdasarkan jumlah dan konsumsi wajar konsumen pengguna.

Dalam Peraturan BPH Migas Nomor 4 Tahun 2012 maupun Perpres Nomor 191 Tahun 2014, kewenangan perencanaan kebutuhan dan kewajiban penggunaan data konsumen sebagai basis data alokasi volume diamanatkan pada BPH Migas. Namun tidak terdapat kejelasan kepada siapa amanat pendataan maupun penyediaan data acuan.

Ketiadaan basis data konsumen dan tingkat kewajaran konsumsi juga disebabkan pada mekanisme kendali dan verifikasi penyaluran JBT Solar yang belum dapat mengidentifikasi profil konsumen pengguna terutama di sektor transportasi darat (permasalahan alat kendali akan dibahas selanjutnya pada poin permasalahan 3.3.2).

Akibat ketiadaan basis data konsumen dan tingkat volume konsumsi yang wajar menyebabkan penetapan kuota per penyalur per konsumen pengguna sulit dilakukan secara tepat sesuai kebutuhan konsumen sasaran. Ketidaktepatan kuota per penyalur dari sisi *deficit supply*, membawa dampak tersendatnya roda ekonomi bagi konsumen target yang bergantung kepada solar subsidi sebagai bahan bakar,

misalnya nelayan kecil, dimana pengeluaran bahan bakar mencapai 60%-70% dari biaya operasional. Sedangkan di sisi lain *over supply*, ketersediaan JBT Solar yang berlebih di penyalur dapat menjadi insentif oleh oknum untuk melakukan penimbunan dan menjualnya kembali dengan mengambil keuntungan. Selain itu, tanpa adanya basis data konsumen terutama konsumen dengan penyaluran melalui Surat Rekomendasi, realisasi penyaluran solar subsidi tidak dapat dikontrol oleh Pemda dan rawan disalahgunakan oleh oknum, serta subsidi solar tidak dapat secara efisien mencapai konsumen tujuan.

Rekomendasi Perbaikan:

1. BPH Migas berkoordinasi dengan pemangku kepentingan terkait untuk membangun atau menghimpun basis data profil konsumen pengguna, sebagai contoh antara lain integrasi dengan data Samsat untuk transportasi darat, integrasi dengan data KUSUKA Kementerian KKP untuk data kapal nelayan di bawah 30 GT, koordinasi dengan Kementerian KUMKM untuk data usaha mikro, dan seterusnya.
2. BPH Migas dan Kementerian ESDM melakukan kajian kewajaran konsumsi untuk tiap segmen konsumen.
3. BPH Migas memformulasikan penentuan kuota berdasarkan hasil kajian kewajaran konsumsi untuk tiap segmen konsumen pengguna.

3.1.2. Penentuan kuota tiap penyalur belum mempertimbangkan koreksi hasil verifikasi.

Dalam mekanisme penugasan kepada badan usaha penyalur, BPH Migas melakukan penentuan kuota per titik serah penyalur berdasarkan histori realisasi penyaluran periode sebelumnya, prognosa dari Badan Usaha Penyalur, dan usulan Pemerintah Daerah (jika ada). Pada sisi lain, BPH Migas yang dimandatkan untuk melakukan pengawasan, juga melakukan verifikasi dan menghasilkan output berupa temuan atau koreksi pada tiap penyimpangan di titik serah penyalur, baik berupa penyimpangan administrative maupun penyimpangan yang bersifat tindakan pidana sesuai ketentuan Undang – Undang tentang Minyak dan Gas Bumi.

Namun dalam sistem pengusulan dan evaluasi kuota yang dilakukan oleh bagian perencanaan BPH Migas, belum mempertimbangkan koreksi dari

penyimpangan yang dihasilkan dari kegiatan pengawasan dan verifikasi dari bidang pengawasan.

Tabel 3.1.2.1 menyajikan SPBU dengan koreksi volume pada tahun 2022, dengan membandingkan kuota JBT Solar tahun 2022 berdasarkan Keputusan Kepala BPH Migas Nomor 91/P3JBT/BPH Migas/Kom/2022 dengan kuota JBT Solar tahun 2023 berdasarkan Keputusan Kepala BPH Migas Nomor 125/P3JBT/BPH Migas/Kom/2022. Berdasarkan 22 sampel SPBU yang disajikan, 14 SPBU dengan koreksi volume justru mengalami peningkatan kuota dari tahun 2022 ke tahun 2023, dengan persentase peningkatan kuota bervariasi, dari 2.5% hingga 93.7%.

Tabel 3.1.2.1 Perbandingan Kuota Penyalur Tahun 2022 dan 2023 pada SPBU dengan Koreksi Volume

Kabupaten/Kota	Titik Serah (SPBU/TBBM)	Volume koreksi 2022 (rounding, KL)	Kuota 2022 (KL)	Kuota 2023 (KL)	% Perubahan
Kab. Bogor	SPBU 34.16808	119.14	10,051	8,964	-10.8%
Kab. Sidoarjo	SPBU 54.61248	99.00	20,322	16,595	-18.3%
Kab. Gresik	SPBU 54.61129	98.09	2,939	2,214	-24.7%
Kab. Sleman	SPBU 44.55525	87.51	3,854	2,904	-24.6%
Kab. Sumbawa	SPBU 54.84301	73.64	7,776	7,973	2.5%
Kab. Sidoarjo	SPBU 54.61230	62.33	5,843	6,123	4.8%
Kab. Sumba Timur	SPBU 54.87103	46.63	3,651	4,798	31.4%
Kab. Luwu	SPBU 74.91988	43.85	3,334	4,366	31.0%
Kab. Sampang	SPBU 54.69201	42.31	2,870	3,323	15.8%
Kota Makassar	SPBU 74.90222	41.06	3,854	4,260	10.5%
Kab. Klaten	SPBU 44.57404	38.74	6,284	4,734	-24.7%
Kab. Luwu	SPBU 74.91902	35.66	1,899	3,679	93.7%
Kota Medan	SPBU 14.2011157	35.19	7,143	6,733	-5.7%
Kab. Subang	SPBU 34.41210	31.32	2,340	3,152	34.7%
Kota Serang	SPBU 34.42118	31.11	3,605	2,716	-24.7%
Kab. Tuban	SPBU 53.62328	27.72	5,787	5,863	1.3%
Kab. Sidoarjo	SPBU 54.61209	27.52	13,733	14,591	6.2%
Kota Administrasi Jakarta Utara	SPBU 34.14204	26.96	5,459	5,946	8.9%
Kab. Pati	SPBU 44.59103	25.29	3,357	4,234	26.1%
Kab. Sukabumi	SPBU 34.43306	25.06	1,990	2,653	33.3%
Kota Tangerang	SPBU 34.15101	24.56	7,685	7,178	-6.6%
Kab. Bogor	SPBU 34.16610	23.19	3,029	3,395	12.1%

Sumber: disarikan dari data koreksi volume BPH Migas (2022); Keputusan Kepala BPH Migas Nomor 91/P3JBT/BPH Migas/Kom/2022; serta Keputusan Kepala BPH Migas Nomor 125/P3JBT/BPH Migas/Kom/2022.

Tabel 3.1.2.2 menyajikan sampel SPBU dengan koreksi volume berulang antara jangka waktu 2020 hingga 2022. Berdasarkan sampel pada tabel tersebut, terdapat kasus SPBU dengan volume koreksi berulang yang signifikan, antara lain

SPBU 14.2011157, SPBU 34.45204, dan SPBU 54.68311. Secara keseluruhan, menurut data koreksi volume BPH Migas, pada tahun 2022 terdapat 2357 SPBU dengan koreksi volume. Dari 2357 SPBU, 10.56% di antaranya (249 SPBU) merupakan SPBU yang juga memiliki koreksi volume pada tahun 2021.

Tabel 3.1.2.2 Sampel SPBU dengan Koreksi Volume Berulang

Kabupaten/Kota	Kode SPBU	Koreksi Volume (KL)		
		2022	2021	2020
Kota Administrasi Jakarta Utara	SPBU 34.14106	27.781		7.817
Kab. Karanganyar	SPBU 44.57708	9.622	0.022	42.447
Kab. Bandung	SPBU 34.40223	15.988		6.101
Kab. Indramayu	SPBU 34.45204	16.302	17.521	
Kota Medan	SPBU 14.2011157	35.190	135.973	
Kab. Situbondo	SPBU 54.68311	18.517	17.132	
Kab. Cianjur	SPBU 34.43223	3.212	10.298	
Kab. Kutai Kertanegara	SPBU 64.75205	11.009	9.602	
Kab. Karawang	SPBU 34.41326	2.204	5.135	
Kab. Purwakarta	SPBU 34.41112	1.275	1.733	
Kab. Kudus	SPBU 44.59308	1.397	3.126	

Sumber: disarikan dari data koreksi volume BPH Migas (2022)

Data di atas menunjukkan bahwa, tidak adanya integrasi dan koordinasi dari kedua fungsi BPH Migas menimbulkan potensi unit penyalur yang melakukan penyimpangan, akan tetap diberikan kuota dengan kondisi normal. Hal ini menimbulkan insentif untuk melakukan pengulangan penyimpangan disebabkan tidak adanya efek jera, sekaligus menjadi disinsentif bagi unit penyalur lain untuk tetap melaksanakan penyaluran JBT Solar sesuai kepatuhan pada regulasi yang berlaku.

Rekomendasi Perbaikan:

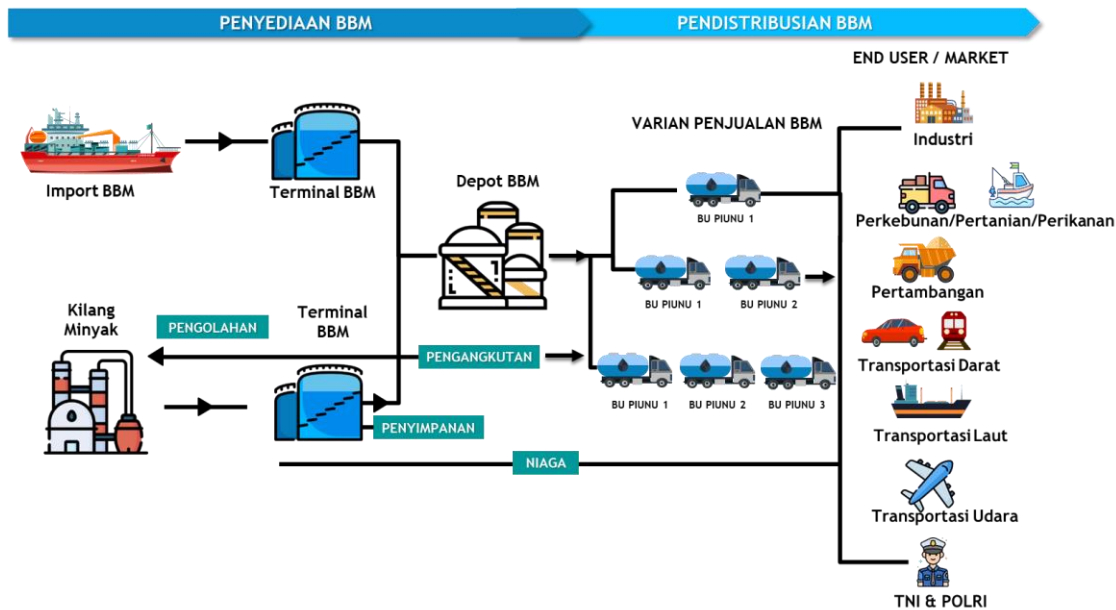
BPH Migas memasukkan parameter kinerja kepatuhan dan koreksi volume periode sebelumnya sebagai pertimbangan parameter basis penentuan kuota tiap penyalur.

3.2. Permasalahan dalam proses penyediaan.

3.2.1. Tidak adanya *material balance* minyak solar terintegrasi antara Ditjen Migas dan BPH Migas, menyebabkan evaluasi pengajuan kuota impor tidak akurat.

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, kegiatan importasi tergolong kegiatan Niaga, yaitu kegiatan pembelian, penjualan ekspor, impor Minyak Bumi dan/atau hasil olahannya, termasuk Niaga Gas Bumi melalui pipa. Sedangkan kegiatan Niaga termasuk dalam dalam Kegiatan Usaha

Hilir berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.



Gambar 3.2.1.1 Kegiatan Usaha Hilir Migas (BPH Migas, 2022)

Berdasarkan Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Hilir pada Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi sebagaimana diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009, pada Pasal 2 menyatakan bahwa Kegiatan Usaha Hilir dilaksanakan oleh Badan Usaha yang telah memiliki Izin Usaha yang dikeluarkan oleh Menteri dan diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan. Sedangkan Pasal 3 menyatakan kewenangan BPH Migas dalam kegiatan usaha hilir migas yang berbunyi Pemerintah melakukan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan atas penyelenggaraan Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.

Secara khusus terkait kegiatan importasi, Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran BBM dan perubahannya hingga Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2021 pada:

- Pasal 12 ayat (1)

“Badan Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dapat melakukan impor Jenis BBM Tertentu apabila produksi kilang minyak dalam negeri belum mencukupi kebutuhan nasional Jenis BBM Tertentu”

- Pasal 12 ayat (1)

“Pelaksanaan impor Jenis BBM Tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan Badan Usaha setelah mendapatkan rekomendasi Menteri dan izin Menteri Perdagangan”.

Berdasarkan kewenangan dalam PP 36/2004 dan Perpres 191/2014 dan perubahannya, dalam proses importasi, Menteri ESDM akan menerbitkan rekomendasi impor minyak solar, dan laporan importasi solar wajib disampaikan kepada Menteri ESDM dan diberikan tembusan kepada BPH Migas.

Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi dalam Standar Operasi Nomor 7.SOP/MG.05/DJM/2021 tanggal 3 Mei 2021 tentang Petunjuk Teknis (SOP) Pengusulan Penetapan Badan Usaha BBM Beserta Kebutuhan (*Demand*) BBM untuk Pelaksanaan Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati Jenis Biodiesel dalam Kerangka Pembiayaan oleh Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit, dalam melakukan evaluasi terhadap kebutuhan Badan Usaha Niaga yang mengajukan rekomendasi impor solar meliputi:

- i. Evaluasi data administrative, diantaranya untuk dokumen SK Izin Usaha masih berlaku sampai akhir tahun berikutnya
- ii. Evaluasi data teknis yang meliputi evaluasi dokumen – dokumen standar pengajuan, standar dan mutu (spesifikasi) barang yang diajukan, metadata table isian impor, neraca, rencana konsumen, serta fasilitas penyimpanan dan pencampuran FAME di Pelabuhan bongkar dan/atau titik serah/titik pencampuran BBN
- iii. Evaluasi Neraca Minyak Solar yang diajukan berdasarkan:
 - Rencana impor dan penjualan minyak solar pada periode tahun berjalan dan periode 1 tahun berikutnya (dan data per titik serah apabila diperlukan), minimum shipment per titik serah
 - Realisasi impor dan penjualan minyak solar tahun sebelumnya dan tahun berjalan
- iv. Fasilitas penyimpanan dan pencampuran FAME di Pelabuhan bongkar dan/atau titik serah/titik pencampuran BBN
 - Ketentuan pelabuhan muat dalam rangka permohonan rekomendasi impor yaitu seluruh pelabuhan/negara sesuai kebijakan perdagangan luar negeri Indonesia.

- Ketentuan pelabuhan bongkar dalam rangka permohonan rekomendasi impor yaitu:
 - a) Fasilitas penyimpanan dan pencampuran pada lokasi pelabuhan bongkar sebagaimana tercantum dalam izin Usaha Niaga Migas, dan/atau
 - b) Dalam hal fasilitas penyimpanan dan pencampuran dimiliki/dikuasai oleh konsumen, disertai dengan bukti kepemilikan/penguasaan fasilitas konsumen sebagai fasilitas pencampuran. Agar dilengkapi dengan surat pernyataan yang memuat bahwa yang melakukan pencampuran dan bertanggungjawab atas pencampuran adalah BU BBM.
- v. Rencana kontrak konsumen
- vi. Dalam hal terjadi perbedaan dengan ketentuan tentang neraca komoditas, maka akan dilakukan penyesuaian mengikuti ketentuan tersebut.

Sedangkan berdasarkan SOP Nomor 9/SOP/MG/05/DJM/2021 tanggal 24 Mei 2021 tentang SOP Evaluasi dan Verifikasi Permohonan Rekomendasi Impor/Ekspor Niaga Minyak dan Gas Bumi, evaluasi dan verifikasi volume rekomendasi impor dilakukan dengan mempertimbangkan:

- i. Dalam hal diperlukan, Ditjen Migas dapat meminta rekomendasi kepada Unit Pengelola Teknis Data Kementerian ESDM terkait *Balance (supply demand)* Energi Nasional dan khususnya data proyeksi demand tahun berikutnya.
- ii. *Balance (supply demand)* Nasional yang dihitung berdasarkan:
 - Evaluasi data perkiraan produksi domestic berdasarkan data Badan Usaha Pengolahan yang memproduksi komoditas yang memiliki spesifikasi yang sama.
 - Tren realisasi impor ditambah dengan perkiraan pertumbuhan;
 - Realisasi penjualan tahun sebelumnya ditambah dengan perkiraan pertumbuhan;
 - Data perkiraan demand tahun berikutnya;
 - Kebijakan energi nasional
- iii. *Balance (supply demand)* Badan Usaha yang dihitung dari realisasi penjualan, realisasi impor, realisasi pasokan domestic dan stok yang disampaikan Badan Usaha sebagai persyaratan permohonan

iv. *dst*

Berdasarkan kedua standar operasi tersebut, maka Menteri ESDM dalam menentukan rekomendasi impor dan melakukan evaluasi terhadap kuota impor yang diajukan oleh Badan Usaha, perlu mempertimbangkan realisasi penjualan, yang saat ini dilakukan pengawasan dan verifikasi oleh BPH Migas berdasarkan UU Nomor 22/2001. Berdasarkan UU Nomor 22/2001, BPH Migas memiliki fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian BBM dan pengangkutan gas bumi melalui pipa (Pasal 46 ayat (1)) dan Melakukan pengaturan agar ketersediaan dan distribusi Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi yang ditetapkan Pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah NKRI serta meningkatkan pemanfaatan gas bumi di dalam negeri (Pasal 46 ayat (2)).

Namun pada implementasi yang dilakukan, terdapat beberapa masalah yang ditemukan. Pertama, tidak terdapat integrasi data antara data penjualan yang diverifikasi oleh BPH Migas dan data penjualan yang saat ini digunakan sebagai dasar evaluasi impor oleh Ditjen Migas. Data yang digunakan oleh Ditjen Migas sebagai dasar evaluasi merupakan data pelaporan dari Badan Usaha dengan status *unaudited*. Sedangkan Badan Usaha, juga wajib melakukan pelaporan realisasi penjualan minyak solar, baik PSO maupun non PSO kepada BPH Migas, dan data penjualan tersebut dilakukan verifikasi dan audit tiap tahun sebagai dasar pembayaran subsidi dan kompensasi (penjualan solar PSO), serta sebagai dasar pemungutan iuran (penjualan solar Non PSO).

Tidak adanya integrasi data penjualan dari kedua pemangku kepentingan tersebut menyebabkan terdapat perbedaan data penjualan yang menjadi acuan. Berdasarkan perhitungan *material balance* minyak solar nasional yang disajikan pada Tabel 5, pada tahun 2020 dan tahun 2021 terdapat selisih penjualan minyak solar yang tercatat oleh BPH Migas dengan pasokan solar berdasarkan data Ditjen Migas. Jika membandingkan total *supply* berdasarkan data Ditjen Migas (memperhitungkan supply FAME, produksi kilang dalam negeri, impor solar, dan stok akhir tahun sebelumnya) dengan data penjualan BPH Migas, pada tahun 2020 terdapat *deficit supply* minyak solar sebesar 1 juta KL pada 2020 (Tabel 5 dengan huruf berwarna merah). Anomali dari data tersebut menunjukkan penjualan minyak solar yang melebihi *supply* nasional sehingga tidak dapat dijelaskan dari mana sumber pasokan minyak solar sebesar 1 juta KL pada 2020-2021.

Tabel 3.2.1.1 Perhitungan *Material Balance* Minyak Solar Nasional

Keterangan	Volume 2020 (KL)	Volume 2021 (KL)
(BPH Migas) Penjualan JBU (Solar Non Subsidi)	19,419,601	17,731,395
(BPH Migas) Penjualan JBT (Solar Subsidi)	13,877,849	15,043,316
Total Penjualan Solar	33,297,450	32,774,710
(BPDPKS) Realisasi Pasokan FAME	7,906,807	9,412,718
(Ditjen Migas) Produksi Solar Kilang DN	19,495,741	19,618,855
(Ditjen Migas) Impor Solar	3,191,309	2,908,505
(Ditjen Migas) Stok Akhir Solar T-1	1,611,210	2,454,038
Total Pasokan Solar	32,205,067	34,394,116
Total Pasokan - Total Penjualan	-1,092,383.05	1,619,405.51

Sumber : diolah dari data Ditjen Migas (2022) dan BPH Migas (2022)

Kondisi ini diduga juga terjadi pada tahun 2022, didukung dengan hasil verifikasi lapangan BPH Migas bersama dengan tim kajian pada Maret 2023 di Kabupaten Deli Serdang di SPBU daerah Medan Belawan (SPBU 14.202.11XX), ditemukan modus truk tangki solar industri melakukan pembelian JBT Solar yang diisikan ke tanki BBM solar industri, dengan perkiraan volume JBT Solar yang diisi ke tanki adalah 8000L per hari.



Gambar 3.2.1.1 Modus Penyalahgunaan JBT Solar oleh BU Niaga

Di sisi lain, dalam pengelolaan kebijakan importasi dan penyediaan minyak, menurut diskusi BPH Migas dengan tim pengkaji, BPH Migas tidak memperoleh akses maupun tembusan laporan realisasi impor dan realisasi produksi dari izin pengolahan yang diterbitkan dan dilaporkan Badan Usaha kepada Direktorat Jenderal Migas.

Kondisi ini tidak sesuai dengan PP 36/2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas Pasal 22 dan Pasal 45.

- Pasal 22

“Badan Usaha pemegang Izin Usaha Pengolahan wajib menyampaikan laporan kepada Menteri dan Badan Pengatur mengenai jadwal rencana tahunan, realisasi pelaksanaan bulanan, dan penghentian operasi guna perawatan fasilitas dan sarana Pengolahan dalam rangka menjaga ketersediaan Bahan Bakar Minyak.”

- Pasal 45

“Badan Usaha pemegang Izin Usaha Niaga wajib menyampaikan laporan kepada Menteri mengenai pelaksanaan kegiatan usaha Niaga setiap bulan sekali atau sewaktu-waktu apabila diperlukan dengan tembusan kepada Badan Pengatur.”

Berdasarkan regulasi pada PP 36/2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas, pembagian kewenangan dalam kegiatan usaha hilir migas adalah proses perizinan dilakukan oleh Kementerian ESDM, sedangkan pengawasan, pembinaan, dan pengaturan dilakukan oleh BPH Migas. Sehingga sebagai amanat Perpres 191/2014 yang bertujuan menjamin ketersediaan dan distribusi jenis Bahan Bakar Minyak tertentu diselenggarakan kegiatan usaha Niaga melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan yang dalam pelaksanaannya dilakukan secara bertahap (Pasal 66), Kementerian ESDM selaku penerbit rekomendasi impor solar sebagai salah satu sumber pasokan minyak solar dalam negeri, selayaknya berkoordinasi dan melakukan sinergi dengan BPH Migas sebagai badan pengatur dan pengawas hilir migas, terkait integrasi *material balance* untuk dapat memastikan pasokan dapat memenuhi kebutuhan solar dalam negeri dan memastikan sistem pengendalian impor dapat berjalan untuk memastikan persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan.

Akibat dari tidak adanya *material balance* minyak solar terintegrasi antara Ditjen Migas dan BPH Migas, menyebabkan:

- a. Perbedaan data penjualan Badan Usaha, baik sebagai acuan evaluasi impor maupun verifikasi penyaluran JBT dan JBU Minyak Solar.

Ketiadaan *material balance* yang terintegrasi antara Kementerian ESDM sebagai penerbit rekomendasi impor dan BPH Migas sebagai badan yang menjalankan fungsi pengaturan dan pengawasan ketersediaan BBM sebagai acuan dalam melakukan evaluasi impor, berpotensi menyebabkan adanya kekurangan pasokan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Dalam kasus tahun 2020 dan 2021 dimana pencatatan penjualan minyak solar oleh Ditjen Migas lebih rendah dari penjualan yang terverifikasi oleh BPH Migas, berpotensi menekan kuota impor solar yang sebenarnya mungkin dibutuhkan oleh Badan Usaha untuk memenuhi kebutuhan konsumen dan masyarakat.

- b. Evaluasi pengajuan kuota impor tidak akurat dan potensi tidak terpenuhinya kebutuhan solar dalam negeri.

Ketiadaan *material balance* yang terintegrasi antara Kementerian ESDM sebagai penerbit rekomendasi impor dan BPH Migas sebagai badan yang menjalankan fungsi pengaturan dan pengawasan ketersediaan BBM sebagai acuan dalam melakukan evaluasi impor, berpotensi menyebabkan adanya kekurangan pasokan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Dalam kasus tahun 2020 dan 2021 dimana pencatatan penjualan minyak solar oleh Ditjen Migas lebih rendah dari penjualan yang terverifikasi oleh BPH Migas, berpotensi menekan kuota impor solar yang sebenarnya mungkin dibutuhkan oleh Badan Usaha untuk memenuhi kebutuhan konsumen dan masyarakat.

Dalam kondisi konsumsi BBM yang terus meningkat, namun dengan pembatasan yang tidak akurat dalam impor solar, berpotensi menyebabkan kelangkaan pasokan minyak solar di pasar.

- c. Insentif untuk impor solar ilegal

Jika kondisi pembatasan kuota impor solar yang tidak akurat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sementara produksi dalam negeri tidak dapat memenuhi kebutuhan, maka akan menjadi insentif bagi Badan Usaha untuk melakukan impor ilegal dan konsumen terpaksa membeli solar ilegal untuk memenuhi kebutuhannya, yang pada akhirnya akan menimbulkan kerugian negara.

Kondisi ini juga searah dengan kasus indikasi importasi minyak solar secara ilegal dan penyaluran kepada kapal ditemukan oleh Bea Cukai Batam pada September 2022. Penangkapan sebuah kapal tanker di perairan Pulau Karimun Besar, Kepulauan Riau pada 25 September 2022, yang kedatangan mengangkut muatan minyak solar HSD dengan total 629,3 KL, hasil pemeriksaan menyatakan kapal

tanker tersebut membawa muatan enam ratus kilo liter minyak solar HSD berasal dari STS di perairan Malaysia dan tidak dilengkapi dokumen impor yang akan dibawa ke Tanjung Balai Karimun (Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, 2022). Nilai keseluruhan solar tersebut ditaksir mencapai Rp7.362.810.000,00 dengan kerugian negara mencapai Rp1.362.121.000,00 (Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, 2022).

Rekomendasi Perbaikan:

Direktorat Jenderal Migas dan BPH Migas mengembangkan sistem *material balance* minyak solar terintegrasi sebagai dasar pengambilan kebijakan penyediaan minyak solar untuk menjamin pasokan kebutuhan masyarakat.

3.2.2. Evaluasi manual Ditjen Migas atas penentuan kuota impor tiap badan usaha, rentan terhadap negosiasi antara badan usaha dan pemangku kepentingan.

Solar dan Bahan Bakar Minyak lainnya akan menjadi komoditas yang masuk ke dalam Neraca Komoditas. Jika melihat mekanisme penetapan Neraca Komoditas dengan tetap menjadikan rapat koordinasi menteri sebagai salah satu mekanisme, maka tidak jauh berbeda dengan mekanisme alur impor yang sebelumnya telah dilakukan. Dalam penetapan Neraca Komoditas, seharusnya memperhatikan realisasi di tahun sebelumnya, sehingga tidak terjadi kelebihan impor Solar. Perbedaan data penyaluran dan realisasi solar baik untuk konsumsi masyarakat maupun untuk industry menjadi ganjalan besar jika solar masuk ke dalam Neraca Komoditas.

Perbedaan data antara BPH Migas dan Ditjen Migas Kementerian ESDM menjadi hambatan dikarenakan realisasi impor dan penjualan tahun sebelumnya menjadi salah satu syarat untuk suatu komoditas dapat diusulkan ke dalam rencana kebutuhan. Jika data yang beredar antara BPH Migas dan Ditjen Migas tidak sama, maka kegiatan impor solar mungkin tidak dapat berlangsung atau kuota yang didapatkan akan dihasilkan dari kegiatan rapat koordinasi antar menteri yang ditetapkan dalam Perpres Neraca Komoditas. Data Impor Solar antara Badan Pusat Statistik dan Ditjen Migas juga berbeda, sehingga tidak ada data yang sama untuk diajukan secara valid dalam sistem SNANK, atau memasukkan data dan informasi yang dimiliki dan dikelola oleh Ditjen Migas Kementerian ESDM sebagai kementerian pembina sektor komoditas solar.

Dalam proses evaluasi kuota impor yang diajukan badan usaha niaga kepada Ditjen Migas, Ditjen Migas melakukan proses evaluasi berdasarkan SOP Nomor 9/SOP/MG/05/DJM/2021 tanggal 24 Mei 2021 tentang SOP Evaluasi dan Verifikasi Permohonan Rekomendasi Impor/Ekspor Niaga Minyak dan Gas Bumi. Secara teknis, parameter evaluasi yang ditentukan dalam SOP tersebut telah mengakomodasi pertimbangan kebutuhan dan kemampuan penjualan badan usaha. Namun celah dalam proses tersebut adalah tidak adanya sistem yang mendokumentasikan

No	KEGIATAN	PELAKSANA						Mutu Baku			Ket
		Badan Usaha	Aplikasi Perizinan Online ESDM	Dirjen Migas	Direktur DMO	Kasubdit DMON	Kasie DMON M/G atau Staf	Kelengkapan	Waktu	Output	
1	Badan Usaha/Pengguna Langsung mengajukan permohonan rekomendasi Impor/Ekspor Produk Migas kepada Menteri ESDM melalui Direktur Jenderal secara online melalui website https://perizinan.esdm.go.id/ atau sistem terintegrasi lainnya							Dokumen permohonan sesuai dengan persyaratan administrasi dan teknis	- hari	Permohonan pada sistem	
2	Kasubdit dapat mengerjakan sendiri atau menugaskan Kasie/Staf untuk: 1. mengevaluasi permohonan 2. drafting Rekomendasi dan/atau 3. Kunjungan Lapangan							Permohonan pada sistem	1 hari	penugasan	
3	Kasie/Staf melakukan : 1. evaluasi permohonan (termasuk presentasi) 2. drafting Rekomendasi dan/atau 3. Kunjungan Lapangan (+5)							Permohonan pada sistem	5 (+5) hari	1. Hasil Evaluasi 2. Draft Rekom 3. Laporan Kulap	



No	KEGIATAN	PELAKSANA						Mutu Baku			Ket
		Badan Usaha	Aplikasi Perizinan Online ESDM	Dirjen Migas	Direktur DMO	Kasubdit DMON	Kasie DMON M/G atau Staf	Kelengkapan	Waktu	Output	
4	Kasubdit mengevaluasi dan memverifikasi : 1. hasil evaluasi Kasie/Staf 2. draft Surat Rekomendasi 3. Hasil Kunjungan Lapangan							1. Hasil Evaluasi 2. Draft Rekom aplikasi perizinan 3. Laporan Kulap	1 hari	1. Hasil Evaluasi 2. Draft Rekom aplikasi perizinan	
5	Direktur mengevaluasi dan memverifikasi : 1. hasil evaluasi Kasie/Staf 2. draft Surat Rekomendasi 3. Hasil Kunjungan Lapangan							1. Hasil Evaluasi 2. Draft Rekom aplikasi perizinan 3. Laporan Kulap	1 hari	1. Hasil Evaluasi 2. Draft Rekom aplikasi perizinan	
6	Persetujuan rekomendasi dalam aplikasi perizinan dan konsep surat dalam aplikasi persyaratan disetujui/ditolak Dirjen Migas							1. Hasil Evaluasi 2. Draft Rekom	2 hari	Surat Rekomendasi atau penolakan	
									10 (+5) hari		

Gambar 3.2.2.1 Alur Proses Evaluasi dan Verifikasi Permohonan Rekomendasi Impor/Ekspor Niaga Migas

berbagai parameter dan formulasi dalam evaluasi kuota impor yang diajukan oleh badan usaha. Dalam standar teknis tersebut, proses pengajuan kuota dilakukan melalui pengajuan permohonan rekomendasi melalui website <https://perizinan.esdm.go.id/> atau sistem terintegrasi lainnya.

Namun berdasarkan diskusi dengan Direktorat Pembinaan Usaha Hilir Migas, Ditjen Migas Kementerian ESDM, evaluasi yang dilakukan oleh Pokja Tata Kelola

Komoditas dilakukan secara manual menggunakan aplikasi *Microsoft Excel* dan proses justifikasi dari kasie/staf, kasubdit, dan Direktur Pembinaan Usaha Hilir Migas. Berdasarkan data yang diperoleh selama proses kajian, proses penilaian dan evaluasi berdasarkan justifikasi dari masing – masing personel, tanpa ada system atau formulasi baku untuk mengevaluasi volume impor yang akan direkomendasikan kepada masing – masing badan usaha. Selain tidak adanya sistem atau formulasi baku untuk mengevaluasi volume impor pengajuan, tidak adanya basis data terintegrasi juga menyebabkan subjektivitas tinggi dalam proses evaluasi volume impor.

Sebagai contoh, BUBBM PT X (disamarkan) mengajukan permohonan rekomendasi impor minyak bakar MFO 3.5%S untuk bulan September – Desember 2022 melalui Surat Nomor 047/L-PET/2022 tanggal 30 September 2022 dengan volume permohonan 35.000 KL. BUBBM tersebut sebelumnya telah diberikan rekomendasi impor dengan volume 83.660 KL melalui surat Dirjen Migas Nomor 155/REKOM/DJM/2021 tanggal 24 Desember 2021.

Berdasarkan contoh evaluasi permohonan pengajuan impor solar pada Tabel 3.2.2.1, berdasarkan usulan 35 ribu KL yang diajukan, tim evaluator merekomendasikan sebesar 28 ribu KL dengan justifikasi pembulatan satuan kargo. Namun berdasarkan kalkulasi ulang yang dilakukan tim pengkaji, nilai tambahan volume impor yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan penjualan hanya 19 ribu KL, dengan memperhitungkan pembulatan kargo menjadi 21 ribu KL. Terdapat excess volume rekomendasi impor solar sebanyak \pm 7000 KL (jika memperhitungkan pembulatan).

Tabel 3.2.2.1 Rekalkulasi Evaluasi Permohonan Pengajuan Impor Minyak

Keterangan	Volume	
Volume diajukan BUBBM	35,000.00	KL
Rekomendasi diberikan	83,660.00	KL
Neraca 2021		
Realisasi penjualan	= 181,273.00	KL
Pasokan dalam negeri	= 117,782.00	KL
Realisasi impor	= 60,623.00	KL
Selisih penjualan dengan pasokan (sisa stok 2021)	= 2,868.00	KL

Keterangan		Volume	
Neraca 2022			
Realisasi penjualan s.d September	=	164,918.00	KL
Pasokan dalam negeri s.d September	=	87,186.50	
Realisasi impor			
s.d Juni	=	47,594.00	KL
s.d Agustus	=	61,293.00	KL
s.d September	=	68,015.08	KL
s.d 15 Oktober	=	84,631.08	KL
Sisa volume rekomendasi impor	=	2,029.00	KL
Total volume rekomendasi impor awal	=	86,660.08	KL
Perkiraan pasokan domestik (data BUBBM)	=	114,186.00	KL
Perhitungan dalam dokumen internal Ditjen Migas			
Prognosa Penjualan 365 hari 2022	=	164.918/(273*365)	KL
	=	220,494.76	KL
Perkiraan Pasokan Domestik (Data BUBBM)	=	114,186.00	KL
Kebutuhan impor s.d Des 2022	=	106,308.76	KL
Rekomendasi diberikan	=	83,660.00	KL
Kebutuhan tambahan impor	=	22,648.76	KL
Pembulatan kargo (@ 7.000 KL per kargo)	=	28,000.00	KL
Skenario 1 - Pasokan domestik data BUBBM			
Prognosa Penjualan 365 hari 2022	=	220,494.76	KL
Perkiraan Pasokan Domestik (Data BUBBM)	=	114,186.00	KL
Kebutuhan impor s.d Des 2022	=	106,308.76	KL
Realisasi impor 15 Oktober	=	84,631.08	KL
Sisa rekomendasi impor	=	2,029.00	KL
Kebutuhan tambahan impor	=	19,648.68	KL
Pembulatan kargo (@ 7.000 KL per kargo)	=	21,000.00	KL
Skenario 2 - Pasokan domestik prognosa pro rata harian			
Prognosa Penjualan 365 hari 2022	=	220,494.76	KL
Perkiraan Pasokan Domestik (Data BUBBM)	=	87,186.50/(273*365)	KL
	=	116,568.03	KL
Kebutuhan impor s.d Des 2022	=	103,926.73	KL
Realisasi impor 15 Oktober	=	84,631.08	KL
Sisa rekomendasi impor	=	2,029.00	KL
Kebutuhan tambahan impor	=	17,266.65	KL
Pembulatan kargo (@ 7.000 KL per kargo)	=	21,000.00	KL

Sumber: diolah

Akibat dari tidak adanya sistem dalam evaluasi kuota impor solar dan proses evaluasi manual yang saat ini dilakukan oleh Ditjen Migas, potensi adanya justifikasi personal dan negosiasi antara badan usaha dan penerbit rekomendasi. Hal ini

menyebabkan potensi transaksional antara penerbit rekomendasi dan badan usaha untuk menguntungkan pihak – pihak tertentu. Ditambah dengan tidak adanya data yang terintegrasi antara kebutuhan terverifikasi dari BPH Migas, mekanisme *check and balance* dalam penerbitan rekomendasi impor solar tidak terjadi.

Rekomendasi Perbaikan:

Direktorat Jenderal Migas mengembangkan sistem evaluasi permohonan rekomendasi ekspor/impor minyak solar yang didukung basis data yang kredibel dan formulasi evaluasi yang meminimalkan peran subjektivitas evaluator.

3.3. Permasalahan dalam proses penyaluran.

3.3.1. Pelaksanaan verifikasi penyaluran JBT Solar tidak optimal berpotensi kerugian negara akibat pemborosan pembayaran subsidi dan kompensasi JBT Solar.

Perpres 191/2014 sebagai turunan dari UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas, dalam substansi pasal – pasalnya mengatur penyaluran JBT Solar yang tepat sasaran salah satunya dengan memberikan penekanan terhadap ketepatan penyaluran pada konsumen pengguna yang berhak diberikan subsidi sesuai lampiran regulasi tersebut. Beberapa pasal – pasal yang memberikan penekanan tepat sasaran penyaluran kepada konsumen pengguna JBT:

- Pasal 1 angka 1

“Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu 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.**”

- Pasal 1 angka 5

“Sistem Pendistribusian Tertutup Jenis BBM Tertentu adalah metode **pendistribusian Jenis BBM Tertentu untuk pengguna tertentu** dan/atau volume tertentu dengan mekanisme penggunaan alat kendali.”

- Pasal 13 ayat (2)

“Sistem Pendistribusian Tertutup Jenis BBM Tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bertahap **meliputi konsumen pengguna,**

wilayah, harga jual eceran dan volume tertentu yang pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Pengatur.”

- Pasal 17 ayat (1)

“Harga jual eceran Jenis BBM Tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) **hanya berlaku untuk konsumen pengguna pada titik serah sebagaimana tercantum dalam Lampiran** yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Presiden ini.”

- Pasal 21 ayat (2)

“Badan Pengatur melakukan pengaturan, pengawasan, dan verifikasi terhadap kelancaran dan ***ketepatan pelaksanaan pendistribusian bahan bakar minyak.***”

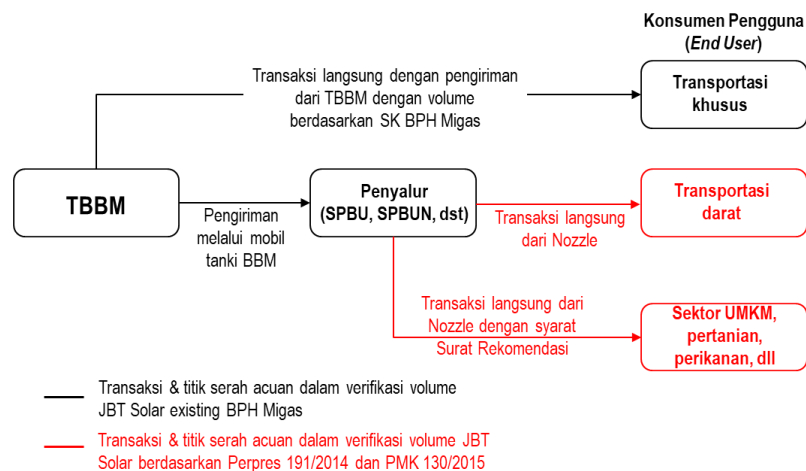
Berdasarkan substansi pasal dalam batang tubuh Perpres 191/2014 dan lampiran regulasi tersebut, titik serah yang menjadi acuan dalam penyaluran JBT Solar selayaknya adalah titik pada Penyalur yang melakukan transaksi penyaluran langsung kepada konsumen pengguna (*nozzle* SPBU atau media lain), untuk dapat memastikan ketepatan serah terima dari Penyalur ke konsumen pengguna sesuai regulasi.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/2015 j.o Peraturan Menteri Keuangan Nomor 157/2016 tentang Tata Cara Penyediaan Anggaran, Perhitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu pada pengaturannya dalam Pasal 6 juga menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan pembayaran, subsidi Jenis BBM Tertentu dihitung berdasarkan perkalian besaran subsidi Jenis BBM Tertentu per liter dengan volume Jenis BBM Tertentu yang diserahkan kepada Konsumen Pengguna Jenis BBM Tertentu pada titik serah yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perpres 191/2014 maupun PMK 130/2015 menyatakan bahwa volume jenis JBT yang diserahkan kepada Konsumen Pengguna JBT pada titik serah yang ditetapkan sesuai lampiran Perpres 191/2014 merupakan dasar dari perhitungan subsidi yang akan dibayarkan kepada badan usaha penyalur. Namun regulasi PMK 130/2015 tidak secara khusus menyebutkan secara khusus pada titik serah mana dari Penyalur, volume JBT solar akan dihitung dan dibayarkan. Hal ini menimbulkan multi interpretasi dalam implementasi dan tidak dapat memastikan penghitungan subsidi atas dasar JBT solar yang tepat disalurkan ke konsumen pengguna sesuai regulasi. Sehingga secara regulasi, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/2015 j.o

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 157/2016 tentang Tata Cara Penyediaan Anggaran, Perhitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu membatasi kewenangan BPH Migas terhadap verifikasi volume penyaluran JBT Solar di TBBM dan bukan di *end user*.

Kondisi saat ini adalah BPH Migas melakukan verifikasi volume dan Kementerian Keuangan dalam perhitungan dan pembayaran subsidi BBM Minyak Solar menggunakan volume BBM hasil verifikasi BPH Migas, yang memperhitungkan BBM stok awal pada lembaga penyalur, penyaluran BBM dari depot/terminal ke lembaga penyalur dan BBM stok akhir pada lembaga penyalur (BPH Migas, 2022).



Sumber: disarikan dari Perpres 191/2014

Gambar 3.3.1.1 Pemetaan Mekanisme Penyaluran JBT Solar berdasarkan Perpres 191/2014

Sehingga verifikasi volume yang dilaksanakan BPH Migas sejak ditetapkannya mekanisme subsidi BBM hingga saat ini, tidak dapat menjamin setiap transaksi penyaluran JBT Solar yang dilakukan oleh penyalur, diberikan kepada konsumen pengguna secara tepat volume dan tepat sasaran. Asumsi yang seharusnya dapat dipenuhi dalam penyaluran JBT solar yang tepat sasaran adalah setiap transaksi penyaluran solar subsidi di nozzle SPBU tercatat kepada siapa, berapa volume yang diberikan, dan dapat dibandingkan kesesuaian per transaksi dengan regulasi mengenai konsumen pengguna dan volume yang ditetapkan.

Berdasarkan diskusi dengan BPH Migas, alur verifikasi volume JBT Solar yang dilakukan sebagai berikut ((BPH Migas, 2022):

- 1) Input data merupakan sumber data yang digunakan sebagai dasar awal perhitungan volume JBT. Sumber data berasal dari: pengajuan secara resmi

data oleh Badan Usaha P3JBT bulanan, hasil pengawasan lapangan, hasil keterangan ahli, dan data dukung lainnya.

- 2) Proses Analisa data dilakukan dengan 2 metode, yaitu Analisa secara system by SILVIA dan secara manual menggunakan aplikasi Ms. Excel. Hasil proses Analisa data selanjutnya dituangkan ke dalam draft notulen. Dalam tahap ini, draft notulen yang telah disetujui oleh Sub Koordinator selanjutnya disampaikan kepada BU P3JBT agar dipersiapkan data dukung untuk proses klarifikasi.
- 3) Tahap klarifikasi dengan BU P3JBT dilakukan untuk mendengarkan keterangan terkait temuan yang membutuhkan klarifikasi, baik berhubungan secara langsung dengan volume subsidi maupun dengan bersifat kebijakan. Seluruh rekaman klarifikasi akan tertuang dalam Notulen dan Berita Acara Verifikasi.
- 4) Hasil klarifikasi dari Badan Usaha selanjutnya menjadi dasar dalam Rapat dan Sidang Komite untuk menentukan volume penyaluran BBM yang dihitung sebagai JBT.
- 5) Dalam Rapat Komite membahas temuan maupun permasalahan yang membutuhkan intervensi kebijakan dengan memperhatikan kebutuhan konsumen pengguna JBT.
- 6) Hasil sidang komite selanjutnya disampaikan kepada Kementerian Keuangan dalam hal ini melalui Direktorat PNBPN, SDA dan KND untuk selanjutnya akan dibahas terkait nominal pembayaran subsidi tiap bulannya. Penyampaian hasil ini dilakukan setiap bulan sebelum tanggal 18 sesuai ketentuan dalam PMK Nomor 130/PMK.02/2015.

Berdasarkan diskusi antara tim pengkaji dengan PT Pertamina Patra Niaga dan BPH Migas, sumber data yang menjadi dasar verifikasi adalah data SAP *Business Intelligence* yang dikirimkan secara bulanan dari badan usaha ke BPH Migas. Sedangkan sebagai data pendamping, PT Pertamina Patra Niaga memberikan akses BPH Migas berupa data program digitalisasi nozzle pada 2.346 SPBU yaitu SPBU di regional Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara (SPBU dalam wilayah Marketing Operation Region II, IV, V milik Pertamina) yang dapat diakses secara *real time* per transaksi. Sedangkan PT Pertamina (Persero) memiliki 6.554 SPBU di seluruh Indonesia pada 20 April 2022 (CNBC Indonesia, 2022). Secara teknis, BPH Migas tidak memiliki data pembandingan dalam verifikasi penyaluran JBT Solar selain 2.346 SPBU tersebut.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa dari 6.554 SPBU Pertamina, BPH Migas hanya dapat melakukan verifikasi per transaksi secara *real time* pada 2.346 SPBU ($\pm 36\%$ dari seluruh SPBU Pertamina), dan selebihnya berdasarkan data volume penyaluran bulanan yang dikirim oleh Pertamina serta akses pengiriman dari Depot ke Penyalur melalui *SAP Business Intelligence*. Sedangkan total volume penugasan penyaluran JBT Solar pada Pertamina sebesar 14,9 juta KL (99% dari kuota penyaluran JBT nasional).

Hasil *field review* dan diskusi dengan tim Pengawasan Direktorat BBM BPH Migas, proses verifikasi melalui sistem SILVIA membantu dalam melakukan filter terhadap beberapa ketidakwajaran transaksi, seperti penyaluran BBM dengan volume di atas 200 L, nomor polisi berulang, dst. Namun verifikasi SILVIA sendiri masih memerlukan upaya pengembangan, seperti tidak dapat memberikan *redflag* pada transaksi dengan 200 L berurutan namun dengan nomor kendaraan berbeda (tidak ada parameter perhitungan kewajaran waktu tiap transaksi), transaksi waktu berdekatan dengan jarak geografis yang tidak wajar, dst.



Gambar 3.3.1.2 Salah satu contoh modus penyimpangan solar subsidi pada SPBU SPBU 14.203.1XX

Hasil uji petik tim Pengawasan Direktorat BBM BPH Migas pada SPBU 14,203.1XX: berlokasi di Tanjung Morowa, Lubuk Pakam, Deli Serdang (berada di jalan lintas Sumatera). Penyalahgunaan BBM, dengan indikasi dijual kembali sebagai solar non subsidi dilakukan oleh truk tanki Solar non subsidi. Berdasarkan rekaman CCTV, terdapat pengisian solar subsidi ke tanki solar industri pada 1 Maret 2023. Mobil tanki melakukan pengisian berulang ke tanki truk, sebesar 200L per transaksi (batasan QR Code adalah maksimal 200L per transaksi). Dalam satu kali trip (pengisian bolak-balik) di satu SPBU per hari, mobil tanki mengangkut sekitar 8000 L solar subsidi. Berdasarkan hasil konfirmasi, hal ini disebabkan Kerjasama antara oknum dengan operator SPBU, yang melakukan penginputan berulang menggunakan

nomor polisi palsu, memanfaatkan *nozzle* Bio Solar yang tidak terdigitalisasi. Indikasi solar subsidi ditampung ke truk tank biru, dijual kembali sebagai solar non subsidi.

Analisa verifikasi melalui SILVIA juga hanya dapat dilakukan terhadap SPBU yang telah memiliki data transaksi per *nozzle*. Sedangkan jika SPBU tidak memiliki sistem pencatatan penjualan per transaksi, maka verifikasi per transaksi tidak dapat dilakukan, dan BPH Migas hanya beracuan pada data supply dan stok BBM tanpa dapat memastikan kepada siapa JBT disalurkan. Sehingga dalam proses verifikasi, tim BPH Migas masih memerlukan *tools* tambahan pemantauan melalui CCTV dan uji petik ke tiap SPBU untuk melakukan penguatan hasil verifikasi.

Berdasarkan diskusi dan *field review* dengan tim BPH Migas, tingginya nilai koreksi akan sangat tergantung pada proses *sampling* (semakin banyak SPBU dilakukan *sampling* ke lapangan, maka semakin tinggi volume koreksi). Sedangkan uji petik/*sampling* yang dilakukan BPH Migas relatif kecil (50-100 SPBU per bulannya), sehingga koreksi terhadap data penyaluran JBT Minyak Solar dari terminal/depot PT Pertamina (Persero) jumlahnya tidak signifikan. Kondisi ini menjadi beban tersendiri bagi sumber daya manusia di BPH Migas untuk melakukan pengawasan, mengingat tim Pengawasan Direktorat BBM BPH Migas memiliki anggota 14 personil dengan cakupan pengawasan tidak hanya JBT Solar, namun juga penyaluran Peralite dan minyak tanah.

Dengan tidak adanya akses BPH Migas terhadap transaksi penyaluran JBT Solar dari *nozzle* SPBU, dan verifikasi yang dilakukan oleh BPH Migas tidak sepenuhnya tersistem (berdasarkan diskusi dengan BPH Migas, sebagian verifikasi masih manual menggunakan Ms. Excel), berisiko pada beban kerja tinggi pada SDM verifikasi BPH Migas, verifikasi yang tidak akurat, dan sulit memastikan bahwa penyaluran dari SPBU ke konsumen pengguna sesuai klasifikasi yang ditetapkan dalam peraturan perundang – undangan, terlebih dengan tidak terdatanya realisasi penyaluran melalui surat rekomendasi.

Kondisi di atas berdampak pada peningkatan risiko penyaluran yang tidak tepat sasaran dan penyimpangan penyaluran subsidi solar. Pengawasan dalam realisasi kuota subsidi JBT Solar menjadi tidak efektif jika dilihat dari laporan kinerja BPH Migas, ditunjukkan dengan terjadi kelebihan kuota sebanyak 1,6 juta kilo liter dengan nilai 3 triliun rupiah pada tahun 2019 dan 2,7 juta kilo liter pada tahun 2022 dengan perkiraan tambahan nilai subsidi dan kompensasi sebesar 19,5 triliun rupiah.

Badan Pemeriksa Keuangan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (LHP DTT) tahun 2019 dan 2020 terhadap subsidi JBT dan LPG 3 KG menyatakan, masih terdapat penyimpangan pendistribusian JBT Solar karena penyaluran dilakukan kepada pihak di luar subjek lampiran Perpres 191 Tahun 2014 dengan nilai subsidi sebesar ± 31 miliar rupiah di tahun 2019 dan ± 15 miliar rupiah di tahun 2020 (LHP BPK berfokus pada penyaluran/pendistribusian JBT Solar). Kondisi ini juga berlanjut pada 2021 dan 2022, dimana menurut BPH Migas, terdapat peningkatan volume koreksi JBT sebesar 11.052,282 KL dari tahun 2021 ke 2022. Pada tahun 2022 secara khusus, total volume JBT solar yang dikoreksi sebesar 20.086,062 KL (setara dengan Rp200M), dengan proporsi koreksi tertinggi pada penyaluran segmen transportasi darat yaitu sejumlah 10.106,053 KL (50.3% dari total volume JBT terkoreksi), yang diketahui disalurkan melalui SPBU (BPH Migas, 2022).

Rekomendasi Perbaikan:

1. BPH Migas, Kementerian ESDM, dan Kementerian Keuangan berkoordinasi untuk melakukan revisi titik serah penyaluran JBT Solar dari TBBM ke nozzle SPBU dalam PMK Nomor 130/2015 j.o PMK Nomor 157/2016 tentang Tata Cara Penyediaan Anggaran, Perhitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu.
2. BPH Migas dan BU Penyalur melakukan koordinasi untuk memberikan akses *real time* kepada BPH Migas terhadap transaksi nozzle di setiap penyalur sebagai alat kontrol verifikasi penyaluran solar subsidi ke *end user* termasuk data Microsite, serta mengekstensifkan implementasi digitalisasi nozzle.
3. BPH Migas melakukan *advancement* SILVIA untuk melakukan verifikasi otomatis penyaluran JBT Solar, misal fitur mendeteksi kewajaran transaksi, dsb.

3.3.2. Alat kendali penyaluran JBT Solar tidak optimal dalam memastikan penyaluran JBT Solar kepada konsumen pengguna sesuai regulasi.

Penekanan penggunaan mekanisme alat kendali dalam sistem distribusi tertutup BBM JBT sebagai upaya menjamin subsidi tepat sasaran, pertama kali ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2005 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Minyak Bahan Bakar Tertentu. Yaitu dalam rangka terciptanya pelaksanaan

penyediaan dan pendistribusian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dalam negeri yang tepat sasaran, melalui penerapan sistem pendistribusian tertutup Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu, dimana Sistem Pendistribusian Tertutup Jenis BBM Tertentu sendiri didefinisikan sebagai metode pendistribusian Jenis BBM Tertentu untuk pengguna tertentu dan/atau volume tertentu dengan mekanisme penggunaan alat kendali (Pasal 1 ayat 7).

Pasal 1 ayat 7 Perpres 71/2005 juncto Perpres 45/2009 tentang Penyediaan dan Pendistribusian Jenis Minyak Bahan Bakar Tertentu ini yang kemudian diadopsi dalam Pasal 1 ayat 5 Perpres 191/2014 sebagaimana perubahannya hingga Perpres 117/2021. Readopsi pasal tersebut menekankan bahwa mekanisme alat kendali merupakan faktor krusial dalam menjamin subsidi yang tepat sasaran.

BPH Migas kemudian menerbitkan Peraturan BPH Migas Nomor 6 Tahun 2013 tentang Penggunaan Sistem Teknologi Informasi dalam Penyaluran Bahan Bakar Minyak (merujuk pada Perpres 71/2005 juncto Perpres 45/2009), dengan substansi pemanfaatan Sistem Teknologi Informasi (STI) yang dapat dimanfaatkan sebagai alat kendali yang akurat, tepat, cepat, akuntabel, dan *verified* untuk mengetahui volume yang disalurkan kepada konsumen pengguna.

Berdasarkan regulasi tersebut, Badan Usaha wajib menggunakan alat kendali dalam Penyediaan dan Pendistribusian BBM (Pasal 2 ayat 1) serta sistem pendistribusian di tingkat Penyalur wajib dilakukan oleh Badan Usaha atau Penyalur dengan Sistem Tertutup Berbasis Teknologi Informasi (Pasal 2 ayat 2). Sistem Tertutup Berbasis Teknologi Informasi merupakan suatu sistem penyediaan dan pendistribusian BBM yang bersifat tertutup yang ditujukan kepada konsumen pengguna yang terdaftar dengan bantuan Teknologi Informasi.

Implementasi mekanisme alat kendali, terutama dalam kontrol penyaluran di segmen transportasi darat melalui penyalur SPBU. Berdasarkan data kuota solar per pengguna dalam kuota volume penyaluran JBT Solar 2022 yang direvisi pada Oktober 2022 (terdapat penambahan kuota sebesar 2,7 juta KL dari kuota awal 15,1 juta KL), dengan total 17,8 juta KL kuota, lebih dari 80% kuota JBT Solar disalurkan kepada konsumen pengguna dilakukan melalui SPBU (**Tabel 3.3.2.1**).

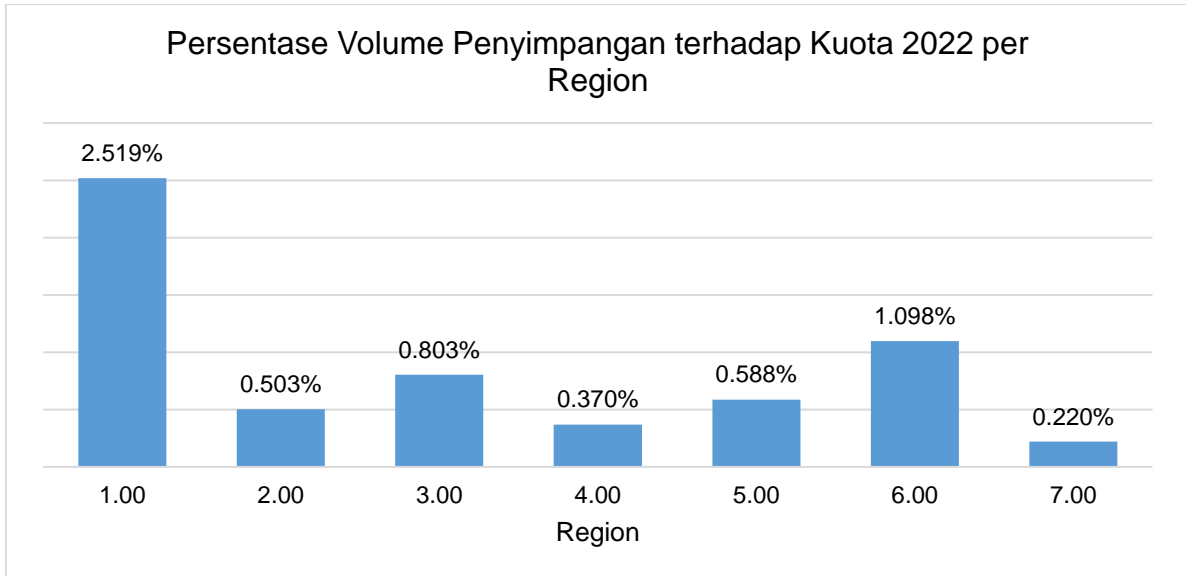
Tabel 3.3.2.1 Kuota JBT Solar per Sektor Pengguna

Sektor Pengguna	Kuota Solar (KL)	Persentase	Titik Serah	Syarat Penyaluran
Usaha Mikro	75.000	0,42%	SPBU	Surat Rekomendasi
Usaha Perikanan	2.242.368	12,27%	SPBUN & SPBU	Surat Rekomendasi
Usaha Pertanian	1.080.000	6,06%	SPBU	Surat Rekomendasi
Transportasi	14.391.028	80,70%	SPBU & TBBM	-
Pelayanan Umum	45.000	0,25%	SPBU & TBBM	Surat Rekomendasi
Total JBT Solar 2022	17.833.396	100,00%		

Sumber: (BPH Migas, 2022)

Pada implementasinya hingga Maret 2023, belum semua penyalur JBT Solar telah melaksanakan mekanisme alat kendali berbasis Sistem Tertutup Berbasis Teknologi Informasi sesuai dengan ketentuan Peraturan BPH Migas Nomor 6 Tahun 2013. Hal ini antara lain disebabkan, dalam kontrak Program Digitalisasi SPBU dilaksanakan oleh PT Telkom Tbk. melalui Kontrak No SP-12/ C00000/2019-S0 tanggal 18 April 2019 hanya mencakup digitalisasi pada di 5.518 SPBU (dari kurang lebih 6.554 SPBU), dan tidak mencakup SPBU Nelayan (kondisi *existing* terdapat 366 SPBU Nelayan per Maret 2023).

Pentingnya alat kendali dalam memastikan ketepatan penyaluran JBT Solar salah satunya didukung dengan data hasil pengawasan BPH Migas pada Gambar 3.3.2.1 dan Tabel 3.3.2.2 berikut. Berdasarkan hasil koordinasi dengan Pertamina Patra Niaga dan BPH Migas, implementasi Program Digitalisasi SPBU baru efektif dilakukan ada region 3,4,5 meliputi daerah Jawa – Bali. Menyandingkan dengan data koreksi volume tiap SPBU yang dilakukan oleh BPH Migas, pada tahun 2022, terdapat kecenderungan regional diluar daerah Jawa – Bali memiliki volume koreksi lebih tinggi, secara Provinsi Sumatera Utara (Pertamina Region 1) dengan koreksi tertinggi sebesar 1.064.640 L (2,519% dari total kuota provinsi Sumatera Utara).



Sumber: diolah dari data Kasus Penyimpangan JBT Solar oleh BPH Migas (2023)

Gambar 3.3.2.1 Persentase Volume Penyimpangan terhadap Kuota 2022 per Region

Tabel 3.3.2.2 Modus Penyimpangan berdasarkan Wilayah

Modus Penyimpangan	% Volume Penyimpangan thd Kuota SPBU 2022		
	Luar Jawa-Bali	Jawa-Bali	Total
Dugaan pengisian yang tidak wajar	9.34%		9.34%
Jerigen berulang tanpa surat rekomendasi		0.03%	0.03%
Kendaraan tidak bisa diidentifikasi karena gelap		1.96%	1.96%
Kendaraan truk berulang, jerigen dengan vol 100 L		0.50%	0.50%
Pengisian berulang	4.05%	1.16%	1.57%
Pengisian berulang tidak wajar		0.34%	0.34%
Pengisian tidak wajar	0.57%	0.35%	0.43%
Penyalahgunaan BBM	1.08%	0.57%	0.68%
Penyaluran tidak wajar	1.16%	0.23%	0.56%
Temuan BAP	0.71%	0.04%	0.31%
temuan BAP-pembelian dengan tangki modifikasi	0.00%		0.00%
temuan BAP-penimbunan untuk dijual kembali	0.16%		0.16%
Transaksi Berulang		6.44%	6.44%
Transaksi vol 100 L (Indikasi ke non konsumen pengguna)		2.77%	2.77%
Grand Total	1.48%	0.64%	0.89%

Sumber: diolah dari data Kasus Penyimpangan JBT Solar oleh BPH Migas (2023)

Sebagai contoh lain, dalam uji petik yang dilakukan tim Direktorat Monitoring bersama Pertamina dan BPH Migas pada Maret 2023, ditemukan SPBU 14.203.11XX (Jalan Galang, Pasar Miring) yang melakukan penjualan JBT Solar namun tidak mengimplementasikan digitalisasi SPBU, ATG (*Automatic Tank Gauge*) offline

sehingga stok BBM tidak diketahui, tidak adanya catatan penjualan, serta CCTV tidak memiliki *storage recorder*.

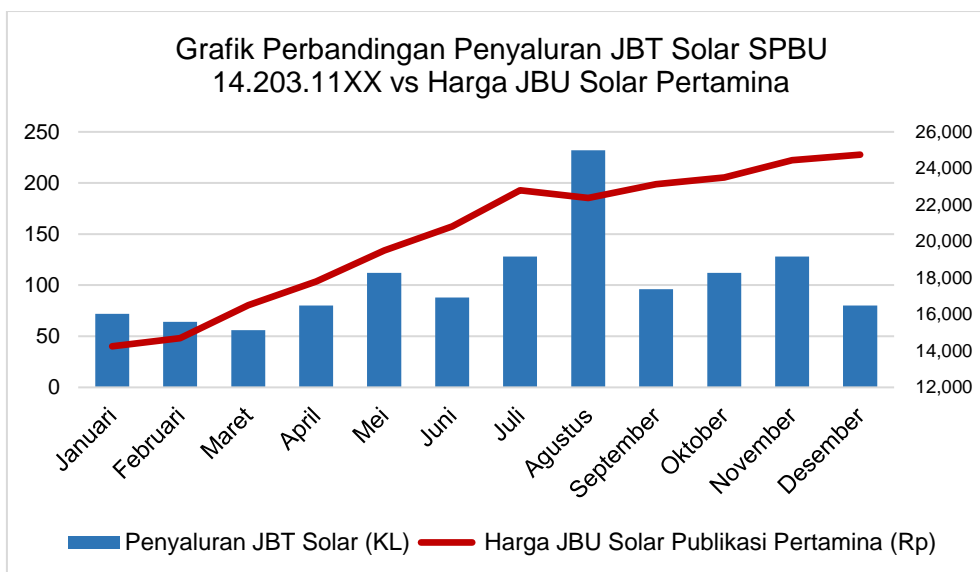
Kondisi tersebut menyebabkan tidak adanya data pembandingan verifikasi volume JBT Solar, koreksi terhadap penyaluran tidak dapat dilakukan, serta tidak dapat dipastikan kepada siapa penyaluran JBT Solar dilakukan. Sedangkan lokasi SPBU tersebut berada pada jalur lalu – lintas pengangkutan kelapa sawit dari perkebunan dan menuju perkebunan (Gambar 3.3.2.2).



Sumber: Dokumentasi *field review* Direktorat Monitoring

Gambar 3.3.2.2 Dokumentasi Lalu Lintas Penjualan JBT Solar di SPBU
14.203.11XX

Didukung dengan pemetaan perbandingan realisasi penyaluran JBT Solar dengan harga solar JBU (grafik Gambar 3.3.2.3), terdapat kecenderungan bahwa peningkatan volume penyaluran JBT Solar di SPBU tersebut terjadi saat harga solar JBU meningkat (khususnya pada periode Juli – Agustus 2022). Hal ini perlu menjadi bahan analisis lebih lanjut mengingat dengan tidak adanya mekanisme alat kendali pada SPBU tersebut, tidak terdapat jaminan ketepatan sasaran penyaluran, peluang penyimpangan penyaluran JBT Solar meningkat, terutama dalam kondisi disparitas harga yang tinggi antara solar subsidi dan non subsidi.

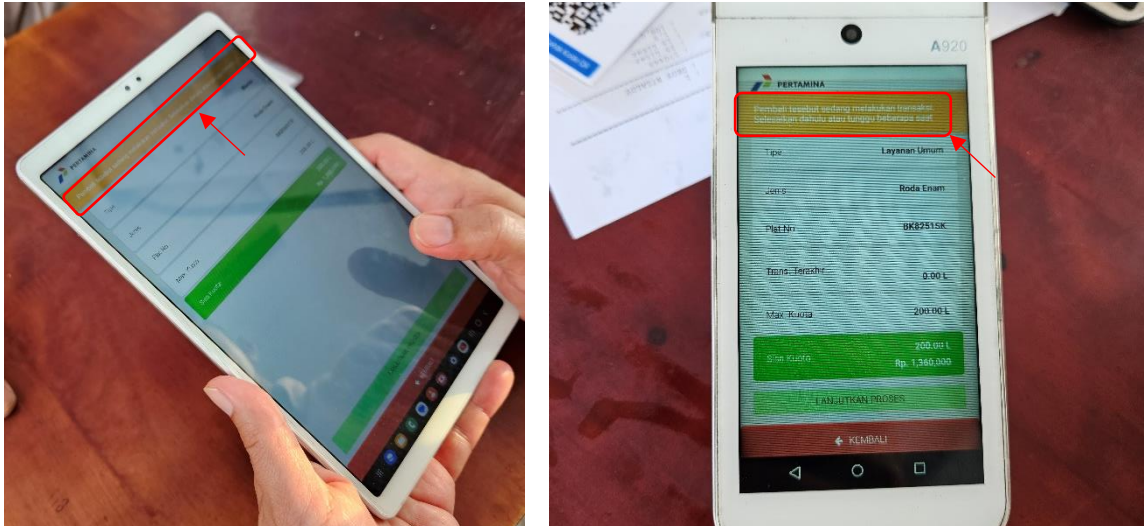


Sumber: diolah dari BPH Migas (2023)

Gambar 3.3.2.3 Grafik Perbandingan Penyaluran JBT Solar SPBU 14.203.11XX vs Harga JBU Solar Pertamina

Program Digitalisasi SPBU Pertamina sendiri masih memerlukan upaya pengembangan lebih lanjut, disebabkan beberapa kelemahan. Antara lain, tanpa adanya sistem perangkat lunak/perangkat keras tambahan, Digitalisasi SPBU tidak dapat mengakomodasi pencatatan identitas konsumen (nomor polisi, NIK, maupun nomor surat rekomendasi) dalam penyaluran serta tidak dapat melakukan pembatasan volume penyaluran per konsumen secara sistem. BPH Migas telah menetapkan Ketentuan Pembatasan dan Pengendalian Penyaluran JBT dalam SK Nomor 04/P3JBT/BPHMigas/Kom/2020 tanggal 11 Februari 2020 dimana salah satu substansi adalah Penyalur WAJIB mencatat nomor polisi kendaraan dan volume pembelian.

Menindaklanjuti regulasi tersebut, Pertamina kemudian mengimplementasikan program Subsidi Tepat, dimana konsumen diwajibkan melakukan registrasi pada website atau aplikasi My Pertamina, untuk kemudian didata profil kendaraan dan diberikan identitas untuk pembelian solar subsidi berupa QR Code. Langkah Pertamina dalam implementasi Subsidi Tepat telah dapat menjawab keterbatasan program Digitalisasi SPBU dalam mendata konsumen untuk memastikan ketepatan penyaluran JBT Solar di SPBU dan melakukan pembatasan volume sesuai dengan masing – masing segmen konsumen pengguna.



Gambar 3.3.2.4 Contoh Penyimpangan dalam Implementasi Subsidi Tepat

Namun, peningkatan masih perlu dilakukan antara lain ketepatan penyaluran masih sangat tergantung pada integritas operator SPBU. Ketergantungan terhadap integritas operator SPBU antara lain disebabkan masih diakomodasinya pencatatan manual melalui nomor polisi kendaraan membuka peluang penyimpangan oleh operator SPBU dan oknum konsumen.

Sebagai contoh, hasil *field review* pada salah satu SPBU di Kota Medan, terdapat kasus transaksi menggunakan QR Code My Pertamina tidak dapat dilakukan disebabkan sistem menyatakan kendaraan tersebut sedang melakukan transaksi di lokasi SPBU lain. Sedangkan menurut kondisi, kendaraan dengan nomor polisi tersebut berada di lokasi SPBU *field review*. Hal ini menunjukkan bahwa upaya optimalisasi Subsidi Tepat masih perlu dilakukan mengingat masih adanya celah pemanfaatan oleh oknum untuk menyalurkan JBT Solar secara ilegal.

Berdasarkan hasil *field review* tim kajian Direktorat Monitoring di beberapa lokasi SPBUN yaitu SPBUN di daerah Muara Angke, SPBUN di daerah Karangantu Banten, dan SPBUN di daerah Belawan, mayoritas SPBU Nelayan mitra Pertamina belum secara optimal mengimplementasikan sistem *Microsite* yang melakukan pendataan surat rekomendasi dan merekam transaksi penyaluran JBT Solar yang dilakukan melalui surat rekomendasi. Mayoritas SPBUN masih menggunakan pencatatan manual terhadap penjualan ke nelayan dan tidak tertib dalam melakukan pencatatan transaksi untuk tiap Surat Rekomendasi. Di sisi lain, akibat pencatatan manual ini, SPBUN tidak dapat memastikan keaslian Surat Rekomendasi, tidak dapat memastikan pembeli adalah benar kapal nelayan yang diberikan Surat Rekomendasi

oleh Pemerintah Daerah, serta tidak dapat memastikan pembelian solar digunakan untuk keperluan kapal nelayan dan bukan dijual kembali.

Rekomendasi Perbaikan:

1. PT Pertamina melakukan implementasi sistem digitalisasi SPBU pada semua unit penyalur JBT Solar, termasuk SPBUN.
2. PT Pertamina melakukan penerapan Subsidi Tepat MyPertamina *full cycle* di seluruh unit SPBU penyalur JBT Solar mitra Pertamina.
3. BU Penyalur melakukan penerapan mekanisme alat kendali yang dapat memenuhi tujuan pencatatan dan melakukan pembatasan penyaluran JBT Solar, baik penyaluran pada konsumen termasuk penyaluran melalui Rekomendasi di seluruh unit penyalur JBT Solar. Khususnya PT Pertamina, menerapkan kepatuhan penggunaan Microsite di seluruh unit SPBU dan SPBU Nelayan mitra Pertamina.

3.3.3. Pemberian alokasi JBT Solar melalui Surat Rekomendasi oleh Pemerintah Daerah dan instansi penerbit tidak mempertimbangkan kebutuhan, cenderung *excessive* dan tanpa evaluasi.

Pemerintah Daerah memiliki peran penting dalam pengelolaan dan pengawasan penyaluran JBT solar untuk menjamin akses masyarakat kepada solar subsidi dan ketepatan penyaluran pada segmen konsumen yang berhak sesuai Perpres 191/2014. Dalam proses perencanaan kuota kebutuhan JBT Solar tiap tahun, Pemerintah Daerah memiliki peran mengusulkan kuota kebutuhan tiap daerah dan tiap segmen konsumen. Dalam proses penyaluran, berdasarkan Lampiran Perpres 191/2014, perangkat daerah memiliki kewenangan untuk menerbitkan Surat Rekomendasi sebagai syarat konsumen dapat melakukan pembelian JBT solar dari segmen Usaha Pertanian, Usaha Mikro, Transportasi Air, Usaha Perikanan, dan Pelayanan Umum, serta melakukan verifikasi penyaluran dari Surat Rekomendasi yang diterbitkan.

Berdasarkan hasil tinjauan lapangan yang disarikan pada Tabel 3.3.3.1, pada tahun 2022, total alokasi yang diberikan dalam Surat Rekomendasi Pemda kepada SPBUN tersebut melebihi kuota penyaluran yang ditetapkan Pertamina maupun kuota bulanan pro rata berdasarkan SK BPH Migas. Kecenderungan alokasi yang diberikan dalam Surat Rekomendasi BPH Migas *excessive*, yaitu 2x lebih tinggi dibandingkan

kuota penyaluran Pertamina dan kuota SK BPH Migas. Alokasi dalam Surat Rekomendasi juga cenderung tidak berubah dari waktu ke waktu, tanpa mempertimbangkan realisasi penyaluran pada periode sebelumnya, ditunjukkan dengan rendahnya angka realisasi dibandingkan alokasi yaitu pada kisaran 43% tiap bulan. Kondisi tersebut juga ditunjukkan adanya kapal – kapal nelayan yang tetap diberikan rekomendasi penyaluran JBT Solar walaupun pada kenyataannya kapal nelayan tersebut tidak pernah melakukan realisasi pembelian JBT Solar. Hal ini menjadi indikasi bahwa pemberian alokasi JBT Solar melalui Surat Rekomendasi tidak mempertimbangkan kebutuhan, cenderung *excessive* dan tanpa evaluasi.

Tabel 3.3.3.1 Data Perbandingan Kuota dan Alokasi berdasarkan Surat Rekomendasi Pemda pada SPBU Nelayan daerah Karangantu, Banten

Bulan	Kuota Penyaluran Pertamina (KL)	Alokasi berdasarkan Surat Rekomendasi (KL)	Kuota per bulan SK BPH Migas (prorata, KL)	Realisasi Penyaluran (KL)	Rataan Realisasi/Alokasi Surat Rekomendasi (%)	Jumlah Kapal Terdaftar	Kapal Melakukan Realisasi
Januari	200	422.799	162.750	131.277	36.87%	185	177
Februari	200	422.799	162.750	127.038	33.93%	185	177
Maret	200	422.799	162.750	175.393	47.30%	185	176
April	200	422.799	162.750	154.923	37.28%	185	179
Mei	200	422.799	162.750	163.834	43.84%	185	178
Juni	200	422.799	162.750	191.187	53.32%	185	176
Juli	200	422.799	162.750	143.240	40.65%	185	177
Agustus	200	422.799	162.750	186.786	46.13%	185	177
September	200	422.799	162.750	163.633	47.02%	185	176
Oktober	200	422.799	162.750	139.600	41.20%	185	178
November	200	422.799	162.750	123.580	39.37%	185	176
Desember	200	422.799	162.750	117.934	48.66%	185	172
Rerata	200	422.799	162.750	151.535	42.96%	186	176

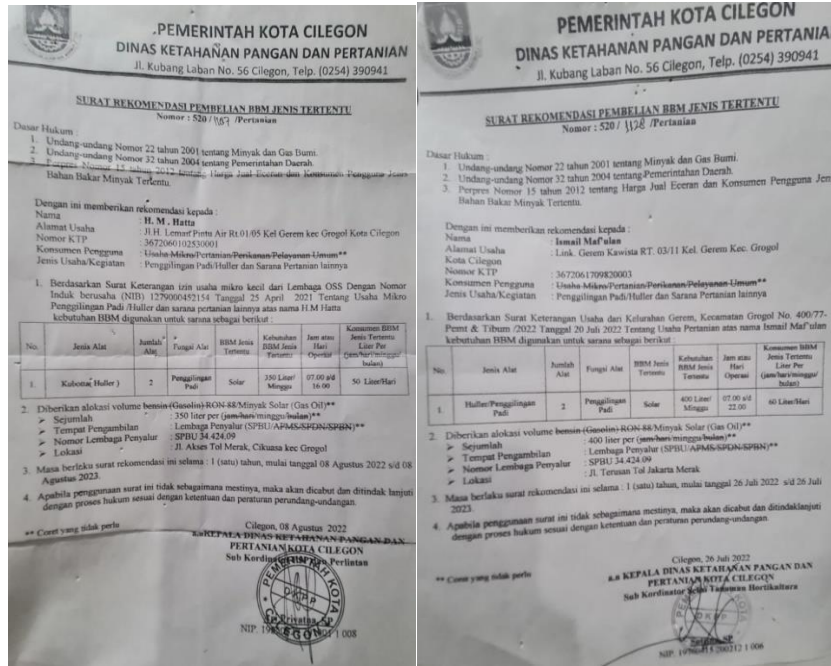
Sumber: Dokumentasi internal SPBUN Karangantu Banten (*field review* Direktorat Monitoring KPK Januari 2023)

Tidak dilakukannya monitor pemberian dan realisasi surat rekomendasi penyaluran JBT Solar oleh pemerintah daerah dan instansi penerbit surat rekomendasi menyebabkan penyaluran yang tidak tepat sasaran dan pengusulan kuota kebutuhan JBT Solar pada tahun berikutnya tidak akurat. Sebagai contoh pada sektor perikanan, diskusi KPK dengan Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Kementerian Kelautan dan Perikanan, pada tahun 2022 kuota yang diberikan untuk sektor perikanan adalah sebesar 2,2 juta KL, namun hingga Oktober 2022 penyaluran dari SPBU-Nelayan sangat rendah, hanya mencapai 700 ribu KL (<30%).

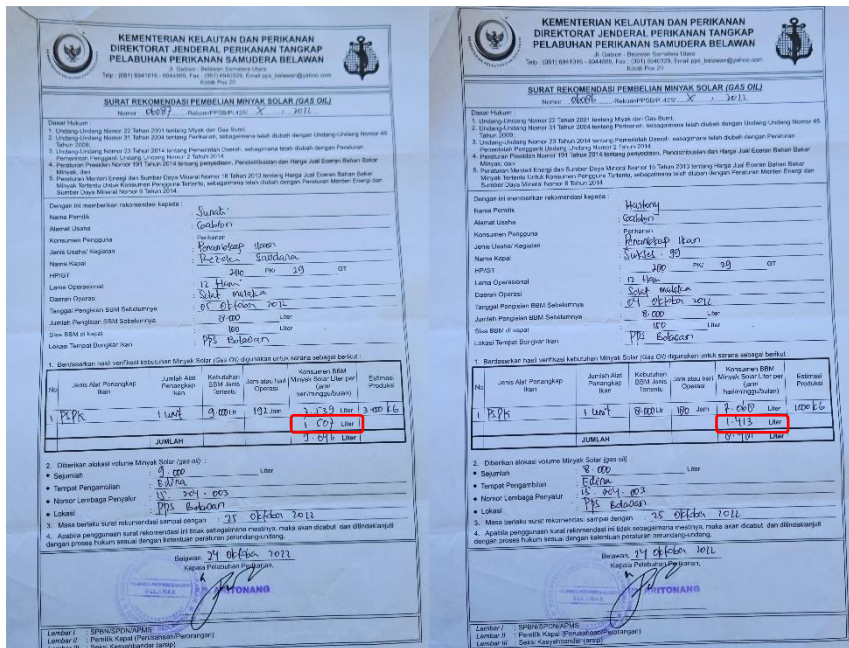
Sedangkan sisanya diindikasikan melakukan penyaluran melalui SPBU regular namun tidak tercatat sebagai realisasi dari sektor perikanan.

Berdasarkan diskusi Direktorat Monitoring dengan Direktorat BBM BPH Migas pada 14 Desember 2022, salah satu akar masalah dari kondisi ini adalah perangkat daerah tidak memiliki data rinci kebutuhan konsumen tiap segmen konsumen, tidak memiliki data realisasi penyaluran tiap Surat Rekomendasi yang mereka terbitkan, serta tidak memiliki akses ke SPBU terkait realisasi pembelian JBT Solar melalui Surat Rekomendasi yang diberikan akibat kurangnya komunikasi dengan Penyalur di daerah dan tidak terdatanya transaksi melalui Surat Rekomendasi di Penyalur. Hal ini juga dikonfirmasi dalam diskusi Direktorat Monitoring dengan Pusat Studi Energi UGM pada November 2022, bahwa pemerintah daerah memberikan surat rekomendasi, namun tidak melakukan monitoring realisasinya akibat kendala antara lain delegasi otoritas dari pusat ke daerah tidak cukup jelas bagi daerah untuk berani mengambil inisiatif, sumberdaya di level daerah sangat terbatas terutama di level Kabupaten/Kota, tugas dan fungsi di level pemkab/pemkot dan pemprov tidak terdefinisi dengan jelas, dan tidak ada anggaran yang bisa dialokasikan untuk kebutuhan aktifitas monitoring dan verifikasi (Pusat Studi Energi UGM, 10 November 2022).

BPH Migas telah memberikan pengaturan dan pedoman dalam penerbitan Surat Rekomendasi dalam Peraturan BPH Migas Nomor 17 tahun 2019 tentang Penerbitan Surat Rekomendasi Perangkat Daerah untuk Pembelian JBT. Namun meskipun pedoman tersebut telah disosialisasikan oleh BPH Migas, ketidakpatuhan pemerintah daerah dalam memberikan Surat Rekomendasi masih menjadi fenomena yang ditemukan dalam implementasi, baik dari sisi formulasi volume alokasi pada tiap konsumen, jangka waktu berlaku Surat Rekomendasi, maupun substansi isi Surat Rekomendasi. Contoh dari kasus ini adalah Surat Rekomendasi yang diterbitkan oleh Kepala Dinas Ketahanan Pangan Kota Cilegon, dimana jangka waktu Surat Rekomendasi berlaku adalah 1 tahun. Hal ini tidak sesuai dengan Peraturan BPH Migas Nomor 17 tahun 2019 Pasal 6 ayat (3) huruf g, dimana masa berlaku Surat Rekomendasi paling lama 30 hari kalender.



Gambar 3.3.3.1 Contoh Surat Rekomendasi dengan Masa Berlaku melebihi ketentuan



Gambar 3.3.3.2 Contoh Surat Rekomendasi dengan Formulasi tidak sesuai ketentuan

Contoh hasil tinjauan lapangan pada salah satu SPBU Nelayan di daerah Karangantu, Banten, ditemukan ketidaksesuaian antara alokasi rekomendasi yang diberikan oleh Pemda kepada penyalur, kuota penyaluran yang diberikan oleh Pertamina, dan kuota penyalur yang ditetapkan dalam SK BPH Migas.

Studi dari Seknas FITRA, nelayan kecil dan tradisional mengalami kesulitan dalam memperoleh BBM bersubsidi. Prinsip dasar pemberian subsidi BBM kepada nelayan adalah harus tepat guna, tepat sasaran, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat jumlah, sesuai dengan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. Hasil survey yang dilakukan Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI) bersama Koalisi KUSUKA Nelayan yang terdiri dari International Budget Partnership (IBP Indonesia), Perkumpulan Inisiatif, Seknas FITRA dan Kota Kita, pada tahun 2020 dan 2021 di 10 provinsi dan 20 Kab/Kota, menemukan sebanyak 82,8% nelayan kecil tidak memiliki akses terhadap BBM bersubsidi (Seknas FITRA, 2022). Mengingat 60% – 70% biaya melaut dihabiskan untuk pembelian bahan bakar, sementara berdasarkan hasil SUSENAS (2017), 90% nelayan merupakan kategori nelayan kecil dengan 11,34% Nelayan hidup dibawa garis kemiskinan, kebijakan BBM bersubsidi untuk nelayan kecil, seharusnya dapat mengurangi ongkos melaut sehingga dapat meningkatkan pendapatan nelayan (Seknas FITRA, 2022).

Kondisi ini menjadi dilematis, di satu sisi nelayan tidak memiliki akses terhadap solar subsidi, rendahnya penyaluran pada SPBU-N, namun berdasarkan Daftar Kasus Pelanggaran terkait JBT Solar (Pelanggaran terhadap Pasal 55 UU Migas) yang disajikan pada **Lampiran 3**, salah satu kasus yang dilakukan penyelidikan oleh Bareskrim Polri pada Mei 2022, pelaku memiliki modus menampung BBM jenis solar bersubsidi di gudang tempat penyimpanan yang diperoleh dari sejumlah SPBU, BBM subsidi dijual ke pemilik gudang seharga Rp7.000 per liter, dan pengepul kemudian menjual ke kapal-kapal nelayan dengan harga Rp. 10.000 hingga Rp. 11.000 per liter. Nilai kerugian negara dari kasus tersebut dinyatakan minimal Rp 4.000.000.000. Nelayan kecil dan tradisional dengan bobot kapal kurang dari 30 GT masih mengalami kesulitan untuk mendapatkan subsidi BBM jenis solar, sehingga mereka membeli BBM jenis solar dari pengecer dengan harga lebih mahal, diluar harga resmi pemerintah (Perkumpulan Inisiatif, 2022).

Sedangkan berdasarkan lampiran Perpres 191/2014 j.o Perpres 117/2021, pemerintah daerah dan instansi penerbit rekomendasi memiliki tanggung jawab untuk memverifikasi penyaluran solar subsidi agar tepat sasaran dan tepat volume kepada konsumen pengguna sesuai titik serah dalam peraturan perundang – undangan. Di sisi lain, pelibatan aktif penerbit rekomendasi dapat dikuatkan oleh BPH Migas selaku regulator dan pengawas penyaluran JBT berdasarkan Pasal 21 Perpres 191/2014 j.o

Perpres 117/2021, dalam ayat (3) menyatakan bahwa dalam melakukan pengawasan Jenis BBM Tertentu dan Jenis BBM Khusus Penugasan, Badan Pengatur dapat bekerja sama dengan instansi terkait dan/atau pemerintah daerah, dan ayat (4) menyatakan bahwa kerja sama dengan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Rekomendasi Perbaikan:

1. BPH Migas berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri menetapkan MoU dan mengimplementasikan kerjasama dengan Pemerintah Daerah dalam pengawasan penyaluran solar subsidi di daerah sesuai Pasal 21 Perpres 191/2014.
2. BPH Migas melakukan revisi Peraturan BPH Migas Nomor 17 Tahun 2019 tentang Penerbitan Surat Rekomendasi Perangkat Daerah untuk Pembelian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Surat Keputusan, dengan memasukkan substansi panduan formulasi rekomendasi volume minyak solar berdasarkan kewajaran konsumsi tiap segmen konsumen.
3. Mengakomodasi pendaftaran, pendataan, serta standarisasi Surat Rekomendasi oleh SKPD dalam sistem pengawasan oleh BPH Migas melalui SILVIA.

3.4. Permasalahan dalam sistem pengawasan.

3.4.1. Pengenaan sanksi administratif terhadap Kegiatan Usaha Hilir Migas illegal sulit dilakukan.

Dalam menjalankan kegiatan usaha, setiap Badan Usaha diwajibkan untuk memperoleh izin usaha yang diterbitkan oleh pemerintah. Hal ini juga berlaku dalam kegiatan usaha Minyak dan Gas, baik yang bergerak di Hulu maupun Hilir. Dalam Kegiatan Usaha Hilir Migas, terdapat 4 (empat) kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh Badan Usaha yaitu Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan/atau Niaga. Izin kegiatan usaha yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat hanya dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya, diluar itu maka terdapat sanksi yang dapat diberikan kepada Badan Usaha.

Ketentuan mengenai pemenuhan perizinan berusaha oleh Badan Usaha untuk melakukan 4 (empat) kegiatan usaha hilir tersebut diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas)

yang kemudian diubah namun tidak mengubah makna dalam Pasal 40 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (PERPPU Cipta Kerja) yang disahkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Yang menjadi tambahan dalam perubahan tersebut bahwa permohonan perizinan berusaha dilakukan dengan menggunakan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik yang dikelola oleh Pemerintah Pusat.

Perubahan dari UU Migas yang diubah dengan UU Cipta Kerja yang menjadi sorotan adalah pengaturan mengenai sanksi. Terdapat penambahan Pasal 23A dalam UU Cipta Kerja yang mengatur pengenaan sanksi administratif bagi setiap orang yang melakukan kegiatan usaha hilir tanpa perizinan berusaha yang pengenaan sanksi administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah namun sejauh ini diketahui belum diundangkan.

Ketentuan mengenai sanksi pidana dan denda dalam UU Migas juga diubah dalam UU Cipta Kerja. Dalam pasal 53 UU Migas, setiap orang yang melakukan kegiatan usaha tanpa memiliki izin usaha akan dikenakan pidana penjara paling lama dari 3 tahun sampai dengan 5 tahun dan denda paling banyak dari 30 miliar rupiah sampai dengan 50 miliar rupiah. Ketentuan mengenai sanksi pidana dan denda tersebut dilakukan serta merta tanpa perlu adanya dampak lain dari kegiatan usaha tanpa izin tersebut. Sedangkan perubahan dalam PERPPU Cipta Kerja, sanksi pidana dan denda bersifat alternatif dan diperlukan kondisi lain agar sanksi dapat dikenakan. Setiap orang yang melakukan kegiatan usaha hilir tanpa izin usaha akan dikenakan sanksi pidana dan denda jika kegiatan yang dilakukan menimbulkan korban/kerusakan terhadap kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan.

Untuk tindakan penyalahgunaan pengangkutan dan/atau niaga bahan bakar bersubsidi, ketentuan pidana dan denda yang diberikan di dalam Pasal 55 UU Migas dan UU Cipta Kerja tetap sama, yakni pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan pidana denda paling banyak 60 miliar rupiah. Yang berbeda dari kedua aturan tersebut adalah objek penyalahgunaan pengangkutan dan/atau niaga. Dalam PERPPU Cipta Kerja, ditambahkan bahan bakar gas dan/atau *liquefied petroleum gas* (LPG) yang disubsidi dan/atau penyediaan dan pendistribusiannya diberikan penugasan oleh Pemerintah.

Tabel 3.4.1.1 Perubahan Ketentuan Mengenai Sanksi dalam Revisi Undang – Undang Minyak dan Gas Bumi

UU Migas	UU Cipta Kerja
-	Pasal 23A

UU Migas	UU Cipta Kerja
	<p>(1) Setiap orang yang melakukan Kegiatan Usaha Hilir tanpa Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 dikenai sanksi administratif berupa penghentian usaha dan/atau kegiatan, denda, dan/atau paksaan Pemerintah Pusat.</p> <p>(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria, jenis, besaran denda, dan tata cara pengenaan sanksi administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>
<p>Pasal 25</p> <p>(1) Pemerintah dapat menyampaikan teguran tertulis, menangguhkan kegiatan, membekukan kegiatan, atau mencabut Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 berdasarkan: a. pelanggaran terhadap salah satu persyaratan yang tercantum dalam Izin Usaha; b. pengulangan pelanggaran atas persyaratan Izin Usaha; c. tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan berdasarkan Undang-undang ini.</p> <p>(2) Sebelum melaksanakan pencabutan Izin Usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintah terlebih dahulu memberikan kesempatan selama jangka waktu tertentu kepada Badan Usaha untuk meniadakan pelanggaran yang telah dilakukan atau pemenuhan persyaratan yang ditetapkan.</p>	<p>Pasal 25</p> <p>(1) Pemerintah Pusat dapat memberikan sanksi administratif terhadap:</p> <p>a. pelanggaran salah satu persyaratan yang tercantum dalam Perizinan Berusaha; dan/atau</p> <p>b. ketidakterpenuhinya persyaratan yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang ini. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.</p>
<p>Pasal 52</p> <p>Setiap orang yang melakukan Eksplorasi dan/atau Eksploitasi tanpa mempunyai Kontrak Kerja Sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).</p>	<p>Pasal 52</p> <p>Setiap orang yang melakukan Eksplorasi dan/atau Eksploitasi tanpa memiliki Perizinan Berusaha atau Kontrak Kerja Sama dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan pidana denda paling banyak Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).</p>
<p>Pasal 53 Setiap orang yang melakukan:</p> <p>a. Pengolahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Pengolahan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling tinggi Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah);</p> <p>b. Pengangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Pengangkutan dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling tinggi Rp40.000.000.000,00 (empat puluh miliar rupiah);</p> <p>c. Penyimpanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Penyimpanan dipidana dengan pidana penjara paling lama 3</p>	<p>Pasal 53</p> <p>Jika tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23A mengakibatkan timbulnya korban/kerusakan terhadap kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).</p> <p>Terdapat kondisi yang harus terpenuhi untuk dapat mengenakan sanksi pidana.</p>

UU Migas	UU Cipta Kerja
(tiga) tahun dan denda paling tinggi Rp30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah); d. Niaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Niaga dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling tinggi Rp30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah).	
Pasal 55 Setiap orang yang menyalahgunakan Pengangkutan dan/atau Niaga Bahan Bakar Minyak yang disubsidi Pemerintah dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).	Pasal 55 Setiap orang yang menyalahgunakan Pengangkutan dan/atau Niaga Bahan Bakar Minyak, bahan bakar gas, dan/atau liquefied petroleum gas yang disubsidi dan/atau penyediaan dan pendistribusiannya diberikan penugasan Pemerintah dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan pidana denda paling banyak Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).

Dalam pengaturan yang baru, pengenaan sanksi administratif lebih diutamakan untuk menghukum setiap orang yang melakukan kegiatan usaha hilir tanpa izin. Sebelumnya dalam UU Migas, pemberian sanksi yang sifatnya administratif dikenakan apabila terjadi pelanggaran terhadap salah satu persyaratan Izin Usaha, pengulangan pelanggaran atas persyaratan Izin Usaha, atau tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan. Pemberian kesempatan kepada Badan Usaha untuk meniadakan pelanggaran yang telah dilakukan atau pemenuhan persyaratann selama jangka waktu tertentu juga dihilangkan yang sebelumnya diatur dalam Pasal 25 ayat (2) UU Migas.

Dalam UU Migas, kegiatan usaha hilir yang dilakukan tanpa Izin Usaha dikenakan sanksi pidana dan denda. Menarik untuk mengetahui apakah sanksi administratif yang nanti diundangkan akan lebih efektif untuk memberikan efek jera bagi setiap orang yang melaksanakan kegiatan usaha hilir migas tanpa izin usaha dibandingkan dengan sanksi pidana dan denda yang telah ditetapkan sebelumnya dalam UU Migas.

Dalam pelaksanaannya, BPH Migas bersama instansi terkait telah melakukan penegakan hukum terhadap kegiatan penyalahgunaan bahan bakar bersubsidi jenis solar. Berdasarkan data kegiatan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) BPH Migas tahun 2022 – Juni 2023, terdapat 21 (dua puluh satu) kasus yang ditangani dan/atau dalam proses koordinasi dengan aparat penegak hukum untuk menindaklanjuti kasus-kasus tersebut.

Dari 21 (dua puluh satu) kasus tersebut, 18 (delapan belas) diantaranya adalah kasus penyalahgunaan penyaluran BBM Subsidi melalui metode tangki ganda atau modifikasi, pengisian secara berulang dalam jangka waktu tertentu, tidak sesuai dengan peruntukan, dan tidak melakukan *input* data nomor polisi. Kemudian 1 (satu) kasus terkait dengan penggunaan BBM Subsidi jenis Solar pada Kapal Wira Prime yang digunakan untuk melakukan pengangkutan *skid tank* LPG dan 2 (dua) kasus lainnya terkait dengan penyimpanan BBM Subsidi jenis solar yang dilakukan tanpa izin dimana salah satu kasus menyebabkan kerusakan lingkungan sebagaimana diatur dalam pasal 53 UU Cipta Kerja. Memang belum ditemukan kasus yang berkaitan dengan sanksi administratif, namun pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah tetap harus dibuat dan diundangkan.

Belum adanya Peraturan Pemerintah mengenai sanksi administratif bagi kegiatan usaha hilir migas tanpa izin usaha menjadi celah hukum. Hal ini memungkinkan setiap orang untuk melakukan kegiatan illegal tanpa takut dikenakan sanksi karena memang belum ada aturan yang jelas selama tidak menimbulkan korban/kerusakan terhadap kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan. Kekosongan aturan tersebut dapat menjadi hambatan bagi pihak yang berwenang untuk melakukan penegakan hukum atas kegiatan usaha hilir migas yang dilakukan tanpa izin usaha.

Dengan adanya aturan mengenai sanksi administratif yang jelas juga akan berdampak pada pengawasan terhadap penyalahgunaan JBT Solar. Baik dalam pengangkutan maupun penyimpanan, tidak dapat diketahui apakah Solar tersebut merupakan barang subsidi atau bukan karena memang tidak ada perbedaan secara fisik diantara keduanya. Dengan adanya aturan mengenai sanksi administratif terhadap kegiatan usaha hilir migas, maka dapat meminimalisir kegiatan illegal tersebut.

Rekomendasi Perbaikan:

Pemerintah segera menyusun dan menerbitkan Peraturan Pemerintah turunan Undang – Undang tentang Minyak dan Gas Bumi yang mengatur mengenai pengenaan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan kegiatan usaha hilir migas sebagai dasar untuk melakukan penegakan hukum terhadap kegiatan usaha hilir migas, baik terhadap barang subsidi maupun terhadap barang non subsidi.

3.5. Permasalahan lain.

3.5.1. Pemerintah Daerah tidak memiliki data pembanding dalam verifikasi dan rekonsiliasi pembayaran PBBKB oleh Badan Usaha.

Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) adalah salah satu jenis pajak yang menjadi sumber pendapatan daerah. Aturan mengenai PBBKB diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPPPD). Dalam UU HKPPPD, tarif PBBKB ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Perda) paling tinggi sebesar 10% dan dapat ditetapkan paling tinggi 5% khusus untuk bahan bakar kendaraan umum, tarif juga dapat disesuaikan dalam rangka stabilisasi harga namun ditetapkan dalam Peraturan Presiden (Perpres).

Pemungutan PBBKB dilakukan oleh penyedia Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (BBKB) yang merupakan produsen dan/atau importir BBKB baik untuk dijual maupun digunakan sendiri. Pengenaan PBBKB didasari pada pengalihan antara tarif PBBKB yang ditetapkan dalam Perda dan nilai jual BBKB sebelum dikenakan pajak pertambahan nilai. Hasil penerimaan PBBKB tersebut dibagikan secara proporsional kepada Kabupaten/Kota paling sedikit 70% (tujuh puluh persen) berdasarkan jumlah kendaraan terdaftar di Kabupaten/Kota tersebut dan selisihnya dibagi kepada seluruh Kabupaten/Kota sesuai dengan kebijakan Daerah.

Dalam pelaksanaan distribusi bahan bakar kendaraan bermotor, Pemerintah Daerah (Pemda) mendapatkan pembayaran PBBKB dari hasil penjualan bahan bakar di wilayahnya. Besaran nilai PBBKB yang diterima oleh masing-masing daerah dapat berbeda-beda tergantung besaran tarif PBBKB yang ditetapkan oleh pemerintah daerah melalui peraturan daerah. Sebagai contoh, Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara menetapkan tarif PBBKB sebesar 5% (lima persen) untuk jenis bahan bakar bersubsidi dan 7,5% (tujuh koma lima persen) untuk jenis bahan bakar non subsidi. Sedangkan Pemerintah Daerah Provinsi Banten dan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta menetapkan tarif PBBKB sebesar 5% (lima persen) baik untuk jenis bahan bakar subsidi ataupun jenis bahan bakar non subsidi.

Pemungutan PBBKB dilakukan oleh Wajib PBBKB saat mengeluarkan surat perintah pengeluaran barang/*delivery order*. Penghitungan yang dilakukan saat barang keluar dilakukan sesuai dengan volume BBKB yang dijual oleh penyedia kepada penyalur BBKB. Oleh karena, penting bagi Pemda untuk memastikan bahwa

besaran PBBKB yang diterima sesuai dengan volume BBKB yang dikeluarkan oleh penyedia dan sesuai dengan volume BBKB yang telah ditetapkan kepada Provinsi setiap tahunnya.

Dalam pelaksanaan tinjauan lapangan ke Provinsi Banten, Sumatera Utara, dan DKI Jakarta, diketahui bahwa penerimaan ketiga daerah tersebut dari PBBKB pada tahun 2022 adalah lebih dari 1 (satu) Triliun rupiah. Nilai tersebut dihasilkan paling banyak dari pembayaran PBBKB yang dilakukan oleh PT. Pertamina. Mengingat nilai besaran PBBKB tersebut, penting bagi Pemda untuk melakukan verifikasi terhadap volume penjualan BBKB yang dilakukan oleh penyedia, dan jika terdapat kurang atau lebih bayar maka segera melakukan koreksi dan membayarkan nilai koreksi tersebut.

Tabel 3.5.1.1 PBBKB Banten, DKI Jakarta, dan Sumatera Utara (2020-2023)

Provinsi	Tarif		2022	2021	2020
	Subsidi	Non Subsidi			
Banten	5%		1.541.659.698.914	1.207.618.735.349	1.148.941.000.098
DKI Jakarta	5%		1.434.159.136.139	1.056.926.155.557	995.157.689.919
Sumatera Utara	5%	7.5%	1.247.213.394.507	1.073.697.687.609	812.105.779.851

Diolah dari berbagai sumber (dalam rupiah)

Namun, ketiga Pemda tersebut memiliki standar persyaratan dokumen yang berbeda yang dijadikan sebagai bahan verifikasi PBBKB. Pemda DKI Jakarta mengharuskan Wajib PBBKB untuk membuat daftar rekapitulasi BBKB yang terjual baik untuk keperluan kendaraan bermotor maupun untuk keperluan industri atau keperluan lainnya yang terdapat syarat minimal muatan di dalamnya. Daftar rekapitulasi BBKB tersebut ditujukan kepada Gubernur c.q. Kepala BPRD, Kemendagri c.q. Ditjen Bina Keuangan Daerah, Kementerian Keuangan c.q. Ditjen Anggaran dan Ditjen Perimbangan Keuangan. Pemda Sumut mengharuskan Wajib PBBKB untuk membuat daftar rekapitulasi yang didalamnya terdapat beberapa minimal rincian muatan dan turut dilaporkan dalam Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTPD) yang disampaikan kepada BP2RD. Sedangkan Pemda Banten dalam aturannya hanya meminta rekapitulasi laporan hasil penjualan secara lengkap dan benar tanpa ada hal-hal yang harus termuat dalam data rekapitulasi tersebut. Pemda di level Provinsi memiliki peran yang besar terkait penyaluran BBKB dan pembayaran PBBKB, karena hal tersebut berkait dengan pembagian hasil BBKB

kepada Kabupaten/Kota dan pembagian selisihnya yang disesuaikan dengan kebijakan Daerah.

Berdasarkan hasil koordinasi tim kajian Direktorat Monitoring dengan BPH Migas, BPH Migas selaku lembaga yang melakukan verifikasi penyaluran JBT Solar, memiliki data riil dan detail penjualan dari Badan Usaha Penyalur pada tiap lokasi termasuk data *Delivery Order* yang dapat menjadi acuan atau pembandingan dalam menghitung nilai PBBKB oleh Pemerintah Daerah. Di sisi lain, dengan adanya keterbatasan sumber daya dalam melakukan verifikasi dan pengawasan, BPH Migas juga memiliki kewenangan untuk melakukan Kerjasama pengawasan dengan Pemerintah Daerah yang dikoordinasikan oleh Kementerian Dalam Negeri. Kerjasama antara BPH Migas dan Pemerintah Daerah selayaknya dapat menjadi salah satu solusi untuk menjembatani pemenuhan kewajiban dari kedua instansi.

Lemahnya koordinasi antara Pemda, BPH Migas, dan penyedia BBKB menjadi hambatan dalam pelaksanaan verifikasi volume BBKB yang tersalurkan dan pengusulan kebutuhan BBKB di Daerah. Aturan terkait dengan pelaporan hasil penjualan dan pembayaran PBBKB harus mengatur lebih rinci mengenai dokumen yang disampaikan oleh penyedia BBKB, baik kepada Pemda maupun kepada Pemerintah Pusat. Hal tersebut bukan hanya untuk memastikan besaran nilai PBBKB yang wajib dibayarkan, namun juga terkait dengan pembayaran subsidi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada penyedia BBKB terhadap BBKB bersubsidi.

Kelemahan – kelemahan di atas menyebabkan Pemerintah Daerah tidak dapat memastikan penerimaan besaran PBBKB berdasarkan laporan realisasi yang dilaporkan oleh penyedia BBKB dikarenakan tidak adanya data pembandingan yang dimiliki oleh Pemda seperti data kuota yang disalurkan dan laporan rincian penjualan BBKB. Dengan tidak adanya data pembandingan tersebut, maka Pemda tidak dapat melakukan verifikasi data penjualan dan pembayaran PBBKB. Walaupun dalam Peraturan Gubernur Banten, DKI Jakarta, dan Sumatera Utara terkait PBBKB, Pemda melalui Badan Pendapatan dapat melakukan pemeriksaan untuk menguji kepatuhan pembayaran perpajakan.

Di sisi lain, Pemerintah Daerah tidak memiliki basis data yang valid untuk melakukan evaluasi kebutuhan dan pengusulan kuota BBM subsidi. Selain data yang berkaitan dengan PBBKB, data terkait jenis konsumen pengguna sebagaimana diatur dalam Peraturan BPH Migas Nomor 4 Tahun 2012 juga menyebabkan Pemda tidak mengetahui kebutuhan BBKB Daerah sehingga tidak dapat memberikan usulan yang

tepat untuk kebutuhan BBKB di Daerah. Ketepatan penyaluran BBKB menjadi penting dalam memberikan usulan kebutuhan BBKB di Daerah, baik untuk jenis BBKB bersubsidi maupun non subsidi.

Sehingga dalam dampak di sisi hilir, Pemerintah Daerah tidak dapat melakukan penegakan atas kepatuhan pelaporan dan pembayaran PBBKB. Hal tersebut dikarenakan tidak semua Pemda mengatur secara rinci mengenai dokumen pelaporan yang dipersyaratkan dalam aturan pelaksana terkait PBBKB. Pergub DKI Jakarta Nomor 99 Tahun 2019 hanya mengatur rincian data rekapitulasi namun tidak memberikan sanksi apabila rincian tersebut tidak terpenuhi, begitupun dengan Pergub Sumatera Utara terkait PBBKB. Sanksi denda dikenakan oleh Pemda kepada penyedia BBKB apabila terlambat untuk membayarkan kewajiban yang berkaitan dengan PBBKB kepada Badan Pendapatan.

Rekomendasi Perbaikan:

1. Implementasi Perjanjian kerja sama antara BPH Migas dengan Dirjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri mengenai optimalisasi pajak daerah dari bahan bakar kendaraan bermotor mencakup antara lain integrasi data penjualan BBM.
2. Kedeputian Koordinasi dan Supervisi KPK melakukan koordinasi dan supervisi atas pelaksanaan perjanjian kerja sama mengenai optimalisasi pajak daerah.

BAB 4

KESIMPULAN

Kebijakan subsidi minyak solar merupakan instrumen Pemerintah yang bertujuan untuk memastikan terlaksanakannya peran negara dalam aktivitas ekonomi, yaitu menyediakan bahan bakar yang terjangkau, guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Namun pada implementasinya, skema subsidi BBM, sejak dilaksanakan pada era Presiden Pertama RI, memiliki permasalahan berulang akibat risiko yang ditanggung APBN tidak sejalan dengan pencapaian tujuan subsidi. Permasalahan subsidi BBM yang secara kasat mata tidak tepat sasaran; subsidi BBM lebih dinikmati oleh kalangan masyarakat mampu dibanding dengan yang dinikmati oleh masyarakat tidak mampu, berpotensi menimbulkan kerugian negara akibat pemborosan dan program yang tidak tepat sasaran.

Regulasi kebijakan subsidi solar saat ini mengacu kepada Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 dan perubahannya hingga Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2021. Peraturan Pemerintah Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak diterbitkan mempertimbangkan perkembangan kebutuhan nasional atas Bahan Bakar Minyak dan dalam rangka pemberian subsidi yang lebih tepat sasaran kepada konsumen pengguna tertentu serta guna meningkatkan efisiensi penggunaan APBN, melalui penataan kembali kebijakan mengenai penyediaan, pendistribusian, harga jual eceran dan konsumen pengguna jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan mengatur penyediaan, pendistribusian dan harga.

Kajian Direktorat Monitoring KPK yang dilakukan dari tahun 2022 – 2023 berupaya mengidentifikasi permasalahan dan memetakan titik kerawanan korupsi, meninjau dari aspek regulasi, kelembagaan, serta tata laksana program subsidi minyak solar. Berdasarkan hasil kajian, ditemukan sejumlah permasalahan dan titik kerawanan korupsi dalam pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar, mulai dari proses perencanaan, penyediaan, penyaluran, hingga tata laksana sistem pengawasan.

Dalam proses perencanaan kuota (baik dalam lingkup nasional, per daerah, maupun per titik penyalur), tidak berdasarkan perhitungan kebutuhan dan perkiraan

konsumsi yang wajar dari konsumen pengguna disebabkan absennya basis data konsumen pengguna dan perhitungan kebutuhan konsumsi yang wajar serta alat kendali yang belum dapat memenuhi tujuan pencatatan dan pengendalian penyaluran. Di sisi lain, penentuan kuota di tiap titik penyalur belum mempertimbangkan aspek kepatuhan dan kinerja tiap penyalur menyebabkan penyimpangan berulang dalam penyaluran solar subsidi.

Permasalahan dalam proses penyediaan, terutama terjadi pada pemangku kepentingan yang berwenang melakukan evaluasi dan persetujuan impor minyak solar. Tidak adanya *material balance* minyak solar terintegrasi antara Ditjen Migas dan BPH Migas serta proses evaluasi manual dalam persetujuan rekomendasi impor solar menyebabkan evaluasi pengajuan kuota impor tidak akurat, bahkan rentan terhadap negosiasi antara badan usaha dan pemangku kepentingan.

Dalam mekanisme penyaluran solar subsidi, perihal ketepatan penyaluran masih menjadi isu utama yang terjadi. Tidak optimalnya berbagai mekanisme yang memastikan kontrol ketepatan penyaluran pada konsumen pengguna antara lain, proses verifikasi penyaluran JBT Solar yang dilakukan oleh BPH Migas, alat kendali penyaluran yang diimplementasikan oleh Badan Usaha Penyalur, berpotensi kerugian negara akibat pemborosan pembayaran subsidi dan kompensasi JBT Solar. Di sisi lain, ditemukan adanya pemberian alokasi JBT Solar melalui Surat Rekomendasi oleh Pemerintah Daerah dan instansi penerbit tidak mempertimbangkan kebutuhan, cenderung *excessive* dan tanpa evaluasi.

Permasalahan juga masih ditemukan dalam proses pengawasan dan penegakan hukum, yaitu adanya kekosongan hukum akibat belum diterbitkannya Peraturan Pemerintah mengenai sanksi administratif bagi kegiatan usaha hilir migas tanpa izin usaha. Hal ini memungkinkan setiap orang untuk melakukan kegiatan ilegal tanpa takut dikenakan sanksi karena memang belum ada aturan yang jelas selama tidak menimbulkan korban/kerusakan terhadap kesehatan, keselamatan, dan/atau lingkungan. Kekosongan aturan tersebut dapat menjadi hambatan bagi pihak yang berwenang untuk melakukan penegakan hukum atas kegiatan usaha hilir migas yang dilakukan tanpa izin usaha.

Permasalahan lain juga muncul dari aspek penerimaan negara yang berkaitan dengan penyaluran solar subsidi, khususnya pendapatan di tingkat daerah. Sejak diimplementasikan kebijakan pajak bahan bakar kendaraan bermotor (PBBKB) sebagai salah satu pendapatan daerah, Pemerintah Daerah tidak memiliki data

pembandingan dalam verifikasi dan rekonsiliasi pembayaran PBBKB oleh Badan Usaha. Lemahnya koordinasi antara Pemda, BPH Migas, dan penyedia BBKB menjadi hambatan dalam pelaksanaan verifikasi volume BBKB yang tersalurkan dan pengusulan kebutuhan BBKB di Daerah.

Untuk mengatasi permasalahan di atas, Direktorat Monitoring Kedepuitan Pencegahan dan Monitoring Komisi Pemberantasan Korupsi menyarankan perbaikan sebagai berikut:

1. Aspek perencanaan

- a. BPH Migas berkoordinasi dengan pemangku kepentingan terkait untuk membangun atau menghimpun basis data profil konsumen pengguna, sebagai contoh antara lain integrasi dengan data Samsat untuk transportasi darat, integrasi dengan data KUSUKA Kementerian KKP untuk data kapal nelayan di bawah 30 GT, koordinasi dengan Kementerian KUMKM untuk data usaha mikro, dan seterusnya.
- b. BPH Migas dan Kementerian ESDM melakukan kajian kewajaran konsumsi untuk tiap segmen konsumen.
- c. BPH Migas memformulasikan penentuan kuota berdasarkan hasil kajian kewajaran konsumsi untuk tiap segmen konsumen pengguna.
- d. BPH Migas memasukkan parameter kinerja kepatuhan dan koreksi volume periode sebelumnya sebagai pertimbangan parameter basis penentuan kuota tiap penyalur.

2. Aspek penyediaan

- a. Direktorat Jenderal Migas dan BPH Migas mengembangkan sistem *material balance* minyak solar terintegrasi sebagai dasar pengambilan kebijakan penyediaan minyak solar untuk menjamin pasokan kebutuhan masyarakat.
- b. Direktorat Jenderal Migas mengembangkan system evaluasi permohonan rekomendasi ekspor/impor minyak solar (mencakup basis data yang kredibel sebagai dasar pengambilan keputusan dan formulasi yang meminimalkan peran subjektivitas evaluator).

3. Aspek penyaluran

- a. BPH Migas, Kementerian ESDM, dan Kementerian Keuangan berkoordinasi untuk melakukan revisi titik serah penyaluran JBT Solar dari TBBM ke nozzle SPBU dalam PMK Nomor 130/2015 j.o PMK Nomor 157/2016 tentang Tata

- Cara Penyediaan Anggaran, Perhitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu.
- b. BPH Migas dan BU Penyalur melakukan koordinasi untuk memberikan akses *real time* kepada BPH Migas terhadap transaksi nozzle di setiap penyalur sebagai alat kontrol verifikasi penyaluran solar subsidi ke end user, antara lain dengan mengekstensifkan implementasi digitalisasi nozzle.
 - c. BPH Migas melakukan advancement SILVIA untuk melakukan verifikasi otomatis penyaluran JBT Solar, contohnya fitur mendeteksi kewajaran transaksi, dsb.
 - d. PT Pertamina melakukan implementasi sistem digitalisasi SPBU pada semua unit penyalur JBT Solar, termasuk SPBUN.
 - e. PT Pertamina Persero dan anak usaha penugasan melakukan penerapan Subsidi Tepat MyPertamina *full cycle* di seluruh unit SPBU penyalur JBT Solar mitra Pertamina.
 - f. Badan Usaha Penyalur melakukan penerapan mekanisme alat kendali yang dapat memenuhi tujuan pencatatan dan melakukan pembatasan penyaluran JBT Solar, baik penyaluran pada konsumen termasuk penyaluran melalui Rekomendasi di seluruh unit penyalur JBT Solar. Khususnya PT Pertamina, menerapkan kepatuhan penggunaan Microsite di seluruh unit SPBU dan SPBU Nelayan mitra Pertamina.
 - g. BPH Migas berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri menetapkan MoU dan mengimplementasikan kerjasama dengan Pemerintah Daerah dalam pengawasan penyaluran solar subsidi di daerah sesuai Pasal 21 Perpres 191/2014.
 - h. Revisi lampiran Perpres 191/2014 mengenai standarisasi kewenangan penerbitan surat rekomendasi di level SKPD Kabupaten/Kota.
 - i. Mengakomodasi pendaftaran & pendataan Surat Rekomendasi oleh SKPD dalam sistem pengawasan oleh BPH Migas.
4. Aspek pengawasan dan permasalahan lain
- a. Pemerintah segera menyusun dan menerbitkan Peraturan Pemerintah turunan Undang – Undang tentang Minyak dan Gas Bumi yang mengatur mengenai pengenaan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan kegiatan usaha hilir migas sebagai dasar untuk melakukan penegakan hukum terhadap

kegiatan usaha hilir migas, baik terhadap barang subsidi maupun terhadap barang non subsidi.

- b. Implementasi Perjanjian kerja sama antara BPH Migas dengan Dirjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri mengenai optimalisasi pajak daerah dari bahan bakar kendaraan bermotor mencakup antara lain integrasi data penjualan BBM.
- c. Kedeputian Koordinasi dan Supervisi KPK melakukan koordinasi dan supervisi atas pelaksanaan perjanjian kerja sama mengenai optimalisasi pajak daerah.

Sebagai tindak lanjut atas hasil kajian ini, Direktorat Monitoring KPK akan berkoordinasi lebih lanjut dan pemantauan berkala mengenai implementasi saran perbaikan untuk mencapai ketepatan tujuan program subsidi minyak solar serta efisiensi anggaran subsidi sebagai mana mandat dalam peraturan perundang – undangan.

Daftar Pustaka

- Amir, H. (2015). *Reformasi Subsidi BBM: Mencari Jalan Tengah*. Retrieved December 22, 2022, from <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2015/12/30/093413435820332-reformasi-subsidi-bbm-mencari-jalan-tengah>
- BPH Migas. (2022). *Diskusi Pengawasan Pendistribusian JBT Solar 16 Desember 2022*. Jakarta: BPH Migas.
- BPH Migas. (2022). *MATERI DIREKTORAT BBM, BPH MIGAS pada Diskusi terkait Kajian Risiko Korupsi Pengelolaan Jenis BBM Tertentu (JBT) Minyak Solar*. Jakarta: BPH Migas.
- CEIC. (2022, - -). *Indonesia Konsumsi Minyak*. Retrieved from CEIC: <https://www.ceicdata.com/id/indicator/indonesia/oil-consumption>
- CNBC Indonesia. (2022). *Enggak Setiap Sudut Ada, Ini Jumlah SPBU di Tiap Provinsi*. Retrieved December 22, 2022, from <https://www.cnbcindonesia.com/news/20221201145625-4-392945/enggak-setiap-sudut-ada-ini-jumlah-spbu-di-tiap-provinsi>
- Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. (2022). *Lewat Operasi Laut Terpadu Jaring Sriwijaya, Bea Cukai Tangkap Kapal Pengangkut BBM Ilegal*. Retrieved December 27, 2022, from <https://www.beacukai.go.id/berita/lewat-operasi-laut-terpadu-jaring-sriwijaya-bea-cukai-tangkap-kapal-pengangkut-bbm-ilegal.html>
- Fuad, N. (2004). *Dasar-dasar Keuangan Publik. BPPK Departemen Keuangan*. Jakarta: BPPK Departemen Keuangan.
- G20. (2019). *Indonesia's Effort to Phase Out and Rationalise Its Fossil-Fuel Subsidies*. Tokyo: G20.
- Kadafi, M. (2022, September 01). *Menteri ESDM Sebut Konsumsi Harian BBM di Indonesia Rp1,2 Triliun*. Retrieved from Merdeka.com: <https://www.merdeka.com/peristiwa/menteri-esdm-sebut-konsumsi-harian-bbm-di-indonesia-rp12-triliun.html>
- Kementerian ESDM. (2022). *Bahan Rapat Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi dengan Direktorat Monitoring KPK terkait Kajian Risiko Korupsi Pengelolaan JBT Solar pada 4 November 2022*. Jakarta: Kementerian ESDM.

- Kompas.com. (2022, August 30). *Hitungan Pengamat: Harga Keekonomian BBM Subsidi yang Disampaikan Pemerintah Terlalu Tinggi*. Retrieved from Kompas.com:
<https://money.kompas.com/read/2022/08/30/050800526/hitungan-pengamat-harga-keekonomian-bbm-subsidi-yang-disampaikan-pemerintah?page=all>
- Ministry of Energy and Mineral Resources Republic of Indonesia. (2022). *Handbook of Energy and Economic Statistics of Indonesia 2021*. Jakarta: Ministry of Energy and Mineral Resources Republic of Indonesia.
- Perkumpulan Inisiatif. (2022, July 06). *Analisis Kredibilitas Anggaran Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) Solar dan Nelayan*. Retrieved December 22, 2022, from <https://inisiatif.org/?p=14726>
- Pusat Studi Energi UGM. (10 November 2022). *Diskusi tentang Jenis BBM Tertentu (JBT) Solar*. Yogyakarta: Pusat Studi Energi UGM.
- Salim, Z., Kumoro, B., & Notonegoro, K. (2014). *Kebijakan Subsidi BBM dan Pembangunan Energi Berkelanjutan*. Jakarta: The Habibie Center.
- Seknas FITRA. (2022). *Akses BBM Bersubsidi Nelayan Kecil dan Nelayan Tradisional di Indonesia*. Retrieved December 22, 2022, from <https://seknasfitra.org/akses-bbm-bersubsidi-nelayan-kecil-dan-nelayan-tradisional-di-indonesia/>
- tempo.co. (2022, September 09). *Berapa Konsumsi BBM dan Produksi Minyak Mentah Indonesia Setiap Tahun?* Retrieved from data.tempo.co:
<https://data.tempo.co/data/1502/berapa-konsumsi-bbm-dan-produksi-minyak-mentah-indonesia-setiap-tahun>
- Yustika, A. E. (2008). Subsidi dalam Perekonomian Indonesia : Refleksi Subsidi dalam Perekonomian Indonesia. *Bisnis & Ekonomi Politik Volume 9 Nomor 3*, 1-7.

Lampiran

Lampiran 1. Daftar Regulasi terkait Penyaluran JBT Solar dan Pengawasan Pendistribusian oleh BPH Migas

Regulasi	Substansi
Undang – Undang Dasar Tahun 1945	Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Demikian pula bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-sebesarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.
UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sebagaimana diubah dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	<p>Landasan hukum bagi kegiatan usaha minyak dan gas bumi dan dasar hukum bagi regulasi teknis turunan dalam kegiatan usaha hulu dan hilir migas. Undang-undang ini memuat substansi pokok mengenai ketentuan bahwa Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara, dan penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan pada Kegiatan Usaha Hulu. Sedangkan pada Kegiatan Usaha Hilir dilaksanakan setelah mendapat Izin Usaha dari Pemerintah. Agar fungsi Pemerintah sebagai pengatur, pembina dan pengawas dapat berjalan lebih efisien maka pada Kegiatan Usaha Hulu dibentuk Badan Pelaksana, sedangkan pada Kegiatan Usaha Hilir dibentuk Badan Pengatur.</p> <p>Kewajiban Pemerintah dalam Penyediaan dan Kelancaran Pendistribusian BBM secara khusus diatur dalam Pasal 8 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4). Kewajiban mengenai kepatuhan terhadap standar mutu BBM dan kebijakan harga pada Pasal 28. Selain itu mencakup jenis pelanggaran</p>

Regulasi	Substansi
	<p>dan pengenaan sanksi, khususnya untuk BBM subsidi pada Pasal 54 (pencampuran) dan Pasal 55 (pelanggaran niaga BBM subsidi).</p> <p>Mengatur tugas dan fungsi Badan Pengatur kegiatan usaha hilir migas pada pasal 46 ayat (1) hingga ayat (3).</p>
<p>Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002 tentang Badan Pengatur Penyediaan Dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa</p>	<p>Mengatur substansi mengenai kelembagaan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) meliputi antara lain kedudukan, fungsi, tugas, wewenang, tanggung jawab, struktur organisasi, komite, dan mekanisme peralihan kewenangan dari Kementerian ESDM kepada BPH Migas.</p> <p>Fungsi Badan Pengatur adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Pengangkutan Gas Bumi melalui pipa, dalam suatu pengaturan agar ketersediaan dan distribusi Bahan Bakar Minyak yang ditetapkan Pemerintah dapat terjamin di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia serta meningkatkan pemanfaatan Gas Bumi di dalam negeri.</p>
<p>Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi sebagaimana telah diubah dengan Peraturan</p>	<p>Menjalankan amanat kewajiban Pemerintah dalam penyediaan dan kelancaran distribusi BBM pada pasal 8 ayat (1) UU Migas, amanat pengaturan Kegiatan Usaha Hilir Migas (Pengolahan, Penyimpanan, Niaga, dan Distribusi) pada pasal 30, serta pengawasan kegiatan usaha hilir berdasarkan Pasal 43.</p>

Regulasi	Substansi
Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009	
Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014 tentang Penyediaan, Pendistribusian, dan Harga Jual Eceran BBM dan perubahannya hingga Peraturan Presiden Nomor 117 Tahun 2021	Melaksanakan ketentuan Pasal 66 dan Pasal 72 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2009. Substansi keseluruhan meliputi penetapan klasifikasi jenis BBM (JBT, JBKP, JBU) serta reformulasi subsidi BBM tertentu dalam rangka subsidi yang lebih tepat sasaran kepada konsumen pengguna tertentu serta guna meningkatkan efisiensi penggunaan APBN.
Peraturan Menteri ESDM Nomor 20 Tahun 2021 tentang Perhitungan Harga Jual Eceran BBM	Mengatur kewenangan Menteri ESDM, mekanisme dan kebijakan penetapan harga jual eceran BBM melalui formulasi tertentu, dan pertimbangan pengecualian penetapan harga jual eceran yang berbeda dibandingkan formulasi yang tertera dalam peraturan menteri.
Peraturan Menteri ESDM Nomor 21 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat dan Direktorat pada Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian BBM dan	Secara khusus mengatur tugas dan fungsi Direktorat Bahan Bakar Minyak BPH Migas pada Pasal 10 dan Pasal 11.

Regulasi	Substansi
Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi melalui Pipa	
Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130/2015 j.o Peraturan Menteri Keuangan Nomor 157/2016 tentang Tata Cara Penyediaan Anggaran, Perhitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu	Mengatur tata cara perhitungan, pembayaran, verifikasi, titik serah, dan pertanggungjawaban dana subsidi JBT, Mengatur mekanisme relasi dan pembagian kewenangan dalam alur pembayaran subsidi JBT antara BPH Migas, Kementerian Keuangan, Badan Usaha Penyalur, dan auditor pemerintah.
Peraturan Menteri Keuangan Nomor 192 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Kompensasi Atas Kekurangan Penerimaan Badan Usaha Akibat Kebijakan Penetapan	Mengatur tata cara perhitungan, pembayaran, verifikasi, dan mekanisme relasi dan pembagian kewenangan dalam alur perhitungan dan pembayaran subsidi kompensasi yang diberikan Pemerintah kepada Badan Usaha terkait penyaluran BBM dan Listrik akibat perbedaan HJE penetapan dan HJE formulasi.

Regulasi	Substansi
Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak dan Tarif Tenaga Listrik	
Peraturan BPH Migas Nomor 17 Tahun 2019 tentang Penerbitan Surat Rekomendasi Perangkat Daerah Untuk Pembelian JBT	Mengatur pedoman penerbitan surat rekomendasi satuan kerja perangkat daerah untuk pembelian JBT.
Keputusan Menteri ESDM	Meliputi Keputusan Menteri ESDM mengenai Formulasi Harga Dasar JBT (Kepmen 148K/12/MEM/2020), Keputusan Menteri ESDM mengenai Formulasi HIP BBM JBT dan JBKP (Kepmen 256.K/MG.01/MEM.M/2022), Keputusan Menteri ESDM mengenai HJE JBT.

Lampiran 2. Daftar Kasus Pelanggaran terkait JBT Solar (Pelanggaran terhadap Pasal 55 UU Migas)

APH	Modus	Volume (L)	Nilai Rupiah (M)	Waktu	Sumber
Polda Kalimantan Barat	Melakukan penimbunan solar untuk dijual kembali, kemudian menjual solar itu kepada pihak industri, pertambangan, dan termasuk membawa BBM bersubsidi itu tanpa dilengkapi dokumen.	54,180	Rp 10.000.000.000 (kerugian negara)	Januari- Mei 2022	https://www.merdeka.com/peristiwa/polisi-ungkap-penyelewengan-solar-subsidi-yang-

APH	Modus	Volume (L)	Nilai Rupiah (M)	Waktu	Sumber
					rugikan-negara-rp10-miliar.html
Bareskrim Polri	Menampung BBM jenis solar bersubsidi di gudang tempat penyimpanan yang diperoleh dari sejumlah SPBU. Mereka mengangkut solar menggunakan kendaraan yang sudah di modifikasi kemudian dikirim menggunakan tanker. BBM subsidi dijual ke pemilik gudang seharga Rp7.000 per liter, pengepul kemudian mengangkut solar itu menggunakan truk tangki kapasitas 24 KL dan 16 KL, dijual ke kapal-kapal nelayan dengan harga Rp. 10.000 hingga Rp. 11.000 per liter.	499.000 L dalam kapal 125.000.000 L dalam penyimpanan	minimal Rp 4.000.000.000 (kerugian negara)	Mei 2022	https://www.merdeka.com/peristiwa/bareskrim-ungkap-penyelewengan-solar-subsidi-terbesar-di-pati-12-pelaku-ditangkap.html
Ditpolair Korpolairud Baharkam Polri	Modifikasi kendaraan dengan tandon untuk membeli solar bersubsidi ke SPBU lalu menjualnya lagi dengan harga industri ke kapal (pengisian dari truk tanki ke kapal).		Rp 49.900.000.000 (kerugian negara)	Septem ber 2021	https://www.detik.com/jateng/hukum-dan-kriminal/d-5908470/penyelewan-solar-subsidi-

APH	Modus	Volume (L)	Nilai Rupiah (M)	Waktu	Sumber
					dibongkar-rugikan-negara-rp-49-m
Polda Jateng	Penimbunan BBM subsidi dari SPBU, mengoplos BBM subsidi-nonsubsidi, perusahaan pengepul membeli dan menjual kembali dengan diedarkan oleh truk tangki ke industri diluar daerah.	81,000	Rp 11.105.164.750 (kerugian negara)	Agustus - Septem ber 2022	https://www.merdeka.com/peristiwa/kasus-bbm-ilegal-di-jateng-dalam-satu-bulan-rugikan-negara-rp11-miliar.html
Polres Bogor	Penimbunan solar dari SPBU dengan tanki modifikasi dan dijual kembali ke industri dengan harga di bawah solar industri. Menjual solar-solar tersebut menggunakan mobil tangki biru PT MPP berkapasitas 8.000 L yang kemudian keluar menggunakan surat jalan untuk didistribusikan ke pabrik atau industry seharga Rp8.300 per liter. Dalam sehari, dia mampu menjual solar hingga 20 ribu liter dengan keuntungan mencapai Rp46 - Rp50 juta per hari.	20,000/hari	Rp 3.000.000.000 (kerugian negara)		https://www.merdeka.com/peristiwa/praktik-penimbunan-bbm-bersubsidi-lagi-lagi-ditemukan-di-bogor-begini-modusnya.html

APH	Modus	Volume (L)	Nilai Rupiah (M)	Waktu	Sumber
Polda Kalimantan Barat	Modifikasi truck/ pick up/ kendaraan dengan jerigen/tong/ drum untuk ditimbun dan dijual kembali ke industri dan pertambangan.	55,180	Rp 9.891.412.275 (kerugian negara)	Januari- Juli 2022	https://mediakalbarnews.com/hampir-10-miliar-kerugian-negara-dari-penyelewengan-solar-subsidi-yang-diungkap-polda/
Polres Temanggung	Membeli BBM bersubsidi jenis solar di SPBU untuk kemudian disimpan dan dijual kembali ke industri menggunakan truk tanki.	160,000	Rp 2.760.000.000 (kerugian negara)		https://temanggungkab.go.id/articles/dua-penimbun-bbm-solar-bersubsidi-ditangkap-polisi-1662023141
Polda Jawa Timur	Memodifikasi kendaraan sedemikian rupa untuk membeli BBM Solar subsidi dan kemudian dijual dengan harga industry.	67,103	Rp 16.800.000.000 (kerugian negara)	Januari- Septem ber 2022	https://www.harianbhira.com/polda-jatim-bongkar-penyalahgunaan-distribusi-bbm-solar-bersubsidi/

APH	Modus	Volume (L)	Nilai Rupiah (M)	Waktu	Sumber
Polda Lampung	PT URM menampung BBM subsidi dari SPBU dan digunakan untuk kepentingan sendiri (usaha konstruksi). Menyebabkan kelangkaan solar dan stok solar untuk nelayan langka.	390,000	minimal Rp 2.000.000.000 (kerugian negara)	Septem ber 2021- Oktober 2022	https://www.saibumi.com/artikel-119961-ditreskrimsus-polda-lampung-berhasil-ungkap-penyelewengan-solar-bersubsidi-390-ton%C2%A0.html

