

Analisis Kerentanan Korupsi:  
PERATURAN PRESIDEN NOMOR 112 TAHUN 2022 TENTANG PERCEPATAN  
PENGEMBANGAN ENERGI TERBARUKAN UNTUK PENYEDIAAN TENAGA LISTRIK  
DIREKTORAT MONITORING

## Risalah Kebijakan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik

Sumber daya energi fosil yang terbatas serta komitmen global Pemerintah Indonesia dalam penurunan emisi gas rumah kaca (GRK) sebagai komitmen Paris Agreement yang tertuang dalam Undang – Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement to The United Nations Framework Convention on Climate Change* (Persetujuan Paris atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim), mendorong Indonesia melakukan langkah strategis untuk mempercepat capaian bauran energi terbarukan dalam bauran energi nasional. Salah satunya dengan diinisiasinya Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan dalam Penyediaan Tenaga Listrik oleh Menteri Energi Sumber Daya Mineral (ESDM). Dengan terbitnya Perpres ini diharapkan peningkatan investasi dan percepatan capaian bauran energi terbarukan dalam bauran energi nasional dapat diakselerasi sesuai Kebijakan Energi Nasional. Namun demikian pengaturan dalam perpres tersebut mengandung sejumlah permasalahan yang mengarah kepada potensi kerugian keuangan negara dan benturan kepentingan, antara lain ketidakjelasan target percepatan pengakhiran operasi PLTU sebagai tujuan kebijakan, kriteria percepatan pengakhiran masa operasional pembangkit PLTU dan faktor pembentuk harga pembelian tenaga listrik energi terbarukan (Harga Patokan Tertinggi/HPT).

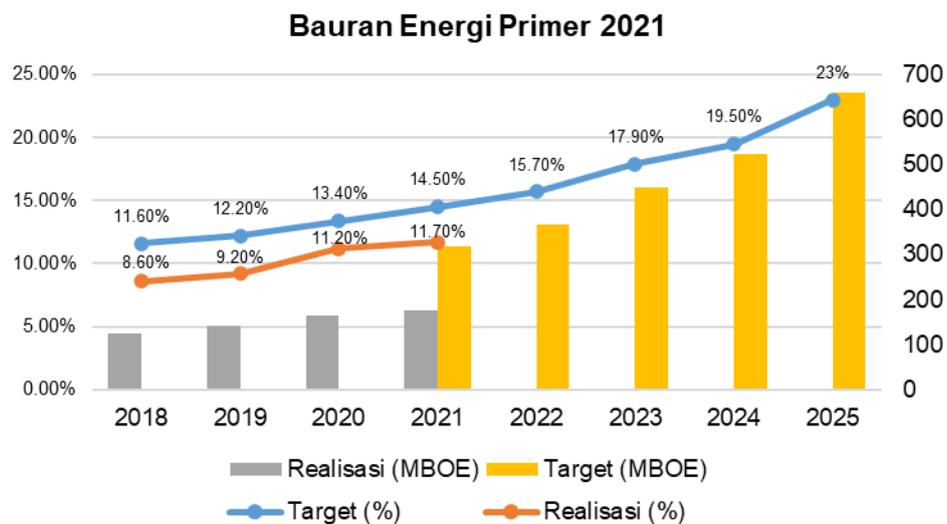
### Latar Belakang

Energi memiliki peran sangat penting bagi pembangunan ekonomi dan ketahanan nasional, oleh karenanya pengelolaan energi yang meliputi penyediaan, pemanfaatan, dan pengusahaannya harus dilaksanakan secara berkeadilan, berkelanjutan, optimal, dan terpadu. Cadangan sumber daya energi fosil yang dimiliki Indonesia terbatas, Undang Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi mengamanatkan bahwa perlu adanya kegiatan penganeekaragaman sumber daya energi agar ketersediaan energi terjamin. Selanjutnya, amanat pengelolaan energi Indonesia dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional, menyatakan bahwa tujuan pengelolaan energi adalah untuk mewujudkan Kemandirian Energi dan Ketahanan Energi Nasional untuk mendukung pembangunan nasional berkelanjutan.

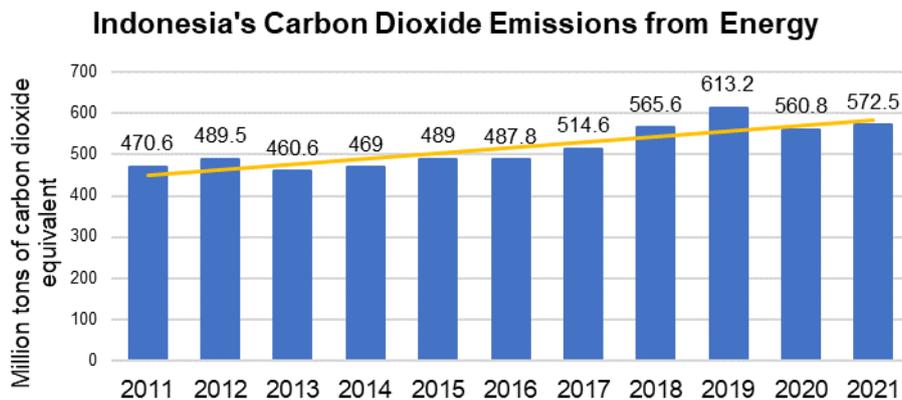
Untuk memenuhi penyediaan energi dan pemanfaatan energi nasional, diperlukan pencapaian sasaran kebijakan energi nasional salah satunya adalah pencapaian bauran energi primer yang optimal pada tahun 2025, dimana peran energi baru dan energi terbarukan paling sedikit 23% (dua puluh tiga persen) dan pada tahun 2050 paling sedikit 31% (tiga puluh satu persen) sepanjang keekonomiannya terpenuhi (PP No 79 Tahun 2014 Pasal 9 huruf f angka 1).

Sedangkan target penurunan emisi gas rumah kaca yang tercantum dalam UU No 16 Tahun 2016, kontribusi yang ditetapkan secara nasional (*nationally determined contribution*) adalah sebesar 29 % dengan upaya sendiri dan menjadi 41% jika ada kerja sama internasional dari kondisi tanpa ada aksi (*business as usual*) pada tahun 2030, yang akan dicapai antara lain melalui sektor kehutanan, energi termasuk transportasi, limbah, proses industri dan penggunaan produk, dan pertanian.

Kondisi saat ini, porsi bauran EBT pada tahun 2021 adalah sebesar 11.5% untuk porsi energi secara keseluruhan (Kementerian ESDM, 2022) dan porsi bauran EBT sektor kelistrikan pada tahun 2021 sebesar 12.6% (PLN, 2022). Di sisi lain, nilai emisi gas rumah kaca Indonesia juga masih mengalami peningkatan. Berdasarkan data dalam publikasi *British Petroleum Statistical Review of World Energy 2022*, emisi CO<sub>2</sub> yang dihasilkan dari sektor energi pada tahun 2021 adalah sebesar 572.5 juta ton CO<sub>2</sub> ekuivalen, dengan tren peningkatan selama 10 tahun sebesar 2.4%. Sehingga berdasarkan kondisi ini, diperlukan upaya untuk melakukan percepatan pencapaian target bauran energi nasional dalam Kebijakan Energi Nasional maupun penurunan emisi gas rumah kaca sesuai komitmen Pemerintah dalam Paris Agreement.



Gambar 1. Bauran Energi Primer 2021 (Kementerian ESDM, 2022)



Gambar 2. Indonesia's Carbon Dioxide Emissions from Energy (British Petroleum, 2022)

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mencapai target tersebut adalah dengan mendorong peningkatan investasi dalam pengembangan pembangkit listrik dari sumber energi terbarukan, melalui Peraturan Presiden tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan dalam Penyediaan Tenaga Listrik.

Bahwa dalam upaya meningkatkan proporsi energi terbarukan dalam bauran energi listrik, Pemerintah melalui Perpres memandatkan pemangku kepentingan untuk melakukan percepatan pengakhiran operasi PLTU. Substansi yang ada dalam Perpres tersebut mencakup mengenai:

1. Percepatan pengakhiran operasi PLTU

Secara khusus, substansi mandat percepatan pengakhiran operasi PLTU termuat dalam Pasal 3 ayat (1) hingga ayat (11). Substansi pokok regulasi mengatur kewajiban PT PLN (Persero) untuk melakukan percepatan pengakhiran waktu operasi PLTU milik sendiri maupun kontrak PJBL PLTU yang dikembangkan oleh PPL berdasarkan peta jalan yang disusun oleh Menteri ESDM.

Dalam hal pelaksanaan percepatan pengakhiran waktu operasi PLTU memerlukan penggantian energi listrik, dapat digantikan dengan pembangkit Energi Terbarukan dengan mempertimbangkan kondisi penyediaan (*supply*) dan permintaan (*demand*) listrik.

PT PLN juga dilarang melakukan pengembangan PLTU baru kecuali PLTU dalam RUPTL yang telah ditetapkan sebelum berlakunya peraturan presiden.

2. Harga pembelian tenaga listrik dari pembangkit energi terbarukan

Harga pembelian dan skema pembelian tenaga listrik diatur dalam Pasal 5 hingga Pasal 20 Perpres. Harga pembelian listrik dan pembangkit energi terbarukan dilakukan dengan skema negosiasi dengan Harga Patokan Tertinggi (HPT) yang ditetapkan dalam Lampiran sebagai batas atas dan harga kesepakatan. HPT ditetapkan dengan gradasi mempertimbangkan tiap jenis energi terbarukan, kapasitas pembangkit, dan faktor lokasi (berkisar  $F=1$  s.d  $F=1.5$ ). HPT berlaku menggantikan persetujuan Menteri ESDM dan acuan Biaya Pokok Penyediaan (BPP) listrik dalam proses pembelian tenaga listrik sebagai batas atas negosiasi (berdasarkan mekanisme *existing* yang diatur dalam Permen ESDM No 50 Tahun 2017 dan perubahannya). Mekanisme pembelian menggunakan HPT berlaku bagi semua jenis pembangkit energi terbarukan kecuali PLTA peaker, PLT BBN, PLT energi laut (menggunakan harga kesepakatan). Evaluasi harga dilakukan Menteri ESDM setiap tahun mempertimbangkan rata – rata kontrak PLN terbaru, ketentuan perubahan harga ditetapkan dalam PermenESDM.

3. Dukungan pemerintah

Dukungan pemerintah dalam pengembangan pembangkit tenaga listrik yang memanfaatkan sumber energi terbarukan diberikan instansi sesuai dengan kewenangannya, yang secara detail dijelaskan dalam Pasal 23 hingga Pasal 28.

- Menteri Keuangan memberikan dukungan fiskal dan non fiskal.
- Menteri ATR/BPN, Menteri LHK, Menteri PUPR, dan Kepala BKPM menetapkan kemudahan perijinan di kewenangannya, prioritas pemanfaatan energi terbarukan dalam perencanaan tata ruang nasional, dan keringanan biaya dalam rangka pengembangan energi terbarukan.
- Pemerintah Daerah memberikan kemudahan perijinan, insentif, dan jaminan ketersediaan lahan sesuai dengan peruntukannya berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
- Menteri Perindustrian memberi dukungan kepada badan usaha dengan memprioritaskan menggunakan produk dalam negeri.

- Menteri BUMN memberikan dukungan berupa penetapan target pemanfaatan energi terbarukan dalam indikator kinerja PLN.
  - Dalam rangka pembelian tenaga listrik yang bersumber dari energi terbarukan, pemerintah berkewajiban untuk memberikan kompensasi atas semua biaya yang sudah dikeluarkan oleh PLN akibat peningkatan biaya pokok pembangkit tenaga listrik PLN
4. Peraturan peralihan
- Secara umum dalam aturan peralihan, setiap PJBL dan PJBU yang telah mendapatkan persetujuan harga tetap mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum Peraturan Presiden ini. Sedangkan PJBL dan PJBU yang belum mendapatkan persetujuan harga, maka harga pembelian tenaga listrik yang diatur dalam Peraturan Presiden.

## Analisis

Berdasarkan hasil telaah dan serangkaian koordinasi dengan stakeholder terkait, KPK mengidentifikasi beberapa permasalahan dalam Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik, sebagai berikut:

### 1. Percepatan pengakhiran operasional PLTU yang dimandatkan dalam peraturan presiden tidak memiliki target yang konkret dan terukur.

Proporsi bauran energi terbarukan dalam sektor kelistrikan saat ini berada pada angka  $\pm$  11.6% (Kementerian ESDM, 2022). Target bauran energi nasional 2025 adalah 23% EBT dan 100% EBT pada 2060 (PP No 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional). Kondisi bauran energi sektor kelistrikan saat ini masih didominasi oleh sumber energi fosil batubara (67%), gas (8.5%), LNG (8%), dan BBM (3.5%) (PLN, 2022). Sehingga diperlukan upaya percepatan dalam mencapai komitmen Pemerintah tersebut. Untuk mencapai 23% bauran energi nasional pada 2025, PLN memproyeksikan diperlukan penambahan pembangkit dari sumber energi baru dan terbarukan dengan akumulasi kapasitas 10.6 GW dan 18.8 GW hingga tahun 2029 (Bab II-55 RUPTL 2021-2030).

Dalam Perpres, strategi utama percepatan capaian bauran energi terbarukan dalam bauran energi nasional adalah melalui percepatan pengakhiran masa operasional PLTU batubara. Namun Perpres tidak mendefinisikan target secara kuantitatif mengenai nilai atau tahapan percepatan pengembangan energi terbarukan dan penurunan emisi gas rumah kaca (GRK) yang akan dicapai.

Pasal 3 ayat (5) Perpres:

*Dalam upaya meningkatkan proporsi Energi Terbarukan dalam bauran energi listrik, PT PLN (Persero) melakukan percepatan pengakhiran waktu:*

*a. operasi PLTU milik sendiri; dan/atau*

*b. kontrak PJBL PLTU yang dikembangkan oleh PPL*

*dengan mempertimbangkan kondisi penyediaan (supply) dan permintaan (demand) listrik.*

Di sisi lain PP No 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional (KEN) menyatakan, sasaran penyediaan energi primer dan energi final terkait sektor kelistrikan adalah terpenuhinya penyediaan kapasitas pembangkit listrik pada tahun 2025 sekitar 115 GW dan pada tahun 2050 sekitar 430 GW

dan tercapainya pemanfaatan listrik per kapita pada tahun 2025 sekitar 2.500 KWh dan pada tahun 2050 sekitar 7.000 KWh.

Mengingat Kebijakan Energi Nasional dalam PP No 79 Tahun 2014 merupakan acuan hukum dalam Perpres dan posisi Kebijakan Energi Nasional sebagai pedoman yang memberikan arah Pengelolaan Energi nasional guna mewujudkan Kemandirian Energi dan Ketahanan Energi nasional untuk mendukung pembangunan nasional berkelanjutan, maka perlu dipastikan apakah percepatan pengakhiran operasi PLTU dapat memenuhi target sasaran penyediaan energi yang ditetapkan dalam KEN.

Tidak adanya definisi target percepatan pengakhiran operasi PLTU yang jelas, pasti, dan konkret, berakibat pada tidak adanya dasar pengambilan keputusan yang objektif. Hal ini berpotensi pada penggunaan diskresi yang berlebihan, risiko terjadinya pemberian perlakuan istimewa pada pihak tertentu atau manfaat khusus yang menguntungkan orang atau pihak tertentu, serta berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara. Selain itu, ketiadaan target yang konkret dan terukur juga berimplikasi kepada ketidakpastian dalam penyusunan dokumen dan peraturan pelaksana yang diamanatkan dalam Perpres tersebut, antara lain:

- a. dokumen perencanaan sektoral peta jalan percepatan pengakhiran operasi PLTU (amanat Pasal 3 ayat (1));
- b. peraturan terkait pemberian insentif fiskal dan non fiskal sebagai dukungan Pemerintah dalam percepatan pengakhiran operasi PLTU atau pengembangan pembangkit energi terbarukan pengganti PLTU (Pasal 3 ayat (9) dan (10));
- c. peraturan terkait dukungan lainnya dari pemerintah dalam pengembangan pembangkit energi terbarukan pengganti PLTU (Pasal 23);
- d. peraturan terkait pemberian kompensasi kepada PT PLN (Persero) akibat peningkatan biaya pokok pembangkit Tenaga Listrik PT PLN (Persero) (Pasal 24).

## **2. Tidak diaturnya batas waktu penyusunan peta jalan percepatan pengakhiran operasional PLTU.**

Pelaksanaan percepatan pengakhiran operasional PLTU sebagai strategi dalam peningkatan bauran energi bukanlah satu hal yang mudah, mengingat kondisi pada tahun 2021, 67% tenaga listrik Indonesia dipasok oleh pembangkit PLTU (PLN, 2022). Selain itu desain kontrak pembelian tenaga listrik (*Purchase Power Agreement*) saat ini bersifat jangka panjang, sebagai bentuk insentif jaminan pembelian tenaga listrik kepada pengembang PLTU (*business viability guarantee*) dan sebagai upaya untuk menjaga keamanan pasokan tenaga listrik.

Di dalam Perpres tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (Menteri ESDM) diharuskan membuat peta jalan terkait percepatan pengakhiran masa operasional PLTU. Peta jalan merupakan strategi yang dibuat oleh Menteri ESDM untuk mengakhiri penggunaan PLTU dan bila perlu maka akan digantikan dengan pembangkit Tenaga Listrik yang memanfaatkan sumber Energi Terbarukan dengan mempertimbangkan kondisi penyediaan (*supply*) dan permintaan (*demand*) listrik (Pasal 3 ayat (6)).

Peta jalan yang akan disusun tersebut paling sedikit bermuatkan strategi percepatan pengakhiran penggunaan PLTU dan keselarasan dengan aturan lainnya. Kedua hal tersebut berkaitan dengan PLTU mana saja yang akan dilakukan percepatan pengakhiran masa operasionalnya dan pembangkit Energi Terbarukan jenis apa yang sekiranya dapat dijadikan sebagai sumber energi pengganti, hal ini dikarenakan percepatan pengakhiran masa operasional PLTU harus mempertimbangkan kondisi *supply* dan *demand* listrik. Dalam melakukan percepatan pengakhiran masa operasional PLTU, terdapat beberapa kriteria yang perlu diperhatikan yakni kapasitas, usia pembangkit, utilisasi, emisi gas rumah kaca, nilai tambah ekonomi, ketersediaan dukungan pendanaan, dan ketersediaan dukungan teknologi.

Peta jalan yang akan disusun dan ditetapkan oleh Menteri ESDM akan menjadi acuan dalam penyusunan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) PT PLN (Persero). Untuk mempercepat pelaksanaan pengakhiran masa operasional PLTU, maka PT PLN (Persero) dilarang untuk melakukan pengembangan terhadap PLTU selain terhadap PLTU yang telah ditetapkan dalam RUPTL dan PJBL dan PLTU yang ditetapkan dalam RUPTL telah memiliki PJBL (Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik) dan memasuki tahap konstruksi, sebelum berlakunya Perpres ini. Selanjutnya, PT PLN (Persero) melakukan percepatan pengakhiran masa operasional PLTU yang dimiliki sendiri oleh PT PLN (Persero) dan percepatan pengakhiran masa kontrak PJBL pembangkit yang dikembangkan oleh PPL (Pengembang Pembangkit Listrik) namun dengan mempertimbangkan *supply* dan *demand*.

Menteri ESDM baik dalam menyusun peta jalan percepatan pengakhiran masa operasional PLTU dan dalam menetapkan PLTU mana yang akan dilakukan percepatan pengakhiran masa operasional perlu berkoordinasi dengan Menteri Keuangan dan Menteri Badan Usaha Milik Negara (Menteri BUMN). Koordinasi yang dilakukan oleh Menteri ESDM dengan Menteri Keuangan terkait dengan dukungan fiskal yang diberikan oleh pemerintah terhadap kegiatan percepatan pengakhiran masa operasional PLTU dalam bentuk kerangka pendanaan dan pembiayaan baik yang bersumber dari APBN maupun dari sumber lainnya yang sah untuk mempercepat terwujudnya transisi energi. Sedangkan koordinasi yang dilakukan dengan Menteri BUMN terkait dengan penugasan yang akan diberikan kepada PT PLN (Persero) dalam melakukan percepatan penghentian masa operasional PLTU baik milik sendiri dan juga PLTU yang memiliki PJBL dengan PT PLN (Persero) serta terkait pembelian listrik dari pembangkit Tenaga Listrik yang memanfaatkan sumber Energi Terbarukan.

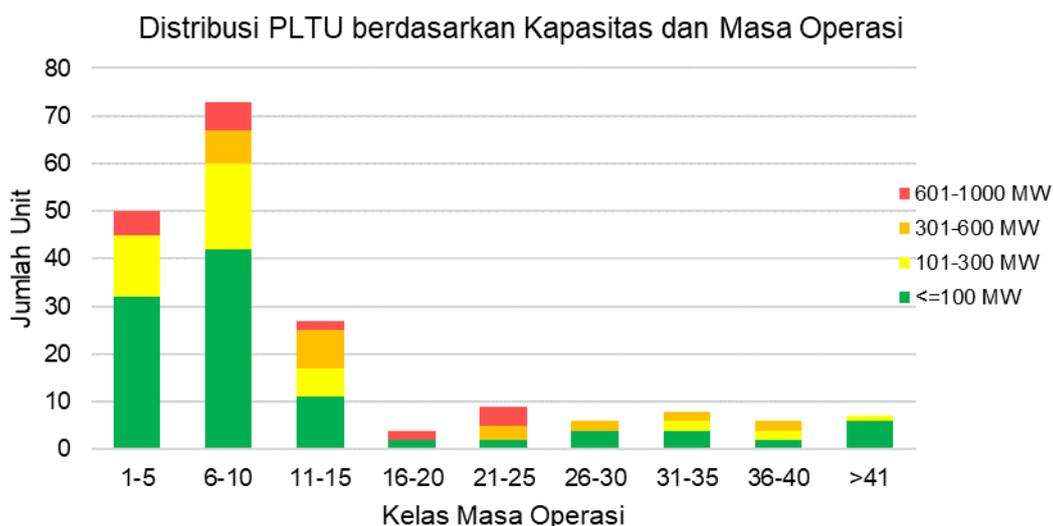
Namun demikian Perpres belum mengatur batasan masa disusun atau diterbitkannya peta jalan tersebut. RUPTL yang telah disusun oleh PT PLN (Persero) memiliki jangka masa yang telah ditetapkan yakni 2021-2030, sehingga peta jalan yang direncanakan juga perlu memiliki batas waktu ditetapkan. Ketiadaan jangka waktu penetapan peta jalan percepatan pengakhiran masa operasional PLTU menimbulkan ketidakpastian, baik untuk PLTU yang akan diakhiri masa operasionalnya maupun jenis Energi Terbarukan yang akan menggantikan PLTU tersebut. Pendanaan dan pembiayaan yang diberikan oleh pemerintah serta bentuk penugasan yang akan diberikan kepada PT PLN (Persero) juga memerlukan persiapan dan kejelasan waktu pelaksanaan sehingga eksekusi yang nanti akan dilakukan sudah berdasarkan perencanaan yang matang. Menteri ESDM juga perlu melakukan kajian yang mendalam untuk menetapkan PLTU mana yang akan dilakukan percepatan pengakhiran masa operasional dan jenis Energi Terbarukan yang akan menjadi pengganti, karena diharuskan untuk memperhatikan *supply* dan *demand* listrik.

### 3. Kriteria percepatan pengakhiran operasi PLTU tidak memadai dan akuntabel untuk memastikan proses pengakhiran berjalan efektif dan bebas benturan kepentingan.

Sebagai strategi yang diusung dalam Peraturan Presiden tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik Pasal 3 ayat (7) menyatakan bahwa dalam pelaksanaan percepatan pengakhiran waktu operasi PLTU milik sendiri dan/atau kontrak PJBL PLTU yang dikembangkan oleh PPL memperhatikan kriteria paling sedikit:

- Kapasitas;
- Usia pembangkit;
- Utilisasi;
- Emisi gas rumah kaca PLTU;
- Nilai tambah ekonomi;
- Ketersediaan dukungan pendanaan dalam negeri dan luar negeri; dan
- Ketersediaan dukungan teknologi dalam negeri dan luar negeri.

Namun, dalam regulasi tersebut tidak memuat penjelasan ukuran kriteria yang akan digunakan untuk menentukan PLTU milik PLN sendiri maupun kontrak PJBL yang akan dipercepat pengakhiran masa operasionalnya, demikian juga mandat untuk menjelaskan kriteria tersebut dalam aturan pelaksanaan.



Sumber: diolah dari data PLN 2022

Gambar 4. Distribusi PLTU berdasarkan Kapasitas dan Masa Operasi

Dengan profil usia PLTU mayoritas berada pada usia di bawah 10 tahun, dengan sisa masa operasi maupun masa kontrak PJBL yang masih panjang, sementara salah satu PLTU tertua adalah PLTU Suralaya unit 1 dan 2 (didirikan pada tahun 1984 dan tahun 1985) dengan tiap unit memiliki kapasitas pembangkit sebesar 400 MW. Sebagai gambaran, jika pertimbangan percepatan pengakhiran memprioritaskan PLTU dengan usia tertua, maka PLTU Suralaya unit 1 dan 2 memiliki kemungkinan terbesar untuk diakhirkan lebih dulu masa operasinya. Sedangkan PLTU Suralaya merupakan pembangkit pemangku beban (*base load*) yang memasok 17% kebutuhan listrik Jawa-Bali (Indonesia Power, 2021). Gambaran situasi ini menjadi dilematis untuk melakukan percepatan PLTU tanpa mempertimbangkan kriteria lain secara keseluruhan serta dampaknya pada sistem kelistrikan setempat

dan nasional. Perpres memandatkan untuk melakukan percepatan pengakhiran PLTU guna mencapai target bauran energi nasional dan penurunan emisi, oleh karenanya diperlukan kriteria yang kredibel untuk memastikan proses percepatan tetap mampu menjamin pasokan listrik yang handal (*reliable*), berlanjut (*sustain*), aman (*secure*) dan ekonomis. Berdasarkan hasil *focus group discussion* yang dilakukan dengan akademisi pada 4 Agustus 2022<sup>1</sup>:

*“Keterbatasan pasokan energi listrik disuatu kawasan diyakini akan menghambat pertumbuhan ekonomi dan memperlambat investasi. Pertumbuhan investasi menjadi bagian yang penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi berbasis produktivitas. Demikian juga halnya bila penyediaan energi listrik tidak didukung dengan infrastruktur yang baik dan handal, juga akan menyebabkan kualitas pasokan yang tidak menjamin security dengan kriteria tertentu, hal ini juga akan menghambat potensi pertumbuhan investasi. Prasarat penyediaan energi listrik selain memperhatikan aspek keteknikan guna menjamin kehandalan dan keamanan, faktor keekonomian menjadi kunci bagi penyediaan yang efisien dan jaminan kepuasan pelanggan yang dapat meningkatkan daya saing produk.”*

Sehingga, diperlukan keseimbangan antara ketiga dimensi *trilemma energy* (keamanan, kehandalan, keekonomian, dan keberlanjutan) yang harus dikelola dengan hati-hati. Mempertahankan keseimbangan ini dalam konteks transisi energi dan dekarbonisasi merupakan tantangan dengan risiko pertukaran prioritas yang sama pentingnya (World Energy, 2022). Oleh karena itu, kriteria percepatan pengakhiran operasional PLTU harus mempertimbangkan prinsip *trilemma energy* untuk dapat mewujudkan kemandirian dan ketahanan sesuai dengan amanat penyediaan energi pada PP No 79 Tahun 2014.

Berdasarkan kondisi sistem kelistrikan saat ini menunjukkan total realisasi kapasitas terpasang PLTU batubara hingga Desember 2020 adalah sebesar 30.160,13 MW yang disuplai oleh 179 unit PLTU, dengan komposisi 18.615,63 MW (61.7%) kapasitas terpasang disuplai oleh PLTU milik sendiri, PLTU *excess power*/IPP/kerja sama dengan kapasitas terpasang 11.454,50 (38.0%), dan sewa 90 MW (0.3%) (RUPTL 2021 – 2030). Berdasarkan data RUPTL 2021 – 2030, asumsi pertumbuhan penjualan listrik adalah sebesar 4.9% disebabkan adanya pandemi COVID – 19, namun berdasarkan realisasi penjualan listrik pada semester I 2022, PLN mencatat kenaikan volume penjualan listrik sebesar 133.87 Terra Watt hour (TWh) atau meningkat 6.68% dari periode yang sama tahun sebelumnya dengan volume 125.49 TWh (PLN, 2022).

Dengan adanya percepatan pengakhiran operasi PLTU, maka terdapat kemungkinan pengurangan pasokan listrik selama masa transisi. Berdasarkan Pasal 3 ayat (5) Perpres, menyatakan bahwa strategi utama untuk meningkatkan proporsi energi terbarukan dalam bauran energi listrik adalah dengan melakukan percepatan pengakhiran waktu operasi PLTU, baik milik PLN sendiri maupun kontrak PJBL PLTU yang dikembangkan oleh PPL. Sementara Pasal 3 ayat (6) Perpres, bahwa dalam hal pelaksanaan percepatan pengakhiran waktu operasi PLTU memerlukan penggantian energi listrik, dapat digantikan dengan pembangkit Energi Terbarukan dengan mempertimbangkan kondisi

<sup>1</sup> Tumiran, Pemikiran: Arah Kebijakan Penyediaan Energi Primer untuk Menjamin Sustainability dan Keekonomian Operasi PT PLN (Persero) Menjamin Pasokan listrik Nasional Menuju Tahun 2050, disampaikan pada FGD dengan KPK pada 4 Agustus 2022

penyediaan (*supply*) dan permintaan (*demand*) listrik. Hal ini dapat diartikan bahwa penggantian pembangkit dari energi terbarukan bukan suatu keharusan dari proses percepatan pengakhiran masa operasi PLTU. Dengan melihat kondisi pertumbuhan penjualan listrik saat ini yang lebih tinggi dari asumsi pertumbuhan listrik dalam RUPTL 2021-2030, maka perlu antisipasi untuk menjaga kehandalan pasokan listrik terutama dalam masa transisi, karena fungsi PLTU batubara yang mayoritas menjadi pemangku beban (*base load*) dalam sistem kelistrikan nasional. Kondisi terganggunya pasokan akan menyebabkan terhambatnya aktivitas ekonomi dan kerugian yang harus ditanggung oleh pelanggan, PLN, dan pemerintah. Berkaca dari kasus *blackout* pada awal Agustus 2019, kompensasi yang harus dibayarkan oleh PLN kepada 21.9 juta pelanggan terdampak diperkirakan mencapai Rp 839.88 miliar (Republika.co.id, 2019). Kompensasi tersebut belum mempertimbangkan kerugian perekonomian yang harus dialami pelanggan akibat *blackout*.

Menurut hasil studi *Carbon Tracker Initiative*, untuk memenuhi target komitmen Paris Agreement Pemerintah Indonesia melalui mekanisme *phasing out* operasional PLTU, risiko aset mangkrak (*stranded assets*) PLTU batubara adalah sebesar US\$ 34.7 miliar secara nasional, dan secara khusus, risiko aset mangkrak PLTU milik PT PLN Persero senilai US\$ 15 miliar (~ Rp 200 T pada 2018) dengan asumsi bahwa semua PLTU akan diakhiri masa operasinya pada tahun 2040 (*Carbon Tracker Initiative*, 2018). Sedangkan Pasal 2 UU Keuangan Negara menyatakan:

*“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: (g) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.”*

Sehingga risiko aset mangkrak PLTU milik PT PLN Persero akibat percepatan pengakhiran masa operasinya juga merupakan potensi kerugian keuangan negara.

Proses percepatan pengakhiran operasi PLTU juga memiliki potensi risiko lanjutan bagi PLN dan pemerintah, yaitu risiko fiskal kompensasi ke PT PLN akibat kenaikan BPP dan risiko kenaikan tarif dasar listrik. Berdasarkan Permen ESDM No. 169.K/HK.02/MEM.M/2021 Tentang Biaya Pokok Penyediaan Pembangkitan PT PLN Persero, BPP nasional tahun 2020 ditetapkan sebesar 7.05 cent US\$/kWh dengan komposisi kapasitas pembangkitan dari PLTU batubara

Ada nilai kontrak yang harus dipertimbangkan ketika percepatan pengakhiran pembangkit PLTU dilakukan sebelum berakhirnya masa kontrak. Percepatan pengakhiran PLTU juga akan berdampak pada kondisi keuangan PLN, karena PLN memiliki aset PLTU yang besar, jika *retirement* dilakukan atas PLTU PLN maka PLN akan terdampak pada nilai aset dan kemampuan finansialnya. Melihat besarnya tantangan yang dihadapi dalam proses percepatan pengakhiran PLTU, pengaturan kriteria dalam perpres ini tidak cukup memadai dan akuntabel untuk memastikan percepatan pengakhiran pembangkit PLTU berjalan efektif dan bebas dari benturan kepentingan.

Pada Perpres tidak memasukan kriteria bebas dari benturan kepentingan dalam proses percepatan pengakhiran pembangkit PLTU. Padahal situasi benturan kepentingan nyata ketika PLN harus melakukan percepatan pengakhiran PLTU milik PLN sendiri. Banyak contoh kasus tindak pidana korupsi terjadi karena adanya situasi benturan kepentingan pada awalnya. Salah satu kriteria yang

menjadi dasar dalam proses percepatan pengakhiran PLTU adalah usia pembangkit, dalam hal usia pembangkit IPP akan ditentukan oleh masa kontrak PJBL antara PLN dan IPP sedangkan untuk PLTU yang dimiliki sendiri oleh PLN masa berakhir operasi PLTU tidak jelas. Berdasarkan RUPTL, PLN menyatakan bahwa pembangkit yang umurnya sudah tua dapat diperpanjang 15-20 tahun dan masih diperhitungkan sebagai aset sehingga tidak dilakukan *retirement* hingga umur akuntansinya habis melalui metode *refurbishment*, *retrofit*, dan *life extension*. Selain itu, bagi PLTU yang dikembangkan oleh IPP, terdapat 2 (dua) jenis kontrak yaitu BOO (*Build, Own, Operate*) dan BOOT (*Build, Own, Operate, Transfer*) dimana ketika terjadi percepatan pengakhiran kontrak PJBL maka PLN diharuskan membayar sejumlah uang sebagaimana yang tercantum dalam kontrak PJBL tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, dikaitkan dengan Pasal 3 ayat (4) dalam Perpres yang melarang PLN untuk melakukan pengembangan PLTU baru kecuali PLTU yang telah ditetapkan dalam RUPTL, maka akan mempengaruhi keputusan percepatan pengakhiran masa operasi PLTU dan/atau kontrak PJBL PLTU. Jika kriteria percepatan pengakhiran masa operasi PLTU tidak ditetapkan secara jelas dan terukur maka akan ada risiko konflik kepentingan dalam menentukan PLTU mana dan milik siapa yang akan diakhiri lebih dahulu.

#### **4. Tidak adanya substansi yang menjelaskan komponen dan formulasi Harga Patokan Tertinggi pembelian listrik PLN, sehingga evaluasi atas efisiensi harga sulit dilakukan.**

Peraturan Presiden Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik mengatur penentuan harga pembelian tenaga listrik energi terbarukan oleh PLN melalui dua skema, Harga Patokan Tertinggi (HPT) dan harga kesepakatan. Desain kebijakan harga dalam Perpres ini ditujukan sebagai instrument insentif agar pengembangan pembangkit listrik dan pembelian listrik energi terbarukan memiliki harga pembelian yang lebih kompetitif, sehingga menarik investasi jangka panjang dalam penyediaan pembangkit listrik dengan sumber energi terbarukan. Namun penetapan HPT yang tidak mendasarkan pada acuan yang kredibel dan tidak adanya instrumen kontrol dalam penetapan harga kesepakatan justru akan menimbulkan risiko yang lebih besar dalam proses pengembangan pembangkit dan pembelian tenaga listrik energi terbarukan, selain itu juga memberi ruang bagi *moral hazard*.

##### **a. Staging (tahapan) dalam HPT dapat memberikan insentif bagi pengembang namun sekaligus memberikan potensi risiko yang besar**

Harga patokan tertinggi (HPT) yang ditetapkan dalam Lampiran Perpres, sebagai dasar negosiasi dalam pemilihan langsung yang pemenangnya ditetapkan dengan penawaran harga terendah berdasarkan HPT yang dilakukan secara transparan dan adil, tanpa memberikan keistimewaan kepada pihak manapun.

Skema harga pembelian dengan HPT diberlakukan dengan ketentuan negosiasi dengan batas atas berdasarkan HPT sebagaimana tercantum dalam lampiran Perpres, tanpa eskalasi selama jangka waktu PJBL dan dengan eskalasi khusus untuk PLTP, dan berlaku sebagai persetujuan harga dari Menteri ESDM.

Dalam Perpres tersebut, HPT sebagai acuan negosiasi ditetapkan dalam nilai tertentu secara langsung, yang terbagi dalam 2 kelompok tahapan (*staging*) yaitu HPT untuk 10 tahun pertama, dan

HPT untuk 11-30 tahun. Selain harga HPT, harga pembelian tenaga listrik dalam Perpres juga akan memperhitungkan faktor lokasi ( $F$ ) sebagai *multiplier* HPT, yang berkisar dari angka 1 untuk daerah Jawa, Madura, Bali hingga 1,5 untuk daerah Papua dan Papua Barat. Dalam penetapan harga patokan tertinggi, pengaturan dalam lampiran Perpres mengakomodasi dalam 2 tahapan (*staging*), yaitu 10 tahun pertama dengan nilai harga pembelian yang lebih tinggi dan 20 tahun selanjutnya dengan nilai yang lebih rendah.

Pembagian waktu (*staging*) 1-10 tahun merupakan salah satu bentuk insentif pada pengembang, yang sejalan dengan tujuan Perpres untuk mendorong investasi dalam transisi energi, sebab dengan nilai pembelian yang tinggi pada *stage* awal, akan memungkinkan pengembang melakukan pengembalian utang ke *lender* lebih cepat sehingga menurunkan *cost of fund* dalam investasi.

Berdasarkan contoh pada harga pembelian PLTB dan PLTS pada tabel di bawah, pada 10 tahun pertama pengembang akan mendapatkan sekitar 45.4% dari nilai pembelian tenaga listrik dalam jangka waktu PJBL 30 tahun, dan persentase ini akan terus meningkat seiring peningkatan faktor pengali lokasi  $F$ . Pada daerah pengembangan dengan faktor lokasi = 1,5, persentase harga pembelian tenaga listrik pada 10 tahun awal mencapai 55.5% dari total harga pembelian dalam masa PJBL 30 tahun. Sehingga berdasarkan tabel tersebut, terdapat dua insentif yang diperoleh untuk pengembang di area dengan *multiplier*  $F$  tinggi, yaitu memperoleh harga pembelian tenaga listrik yang lebih tinggi dan persentase pengembalian investasi pada 10 tahun pertama yang juga lebih tinggi dibandingkan lokasi pengembangan di daerah lain.

*Staging* dalam harga pembelian ini di satu sisi memberikan insentif bagi pengembang, namun di sisi lain membawa risiko lebih lanjut bagi PLN. Dengan nilai pembelian yang lebih tinggi di 10 tahun pertama, maka dampak akibat risiko wanprestasi dan kegagalan pasokan listrik setelah tahun ke-11 semakin tinggi sebab pengembang telah mendapat pengembalian investasi yang lebih besar pada 10 tahun pertama.

**Tabel 1.** Harga Pembelian Tenaga Listrik dari PLTB (Belum Termasuk Fasilitas Baterai atau Fasilitas Penyimpanan Energi Listrik Lainnya)

No.	Kapasitas	Harga Patokan Tertinggi (cent USD/kWh)		F=1	F=1.5
		Tahun ke-1 s.d. 10	Tahun ke- 11 s.d.30	% Pembayaran 10 tahun pertama	% Pembayaran 10 tahun pertama
1	s.d. 5 MW	(11,22 x F)*	6,73	45.46%	55.56%
2	> 5 MW s.d 20 MW	(10,26 x F)*	6,15	45.48%	55.58%
3	>20 MW	(9,54 x F)*	5,73	45.43%	55.53%

Sumber: diolah dari Perpres Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik

**Tabel 2.** Harga Pembelian Tenaga Listrik dari PLTS Fotovoltaik (Belum Termasuk Fasilitas Baterai atau Fasilitas Penyimpanan Energi Listrik Lainnya)

No.	Kapasitas	Harga Patokan Tertinggi (cent USD/kWh)		F=1	F=1.5
		Tahun ke-1 s.d. 10	Tahun ke-11 s.d. maksimal 30	% Pembayaran 10 tahun pertama	% Pembayaran 10 tahun pertama
1.	s.d. 1 MW	(11,47x F)*	6,88	45.46%	55.56%
1.	>1 MW s.d. 3 MW	(9,94x F)*	5,97	45.43%	55.53%
2.	>3 MW s.d. 5 MW	(8,77x F)*	5,26	45.46%	55.56%
3.	>5 MW s.d. 10 MW	(8,26x F)*	4,96	45.43%	55.54%
4.	>10 MW s.d. 20 MW	(7,94x F)*	4,76	45.48%	55.58%
5.	>20 MW	(6,95x F)*	4,17	45.45%	55.56%

Sumber: diolah dari Perpres Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik

Sedangkan berdasarkan Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi Pasal 2, energi dikelola berdasarkan asas kemanfaatan, rasionalitas, efisiensi berkeadilan, peningkatan nilai tambah, keberlanjutan, kesejahteraan masyarakat, pelestarian fungsi lingkungan hidup, ketahanan nasional, dan keterpaduan dengan mengutamakan kemampuan nasional. Serta filosofi insentif pada UU Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi Pasal 20 ayat (5), penyediaan energi dari sumber energi baru dan sumber energi terbarukan yang dilakukan oleh badan usaha, bentuk usaha tetap, dan perseorangan dapat memperoleh kemudahan dan/atau insentif dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya untuk jangka waktu tertentu hingga tercapai nilai keekonomiannya. Sehingga insentif dapat diberikan sepanjang penyediaan energi terbarukan belum mencapai nilai keekonomiaannya dan diberikan dengan memperhatikan asas sesuai peraturan perundang – undangan, salah satunya peningkatan nilai tambah dan keberlanjutan.

#### **b. Perubahan *ceiling price* dari BPP ke HPT berpotensi menyulitkan untuk evaluasi efisiensi dan tingkat kemahalan HPT**

Dalam Permen ESDM 50/2017 hingga perubahannya pada Permen ESDM 4/2020, harga adalah hasil pemilihan langsung yang dikompertisikan dengan batas atas (*ceiling price*) nya BPP sistem kelistrikan setempat yaitu maksimal 85% dari BPP setempat, kecuali untuk PLTA, PLTP, PLTSa yang bisa mencapai 100% dari BPP sistem kelistrikan setempat). Sedangkan dalam Perpres, *ceiling price* dalam mekanisme penetapan harga pembelian adalah Harga Patokan Tertinggi (HPT) yang ditetapkan dalam Lampiran Perpres *plus* faktor lokasi sebagai *multiplier*.

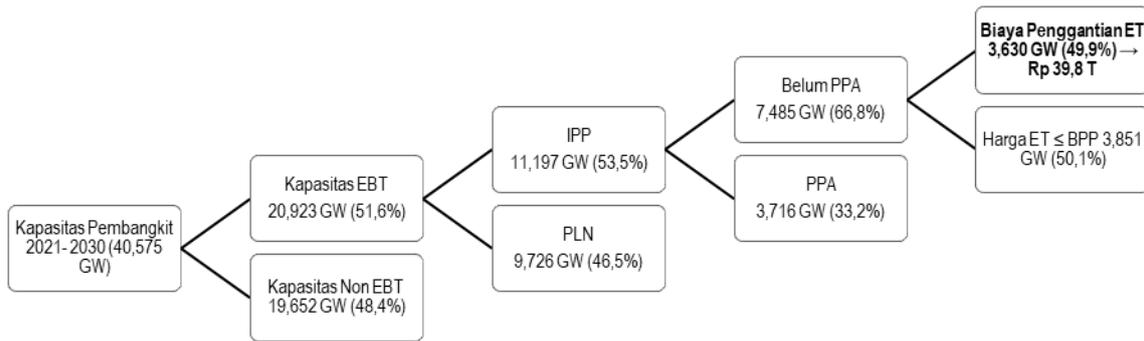
Pada mekanisme penetapan harga pembelian melalui Permen ESDM 50/2017, tujuan dari mekanisme penetapan harga pembelian adalah biaya pembelian yang efisien, salah satunya dilakukan dengan membatasi harga pembelian tenaga listrik dengan batas atas yaitu dengan BPP

kelistrikan setempat yang ditetapkan oleh Menteri ESDM tiap tahun. Mekanisme ini ditujukan untuk menjaga efisiensi pembelian dan menekan biaya listrik yang akan dijual pada konsumen, sesuai dengan Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan Pasal 2 ayat (2), dimana pembangunan ketenagalistrikan bertujuan untuk menjamin ketersediaan tenaga listrik dalam jumlah yang cukup, kualitas yang baik, dan harga yang wajar dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Perubahan arah regulasi dan acuan penetapan harga pembelian tentu membawa insentif dan risiko bagi pemerintah dan PLN sebagai *off-taker*. Dalam Perpres mengenai percepatan pemanfaatan energi terbarukan, tujuan dari regulasi adalah untuk meningkatkan investasi dan mempercepat pencapaian target bauran energi terbarukan dalam bauran energi nasional. Sehingga penetapan HPT sebagai salah satu mekanisme, memiliki harga pembelian tenaga listrik yang lebih kompetitif, sehingga menarik investasi jangka panjang dalam penyediaan pembangkit listrik dengan sumber energi terbarukan.

Namun penetapan HPT yang tidak kredibel dan tidak transparan, dapat menyebabkan kemahalan dalam harga pembelian tenaga listrik sebab HPT dalam Perpres yang akan menjadi acuan bagi pengembang dalam memberikan penawaran pada PLN. Perubahan penetapan *ceiling price* dari mempertimbangkan BPP kelistrikan setempat dan BPP nasional juga dapat berimplikasi pada kenaikan BPP Pembangkitan nasional secara keseluruhan, dan akan menuntut kompensasi lebih besar yang harus diberikan Pemerintah pada PLN sebagai dampak penugasan pada PLN. Jika HPT yang ada di Perpres terlalu tinggi, maka terdapat kecenderungan vendor akan berharap harga pembelian tinggi, sedangkan dalam mekanisme pembelian, PLN akan tetap mengikuti HPS yang dihitung berdasarkan formulasi internal PLN. Jika HPS PLN lebih rendah, terdapat potensi tidak ada pengembang yang bersedia berinvestasi dalam pengembangan pembangkit listrik dengan energi terbarukan.

Berdasarkan diskusi KPK dengan BKF, dengan kondisi penetapan HPT dalam Perpres dan rencana penyediaan tenaga listrik dalam RUPTL 2021–2030, diperlukan biaya penggantian atau kompensasi pada PLN sebesar Rp 39.1 triliun akibat proyek yang menyebabkan penambahan biaya APBN dari adanya Perpres, dengan asumsi penambahan biaya hanya dari proyek yang belum PPA yang harganya di atas BPP setempat yang dibeli PLN dari IPP, harga kesepakatan akan berada di bawah HPT, kapasitas pembangkitan tenaga listrik dari energi terbarukan yang lebih tinggi dari BPP kelistrikan setempat adalah 3.630 giga watt dan tidak termasuk biaya atau kompensasi tambahan dari adanya PLTU yang akan dilakukan percepatan pengakhiran (Badan Kebijakan Fiskal, 2022). Nilai kompensasi tersebut juga belum termasuk insentif fiskal yang diberikan Pemerintah kepada PLN dan pengembang energi terbarukan, seperti *tax allowance* dan *tax holiday*, pembebasan PPN dan PPh atas impor, dan pembebasan bea masuk atas impor.



**Gambar 5.** Potensi Kebutuhan APBN sebagai Kompensasi kepada PLN akibat dari Penugasan dalam Perpres Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik (BKF, 2022)<sup>3</sup>

Hal ini berpotensi bertentangan dengan prinsip pembangunan ketenagalistrikan dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yaitu “asas berkelanjutan”, bahwa usaha penyediaan tenaga listrik harus dikelola dengan baik agar dapat terus berlangsung secara berkelanjutan dan “asas efisiensi berkeadilan”, dimana pembangunan ketenagalistrikan harus dapat dilaksanakan dengan biaya seminimal mungkin, tetapi dengan hasil yang dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat.

### c. Komponen dan asumsi pembentuk HPT hanya ada di PLTA

Salah satu faktor kritikal dalam penentuan harga pembelian tenaga listrik adalah komponen harga dan asumsi yang mendasari penetapan harga. Salah satu asumsi adalah *capacity factor* atau faktor kapasitas, yang merupakan faktor ukuran keandalan suatu pembangkit dapat benar-benar menghasilkan output dibandingkan output teknologinya secara teoritis. Perubahan pengaturan pada faktor kapasitas, khususnya pada PLTA. Permen ESDM 50/2017 Pasal 7 ayat (4) huruf a menyatakan bahwa dalam penyediaan tenaga listrik dari PLTA dengan aliran atau terjunan air sungai dengan kapasitas sampai dengan 10 MW harus mampu beroperasi dengan faktor kapasitas paling sedikit sebesar 65%, kapasitas lebih besar dari 10 MW beroperasi dengan faktor kapasitas tergantung kebutuhan sistem sedangkan aliran atau terjunan air dari waduk/bendungan atau saluran irigasi yang pembangunannya bersifat multiguna dapat beroperasi dengan faktor kapasitas < 65% sesuai dengan kesiapan pembangkit dan/atau kebutuhan sistem. Sedangkan pada Perpres energi terbarukan, HPT disusun dengan asumsi PLTA yang memanfaatkan tenaga dari aliran atau terjunan air sungai dengan kapasitas pembangkit sampai dengan 5 MW harus mampu beroperasi dengan faktor kapasitas paling sedikit sebesar 60% (enam puluh persen); atau lebih dari 5 MW (lima megawatt) beroperasi dengan faktor kapasitas sesuai dengan kebutuhan sistem.

Perubahan ini menimbulkan potensi insentif dan risiko lebih lanjut. Dari sisi investasi, dengan penurunan faktor kapasitas dari 65% ke 60% khususnya pada skala pembangkit < 5 MW, memberikan insentif dan kesempatan pengembang dari UMKM atau BUMD untuk dapat mencapai nilai kompetitif dalam proyek penyediaan tenaga listrik dan memungkinkan PLN untuk

<sup>3</sup> Sumber: paparan Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan dalam diskusi dengan Direktorat Monitoring KPK terkait Perpres EBT pada 7 Juni 2022

mengembangkan *microgrid* dengan untuk menjangkau daerah *isolated*/ komunitas terpencil yang jauh dari grid pada daerah tertinggal dan pulau terluar lainnya sesuai dengan potensi energi yang tersedia, sejalan dengan RUPTL PLN 2021 – 2030. Namun di sisi lain, penurunan standar faktor kapasitas juga berpengaruh pada penurunan keandalan penyediaan tenaga listrik PLN yang berdampak pada jaminan kecukupan pasokan listrik secara keseluruhan.

Selain itu, Perpres Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik, tidak mengatur secara jelas asumsi dasar dan komponen pembentukan harga patokan tertinggi (HPT) pembelian tenaga listrik yang termuat dalam Lampiran Perpres. Faktor kapasitas (*capacity factor*) hanya diatur dalam penyediaan tenaga listrik melalui PLTA, sedangkan pada pembangkit dengan sumber energi terbarukan lain tidak diatur. Ketiadaan kejelasan komponen dan asumsi pembentuk harga patokan tertinggi menyebabkan evaluasi terhadap tingkat efisiensi atau kemahalan dari harga yang ditetapkan dalam HPT sebagai lampiran Perpres dan penilaian proyek dengan harga yang benar – benar efisien dan mencerminkan kondisi di lapangan sulit dilakukan oleh publik.

Faktor lain yang berpotensi menyebabkan kemahalan harga adalah asumsi pajak. Berdasarkan diskusi KPK dengan Kementerian ESDM dan PLN, asumsi pajak (PPh) yang digunakan dalam formulasi HPT masih menggunakan nilai pengenaan pajak normal, yaitu 22%. Sedangkan berdasarkan Perpres, salah satu insentif fiskal yang dapat diberikan dalam konteks penyediaan tenaga listrik oleh pembangkit yang bersumber dari energi terbarukan, adalah fasilitas pajak penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan, secara khusus Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130 Tahun 2020 tentang Pemberian Fasilitas Pengurangan Pajak Penghasilan Badan, yang dapat memberikan pengurangan PPh sampai dengan 100% termasuk untuk badan usaha pembangkit listrik energi terbarukan.

Ketidajelasan komponen pembentuk HPT dan asumsi yang digunakan dalam penentuan HPT bertentangan dengan prinsip pembangunan ketenagalistrikan dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan yaitu “asas berkelanjutan”, “asas kaidah usaha yang sehat” adalah bahwa usaha ketenagalistrikan dilaksanakan dengan menerapkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, dan kewajaran. Tidak transparannya komponen dan asumsi yang digunakan juga menyebabkan publik tidak dapat melakukan evaluasi terhadap efisiensi harga beli listrik. Sedangkan Undang – Undang Ketenagalistrikan memandatkan pembangunan ketenagalistrikan memiliki tujuan akhir untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata serta mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Sehingga masyarakat sebagai konsumen hilir dari tenaga listrik yang akan membayar melalui tarif listrik yang ditetapkan oleh pemerintah, memiliki hak untuk berpartisipasi dalam upaya mewujudkan pembangunan ketenagalistrikan yang efisien, transparan, dan berkeadilan dan menjadi kewajiban bagi *stakeholder* terkait untuk memfasilitasi kepentingan masyarakat tersebut

**d. Harga kesepakatan untuk PLTA *Peaker*, PLT BBN dan PLT energi laut tidak memiliki standar acuan.**

Harga kesepakatan yang diterapkan untuk pembelian Tenaga Listrik dari PLTA yang berfungsi sebagai *peaker*, PLT BBN; dan PLT Energi Laut, untuk semua kapasitas pembangkit, dan

penetapan harga pembelian berdasarkan negosiasi yang harus ditetapkan dengan persetujuan Menteri ESDM. Perbedaan mendasar dalam pengaturan mekanisme harga kesepakatan antara Perpres dan Permen ESDM 50/2017 beserta perubahannya adalah, harga berdasarkan kesepakatan pada Permen ESDM 50/2017 diterapkan dalam hal harga pembelian tenaga listrik BPP Pembangkitan di sistem ketenagalistrikan setempat sama atau di bawah rata-rata BPP Pembangkitan nasional, dan harga kesepakatan secara khusus tanpa pembatasan hanya berlaku untuk pembelian listrik pada PLT BBN.

Terdapat perluasan penerapan harga kesepakatan yaitu untuk PLTA peaker dan PLT energi laut. Berdasarkan pengaturan dalam Perpres, harga kesepakatan akan berlaku pada pembelian tenaga listrik pada PLTA yang berfungsi sebagai peaker, PLT BBN; dan PLT Energi Laut yang tidak beracuan pada HPT, BPP nasional, maupun BPP kelistrikan setempat. Sehingga terdapat potensi adanya konflik kepentingan, kemahalan dan pembelian tenaga listrik yang tidak efisien pada ketiga jenis pembangkit tersebut. Sedangkan di sisi lain, tidak terdapat acuan evaluasi batas atas harga pembelian maupun komponen lain sebagai acuan evaluasi. Kemahalan dalam pembelian tenaga listrik yang berdampak pada inefisiensi dalam pembelian tenaga listrik, juga akan menyebabkan kenaikan kompensasi yang harus ditanggung oleh Pemerintah sebagai implikasi dari pasal 27 Perpres dan pasal 66 UU BUMN.

#### **5. Tidak jelasnya pengaturan mengenai kompensasi biaya pembelian tenaga listrik energi terbarukan menyebabkan multi tafsir dan risiko dalam pembelian tenaga listrik energi terbarukan.**

Dalam Perpres Pasal 24, disebutkan bahwa apabila dalam melakukan pembelian tenaga listrik tersebut menyebabkan peningkatan biaya pokok pembangkit (BPP) Tenaga Listrik PT PLN (Persero), maka PT PLN (Persero) berhak menerima kompensasi dari pemerintah atas semua biaya yang dikeluarkan dan pembayarannya dilaksanakan sesuai kemampuan negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan pembelian tenaga listrik dari pembangkit listrik yang bersumber dari Energi Terbarukan merupakan penugasan yang diberikan negara kepada PT PLN (Persero) untuk mempercepat program transisi energi.

Penggunaan frasa “sesuai dengan kemampuan negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan” sebagaimana tertuang dalam Perpres tersebut dapat menimbulkan makna yang berbeda. Dapat diartikan bahwa pembayaran kompensasi dilakukan secara bertahap dengan menyesuaikan kemampuan keuangan negara di tahun berjalan (kompensasi penuh namun bertahap) atau dapat dibayarkan sesuai kemampuan keuangan negara di tahun anggaran saat itu (kompensasi sesuai kemampuan anggaran pemerintah).

Perbedaan makna atau multi interpretasi aturan di atas menyebabkan ketidakpastian pemberian kompensasi oleh pemerintah kepada PT PLN (Persero) sehingga akan berdampak pada pelaksanaan pembelian Tenaga Listrik oleh PT PLN (Persero) yang kemudian akan mengganggu penyediaan listrik dan juga dapat menimbulkan risiko terganggunya kemampuan keuangan PT PLN (Persero).

Penggunaan frasa “sesuai dengan kemampuan negara” dapat kita lihat dalam Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dimana frasa tersebut digunakan untuk program

subsidi, dana bagi hasil, dan dana alokasi khusus (DAK) fisik. Berbeda dengan ketiga program tersebut yang pemberiannya dapat menyesuaikan kemampuan keuangan negara, penugasan yang diberikan oleh pemerintah kepada PT PLN (Persero) dalam melakukan pembelian listrik dari pembangkit Tenaga Listrik yang memanfaatkan sumber Energi Terbarukan berdampak pada meningkatnya biaya operasional yang harus ditanggung oleh PT PLN (Persero) dan sudah sepatutnya diberikan kompensasi oleh pemerintah.

Di dalam penjelasan pasal 66 ayat (1) Undang-Undang BUMN dijelaskan bahwa “*Meskipun BUMN didirikan dengan maksud dan tujuan untuk mengejar keuntungan, tidak tertutup kemungkinan untuk hal-hal yang mendesak, BUMN diberikan penugasan khusus oleh pemerintah. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak fisibel, pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan*”. Penjelasan tersebut memberikan kepastian kepada BUMN dalam hal ini PT PLN (Persero) untuk mendapatkan pembayaran kompensasi atas tugas yang diberikan pemerintah untuk melakukan pembelian Tenaga Listrik dari sumber Energi Terbarukan guna mempercepat transisi energi, termasuk keuntungan yang sudah diperhitungkan oleh PT PLN (Persero) atas pelaksanaan tugas tersebut.

## Rekomendasi

Berdasarkan analisis dan permasalahan di atas, dalam rangka mendukung implementasi kebijakan pengembangan energi terbarukan untuk penyediaan tenaga listrik dan mewujudkan komitmen Pemerintah dalam transisi energi yang efisien, berkelanjutan, akuntabel dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, KPK merekomendasikan kepada:

1. Menteri ESDM untuk menyusun peta jalan percepatan pengakhiran masa operasional PLTU dengan mempertimbangkan beberapa hal sebagai berikut:
  - a. Terjaminnya pasokan listrik yang handal (*reliable*), berkelanjutan (*sustainable*), aman (*secure*) dan ekonomis untuk menjamin pembangunan nasional yang berkelanjutan.
  - b. Mendefinisikan target/*milestone* percepatan pengakhiran operasi PLTU untuk mencapai komitmen Pemerintah dalam Kebijakan Energi Nasional dan *Nationally Determined Contribution* (NDC) dan pembangkit tenaga listrik sumber energi terbarukan sebagai penggantinya.
  - c. Mendefinisikan ukuran kriteria percepatan pengakhiran operasi PLTU dengan menambahkan kriteria risiko yang akan terjadi dan kriteria bebas benturan kepentingan dalam percepatan pengakhiran operasi PLTU, baik PLTU milik PT PLN Persero maupun percepatan pengakhiran PJBL PLTU yang dikembangkan PPL .
  - d. Menetapkan batas waktu dan segera menetapkan peta jalan percepatan pengakhiran masa operasional PLTU dalam bentuk peraturan perundang – undangan.
2. Menteri ESDM untuk melakukan penguatan mekanisme penetapan dan evaluasi harga patokan tertinggi (HPT) antara lain mencakup sebagai berikut:
  - a. Mendefinisikan asumsi dan faktor pembentuk harga patokan tertinggi (HPT) secara transparan dan akuntabel.
  - b. Melakukan proses evaluasi secara transparan, reguler, dan mengakomodasi dinamika harga energi terbarukan.

- c. Menetapkan mekanisme evaluasi dan formulasi atau acuan asumsi pembentukan harga patokan tertinggi dalam Peraturan Menteri.
3. Menteri ESDM berkoordinasi dengan Menteri BUMN dan PT PLN (Persero) untuk mendorong metode pengadaan pembangkit tenaga listrik dari energi terbarukan secara *open book*, khususnya bagi pembangkit energi terbarukan dengan mekanisme pembelian tenaga listrik melalui harga kesepakatan.
4. Menteri ESDM berkoordinasi dengan Menteri Perindustrian untuk menyusun peta jalan pengembangan industri pendukung ketenagalistrikan dalam negeri.
5. Menteri ESDM berkoordinasi dengan Menteri Keuangan untuk memastikan pengaturan mekanisme pemberian kompensasi kepada PT PLN (Persero) atas pembelian tenaga listrik energi terbarukan yang menyebabkan peningkatan biaya pokok dapat ditanggung oleh Pemerintah sesuai dengan Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

## Referensi

- Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi
- Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan sebagaimana diubah dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Undang – Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan Paris Agreement to The United Nations Framework Convention on Climate Change (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Perubahan Iklim)
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional
- Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 50 Tahun 2017 Tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik hingga perubahannya pada Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 4 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 130 Tahun 2020 tentang Pemberian Fasilitas Pengurangan Pajak Penghasilan Badan
- Permen ESDM No. 169.K/HK.02/MEM.M/2021 Tentang Biaya Pokok Penyediaan Pembangkitan PT PLN Persero
- Badan Kebijakan Fiskal, 2022. *Biaya Penggantian ET RUPTL 2021-2030*, DKI Jakarta: Badan Kebijakan Fiskal.
- British Petroleum, 2022. *Statistical Review of World Energy 2022*. [Online] Available at: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&src=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUR2wGHbkfASoQFnoECEUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bp.com%2Fcontent%2Fdam%2Fbp%2Fbusiness-sites%2Fen%2Fglobal%2Fcorporate%2Fpdfs%2Fenergy-economics%2Fstatisti> [Diakses 29 Agustus 2022].
- Carbon Tracker Initiative, 2018. *Economic and financial risks of coal power in Indonesia, Vietnam, and the Philippines*. [Online] Available at: <https://carbontracker.org/wp-content/uploads/2018/10/economic-and-financial-risks-of-coal-power-in-Indonesia-Vietnam-and-The-Philippines.pdf?lang=es> [Diakses 26 Agustus 2022].
- Indonesia Power, 2021. *Lebih Dekat dengan PLTU Suralaya*. [Online] Available at: <https://www.indonesiapower.co.id/id/komunikasi-berkelanjutan/berita/Pages/Lebih-Dekat-dengan-PLTU-Suralaya.aspx> [Diakses 29 Agustus 2022].
- Kementerian ESDM, 2022. *Ini Capaian Kinerja Tahun 2021 dan Rencana Kerja 2022 Subsektor EBTKE*. [Online] Available at: <https://ebtke.esdm.go.id/post/2022/01/17/3055/ini.capaian.kinerja.tahun.2021.dan.rencana.kerja.2022.subsektor.ebtke#:~:text=Selain%20itu%2C%20porsi%20bauran%20EBT,2021%20mencapai%201%2C5%25> [Diakses 30 Agustus 2022].

- Kementerian ESDM, 2022. *Pengembangan EBT Menuju Ekonomi Hijau disampaikan oleh Direktur Jenderal EBTKE*, Jakarta: Direktorat Jenderal EBTKE Kementerian ESDM.
- PLN, 2022. *Di Tengah Guncangan Ekonomi Global, PLN Cetak Kenaikan Laba Jadi Rp 17,4 Triliun*. [Online]  
Available at: <https://web.pln.co.id/media/2022/07/di-tengah-guncangan-ekonomi-global-pln-cetak-kenaikan-laba-jadi-rp-174-triliun>  
[Diakses 26 Agustus 2022].
- PLN, 2022. *Strategi Pencapaian Target EBT dalam RUPTL dan Transisi Energi Menuju Carbon Neutral 2060*, Jakarta: PT PLN Persero.
- Republika.co.id, 2019. *PLN: Kami Sudah Memberikan Kompensasi Blackout Rp 800 M*. [Online]  
Available at: <https://www.republika.co.id/berita/pxm3ov383/pln-kami-sudah-memberikan-kompensasi-blackout-rp-800-m>  
[Diakses 25 Agustus 2022].
- World Energy, 2022. *The World Energy Trilemma Index*. [Online]  
Available at: <https://www.worldenergy.org/transition-toolkit/world-energy-trilemma-index>  
[Diakses 29 Agustus 2022].



