



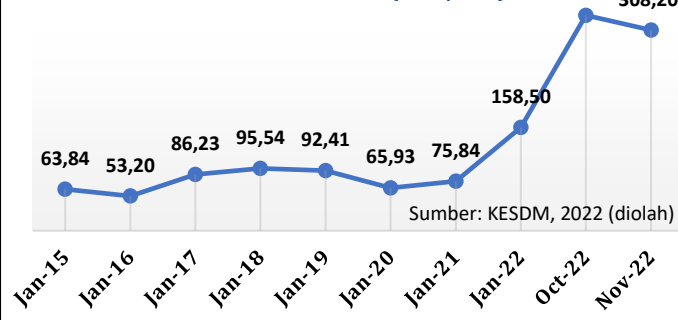
Accountability Brief

Pengarah:
Inosentius Samsul
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)
Tim Penulis:
Djustiawan Widjaya
Vita Puji Lestari
Nuzul Azmi
Sekar Prabuwangi Arizky

Mengawal Ketersediaan Pasokan Batubara dalam Memenuhi Kebutuhan Pembangkit Listrik di Tengah Kenaikan Harga Batubara

Isu Strategis

Perkembangan Harga Batubara Acuan (HBA)
Tahun 2015 s.d. November 2022 (USD/ton)



Harga Batubara Acuan (HBA) per Oktober 2022 menyentuh titik tertinggi selama tahun 2022 hingga mencapai USD330.97/ton. Kenaikan HBA tahun 2022 dipengaruhi kenaikan rata-rata indeks yang salah satunya disebabkan pengoperasian kembali pembangkit batubara di beberapa Negara Eropa akibat terganggunya pasokan gas sebagai dampak dari konflik yang semakin memanas antara Rusia dan Ukraina.

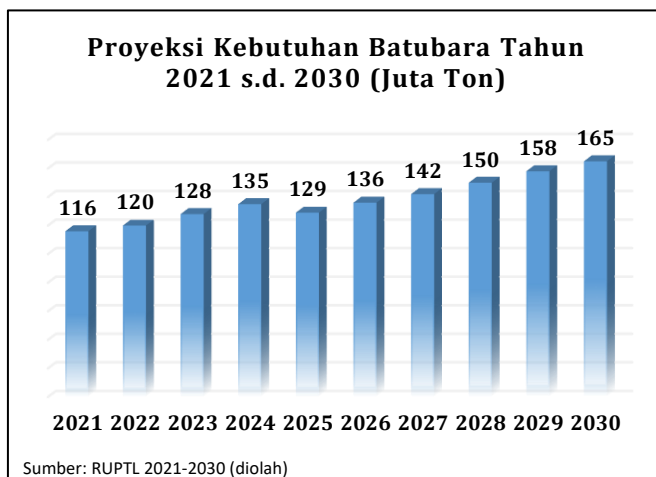
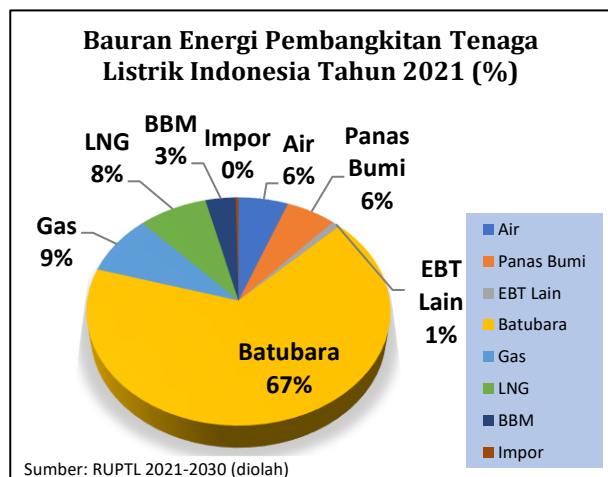
Dampak dari kenaikan HBA ini memberikan keuntungan sekaligus kerugian. Selain memberikan keuntungan bagi pelaku usaha di sektor pertambangan dan jasa pendukung pertambangan batubara, terdapat sektor yang berpotensi dirugikan salah satunya adalah sektor pembangkitan listrik. Angka HBA per Oktober 2022 diketahui meningkat dua kali lipat jika dibandingkan dengan HBA pada Bulan Januari Tahun 2022 ketika terjadi kelangkaan pasokan batubara untuk memenuhi kebutuhan pembangkit listrik nasional. Peningkatan HBA diketahui berdampak pada peningkatan beban produksi. Lebih dari itu, disparitas antara harga pasar batubara dengan harga *Domestic Market Obligation* (DMO) yang semakin tinggi berpotensi menjadi tantangan tersendiri dalam hal pemenuhan pasokan batubara untuk Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU).

Sektor pembangkitan listrik di Indonesia diketahui masih didominasi oleh pembangkit listrik batubara dimana berdasarkan data bauran energi pembangkitan tenaga listrik Indonesia, PLTU masih menjadi tumpuan dengan proporsi bauran energi pembangkitan dari batubara mencapai 67% pada tahun 2021 (PLN, 2021). Lebih lanjut, dalam Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) Tahun 2021-2030, disebutkan bahwa kebutuhan bahan bakar pembangkit Indonesia untuk batubara diproyeksikan masih

2022

Komisi VII

akan mengalami peningkatan untuk mendukung PLTU batubara yang telah *on going* maupun *committed* sebagai upaya untuk menurunkan BPP tenaga listrik.

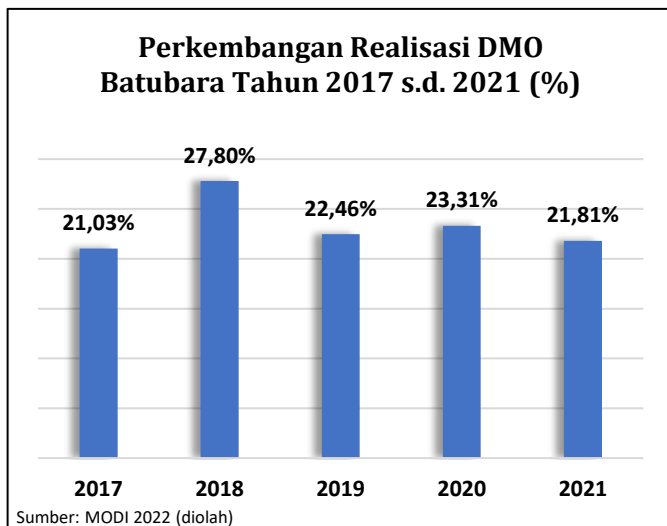


Berdasarkan data dari Divisi Batubara, pada tahun 2021 sistem kelistrikan Jawa Bali yang merupakan wilayah dengan infrastruktur ketenagalistrikan dan pelanggan terbesar diketahui mengalami kekurangan pasokan batubara untuk PLTU sebanyak 6.931.095,53 MT. Kondisi tersebut kemudian juga berdampak pada peningkatan biaya bahan bakar pembangkit akibat pengalihan operasi PLTU ke pembangkit jenis lainnya. Selain itu, PLN juga kehilangan kesempatan melakukan efisiensi BPP tenaga listrik pada tahun 2021. Dengan berbagai kondisi sebagaimana telah diuraikan di atas, krisis batubara untuk pembangkit listrik berpotensi terulang jika tidak dilakukan upaya mitigasi dan pengendalian yang memadai dimana akibatnya akan berdampak pada PLN sendiri maupun pelanggan PLN mulai dari masyarakat umum hingga industri.

Permasalahan

Merespon permasalahan kekurangan pasokan batubara PLTU milik PLN, Pemerintah melakukan sejumlah upaya mulai dari mengubah ketentuan terkait DMO Batubara, melakukan pelarangan sementara kepada Perusahaan Pertambangan untuk melakukan kegiatan ekspor batubara, hingga rencana penerapan Badan Layanan Umum (BLU) Batubara.

Kebijakan yang mewajibkan badan usaha pertambangan minerba untuk mengutamakan pemenuhan kebutuhan dalam negeri (*Domestic Market Obligation*) diamanatkan dalam Peraturan Menteri ESDM No. 34 tahun 2009. Kemudian, untuk mendukung keberhasilan kebijakan tersebut, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri setiap tahunnya. Pada Agustus 2021, Pemerintah menerbitkan Kepmen ESDM Nomor 139.K/HK.02/MEM.B/2021 tentang Pemenuhan Kebutuhan Batubara Dalam



Negeri, Kepmen ESDM Nomor 58.K/HK.02/MEM.B/2022 tentang Harga Jual Batubara untuk Pemenuhan Kebutuhan Bahan Baku/Bahan Bakar Industri di Dalam Negeri, dan Kepmen ESDM Nomor 13.K/HK.021/MEM.B/2022 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Administratif, Pelarangan Penjualan Batubara ke Luar Negeri, dan Pengenaan Denda serta Dana Kompensasi Pemenuhan Kebutuhan Batubara Dalam Negeri. Dalam implementasinya di lapangan, kebijakan DMO masih menemui sejumlah kendala yaitu: 1) Banyaknya produsen batubara

yang tidak mampu memenuhi spesifikasi batubara yang ditetapkan sehingga ketentuan DMO yang dipersyaratkan tidak dapat terpenuhi; 2) Pengenaan sanksi atas perusahaan batubara yang tidak memenuhi kewajiban DMO belum diimplementasikan secara optimal sehingga belum maksimal dalam meningkatkan komitmen produsen batubara untuk memenuhi kebutuhan pasokan batubara dalam negeri; 3) Periode kewajiban pemenuhan kebutuhan batubara yang ditetapkan untuk satu tahun sekali menyebabkan pemerintah tidak memiliki pengendalian yang efektif dalam menjaga rantai pasok pemenuhan kebutuhan batubara; dan 4) Disparitas harga yang semakin tinggi antara harga pasar batubara dengan harga jual batubara ke PLN mengakibatkan banyaknya produsen batubara yang lebih memilih untuk mengekspor batubaranya daripada memenuhi kebutuhan DMO (Kemenkeu, 2022). Pengawasan terkait pemenuhan batubara untuk kebutuhan dalam negeri oleh KESDM juga masih belum optimal dimana Dirjen Minerba belum memiliki mekanisme pengawasan bulanan yang bisa dijadikan acuan dalam menerbitkan surat penetapan Badan Usaha yang tidak memenuhi kewajiban DMO, aplikasi *Minerba Online Monitoring System (MOMS)* belum bisa mengakomodir data aktual realisasi penjualan DMO bulanan secara komprehensif, belum optimalnya pengenaan sanksi dan penagihan yang dilakukan kepada Badan Usaha yang tidak memenuhi kewajiban DMO, dan Kepmen ESDM Nomor 139.K/HK.02/MEM.B/2021 belum memiliki ketentuan yang mewajibkan pengguna batubara domestik untuk melaporkan pemenuhan kontraknya sehingga Ditjen Minerba kesulitan menerapkan dan menghitung denda secara konsisten (BPK RI, 2022).

Meskipun Pemerintah telah menetapkan besaran DMO batubara adalah sebesar 25% dari total produksi, namun sejak tahun 2017 hingga tahun 2021, realisasi DMO batubara yang berhasil mencapai target hanya terjadi pada tahun 2018. Ketika harga pasar batubara melonjak, terjadi krisis pasokan batubara untuk pembangkit listrik sehingga Pemerintah mengeluarkan kebijakan larangan ekspor batubara pada Januari 2022. Menurut Menteri Keuangan, kebijakan tersebut tidak akan diambil seandainya pelaksanaan DMO berjalan dengan baik, meskipun disadari pula bahwa seiring kenaikan harga komoditas yang tinggi, daya tarik untuk pengusaha melakukan ekspor juga lebih tinggi. Realitanya, kebijakan tersebut juga tidak bertahan lama akibat cukup banyaknya desakan dari berbagai pihak baik dalam maupun luar negeri. Salah satunya, Asosiasi Pertambangan Batu Bara Indonesia (APBI) yang menyampaikan keberatannya terkait kebijakan larangan ekspor tersebut khususnya bagi perusahaan yang telah memenuhi kewajiban DMO, menurut APBI kebijakan tersebut dapat didiskusikan terlebih dahulu dengan pengusaha pertambangan. Kemudian, desakan juga muncul dari beberapa negara seperti Jepang, Korea Selatan, dan Filipina karena larangan ekspor tersebut berpotensi mengganggu pasokan batubara untuk pembangkit listrik maupun industri di negaranya.

Terbaru, Pemerintah berencana menerapkan skema Badan Layanan Umum (BLU) Batubara. BLU Batubara akan mengenakan pungutan terhadap perusahaan batubara yang melakukan ekspor. Kemudian, PLN akan melakukan pembelian batubara sesuai mekanisme pasar atau mengikuti harga pasar. Selisih antara harga pasar dengan harga patokan batubara akan ditutup melalui kompensasi yang dialokasikan dari pungutan yang dibayarkan oleh perusahaan batubara. Keberadaan BLU Batubara ini mendapat sejumlah dukungan dan juga pertanyaan. Dilihat dari aspek hukum, menurut Ahmad Redi Pengamat Hukum Energi dan Pertambangan, kelembagaan BLU Batubara sebagai entitas pemerintah dapat memperkuat intervensi dan koordinasi pemerintah untuk memastikan pasokan batubara dalam negeri namun keberadaan BLU juga akan memperumit tatakelola yang selama ini telah berjalan melalui skema DMO, pembelian batubara yang mengikuti harga pasar juga tidak sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945 Pasal 33 yang menyebutkan bahwa “Sumber Daya Alam (SDA) dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal lain yang perlu menjadi perhatian adalah terdapat kekhawatiran terkait *cashflow* perusahaan apabila proses pembayaran kompensasi tidak berjalan lancar terutama bagi perusahaan dengan modal terbatas, terdapat potensi iuran yang dipungut tidak bisa menutupi disparitas antara harga pasar dengan *baseline* harga DMO, tekanan pada keuangan perusahaan pengguna batubara seperti PLN dikhawatirkan dapat berdampak pada kenaikan Tarif Dasar Listrik

(TDL), inflasi, ataupun beban subsidi. Sampai dengan September 2022, menurut Dirjen Minerba rencana pembentukan BLU Batubara telah sampai pada izin prakarsa. Sebagaimana dimuat dalam laman <https://ekonomi.bisnis.com>, realisasi pembentukan BLU Batubara yang belum sepenuhnya terlaksana menyebabkan pemasok batubara berspekulasi untuk menahan pengirimannya di tengah harga batubara yang kembali meroket belakangan ini sehingga berpotensi mengganggu pasokan batubara ke PLN maupun IPP jika tanpa didukung komitmen yang kuat dalam memenuhi DMO (Wahyudi, 2022).

Untuk tahun 2022, PT PLN (Persero) telah menyusun sejumlah upaya mitigasi risiko keterbatasan pasokan batu bara yang lebih komprehensif, diantaranya dengan: 1) Mengubah fokus dalam monitoring dan pengendalian pasokan batu bara yang semula pengawasan di titik bongkar menjadi di titik muat sehingga dapat mendeteksi dan melakukan *corrective action* lebih dini; 2) Integrasi sistem monitoring digital antara PLN dengan Direktorat Jenderal Mineral dan Batu bara Kementerian ESDM terhadap realisasi *loading* setiap pemasok; 3) Perbaiki kontrak yang semula bersifat fleksibel jangka pendek diubah menjadi kontrak yang lebih pasti dan jangka panjang serta langsung dengan pemilik tambang yang kredibel; dan 4) Peningkatan kerja sama dan kolaborasi dengan para pengusaha kapal untuk memastikan pengiriman pasokan batu bara sesuai jadwal yang dibutuhkan (BPK RI, 2022).

Saran Perbaikan

Listrik telah menjadi kebutuhan dasar yang mempengaruhi seluruh aspek kehidupan dan perekonomian. Berdasarkan uraian di atas, maka dalam jangka pendek, terdapat beberapa hal yang dapat menjadi perhatian bagi Komisi VII DPR RI untuk mendorong, mengawasi, dan mendukung upaya PLN dalam memitigasi risiko keterbatasan pasokan batubara untuk kebutuhan pembangkitan listrik diantaranya dengan mendorong PLN untuk melakukan evaluasi secara menyeluruh terkait mekanisme dan kontrak pengadaan batubara untuk kemudian melakukan perbaikan kontrak pengadaan batubara sesuai hasil evaluasi guna memastikan pelaksanaan komitmen pasokan batubara untuk pembangkit PLN; mendorong PLN berkoordinasi dengan Kementerian ESDM untuk memastikan seluruh regulasi dan kebijakan Pemerintah dapat menjamin kesinambungan pasokan batubara sesuai kebutuhan pembangkit PLN; mendorong Kementerian ESDM untuk memantau secara periodik atas pemenuhan kewajiban batubara dalam negeri, menetapkan sanksi yang tegas kepada perusahaan yang tidak memenuhi kebutuhan batubara dalam negeri, dan memastikan pelunasan atas kewajiban dana kompensasi dan denda pemenuhan kebutuhan batubara dalam negeri tahun 2021. Dalam jangka panjang, Komisi VII DPR RI dapat mendorong KESDM dan instansi terkait lainnya untuk mempercepat transisi menuju pembangkit listrik berbasis energi baru terbarukan untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembangkit listrik batubara.

Referensi

- BPK RI. 2022. Laporan Hasil Pemeriksaan SPI dan Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan Kementerian ESDM Tahun 2021. Jakarta: BPK RI.
- BPK RI. 2022. Laporan Hasil Pemeriksaan Kepatuhan atas Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dan Perhitungan Subsidi Listrik Tahun Anggaran 2021 pada PT Perusahaan Listrik Negara (Persero), Anak Perusahaan, dan Instansi Terkait Lainnya. Jakarta: BPK RI.
- Kementerian ESDM. 2021. Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor: 188.K/HK.02/MEM.L/2021 tentang Pengesahan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) Tahun 2021 sampai dengan Tahun 2030.
- _____. 2022. Grafik Harga Batubara Acuan. Diakses dari https://www.minerba.esdm.go.id/harga_acuan_pada_8_November_2022.
- Kementerian Keuangan. 2022. Implementasi PMK Denda dan Dana Kompensasi DMO Batubara. Diakses dari <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/implementasi-pmk-denda-dan-dana-kompensasi-dmo-batubara>
- PLN. 2021. Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) PT PLN (Persero) Tahun 2021 – 2030. Diakses dari <https://web.pln.co.id/statics/uploads/2021/10/ruptl-2021-2030.pdf>
- Wahyudi, Nyoman Ary. 2022. Menanti Implementasi BLU untuk Atasi Masalah DMO Batu Bara. Diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220805/44/1563402/menanti-implementasi-blu-untuk-atasi-masalah-dmo-batu-bara>