

Kajian Implementasi Pengawasan Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia: Perspektif Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Riza Dian Triwibowo^{1,2}, Sidik Pramono³

¹Magister Ilmu Administrasi-Administrasi Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Jakarta

²Sekretariat Jenderal Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Jakarta

³Magister Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Jakarta

INFORMASI NASKAH

Diterima : 13 Mei 2025
Direvisi : 17 Juni 2025
Disetujui : 18 Juni 2025
Terbit : 30 Juni 2025

Email korespondensi:
rizadian87@gmail.com

Laman daring:
<https://doi.org/10.37525/mz/2025-1/1090>

ABSTRAK

Implementasi pengawasan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia, merupakan isu penting dalam kebijakan nasional. Penelitian ini mengidentifikasi berbagai permasalahan yang dihadapi dalam penyaluran subsidi BBM, termasuk efektivitas distribusi, ketepatan sasaran, dan potensi penyalahgunaan. Alokasi anggaran subsidi BBM yang mencapai Rp 502,4 triliun pada tahun 2022, tantangan utama yang dihadapi adalah lemahnya sistem pengawasan. Penyebab subsidi tidak tepat sasaran dan lebih banyak dinikmati oleh kelompok masyarakat yang mampu, tampak dari aspek distribusi fisik maupun administrasi data.

Tujuan utama penelitian ini untuk menganalisis implementasi kebijakan dan efektivitas pengawasan subsidi BBM di Indonesia berdasarkan persektif teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Metode kualitatif yang digunakan dalam kajian ini dengan pengumpulan dan analisis data melalui studi literatur dan sumber data dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia. Kajian berkaitan dengan *Ability of the Statute to Structure Implementation*, *Tractability of the Problem* (Kemudahan Pengelolaan Masalah), *Non-Statutory Variables Affecting Implementation* (Variabel Non-Statutori yang Mempengaruhi Implementasi). Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun ada upaya untuk meningkatkan distribusi dan ketepatan target melalui regulasi dan pemanfaatan teknologi informasi, seperti pengembangan Aplikasi XStar untuk memfasilitasi proses administrasi, masih terdapat celah yang signifikan dalam pengawasan yang perlu diatasi. Dengan demikian untuk mencapai tujuan kebijakan subsidi BBM yang efektif, diperlukan penguatan sistem pengawasan dan peningkatan transparansi dalam proses distribusi. Hal ini penting untuk memastikan bahwa subsidi benar-benar sampai kepada masyarakat yang membutuhkan, serta untuk mengurangi beban fiskal negara yang diakibatkan oleh subsidi yang tidak tepat sasaran.

Kata kunci: Daniel A. Mazmanian, Implementasi Pengawasan BBM, Paul A. Sabatier, Subsidi BBM

ABSTRACT

The implementation of monitoring fuel subsidy in Indonesia, which is an important issue in national energy policy. This research identifies various issues faced in the distribution of fuel subsidies, including distribution effectiveness, targeting accuracy, and potential misuse. With a fuel subsidy budget allocation reaching Rp 502.4 trillion in 2022, the main challenge faced is the weak oversight system, both in terms of physical distribution and data administration, which causes the subsidies to be misallocated and more enjoyed by the affluent segments of society. The main objective of this research is to analyze the implementation of policies and the effectiveness of fuel subsidy supervision in Indonesia based on the perspective of the theory by Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier. The method used in this study employs a qualitative approach with data collection and analysis through literature review and data sources from the Ministry of Energy and Mineral Resources of the Republic of Indonesia related to the study of the Ability of the Statute to Structure Implementation, Tractability of the Problem, and Non-Statutory Variables Affecting Implementation. The research results indicate that despite efforts to improve distribution and target accuracy through regulations and the use of information technology, such as the development of the XStar Application to facilitate the administrative process, there are still significant gaps in oversight that need to be addressed. The conclusion is that to achieve the effective goals of the fuel subsidy policy, it is necessary to strengthen the oversight system and enhance transparency in the distribution process. This is important to ensure that subsidies truly reach the communities in need, as well as to reduce the fiscal burden on the state caused by misallocated subsidies.

Keywords: Daniel A. Mazmanian, Fuel Subsidy, Implementation of Fuel Subsidy Oversight, Paul A. Sabatier

PENDAHULUAN

Subsidi bahan bakar minyak (BBM) telah menjadi salah satu kebijakan fiskal terbesar di Indonesia selama beberapa dekade terakhir. Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) telah lama menjadi instrumen kebijakan fiskal yang signifikan di Indonesia, bertujuan utama untuk menjaga daya beli masyarakat, mengendalikan inflasi, dan mendukung sektor-sektor ekonomi tertentu (Ariyanto, 2024). Tujuan utamanya adalah menjaga kestabilan harga energi domestik, meningkatkan daya beli masyarakat, serta mendukung sektor transportasi dan industri. Namun, dalam pelaksanaannya, subsidi BBM sering kali menimbulkan berbagai permasalahan, termasuk pembengkakan anggaran negara, ketidaktepatan sasaran, hingga potensi kebocoran dalam distribusi (Harmono, 2022; Iba et al., 2022).

Subsidi BBM diterapkan oleh Pemerintah Indonesia guna menjaga kestabilan harga energi dan melindungi daya beli masyarakat, khususnya kelompok berpendapatan rendah (Abimanyu & Imansyah, 2023). Kebijakan ini juga bertujuan untuk mendukung pertumbuhan

ekonomi nasional melalui ketersediaan energi yang terjangkau (Vadlamannati et al., 2024). Namun, dalam implementasinya, subsidi BBM kerap menghadapi berbagai permasalahan, terutama terkait efektivitas penyaluran, ketepatan sasaran, dan potensi penyalahgunaan. Besarnya alokasi anggaran subsidi BBM dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menjadi beban signifikan bagi fiskal negara. Pada tahun 2022, pemerintah Indonesia mengalokasikan Rp 502,4 triliun untuk subsidi BBM, dialihkan dari APBN untuk meningkatkan distribusi dan ketepatan target. Hal tersebut terjadi ditengah kenaikan harga minyak mentah akibat ketegangan geopolitik, sambil mempertahankan inflasi di bawah 6% dan mendukung pertumbuhan ekonomi (Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas, 2022).

Menurut laporan dari Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas), salah satu tantangan utama dalam pengelolaan subsidi BBM adalah lemahnya sistem pengawasan, baik dari aspek distribusi fisik maupun administrasi data. Banyaknya celah dalam pendistribusian menyebabkan subsidi kerap kali tidak dinikmati

oleh kelompok masyarakat yang paling membutuhkan, melainkan oleh sektor industri atau rumah tangga dengan daya beli tinggi (BPH Migas, 2022)

Besarnya anggaran subsidi energi, khususnya BBM, cenderung meningkat dan membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Selain beban fiskal, isu krusial lainnya adalah efektivitas penyaluran subsidi tersebut. Terdapat indikasi kuat bahwa sebagian besar subsidi BBM justru dinikmati oleh kelompok masyarakat mampu atau digunakan untuk kegiatan yang tidak berhak, seperti industri dan pertambangan, sehingga tidak tepat sasaran (Wuryandani & Zanggi, 2024).

Kebijakan subsidi bahan bakar minyak harus ditinjau kembali karena tidak tepat sasaran untuk membantu masyarakat miskin, menimbun stok BBM, kelangkaan stok BBM di pasar domestik dan harga BBM yang tidak stabil di dalam negeri yang pada akhirnya mengganggu berbagai kegiatan bisnis (Stefanus Sampe, 2023).

Pengkajian permasalahan tersebut dapat dilakukan dengan teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Teori ini membantu memudahkan pengelolaan masalah dalam domain *tractability*, kemampuan kebijakan menstrukturkan implementasi pada domain *statutory structuring*, dan variabel-variabel non-statutori (Sabatier et al., 2017). Perumusan masalah dalam kajian ini yaitu bagaimana pengawasan subsidi BBM di Indonesia dilihat dari perspektif Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier ?

Kondisi ini mendorong urgensi pengawasan yang efektif terhadap penyediaan dan pendistribusian BBM bersubsidi. Pemerintah, melalui berbagai instrumen kebijakan dan lembaga terkait, berupaya memastikan agar subsidi energi dapat disalurkan secara tepat sasaran kepada kelompok masyarakat yang berhak menerimanya. Oleh karena itu pentingnya mengkaji implementasi pengawasan Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia dengan Perspektif Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Tujuan studi ini untuk menganalisis implementasi kebijakan dan efektivitas pengawasan subsidi BBM di Indonesia berdasarkan persektif teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier berdasarkan data-data dari Badan Pengawas Hilir Minyak dan Gas Kementerian Energi dan Sumber Daya

Mineral Republik Indonesia (BPH MIGAS KESDM RI) sebagai pemerintahan yang bertugas dalam pengawasan BBM di Indonesia sehingga dapat memberikan saran kebijakan baru untuk pengawasan subsidi BBM di Indonesia agar lebih efektif.

METODE PENELITIAN

Fokus kajian ini adalah pada proses implementasi kebijakan *pengawasan* penyediaan dan pendistribusian BBM bersubsidi (Jenis BBM Tertentu/JBT seperti Solar dan Jenis BBM Khusus Penugasan/JBKP seperti Peralite). Analisis akan melibatkan identifikasi kebijakan relevan, lembaga pelaksana utama seperti Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas) dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM), serta interaksinya dengan lembaga lain (Pertamina, Polri, Pemerintah Daerah). Penerapan kerangka Mazmanian & Sabatier akan mencakup analisis terhadap variabel kemudahan pengelolaan masalah (*tractability*), kemampuan kebijakan menstrukturkan implementasi (*statutory structuring*), dan variabel-variabel non-statutori (Sabatier et al., 2017).

Pendekatan Teori Implementasi Kebijakan Subsidi BBM ini menggunakan kajian secara eksplisit menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Kerangka ini menekankan analisis mendalam terhadap berbagai faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan, yang melibatkan pemahaman konteks, persepsi aktor, dan dinamika kompleksitas implementasi (Mubarok et al., 2020).

Studi kasus memungkinkan peneliti untuk menggali secara mendalam kompleksitas fenomena implementasi dalam konteks nyata. Jenis Data dan Analisis yang digunakan dalam kajian ini menggunakan metode kualitatif dengan pengumpulan dan analisis data melalui studi literatur dan sumber data dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia.

Variabel penelitian dalam kajian implementasi pengawasan Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia dengan Perspektif Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier sebagai berikut *Statutory structuring* yang dikaji kebijakan, regulasi, *Tractability of the Problem* yang dikaji

berupa kelembagaan dan persepsi aktor, *Non-Statutory Variables Affecting Implementation* berupa implementasi dari subsidi BBM.

Tabel 1. Variabel Pengawasan Subsidi BBM di Indonesia

Variabel	Sumber Data
Kebijakan dan regulasi (<i>Statutory structuring</i>)	Peraturan perundang-undangan terkait subsidi BBM
Kelembagaan (<i>Tractability of the Problem</i>)	Peran dan fungsi lembaga pelaksana
Implementasi (<i>Non-Statutory</i>)	Proses, hasil, dan dampak implementasi di lapangan
Persepsi aktor (<i>Tractability of the Problem</i>)	Pandangan dan sikap pemangku kepentingan (pemerintah, pelaksana, kelompok sasaran, masyarakat)
Analisis tekstual	Analisis dokumen kebijakan, laporan, berita media, dan literatur relevan
Analisis tematik	Identifikasi dan interpretasi tema kunci dari data terkait faktor-faktor yang memengaruhi implementasi

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Ability of the Statute to Structure Implementation (Kemampuan Kebijakan Menstrukturkan Implementasi), Kerangka regulasi yang ada, meskipun telah diupayakan spesifik, masih menunjukkan kelemahan dalam *ability of the statute to structure implementation* (Sabatier et al., 2017a) (Sager & Gofen, 2022). Regulasi yang ada belum sepenuhnya mampu menutup celah penyalahgunaan, seperti yang terlihat dari temuan penyaluran kepada non-konsumen dan modus pembelian yang mencurigakan. Hal ini mengindikasikan bahwa regulasi mungkin kurang detail atau kurang efektif dalam mengantisipasi perilaku aktor implementasi. **Fokus Kebijakan dan Regulasi**, Kebijakan dan regulasi yang dianalisis berfokus pada pengawasan penyaluran Jenis BBM Tertentu (JBT) dan Jenis BBM Khusus Penugasan (JBKP).

Jenis BBM Tertentu (JBT) antara lain Solar (*Gas Oil*) dan Minyak Tanah (*Kerosene*). BBM

jenis solar diberikan subsidi dan kompensasi sementara minyak tanah hanya memperoleh subsidi oleh pemerintah. BBM jenis ini didistribusikan ke seluruh wilayah Indonesia melalui mekanisme penugasan kepada badan usaha untuk mengontrol, mengawasi, dan mengevaluasi pelaksanaan penugasan agar terjangkau oleh masyarakat yang membutuhkan.

Jenis BBM Khusus Penugasan (JBKP) antara lain Premium dan Peralite. BBM jenis ini merupakan jenis Non Subsidi dan hanya didistribusikan di wilayah penugasan dan berdasarkan Kepmen ESDM Nomor 37.K/HK.02/MEM.M/2022 tentang Jenis Bahan Bakar Khusus Penugasan bahwa Peralite menjadi bahan BBM JBKP menggantikan bensin RON 88 (Premium).

Pengawasan dilakukan melalui verifikasi volume penyaluran yang dilaporkan oleh Badan Usaha, pengawasan lapangan, penanganan aduan masyarakat, dan penegakan hukum. Lampiran Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014: Sebagai landasan hukum untuk mendefinisikan konsumen pengguna yang berhak (Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 191 Tahun 2014 Tentang Penyediaan, Pendistribusian Dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak, 2014). Keputusan Kepala Nomor 04/2020: Untuk mengendalikan volume konsumsi JBT Solar oleh sektor transportasi darat (Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak Dan Gas Bumi Republik Indonesia Tentang Harga Jual Gas Bumi Melalui Pipa Untuk Konsumen Rumah Tangga Dan Pelanggan Kecil Pada Jaringan Pipa Distribusi Kabupaten Aceh Tamiang Provinsi Aceh, 2020). Peraturan BPH Migas Nomor 2/2023: Mengatur mekanisme penerbitan surat rekomendasi (Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak Dan Gas Bumi Republik Indonesia Tentang Penerbitan Surat Rekomendasi Untuk Pembelian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Dan Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus Penugasan, 2023).

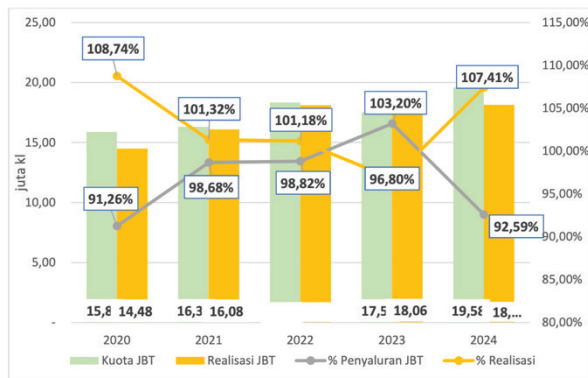
Tractability of the Problem (Kemudahan Pengelolaan Masalah), Pengawasan subsidi BBM menghadapi tantangan **tractability** yang signifikan. **Peran kelembagaan** pengawasan dalam pendistribusian Bahan Bakar Minyak (BBM) subsidi oleh BPH Migas dilaksanakan melalui serangkaian kegiatan yang terstruktur. Salah satu pilar utamanya adalah **verifikasi volume**

penyaluran JBT (Minyak Solar dan Minyak Tanah) serta JBKP (Pertalite) yang dilaporkan oleh Badan Usaha (BU). Proses verifikasi ini dilakukan secara rutin (bulanan dan triwulanan).

Analisis tekstual terhadap dokumen kebijakan ini bertujuan untuk memahami bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan, siapa yang menjadi target kebijakan, dan bagaimana mekanisme implementasi yang diatur (Esubalew Aman, 2021).

Non-Statutory Variables Affecting Implementation (Variabel Non-Statutori yang Mempengaruhi Implementasi), Dokumen ini menyoroti peran penting **non-statutory variables** dalam implementasi pengawasan subsidi BBM.

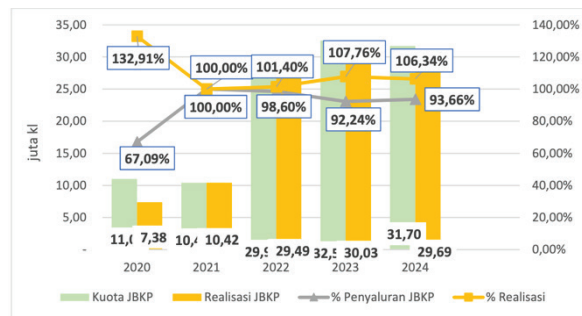
Implementasi berdasarkan data Laporan Kinerja Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas tahun 2024, Evaluasi capaian penyaluran Jenis BBM Tertentu (JBT) dan Jenis BBM Khusus Penugasan (JBKP) tahun 2024 menunjukkan upaya pengendalian yang signifikan oleh BPH Migas. Untuk JBT, yang terdiri dari Minyak Solar dan Minyak Tanah, total kuota tahun 2024 ditetapkan sebesar 19.580.000 kl, meningkat 11,89% dari tahun 2023. Realisasi penyaluran total JBT tahun 2024, berdasarkan hasil verifikasi volume hingga akhir tahun, mencapai 18.129.065,58 kl. Angka ini setara dengan 92,59% dari total kuota JBT, dengan rincian penyaluran Minyak Solar sebesar 92,74% (17.620.768,58 kl dari kuota 19.000.000 kl) dan Minyak Tanah sebesar 87,64% (508.297,00 kl dari kuota 580.000 kl) (Badan Pengawas Hilir Minyak dan Gas, 2024)



Sumber: (Badan Pengawas Hilir Minyak dan Gas, 2024)

Gambar 1. Grafik Evaluasi capaian penyaluran Jenis BBM Tertentu (Minyak Solar dan Minyak Tanah) Tahun 2020-2024

Meskipun realisasi JBT 2024 naik tipis 0,38% (68.444,542 kl) dibandingkan realisasi 2023, persentase penyaluran terhadap kuota (92,59%) menunjukkan bahwa penyaluran terkendali dan tidak melebihi kuota yang ditetapkan. Capaian ini dinilai positif karena JBT dapat disalurkan di atas 90% kebutuhan masyarakat tanpa memerlukan volume tambahan dari kuota cadangan, sehingga terjadi penghematan subsidi negara. Dibandingkan periode 2020-2024 (dengan rata-rata penyaluran 16,97 juta kl), realisasi terendah terjadi pada 2020 akibat pandemi Covid-19.



Sumber: (Badan Pengawas Hilir Minyak dan Gas, 2024)

Gambar 2. Grafik Evaluasi capaian penyaluran Jenis BBM Khusus Penugasan/JBKP (Pertalite)

JBKP (Pertalite), kuota tahun 2024 ditetapkan sebesar 31.704.602 kl, yang merupakan penurunan 2,61% dari kuota tahun 2023 (32.556.620 kl). Realisasi penyaluran JBKP tahun 2024, berdasarkan verifikasi volume triwulan I-III dan laporan Badan Usaha pada triwulan IV, tercatat sebesar 29.694.915 kl. Realisasi ini lebih rendah 1,12% dibandingkan realisasi tahun 2023. Persentase penyaluran JBKP terhadap kuota tahun 2024 mencapai 93,66%. Berdasarkan kriteria evaluasi BPH Migas, nilai persentase penyaluran antara 90% hingga 100% dikategorikan "Baik", yang menandakan bahwa penyaluran JBKP terkendali dan berada di bawah kuota (*under quota*). Capaian kinerja penyaluran JBKP dihitung sebesar 106,34% berdasarkan formula yang ditetapkan. Penugasan penyediaan dan pendistribusian JBKP untuk periode 2023-2027 diberikan kepada PT Pertamina (Persero) c.q. PT Pertamina Patra Niaga, dengan kuota per daerah yang dievaluasi dan disesuaikan secara periodik melalui Keputusan Kepala BPH Migas.

Selain verifikasi volume *on-desk*, BPH Migas melakukan **pengawasan lapangan** secara

sampling. Kriteria pemilihan lokasi sampling didasarkan pada analisis data penyaluran JBT, pengaduan masyarakat, serta pemberitaan media. Jumlah kegiatan pengawasan lapangan menunjukkan tren peningkatan. Uji petik ke penyalur meningkat dari 221 penyalur pada tahun 2020 menjadi 800 penyalur pada tahun 2024, dengan total 2.932 penyalur selama 2020-2024. Pengecekan CCTV di penyalur juga dilakukan, mencakup 192 penyalur pada 2022, 244 pada 2023, dan 314 pada 2024, dengan total 750 penyalur.

Tabel 2. Data Pengawasan Subsidi BBM di Lapangan tahun 2024

Tahun	Verifikasi on Desk (Penyalur)	Uji Petik (Penyalur)	Pengecekan CCTV (Penyalur)
2020	5.912	221	-
2021	6.142	536	-
2022	6.273	609	192
2023	6.424	766	244
2024	6.535	800	314
Total			
2020-2024	31.286	2.932	750

Sumber: (Badan Pengawas Hilir Minyak dan Gas, 2024)

Hasil pengawasan lapangan tahun 2024 mengungkap berbagai modus penyalahgunaan. Di Kabupaten Gianyar, Bali, ditemukan penyaluran kepada non-konsumen pengguna yaitu kendaraan TNI dan pembelian menggunakan jeriken tanpa Surat Rekomendasi (Surkom), menghasilkan total volume koreksi 1,78 KL. Di Sumatera Barat, ditemukan penyaluran tidak wajar berupa pembelian berulang menggunakan QR code berbeda ke mobil Inova dan truk di Kabupaten Sijunjung (koreksi 1,11 KL) dan Kota Padang (koreksi 7,24 KL). Di Kalimantan Barat, temuan serupa terjadi di Kabupaten Mempawah (koreksi 2,55 KL) dan Kota Singkawang (koreksi 1,64 KL) pada Juni 2024.

Tindak lanjut **aduan masyarakat** juga menjadi komponen penting pengawasan. Sejak 2023, BPH Migas mengoperasikan layanan aduan via WhatsApp (0812 3000 0136) dengan target penyelesaian 60 hari. Jumlah laporan yang masuk melalui Helpdesk BPH Migas meningkat drastis dari 638 laporan pada tahun 2023 menjadi 2.487 laporan pada tahun 2024. Pada tahun 2024, jenis laporan terbanyak adalah terkait Surat

Rekomendasi (1.583 laporan), diikuti Informasi dan Aduan Umum (383 laporan), Aduan BBM (356 laporan), Informasi BBM (155 laporan), dan Informasi Gas Bumi (10 laporan).

Tabel 3. Tindak lanjut aduan Masyarakat dalam Pengawasan BPH Migas tahun 2023-2024

No	Jenis Permohonan	2023	2024
1	Aduan BBM	183	356
2	Aduan Gas Bumi	0	0
3	Informasi BBM	75	155
4	Informasi Gas Bumi	2	10
5	Surat Rekomendasi	299	1.583
6	Informasi dan Aduan Umum	79	383
Total		638	2.487

Sumber: (Badan Pengawas Hilir Minyak dan Gas, 2024)

Dalam **penegakan hukum**, BPH Migas berkoordinasi erat dengan Aparat Penegak Hukum (APH), terutama POLRI, sesuai perjanjian kerja sama yang ada. Tindak lanjut dilakukan berdasarkan hasil pemeriksaan lapangan atau informasi pengaduan masyarakat. Dari tahun 2022 hingga 2024, BPH Migas telah menyampaikan 31 surat tindak lanjut informasi dugaan penyalahgunaan BBM kepada POLRI di berbagai tingkat (Baintelkam, Polda, Polres).

Contoh surat tertanggal 20 Desember 2024 ditujukan kepada Kapolda Sumatera Selatan mengenai dugaan penyalahgunaan Solar Bersubsidi dan Pertalite, meminta penugasan anggota Polda untuk menindaklanjuti bersama tim BPH Migas. Kolaborasi ini membuahkan hasil nyata, seperti pengungkapan kasus pemalsuan BBM Solar Subsidi sekitar 108 KL di Kab. Muara Enim, Sumsel (Maret 2022); penyalahgunaan Solar Subsidi dan solar sulingan 40 KL di Kertapati, Sumsel (Januari 2023); penyalahgunaan Solar Subsidi 45,5 KL di Jawa Timur (Februari 2023); penindakan 4 kasus penyalahgunaan BBM Subsidi 9 KL di Lampung (Oktober 2023); dan dugaan penyalahgunaan Solar Subsidi 17 KL oleh PT CPJ di Bitung, Sulawesi Utara (Mei 2024).

Analisis tematik ini membantu untuk mengorganisasikan dan memahami data secara lebih mendalam, sehingga dapat ditarik kesimpulan yang relevan terkait implementasi pengawasan subsidi BBM.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pengawasan subsidi BBM di Indonesia

mengandalkan pendekatan multifaset yang mencakup verifikasi data, inspeksi lapangan, penanganan aduan, dan penegakan hukum melalui kerjasama antarlembaga. Data koreksi volume hasil verifikasi mengindikasikan adanya upaya manipulasi atau ketidakakuratan pelaporan oleh BU, meskipun tren koreksi yang menurun pada solar mungkin menunjukkan peningkatan kepatuhan atau efektivitas verifikasi. Namun, temuan penyalahgunaan di lapangan yang terus terjadi, seperti penggunaan oleh non-konsumen dan pembelian berulang dengan QR code berbeda, menyoroti celah dalam sistem pengawasan di titik penyaluran akhir (SPBU).

Pemanfaatan teknologi informasi seperti QR Code (Subsidi Tepat) dan Aplikasi XStar untuk surat rekomendasi merupakan langkah strategis, namun efektivitasnya masih terkendala oleh beberapa faktor. Kendala infrastruktur dan akses telekomunikasi yang belum merata di seluruh Indonesia dapat menghambat implementasi penuh sistem berbasis teknologi ini. Selain itu, regulasi yang ada, khususnya Perpres 191/2014, dinilai belum sempurna karena belum secara spesifik mengatur konsumen pengguna JBKP (Pertalite) dan kriteria JBT (Solar) yang masih bersifat umum, memberikan ruang interpretasi yang dapat disalahgunakan. Ketidaksinkronan kebijakan antar kementerian/lembaga juga menjadi kendala (Badan Pengawas Hilir Minyak dan Gas, 2024).

Peningkatan signifikan jumlah aduan masyarakat menunjukkan kesadaran dan partisipasi publik yang meningkat, yang menjadi peluang positif untuk pengawasan. Namun, hal ini juga menuntut kapasitas respon yang memadai dari BPH Migas, sementara lembaga ini menghadapi kendala struktural berupa keterbatasan wewenang menambah personel dan ketiadaan kantor perwakilan di daerah. Koordinasi yang kuat dengan APH, terbukti dari jumlah laporan ke POLRI dan kasus yang diungkap, menjadi sangat krusial untuk memberikan efek jera. Mekanisme penetapan kuota yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan dan menggunakan metode proyeksi seperti *exponential triple smoothing*. Penetapan kuota juga mempertimbangkan usulan daerah dan evaluasi kinerja penyalur (termasuk sanksi pengurangan kuota bagi penyalur bermasalah) sebagai upaya untuk membuat alokasi lebih akurat

dan adil. Namun, keberhasilannya tetap bergantung pada akurasi data input dan pengawasan distribusi di lapangan. Strategi ke depan yang mencakup penguatan regulasi (termasuk verifikasi di *nozzle*), peningkatan operasional pengawasan (hybrid), pemanfaatan TI lebih lanjut (akses CCTV *real-time*, perluasan XStar, aplikasi SILVIA), dan penguatan kerjasama diharapkan dapat mengatasi kendala yang ada dan meningkatkan efektivitas pengawasan subsidi BBM agar lebih tepat sasaran dan volume.

Persepsi dan sikap dari berbagai pemangku kepentingan terkait pengawasan subsidi BBM. BPH Migas dan APH menunjukkan komitmen yang kuat dalam pengawasan dan penegakan hukum, sementara BU dan konsumen pengguna menunjukkan perilaku yang beragam. Partisipasi aktif masyarakat juga menjadi faktor penting dalam dinamika pengawasan.

Rekomendasi berdasarkan temuan diatas, terdapat langkah-langkah pengendalian yang telah dan sedang diimplementasikan serta strategi komprehensif yang dirancang oleh BPH Migas untuk pengawasan penyaluran Jenis BBM Tertentu (JBT - Minyak Solar) dan Jenis BBM Khusus Penugasan (JBKP - Pertalite) pada tahun 2025. Fondasi pengendalian saat ini bertumpu pada dua aspek utama: Regulasi dan Pemanfaatan Teknologi Informasi.

Langkah Pengendalian Melalui Regulasi

Kerangka regulasi menjadi tulang punggung utama dalam upaya pengendalian penyaluran BBM bersubsidi (JBT Solar dan JBKP Pertalite) agar tepat sasaran dan volume. BPH Migas mendasarkan pengawasannya pada serangkaian peraturan perundang-undangan yang spesifik, masing-masing dengan cakupan dan tujuan yang jelas.

Pertama, dasar utama adalah Lampiran Peraturan Presiden Nomor 191 Tahun 2014, yang berfungsi sebagai landasan hukum untuk mendefinisikan secara rinci siapa saja 'konsumen pengguna' yang berhak membeli dan menggunakan BBM bersubsidi. Regulasi ini menjadi acuan fundamental dalam menentukan segmentasi pasar yang boleh mengakses subsidi.

Kedua, untuk mengendalikan volume konsumsi JBT Solar oleh sektor transportasi darat,

BPH Migas mengeluarkan Keputusan Kepala Nomor 04/2020. Keputusan ini menetapkan batasan volume pembelian JBT Solar yang diperbolehkan untuk kendaraan angkutan orang atau barang dalam periode waktu tertentu, bertujuan untuk mencegah pembelian berlebihan atau penimbunan.

Ketiga, menyadari kebutuhan spesifik sektor-sektor tertentu, BPH Migas mengatur mekanisme penerbitan surat rekomendasi melalui Peraturan BPH Migas Nomor 2/2023. Peraturan ini mewajibkan Usaha Pertanian, Usaha Perikanan, Usaha Mikro, serta entitas penyedia Layanan Umum untuk memiliki surat rekomendasi dari instansi terkait agar dapat membeli JBT Solar dan JBKP Peralite. Mekanisme ini dirancang untuk memastikan bahwa BBM subsidi benar-benar digunakan untuk kegiatan produktif atau pelayanan publik yang telah ditentukan.

Keempat, untuk menjamin ketersediaan energi di wilayah geografis yang sulit dijangkau, BPH Migas mengeluarkan Peraturan Nomor 1/2024 yang mengatur tata cara penyaluran JBT dan JBKP melalui Sub Penyalur di Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar (3T) atau daerah terpencil lainnya. Ini merupakan upaya memastikan aksesibilitas energi bersubsidi bagi masyarakat di wilayah tersebut.

Kelima, sebagai langkah pencegahan penyalahgunaan oleh industri skala besar, diterbitkan Surat Edaran Dirjen Minerba Nomor 4/2022 yang secara eksplisit melarang kendaraan yang digunakan untuk pengangkutan hasil tambang mineral dan/atau batubara menggunakan BBM bersubsidi. Larangan ini bertujuan untuk memastikan subsidi tidak dinikmati oleh sektor industri yang seharusnya menggunakan BBM nonsubsidi.

Langkah Pengendalian Melalui Pemanfaatan Teknologi Informasi

Selain kerangka regulasi, BPH Migas juga memanfaatkan teknologi informasi sebagai alat bantu penting dalam pengendalian dan pengawasan penyaluran BBM bersubsidi.

Pertama, implementasi Program Subsidi Tepat yang mengandalkan teknologi QR Code menjadi instrumen kunci. Sistem ini mengharuskan konsumen atau kendaraan yang

berhak untuk didaftarkan dan diberikan QR Code unik. Saat melakukan pembelian di SPBU, QR Code ini dipindai untuk memverifikasi kelayakan konsumen dan mencatat volume transaksi secara digital. Namun, implementasi di lapangan masih banyak penyalahgunaan QR code karena belum adanya aturan kriteria secara spesifik yang mengatur konsumen pengguna JBT. Pendekatan QR code memungkinkan dalam Pengawasan Subsidi BBM oleh BPH Migas dan Badan Usaha Penugasan memantau transaksi secara *real-time* atau mendekati *real-time*, mendeteksi pola pembelian yang tidak wajar, dan menegakkan batasan volume pembelian yang telah ditetapkan.

Kedua, untuk mendukung implementasi Peraturan BPH Migas Nomor 2/2023 mengenai surat rekomendasi, dikembangkan Aplikasi XStar. Aplikasi ini merupakan platform digital yang dirancang untuk memfasilitasi seluruh proses pengajuan dan penerbitan surat rekomendasi bagi Usaha Pertanian, Usaha Perikanan, Usaha Mikro, dan Layanan Umum. Dengan digitalisasi proses ini melalui XStar, diharapkan dapat meningkatkan efisiensi administrasi, mengurangi potensi pemalsuan surat rekomendasi manual, menstandarisasi proses di berbagai daerah, serta menciptakan basis data digital mengenai penerima surat rekomendasi yang dapat diakses dan diawasi oleh pihak berwenang.

Langkah-langkah pengendalian yang ada menunjukkan adanya kerangka kerja berlapis yang mencoba mengatur dari hulu (penetapan kuota dan penugasan BU) hingga hilir (pengaturan konsumen, volume transaksi, titik penyaluran). Penggunaan regulasi spesifik untuk berbagai aspek (konsumen, volume, rekomendasi, daerah 3T, larangan minerba) dipadukan dengan adopsi teknologi informasi (QR Code dan XStar) mencerminkan upaya untuk membuat sistem pengawasan lebih terstruktur dan berbasis data.

Strategi Pengawasan BBM yang dirancang oleh BPH Migas untuk tahun 2025 merupakan pendekatan multi-cabang yang bertujuan untuk menyempurnakan dan mengintensifkan upaya pengendalian penyaluran BBM bersubsidi (JBT dan JBKP). Strategi ini terbagi menjadi empat pilar utama yang saling mendukung:

- 1. Regulasi Bidang Pengawasan:** Pilar pertama ini fokus pada penyempurnaan dasar hukum

dan teknis pengawasan. Langkah konkrit yang direncanakan adalah penetapan pedoman teknis yang lebih rinci untuk pelaksanaan verifikasi volume JBT dan JBKP langsung pada titik akhir transaksi, yaitu di ujung selang atau *nozzle* penyalur. Hal ini bertujuan untuk memastikan akurasi pengukuran volume yang disalurkan kepada konsumen secara lebih presisi. Selain itu, akan dilakukan pengaturan lebih lanjut untuk mengetatkan batas maksimal volume penyaluran BBM yang dapat dibeli oleh setiap konsumen pengguna dalam periode waktu tertentu, agar alokasi subsidi menjadi lebih tepat sasaran dan mencegah potensi penimbunan atau pembelian berlebih.

2. Peningkatan Operasional Pengawasan:

Pilar kedua bertujuan meningkatkan efektivitas kegiatan pengawasan di lapangan. Ini akan diwujudkan melalui peningkatan intensitas pengawasan yang difokuskan pada berbagai titik serah BBM, seperti Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU), Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum Nelayan (SPBUN), Stasiun Pengisian Bahan Bakar Bunker (SPBB), hingga Terminal Bahan Bakar Minyak (TBBM). Pendekatan pengawasan juga akan dilakukan secara *hybrid*, yang berarti mengkombinasikan metode pengawasan lapangan (inspeksi fisik, observasi langsung, uji petik) dengan pengawasan berbasis data dari kantor (*on desk*, seperti analisis data transaksi digital dari Program Subsidi Tepat atau SILVIA) untuk mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif dan mendalam mengenai pola penyaluran.

3. Pemanfaatan Teknologi Informasi Lanjutan:

Pilar ketiga menekankan pada pemanfaatan teknologi yang lebih optimal untuk mendukung pengawasan. Salah satu targetnya adalah peningkatan akses BPH Migas terhadap sistem Closed-Circuit Television (CCTV) di SPBU secara *real-time* atau mendekati *real-time*, yang memungkinkan pemantauan visual langsung terhadap aktivitas penyaluran dan potensi pelanggaran. Selain itu, BPH Migas akan mendorong peningkatan jumlah Pemerintah Daerah (Pemda) yang mengadopsi dan menggunakan Aplikasi XStar untuk proses penerbitan Surat Rekomendasi

pembelian JBT Solar dan JBKP Peralite, guna mencapai standarisasi dan efisiensi proses secara nasional. Teknologi juga akan dimanfaatkan melalui aplikasi SILVIA (Sistem Informasi Pelaporan dan Verifikasi) untuk mengelola proses rekomendasi sanksi bagi penyalur yang terbukti melakukan pelanggaran serta untuk menyusun *Raport Penyalur* (laporan evaluasi kinerja) secara sistematis dan terintegrasi.

4. Peningkatan Kerjasama Bidang Pengawasan dan Peran Masyarakat:

Pilar keempat mengakui pentingnya sinergi dan kolaborasi dengan berbagai pihak. Upaya akan difokuskan pada percepatan implementasi program-program kerja yang konkret sebagai tindak lanjut dari Perjanjian Kerjasama (PKS) yang telah ada antara BPH Migas dengan berbagai Pemerintah Daerah (Pemda) dalam hal pengawasan distribusi BBM. Kerjasama dengan instansi terkait lainnya yang sudah memiliki Nota Kesepahaman (MoU) atau PKS juga akan ditingkatkan, mencakup lembaga penegak hukum seperti Polri, otoritas pajak seperti Ditjen Pajak Kemenkeu, lembaga pemerintah terkait pembangunan daerah seperti Ditjen Bangda Kemendagri, lembaga intelijen seperti Deputi Intelijen Ekonomi BIN dan BAIS TNI, serta kementerian sektoral seperti Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Di samping itu, strategi ini juga bertujuan untuk meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam pengawasan dengan mendorong pelaporan dugaan pelanggaran atau penyimpangan melalui kanal aduan (*helpdesk*) yang telah disediakan oleh BPH Migas.

KESIMPULAN

Tractability of the Problem (Kemudahan Pengelolaan Masalah), Pengawasan subsidi BBM menghadapi tantangan **tractability** yang signifikan. Sifat teknis pengawasan yang melibatkan banyak titik penyaluran dan volume transaksi besar menciptakan kesulitan inheren. Keragaman perilaku kelompok sasaran (konsumen, penyalur) dan modus penyalahgunaan yang adaptif menambah kompleksitas. Faktor-faktor ini membuat masalah pengawasan subsidi

BBM menjadi sulit untuk dikendalikan secara tuntas.

Ability of the Statute to Structure Implementation (Kemampuan Kebijakan Menstrukturkan Implementasi), Kerangka regulasi yang ada, meskipun telah diupayakan spesifik, masih menunjukkan kelemahan dalam **ability of the statute to structure implementation**. Regulasi yang ada belum sepenuhnya mampu menutup celah penyalahgunaan, seperti yang terlihat dari temuan penyaluran kepada non-konsumen dan modus pembelian yang mencurigakan. Hal ini mengindikasikan bahwa regulasi mungkin kurang detail atau kurang efektif dalam mengantisipasi perilaku aktor implementasi.

Non-Statutory Variables Affecting Implementation (Variabel Non-Statutori yang Mempengaruhi Implementasi), Dokumen ini menyoroti peran penting **non-statutory variables** dalam implementasi pengawasan subsidi BBM. Faktor-faktor seperti infrastruktur dan akses telekomunikasi yang belum merata, serta kapasitas respon lembaga pengawas, menjadi kendala. Dinamika hubungan antar lembaga pelaksana (BPH Migas, Badan Usaha, APH) juga memengaruhi efektivitas implementasi.

Implikasi terhadap Hasil Implementasi, Temuan-temuan dalam dokumen, seperti adanya penyalahgunaan dan manipulasi data, mengindikasikan bahwa implementasi pengawasan subsidi BBM belum sepenuhnya mencapai tujuan yang diharapkan. Hal ini sesuai dengan kerangka Mazmanian dan Sabatier, yang menekankan bahwa interaksi antara *tractability*, *statutory structuring*, dan *non-statutory variables* menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi.

Pemerintah juga dirasa perlu melakukan upaya pengetatan kriteria penerima subsidi JBT dan JBKP melalui revisi Perpres 191/2014 dan peninjauan opsi mekanisme penyaluran baru seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT). Serta melakukan evaluasi secara periodik dan independen terhadap efektivitas instrumen kebijakan yang digunakan (misalnya, QR Code, kriteria CC kendaraan bermotor, potensi BLT) yang memungkinkan adanya penyesuaian kebijakan secara lebih fleksibel untuk merespons perubahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abimanyu, A., & Imansyah, M. H. (2023). The Impact of Fuel Subsidy to the Income Distribution: The Case of Indonesia. *Indonesian Treasury Review : Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara Dan Kebijakan Publik*, 3(8), 189–203. <https://doi.org/https://doi.org/10.33105/itrev.v8i3.932>
- Ariyanto, A. (2024). *Beranda News Menakar Efektivitas Subsidi BBM: Apakah Tepat Sasaran?* <https://kumparan.com/andi-ariyanto/menakar-efektivitas-subsidi-bbm-apaakah-tepat-sasaran-2311aiorSEX>
- Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas. (2022). *LAPORAN KINERJA BPH MIGAS 2022*.
- Badan Pengawas Hilir Minyak dan Gas. (2024). *LAPORAN KINERJA BPH MIGAS 2024*.
- Esubalew Aman. (2021). Analyzing Policy Formulation and Implementation: The Case of Ethiopian National Youth Policy. *Public Policy and Administration Research*, 11 No.3. <https://doi.org/10.7176/ppar/11-3-01>
- Harmono, W. (2022). Dampak Kebijakan Pengalihan Subsidi BBM di Tengah Krisis Multinasional Terhadap Inflasi dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Kreatif Dan Manajemen Bisnis Digital*, 1(2), 327–333. <https://transpublika.co.id/ojs/index.php/JEKOMBITAL>
- Iba, Z., Bariah, C., & Hendiyani, D. (2022). Dynamic relationship between energy subsidy and fiscal deficit in indonesia. *International Journal of Social Science Educational Economics Agriculture Research and Technology (IJSET)*, 1(7), 363–376. <https://doi.org/https://doi.org/10.54443/ijset.v1i7.40>
- Mubarok, S., Zauhar, S., & Setyowati, E. (2020). Journal of Public Administration Studies Policy Implementation Analysis: Exploration of George Edward III, Marilee S Grindle, and Mazmanian and Sabatier Theories in the Policy Analysis Triangle Framework. In *Syahrul Mubarak/ JPAS* (Vol. 5, Issue 1).
- Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak Dan Gas Bumi Republik Indonesia Tentang Harga Jual Gas Bumi Melalui Pipa Untuk Konsumen Rumah Tangga Dan Pelanggan Kecil Pada Jaringan Pipa Distribusi Kabupaten Aceh

- Tamiang Provinsi Aceh, Pub. L. No. No. 4 Tahun 2020 (2020).
- Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak Dan Gas Bumi Republik Indonesia Tentang Penerbitan Surat Rekomendasi Untuk Pembelian Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu Dan Jenis Bahan Bakar Minyak Khusus Penugasan, Pub. L. No. Nomor 2 tahun 2023 (2023).
- Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 191 Tahun 2014 Tentang Penyediaan, Pendistribusian Dan Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak, Pub. L. No. 191 (2014).
- Sabatier, P. A., Mazmanian, D. A., Xu, Q., & Gao, L. (2017). *The Causes Analysis of Public Policy Implementation Deviation: Based on a Framework of*.
- Sager, F., & Gofen, A. (2022). The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation. *Governance Willey*, 35(2), 347–364. <https://doi.org/10.1111/gove.12677>
- Stefanus Sampe. (2023). Efektivitas Penerapan Kebijakan Subsidi Bahan Bakar Minyak. *Jurnal Administrasi Bisnis (JAB)*, Vol. 13. No. 1.
- Vadlamannati, K. C., Adhikari, B., & King, J. (2024). Global oil prices and fuel subsidies: The price of oil dependency. *Extractive Industries and Society*, 17. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2024.101425>
- Wuryandani, D., & Zanggi, M. Z. E. (2024). Manfaat dan Tantangan Pengaturan BBM Bersubsidi. *Info Singkat Kajian Singkat Terhadap Isu Singkat Dan Strategis*, XVI, No. 17. https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/info_singkat/Info%20Singkat-XVI-17-I-P3DI-September-2024-206.pdf

