

KEWAJIBAN PASOKAN BATU BARA UNTUK KEPENTINGAN DALAM NEGERI ; MANDAT DAN DILEMA

Ermy Ardhyanti
Article 33 Indonesia

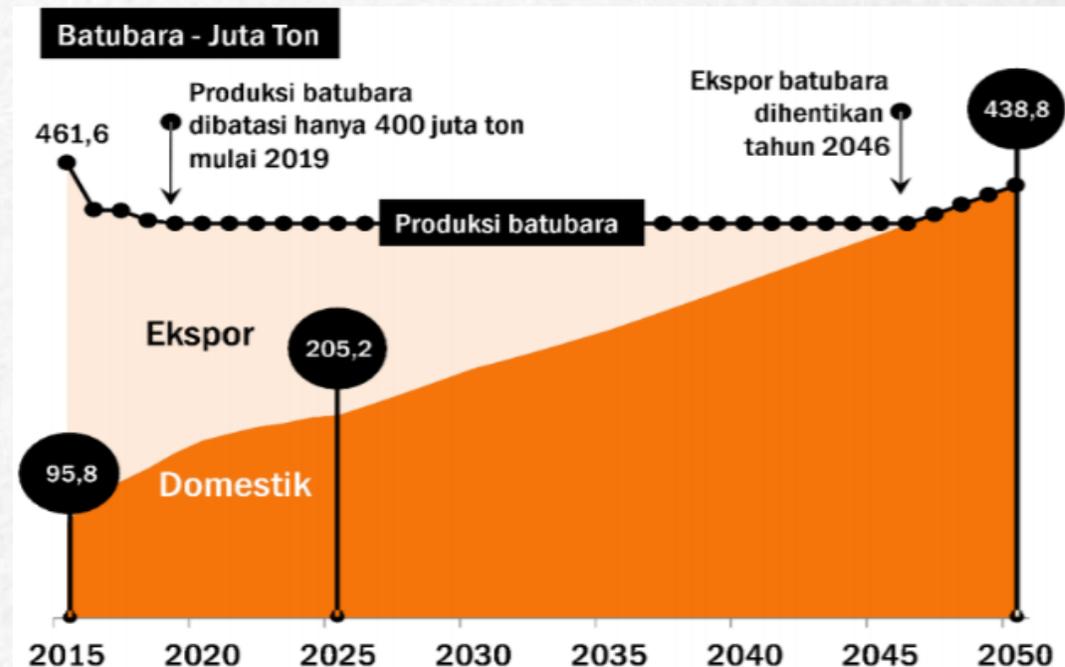
Tafsir Pasal 33 Ayat dalam Penguasaan SDA

Konsepsi penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945 berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat baik di bidang politik maupun ekonomi -- dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

Berdasarkan hasil pengujian UU terkait Sumber Daya Alam, MK mengeluarkan tafsir tentang penguasaan negara “bukan dalam makna memiliki”, tapi dalam pengertian negara merumuskan kebijakan (*beleid*), pengaturan (*regelendaad*), pengurusan (*bestuurdaad*), pengelolaan (*beherssdaad*) dan pengawasan (*toezichhoundeddaad*). Berarti dalam melakukan, dapat melibatkan pihak swasta asalkan 5 fungsi dilakukan

Pengutamakan Pemasokan Batu Bara untuk Kepentingan Dalam Negeri (*Domestic Market Obligation, DMO*) bertujuan memenuhi kebutuhan energi nasional.

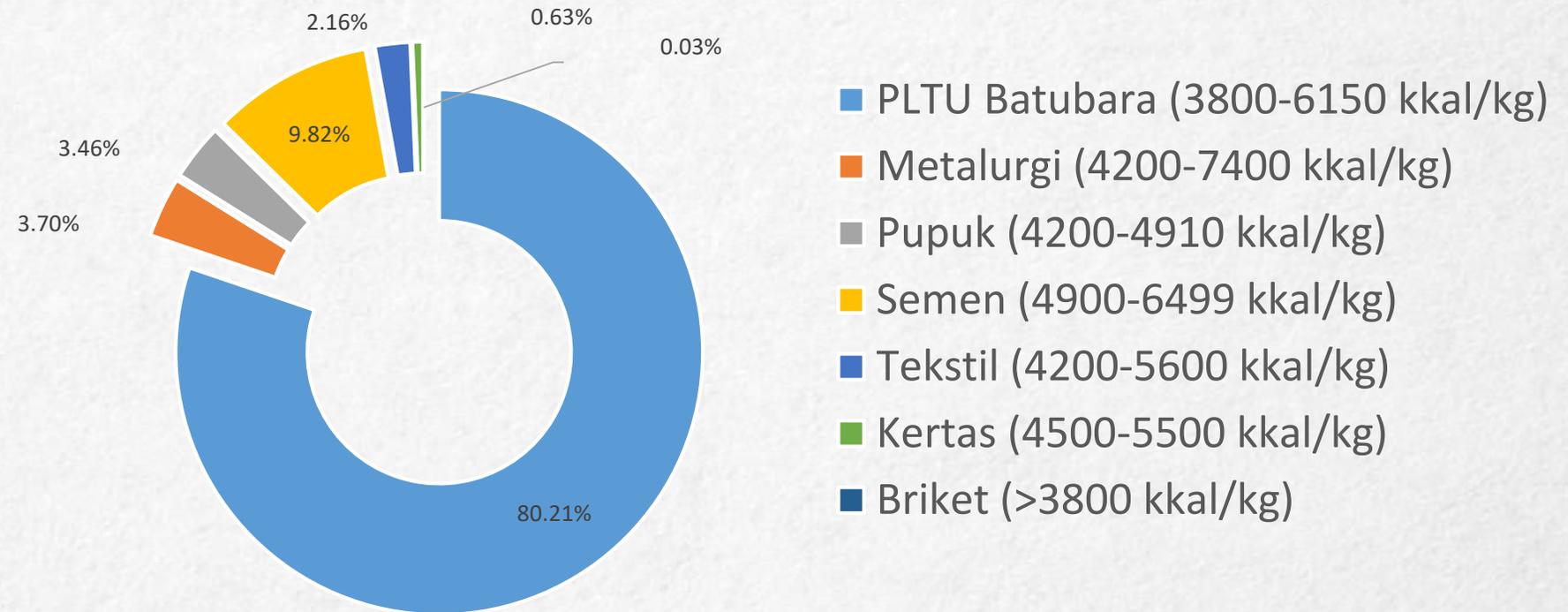
UU 4/2009 tentang pertambangan mineral dan batubara menggarisbawahi keberpihakan kepada kepentingan bangsa (pasal 2b); dalam rangka mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan, menjamin tersedianya mineral sebagai bahan baku/sumber energi untuk kebutuhan dalam negeri (pasal 3c). Kewajiban tersebut diperkuat oleh PP 79/2014 tentang Kebijakan Energi Nasional, pasal 6 tentang kemandirian dan ketahanan energi nasional dan pasal 10 tentang ketersediaan energi untuk kebutuhan nasional.



Sumber: Perpres 22/2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional

Gambar 1. Permodelan produksi batu bara dengan kebutuhan domestik dan ekspor

DMO disiapkan berdasarkan perkiraan kebutuhan pemakai dalam negeri, yakni kelistrikan, industri semen, metalurgi, pupuk, tekstil, kertas, dan briket. **Sekitar 80% pasokan dalam negeri batu bara diserap oleh sektor kelistrikan. Belum tampak peningkatan yang signifikan untuk sektor lain.**



Gambar 2. Persentase Konsumsi Batu Bara Domestik 2015-2019

Tabel 1. Keputusan Menteri ESDM tentang Pasokan Batu Bara untuk Kepentingan Dalam Negeri

Tahun	Keputusan	Tgl	PK P2B	BU MN	KP/IUP	Est Prod (M ton)	DMO (M ton)	Persen	
2010	1064.K/30/MEM/2010	10/04/19	36	1	6	262.48	64.96	24.75%	
2011	2360.K/30/MEM/2010	10/08/31	42	1	10	326.65	78.97	24.17%	
2011 rev	1334.K/32/DJB/2011						60.15	18.41%	
2012	1990.K/30/MEM/2011	11/08/25	40	1	22	332.00	82.07	24.72%	
2012 rev	909.K/30/DJB/2012						67.25	20.25%	
2013	2934.K/30/MEM/2012	12/10/08	45	1	28	366.04	74.32	20.30%	
2013 rev	4023 K/30/MEM/2013	12/12/24	47	1	28	358.49	72.07	20,10%	
2014	2901.K/30/MEM/2013	13/07/30	50	1	34	368.90	95.55	25,90%	
2014 rev	SE 1118/36/DJB/2014		Sesuai kontrak dan penunjukan khusus						
2015	2805.K/30/MEM/2015	15/04/27	47	1	34	394.37	92.31	23.41%	
2016	(Tidak diatur)					419	85.95		
2017	2183.K/30/MEM/2017	17/06/05	46	1	11 Prov + 11 PMA	413	107.92	26.13%	
2018	23.K/30/MEM/2018	05/01	Semua tambang produksi						25%

Sumber: Jaringan Data Informasi Hukum Kementerian ESDM

Sejak 2010 kewajiban DMO untuk komoditas batu bara diberlakukan terhadap sekian puluh produsen tertentu dengan pasokan berbeda sesuai tingkat produksi dan spesifikasi batu bara melalui keputusan menteri yang ditetapkan setiap tahun. Pada 2017, semua tambang tahap operasi produksi diwajibkan untuk memenuhi pasokan batu bara dalam negeri, dengan penerapan terhadap IUP daerah dipantau oleh 11 provinsi penghasil.

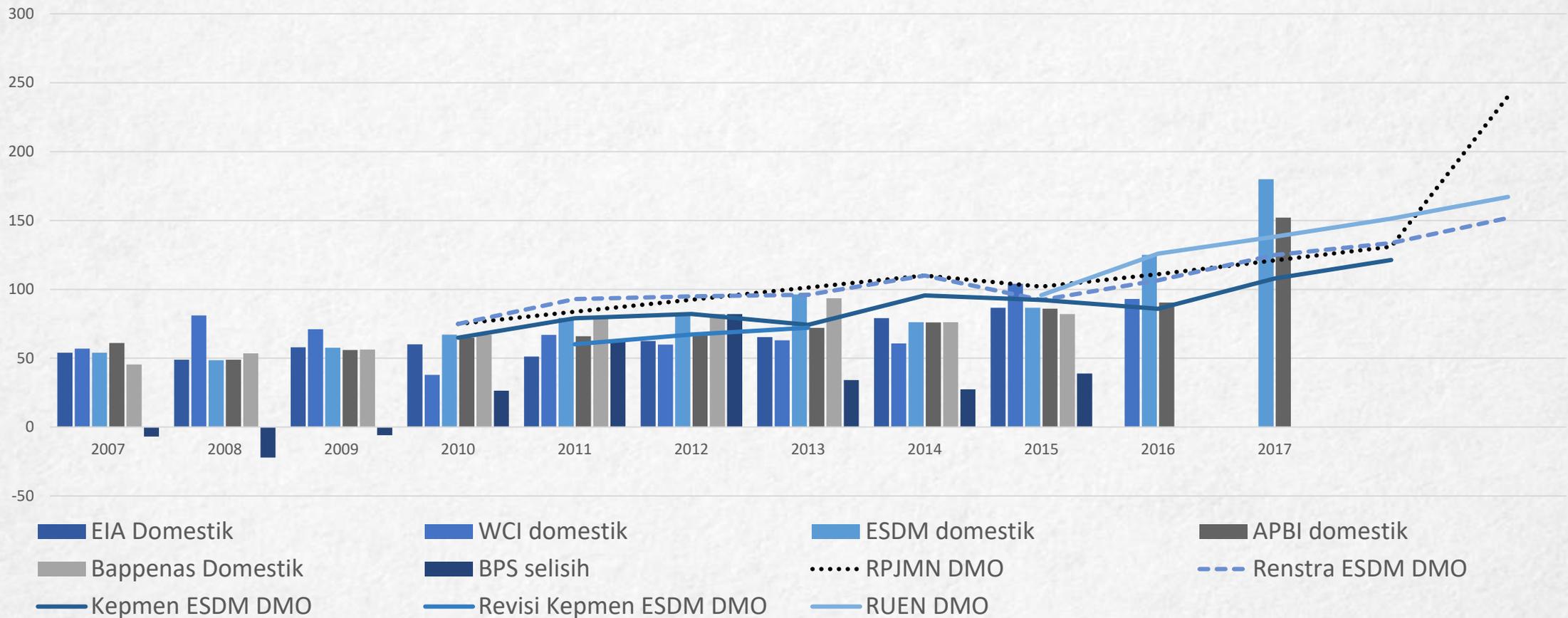
Pada 2018 ESDM mematok DMO 25% dari produksi dengan harga khusus bagi keperluan pembangkit listrik. Namun, dengan melambatnya ekonomi Indonesia, diragukan bahwa konsumsi elektrisitas akan meningkat sebesar kapasitas yang direncanakan.

- **Kepatuhan terhadap rencana kuota produksi, ekspor, dan pasokan dalam negeri lemah.** Realisasi produksi dan ekspor selalu melebihi perencanaan, sedangkan realisasi DMO selalu di bawah perencanaan.
- Sebelumnya, tidak ada insentif/disinsentif yang jelas untuk memastikan kepatuhan.
- Baru melalui Keputusan Menteri ESDM No. 23.K/30/MEM/2018, ditegaskan bahwa **jika badan usaha pertambangan tidak memenuhi pasokan dalam negeri 25%, rencana produksi dan jatah ekspor akan dikurangi sesuai jumlah kewajiban yang ditentukan. Sementara bagi yang memenuhi ketentuan DMO dapat mengajukan peningkatan produksi 10%.**
- Bagaimana realisasi pelaksanaannya di lapangan, perlu pemantauan khusus. Apakah insentif peningkatan produksi akan dikenakan DMO lagi?

Tabel 2. Estimasi dan Realisasi Pasokan Batu Bara untuk Kepentingan Dalam Negeri

Tahun	DMO (juta ton)	Persen	DMO revisi	Persen revisi	Realisasi salur (kewajiban)	Realisasi serap (pemakai)	Realisasi jual (+ niaga)
2010	64.96	24.75%			55.5	41.26	67.18
2011	78.97	24.17%	60.15	18.41 %	66.31	51,35	79.56
2012	82.07	24.72%	67.25		54.69	55	82.14
2013	74.32	20.30%	72.01	20,10%	60.39	72,07	93.47
2014	95.55	25,90%				73,26	76.18
2015	92.31	23.41%			43.29	81,99	85.95
2016	85.95						90,5
2017	107.92	26.13%					97.03

Sumber: diolah dari Laporan Kinerja ESDM, Bappenas, BPS

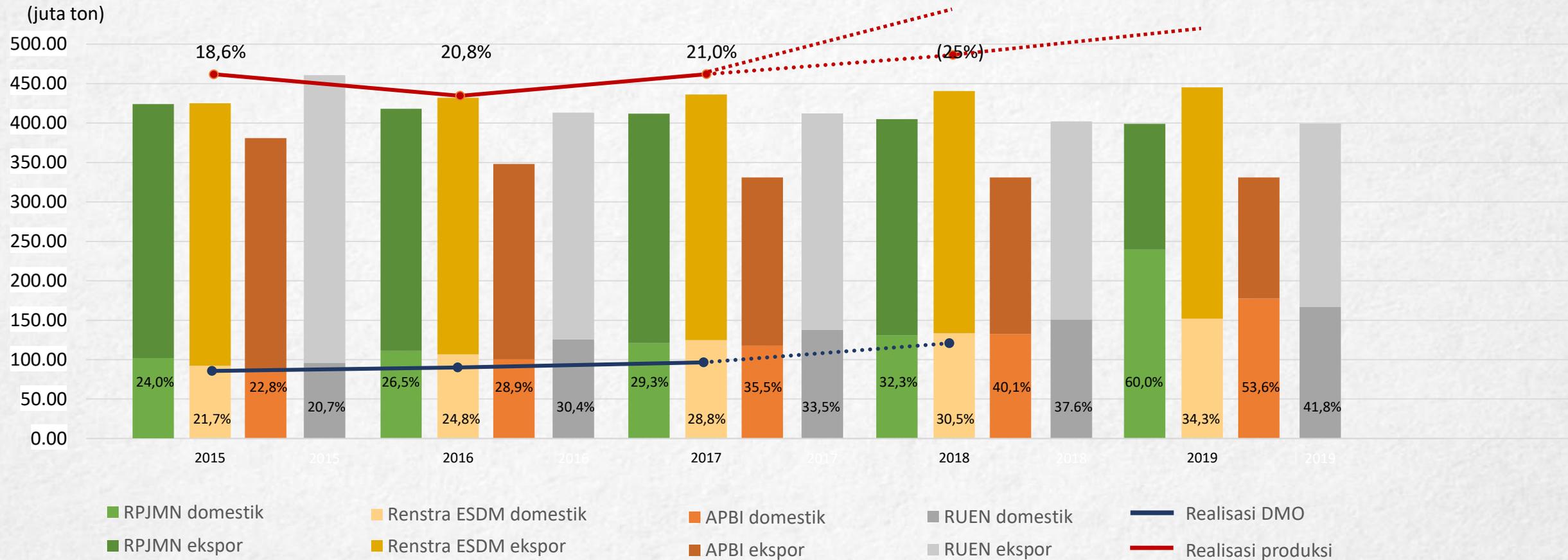


Terdapat kesenjangan atau selisih data produksi penjualan dan ekspor yang diperbandingkan dengan ketetapan pemenuhan kebutuhan dalam negeri batu bara.

Kemungkinan-kemungkinan sebab perbedaan data :

- Dugaan terjadinya ekspor ilegal berdasarkan perbedaan data dalam dan luar negeri.
- Pelaporan produksi tidak lengkap satu tahun berjalan atau hanya dicatat berdasarkan RKAB perusahaan bukan sesuai realisasi, sementara pelaporan ekspor cenderung lebih rapi akibat ketatnya pengawasan (data produksi BPS berasal dari survei Distamben, data ekspor BPS berasal dari Bea Cukai; data produksi dan ekspor ESDM berasal dari laporan perusahaan)
- Pemakai batu bara dalam negeri membeli batu bara yang tidak tercatat atau ilegal karena pertimbangan harga, sehingga kelebihan batu bara yang tidak terserap akhirnya diekspor.
- Adanya penjualan batu bara kepada badan usaha niaga yang dilaporkan oleh badan usaha pertambangan sebagai pemenuhan kewajiban pasokan batu bara dalam negeri, padahal batu bara tersebut kemudian diekspor karena tidak terserap di dalam negeri.
- Selama ini belum ada data penjualan batu bara dalam negeri yang tepercaya.

Rencana produksi dan penjualan batu bara nasional



Sumber: RPJMN 2015-2019, Renstra ESDM, APBI 2015, RUEN Perpres 22/2017

Penambahan kuota produksi 2018 menjadi 585 juta ton = deviasi dari RPJMN sebesar 40%
 Penetapan DMO sebesar 25% = deviasi dari RUEN sebesar 33.5%

KESIMPULAN (1)

- **Pengamanan pasokan dalam negeri batu bara tetap perlu diutamakan** sesuai dengan amanat undang-undang demi ketahanan energi Indonesia. Dengan prasyarat, penatausahaan DMO perlu lebih memperhatikan permintaan energi dan industri serta potensi pengembangan peningkatan nilai tambah lainnya. Seharusnya DMO diletakkan atas dasar rantai pasok batu bara nasional secara menyeluruh atas industri batu bara yang telah terbangun.
- **Pendataan penjualan dalam negeri perlu lebih diperkuat dengan koordinasi lintas lembaga.** Perlu data terperinci tentang kesesuaian spesifikasi permintaan-penawaran sesuai kebutuhan dan evaluasi daya serap terkait kalori dan kandungan zat pengengaruh, efisiensi lokasi dan transportasi, serta mekanisme pengalihan jatah (quota transfer) antarperusahaan. Tanpa data yang mencukupi, penetapan jatah pasokan dalam negeri melalui persentase hasil produksi sulit diterapkan secara merata sebagai instrumen pengendalian produksi dan penjualan.
- **Pemberian harga khusus** batubara untuk kelistrikan sesungguhnya **adalah subsidi** yang **seharusnya tidak diberikan kepada korporasi, tak terkecuali BUMN (PLN)**, dan rentan manipulasi. Pemberian harga khusus batu bara menghalangi keekonomian sumber-sumber energi alternatif lainnya yang lebih bersih dan terbarukan, sehingga memerlukan kajian yang holistik dalam penentuannya.

KESIMPULAN (2)

- **Upaya peningkatan penerimaan negara melalui peningkatan ekspor batu bara adalah tindakan jangka pendek yang dapat mengganggu perencanaan jangka panjang.** Peningkatan penerimaan pun belum tentu tercapai menimbang sejarah volatilitas dan pengaruh Indonesia sebagai salah satu eksportir terbesar memungkinkan anjloknya harga pasar dunia akibat kelebihan pasokan.
- Eksternalitas berupa **beban lingkungan dan sosial** yang ditimbulkan oleh percepatan kerusakan akibat peningkatan produksi tanpa diimbangi pemulihan yang memadai **harus diperhitungkan dalam kebijakan pengendalian produksi dan ekspor batu bara.** Seperti konsekuensi pembukaan lahan terganggu seperti deforestasi, pencemaran, perubahan mata pencaharian, dll. Kebijakan lingkungan negara pengimpor menjadi salah satu faktor pengendali yang mempengaruhi volume dan harga pasaran dunia, sudah saatnya Indonesia melakukan pengendalian juga.

REKOMENDASI (1)

- Penerapan Pengutamakan Pasokan Batu Bara untuk Kepentingan Dalam Negeri disesuaikan dengan pemenuhan kebutuhan energi dan industri serta mendorong peningkatan nilai tambah;
- Pemerintah harus bersikap tegas terhadap perusahaan dalam pengetatan jatah produksi dan penjualan untuk memenuhi ketentuan aspek lingkungan, konservasi sumber daya, keamanan pasokan, dan stabilitas harga;
- Kementerian Koordinator Bidang Maritim perlu menyusun peta jalan pemanfaatan batu bara dalam negeri yang dipatuhi oleh para pihak secara konsisten;
- Kementerian Perindustrian perlu melengkapi pendataan rinci terhadap kebutuhan dan daya serap pasokan batu bara di Indonesia;
- Kementerian Perdagangan perlu membangun sistem pencatatan pengalihan jatah pasokan dalam negeri (DMO quota transfer) untuk memastikan ketepatan pemanfaatan jenis batu bara;
- Kementerian Keuangan perlu merumuskan kebijakan harga dan bea keluar atau pungutan ekspor dengan mempertimbangkan tarik-ulur berbagai sumber penerimaan negara, pola pasar internasional, dan nilai-nilai eksternalitas sosial/lingkungan, agar memberi peluang persaingan oleh pilihan energi bersih;

REKOMENDASI (2)

- Kementerian ESDM perlu memperketat tertib pelaporan dan kepatuhan pemenuhan DMO dengan menerapkan mekanisme insentif dan disinsentif yang tepat di luar pengurangan dan penambahan jatah produksi;
- Kementerian Dalam Negeri perlu mengarahkan mekanisme koordinasi pengetatan pengawasan antara dinas pertambangan provinsi dengan Kementerian ESDM agar tidak terjadi kesalahan pendataan pusat-daerah.
- Bappenas dengan masukan DEN & KLHK perlu menyusun kebijakan pengurusan batu bara yang mempertimbangkan keamanan pasokan dalam negeri jangka panjang, target penurunan emisi gas rumah kaca, serta daya dukung dan daya tampung lingkungan daerah tambang;
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian melalui inisiatif transparansi industri ekstraktif perlu menyusun mekanisme transparansi dan rekonsiliasi pasokan dalam negeri batu bara antara Kementerian ESDM, PLN, dan pemasok batu bara untuk memastikan keseimbangan antara terpenuhinya kebutuhan batu bara dalam negeri dan peningkatan penerimaan negara;
- Perlu ada kajian lebih lanjut tentang penyelenggaraan BLU untuk mendorong pemanfaatan batu bara dalam negeri