

KERTAS POSISI SERIKAT PEKERJA

SKENARIO PASAL 33: MENUJU PENDEKATAN JALUR PUBLIK UNTUK TRANSISI YANG ADIL DI SEKTOR KELISTRIKAN INDONESIA



PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL



Dokumen ini disusun melalui kolaborasi antara SP PLN, PP-IP, SPNP, Public Services International (PSI), dan Trade Unions for Energy Democracy (TUED). Koordinator TUED, Sean Sweeney, Ph.D., menyajikan serangkaian draf yang dibahas dan direvisi selama periode 12 bulan dari pertengahan 2024 hingga pertengahan 2025. Dokumen ini disetujui oleh ketiga serikat pekerja pada September 2025. Dokumen ini juga akan diedarkan sebagai Kertas Kerja TUED, dengan serikat pekerja yang disebutkan di atas sebagai mitra bersama.

DAFTAR ISI

PENDAHULUAN

SKENARIO PASAL 33: MENUJU PENDEKATAN JALUR PUBLIK UNTUK TRANSISI ENERGI YANG ADIL DI SEKTOR KELISTRIKAN INDONESIA | HLM 1

Akhir dari “Pertumbuhan Hijau” - **Hlm 1**

Kebijakan di Persimpangan Jalan: Ke Mana Arah Indonesia Selanjutnya? - **Hlm 4**

JETP: Bukan Transisi yang Adil. Bukan Kemitraan - **Hlm 5**

Barang Publik Global adalah Alternatif bagi Paradigma Pertumbuhan Hijau – **Hlm 8**

Struktur Kertas Posisi Ini – **Hlm 9**

BAGIAN 1

PERLUASAN ENERGI, BUKAN TRANSISI ENERGI: REALITAS GLOBAL DAN REGIONAL – HLM 14

Ilmu Pengetahuan vs. Realitas – **Hlm 15**

Listrik dan Elektrifikasi – **Hlm 16**

Tren Energi dan Emisi Indonesia – **Hlm 18**

Pertumbuhan Energi Terbarukan yang Lambat di Indonesia – **Hlm 21**

Ekspor Batu Bara Indonesia Berada pada Rekor Tertinggi – **Hlm 22**

Penggunaan Domestik Sekitar 25% dari Produksi Batu Bara – **Hlm 24**

Kesimpulan dan Implikasi – **Hlm 25**

BAGIAN 2

INDONESIA: JANGKAUAN PANJANG REFORMASI ENERGI NEOLIBERAL DAN AGENDA “PRIVATISASI UNTUK DEKARBONISASI” – HLM 27

Untuk Iklim? Atau untuk Profit? – **Hlm 28**

Keterlanjutan Kebijakan: Dari Penyesuaian Struktural ke “Pertumbuhan Hijau” – **Hlm 31**

Tidak Ada Reformasi? Tidak Ada Pembiayaan. Bank Dunia dan “Model Standar” Privatisasi – **Hlm 33**

Penetapan Harga Rendah”: Ideologi Pemulihan Biaya Penuh (Full Cost Recovery) – **Hlm 33**

Privatisasi Model Standar dan Undang-Undang Ketenagalistrikan 2002 – **Hlm 35**

Perlawanan adalah “Bunuh Diri”: Membuka Pintu bagi IPP – **Hlm 38**

Krisis Keuangan Asia Timur 1997 – **Hlm 41**

Tiongkok, Batu Bara, dan Program Percepatan – **Hlm 44**

Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) “Captive” – **Hlm 45**

Program 35.000 Megawatt Jokowi dan Fast Track II – **Hlm 47**

Intervensi Asing: Entitas Neoliberal Mengendalikan Kebijakan Energi Indonesia – **Hlm 49**

Lebih Banyak Hal yang Sama: Omnibus Law 2020 dan UU Energi Terbarukan 2022 [Perpres No. 112/2022] – **Hlm 53**

Mengapa Definisi Subsidi versi IMF dan Bank Dunia Tidak Tepat dan Menyesatkan – **Hlm 61**

Kesimpulan dan Implikasi – **Hlm 65**

BAGIAN 3

DI BALIK JETP: KRISIS PERTUMBUHAN HIJAU DAN KEGAGALAN “BLENDED FINANCE”

– Hlm 67

JETP dengan Indonesia – Hlm 69

Modal Misterius: Comprehensive Investment and Implementation Plan (CIPP) – Hlm 71

Ambisi sebagai Senjata: Membandingkan RUPTL 2021–2030 dengan Skenario JETP – Hlm 73

“Lingkungan yang Mendukung” sebagai Magnet Investasi: Apa yang Bisa Salah? – Hlm 77

Misi yang Tidak Masuk Akal: Proposal Pembiayaan Transisi Inisiatif Pembangunan Rendah Karbon (LCDI) untuk Indonesia – Hlm 78

Krisis Permanen “Pertumbuhan Hijau” sebagai Teori Ekonomi – Hlm 80

De-Risking di Utara, Utang di Selatan – Hlm 82

Melumpuhkan Publik untuk Mengaktifkan Swasta – Hlm 84

De-Risking di Indonesia: SDG Indonesia One – Hlm 85

Krisis “Bankability” Asia dan Batasan Pinjaman Konsesional – Hlm 87

Kesimpulan dan Implikasi – Hlm 90

BAGIAN 4

SKENARIO PASAL 33: MENUJU ALTERNATIF JALUR PUBLIK – HLM 91

Proposal 1: Pendanaan Publik, Perluas Aset Negara – Hlm 96

APBN Harus Memenuhi Berbagai Kebutuhan – Hlm 101

Pendapatan Pajak Dapat Ditingkatkan – Hlm 101

Pembiayaan Utang oleh Pemerintah Memberikan Biaya Pinjaman yang Lebih Rendah bagi Entitas Publik seperti PLN – Hlm 104

Pembiayaan Utang oleh Pemerintah Memberikan Biaya Pinjaman yang Lebih Rendah bagi Entitas Publik seperti PLN – Hlm 105

Peran Lebih Besar bagi Bank Publik? – Hlm 108

Pendekatan De-Risking Tidak Berhasil – Hlm 110

Tidak Ada Alternatif: Transisi Akan Bergantung pada Pembiayaan Publik – Hlm 111

Proposal 2: Melampaui IPP, Rebut Kembali dan Pulihkan PLN – Hlm 112

Energi Publik 2.0? Arah Kebijakan Sedang Berubah – Hlm 112

Menghadapi Tantangan Mendesak – Hlm 114

Arbitrase Eksternal adalah Ancaman terhadap Kedaulatan – Hlm 116

IPPs dan Kepemilikan Aset: Menolak Dorongan “Build Own Operate” (BOO) – Hlm 117

Dari Take-or-Pay menjadi Deliver-or-Pay – Hlm 119

Mengatasi Kemandegan Investasi IPP – Hlm 120

Pemerintah yang Seharusnya Membuat Keputusan Akhir Investasi, Bukan IPP – Hlm 121

Akhiri Skema De-Risking Domestik dan Subsidi kepada IPP – Hlm 121

Tidak efektif: Dana Penjaminan Infrastruktur Indonesia, Pendanaan Kesenjangan Kelayakan – Hlm 122

Menolak atau Tunduk? – Hlm 124

1. Pulihkan Keuangan PLN – Hlm 124

Membongkar Hubungan antara Biaya dengan Harga – Hlm 126

2. Kendalikan Biaya dan Harga – **Hlm 131**

Opsi Meksiko: Pengambilalihan Bertahap – **Hlm 133**

Proposal 3: Menilai Ulang, Menegosiasikan Kembali, dan Memposisikan Ulang: Sebuah Pendekatan Baru terhadap Rencana dan Target Transisi Energi – **Hlm 137**

Langkah 1: Menilai Ulang Target-target dan Jangka Waktu saat ini – **Hlm 138**

Langkah 2: Memulihkan Perencanaan Energi, dipimpin oleh PLN – **Hlm 147**

Tantangan Energi Terbarukan yang Bersifat Variabel – **Hlm 149**

Pentingnya Perencanaan Transmisi – **Hlm 150**

Kebijakan yang Terbengkalai: Prospek untuk Pensiun Dini PLTU – **Hlm 153**

Siapa yang Membayar Penutupan PLTU? – **Hlm 155**

Transisi yang Adil untuk IPP? – **Hlm 156**

Rencana Indonesia untuk Penghentian Bertahap Batu Bara – **Hlm 157**

Apakah Tangkapan dan Penyimpanan Karbon (CCS) adalah Pilihan bagi Indonesia? – **Hlm 159**

Menegosiasikan Ulang Perjanjian Jual Beli Listrik (PPA) yang Ada – **Hlm 160**

Opsi Pengadaan Langsung – **Hlm 163**

Memposisikan Ulang Indonesia sebagai Pendukung Kuat Barang Publik Global – **Hlm 165**

Indonesia dan Upaya Mencari Alternatif terhadap JETP dan Penyesuaian Struktural Hijau – **Hlm 166**

Mempercepat Transfer Teknologi – **Hlm 168**
PLN di Panggung Internasional – **Hlm 169**

Menuju Perjanjian Global tentang Penurunan Penggunaan Batubara Secara Bertahap – **Hlm 170**

Bandung 2.0: Menuju Tantangan Energi Dunia Baru – **Hlm 171**

DAFTAR BOKS

Boks 1: Pasal 33 UUD 1945 – **Hlm 6**

Boks 2: Pekerja dan Perjuangan untuk Listrik Publik – **Hlm 7**

Boks 3: Batasan Makalah Ini – **Hlm 12**

Boks 4: Bank Dunia dan IMF dalam Indonesia “Orde Baru” – **Hlm 30**

Boks 5: Perlindungan Bank Dunia terhadap IPP – **Hlm 36**

Boks 6: Indonesia Sebagai Pasar Teknologi Hijau – **Hlm 37**

Boks 7: Penyesuaian Struktural dan Privatisasi Batu Bara – **Hlm 43**

Boks 8: Aktor Eksternal yang Mendorong Reformasi – **Hlm 49**

Boks 9: Standar Ganda Kebijakan Kandungan Lokal – **Hlm 58**

Boks 10: Kewajiban Pasar Domestik dan Kewajiban Harga Domestik – **Hlm 60**

Boks 11: Estimasi Investasi Net Zero untuk Indonesia – **Hlm 73**

Boks 12: Target Praktis: Perbandingan RUPTL 2021–2030 dengan Skenario JETP – **Hlm 76**

Boks 13: Usulan Sumber Pembiayaan (LCDI) – **Hlm 79**

Boks 14: Lembaga-Lembaga PBB Bertanya: Kapan Investor Swasta Akan Muncul? – **Hlm 88**

Boks 15: Pertarungan Hukum untuk Mempertahankan Pasal 33 – **Hlm 93**

Boks 16: Jalur Publik dan Teori Ekonomi: Pembiayaan Transisi Energi – **Hlm 99**

Boks 17: Krisis Keuangan PLN Diciptakan Secara Rekayasa – **Hlm 126**

Boks 18: Linimasa Pengambilalihan Sektor Energi Meksiko – **Hlm 134**

Boks 19: Contoh dari Jerman – **Hlm 152**

Boks 20: Negara-Negara yang Melakukan Renegosiasi PPA – **Hlm 161**

DAFTAR GAMBAR

Figure 1: Analisis dan Perkiraan Konsumsi Batu Bara - **Hlm 15**

Figure 2: Emisi Carbon Total Asia berdasarkan sektor, MtCO₂e - **Hlm 17**

Figure 3: Emisi mengalami peningkatan ketika ia seharusnya turun - **Hlm 18**

Figure 4: Batu bara mendominasi pembangkitan listrik di Indonesia - **Hlm 19**

Figure 5: Emisi sektor kelistrikan Indonesia - **Hlm 20**

Figure 6: Indonesia's renewable energy deployment - **Hlm 21**

Figure 7: Persentase target dan realisasi energi terbarukan - **Hlm 22**

Figure 8: Volume Ekspor Batu Bara Indonesia dari tahun 2014 sampai 2023 - **Hlm 23**

Figure 9: Ekspor tahunan batu bara Indonesia berdasarkan pasar penting - **Hlm 23**

Figure 10: Indonesia mengekspor lebih banyak batu bara dibandingkan gabungan seluruh negara lain di dunia - **Hlm 24**

Figure 11: Penggunaan batu bara Indonesia untuk pembangkit listrik terus meningkat - **Hlm 24**

Figure 12: Data ini dihipunkan dari World Development Indicators (WDI) milik Bank Dunia dan Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC) - **Hlm 25**

Figure 13: Konsumsi batu bara, ton per kapita: Indonesia, 1,2 ton; Australia, 2,5 ton - **Hlm 29**

Figure 14: Perubahan Nilai Tukar - Krisis Keuangan Asia 1997 - **Hlm 41**

Figure 15: Indonesia telah mematuhi beberapa usulan neoliberal, namun seringkali dengan hati-hati[110] - **Hlm 43**

Figure 16: Tingkat Elektrifikasi di Provinsi-Provinsi Indonesia - **Hlm 44**

Figure 17: Persentase total kapasitas pembangkit listrik "captive" tenaga batu bara yang beroperasi di Indonesia - **Hlm 46**

Figure 18: International Energy Agency, IEA, pembaruan tengah tahun mengenai harga batu bara, Juli 2024 - **Hlm 62**

Figure 19: Harga batu bara dari 2019 - 2024 - **Hlm 63**

Figure 20: International Partnership Group - **Hlm 72**

Figure 21: Ekonomi Iklim Baru, Ekonomi Hijau untuk Masa Depan Net-Zero - **Hlm 74**

Figure 22: Pangsa Pembangkitan Listrik - **Hlm 75**

Figure 23: Inisiatif Pembangunan Rendah Karbon, New Climate Economy - **Hlm 79**

Figure 24: APBN, 2023. Sumber: Kementerian Keuangan, Indonesia - **Hlm 101**

Figure 25: Rasio Pajak Terhadap PDB dibandingkan dengan Negara-negara Asia-Pasifik - **Hlm 102**

Figure 26: Tingkat ketimpangan di Indonesia berada pada kisaran rata-rata kawasan - **Hlm 103**

Figure 27: Sektor kelistrikan di Negara-negara Berkembang (Sumber: World Bank, 2020) - **Hlm 113**

Figure 28: Faktor-faktor Ketertarikan Investasi (Sumber: IEEFA) - **Hlm 118**

Figure 29: Harga listrik rumah tangga telah meningkat secara bertahap sejak tahun 2007. - **Hlm 127**

Figure 30: PLN, Laporan Tahunan, 2023 - **Hlm 129**

Figure 32: Target yang meleset: IPP Berbasis panas bumi mengalami pelambatan - **Hlm 145**

DAFTAR TABEL

Tabel 1: Kronologi Upaya Awal Restrukturisasi
Sektor Kelistrikan Indonesia – **Hlm 32**

Tabel 2: Jumlah proyek oleh investor Tiongkok
– **Hlm 47**

Tabel 3: Ringkasan insentif pajak untuk
mendukung energi terbarukan di Indonesia
– **Hlm 122**

Tabel 4: Pembangunan listrik tenaga air
melambat di era neoliberal – **Hlm 142**

Tabel 5: Jadwal Pensiun PLTU Batu Bara milik
PLN dan IPP – **Hlm 157**

Tabel 6: Produsen panel surya (solar PV)
terkemuka di dunia – **Hlm 164**

Tabel 7: Pemasok teknologi energi Indonesia
– **Hlm 167**



PENDAHULUAN

SKENARIO PASAL 33: MENUJU PENDEKATAN JALUR PUBLIK UNTUK TRANSISI ENERGI YANG ADIL DI SEKTOR KELISTRIKAN INDONESIA

Dokumen ini adalah kertas posisi serikat buruh tentang transisi energi sebagaimana diterapkan pada sistem ketenagalistrikan Indonesia.

Serikat-serikat buruh di Indonesia mengakui ancaman serius yang ditimbulkan oleh perubahan iklim serta urgensi pengurangan emisi gas rumah kaca (GRK) secara signifikan. Namun, kami yakin bahwa kebijakan-kebijakan yang diusulkan bagi Indonesia tidak akan menghasilkan transisi energi yang adil maupun secara efektif menurunkan emisi di sektor ketenagalistrikan. Justru sebaliknya, inisiatif seperti Just Energy Transition Partnership (JETP), apabila diterapkan, akan mendorong peningkatan penggunaan batu bara di Indonesia, bukan pengurangannya. Lebih jauh, kebijakan tersebut bersifat regresif secara sosial, tidak layak secara ekonomi, dan berisiko secara politik.

Tujuan utama dari kertas posisi ini adalah untuk menyajikan kerangka kebijakan alternatif. Kami menyebut kerangka ini sebagai jalur publik atau, dalam konteks Indonesia, Skenario Pasal 33. Kami meyakini bahwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia — yang menyatakan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” — merupakan hal yang krusial bagi masa depan energi bangsa; bukan, seperti yang kadang-kadang dikemukakan, sekadar warisan masa lalu. Seperti akan kami jelaskan lebih lanjut, Skenario Pasal 33 terdiri dari serangkaian langkah potensial yang, apabila diambil, dapat mulai mewujudkan transisi energi yang adil di Indonesia, yang berlandaskan pada investasi publik dan perluasan aset-aset milik negara, dalam kerangka kedaulatan energi, kemandirian kebijakan, dan internasionalisme progresif.

AKHIR DARI “PERTUMBUHAN HIJAU”

Kami menyampaikan naskah posisi ini pada saat di tingkat global, kebijakan iklim dan energi neoliberal — yang bergantung pada investasi sektor swasta — tampak sedang mengalami kemunduran secara cepat dan meluas. Negara-negara kunci (terutama Amerika Serikat) mulai meninggalkan atau mengurangi komitmen iklim mereka. Pada Januari 2025, Pemerintahan Trump yang baru mengumumkan bahwa AS akan menarik diri dari Perjanjian Paris di bawah Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim (UNFCCC).[1]

Pada awal Maret, pemerintahan yang sama mengakhiri keanggotaannya di International Partners Group (IPG) untuk Kemitraan Transisi Energi yang Adil (JETPs) dengan Afrika Selatan, Indonesia, dan Vietnam.[2] Namun, AS bukan satu-satunya negara yang mundur dalam kebijakan iklim. Uni Eropa (UE) belum secara resmi meninggalkan ambisinya untuk menjadi “benua net zero pertama,” tetapi tanda-tandanya cukup mengkhawatirkan. Komisi Eropa menyampaikan kekhawatiran terkait

[1] <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/putting-america-first-in-international-environmental-agreements/>

[2] <https://www.france24.com/en/live-news/20250306-south-africa-says-us-withdrawing-from-climate-finance-deal>

hilangnya daya saing industri UE, sebagian disebabkan oleh tingginya biaya listrik.[3] Dekarbonisasi, menurut Komisi, tidak boleh sampai merugikan basis industri dan komersial Eropa.

Penyebab keruntuhan kebijakan neoliberal perlu dipahami secara menyeluruh. Kebijakan ini sebenarnya telah mengalami krisis jauh sebelum terpilihnya kembali Donald Trump pada November 2024. Pertimbangkan fakta-fakta berikut: tiga puluh lima tahun setelah perjanjian iklim global pertama (Protokol Kyoto), emisi gas rumah kaca (GRK) tahunan justru mencapai tingkat tertinggi sepanjang sejarah. Sumber energi terbarukan memang terus tumbuh, namun penggunaan bahan bakar fosil masih tetap mendominasi sistem energi global. Pada tahun 2023, sekitar 81,5% permintaan energi global masih dipenuhi oleh bahan bakar fosil.[4] Penggunaan batu bara secara global saat ini mencapai 8,7 miliar ton, dua kali lipat dibandingkan tahun 1990.[5] Penggunaan gas telah meningkat sebesar 60% dalam periode yang sama.[6] Penggunaan minyak naik 51% sejak tahun 1990, dengan tingkat produksi yang kini melebihi 100 juta barel per hari.[7] Pada akhir 2024 dan awal 2025, beberapa perusahaan minyak besar secara terbuka mengumumkan bahwa mereka menarik diri dari investasi energi terbarukan dan justru meningkatkan komitmen mereka terhadap bahan bakar fosil. Seorang perwakilan dari British Petroleum menyatakan bahwa “permintaan terhadap hidrokarbon tetap sangat tinggi, jauh lebih tinggi dari yang kami perkirakan lima tahun lalu, dan transisi energi tidak berjalan secepat yang kami bayangkan.”[8] Jelas, apa yang sedang terjadi saat ini bukanlah transisi energi global menjauhi bahan bakar fosil, melainkan perluasan penggunaan energi yang sebagian besar masih dipenuhi oleh batu bara, minyak, dan gas.

Seperti akan kami uraikan lebih lanjut di bawah, asumsi-asumsi mengenai “pertumbuhan hijau” dan “peran utama sektor swasta” terbukti sangat meleset, dan keyakinan para pembuat kebijakan terhadap investor swasta ternyata sama sekali tidak berdasar. Masalah utama dalam kebijakan yang berorientasi pada investor, seperti JETP, terletak pada kenyataan bahwa proses dekarbonisasi pada dasarnya tidak menguntungkan secara pasar. Pemerintah-pemerintah mencoba mengatasi hal ini melalui berbagai langkah “penanggulangan risiko” (de-risking).

[3] Menurut sebuah laporan tahun 2024, *The Future of European Competitiveness*, “Dekarbonisasi bisa berisiko bertentangan dengan daya saing Tanpa satu rencana untuk mengalihkan manfaat dekarbonisasi kepada para pengguna akhir, harga listrik akan terus membebani pertumbuhan ekonomi.” *The Future of European Competitiveness*, September 2024, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

[4] Energy Institute, *Statistical Energy Review*, 2024, energyinst.org/statistical-review

[5] https://iea.blob.core.windows.net/assets/42dee289-ffa2-44a5-b050-7232b2809ce1/CoalMid-yearUpdate_July2024.pdf

[6] <https://www.statista.com/statistics/282717/global-natural-gas-consumption/>

[7] <https://www.iea.org/reports/oil-market-report-july-2024>

[8] For BP see: <https://www.reuters.com/markets/commodities/bp-ramps-up-oil-gas-spending-10-billion-ceo-rebuilds-confidence-2025-02-26/>. For similar decisions by oil companies. see: <https://www.reuters.com/business/energy/big-oil-backtracks-renewables-push-climate-agenda-falters-2024-12-27/>

e-risking mengharuskan penggunaan dana publik untuk membuat sesuatu yang sebenarnya tidak menguntungkan menjadi menguntungkan. Seperti yang akan kita lihat, negara-negara kaya memiliki opsi ini (meskipun de-risking semakin sulit untuk dipertahankan), tetapi de-risking sama sekali bukan merupakan pilihan bagi Indonesia maupun negara-negara Selatan secara umum.

KEBIJAKAN DI PERSIMPANGAN JALAN: KE MANA ARAH INDONESIA SELANJUTNYA?

Keruntuhan kebijakan iklim neoliberal menandai titik balik politik yang signifikan, namun arah kebijakan ke depan masih belum jelas. Kegagalan global dalam mencapai target-target iklim sementara, ditambah dengan tingginya biaya transisi (yang sebetulnya tidak perlu setinggi itu), menciptakan risiko nyata bahwa kebijakan iklim akan ditinggalkan sepenuhnya.

Realitas baru ini menimbulkan sejumlah pertanyaan terkait komitmen iklim Indonesia sendiri. Sejalan dengan rekomendasi komunitas ilmiah, Indonesia bersama dengan negara-negara ekonomi besar di kawasan Asia-Pasifik telah menetapkan komitmen dekarbonisasi yang jelas (dikenal sebagai Nationally Determined Contributions atau NDC) dalam kerangka Perjanjian Paris 2015. Banyak negara juga telah mengadopsi target emisi “net zero”.[9] Dalam kasus Indonesia, tahun target awal untuk mencapai net zero ditetapkan pada 2060. Pemerintah Indonesia mengumumkan komitmen ini pada tahun 2021 saat menyampaikan Strategi Jangka Panjang untuk Pembangunan Rendah Karbon dan Ketahanan Iklim 2050.[10] Pada Konferensi Para Pihak ke-29 (COP29) dari Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC) yang diselenggarakan pada November 2024 di Baku, Presiden Prabowo mengumumkan bahwa pemerintahannya berencana untuk menghentikan seluruh pembangkit listrik tenaga batu bara dan bahan bakar fosil lainnya dalam 15 tahun ke depan, serta mencapai target net zero satu dekade lebih cepat—yaitu pada tahun 2050.[11] Target jangka pendek Indonesia untuk energi terbarukan (40,4 GW pada tahun 2030) juga mencerminkan tingkat ambisi yang serupa.

Namun situasinya kini telah berubah. Ambisi berubah menjadi keraguan. Presiden Indonesia, Prabowo Subianto, semula mengumumkan rencana untuk menutup seluruh pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) batu bara di Indonesia pada tahun 2040. Namun, pada April 2025, utusan khusus presiden untuk isu iklim, Hashim Djojohadikusumo, memperingatkan bahwa program penutupan PLTU secara menyeluruh akan menjadi “bunuh diri ekonomi.”[12]

[9] Menurut Perjanjian Paris, Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk mengurangi emisi gas rumah kaca sebesar 29% di tahun 2030 di bawah skenario “business as usual (BAU).” Lihat: Republic of Indonesia, First Nationally Determined Contribution, November 2016

[10] Government of Indonesia, Long-Term Strategy for Low Carbon and Climate Resilience 2050, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Indonesia_LTS-LCCR_2021.pdf

[11] <https://setkab.go.id/en/g20-summit-president-prabowo-subianto-highlights-indonesias-green-energy-vision-globalclimate-role/>

[12] https://www.thejakartapost.com/business/2025/02/04/coal-phaseout-by-2040-would-be-economic-suicide-hashim-says.html?unlock_code=i3PIfv1qc0H1IqXR

Hingga saat tulisan ini dibuat (Mei 2025), Indonesia dikabarkan tengah mempertimbangkan untuk menarik diri dari Perjanjian Paris, dengan alasan beban finansial dari transisi energi serta mundurnya komitmen negara-negara Utara Global terhadap janji-janji mereka sendiri.[13] Kami mendesak Pemerintah Indonesia agar tidak mengambil langkah ini, melainkan justru menjadi representasi utama dari pendekatan transisi energi berbasis kepentingan publik, sebuah pendekatan yang layak secara teknis, terjangkau secara ekonomi, dan adil secara sosial.

Situasi saat ini telah membuka peluang bagi Indonesia untuk menolak dua pendekatan yang sama-sama ceroboh: pendekatan “business as usual” yang mengingkari komitmen iklim negara, dan pendekatan lain yang menyerahkan masa depan energi Indonesia kepada modal asing serta agenda neoliberalis “privatisasi demi dekarbonisasi.” Opsi yang kami usulkan dimulai dengan pernyataan kemandirian kebijakan (Indonesia harus memiliki hak untuk merancang transisi energi sesuai visi dan kebutuhannya sendiri); disertai dengan keputusan untuk menata ulang perencanaan energi demi kepentingan publik, serta mengambil langkah-langkah untuk merebut kembali sektor ketenagalistrikan ke dalam kepemilikan publik sepenuhnya, dengan peran utama dijalankan oleh perusahaan listrik nasional, PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) — selanjutnya disebut PLN — beserta anak perusahaannya.[14]

Putusan Mahkamah Konstitusi pada Desember 2024 (Putusan No. 39/PUU-XXI/2023) menegaskan kembali pentingnya dan keabsahan hukum atas penguasaan negara. Kami memandang putusan tersebut sebagai undangan untuk membangun kerangka transisi energi yang berkeadilan dan sejalan dengan Pasal 33 UUD 1945.[15] Kami mencoba menunjukkan bahwa kapasitas negara (bukan kepentingan swasta) dalam menentukan arah masa depan energi nasional akan sangat krusial untuk memastikan bahwa transisi energi berlangsung secara adil secara sosial, terjangkau secara ekonomi, dan efektif secara lingkungan.

JETP: BUKAN TRANSISI YANG ADIL. BUKAN KEMITRAAN

Apa makna krisis kebijakan energi dan iklim neoliberal saat ini bagi JETP antara Pemerintah Indonesia dan Kelompok Mitra Internasional (International Partners Group/IPG) yang kini telah melemah? Ketika pertama kali diluncurkan pada November 2022, JETP dipuji sebagai terobosan kebijakan besar, dan disebut sebagai “komitmen pembiayaan iklim terbesar yang pernah dilakukan dengan hanya satu negara.”[1]

[13] <https://news.mongabay.com/2025/02/indonesia-mulls-paris-agreement-exit-citing-fairness-and-energy-transition-costs/>

[14] Khusus untuk tulisan ini, PLN adalah kependekan dari PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) yang merupakan sebuah perusahaan holding, mencakup 4 perusahaan sub-holding dan 11 anak perusahaan.

[15] Court Decision No. 39/PUU-XXI/2023, <https://s.mkri.id/simpp/ds/674d23c680da5.pdf> [Bahasa]

[16] <https://web.pln.co.id/pln-jetp/jetp-home>. The IPG is “led by the United States and Japan and including Canada, Denmark, the European Union, France, Germany, Italy, Norway, and the United Kingdom, issued a Joint Statement to formalize the landmark partnership.”

Namun, JETP yang ada saat ini tidak berbeda secara kualitatif dari serangkaian inisiatif reformasi neoliberal yang jejaknya dapat ditelusuri kembali ke program penyesuaian struktural (SAP) IMF dan Bank Dunia pada akhir 1990-an. JETP mengusulkan paket pembiayaan sebesar USD 21,5 miliar yang terdiri dari pinjaman konsesional dan komersial (yang disebut sebagai “blended finance”) untuk “memobilisasi” investasi swasta, baik asing maupun domestik. Namun, paket pinjaman ini bersyarat pada reformasi sektor ketenagalistrikan yang dirancang untuk semakin melemahkan penguasaan negara dan memperluas peran investor swasta serta produsen listrik independen (Independent Power Producers/IPPs).

Masih ada pihak-pihak yang terus menyatakan bahwa JETP diperlukan untuk “membuka” investasi yang dibutuhkan guna mendorong transisi menuju sistem energi rendah karbon, dan bahwa produsen listrik swasta independen (Independent Power Producers atau IPP) yang bermitra dengan investor asing akan menjadi aktor utama dalam proses ini. Sementara itu, perusahaan listrik nasional PLN perlahan akan diubah dari produsen utama listrik nasional menjadi entitas yang, menurut pernyataan Sekretariat JETP, hanya berperan sebagai “pengadaan elektron,” sambil tetap memikul seluruh tanggung jawab untuk transmisi dan distribusi listrik.[17] Bahkan, pada Maret 2025, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) menerbitkan regulasi tentang Pedoman Perjanjian Jual Beli Listrik dari Pembangkit yang Memanfaatkan Sumber Energi Terbarukan yang semakin membuka jalan bagi IPP untuk memiliki aset pembangkit listrik, sebuah langkah privatisasi yang, menurut pandangan kami, bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945.[18]

Namun, bukti-bukti yang disajikan dalam dokumen ini menunjukkan dengan kuat bahwa jika skenario yang disebut sebagai “skenario JETP”[19] diterapkan di Indonesia — meskipun saat ini kemungkinannya semakin kecil — hal itu hanya akan memperpanjang kegagalan masa lalu ke masa depan. Indonesia akan menghadapi peningkatan utang luar negeri, serta menyerahkan kendali atas sistem kelistrikan nasional kepada kepentingan swasta dan perwakilan modal asing.

Boks 1: Pasal 33 UUD 1945

Pasal 33

Pasal 33 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berkaitan dengan perekonomian menyatakan:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

[17] CIPP, Chapter 8, Enabling Policies for JETP Portfolio, page 199

[18] Permen ESDM No.5 Tahun. Untuk analisa lihat: https://www.ashurst.com/en/insights/indonesias-new-regulation-on-renewableppas-supporting-renewable-power/?utm_source=chatgpt.com

Pekerja dan Perjuangan untuk Listrik Publik

Energi publik telah memainkan peran sentral dalam pembangunan Indonesia. Sebelum kemerdekaan, pemerintah kolonial Belanda melakukan elektrifikasi di beberapa wilayah nusantara, terutama untuk menerangi pelabuhan dan infrastruktur lain yang dibutuhkan untuk mengekspor bahan mentah. Pada tahun 1940, total kapasitas pembangkit listrik hanya mencapai 209 MW. Namun, pada akhir pendudukan Jepang tahun 1945, bahkan kapasitas yang minim ini telah mengalami kerusakan parah dan membutuhkan perbaikan besar-besaran.

Perjuangan panjang untuk kemerdekaan yang dimulai pada Mei 1908 diperingati sebagai Hari Kebangkitan Nasional. Setelah Jepang menyerah dan proklamasi kemerdekaan dikumandangkan pada tahun 1945, para nasionalis Indonesia melancarkan perang revolusioner dari tahun 1945 hingga 1949 untuk menggagalkan upaya Belanda dalam menjajah kembali Indonesia.

Pada 27 Oktober 1945, para pekerja Indonesia di sektor listrik dan gas mengambil alih instalasi energi penting dari otoritas Jepang. Selama periode ini, Serikat Maritim Australia (Maritime Union of Australia/MUA) menolak memuat kapal-kapal Belanda dengan senjata yang ditujukan untuk Indonesia.

Serikat pekerja Australia lainnya, seperti serikat pelaut dan pekerja kereta api, juga menolak mengangkut atau menangani barang-barang yang ditujukan untuk operasi militer Belanda. Akibatnya, kapal-kapal Belanda mengalami penundaan atau meninggalkan pelabuhan Australia tanpa muatan penting, termasuk amunisi dan perlengkapan militer lainnya.[20]

Dipimpin oleh Sukarno, pemerintah Indonesia yang baru memutuskan bahwa negara harus menguasai industri penyediaan listrik dan mendorong elektrifikasi. Pada tahun 1950, pemerintah memulai proses nasionalisasi yang kemudian diselesaikan pada tahun 1958. Nasionalisasi dianggap sejalan dengan prinsip “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” (sila kelima Pancasila).[21] Pada tahun 1960, pemerintah Sukarno membentuk Djawatan Gas dan Listrik, dan pada tahun 1965 Perusahaan Listrik Negara (PLN) didirikan. Program elektrifikasi dimulai di wilayah perkotaan, dan kemudian di era Soeharto — yang mengusung bentuk nasionalisme yang berbeda — elektrifikasi pedesaan dijadikan tujuan pembangunan nasional jangka panjang.

[19] “Skenario JETP” adalah istilah yang digunakan oleh Sekretariat JETP sebagai kependekan dari agenda kebijakannya. Lihat Comprehensive Investment and Policy Plan (CIPP), November 2023. https://jetp-id.org/storage/official-jetp-cipp-2023vshare_f_en-1700532655.pdf

[20] <https://www.thejakartapost.com/life/2020/09/09/75-years-of-black-armada-australian-dockworkers-defend-indonesiasindependence-in-1945.html>

[21] Digagas oleh Sukarno, Pancasila terdiri dari lima sila: nasionalisme, internasionalisme, demokrasi, keadilan sosial, dan kepercayaan terhadap Tuhan.

BARANG PUBLIK GLOBAL ADALAH ALTERNATIF BAGI PARADIGMA PERTUMBUHAN HIJAU

Sebuah jalur publik yang layak bagi Indonesia (dan negara-negara Global Selatan) kemungkinan besar juga membutuhkan perubahan kebijakan besar-besaran di tingkat internasional, terutama dalam hal pembiayaan iklim dan pembangunan berkelanjutan.

Namun, jika Indonesia mengadopsi skenario Pasal 33 dan pendekatan jalur publik di dalam negeri, negara ini dapat dengan cepat menjadi pemimpin global dalam membangun kerangka global public goods (GPG) untuk aksi iklim, yang berakar pada prinsip saling-membantu, solidaritas, dan internasionalisme.[22]

Indonesia berada dalam posisi yang kuat untuk mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh kemunduran komitmen dan kewajiban iklim dari negara-negara Global Utara saat ini.

Seruan untuk kerangka barang publik global telah mengemuka di berbagai forum multilateral dalam beberapa tahun terakhir, namun kebijakan pinjaman dari Bank Dunia dan IMF masih dijalankan di bawah pengaruh ortodoksi neoliberalisme.[23] Gagasan dasar di balik konsep barang publik (public goods) sebenarnya sederhana: tidak ada satu orang pun yang dapat dikecualikan dari penggunaan “barang” tersebut. Dalam kehidupan sehari-hari, jalan dan taman umum biasanya termasuk dalam kategori barang publik. Di tingkat global, iklim yang stabil termasuk dalam kategori tersebut, begitu pula sarana untuk mencapai dan menjaga stabilitas iklim—seperti alih teknologi, pembiayaan bersama (shared financing), dan penghapusan hambatan hak kekayaan intelektual.

Sebuah prinsip panduan yang dapat merangkum pendekatan global public goods (GPG) terhadap perlindungan iklim mungkin dapat dirumuskan dalam satu kalimat: Peningkatan emisi di satu tempat membahayakan semua orang di mana pun; pengurangan emisi di satu tempat menguntungkan semua orang di mana pun. Jika prinsip ini berlaku, maka sarana untuk mewujudkannya juga — secara logis — harus berupa barang publik, atau sekurang-kurangnya dirancang untuk melayani kepentingan publik.

Fitur yang paling membedakan barang publik global dari pendekatan green growth adalah sebagai berikut: para pendukung green growth percaya bahwa investor dan perusahaan swasta harus diberi insentif agar bersedia berinvestasi dalam perlindungan iklim. Sebaliknya, pendekatan barang publik global berangkat dari pengakuan bahwa banyak tindakan yang dibutuhkan untuk mengatasi krisis iklim tidak akan dan tidak seharusnya menghasilkan keuntungan bagi kepentingan swasta.

[22] Lihat: Sean Sweeney, *Beyond Recovery: The Global Green New Deal and Public Ownership of Energy*, 2023. TUED Working Paper 16, <https://www.tuedglobal.org/bulletins/beyond-recovery-the-global-green-new-deal-and-public-ownership-ofenergy>

[23] https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2023_en.pdf

Aksi iklim memang membutuhkan biaya, namun biaya tersebut adalah semacam uang muka untuk menciptakan dunia yang lebih aman, lebih adil, dan lebih setara. Saat ini, 1% orang terkaya di dunia menguasai 45% kekayaan global, sementara hampir 3,6 miliar orang hidup dengan kurang dari 7 dolar AS per hari.[24] Biaya untuk aksi iklim maupun pengentasan kemiskinan hanyalah sebagian kecil dari kekayaan yang tersimpan di rekening-rekening para orang kaya.

Distribusi kekayaan yang lebih adil, baik di dalam suatu negara maupun antarnegara, adalah sesuatu yang memungkinkan. Sumber daya finansial dan teknis yang dibutuhkan untuk aksi iklim yang efektif masih berada jauh dalam batas-batas apa yang dianggap “terjangkau.” (Lihat bagian 4.3 di bawah ini: Tinjau Ulang, Tawar Ulang, Posisikan Ulang: Pendekatan Baru terhadap Rencana dan Target Transisi Energi.)

STRUKTUR KERTAS POSISI INI

Kertas posisi ini terdiri dari empat bagian:

Bagian Satu, Ekspansi, Bukan Transisi: Realitas Energi Global dan Regional, menyajikan ringkasan tren energi global, regional, dan nasional saat ini. Kaum neoliberalis mengklaim bahwa kebijakan yang mereka usulkan untuk Indonesia telah berhasil diterapkan di tempat lain dan karenanya patut ditiru di Indonesia. Klaim ini membelokkan kenyataan yang sebenarnya terjadi di tingkat global. Data yang disajikan dalam Bagian Satu secara jelas menunjukkan bahwa dunia saat ini bukan sedang menyaksikan transisi energi global yang menjauh dari bahan bakar fosil; melainkan sedang menyaksikan ekspansi penggunaan energi yang sebagian besar masih dipenuhi oleh batu bara, minyak, dan gas. Pola ekspansi–bukan–transisi ini sangat terlihat nyata di kawasan Asia-Pasifik, yang menyumbang lebih dari 50% emisi gas rumah kaca (GRK) tahunan dunia. Realitas energi Indonesia secara jelas mencerminkan pola ekspansi ini. Tren-tren tersebut memaksa kita untuk menghadapi kegagalan pendekatan “pertumbuhan hijau” dalam perlindungan iklim saat ini. Hal ini juga sekaligus membantah anggapan (yang populer di kalangan beberapa NGO dan lembaga pemikir neoliberal) bahwa kegagalan dalam sepenuhnya menerima reformasi sektor ketenagalistrikan yang diusulkan negara-negara kaya menjadi hambatan bagi aksi iklim. Ini tidak benar. Menolak reformasi neoliberal bukanlah tindakan sabotase; sebaliknya, penolakan menjadi titik awal bagi pendekatan yang lebih efektif dan lebih adil secara sosial.

Bagian Dua, Indonesia: Jangkauan Panjang Reformasi Energi Neoliberal dan Agenda “Privatisasi untuk Dekarbonisasi”, menempatkan paket-paket kebijakan yang diusulkan dalam konteks historis. Meskipun JETP, Mekanisme Transisi Energi dari Asian Development Bank (ADB-ETM), dan Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia-Uni Eropa (IEU-CEPA) memiliki karakteristik masing-masing, ketiganya berbagi pendekatan yang sama, sebuah pendekatan yang dapat ditelusuri kembali ke program penyesuaian struktural (SAP) Bank Dunia dan IMF pada dekade 1980-an dan 1990-an. Tujuan resmi dari SAP adalah untuk mendorong efisiensi, kompetisi, dan menarik investasi langsung asing (FDI).

[24] Oxfam International, January 2025, <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2025-01/English%20-%20Davos%20Executive%20Summary%202025.pdf>

Saat ini, tujuan tersebut cenderung dirumuskan ulang untuk mencerminkan kebutuhan akan aksi iklim, pengurangan penggunaan bahan bakar fosil, dan pencapaian target pengurangan emisi global “net zero”.

Bagian Dua menjelaskan bagaimana JETP merupakan upaya terbaru untuk terus mendorong tujuan neoliberal “privatisasi untuk dekarbonisasi”. Terdapat hubungan yang jelas antara kebijakan-kebijakan yang dirancang untuk membentuk masa depan energi Indonesia dengan kebijakan-kebijakan yang telah membentuk masa lalunya. Kami menyebut kebijakan-kebijakan ini sebagai “penyesuaian struktural hijau” karena dijalankan berdasarkan asumsi yang sama dengan kebijakan penyesuaian struktural dari IMF dan Bank Dunia di era 1980 – 1990-an. Oleh karena itu, kami melihat adanya kesinambungan yang jelas antara kebijakan SAP masa lalu yang regresif dan merusak dengan kebijakan “privatisasi untuk dekarbonisasi” yang saat ini dipromosikan dalam bentuk JETP, ADB ETM, IEU CEPA, dan lainnya.

Bagian Tiga, Di Balik JETP: Krisis “Pertumbuhan Hijau” dan Kegagalan “Blended Finance” mengkaji kebutuhan investasi Indonesia dan melihat kebutuhan tersebut berdampingan dengan tren investasi terbaru. Bagian ini menjelaskan besarnya defisit investasi negara serta ketiadaan skenario investasi yang meyakinkan selain anggapan bahwa reformasi akan “membuka” investasi yang sejauh ini gagal terwujud. Di sini kami menyoroti kegagalan “blended finance” dan keterbatasan model “de-risking” yang menjadi inti proposal JETP. Kami menunjukkan bahwa JETP tidak dapat memenuhi kebutuhan investasi Indonesia, tetapi justru akan meningkatkan utang pemerintah. Menurut penilaian kami, kepentingan investor swasta tidak selaras dengan kepentingan rakyat Indonesia, apalagi kompatibel dengan kebutuhan untuk menangani isu iklim.

Pembiayaan JETP akan disertai syarat-syarat yang membelenggu, dan tanpa reformasi, pendanaan tersebut mungkin tidak akan datang sama sekali. JETP dengan Afrika Selatan, yang pertama kalinya diterapkan, telah menjadi patokan. Diluncurkan pada COP26 di Glasgow pada November 2021, kesepakatan tersebut menyatakan bahwa pendanaan JETP akan bergantung pada “unbundling” utilitas publik Eskom.[25]

[25] Political Declaration on the Just Energy Transition in South Africa: Declaration from the Governments of the Republic of South Africa, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America, the Republic of France and the Federal Republic of Germany, and the European Union. Lihat juga: Oxfam International, January 2025, <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2025-01/English%20-%20Davos%20Executive%20Summary%202025.pdf>. Seminggu setelah COP26, IMF juga menyerukan untuk memecah-mecah (unbundle) Eskom dan membutuhkan untuk mengurangi jumlah tenaga kerja Eskom. Dalam memo itu, IMF menulis bahwa restrukturisasi dan unbundling terhadap Eskom “harus disertai dengan pengurangan tenaga kerja besar-besaran dan transformasi struktural operasionalnya, terutama melalui pengurangan pengadaan barang dan biaya tenaga kerja.” <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/12/07/southafrica-staff-concluding-statement-of-the-2021-article-iv-mission>

Demikian pula, pernyataan JETP antara IPG dan Pemerintah Indonesia menyerukan “strategi yang jelas untuk keterlibatan sektor swasta,” dengan merinci reformasi kebijakan yang diperlukan untuk mengatasi “hambatan regulasi.”[26]

Pengalaman negara lain menunjukkan bahwa kebijakan sejenis JETP hampir pasti akan mendorong kenaikan harga listrik (hal ini diakui secara terbuka), menambah kerentanan keuangan PLN, dan memberikan sedikit atau tidak ada manfaat bagi sistem iklim dunia. Skenario JETP merupakan contoh nyata “semua derita, tanpa keuntungan” bagi rakyat Indonesia, terutama kelas pekerja dan pelaku usaha kecil yang bergantung pada listrik yang terjangkau.

Bagian Empat: Skenario Pasal 33: Menuju Jalur Publik sebagai Alternatif menyajikan garis besar pendekatan “jalur publik” untuk transisi energi sebagaimana diterapkan di Indonesia. Ciri utama dari pendekatan ini berakar pada tiga usulan terpadu, yaitu:

1. Pembiayaan Publik, Perluas Aset Negara.

Untuk menjaga kedaulatan energi, pembiayaan harus digunakan untuk memperkuat kapasitas negara dalam mengendalikan dan mengarahkan transisi energi. Pembiayaan tidak boleh digunakan untuk “mengurangi risiko” proyek atau mentransfer aset kepada perusahaan dan investor swasta.

2. Melampaui IPP, Rebut dan Pulihkan Peran PLN.

PLN harus memainkan peran utama dalam mewujudkan transisi energi yang adil. Kebijakan pemerintah harus beralih dari ketergantungan pada Independent Power Producers (IPP) sebagai sumber investasi dan sebaliknya mengambil langkah-langkah untuk memperluas peran PLN sebagai investor sekaligus pembangun kapasitas dan infrastruktur baru. Pemerintah dan Kementerian ESDM harus menolak tekanan (dari Sekretariat JETP, ADB, dan lainnya) untuk memenuhi tuntutan IPP atas kepemilikan langsung pembangkit baru; pemerintah harus menghentikan segala bentuk skema de-risking lokal bagi proyek IPP dan fokus pada peningkatan kapasitas PLN dalam mempertahankan pendapatan. Pemerintah dan PLN (bukan IPP) yang seharusnya mengambil keputusan investasi akhir dan merestrukturisasi perencanaan energi dalam kerangka barang publik.

[26] Pernyataan Bersama Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Jepang, Amerika Serikat, Kanada, Denmark, Uni Eropa, Republik Federal Jerman, Republik Perancis, Norwegia, Republik Italia, dan Kerajaan Inggris dan Irlandia Utara (“International Partners Group” atau IPG). See: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/Joint-Statement-1.pdf>. Kemitraan ADB dengan Pemerintah Indonesia juga mendorong agenda yang sama. Kemitraan ini mencatat bahwa “dukungan ADB akan berpusat pada reformasi kebijakan” dan “partisipasi sektor swasta.” Pemberian pinjaman berkala akan bergantung pada “kinerja yang memuaskan” dari PLN dalam hal melakukan berbagai reformasi itu. Lihat: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/640096/cps-ino-2020-2024.pdf>

3. **Evaluasi Ulang, Renegosiasi, Reposisi: Pendekatan Baru terhadap Rencana dan Target Transisi Energi.**

Target transisi energi Indonesia dan cara-cara yang diusulkan untuk mencapainya perlu dievaluasi ulang secara faktual. Target yang realistis dan dikendalikan secara publik lebih baik daripada target tidak realistis yang didasarkan pada keputusan kepentingan swasta. Ini akan menuntut agar Indonesia memposisikan ulang dirinya sebagai pemain global dalam sistem multilateral, dengan mengambil peran sebagai pelopor reformasi progresif dan pembangunan ekonomi yang benar-benar berkelanjutan.

Boks 3: Batasan Makalah Ini

Isu Tradisional Serikat Pekerja Tidak Menjadi Fokus Pembahasan

Kertas posisi ini tidak secara langsung membahas isu-isu tradisional yang menjadi perhatian utama serikat pekerja atau hak-hak pekerja. Meskipun isu-isu tersebut sangat penting bagi gerakan serikat pekerja, makalah ini secara khusus memusatkan perhatian pada kebijakan transisi energi, sebuah bidang yang kompleks, penuh pertarungan politik, dan sangat penting bagi rakyat dan kelas pekerja.

Makalah ini mengkritisi pendekatan neoliberal terhadap transisi energi yang mulai menguat sejak dekade 1980-an hingga 1990-an dan hingga kini masih mendominasi narasi dan arsitektur kebijakan energi di Indonesia, dan makalah ini berupaya memperkenalkan kerangka kebijakan alternatif yang lebih berpihak pada kepentingan publik.

Inisiatif Sabuk dan Jalan (BRI) Tiongkok Belum Dikaji Secara Mendalam

Beberapa bagian dari makalah ini menyinggung keterlibatan Tiongkok dalam sektor ketenagalistrikan Indonesia. Namun, perhatian yang diberikan masih sangat terbatas jika dibandingkan dengan skala dan peran strategis Tiongkok sebagai investor energi, pembangun infrastruktur, dan aktor penting dalam kebijakan energi global. Inisiatif Sabuk dan Jalan (Belt and Road Initiative/BRI) dari Tiongkok pun belum mendapat perhatian yang memadai dalam makalah ini. Kekurangan ini kami akui sepenuhnya dan menjadi salah satu catatan penting untuk pembahasan lanjutan di masa mendatang.

Sejumlah Kebijakan Spesifik Belum Dibahas: Feed-in Tariff, Harga Karbon, dan Net Metering

Tidak semua instrumen kebijakan yang umum digunakan dalam pendekatan neoliberal dibahas dalam makalah ini. Beberapa di antaranya adalah Feed-in Tariff, Penetapan Harga Karbon (Carbon Pricing), dan Net Metering, meskipun telah ada upaya dari pemerintah untuk menerapkan kebijakan-kebijakan tersebut, tetapi hingga saat ini implementasinya masih terbatas atau masih dalam tahap kajian. Di sisi lain, sekitar 60% rumah tangga di Indonesia telah menggunakan sistem meteran listrik prabayar—sebuah kebijakan yang dirancang oleh Bank Dunia untuk memastikan pembayaran penuh oleh konsumen serta menghilangkan praktik menunggak.[27]

[27] https://annabatayo.com/publication/imelda-et-al-wp-2024/?utm_source=chatgpt.com

Rancangan Undang-Undang Penting untuk Energi Terbarukan Masih Dalam Pembahasan

Rancangan Undang-Undang Energi Baru dan Terbarukan (RUU EBET) disusun untuk menyediakan kerangka hukum dalam mengatur dan mendorong pengembangan sumber energi baru dan terbarukan di Indonesia. Namun, hingga awal tahun 2025, rancangan undang-undang ini masih dalam tahap pembahasan dan belum disahkan menjadi undang-undang.[28] Ada kemungkinan RUU ini akan disahkan pada tahun 2025, namun sampai saat ini belum ada kepastian hukum yang final.

Ketidakpastian Geopolitik yang Terus Berlangsung

Pada saat makalah ini ditulis, kebijakan energi dan iklim di tingkat global sedang mengalami ketidakstabilan dan sangat mungkin mengalami perubahan sewaktu-waktu. Kebijakan iklim yang dibahas dalam makalah ini menghadapi berbagai tantangan, terutama dari kekuatan politik populis sayap kanan di negara-negara Utara Global. Di masa mendatang, bukan tidak mungkin akan terjadi perubahan signifikan.

Meski demikian, analisis dan bukti historis yang disampaikan dalam dokumen ini diharapkan tetap relevan dan bermanfaat dalam menghadapi tantangan ekologis, sosial, dan geopolitik yang mendesak, baik bagi rakyat Indonesia maupun umat manusia secara keseluruhan.

[28] https://climate-laws.org/documents/presidential-regulation-no-112-of-2022-concerning-the-acceleration-ofdevelopment-of-renewable-energy-for-electric-power-supply-f970?utm_source=chatgpt.com



BAGIAN 1

PERLUASAN ENERGI, BUKAN TRANSISI ENERGI: REALITAS GLOBAL DAN REGIONAL

ILMU PENGETAHUAN VS. REALITAS

Serikat pekerja mengakui bahwa konsekuensi dari kegagalan mencapai target iklim dan transisi energi kemungkinan besar akan sangat parah. Laporan Penilaian Keenam (Sixth Assessment Report) yang dirilis pada tahun 2021 oleh Panel Antarpemerintah tentang Perubahan Iklim (Intergovernmental Panel on Climate Change/IPCC) — lembaga ilmiah terkemuka yang telah memantau perubahan iklim sejak akhir 1980-an — mengingatkan kita bahwa perubahan iklim saat ini bersifat “meluas, cepat, dan semakin intensif.” Perubahan ini “sudah memengaruhi setiap wilayah di Bumi dalam berbagai cara.”[29] Krisis iklim merupakan ancaman besar terhadap pekerjaan, kehidupan, dan keamanan bagi kelas pekerja di seluruh dunia, terlebih lagi di negara-negara Selatan Global.

Lebih dari 30 tahun telah berlalu sejak perjanjian iklim global pertama (Protokol Kyoto) dinegosiasikan, namun penggunaan bahan bakar fosil secara global saat ini berada pada tingkat tertinggi dalam sejarah umat manusia.[30] Seperti telah disebutkan sebelumnya, penggunaan batu bara global tahunan, yang saat ini berada di angka 8,7 miliar ton, telah meningkat dua kali lipat sejak tahun 1990 dan kini berada pada tingkat rekor tertinggi.[31]

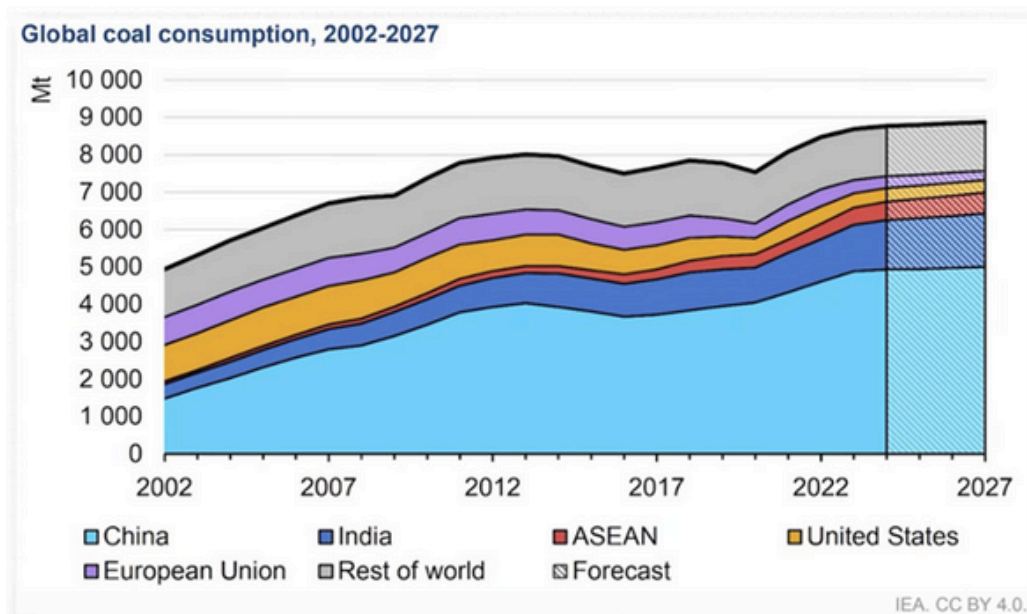


Figure 1: Analisis dan Perkiraan Konsumsi Batu Bara
(Sumber: International Energy Agency)

[29] IPCC, Press Release, August 9th, 2021. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-PressRelease_en.pdf

[30] <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2023>

[31] The Guardian, 18 Desember 2024. Coal use to reach new peak – and remain at near-record levels for years <https://tinyurl.com/3p83f6ke>; https://iea.blob.core.windows.net/assets/42dee289-ffa2-44a5-b050-7232b2809ce1/CoalMid-yearUpdate_July2024.pdf

Sumber energi terbarukan memang tumbuh dengan cepat di beberapa bagian dunia (terutama di Tiongkok, Uni Eropa, dan Amerika Serikat). Namun, pertumbuhan energi terbarukan belum cukup untuk mengimbangi pertumbuhan energi berbasis fosil. Pada tahun 2025, emisi global yang terkait dengan energi berada pada tingkat tertinggi dalam sejarah, dan tren ini hampir pasti akan terus berlanjut. Faktanya, emisi CO₂ dari sektor energi dan industri telah meningkat sebesar 60% sejak Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC) ditandatangani tahun 1992.[32]

LISTRIK DAN ELEKTRIFIKASI

Saat ini, pembangkitan listrik merupakan sumber tunggal terbesar emisi CO₂ di dunia (sekitar 42%) dan menyumbang sekitar seperempat dari total emisi gas rumah kaca (GRK) tahunan. Oleh karena itu, cara dunia membangkitkan listrik perlu diubah secara radikal dan cepat jika target emisi nol bersih (net zero) ingin tercapai.[33] Elektrifikasi di sektor-sektor kunci lainnya (transportasi, industri, bangunan, pangan dan pertanian, dll.) juga dianggap sangat penting. Menurut Badan Energi Internasional (IEA), listrik harus menjadi “minyak baru” dalam hal perannya yang dominan dalam konsumsi energi akhir.[34]

Namun demikian, proses dekarbonisasi pembangkitan listrik menghadapi tantangan besar. Secara global, kapasitas terpasang pembangkit listrik tenaga batu bara meningkat dari 950 GW pada tahun 1990 menjadi lebih dari 2.100 GW pada tahun 2024.[35] Kawasan Asia-Pasifik menyumbang sekitar dua pertiga dari tambahan kapasitas selama periode tersebut. Kawasan Asia-Pasifik juga terus membangun pembangkit listrik berbahan bakar batu bara, dengan lebih dari 180 GW yang saat ini sedang dalam tahap konstruksi.[36]

Saat ini, tenaga angin dan surya menghasilkan sekitar 12% listrik dunia, lebih dari dua kali lipat persentasenya pada tahun 2010.[37] Pertumbuhan energi angin dan surya sangat signifikan di beberapa negara Uni Eropa (misalnya Jerman, Denmark, Belanda, Portugal, dan Spanyol), di Inggris (dengan tingkat penerapan angin lepas pantai yang tinggi), serta di Amerika Serikat (terutama di negara bagian California, Texas, Colorado, dan Nevada). Di kawasan Asia-Pasifik, Tiongkok, India,

[32] <https://sustainability.stanford.edu/news/global-carbon-emissions-fossil-fuels-reached-record-high-2023>

[33] Untuk data tentang energi dan yang berhubungan dengan emisi, lihat laporan International Energy Agency (IEA), terutama IEA's annual World Energy Outlook and CO₂ Emissions from Fuel Combustion; Global Energy Review; Energy Atlas and World Energy Balances. Untuk data ilmu iklim, lihat Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), terutama Sixth Assessment Report (AR6) yang dirilis tahun 2023, dan Special Report on Global Warming of 1.5°C dirilis tahun 2018.

[34] <https://iea.blob.core.windows.net/assets/830fe099-5530-48f2-a7c1-11f35d510983/WorldEnergyOutlook2022.pdf>

[35] <https://www.worldcoal.org/installed-coal-generation-capacity-countryregion-1;>
<https://globalenergymonitor.org/report/boom-and-bust-coal-2024/>

[36] <https://www.bworldonline.com/economy/2023/10/04/549793/asia-pacific-continues-to-build-coal-fired-power-plantsescap/>

[37] <https://ember-climate.org/insights/research/global-electricity-review-2023/>

dan Vietnam mencatat tingkat penerapan energi angin dan surya yang signifikan (masing-masing 11,5%, 7,8%, dan 11,6%).[38] Namun demikian, negara-negara ASEAN secara umum—seperti Malaysia, Filipina, Singapura, Brunei Darussalam, Laos, Myanmar, dan Kamboja, masing-masing baru memasang kapasitas energi terbarukan modern kurang dari 2 GW (meskipun Thailand telah mencapai hampir 4 GW).

Data ini dan data serupa lainnya secara total dan tegas menyangkal klaim bahwa transisi energi tengah berlangsung dengan baik. Justru, yang kita saksikan saat ini bukanlah transisi energi; secara global kita sedang menyaksikan ekspansi energi.[39] Pertumbuhan ekonomi terus mendorong permintaan energi, dan sebagian besar energi baru tersebut masih dipasok oleh bahan bakar fosil. Ekspansi ini sangat terlihat di kawasan Asia-Pasifik, namun hal serupa juga terjadi di berbagai belahan dunia lainnya.

Lebih lanjut, di negara-negara maju, penerapan bentuk-bentuk energi rendah karbon (seperti angin, surya, dan lain-lain) sangat bergantung pada subsidi publik dalam bentuk “de-risking” terhadap investasi swasta yang hanya mampu dilakukan oleh negara-negara kaya. Pendekatan ini, yang secara praktis tidak tersedia bagi Indonesia dan sebagian besar negara berpenghasilan rendah dan menengah, dibahas lebih rinci dalam Bagian Tiga makalah posisi ini. Dalam kasus Tiongkok, dukungan negara terhadap sektor energi terbarukan telah mendorong peningkatan pesat dalam pembangunan pembangkit tenaga angin dan surya. Signifikansi kebijakan Tiongkok ini akan dibahas

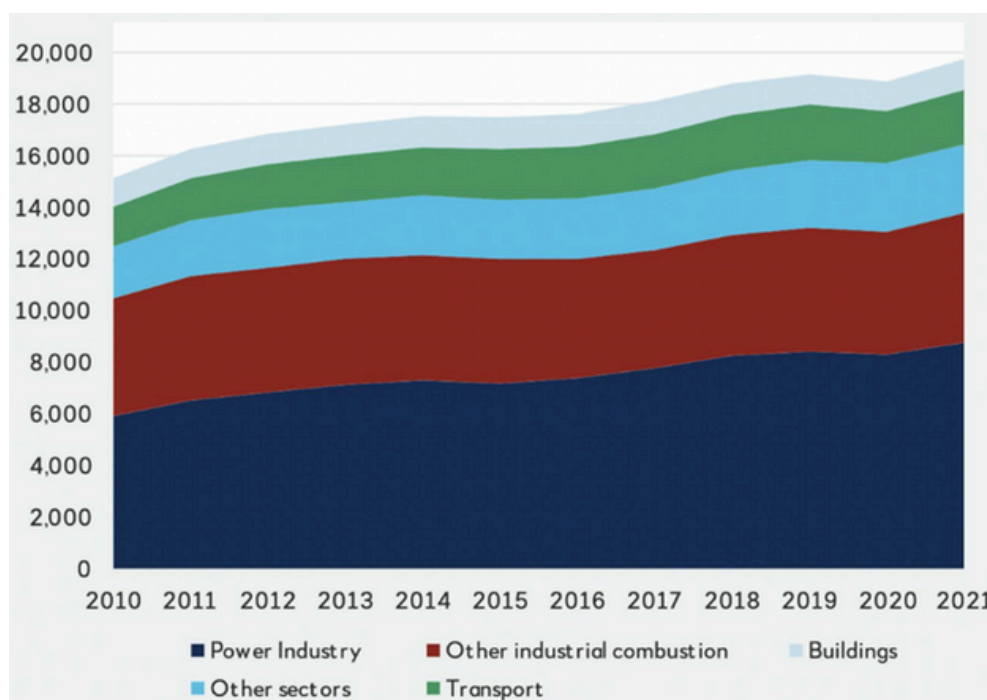


Figure 2: Emisi Carbon Total Asia berdasar sektor, MtCO₂e (Sumber: EDGAR)

[38] <https://pxweb.irena.org/pxweb/en/IRENASTAT>

[39] “Ekspansi energi, bukan transisi energi” sudah menjadi tema yang terus muncul dalam kertas kerja TUED, terutama sejak 2017. Lihat: <https://www.tni.org/en/publication/energy-transition-or-energy-expansion>. Lihat juga: <https://www.tuedglobal.org/tued-working-papers>

lebih lanjut di Bagian Empat. Kami meyakini bahwa ekspansi energi harus menjadi perhatian utama jika komitmen yang dibuat dalam Perjanjian Paris 2015, dan janji-janji “net zero” selanjutnya, ingin benar-benar diwujudkan. Tanpa perubahan kebijakan besar di tingkat global, peluang untuk mencapai target-target iklim sangat kecil, jika tidak bisa dikatakan nyaris mustahil.

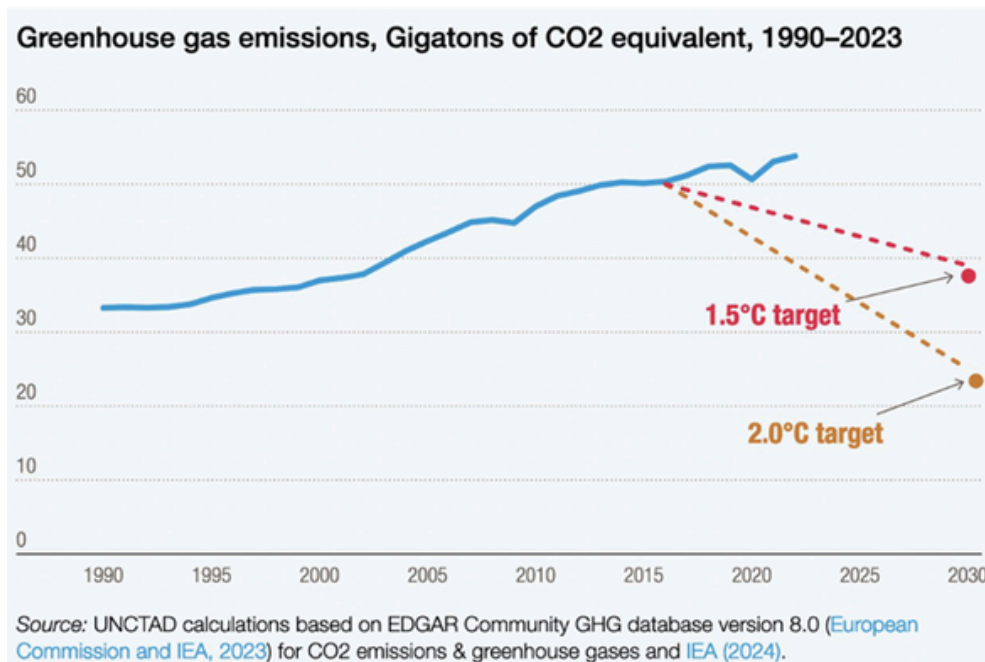


Figure 3: Emisi mengalami peningkatan ketika ia seharusnya turun

TREN ENERGI DAN EMISI INDONESIA

Penggunaan energi di Indonesia mencerminkan tren kawasan: konsumsi bahan bakar fosil meningkat bersamaan dengan energi terbarukan. Namun, dalam kasus Indonesia, keseimbangan ini sangat condong ke arah ekspansi bahan bakar fosil, sementara pertumbuhan energi terbarukan berlangsung sangat lambat. Ekspansi energi di Indonesia memiliki karakteristik khusus dan unik.

Produksi batu bara Indonesia terus meningkat. Pada tahun 2023, produksi mencapai 775 juta ton (Mt), jauh melampaui target produksi tahunan yang dipatok mendekati 700 Mt. Lonjakan produksi batu bara ini disebabkan oleh peningkatan permintaan dalam negeri, serta permintaan dari Tiongkok dan negara-negara pengimpor lain di kawasan.[40] Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) telah menaikkan kuota produksi batu bara (Rencana Kerja dan Anggaran Belanja/RKAB) untuk tahun 2024 hampir 30% menjadi 922 Mt, meskipun Badan Energi Internasional (IEA) memperkirakan produksi batu bara Indonesia sepanjang tahun 2024 akan mencapai sekitar 800 Mt, meningkat sebesar 2,9%.[41]

[40] https://iea.blob.core.windows.net/assets/a72a7ffa-c5f2-4ed8-a2bf-eb035931d95c/Coal_2023.pdf

[41] https://iea.blob.core.windows.net/assets/a72a7ffa-c5f2-4ed8-a2bf-eb035931d95c/Coal_2023.pdf

Pada tahun 2024, IEA melaporkan bahwa permintaan listrik di Indonesia meningkat sekitar 11% dibandingkan tahun sebelumnya, dengan output dari pembangkit listrik tenaga batu bara naik sekitar 10%, menyumbang sekitar 50% dari tambahan kapasitas pembangkitan. Salah satu tren mencolok yang mendukung permintaan batu bara adalah meningkatnya pembangkit listrik tenaga batu bara captive yang memasok listrik ke fasilitas pengolahan nikel yang terus berkembang. Pembangkit listrik berbahan bakar gas juga meningkat sebesar 8% dan menyumbang 14% dari total bauran energi.[42]

Sementara itu, Indonesia hanya menambahkan 3,3 GW energi terbarukan dari tahun 2018 hingga 2023, sehingga total kapasitas terpasang saat ini mencapai 13 GW.[43] Sebaliknya, Indonesia menambahkan 26 GW kapasitas pembangkit berbahan bakar fosil dalam periode lima tahun yang sama. Bahan bakar fosil saat ini menyumbang sekitar 80 GW dari kapasitas pembangkitan, atau sekitar 86% dari total 93 GW kapasitas terpasang (data 2023, termasuk pembangkit captive).[44]

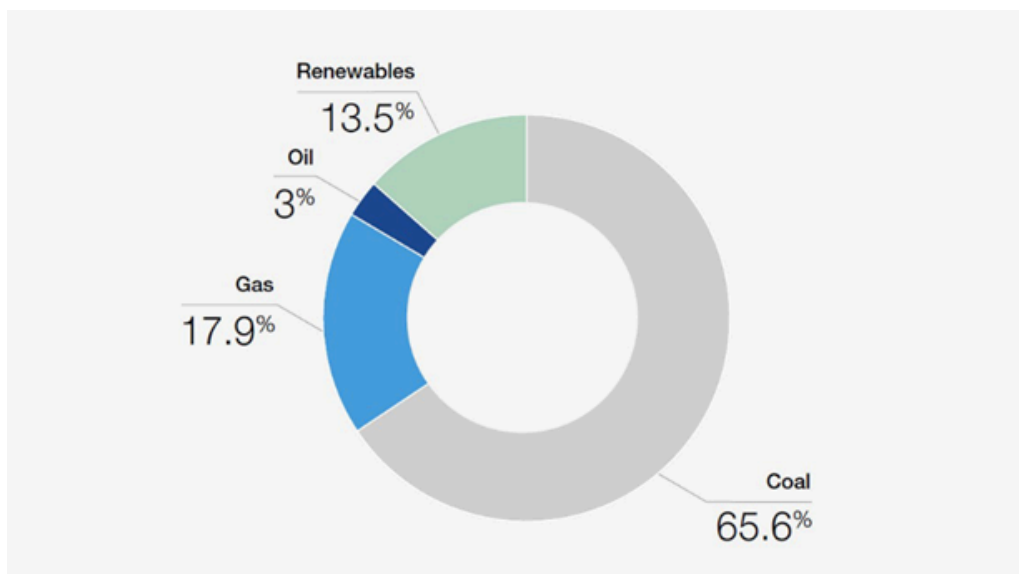


Figure 4: Batu bara mendominasi pembangkitan listrik di Indonesia

Pembangunan pembangkit listrik tenaga batu bara baru merupakan bagian dari proyek yang telah direncanakan dalam Rencana Umum Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) 2021–2030.[45] RUPTL — yang dapat dianggap sebagai “rencana PLN”— direvisi setiap atau dua tahun sekali, dan memberikan pandangan ke depan selama 10 tahun terhadap kebutuhan sektor ketenagalistrikan berdasarkan proyeksi permintaan, perubahan kebijakan, atau proyek-proyek baru. RUPTL 2021–2030 memperkirakan penambahan kapasitas sebesar 40,9 GW hingga tahun 2030, di mana 49%

[42] <https://iea.blob.core.windows.net/assets/77522eb7-49c8-4611-851e-59bd5b93454c/Electricity2025.pdf>

[43] Dalam hal energi terbarukan, tambahan kapasitas terbesar adalah bioenergi (+1.3 GW), diikuti oleh tenaga air (hidro) (+1 GW), matahari (solar) (+0.5 GW), panas bumi (geothermal) (+0.5 GW) dan angin (+0.01 GW).

[44] Ember, Indonesia’s expansion of clean power can spur growth and equality, August 14th, 2024, Dinita Setyawati, Dody Setiawan

[45] <https://web.pln.co.id/statics/uploads/2021/10/ruptl-2021-2030.pdf>

(20,9 GW) berasal dari energi terbarukan.[46] Proyek batu bara yang sedang dibangun diperkirakan akan menambah kapasitas pembangkit listrik tenaga batu bara Indonesia sebesar 14 GW pada tahun 2030, sehingga total kapasitas batu bara akan melampaui 66 GW. Pembangkit listrik tenaga air diperkirakan akan menyumbang 9,3 GW, tenaga surya 4,7 GW, dan panas bumi 3,4 GW. Oleh karena itu, emisi di Indonesia diperkirakan akan meningkat selama periode ini, baik di sektor kelistrikan maupun secara keseluruhan dalam perekonomian.[47]

Indonesia's power sector emissions

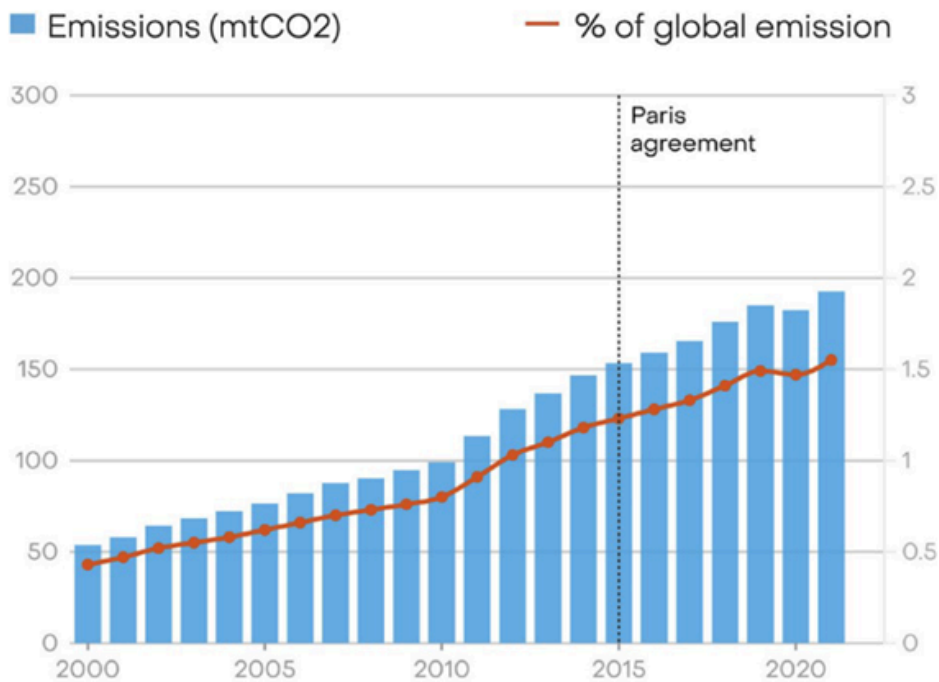


Figure 5: Emisi sektor kelistrikan Indonesia (Sumber: EMBER)

[46] RUPTL 2021-2030, <https://web.pln.co.id/> Reuters, Indonesia needs \$200 bln annual investment in 2021-2030 to decarbonise govt, 13 October, 2021, <https://www.reuters.com/business/environment/indonesia-needs-200-bln-annual-investment-2021-2030-decarbonisegovt-2021-10-13/>; EMA, EMA to Seek Proposals for Electricity Imports, 25 October, 2021, https://www.ema.gov.sg/media_release.aspx?news_sid=20211024ouxMNg5jwnht; RE100, RE100 Global Policy Message, <https://www.there100.org/sites/re100/files/2020-10/RE100%20Global%20Policy%20Message.pdf>

[47] <https://ember-climate.org/insights/research/global-electricity-review-2023/#supporting-material>

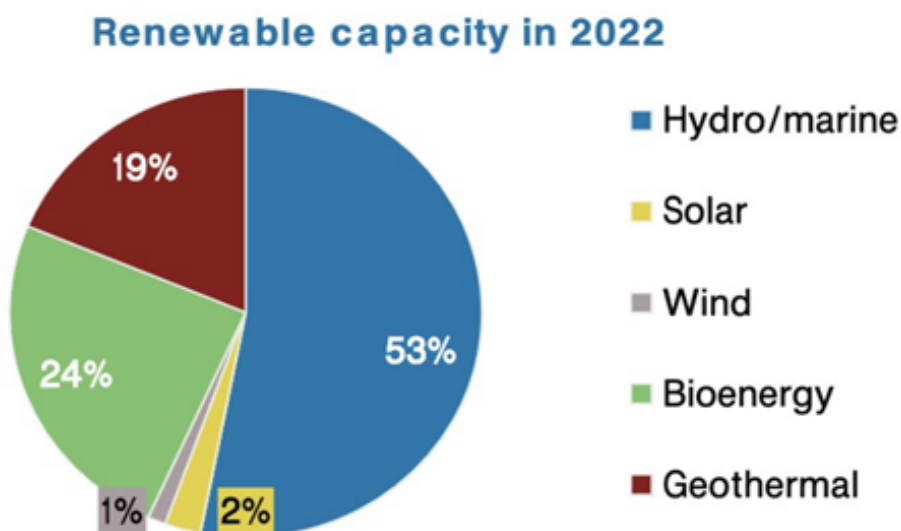


Figure 6: Indonesia's renewable energy deployment [2022 data]

PERTUMBUHAN ENERGI TERBARUKAN YANG LAMBAT DI INDONESIA

Proyeksi dalam RUPTL tampaknya tidak dapat dilepaskan dari narasi politik dominan yang memengaruhinya. Oleh karena itu, sangat disarankan untuk melihat target energi terbarukan Indonesia dengan mempertimbangkan pengalaman beberapa tahun terakhir dan realitas saat ini. Pada Oktober 2014, Pemerintah Indonesia menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 79 tentang Kebijakan Energi Nasional (KEN), dengan tujuan mencapai bauran energi dengan minimal 23% berasal dari energi terbarukan dan maksimal 30% dari batu bara pada tahun 2025. Namun, pada kenyataannya, energi terbarukan hanya menyumbang sekitar 13,5% dari produksi listrik Indonesia pada tahun 2022, dan angkanya menurun menjadi kurang dari 12,3% pada tahun 2023 seiring peningkatan konsumsi batu bara dalam negeri.[48] Pemerintah Indonesia sendiri telah mundur dari target 23% energi terbarukan (atau 24 GW kapasitas terpasang) pada tahun 2025. Menurut Rencana Umum Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) 2021–2030 yang disusun oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), pencapaian target 23% itu akan memerlukan tambahan kapasitas pembangkit listrik energi terbarukan sebesar 10,6 GW.[49] Target baru energi terbarukan untuk tahun 2025 diturunkan menjadi 17%–19%, target yang lebih rendah ini pun sangat mungkin tidak tercapai.[50]

[48] https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Statistics/Statistical_Profiles/Asia/Indonesia_Asia_RE_SP.pdf#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Fwww.irena.org%2F

[49] ESDM, 2023a. Laporan Kinerja Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral 2022, www.esdm.go.id/assets/media/content/content-laporan-kinerja-kementerianesdm-tahun-2022.pdf

[50] Lihat: <https://web.pln.co.id/statics/uploads/2021/10/ruptl-2021-2030.pdf>, <https://setkab.go.id/en/govt-issues-regulationon-2020-2024-national-medium-term-development-plan/>. See also: <https://www.thejakartapost.com/business/2024/04/30/plan-for-70-renewables-in-2024-ruptl-could-face-challenges.html>; <https://www.thejakartapost.com/business/2024/01/16/indonesia-to-abandon-23-renewable-energy-target-by-2025.html>.

Perlu dicatat bahwa sebagian besar kapasitas energi terbarukan di Indonesia dibangun sebelum reformasi neoliberal pada tahun 1990-an.[51] Pada akhir tahun 2022, kapasitas pembangkit listrik tenaga air (PLTA) terpasang mencapai sekitar 6 GW (2.080 MW dari proyek-proyek besar, ditambah sekitar 4 GW dari PLTA skala kecil). Total kapasitas panas bumi (geothermal) terpasang di Indonesia sekitar 2.356 MW. Biomassa industri menyumbang sekitar 1.900 MW, sementara kapasitas terpasang tenaga angin dan surya hampir tidak tercatat (kurang dari 3% dari pasokan listrik).[52]

Dengan kata lain, sejauh ini reformasi neoliberal tidak menghasilkan ledakan pembangunan energi terbarukan di Indonesia, dan tidak banyak tanda bahwa hal itu akan berubah secara signifikan dalam beberapa tahun ke depan. Selain itu, sebagian besar energi terbarukan yang saat ini telah terpasang dan beroperasi adalah hasil dari intervensi pemerintah yang kuat.

Indonesia telah gagal mencapai target energi terbarukan untuk tahun 2025, dan sangat mungkin, jika kebijakan yang ada saat ini tetap dipertahankan, target-target untuk tahun 2030, 2033, dan 2035 juga akan jauh meleset. Dari sudut pandang iklim, kelas pekerja, dan pembangunan nasional, kegagalan mencapai target ini akan membawa konsekuensi yang serius.

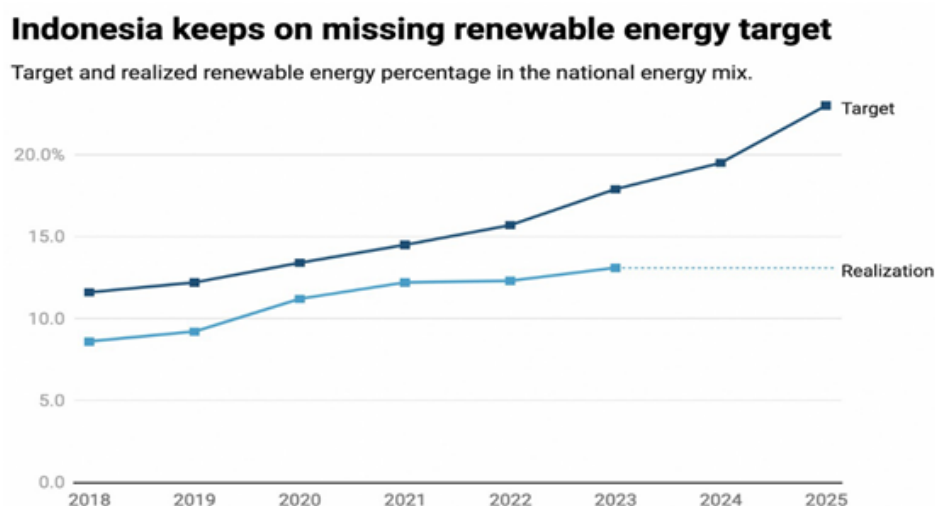


Figure 7: Persentasi target dan realisasi energi terbarukan
(Sumber: Kesterian ESDM)

EKSPOR BATU BARA INDONESIA BERADA PADA REKOR TERTINGGI

Sementara itu, produksi batu bara Indonesia (775,2 juta ton) terus meningkat. Pada tahun 2023, produksi ini menyumbang sekitar 8 – 9% dari total produksi batu bara global.[53] Indonesia

[51] https://www.irena.org/IRENADocuments/Statistical_Profiles/Asia/Indonesia_Asia_RE_SP.pdf

[52] <https://www.thejakartapost.com/business/2024/01/16/indonesia-to-abandon-23-renewable-energy-target-by-2025.html>

[53] <https://www.reuters.com/markets/commodities/indonesian-thermal-coal-exports-scale-new-highs-early-2024-2024-0220/>

mengeksport sekitar 518 juta ton batu bara pada tahun 2023, dan saat ini merupakan eksportir batu bara termal terbesar di dunia, mencakup 51% dari total ekspor batu bara global berdasarkan volume, dengan Australia berada jauh di posisi kedua.[54] China dan India merupakan konsumen utama batu bara Indonesia, tetapi Jepang, Malaysia, dan Filipina juga mengimpor batu bara termal dari Indonesia dalam volume yang signifikan.[55]

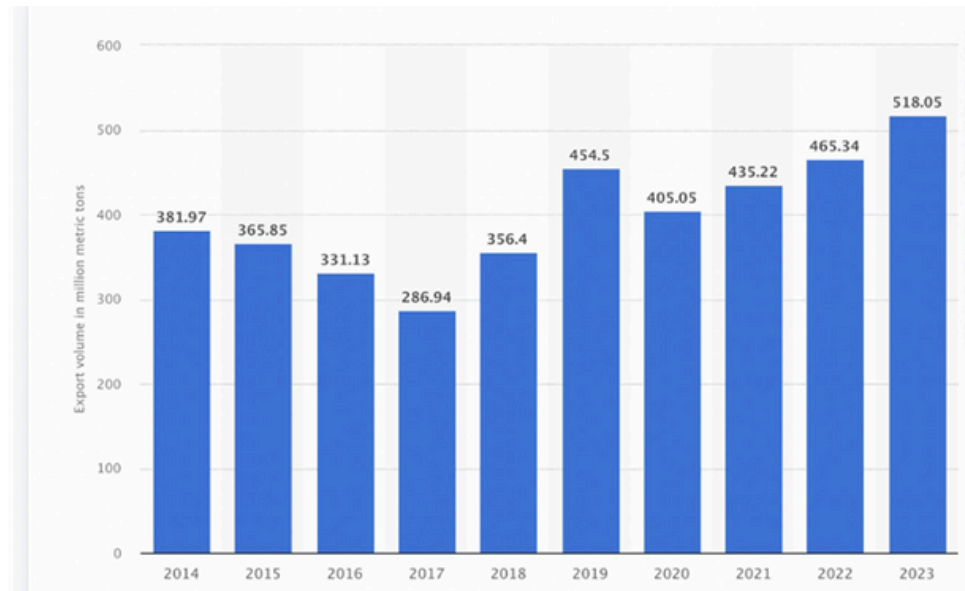


Figure 8: Volume Ekspor Batu Bara Indonesia dari tahun 2014 sampai 2023 (dalam juta Mt). Sumber: Statistica 2024[56]

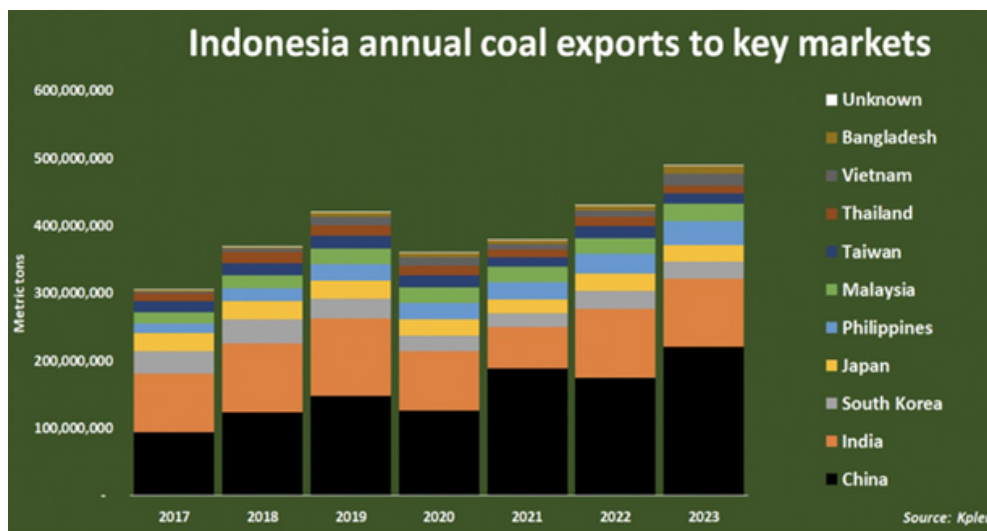


Figure 9: Ekspor tahunan bata bara Indonesia berdasar pasar penting

[54] In 2023, Indonesia exported approximately 518 million metric tons of thermal coal

[55] <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/coal/012224-indonesias-2023-coaloutput-exports-hit-record-high-amid-robust-demand>

[56] <https://www.statista.com/statistics/991465/indonesia-export-volume-of-coal/>

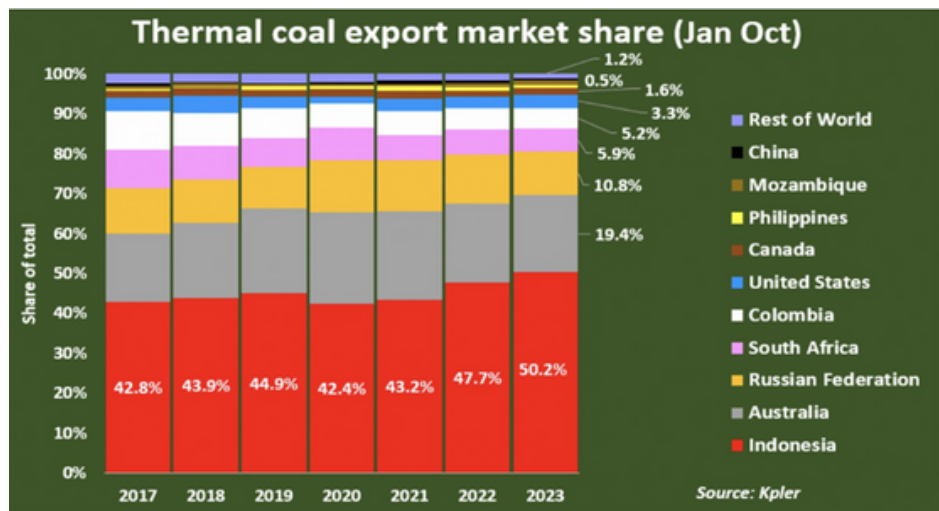


Figure 10: Indonesia mengekspor lebih banyak batu bara dibandingkan gabungan seluruh negara lain di dunia.

PENGUNAAN DOMESTIK SEKITAR 25% DARI PRODUKSI BATU BARA

Indonesia sejauh ini merupakan eksportir batu bara terbesar di dunia dan dengan demikian turut berkontribusi pada ekspansi energi di kawasan Asia-Pasifik. Jika diukur berdasarkan volume, penggunaan batu bara dalam negeri terus meningkat, sebagaimana terjadi di banyak negara Asia non-OECD lainnya.

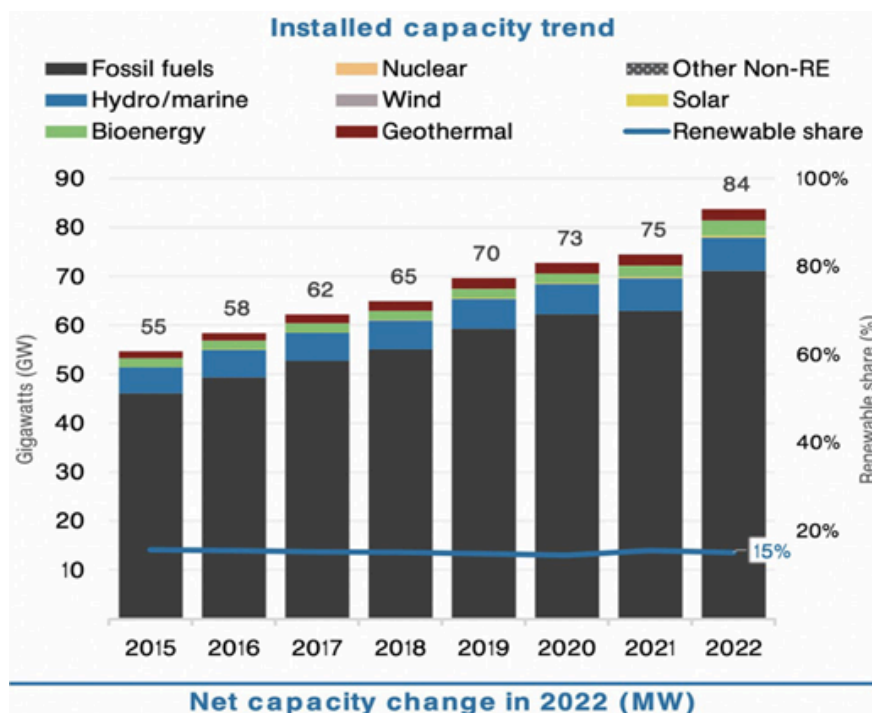


Figure 11: Penggunaan batu bara Indonesia untuk pembangkit listrik terus meningkat.

Statistik ini menunjukkan bahwa kontribusi pembakaran batu bara Indonesia terhadap emisi gas rumah kaca (GRK) global saat ini tergolong sedang atau tidak luar biasa. Bahkan, emisi GRK Indonesia per kapita saat ini berkisar sekitar 2,5 metrik ton (MT) CO₂e (dengan “e” berarti “ekuivalen”) per tahun, sementara rata-rata global adalah 4,8 ton (data 2023).[57] Sebagai perbandingan, emisi per kapita Amerika Serikat berada di atas 14,9 metrik ton, dan Australia sebesar 15 metrik ton.[58] Emisi per kapita Indonesia mencerminkan tingkat pembangunan ekonomi negara yang relatif rendah.[59] Konsumsi listrik per kapita Indonesia hanya sekitar 34% dari rata-rata ASEAN.[60]

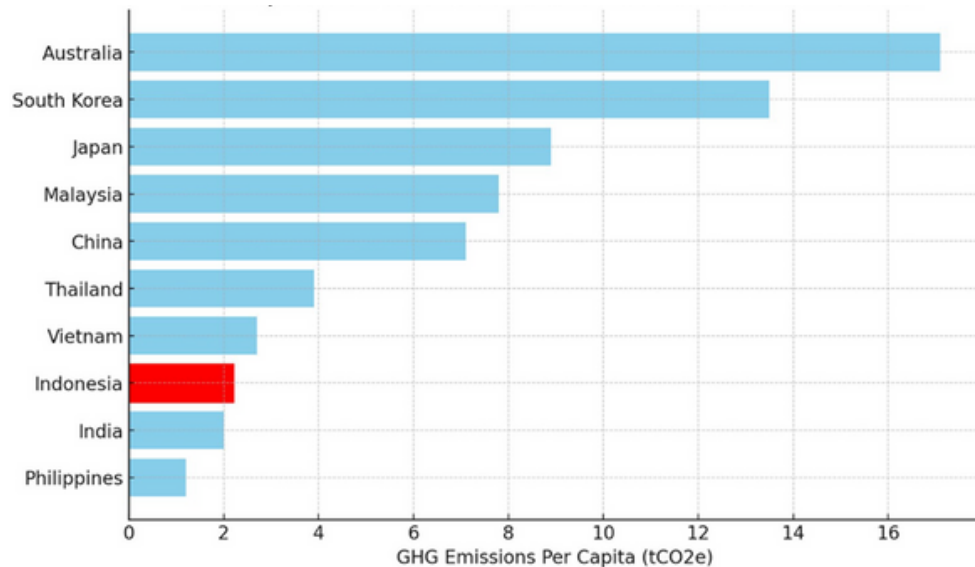


Figure 12: Data ini dihimpun dari World Development Indicators (WDI) milik Bank Dunia dan Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC).

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

Data yang disajikan di atas menggambarkan suatu kondisi yang jelas, dengan ciri-ciri utama sebagai berikut:

1. Dipimpin oleh kawasan Asia-Pasifik, dunia saat ini tengah mengalami ekspansi energi, bukan transisi energi, di mana bahan bakar fosil menyumbang sebagian besar dari peningkatan permintaan energi baru.

[57] <https://data.worldbank.org/country>

[58] <https://ourworldindata.org/grapher/co-emissions-per-capita>

[59] <https://data.worldbank.org/country>

[60] Menurut INDEF, konsumsi listrik per kapita Indonesia pada tahun 2023 adalah 1.337 kWh = 1.3 Mwh/kapita. Sementara itu, konsumsi listrik rata-rata ASEAN sudah mencapai 3.896 kWh/kapita.

2. Ekspor batu bara Indonesia meningkat sebagai akibat dari ekspansi energi yang tengah berlangsung di kawasan. Konsumsi batu bara domestik juga terus naik, baik di sektor ketenagalistrikan maupun sektor industri. Ini mencerminkan ekspansi energi yang terjadi di Indonesia dan di kawasan secara lebih luas.
3. Ekspansi energi global, yang ditunjukkan oleh meningkatnya penggunaan bahan bakar fosil dan tingkat emisi, menunjukkan ketidakefektifan pendekatan kebijakan saat ini yang bertumpu pada privatisasi untuk dekarbonisasi (“privatise to decarbonise”). Pendekatan seperti ini seharusnya tidak direplikasi di Indonesia.
4. Setelah lebih dari 30 tahun negosiasi iklim yang dipimpin PBB dan pengumpulan data ilmiah yang menunjukkan ancaman eksistensial dari perubahan iklim, emisi global terus meningkat dan saat ini berada pada tingkat yang sangat berbahaya. Hal ini menunjukkan bahwa kerangka kebijakan yang ada saat ini, paling tepatnya, adalah tidak efektif.
5. Berdasarkan pengalaman satu dekade terakhir, komitmen iklim dan target transisi energi Indonesia tampaknya tidak akan tercapai dan harus disikapi secara kritis. Namun, hal yang sama juga berlaku bagi komitmen net-zero yang dibuat oleh banyak negara lain.
6. Diperlukan pendekatan baru yang mampu menjawab dua persoalan sekaligus: meningkatnya permintaan energi berbasis fosil, serta, di luar negara-negara OECD dan Tiongkok, lambatnya pengembangan alternatif energi non-fosil.



BAGIAN 2

INDONESIA: JANGKAUAN PANJANG REFORMASI ENERGI NEOLIBERAL DAN AGENDA “PRIVATISASI UNTUK DEKARBONISASI”

Bagian Pertama dari kertas posisi ini telah menunjukkan dengan gamblang bahwa dunia saat ini sedang mengalami ekspansi energi, bukan transisi energi seperti yang dibutuhkan untuk mengatasi peningkatan emisi gas rumah kaca (GRK) dan perubahan iklim. Kenyataan ini menuntut kita untuk mempertanyakan baik efektivitas maupun legitimasi kebijakan neoliberal yang tengah diusulkan untuk Indonesia oleh kepentingan asing dan sekutu domestik mereka. Jika tidak dikembangkan alternatif yang efektif terhadap pendekatan saat ini, maka “bisnis seperti biasa” akan tetap berlangsung, dengan konsekuensi sosial dan ekologis yang berpotensi bencana bagi Indonesia dan dunia.

Bagian Kedua menjelaskan evolusi pendekatan neoliberal sebagaimana diterapkan di Indonesia, dimulai dari intervensi Bank Dunia dan IMF pada 1980-an dan, pada akhir 1990-an, dorongan untuk memberlakukan agenda privatisasi “model standar” untuk sektor kelistrikan negara sebagai bagian dari Program Penyesuaian Struktural (SAP) yang lebih luas.

Sejarah ini penting karena dua alasan:

Pertama, sejarah ini secara gamblang menunjukkan bagaimana, sepanjang periode Orde Baru (1966–1998), Bank Dunia dan IMF bertekad membuka sektor ketenagalistrikan Indonesia dan perekonomian secara lebih luas terhadap masuknya modal asing. Upaya ini semakin menguat pasca krisis keuangan Asia tahun 1997 yang melanda Indonesia, Korea Selatan, Malaysia, Filipina, dan Thailand.

Kedua, sejarah ini juga memperlihatkan bagaimana, pasca krisis keuangan global 2007 dan gelombang pemberontakan rakyat terhadap kebijakan penghematan (austerity), narasi neoliberal mampu bergeser dari yang sebelumnya dibangun atas dasar disiplin fiskal dan “fundamental pasar,” menjadi pesan yang lebih hijau dan menyelamatkan iklim. Dengan kata lain, kemasannya “hijau dan inklusif,” namun agenda penyesuaian struktural tetap menjadi inti dari serangkaian intervensi kebijakan yang dirancang untuk terus mendorong privatisasi, liberalisasi, dan pelemahan kontrol negara.

Kebijakan-kebijakan ini ditujukan untuk menciptakan apa yang sering digambarkan sebagai “lingkungan yang mendukung bagi sektor swasta,” dengan tujuan utama, dan yang terus berlangsung, yakni memperluas peran IPP (Independent Power Producers/Produsen Listrik Independen) dan investor swasta lainnya, sambil secara bertahap melemahkan peran historis PLN.

UNTUK IKLIM? ATAU UNTUK PROFIT?

Sebagaimana akan kita lihat, sejarah keterlibatan Bank Dunia dan IMF di Indonesia (lihat kotak Bank Dunia dan IMF dalam Indonesia “Orde Baru”) menunjukkan bahwa sangat layak untuk mempertanyakan motif para aktor yang mendorong kebijakan-kebijakan seperti JETP, EMT dari ADB, dan IEU CEPA. Jika, sebagaimana diklaim, tujuannya adalah membantu Indonesia mempercepat transisi energinya dan mengembangkan industri hijau untuk menghadapi krisis iklim, lalu mengapa para pembuat kebijakan menolak mengakui bahwa kebijakan mereka tidak

berhasil? Pendekatan seperti ini telah gagal di banyak tingkatan. Dari perspektif iklim, kebijakan “privatisasi untuk dekarbonisasi” yang berfokus pada kepentingan investor terbukti sama sekali tidak mampu mengatasi peningkatan penggunaan energi fosil secara global.

Dalam konteks Indonesia, fokus kebijakan saat ini yang menekankan pada pengurangan penggunaan batu bara domestik jelas tidak proporsional, jika dibandingkan dengan tren permintaan batu bara di kawasan. Faktanya, tiga negara utama penerima JETP—Afrika Selatan, Indonesia, dan Vietnam—secara kolektif hanya menyumbang 4,3% dari konsumsi batu bara global tahunan. Sebaliknya, dua negara penggerak utama JETP, yaitu Jerman dan (hingga baru-baru ini) Amerika Serikat, secara bersama-sama menyumbang 11,5%.[61] Dari sisi emisi, dari ketiga negara utama penerima JETP, hanya Afrika Selatan yang mencatat emisi tahunan per kapita sebesar 8,5 metrik ton CO₂e (karbon dioksida ekuivalen), yang melampaui rata-rata negara OECD sebesar 7,6 metrik ton CO₂e per tahun. Emisi CO₂e per kapita Vietnam sekitar 2,8 ton, dan—seperti disebutkan sebelumnya—emisi GRK per kapita Indonesia adalah sekitar 2,5 metrik ton CO₂e per tahun.[62]

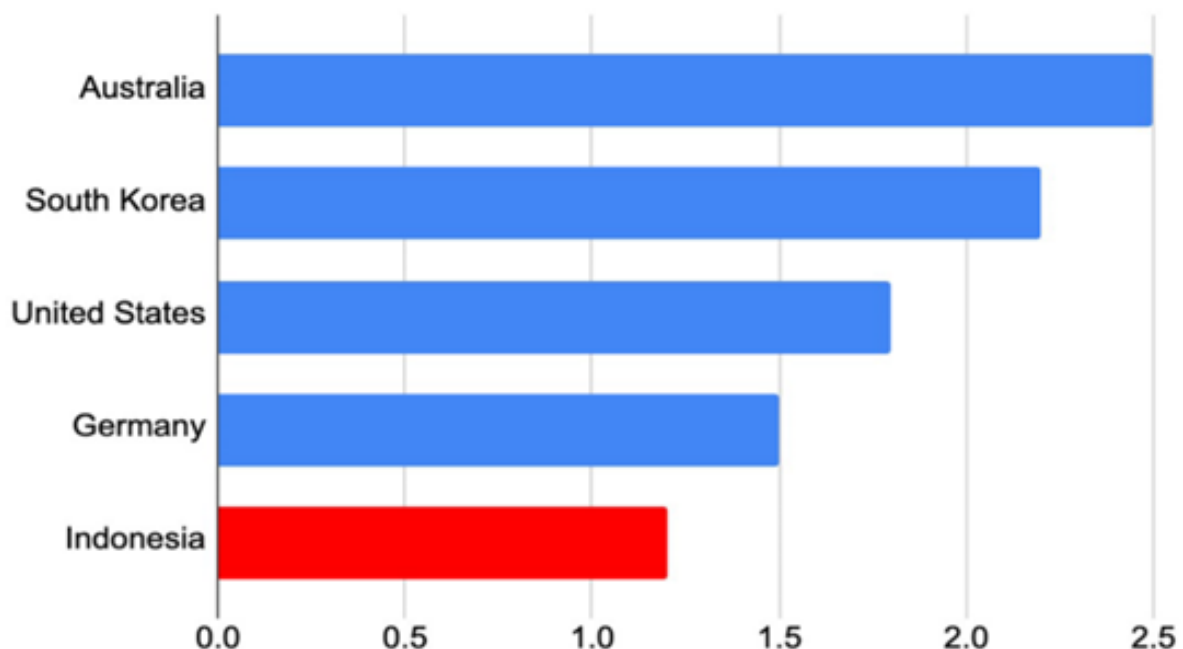


Figure 13: Konsumsi batu bara, ton per kapita: Indonesia, 1,2 ton; Australia, 2,5 ton. (Sumber: <https://www.worldometers.info/coal/coal-consumption-by-country/>)

[61] Konsumsi batubara Tiongkok naik empat kali lipat sejak 1990 dan sekarang ini Tiongkok membakar batubara lebih banyak dibandingkan seluruh dunia digabungkan. Lihat: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexeh.htm>. Sebaliknya, Senegal (negara dalam kemitraan JETP juga) tidak punya batubara dalam bauran pembangkitan listriknya dan konsumsi listrik yang sangat rendah juga emisi CO₂ yang sangat rendah. <https://www.worldometers.info/coal/coal-consumption-by-country/> Tujuan yang dinyatakan dari JETP dengan Senegal adalah bukan untuk menghindari emisi di masa depan, tetapi untuk meningkatkan pangsa energi terbarukan dalam kapasitas terpasang sampai 40% dalam bauran energi Senegal pada tahun 2030. Lihat: <https://www.rockefellerfoundation.org/grant/climate-smart-ventures-2022/>

[62] <https://data.worldbank.org/country>

Perlu juga dicatat bahwa beberapa negara kaya memiliki tingkat konsumsi batu bara per kapita yang jauh lebih tinggi dibandingkan Indonesia. Beberapa di antaranya juga merupakan eksportir batu bara dan gas yang signifikan. Australia mengekspor sekitar 80% batu baranya, sebagian besar ke India, Jepang, dan Korea. Amerika Serikat juga merupakan eksportir batu bara yang besar (terutama ke India dan Tiongkok), dan berada di peringkat keempat eksportir batu bara terbesar setelah Indonesia (yang terbesar), Australia, dan Rusia.[63] Ekspor batu bara AS mencapai 32,6 juta short ton dari Januari hingga November 2024 — angka tertinggi dalam enam tahun — dan menghasilkan sekitar 4 miliar dolar AS dalam bentuk pendapatan bagi sektor batu bara AS, menurut data harga yang diterbitkan oleh Badan Informasi Energi AS (EIA).[64] AS juga merupakan eksportir gas terbesar di dunia dengan selisih yang cukup jauh dibanding negara lain.[65] Negara-negara kaya banyak berbicara tentang dampak iklim dari produksi batu bara di Indonesia, tetapi mereka sendiri belum mengambil langkah utama dalam membatasi ekspor batu bara mereka.

Secara keseluruhan, baik dari sudut pandang iklim maupun keadilan, negara-negara kaya dan kelas investor seharusnya diminta untuk menjelaskan mengapa perhatian yang lebih besar tidak diarahkan pada upaya mengendalikan ekspansi energi, sebuah fenomena yang memiliki keterkaitan jelas dengan penekanan neoliberalisme terhadap pertumbuhan berbasis perdagangan dan liberalisasi keuangan yang dimulai sejak awal 1990-an.

Boks 4: Bank Dunia dan IMF dalam Indonesia “Orde Baru”

Bank Dunia dan IMF dalam Indonesia “Orde Baru”

Dokumen-dokumen yang dideklasifikasi pada tahun 2012 memberikan wawasan mengenai pendekatan Bank Dunia terhadap Indonesia, dan mengapa peran lembaga ini saat ini layak untuk ditelaah dengan cermat.[66]

Pada Agustus 1964, sebuah dokumen Bank mencatat bahwa “selama beberapa tahun, Bank praktis tidak memiliki kontak dengan Indonesia.” Disebutkan bahwa “gagal bayar utang terhadap Pemerintah Belanda serta penolakan untuk mempertimbangkan klaim kompensasi atas properti Belanda yang disita” membuat Bank tidak memiliki ruang untuk beroperasi di Indonesia.[67] Pemerintah Sukarno menarik diri dari keanggotaan Bank pada Agustus 1965.[68] Beberapa minggu kemudian, pada 30 September, kudeta yang dipimpin oleh Jenderal Suharto diikuti pembantaian berbulan-bulan dan represi brutal terhadap siapa pun yang diduga terlibat dengan PKI.

[63] <https://www.energybot.com/energy-faq/how-much-coal-does-the-united-states-export-and-to-where.html>

[64] Menurut Reuters (12 Desember 2024) “eksport besar-besaran telah merusak kredibilitas AS sebagai pemimpin iklim.” <https://www.reuters.com/markets/commodities/hefty-us-thermal-coal-exports-look-set-keep-climbing-2025maguire-2024-12-12/>

[65] <https://www.statista.com/statistics/217856/leading-gas-exporters-worldwide/>

[66] <https://timeline.worldbank.org/en/timeline/home#event-president-mcnamara-arrives-in-indonesia>

[67] <https://timeline.worldbank.org/content/dam/sites/timeline/docs/migrated/event06-1076800-woods-AMbriefing0001.pdf>

[68] <https://timeline.worldbank.org/content/dam/sites/timeline/docs/migrated/event06-1786878-press-release0001.pdf>

Dengan dimulainya periode Orde Baru, Indonesia kembali bergabung dengan Bank Dunia pada April 1966 dan dengan IMF pada Februari 1967. Meskipun rezim Suharto memiliki catatan kekerasan yang mengerikan, IMF segera mengumumkan moratorium atas kewajiban pembayaran utang Indonesia sebesar \$534 juta, jumlah yang mewakili 69% dari estimasi pendapatan ekspor Indonesia. Moratorium ini merupakan konsesi politik dan finansial besar-besaran kepada rezim diktator Suharto yang telah menyatakan kesediaannya untuk membuka perekonomian negara kepada modal asing.

Hubungan antara Bank dan rezim Orde Baru sangat akrab, hingga Bank Dunia tetap memberikan pinjaman kepada Indonesia meskipun sepenuhnya menyadari bahwa para pemimpin negara itu sangat korup dan telah melancarkan kampanye kekerasan yang tak terbayangkan, yang menewaskan ratusan ribu warga sipil.[69] Robert McNamara menjadi Presiden Bank Dunia pada April 1968 dan bertemu dengan Suharto di Jakarta pada Juni tahun yang sama. Ia kemudian menyatakan kekagumannya atas komitmen Suharto untuk menjadikan Indonesia menarik bagi investor asing.[70]

Sejarah ini menunjukkan sejauh mana Bank Dunia dan IMF bersedia bertindak demi melayani kepentingan politik mereka sendiri. Hampir 60 tahun telah berlalu, namun mentalitas Bank Dunia dan IMF tetap bertahan. Aturan ketat mengenai pemberian pinjaman dapat dilonggarkan bagi sebagian pihak, sementara bagi pihak lain diberlakukan secara kaku dan memaksa.

KETERLANJUTAN KEBIJAKAN: DARI PENYESUAIAN STRUKTURAL KE “PERTUMBUHAN HIJAU”

Rangkaian proposal kebijakan yang terkandung dalam JETP, ADB-EMT, dan IEU CEPA menandai keberlanjutan pendekatan neoliberal dalam reformasi sektor ketenagalistrikan yang dimulai sejak tahun 1980-an dan 1990-an. Dalam sebuah laporan Bank Dunia tahun 1993 berjudul *The World Bank's Role in the Electric Power Sector: Policies for Effective Institutional, Regulatory and Financial Reform*, ditetapkan sejumlah prinsip atau pedoman untuk pembiayaan sektor kelistrikan ke depan oleh Bank.[71] Dalam kata-kata laporan tersebut, “Bank akan secara agresif mengejar komersialisasi dan korporatisasi, serta partisipasi sektor swasta dalam sektor ketenagalistrikan negara-negara berkembang.” Lebih jauh, “Agar perusahaan listrik [publik] dapat beroperasi berdasarkan prinsip komersial, mereka harus diperlakukan seperti perusahaan komersial. Mereka harus membayar bunga dan pajak; memperoleh tingkat pengembalian atas modal ekuitas yang kompetitif secara komersial; dan memiliki otonomi untuk mengelola anggaran, pinjaman, pengadaan, gaji, dan kondisi kerja staf mereka sendiri.” Bank Dunia menyatakan bahwa, meskipun terdapat faktor-faktor

[69] The World Bank, “Summary of RSI Staff Views Regarding the Problem of ‘Leakage’ from the World Bank Project Budget”, August 1997.

[70] <https://timeline.worldbank.org/content/dam/sites/timeline/docs/migrated/event09-1771083-soeharto-mtg0001.pdf>

[71] The World Bank's role in the electric power sector: policies for effective institutional, regulatory, and financial reform (English). A World Bank policy paper Washington, DC : The World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/477961468782140142/The-World-Banks-role-in-the-electric-power-sector-policies-for-effective-institutional-regulatory-and-financial-reform>

endogen (seperti kenaikan harga minyak pada 1970-an) yang menyebabkan tekanan makroekonomi pada negara-negara berkembang, pemerintahan negara-negara tersebut dianggap bersalah karena telah menerapkan “kebijakan nasional yang tidak tepat dalam penetapan harga energi, investasi, pembangunan institusional, dan metode tata kelola.”[72]

1985	Undang-Undang Kelistrikan yang baru disahkan
1989	Undang-Undang Kelistrikan yang baru disahkan
1990	Tinjauan sektor oleh Bank Dunia merekomendasikan pengenalan kompetisi dan kemungkinan privatisasi di masa depan
1990	Presiden Soeharto menyetujui proyek Independent Power Producer (IPP) pertama
1992	Keputusan Presiden No. 37 diterbitkan sebagai peraturan pelaksana UU 1985; mendorong partisipasi swasta dan korporatisasi PLN
1994 – 1997	25 proyek IPP tambahan ditandatangani
1997	Krisis keuangan Asia melanda Indonesia, PLN bangkrut
Januari 1998	Bank Dunia mengumumkan penghentian pinjaman di sektor kelistrikan karena tidak menyetujui pengembangan IPP
Mei 1998	Kerusuhan sipil – sebagian dipicu oleh kenaikan tarif – memaksa Presiden Soeharto mundur
Agustus 1998	Pemerintahan Habibie mengumumkan kebijakan restrukturisasi sektor kelistrikan dengan menerbitkan “White Paper” setelah lokakarya dengan para donor
Agustus 1998	Pemerintahan Habibie mengumumkan kebijakan restrukturisasi sektor kelistrikan dengan menerbitkan “White Paper” setelah lokakarya dengan para donor
Maret 1999	ADB mengumumkan pinjaman sebesar \$400 juta untuk mendukung program restrukturisasi sektor kelistrikan Indonesia
Oktober 1999	Pemilu demokratis pertama Indonesia menggantikan Habibie dengan Abdurrahman Wahid
Februari 2000	Kontroversi muncul di DPR dan media mengenai usulan kenaikan tarif listrik
Agustus 2001	Abdurrahman Wahid digantikan oleh Megawati Soekarnoputri
Oktober 2001	DPR mengesahkan Undang-Undang Minyak dan Gas yang baru

Tabel 1: Kronologi Upaya Awal Restrukturisasi Sektor Kelistrikan Indonesia[73]

[72] The World Bank's role in the electric power sector: policies for effective institutional, regulatory, and financial reform (English). A World Bank policy paper Washington, DC : The World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/477961468782140142/The-World-Banks-role-in-the-electric-power-sector-policies-for-effective-institutional-regulatory-and-financial-reform>

[73] Tabel ini diambil dari World Resources Institute (tidak bertanggal)
http://pdf.wri.org/power_politics/indonesia.pdf

TIDAK ADA REFORMASI? TIDAK ADA PEMBIAYAAN. BANK DUNIA DAN “MODEL STANDAR” PRIVATISASI

Perubahan kebijakan pada tahun 1993 berarti bahwa pendanaan Bank Dunia untuk proyek-proyek energi di masa depan akan bergantung pada kesediaan pemerintah negara berkembang untuk menerapkan serangkaian reformasi besar-besaran yang mencakup pemecahan perusahaan publik menjadi entitas pembangkitan, transmisi, dan distribusi (yang disebut sebagai “unbundling”), pembentukan badan regulator independen (untuk mendorong reformasi neoliberal dan mengurangi kapasitas pengambilan keputusan BUMN), menciptakan ruang bagi produsen listrik swasta independen (IPP),^[74] serta memperkenalkan kompetisi di sektor pembangkitan dan distribusi listrik. Ini kemudian dikenal sebagai “model standar” privatisasi sektor kelistrikan.

Dokumen kebijakan Bank Dunia tahun 1993 nyaris tidak memberikan ruang untuk negosiasi: “Bank hanya akan memberikan bantuan [keuangan] jika puas dengan kebijakan reformasi kelembagaan dan struktural pemerintah untuk sektor kelistrikan... pinjaman langsung ke perusahaan energi [publik] harus dikaitkan dengan kemajuan menuju korporatisasi dan komersialisasi.”^[75] Pesan utama dari Bank Dunia sangat jelas: Tidak ada reformasi? Tidak ada pembiayaan. Bantuan pembangunan pun menjadi instrumen koersif yang digunakan untuk menghukum pemerintah yang tidak mematuhi agenda reformasi tersebut.

“PENETAPAN HARGA RENDAH”: IDEOLOGI PEMULIHAN BIAYA PENUH (FULL COST RECOVERY)

Bagi perusahaan publik, Bank Dunia menganggap Full Cost Recovery (FCR) atau pemulihan biaya penuh sebagai ukuran utama kelayakan.^[76] Bank secara konsisten menerapkan konsep ini di sektor energi, air, transportasi, dan lain-lain. Secara sederhana, FCR tercapai ketika tarif atau biaya yang dikenakan dapat menutupi semua biaya yang terkait dengan penyediaan suatu layanan. Biaya-biaya ini biasanya mencakup biaya modal, termasuk pembayaran utang dan depresiasi, serta biaya operasional dan pemeliharaan (O&M), administrasi, dan sebagainya.^[77] Yang penting, biaya-biaya ini juga mencakup apa yang disebut oleh Bank sebagai tingkat pengembalian investasi yang “memadai” atau “menarik” bagi kepentingan swasta. Selama periode 2000–2015, Bank Dunia memasukkan prasyarat pemulihan biaya ini pada setidaknya 41 pinjaman proyek di 25 negara, serta

[74] Menurut Eberhard, “IPPs didefinisikan sebagai proyek-proyek energi listrik yang, terutama, dikembangkan, dibangun, diperankan dan dimiliki oleh swasta; sebagian besar didanai oleh swasta, dan memiliki perjanjian pembelian daya listrik (PPA) dengan perusahaan utilitas atau pembeli lain.”

[75] https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5794151/mod_resource/content/1/

[76] <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/d866a5f0-ed0c-5cdf-ad57-ae2513f82c7e>

[77] Namun, sesungguhnya, Bank Dunia menganggap perusahaan utilitas layak secara finansial jika perusahaan utilitas itu bisa menanggung biaya penyediaan layanan melalui kombinasi penjualan listrik dengan sumber pendapatan lainnya. Sebuah perusahaan utilitas oleh karenanya layak secara finansial bahkan ketika cost-recovery-nya di bawah 100 persen – selama perusahaan utilitas yang sama bisa menghasilkan uang dengan cara lain untuk bisa menutupi kekurangan dari penjualan listrik.

49 pinjaman kebijakan pembangunan (development policy loans) yang mencakup 25 negara lainnya.[78] Pesan utama dari Bank sangat jelas: untuk memulihkan biaya, perusahaan utilitas dan/atau pemerintah harus menaikkan harga, dan hal ini, menurut klaim Bank, akan menarik investasi dari sektor swasta.

Bagi Bank Dunia, penghambat utama FCR adalah (dan masih dianggap sebagai) “penetapan harga rendah secara universal” atas listrik atau, dengan istilah lain, tidak adanya tarif listrik yang mencerminkan biaya sesungguhnya (cost-reflective tariffs). Konsisten dengan dogma neoliberal, subsidi kepada konsumen dipandang sebagai tanda kelemahan pemerintah dalam menghadapi tuntutan rakyat agar tarif listrik tetap rendah. Karena itu, pemerintah seharusnya berhenti mengontrol harga dan mulai menetapkan tarif listrik pada level yang dianggap dapat menjamin kelangsungan perusahaan utilitas. Penekanan Bank terhadap FCR mencerminkan asumsi bahwa perusahaan utilitas dan pemerintah hanya perlu “membereskan urusan internalnya”, yang pada gilirannya akan membuat sektor ketenagalistrikan menjadi menarik bagi investor.

Namun, sebuah studi Bank Dunia tahun 2020 menunjukkan bahwa “negara-negara yang telah mencapai tonggak penting dalam pemulihan biaya dan kelayakan keuangan akhirnya kembali bergantung pada dukungan pemerintah hanya dalam beberapa tahun.” Hal ini terjadi karena tarif listrik tidak mengikuti kondisi eksternal yang berada di luar kendali utilitas, seperti kekeringan dan kebutuhan terhadap pasokan darurat yang mahal (terutama di Afrika Sub-Sahara), inflasi (misalnya di India), depresiasi nilai tukar (seperti di Indonesia dan Argentina), atau perubahan mendadak dalam ketersediaan impor energi dari negara tetangga (seperti di Botswana, Yordania).[1] Dengan kata lain, biaya penyediaan listrik ditentukan oleh variabel-variabel yang tidak bisa dikendalikan oleh perusahaan utilitas itu sendiri.

Obsesi Bank Dunia selama 40 tahun terhadap FCR bersifat ideologis dan terbukti tidak dapat diterapkan. FCR menolak prinsip dasar bahwa penyediaan listrik adalah fondasi penting bagi pembangunan ekonomi dan manusia. Dengan memaksakan FCR, Bank seolah mengabaikan kenyataan bahwa nilai sosial dan ekonomi yang utuh dari penyediaan listrik yang memadai dan terjangkau tidak akan pernah sepenuhnya tercermin dalam hubungan antara biaya aktual dan biaya yang berhasil dipulihkan. Sebagai contoh, jika perusahaan utilitas publik hanya menyediakan listrik kepada 5% populasi terkaya di suatu negara, atau hanya melayani industri besar dan komunitas kaya, maka FCR secara prinsip bisa saja tercapai. Namun, hal ini akan mengharuskan perusahaan utilitas tersebut untuk mengabaikan kewajibannya melayani mayoritas penduduk dan pelaku usaha kecil, yang tentu saja bertentangan dengan kepentingan rakyat Indonesia dan prinsip-prinsip dalam Konstitusi Republik Indonesia.

[78] World Bank, January 2020, Cost Recovery and Financial Viability of the Power Sector in Developing Countries : Insights from 15 Case Studies (English). Policy Research working paper | no. WPS 9136 Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/970281580414567801>

[79] World Bank, January 2020, Cost Recovery and Financial Viability of the Power Sector in Developing Countries : Insights from 15 Case Studies (English). Policy Research working paper | no. WPS 9136 Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/970281580414567801>

Namun demikian, reformasi-reformasi ini, menurut keyakinan Bank Dunia, akan meningkatkan kinerja sektor ketenagalistrikan dan mendorong peningkatan investasi, termasuk investasi asing. [80] Pembiayaan pembangunan akan disediakan untuk meningkatkan kehadiran produsen listrik swasta (IPP), tetapi dukungan bagi perusahaan publik menjadi bergantung pada kesediaan mereka, atau pemerintahnya, untuk mematuhi agenda pasar dan liberalisasi.

Saat ini, tujuan-tujuan neoliberalisme dalam sektor ketenagalistrikan biasanya diungkapkan dengan bahasa yang lebih halus, lebih “hijau”, dan tidak lagi sekeras dekade 1990-an. Meskipun demikian, terdapat kesinambungan yang jelas antara kebijakan penyesuaian struktural masa lalu yang regresif dan merusak dengan kebijakan-kebijakan yang dipromosikan hari ini. Sebagaimana terjadi pada tahun 1990-an, pembiayaan JETP juga disertai dengan berbagai syarat atau conditionalities, dan syarat-syarat ini harus dipenuhi terlebih dahulu sebelum pembiayaan dapat dicairkan. Dukungan terus diberikan kepada para IPP, terlepas dari bagaimana (kelihatannya) kinerja mereka. Sementara itu, perusahaan publik seperti PLN terus ditekan untuk mencapai target FCR (Full Cost Recovery), sambil tetap harus membayar listrik yang diproduksi oleh IPP.

PRIVATISASI MODEL STANDAR DAN UNDANG-UNDANG KETENAGALISTRIKAN 2002

Krisis finansial 1997 menghidupkan kembali agenda penyesuaian struktural Bank Dunia di Indonesia (dan di tempat lain). Krisis ini mendorong lahirnya legislasi berlandaskan “model standar” melalui Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Didukung oleh Bank Dunia, undang-undang ini bertujuan membuka pintu bagi perusahaan swasta untuk masuk ke dalam bidang pembangkitan, distribusi, dan ritel listrik, serta untuk melakukan unbundling terhadap PLN. Undang-undang No. 20 tahun 2002 juga memuat ketentuan tentang Full Cost Recovery (FCR) dan menyerukan pembentukan badan regulator independen untuk mengawasi sektor ini demi memastikan adanya “kompetisi yang adil” antara PLN dan IPP. Selama periode ini, Bank Dunia menyediakan bantuan keuangan, teknis, dan hukum untuk proyek-proyek IPP dengan tujuan meningkatkan partisipasi sektor swasta — dan dengan demikian secara langsung berpihak pada IPP, sembari memperbesar ketidakpastian pendapatan bagi PLN.

Namun, ketika skandal korupsi yang melibatkan kroni-kroni dekat Suharto serta IPP berbasis di AS dan Jepang terungkap, Bank Dunia berusaha menjaga jarak dari dukungannya terhadap IPP era Suharto, meskipun Bank sendiri sepenuhnya terlibat dalam mempromosikan kontrak-kontrak IPP di masa itu. Kontrak take-or-pay tersebut terbukti merugikan PLN. Sesuai dengan namanya, setiap listrik yang dihasilkan oleh IPP harus “diambil” oleh PLN, atau, jika pada suatu waktu listrik tersebut tidak dibutuhkan (periode “tidak dibutuhkan” ini bisa berlangsung selama jam, hari, minggu, atau bahkan tahun), PLN tetap harus membayar listrik tersebut sebagaimana diatur dalam PPA (Perjanjian Jual Beli Listrik) antara PLN dan IPP.

[80] The World Bank's role in the electric power sector : policies for effective institutional, regulatory, and financial reform (English). A World Bank policy paper Washington, DC : The World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/477961468782140142/The-World-Banks-role-in-the-electric-power-sectorpolicies-for-effective-institutional-regulatory-and-financial-reform>

Sesuai dengan kebijakan neoliberal, kontrak-kontrak ini memosisikan PLN sebagai "off-taker" tunggal atau pembeli utama dari listrik yang dihasilkan IPP. Pada awalnya diasumsikan bahwa IPP akan menarik investasi asing, sehingga membebaskan Pemerintah Indonesia dari beban anggaran untuk membiayai proyek-proyek pembangkit baru, baik melalui utang pemerintah, pendapatan pajak, maupun kombinasi keduanya.

Boks 5: Perlindungan Bank Dunia terhadap IPP

Mendukung Teman: Perlindungan Bank Dunia terhadap IPP

Badan Penjamin Investasi Multilateral Bank Dunia (MIGA) memberikan perlindungan kepada IPP dari perubahan kebijakan.

Banyak IPP (Produsen Listrik Swasta) memperoleh pendanaan untuk proyek mereka melalui pinjaman atau investasi internasional yang sering kali menggunakan mata uang dolar AS. Badan Penjamin Investasi Multilateral (MIGA) milik Bank Dunia memberikan jaminan kepada IPP terhadap berbagai risiko, termasuk:

Risiko Ketidakmampuan Konversi Mata Uang dan Pembatasan Transfer: Memberikan perlindungan kepada investor terhadap risiko tidak dapat mengonversi mata uang lokal ke dalam valuta asing dan mentransfernya keluar dari negara tuan rumah.

Ekspropriasi: Memberikan perlindungan terhadap tindakan pemerintah yang dapat mengurangi atau menghilangkan kepemilikan atas suatu aset.

Pelanggaran Kontrak: Memberikan perlindungan terhadap kerugian yang timbul akibat kegagalan pemerintah dalam memenuhi kewajibannya berdasarkan kontrak, seperti Perjanjian Jual Beli Listrik (PPA).

Perang dan Kerusuhan Sipil: Memberikan perlindungan terhadap kerugian yang disebabkan oleh kekerasan politik, termasuk perang, kerusuhan sipil, dan terorisme. Di Indonesia, MIGA telah memberikan jaminan bagi berbagai proyek energi, di antaranya Proyek Pembangkit Listrik Panas Bumi Sarulla, yang dimiliki oleh konsorsium perusahaan Jepang dan Amerika Serikat, serta perusahaan swasta Indonesia, Medco Energi, yang bergerak di bidang minyak dan gas.[81]

Dalam kasus pembangkit listrik Paiton 1, perusahaan-perusahaan seperti Edison Mission Energy (AS) dan Mitsubishi (Jepang) bekerja sama dengan para kroni Suharto, dan Bank Dunia memberikan asuransi risiko politik melalui Badan Penjamin Investasi Multilateral (MIGA). MIGA, yang masih aktif hingga kini, memberikan perlindungan kepada investor asing terhadap potensi dampak ekspropriasi dan ketidakmampuan konversi mata uang. Mengingat situasi politik dan ekonomi Indonesia yang tidak stabil pada saat itu, perlindungan dari MIGA sangat krusial dalam mengamankan investasi

[81] <https://www.miga.org/>

asing untuk proyek Paiton 1. Tarif listrik yang tinggi dan indikasi kuat korupsi dari proyek tersebut diperkirakan merugikan PLN sekitar 150 juta dolar AS.[82]

Untuk mengatasi masalah korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), Bank Dunia mengusulkan sistem pengadaan kompetitif sebagai alternatif dari praktik kesepakatan tertutup dengan IPP. Bank berasumsi bahwa jika IPP diwajibkan untuk saling bersaing dalam proses lelang kontrak, hal ini akan mengatasi masalah perjanjian tidak transparan antara IPP dan PLN, serta dapat menyelaraskan risiko secara lebih adil antara PLN dan IPP.[83]

Namun, hingga kini Bank Dunia belum menjelaskan bagaimana "penyelarasan risiko" yang lebih adil tersebut akan benar-benar terjadi. Baik melalui pengadaan kompetitif maupun tidak, PPA (perjanjian jual beli listrik) yang mengikat secara hukum dalam bentuk take-or-pay tetap memberikan jaminan bahwa, jika pendapatan dari listrik menurun akibat perlambatan atau kontraksi ekonomi, IPP tetap akan dibayar, kemungkinan besar dalam mata uang dolar AS atau mata uang kuat lainnya. Di negara-negara maju, pengadaan kompetitif melalui lelang kapasitas belum mampu menciptakan kompetisi nyata di antara para IPP, dan harga listrik dari IPP, termasuk dari energi terbarukan, tetap jauh lebih tinggi dibandingkan dengan apa yang bisa dicapai melalui sistem yang sepenuhnya publik.[84]

Boks 6: Indonesia Sebagai Pasar Teknologi Hijau

Indonesia: "Pasar Menarik" bagi Teknologi Hijau yang Diproduksi di Negara Utara

Bahkan survei sekilas terhadap pemikiran neoliberal sudah cukup untuk menunjukkan bahwa pencarian pasar baru dan peluang investasi baru lebih diutamakan dibandingkan penyediaan barang publik terkait iklim dan energi secara non-komersial.

Tidak dapat disangkal bahwa Indonesia (dan negara-negara JETP lainnya) dipandang oleh pemerintah, korporasi, dan investor dari negara-negara Utara sebagai pasar potensial yang besar untuk produk-produk hijau. AS dan Uni Eropa secara terbuka menyatakan bahwa mereka ingin menjadi pemimpin pasar dalam apa yang disebut oleh Komisi Eropa sebagai "teknologi net-zero." [85] Namun, untuk menembus pasar-pasar baru, negara-negara kaya memerlukan kebijakan yang menciptakan "lingkungan yang mendukung" bagi investor swasta mereka sendiri. Dalam kasus Indonesia,

-
- [82] <https://www.hukumonline.com/berita/a/mantan-dirut-pln-diperiksa-atas-dugaan-kkn-proyek-paiton -1-hol1537?page=2>
- [83] World Bank, "Indonesia Country Assistance Strategy," 2001-2003; World Bank, Project Appraisal Document (2003) for Indonesia's Power Sector Restructuring Program.
- [84] Untuk penjelasan lebih detail tentang "subsidi untuk semua" pengurangan risiko di Eropa, lihat Sean Sweeney (TUED) Mapping a Public Pathway for Europe's Energy Transition, October 2024 <https://rosalux.eu/en/2024/mapping-a-public-pathway-for-europes-energytransition-2/>
- [85] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/av/ip_24_2309

Imenciptakan lingkungan seperti itu akan membutuhkan penggeseran bertahap posisi PLN sebagai perusahaan energi publik yang terintegrasi secara vertikal dan berada di bawah kendali negara Indonesia.[86]

Sejalan dengan itu, Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia-Uni Eropa (IEU CEPA) bertujuan untuk mempromosikan Green Deal Uni Eropa sebagai platform perdagangan hijau. Namun, Uni Eropa tidak ragu-ragu dalam menuntut bahwa, di Indonesia, “Reformasi kebijakan harus segera dilaksanakan. Reformasi ini harus mencakup peningkatan iklim usaha dan rezim perizinan investasi, menciptakan pasar tenaga kerja yang lebih fleksibel, merumuskan kebijakan ekonomi yang lebih pasti dan non-diskriminatif, serta menerapkan kebijakan perdagangan dan investasi yang lebih terbuka.”[87] Komisi Eropa telah menyatakan dengan jelas bahwa jika kebijakan pengadaan pemerintah Indonesia terus memihak pada pemasok dalam negeri, sehingga membatasi akses perusahaan-perusahaan UE ke pasar Indonesia, maka IEU CEPA tidak akan dilanjutkan.[88]

(Lihat Bagian Empat: Evaluasi Ulang, Negosiasi Ulang, dan Penentuan Ulang Posisi)

PERLAWANAN ADALAH “BUNUH DIRI”: MEMBUKA PINTU BAGI IPP

Untuk alasan yang akan dijelaskan di bawah, kepatuhan Indonesia terhadap arahan model standar dilakukan secara selektif dan hati-hati.

Pada 1970-an, pertumbuhan ekonomi Indonesia ditopang oleh ledakan ekspor minyak. Pendapatan dari tingginya harga minyak memungkinkan rezim Orde Baru untuk terus mendanai proyek infrastruktur, memberikan subsidi energi, dan secara umum menjaga pertumbuhan ekonomi yang stabil. Pada periode ini, utang pemerintah Indonesia (GOI) sempat menurun hampir 20 poin persentase dari PDB.[89]

-
- [86] Memang, Pemerintah Indonesia mengajukan kekhawatiran serupa terutama tentang JETP. Di akhir September 2023, Deputy Bidang Koordinasi Investasi dan Pertambangan, Septian Hario Seto, berbicara dengan media dan mengatakan bahwa negara-negara donor JETP tertarik untuk mendanai proyek-proyek energi terbarukan yang bersifat komersial dibandingkan mendanai penutupan PLTU. Ia juga menyebutkan bahwa ekspektasi Indonesia terhadap JETP cukup jelas: kemitraan ini seharusnya menyediakan dukungan finansial untuk pemensiunan dini PLTU dan untuk membangun jaringan listrik pintar (smart grid).
<https://dinsights.katadata.co.id/read/2023/09/26/jetp-a-roadblock-for-indonesias-coal-transition>
- [87] Centre for Strategic and International Studies (CSIS), *Seizing Gains from a Transformative Agreement: A Study on the Indonesia-EU Comprehensive Economic Partnership Agreement*, 2021
- [88] Syukri, M., and R. D. Sari. The Problem of Access to Government Procurement Markets in the Indonesia-European Union Comprehensive Economic Partnership Agreement (I-EU CEPA). *Journal of Law, Policy and Globalization* 118 (2022): 85–93. <https://doi.org/10.7176/JLPG/118-11>
- [89] Guild, J. (2019). *The state, infrastructure and economic growth in Jokowi's first term*. Doctoral thesis, Nanyang Technological University, Singapore.

Namun, situasi mulai berubah ketika Federal Reserve AS mulai mengetatkan kebijakan moneternya di akhir 1970-an. Indonesia menghadapi kenaikan suku bunga dan tekanan mata uang, dan pemerintah merespons dengan pengetatan kebijakan fiskal dan moneter, liberalisasi perdagangan, serta privatisasi. Mulai tahun 1980, utang pemerintah pusat meningkat pesat dari 14 persen terhadap PDB pada tahun 1980 menjadi 46 persen terhadap PDB pada tahun 1987. Resesi global awal 1980-an memperlebar defisit transaksi berjalan Indonesia hingga mencapai 6 persen dari PDB pada tahun 1983. Rupiah dibiarkan terdepresiasi, suku bunga kembali dinaikkan, sistem perbankan dideregulasi, dan privatisasi perusahaan publik dipercepat.[90]

Selama periode menguatnya hegemoni neoliberalisme ini, Bank Dunia menyarankan Pemerintah Indonesia (GOI) untuk melakukan korporatisasi terhadap PLN dan membuka pintu bagi Independent Power Producers (IPP), dan GOI mengambil langkah-langkah untuk mematuhi saran tersebut. Pada tahun 1992, diterbitkan Keputusan Presiden No. 37 yang dikenal sebagai Keputusan Listrik Swasta (Private Power Decree), dan pada tahun 1994, Keputusan Presiden No. 23 mengubah status PLN dari Perusahaan Listrik Negara (Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan, PKUK) menjadi Badan Usaha Milik Negara berbentuk Perseroan Terbatas dengan nama PT PLN (Persero). [91] Tujuannya adalah mengubah PLN menjadi perusahaan yang berorientasi pada keuntungan (for-profit corporation), meskipun tetap dimiliki oleh negara.[92] Bersama dengan perusahaan listrik publik lain di negara-negara Selatan Global yang telah dikorporatisasi, PLN diharapkan dapat menghimpun modalnya sendiri dan beroperasi layaknya perusahaan swasta. Secara teori, PLN akan memiliki tingkat otonomi yang lebih tinggi dalam mengelola operasional internal dan menetapkan tarif. PLN juga diharapkan untuk bergerak menuju Pemulihan Biaya Penuh (Full Cost Recovery/FCR) dan menjadi semakin tidak bergantung pada subsidi dari pemerintah. Sebelumnya, pada tahun 1985, Undang-Undang Nomor 15 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) telah menciptakan ruang bagi masuknya IPP, dan berbagai peraturan serta kebijakan pendukung IPP lainnya kemudian menyusul. Kehadiran IPP di Indonesia pada awal 1990-an menjadi ciri penting dari keterbukaan Indonesia terhadap kebijakan neoliberal.

Pengalaman awal dengan IPP di Indonesia telah banyak didokumentasikan. Sejak awal 1990-an, rezim Suharto mulai merundingkan kontrak take-or-pay dengan 27 IPP. PLN telah memperingatkan pemerintah bahwa pendekatan ini akan mengakibatkan kelebihan kapasitas (overcapacity) dan tingginya harga listrik, dua hal yang kemudian terbukti benar.

[90] Untuk penjelasan tentang periode ini, lihat: Kose, M. Ayhan, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, and Naotaka Sugawara. 2021. *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. Washington, DC: World Bank. <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt>

[91] Lihat Peraturan Pemerintah No. 169/1994. Peraturan Pemerintah No. 10 of 1989 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik Indonesia. Peraturan ini menjadi penting untuk menguraikan persyaratan penyedia tenaga listrik, seperti para produsen swasta yang diharuskan menjual listrik baik secara langsung kepada PLN (perusahaan utilitas negara) atau kepada konsumen. Lihat: <https://wipolex-resources-eu-central-1-358922420655.s3.amazonaws.com/edocs/lexdocs/laws/en/id/id020en.pdf>

[92] Norplan A/S. 1993. *Institutional Framework and Regulation of the Power Sector in Indonesia*. Washington, DC: The World Bank. Cited by World Resources Institute (undated) http://pdf.wri.org/power_politics/indonesia.pdf

Saat ini, Indonesia diperkirakan memiliki tingkat kelebihan kapasitas sekitar 25%, meskipun perkiraan ini bervariasi.[93] Penyebab utama dari kelebihan kapasitas ini adalah menjamurnya kontrak take-or-pay yang membebani PLN dengan utang besar, memaksa PLN untuk membeli listrik berlebih yang dihasilkan dari bahan bakar fosil oleh IPP. Masalah kelebihan kapasitas ini diperburuk oleh kesalahan estimasi pemerintah Indonesia terhadap laju pertumbuhan ekonomi nasional.[94] Hal ini menyebabkan Pemerintah Indonesia melebihkan proyeksi kebutuhan penambahan kapasitas pembangkit untuk memenuhi permintaan listrik di masa depan, yang pada akhirnya menghasilkan surplus listrik, yang sebagian besar dihasilkan dari bahan bakar fosil. Ketentuan take-or-pay menjamin aliran pendapatan tetap bagi produsen listrik independen (IPP), tetapi dalam kondisi kelebihan pasokan seperti saat ini, pembayaran kapasitas tetap diberikan kepada operator meskipun listrik yang dihasilkan oleh pembangkit tidak disalurkan untuk memenuhi permintaan.

PLN juga mencatat bahwa kontrak dengan IPP secara tidak proporsional menguntungkan investor asing, dan akan membuat PLN (dan pada akhirnya pemerintah Indonesia) terikat secara hukum untuk melakukan pembayaran besar kepada IPP dalam denominasi dolar AS.[1] Namun, kekhawatiran PLN tersebut diabaikan. Menurut Djiteng Marsudi, mantan direktur PLN, “Perusahaan listrik swasta [IPP] menentukan syarat kepada kami karena mereka didukung oleh keluarga inti penguasa Indonesia. Melawan mereka sama saja dengan bunuh diri.”[2]

-
- [93] Menurut laporan Maret 2023 yang dirilis oleh Centre for Research on Energy and Clean Air bersama dengan Trend Asia, “33% dari 58 GW total kapasitas terpasang pembangkit dengan bahan bakar fosil di Indonesia merupakan kelebihan dari kebutuhan untuk memenuhi permintaan puncak dan untuk mempertahankan margin cadangan sebesar 15%” *Ambiguities versus Ambition: A Review of Indonesia’s Energy Transition Policy March 2023*, https://energyandcleanair.org/wp/wp-content/uploads/2023/03/CREA_Trend-Asia_EN_Ambiguities-versusAmbition.pdf
- [94] RUPTL 2019-2028 menargetkan pertumbuhan permintaan rata-rata sebesar 6,4% per tahun, tetapi realisasinya selama 2015-2023 rata-rata hanya 4,3% per tahun. https://policy.asiapacificenergy.org/node/4172?utm_source=chatgpt.com
- [95] Lihat: Guild, J. (2019). *The state, infrastructure and economic growth in Jokowi's first term*. Doctoral thesis, Nanyang Technological University, Singapore. See also: Louis T. Wells and Rafiq Ahmed. *Making Foreign Investment Safe: Property Rights and National Sovereignty*. New York: Oxford University Press, 200, cited by Guild, op. cit. 2019
- [96] Menurut Wu dan Sulistiyanto, “PLN dipaksa untuk menandatangani kontrak dengan lebih banyak IPP dengan instruksi langsung dari Presiden Suharto bahkan setelah PLN dengan jelas memberitahu pemerintah bahwa listrik dari IPP yang diajukan itu tidak dibutuhkan. Sebagaimana dikatakan secara terang-terangan oleh Djiteng Marsudi, mantan direktur PLN, “perusahaan-perusahaan listrik mendiktekan berbagai persyaratan kepada kami karena mereka memiliki dukungan dari keluarga orang nomor satu di Indonesia. Melawan mereka sama saja dengan bunuh diri.” Lihat: Wu, X. and Sulistiyanto, P. (2013) ‘Independent Power Producer (IPP) Debacle in Indonesia and the Philippines: Path Dependence and Spillover Effects’, National University Singapore. http://lkyspp.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2013/03/IPP_debacle1.pdf

KRISIS KEUANGAN ASIA TIMUR 1997

Dengan dimulainya krisis keuangan pada tahun 1997, nilai tukar Rupiah terhadap Dolar AS dan mata uang utama lainnya mengalami depresiasi sebesar 600%. Negara-negara yang terdampak krisis telah banyak meminjam dalam mata uang asing, dan kemudian kesulitan untuk memenuhi kewajiban pembayaran utang serta menghadapi lonjakan tajam dalam rasio utang akibat depresiasi mata uang.[97] Pada tahun 2000, IMF mengakui bahwa, karena pertumbuhan ekonomi di Asia Timur saat itu, mereka “tidak memperkirakan resesi mendalam yang terjadi. Kenyataannya, PDB Korea turun sebesar 7 persen pada 1998, Thailand turun 6 persen, dan Indonesia turun 14 persen.”[98] Bahkan, pada tahun 1993, IMF justru optimistis dan menyebut fenomena tersebut sebagai “Keajaiban Asia Timur.”[99] Banyak pengamat kemudian berpendapat bahwa reformasi yang agresif dan koersif tersebut justru memperburuk krisis karena mendorong pelarian modal dan melemahkan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin.[100]

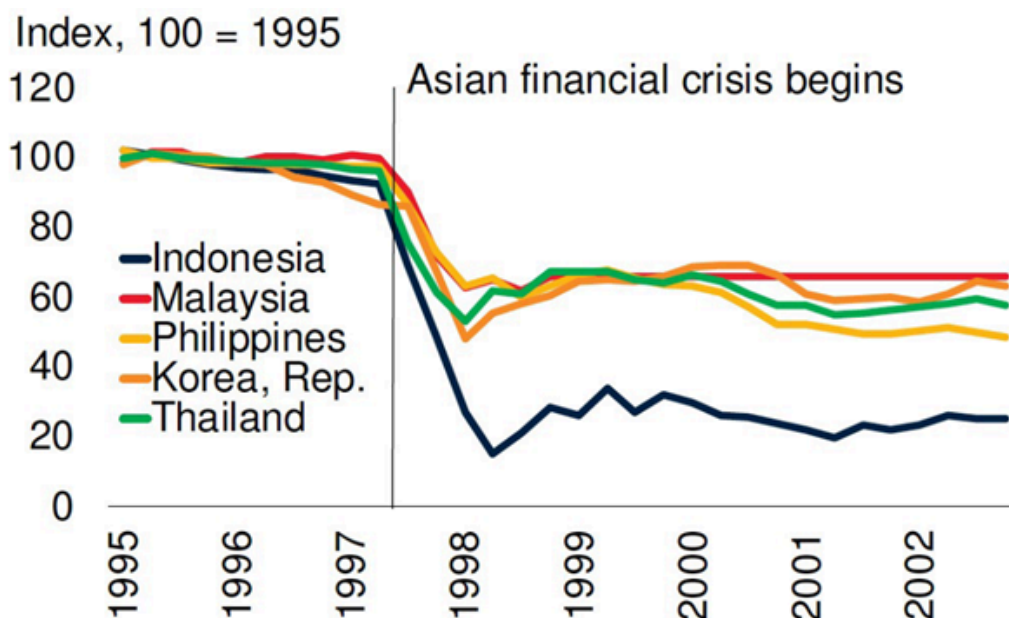


Figure 14: Perubahan Nilai Tukar – Krisis Keuangan Asia 1997

Sumber: World Bank, 2021[101]

-
- [97] Kose, M. Ayhan, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, and Naotaka Sugawara. 2021. Global Waves of Debt: Causes and Consequences. Washington, DC: World Bank. <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt>
- [98] International Monetary Fund. Recovery from the Asian Crisis and the Role of the IMF. <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/062300.htm#box3>
- [99] World Bank, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, (Washington, D.C.: World Bank, 1993).
- [100] S. Radelet and J. Sachs, 'The Onset of the East Asian Financial Crisis', Harvard Institute for International Development, (30 March 1998), 25-26.
- [101] Kose, M. Ayhan, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, and Naotaka Sugawara. 2021. Global Waves of Debt: Causes and Consequences. Washington, DC: World Bank. <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt> 105 Henning Zülch, Dominic Detzen, Martin Wünsch, Torsten Wulf & Philip Meiner. "The benefits of a pre-deal purchase price allocation for acquisition decisions: an exploratory analysis." Problems and Perspectives in Management, Vol 11(1), 2013.

Resesi ekonomi yang sangat dalam di Indonesia menyebabkan penurunan tajam pendapatan PLN dari penjualan listrik.[102] Meskipun demikian, PLN secara kontraktual tetap diwajibkan untuk memenuhi kewajiban pembayaran PPA (Perjanjian Pembelian Listrik) yang dalam dolar AS kepada para IPP.[103] Pada pertengahan tahun 1998, kerugian bersih PLN mencapai 1,4 miliar dolar AS. Untuk menutupi penurunan pendapatan dan memenuhi pembayaran kepada IPP, tarif listrik dinaikkan sebesar 30%. Kenaikan ini memicu gelombang protes di berbagai daerah. Pada Maret 2003, PLN berhasil merundingkan kembali 14 kontrak PPA, yang secara signifikan menurunkan jumlah pembayaran PLN kepada IPP.[104]

Sementara itu, krisis tahun 1997 menjadi momentum bagi Bank Dunia untuk melanjutkan tekanannya agar pemerintah Indonesia melakukan pemecahan (unbundling) terhadap PLN. Atas desakan Bank Dunia, IMF memasukkan privatisasi sektor kelistrikan sebagai salah satu dari banyak conditionalities struktural yang menjadi syarat pencairan paket dana talangan mulai tahun 1998. [105] Dalam hitungan minggu setelah pengunduran diri Soeharto pada Mei 1998, diadakan pertemuan antara pemerintahan Presiden B. J. Habibie, IMF, Bank Dunia, dan lembaga donor lainnya untuk membahas reformasi struktural.[106] Sebuah dokumen yang dikenal sebagai White Paper atau Power Sector Restructuring Policy yang dirilis pada Agustus 1998, menjadi landasan bagi restrukturisasi penuh sektor ketenagalistrikan, meski dokumen ini tidak tersedia untuk publik.[107]

[102] Henning Zülch, Dominic Detzen, Martin Wünsch, Torsten Wulf & Philip Mei ner. "The benefits of a pre-deal purchase price allocation for acquisition decisions: an exploratory analysis." *Problems and Perspectives in Management*, Vol 11(1), 2013.

[103] Wu, X. and Sulistiyanto, P. (2013) 'Independent Power Producer (IPP) Debacle in Indonesia and the Philippines: Path Dependence and Spillover Effects', National University Singapore. Available from http://lkyspp.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2013/03/IPP_debacle1.pdf

[104] Menurut Wu dan Sulistiyanto, "PLN dipaksa untuk menandatangani kontrak dengan lebih banyak IPP dengan instruksi langsung dari Presiden Suharto bahkan setelah PLN dengan jelas memberitahu pemerintah bahwa listrik dari IPP yang diajukan itu tidak dibutuhkan. Sebagaimana dikatakan secara terang-terangan oleh Djiteng Marsudi, mantan direktur PLN, "perusahaan-perusahaan listrik mendiktekan berbagai persyaratan kepada kami karena mereka memiliki dukungan dari keluarga orang nomor satu di Indonesia. Melawan mereka sama saja dengan bunuh diri." Lihat: Wu, X. and Sulistiyanto, P. (2013) 'Independent Power Producer (IPP) Debacle in Indonesia and the Philippines: Path Dependence and Spillover Effects', National University Singapore. http://lkyspp.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2013/03/IPP_debacle1.pdf

[105] [http://pdf.wri.org/indonesia_1.pdf]

[106] Pertemuan-pertemuan ini didokumentasikan di <https://www.forbes.com/sites/stevehanke/2017/07/06/20th-anniversary-asian-financial-crisis-clinton-the-imf-and-wallstreet-journal-toppled-suharto/>

[107] Dokumen ini dirujuk dalam Agus P. Sari, *Power Sector Restructuring and Public Benefits*, http://pdf.wri.org/power_politics/indonesia.pdf, but is apparently unavailable.

Penyesuaian Struktural Mengarah pada Privatisasi Batu Bara dan Peningkatan Kendali Asing

Penting untuk diingat bahwa program bailout IMF sebesar \$23 miliar untuk Indonesia (1997–1998) disertai dengan syarat liberalisasi sektor pertambangan. Apa yang dulunya merupakan industri milik negara dan sebagian besar berskala kecil di bawah pemerintahan Sukarno, serta sebagian telah diprivatisasi di bawah Suharto, diubah menjadi wilayah operasi bagi perusahaan tambang domestik dan multinasional yang ingin mengambil untung dari penjualan batubara ke Tiongkok, India, dan negara-negara lainnya. Bank Dunia mendukung skema Coal Contract of Work (CCOW) yang diperkenalkan di era Suharto, namun pada awalnya para penerima manfaat utama dari privatisasi adalah perusahaan batubara domestik. Namun, yang membuka sektor batubara bagi perusahaan multinasional adalah Undang-Undang No. 4 Tahun 2009.[108]

Domestic Market Obligation (DMO, yang dibahas di bawah) masih berlaku, tetapi kalangan neoliberal sejak lama menargetkan pelanggaran regulasi ini dengan alasan bahwa DMO merupakan bentuk subsidi batubara yang jika dikurangi atau dihapus, akan menciptakan ruang di pasar bagi sumber energi lain selain batubara. Menurut IEEFA, “Pembahasan untuk mengurangi subsidi dan kompensasi ini sedang berlangsung di Kementerian Keuangan.”[109]

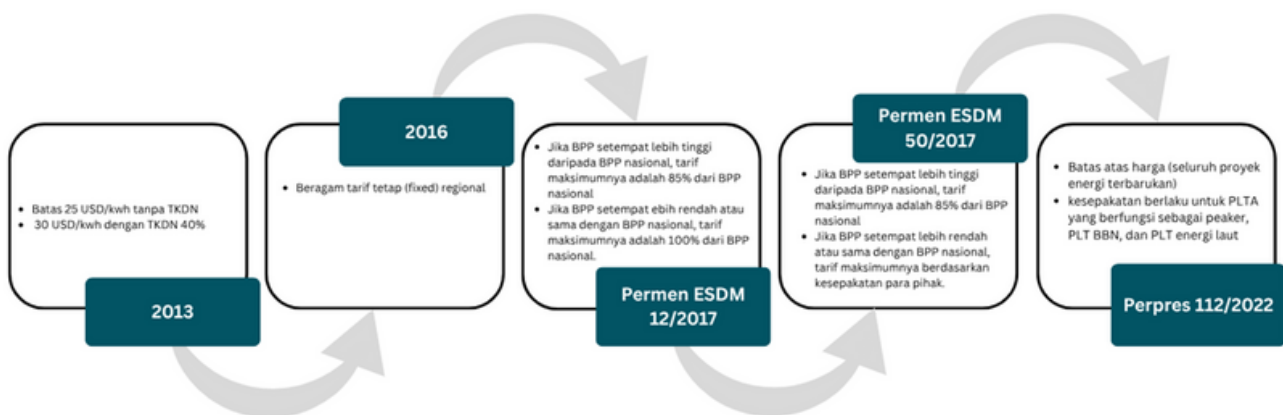


Figure 15: Indonesia telah mematuhi beberapa usulan neoliberal, namun seringkali dengan hati-hati[110]

[108] <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2023/10/sei2023-051-coal-indonesia.pdf>

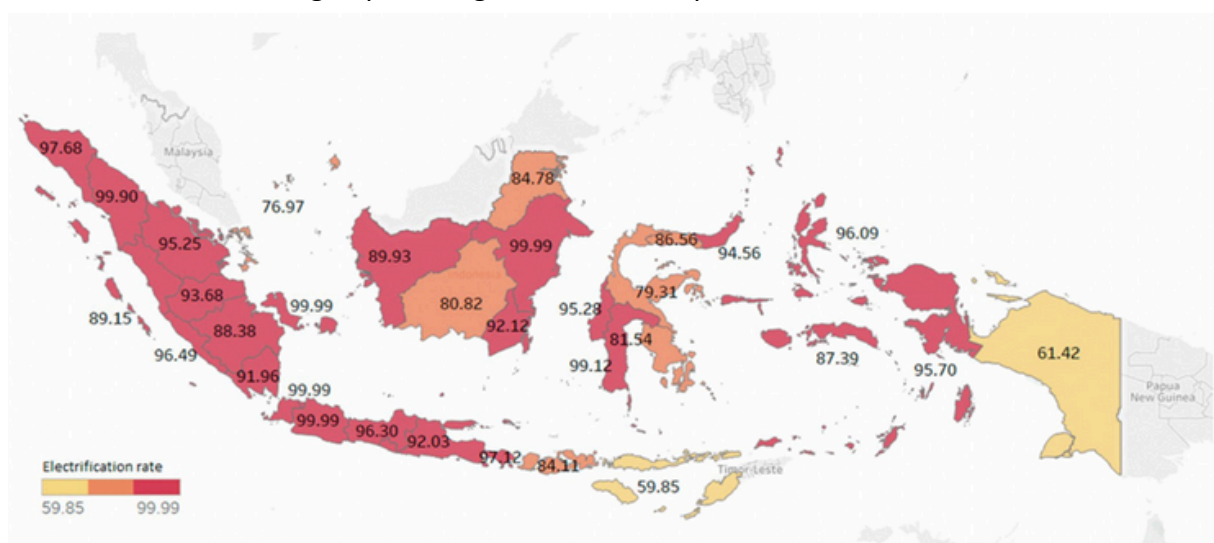
[109] <https://ieefa.org/resources/plns-financial-sustainability-rests-accelerated-coal-retirement-and-renewables-deployment>

[110] Gambar ini muncul dalam SSEK Law Firm, Renewable Energy 2023, <https://iclg.com/>

TIONGKOK, BATU BARA, DAN PROGRAM PERCEPATAN

Selama dua periode kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono (“SBY”) pada 2004–2014, Pemerintah Indonesia meluncurkan Fast Track Program 1 (FTP-I). Pemulihan ekonomi saat itu menyebabkan pasokan listrik kesulitan untuk memenuhi permintaan yang meningkat. Diumumkan pada tahun 2006, program FT-I (yang kadang disebut FTP1) bertujuan menambah kapasitas pembangkitan listrik sebesar 10 GW, terutama melalui pembangunan pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) berbasis batubara yang dimiliki dan dioperasikan oleh PLN.

PLN ditugaskan untuk melaksanakan pembangunan ini.[111] Pengalaman luas PLN memungkinkan penambahan kapasitas baru tersebut dilakukan dengan relatif cepat. Keputusan untuk menempatkan PLN sebagai aktor utama dalam ekspansi kapasitas listrik nasional didasarkan pada dua hal: pertama, keinginan untuk menghindari dampak buruk dari kontrak dengan IPP yang ditandatangani pada 1990-an; dan kedua, keraguan dari perusahaan asing untuk berinvestasi di Indonesia setelah Krisis Keuangan 1997. Seperti dicatat oleh Guild, “Dengan menunjuk PLN untuk menjalankan program ini, negara dapat mempertahankan kendali dan pengawasan yang lebih langsung serta menghilangkan kebutuhan untuk menarik modal asing pada saat peringkat kredit Indonesia masih dalam masa pemulihan.”[112] Fast Track 1 menunjukkan “kemampuan PLN untuk meluncurkan dan membangun pembangkit listrik dalam periode 5–6 tahun.”[113]



*Figure 16: Tingkat Elektrifikasi di Provinsi-Provinsi Indonesia
(Sumber: MEMR, 2017[104])*

[111] [Raras Cahyafitri. “FTP-1 growing RI’s power supply.” Jakarta Post. August 22, 2014]

[112] Sebagaimana dicatat oleh Guild, “Dengan PLN yang mengeksekusi program ini, negara bisa mempertahankan kendali dan pengawasan atasnya dan mengeliminasi kebutuhan untuk mendapatkan modal asing di waktu ketika rating kredit Indonesia masih dalam proses pemulihan,” Guild, hal. 187.

[113] Sebagaimana dicatat oleh Guild, “Dengan PLN yang mengeksekusi program ini, negara bisa mempertahankan kendali dan pengawasan atasnya dan mengeliminasi kebutuhan untuk mendapatkan modal asing di waktu ketika rating kredit Indonesia masih dalam proses pemulihan,” Guild, hal. 187.

[114] <https://www.esdm.go.id/assets/media/content/content-rasio-elektrifikasi.pdf>.

Namun, pembangkit listrik tenaga batu bara baru sebagian besar dibiayai melalui pinjaman dari Tiongkok dan dibangun oleh perusahaan rekayasa teknik asal Tiongkok. Hal ini menandai awal dari periode keterlibatan dengan perusahaan-perusahaan Tiongkok yang terus meningkat selama dekade berikutnya dan seterusnya. Pada periode 2000 hingga 2016, Tiongkok menjadi penyandang dana utama bagi pembangkit listrik tenaga batu bara di Indonesia (senilai USD 13,4 miliar), diikuti oleh Jepang.[115] Perusahaan listrik milik negara Tiongkok, China Huadian, China Energy, dan China Datang, menyumbang 82% dari total kapasitas IPP Tiongkok di Indonesia. Jika dibandingkan antar perusahaan, China Energy memiliki pembangkit listrik beroperasi terbesar, yaitu Pembangkit Listrik Jawa-7 dengan kapasitas 2 GW, sementara Huadian memiliki kapasitas terbesar yang masih dalam tahap pengembangan (termasuk 1,2 GW dalam tahap konstruksi dan 0,9 GW dengan perjanjian jual beli listrik atau PPA).[116]

Kehadiran Tiongkok semakin meningkat di bawah Program Percepatan II (Fast Track Program II/FTP-II). Diluncurkan pada tahun 2010, FTP-II bertujuan menambahkan sekitar 10.000 megawatt (MW) pasokan listrik untuk Indonesia, dengan fokus utama pada pengembangan potensi energi panas bumi dan tenaga air yang signifikan di Indonesia. FTP-II mencakup rencana pembangunan 76 pembangkit listrik dengan kapasitas gabungan sebesar 17.918 MW. Dari jumlah tersebut, IPP diharapkan membangun 59 pembangkit dengan total kapasitas 12,2 GW, sementara PLN bertanggung jawab atas 17 pembangkit dengan kapasitas gabungan sebesar 5,75 GW.[1]

PEMBANGKIT LISTRIK TENAGA UAP (PLTU) “CAPTIVE”

Dipimpin oleh PLN, rasio elektrifikasi di Indonesia mencapai 97% selama periode ini. Namun, pembangunan industri menyumbang sebagian besar dari permintaan listrik nasional. Pada tahun 2023, sektor industri menyumbang sekitar 46% dari konsumsi listrik Indonesia, melampaui konsumsi sektor rumah tangga untuk pertama kalinya.[118]

Salah satu tren mencolok yang mendukung permintaan batu bara adalah meningkatnya penggunaan PLTU captive (pembangkit listrik batu bara untuk kebutuhan sendiri) yang memasok listrik ke kawasan industri dan fasilitas industri. PLTU captive berkembang pesat di seluruh Indonesia, dengan kapasitas yang beroperasi pada tahun 2023 hampir delapan kali lipat dibandingkan tahun 2013.[119]

[115] Angela Tritto, China's Belt and Road Initiative: from perceptions to realities in Indonesia's coal power sector, *Energy Strategy Reviews* 34 (2021) 100624, <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

[116] Cui, R., M. Zhu, D. Cui, F. Tumiwa, D. Arinaldo, D. Li, S. Li (March 2023). "How an accelerated coal transition in Indonesia may affect Chinese developers." Center for Global Sustainability, University of Maryland and Institute for Essential Services Reform.

[117] https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/slow-progress-indonesias-10-gw-fast-track-program.html?utm_source=chatgpt.com

[118] <https://ember-energy.org/countries-and-regions/indonesia/>

[119] <https://energyandcleanair.org/publication/emerging-captive-coal-power-in-indonesia/>

“Sebagian besar kapasitas yang dibangun dalam dekade terakhir dimiliki oleh IPP (77%), sedangkan pembangkit tertua (berusia 30–40 tahun) seluruhnya dimiliki oleh PLN. Mayoritas proyek baru (termasuk yang sedang dibangun, telah menandatangani PPA, atau masih dalam tahap perencanaan) dikembangkan oleh IPP, yakni sebesar 10,5 GW dari total 18,7 GW.”

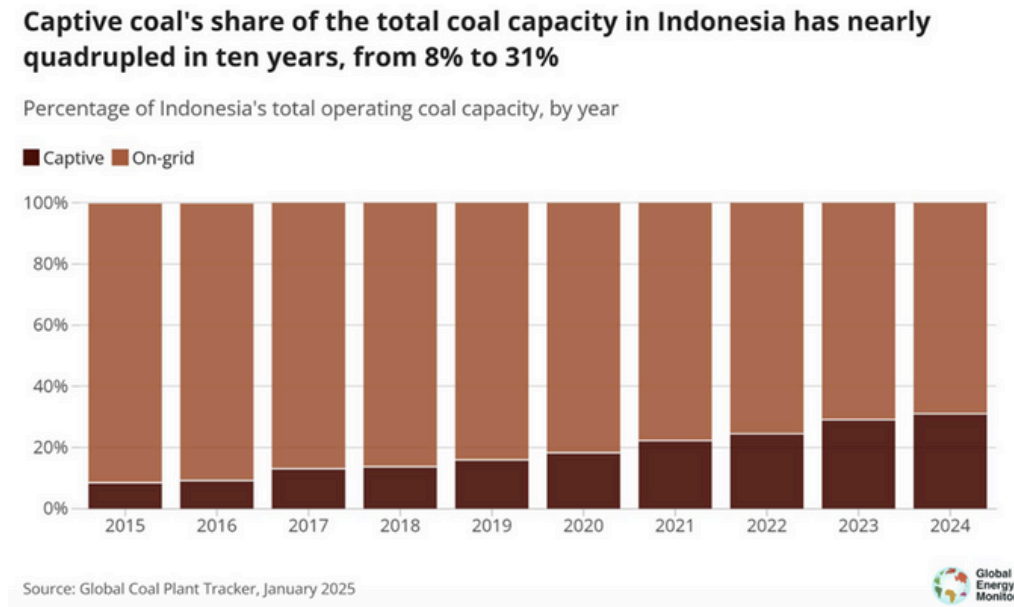


Figure 17: Persentase total kapasitas pembangkit listrik “captive” tenaga batu bara yang beroperasi di Indonesia, berdasarkan tahun.

Investasi Tiongkok meningkat pesat setelah Bank Dunia dan lembaga keuangan multilateral (MDB) lainnya mengumumkan pada tahun 2013 bahwa mereka tidak lagi akan membiayai pembangunan PLTU (Pembangkit Listrik Tenaga Uap) baru, serta setelah diluncurkannya Inisiatif Sabuk dan Jalan (Belt and Road Initiative) oleh pemerintah Tiongkok. Pasar kendaraan listrik di Tiongkok juga mendorong permintaan terhadap nikel. BUMN Tiongkok berinvestasi dalam pembangkit listrik tenaga batu bara untuk meningkatkan kapasitas ekspor nikel Indonesia, menjadikan Tiongkok sebagai importir nikel terbesar dari Indonesia.[120]

“Gelombang kedua” dari IPP (Independent Power Producers) ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Ketenagalistrikan tahun 2009, yang menunjukkan bahwa arah kebijakan kembali berbelok menuju reformasi neoliberal dengan cara-cara yang akan mengarah pada kemunculan “gelombang kedua” IPP.

[120] https://www.reuters.com/markets/commodities/chinese-firms-control-around-75-indonesian-nickel-capacity-report-finds-2025-02-05/?utm_source=chatgpt.com

Tabel 2: Jumlah proyek oleh investor Tiongkok[121]

Investing Companies	Sebelum BRI	Setelah BRI
Shanghai Electric ^a	1	1
Shenhua Group ^a	1	3
China Huadian Corporation ^a	2	3
China Electric Power Construction ^b	1	-
China Energy Engineering Corporation (CEEC, Gezouba) ^a	1	2
Power Construction Group (Sinohydro, PowerChina) ^a	-	4
China Hongqiao Group/Shandong Weiqiao ^b	-	1
Dingxin Group ^b	-	1
Huadi Steel Group ^b	-	1
China's Golden Concord Holdings (CGL-Poly) ^b	-	1
a Badan Usaha Milik Negara		
b Swasta		

PROGRAM 35.000 MEGAWATT JOKOWI DAN FAST TRACK II

Terpilih pada tahun 2014, Presiden Jokowi menjanjikan bahwa investasi infrastruktur akan menjadi prioritas utama. Dengan mengantisipasi tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan kebutuhan akan kapasitas pembangkitan listrik yang lebih besar, pemerintah Indonesia (GOI) meluncurkan Program 35.000 MW pada awal 2015.[122] Dalam program ini, IPP (Independent Power Producers) diharapkan menyediakan sebagian besar kapasitas baru, baik dari batu bara maupun energi terbarukan (terutama panas bumi dan pembangkit listrik tenaga air) yang seharusnya diprioritaskan dibandingkan kapasitas baru dari batu bara, dan ini memerlukan peniruan terhadap skema yang telah berhasil meningkatkan penggunaan energi terbarukan di negara-negara Global Utara.

Promosi terhadap IPP terus didukung oleh Bank Dunia dan lembaga keuangan multilateral (MDB) lainnya. Pada tahun 2015, IPP dipromosikan sebagai bagian dari pinjaman Bank Dunia sebesar \$500

[121] Gambar ini tampil dalam Angela Tritto, China's Belt and Road Initiative: from perceptions to realities in Indonesia's coal power sector, Energy Strategy Reviews 34 (2021) 100624, <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

[122] Jakarta Post. "Jokowi launches 35,000-MW electricity program." May 5, 2015.

juta untuk pengembangan energi. Penilaian Bank Dunia tahun 2019 terhadap efektivitas pinjaman tersebut menunjukkan bahwa Bank “menyediakan dukungan analitis dan bantuan teknis (TA) yang substantif dalam beberapa tahun terakhir untuk meningkatkan proses perencanaan RUPTL,” yang mengindikasikan bahwa Bank terus terlibat langsung dalam upaya “memperbaiki” kebijakan energi Indonesia.[123] Melalui program Indonesia Clean Energy Development (ICED) yang berlangsung dari 2011 hingga 2020, Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID) juga bekerja langsung dengan IPP untuk mempromosikan Perjanjian Jual Beli Listrik (PPA) yang “layak dibiayai” secara perbankan.[124] Lembaga-lembaga ini menyarankan bahwa meskipun PLN telah terbukti mampu menambah kapasitas dari pembangkit listrik batu bara, PLN dinilai kurang berpengalaman dalam sektor energi terbarukan, khususnya “energi terbarukan modern” seperti angin dan surya.

Dalam periode ini, PLN menandatangani PPA untuk pembangkit berkapasitas total 10,25 GW, sebagian besar dengan pengembang dari Tiongkok dan Jepang yang diwajibkan membentuk konsorsium lokal dengan melibatkan perusahaan domestik Indonesia sebagai mitra. Pangsa listrik yang dipasok oleh IPP meningkat dari 21% dari total kapasitas terpasang pada tahun 2015 menjadi 26% pada tahun 2019.[125] Beberapa perusahaan yang menandatangani PPA antara lain adalah PT Shenhua Guohua Pembangkitan Jawa Bali, PT Bhumi Jati Power, PT Indo Raya Tenaga, PT Bimasena Power Indonesia, PT Jawa Satu Power, dan PT Tanjung Jati Power Company.

Dari PPA yang berhasil mencapai financial close, 8 proyek terbesar (masing-masing berkapasitas 1.000 MW atau lebih) terdiri dari 7 pembangkit listrik tenaga batu bara dan hanya 1 yang menggunakan gas.[126] Dengan kata lain, harapan bahwa selama Fast Track II, IPP akan membantu Indonesia melakukan transisi dari batu bara ke energi terbarukan ternyata tidak tercapai; “gelombang kedua” ekspansi IPP dalam Fast Track II justru menempatkan batu bara sebagai pemenang utama, dan pertumbuhan energi terbarukan tidak berjalan sesuai rencana. Seperti yang akan kita lihat, situasi ini masih terus berlanjut hingga sekarang.

Penempatan kembali peran IPP dalam program 35.000 MW pada awalnya menyebabkan perlambatan dalam tingkat instalasi kapasitas baru. Namun, pada paruh kedua masa jabatan pertamanya, pemerintahan Jokowi berhasil mempercepat banyak proyek tersebut. Pada awal tahun 2019, sebanyak 11.000 MW telah mencapai financial close dan sedang dalam tahap konstruksi.

[123] The World Bank. International Bank for Reconstruction and Development Program Document on a Proposed Loan in the Amount of US \$ 500 Million to the Republic of Indonesia 2015 2015.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/338141566240828547/text/Indonesia-First-Sustainable-and-InclusiveEnergy-Development-Policy-Loan.txt>

[124] <https://www.usaid.gov/indonesia/environment>

[125] OECD (2021), Clean Energy Finance and Investment Policy Review of Indonesia, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0007dd9d-en>.

[126] Menurut Guild, “PLN, melalui proses internalnya, menentukan berapa dan di mana kapasitas yang harus ditambahkan dan melakukan tender proyek untuk mendapatkan penawaran dari para pengembang swasta. Para pengembang hampir selalu dari perusahaan asing, biasanya Tiongkok atau Jepang, dan mereka harus membentuk konsorsium yang memasukkan juga sebuah perusahaan dalam negeri Indonesia sebagai mitra. Tidak ada pembangkit listrik di atas 10 MW di Indonesia yang 100% dimiliki asing.”

INTERVENSI ASING: ENTITAS NEOLIBERAL MENGENDALIKAN KEBIJAKAN ENERGI INDONESIA

Tidak diragukan lagi bahwa pemerintahan Jokowi telah dipengaruhi oleh kerangka kerja “pertumbuhan hijau” yang diusung oleh lembaga keuangan multilateral (MDB) dan think tank neoliberal, yang memberikan peran utama kepada IPP dan mengurangi peran PLN, meskipun Fast Track II justru menghasilkan lebih banyak pembangkit batu bara dan sangat sedikit energi terbarukan.

Indonesia terus menjadi sasaran utama bagi para pendukung agenda neoliberal “privatisasi untuk dekarbonisasi.” Jelas bahwa ada arus laporan dan studi yang terus-menerus dirancang untuk memengaruhi kebijakan pemerintah, yang mendorong adopsi kebijakan “lingkungan yang mendukung” untuk menarik investasi swasta. Faktanya, hanya untuk melacak keluaran dari institusi-institusi yang secara aktif mempromosikan kebijakan neoliberal di Indonesia saja sudah menjadi tantangan tersendiri.

Sumber-sumber intervensi kebijakan ini mencakup lembaga-lembaga mapan yang beroperasi di tingkat global, badan-badan regional (terutama Bank Pembangunan Asia/ADB), dan beberapa think tank yang hampir secara eksklusif berfokus pada Indonesia. Entitas-entitas ini saling memperkuat pesan dan rekomendasi satu sama lain, sehingga menyisakan ruang yang sangat sempit dalam wacana publik untuk, pertama, evaluasi objektif atas dampak kebijakan neoliberal, dan kedua, pertimbangan serius terhadap pendekatan alternatif dalam transisi energi.

Boks 8: Aktor Eksternal yang Mendorong Reformasi

Asian Development Bank (ADB)

Peran Bank Dunia telah dibahas sebelumnya. Namun, Asian Development Bank (ADB) — yang secara efektif merupakan cabang regional dari Bank Dunia — juga memainkan peran penting. Mekanisme Transisi Energi (Energy Transition Mechanism/ETM) milik ADB bertujuan untuk mempercepat transisi menuju energi bersih. Fokusnya adalah membiayai upaya untuk menghentikan atau mengalihfungsikan pembangkit listrik tenaga batu bara lebih awal dari yang direncanakan, menggantikannya dengan energi terbarukan, penyimpanan energi, dan membiayai peningkatan jaringan listrik. ETM “beroperasi melalui pendekatan berbasis pasar yang memanfaatkan investasi dari sektor publik dan swasta.”[127] Melalui Clean Energy Financing Partnership Facility (CEFPF), ADB berupaya untuk “memanfaatkan” investasi swasta yang dipimpin oleh IPP dan menawarkan kepada IPP pinjaman konsesional serta dukungan teknis.[128]

[127] ETM adalah sebuah proyek regional (tidak terbatas pada Indonesia saja) yang melibatkan Filipina, dan Vietnam, Pakistan dan Kazakhstan, <https://www.adb.org/what-we-do/energy-transition-mechanism-etm>; see also: <https://seads.adb.org/news/adb-indonesia-philippines-launch-partnership-set-energy-transition-mechanism>. The ADB acknowledges the need for a just transition for workers and communities: <https://www.adb.org/news/features/why-adbsetm-prioritizing-safeguards-just-transition>

[128] <https://seads.adb.org/news/adb-indonesia-philippines-launch-partnership-set-energy-transition-mechanism>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) adalah organisasi kebijakan internasional. Didirikan pada tahun 1961, OECD saat ini memiliki 38 negara anggota, yang sebagian besar berasal dari negara-negara maju, meskipun beberapa negara berkembang juga termasuk di dalamnya. OECD mengumpulkan data dalam jumlah besar dan menghasilkan rekomendasi kebijakan yang, seperti lembaga sejenis lainnya, sejalan dengan tujuan-tujuan neoliberal.[129] Dalam studi tahun 2021 berjudul *Clean Energy Finance and Investment Policy Review of Indonesia*, OECD merujuk pada “potensi pasar besar yang belum dimanfaatkan” untuk “pengadaan energi terbarukan oleh perusahaan” di Indonesia. Laporan tersebut mengusulkan agar “peraturan dan praktik harga saat ini perlu ditinjau kembali, memastikan penerapan penyelesaian yang transparan dan adil untuk pembangkitan mandiri serta memfasilitasi perjanjian kontrak antara pelaku usaha, PLN, dan IPP.”[130]

Indonesia disebut sebagai “tujuan yang diincar” oleh investor di sektor energi bersih, namun kebijakan pemerintah justru menjadikannya “tidak layak secara ekonomi untuk berinvestasi dalam pembangkitan mandiri atau sulit untuk memperoleh pembangkitan off-site,” sehingga menghambat perkembangan pasar energi terbarukan yang dinamis.[131] PLN digambarkan sebagai entitas besar yang tidak transparan dan memiliki kekuasaan sewenang-wenang—sehingga dominasi PLN, bersama kebijakan pemerintah, menjadi penghalang bagi investor asing.[132]

New Climate Economy (NCE)

Dipimpin oleh mantan kepala ekonom Bank Dunia, Lord Nicholas Stern, organisasi New Climate Economy (NCE) yang berbasis di London berhasil meyakinkan pemerintah Indonesia untuk secara resmi mengintegrasikan Low Carbon Development Initiative (LCDI) ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024. Meskipun secara publik dipresentasikan sebagai hasil kolaborasi antara LCE dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), arah kebijakan LCDI sejalan dengan pendekatan “privatisasi untuk dekarbonisasi.” Bersama dengan World Resources Institute, LCE terus mempromosikan gagasan bahwa “aksi iklim adalah peluang pertumbuhan terbesar abad ke-21” dan bahwa LCDI “menyediakan peta jalan untuk pertumbuhan rendah karbon lintas sektor.”[1]

-
- [129] Sebuah laporan OECD tahun 2003 mencerminkan bias yang jelas terhadap privatisasi, mengklaim bahwa: “Pengalaman menunjukkan bahwa komitmen politik yang kuat terhadap privatisasi di tingkat yang paling tinggi dibutuhkan untuk bisamengatasi inersia birokratis, untuk mengatasi persaingan inter-institusional dan untuk membuat prosesnya bergerak maju ... Pelarangan kepemilikan asing harus dibatasi dan perangkat kontrol pasca-privatisasi digunakan secara bijaksana. Lihat: OECD (2003), *Privatising State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD countries*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104099-en>.
- [130] [OECD (2021), *Clean Energy Finance and Investment Policy Review of Indonesia*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0007dd9d-en>.
- [131] OECD (2021), *Clean Energy Finance and Investment Policy Review of Indonesia*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0007dd9d-en>.
- [132] OECD (2021), *Clean Energy Finance and Investment Policy Review of Indonesia*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0007dd9d-en>.
- [133] <https://newclimateeconomy.net/content/about-us>

Institute for Essential Services Reform (IESR)[134]

Didirikan pada tahun 2007, IESR didukung oleh Bloomberg Philanthropies, ClimateWorks Foundation, serta US AID dan ADB. Yang signifikan, pendahulu IESR, yaitu Working Group on Power Sector Restructuring (WGPSR), dibiayai oleh US Agency for International Development (USAID) dan secara aktif mendorong reformasi neoliberalisme di sektor ketenagalistrikan setelah krisis keuangan tahun 1998. IESR secara terbuka mengakui sejarah ini, dengan mencatat bahwa “WGPSR mendorong reformasi sektor ketenagalistrikan di Indonesia setelah krisis keuangan tahun 1998 dan selama program perubahan struktural yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia dengan dukungan IMF dan bank pembangunan multilateral. Kelompok kerja ini adalah organisasi masyarakat sipil pertama yang mendorong partisipasi publik dalam perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan di sektor ketenagalistrikan Indonesia, yang saat itu belum cukup transparan.”[135]

Dalam sebuah laporan tanpa tanggal (kemungkinan dirilis pada 2005), WGPSR mengaitkan reformasi neoliberal dengan kebutuhan untuk melibatkan organisasi masyarakat sipil (OMS) dalam pengambilan keputusan sektor ketenagalistrikan. Laporan yang berjudul *Electricity Governance in Indonesia* menyimpulkan bahwa “kebutuhan terhadap IPP jelas didasarkan pada analisis rinci tentang pasokan dan permintaan, serta analisis mendalam tentang dampak proyek IPP terhadap tarif,” tetapi prosesnya “tidak diawasi sama sekali.” Kurangnya transparansi dan konsultasi publik menghambat pengembangan apa yang disebut dalam laporan tersebut sebagai “kebijakan IPP yang rasional.”[136]

Pada tahun 2021, IESR secara menyesatkan mengklaim bahwa rencana ekspansi batu bara pemerintah sangat “berlawanan dengan tren global” dan akan “memberikan sinyal yang salah kepada pasar yang sedang bertransisi.”[137] Mengingat data ekspansi energi yang disajikan dalam Bagian Pertama, klaim ini sangat menyesatkan. Klaim tersebut gagal membedakan antara komitmen (seperti target net zero pada 2060) dan tren aktual energi serta emisi. Seperti yang telah kita lihat, tren ini jelas tidak sejalan dengan jalur menuju net zero.

IESR memberikan contoh yang baik tentang lembaga think tank yang mengadopsi narasi perlindungan iklim untuk mendorong seperangkat kebijakan neoliberal yang bertujuan pada liberalisasi lebih lanjut sektor energi Indonesia. Sejak itu, IESR menargetkan agar pemerintah mencabut kontrol harga bahan bakar dan listrik, dengan menyatakan bahwa “komitmen Indonesia terhadap reformasi subsidi energi dapat meningkatkan kredibilitas pemerintah dan membuka peluang yang lebih besar untuk mengakses pembiayaan iklim internasional.”[138] IESR juga mengkritik pemerintah karena dianggap memiliki “komitmen yang lemah” terhadap energi terbarukan.[139]

Baru-baru ini (Agustus 2024), IESR bekerja sama dengan RE100, yang menggambarkan dirinya sebagai “inisiatif energi terbarukan korporat global yang menyatukan ratusan perusahaan ambisius yang berkomitmen untuk menggunakan 100% listrik terbarukan paling lambat tahun 2050, termasuk dalam

[134] <https://iesr.or.id/en/about-us/>

[135] <https://iesr.or.id/en/about-us/>

[136] https://wri-indonesia.org/sites/default/files/electricity_governance_in_indonesia.pdf

[137] <https://iesr.or.id/pustaka/indonesia-energy-transition-outlook-2021/>

[138] <https://iesr.or.id/en/pustaka/iesr-recommendations-for-indonesias-second-ndc/>

[139] <https://iesr.or.id/en/lack-of-renewable-energy-ambition-in-the-ken-rpp/>

operasional mereka di Indonesia.”[140] Sesuai dengan agenda “privatisasi untuk dekarbonisasi,” pada September 2024 sebuah “ekspansi energi” kepada Presiden Joko Widodo menyatakan, “Bersama IESR, RE100 terdorong oleh langkah-langkah dalam Rencana Net Zero dan mendesak agar rencana-rencana utama jangka pendek seperti KEN, RPJPN, dan RPJMN mencerminkan hal tersebut. Untuk rencana-rencana ini, RE100 ingin meyakinkan pemerintah Anda bahwa perusahaan-perusahaan global sangat bersemangat untuk melihat ambisi yang lebih besar, perbaikan regulasi, dan peningkatan investasi dalam energi terbarukan. Hal ini akan memungkinkan dunia usaha untuk mendorong lebih banyak investasi dalam energi terbarukan, mendukung baik target RE100 mereka maupun target energi terbarukan Indonesia.”[141]

Climate Policy Initiative

Climate Policy Initiative (CPI) adalah sebuah lembaga think tank dengan fokus internasional. CPI telah menerbitkan sejumlah komentar dan laporan tentang Indonesia.[1] Misinya adalah untuk “membantu pemangku kepentingan pemerintah, pelaku bisnis, dan institusi keuangan di negara ini mempercepat transisi menuju ekonomi net zero dan tahan iklim.” CPI “mengembangkan instrumen pembiayaan inovatif dan kerangka kebijakan untuk mempercepat investasi swasta” serta menyediakan bantuan teknis bagi Mekanisme Transisi Energi (ETM) dari ADB.[143]

CPI didanai oleh Bloomberg Philanthropies, serta oleh pemerintah (termasuk Uni Eropa) dan badan-badan PBB. CPI juga bekerja sama secara erat dengan Bank Dunia dan United Nations Development Programme (UNDP), di mana keduanya sangat terlibat dalam kemitraan JETP bersama Indonesia.

Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA)

IEEFA telah menghasilkan aliran laporan dan tulisan yang stabil terkait kebijakan energi dan iklim Indonesia. Meskipun tidak dapat dikatakan neoliberal dalam pengertian bahwa para penulisnya menunjukkan kepercayaan penuh terhadap “mekanisme pasar,” IEEFA mendukung pencabutan proteksi harga dengan harapan bahwa hal ini akan “menciptakan lapangan yang sama/datar” dan memfasilitasi pertumbuhan energi terbarukan di Indonesia. IEEFA telah menyerukan agar para IPP dalam pembangkitan listrik berbasis batu bara ikut berkontribusi dalam menurunkan biaya transisi energi, meskipun bagaimana cara ini dilakukan tidak dijelaskan secara rinci. IEEFA mencatat, “PLN kini terekspos secara agresif terhadap kewajiban pembayaran yang tidak fleksibel karena sebagian besar PPA mencakup kewajiban pembayaran kapasitas yang kaku dan harus dipenuhi terlepas dari apakah PLN membutuhkan listrik tersebut atau tidak.” Namun, IEEFA mengusulkan agar PLN “menghubungi para IPP untuk mengeksplorasi strategi pembagian beban yang memungkinkan perusahaan mengelola pembayaran jangka pendek.”[144] Akan tetapi, seperti apa bentuk konkret dari strategi “pembagian beban” yang diusulkan tersebut, belum dijelaskan secara jelas.

[140] <https://tinyurl.com/569atz6a>

[141] <https://tinyurl.com/569atz6a>

[142] <https://www.climatepolicyinitiative.org/the-regions/indonesia/>

[143] <https://www.climatepolicyinitiative.org/press-release/cpi-announces-key-role-in-supporting-indonesias-ambitiousenergy-transition/>. See also: <https://www.climatepolicyinitiative.org/id/the-topics/just-transition/>

[144] Lihat: IEEFA, 2020 https://ieefa.org/wp-content/uploads/2020/04/PLN_Time-for-IPPs-to-Share-the-Pain_April-2020.pdf

LEBIH BANYAK HAL YANG SAMA: OMNIBUS LAW 2020 DAN UU ENERGI TERBARUKAN 2022 [PERPRES NO. 112/2022]

Contoh-contoh pengaruh (atau intervensi) neoliberalisme juga terlihat jelas dalam undang-undang dan regulasi terbaru. Undang-Undang Cipta Kerja 2020 berupaya mendiversifikasi partisipasi dalam sistem ketenagalistrikan, dengan menggunakan bahasa yang identik atau sangat mirip dengan Undang-Undang Energi tahun 2002 dan 2009. Undang-undang ini disahkan pada Maret 2023. Pada September 2022, pemerintah Indonesia menetapkan Peraturan Presiden No. 112/2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik,[145] yang menguraikan kebijakan untuk mempercepat adopsi energi terbarukan, termasuk langkah-langkah seperti pelarangan pembangunan pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) batu bara baru, penetapan struktur harga listrik baru, dan pemberian insentif pemerintah bagi proyek-proyek energi terbarukan. Perpres ini mewajibkan PLN untuk memprioritaskan pembelian listrik dari pembangkit yang menggunakan sumber energi terbarukan, serta menyederhanakan proses pengadaan listrik dari IPP di sektor energi terbarukan.

Peraturan ini juga melarang pembangunan PLTU baru di luar yang telah tercantum dalam RUPTL sebelum disahkannya Perpres No. 112/2022. Secara terpisah, Rancangan Undang-Undang Energi Baru dan Terbarukan (RUU EBET) menyediakan kerangka legislasi yang bertujuan untuk mengatur dan mendorong pengembangan sumber energi baru dan terbarukan di Indonesia. Hingga awal tahun 2025, RUU ini masih dalam pembahasan dan belum disahkan menjadi undang-undang.[146]

Undang-undang tersebut menunjukkan indikasi lebih lanjut bahwa pemerintah Indonesia ingin menjalankan kebijakan yang melayani agenda neoliberal. Masing-masing mengandung usulan yang, jika diterapkan, akan semakin melemahkan kedaulatan energi Indonesia. Bahkan, suara-suara neoliberal menginginkan reformasi yang lebih menyeluruh. Mereka menyerukan pelonggaran atau penghapusan sejumlah regulasi penting, seperti batas atas harga acuan untuk energi terbarukan, persyaratan tingkat kandungan dalam negeri (TKDN), Kewajiban Pasar Domestik (DMO) dan Harga Batubara Domestik (DPO) bagi produsen batu bara. Mereka juga mendorong agar PLN “berbagi” infrastruktur jaringannya dengan para IPP.

[145] Peraturan Menteri ESDM yang relevan sebagai berikut: Permen ESDM No. 10/2017 tentang Pokok-pokok dalam Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (diubah dengan Permen ESDM No. 49 Tahun 2017 dan Permen ESDM No. 10 Tahun 2018; Permen ESDM No. 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik; Permen ESDM No. 53 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permen ESDM No. 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik; Permen ESDM No. 4 Tahun 2020 tentang Perubahan kedua atas Permen ESDM No. 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik; dan Perpres No. 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik.

[146] https://climate-laws.org/documents/presidential-regulation-no-112-of-2022-concerning-the-acceleration-of-development-of-renewable-energy-for-electric-power-supply-f970?utm_source=chatgpt.com

Setiap usulan reformasi ini dirangkum di bawah ini.

- **Harga Batas Tertinggi yang Dikaitkan dengan Biaya Pokok Penyediaan (BPP) Menciptakan “Ketidakpastian bagi Investor.”**

Perpres No. 112, sejalan dengan peraturan Kementerian ESDM tahun 2017,[147] menerapkan harga acuan maksimum (atau Ceiling Price) untuk energi terbarukan. Kaum neoliberal tidak menyukai kenyataan bahwa PLN menilai harga energi terbarukan dengan latar belakang Biaya Pokok Penyediaan (BPP). Namun, pengenalan Ceiling Price—yang lebih tinggi dari harga BPP—dirancang untuk memberikan ruang bagi IPP untuk menegosiasikan harga PPA yang lebih tinggi. Pendapat neoliberal juga menentang kewenangan Kementerian ESDM dalam menetapkan Ceiling Price dan mengevaluasi harga setiap tahun berdasarkan rata-rata harga beli PPA PLN. Pembaruan tahunan ini, menurut mereka, menambah ketidakpastian bagi investor karena memberikan keleluasaan terlalu besar kepada PLN.[148] Mencerminkan ketidakpuasan ini, ADB mengkritik pemerintah Indonesia karena “belum secara memadai mempertimbangkan ketergantungan biaya energi terbarukan terhadap lingkungan regulasi dan komersial yang lebih luas.”[149]

Sebelum penerbitan Perpres 112, ADB mendesak pemerintah Indonesia untuk memperkenalkan “mekanisme subsidi energi terbarukan guna menutup kesenjangan antara biaya pembangkitan listrik terbarukan dan konvensional” dan “mengadopsi praktik terbaik internasional dalam perencanaan, pengadaan, kontrak, dan mitigasi risiko guna mengurangi biaya finansial pengembangan energi terbarukan.”[150] Dengan kata lain, ADB mendorong Indonesia mengikuti jejak Eropa, AS, dan negara maju lainnya dalam melakukan de-risking terhadap investasi swasta. Sifat sembrono dari rekomendasi ini akan dibahas lebih lanjut dalam Bagian Tiga kertas posisi ini.

- **Power Wheeling: PLN Harus “Berbagi” Jaringan**

Gagasan bahwa utilitas publik harus “berbagi” infrastruktur transmisi dan distribusinya dengan IPP (produsen listrik independen) memiliki sejarah panjang. Model standar Bank Dunia membayangkan bahwa jaringan listrik akan diprivatisasi. Namun, tujuan ini kemudian ditinggalkan karena banyak negara tidak siap menyerahkan kepemilikan jaringan mereka, ditambah lagi dengan rendahnya minat sektor swasta untuk mengambil alih kepemilikan jaringan tersebut—karena hal itu akan mengharuskan mereka untuk merawat dan meningkatkan jaringan, sementara tingkat pengembalian investasi sangat tergantung pada keputusan pemerintah dalam menetapkan harga listrik yang cukup tinggi agar sesuai dengan ekspektasi pendapatan dan keuntungan sektor swasta.¹⁵¹

[147] [Permen ESDM No. 50 Tahun 2017]

[148] “insentif untuk proyek-proyek energi terbarukan masih jauh tertinggal dari insentif yang disediakan bagi proyek-proyek energi konvensional.”

[149] Asia Development Bank <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/635886/renewable-energy-tariffs-incentives-indonesia.pdf>

[150] Asia Development Bank <https://www.adb.org/sites/default/files/publication//renewable-energy-tariffs-incentives-indonesia.pdf>

[151] <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/1ed3a6de-0d51-5a4f-92c3-ea3bc034947b>

Namun, fakta bahwa utilitas publik seperti PLN mengendalikan akses ke jaringan dan, bersama pemerintah, menentukan harga listrik, membuat IPP tidak dapat menjual listrik kepada sekelompok pelanggan (terutama pengguna industri) dengan ketentuan yang menguntungkan baik bagi IPP maupun pelanggan. Sebuah laporan tahun 2014 yang diterbitkan oleh U.S. Trade and Development Agency (USTDA) berjudul *Smart Grid Regulatory Framework for Mexico* bertujuan mempercepat reformasi neoliberal yang saat itu sedang dijalankan pada masa Presiden Peña Nieto Corazon. Laporan tersebut merekomendasikan bahwa untuk memperluas peran IPP diperlukan “kebijakan untuk meningkatkan perencanaan sistem dalam pengembangan infrastruktur dan menciptakan level playing field bagi semua pengembang energi terbarukan.” Kebijakan yang diusulkan USTDA termasuk “pengecualian dari persyaratan interkoneksi atau operasional...pengecualian ini membebaskan pengembang dari keharusan mengeluarkan modal besar dan waktu untuk memenuhi persyaratan tersebut. Hal ini akan menunda sebagian pengeluaran dan lebih jauh mendorong pengembang untuk terlibat dalam investasi terkait sumber daya energi terbarukan.”[152]

Pada tahun 2012, Pemerintah Indonesia mengadopsi gagasan pembagian jaringan (*power wheeling*), dan sejumlah regulasi diterapkan untuk mendorong skema ini.[153] Keputusan Menteri ESDM tahun 2021 juga menyatakan bahwa *power wheeling* adalah opsi yang dapat diterapkan di Indonesia—selama masih berada dalam koridor hukum dan regulasi yang berlaku.[154] *Power wheeling* memungkinkan produsen listrik swasta (IPP) untuk mentransmisikan listrik melalui jaringan transmisi dan distribusi milik PLN kepada “pelanggan” mereka. Secara praktis, tidak mungkin membedakan elektron yang dihasilkan IPP dari elektron produsen lain begitu listrik tersebut masuk ke jaringan; oleh karena itu, *power wheeling* adalah sebuah pengaturan akuntansi, yang menguntungkan IPP dan pembelinya—tetapi tetap membebani PLN dengan tanggung jawab penyediaan listrik untuk usaha kecil dan konsumen rumah tangga, sembari menghilangkan segmen pelanggan penting (dan biasanya lebih mampu) dari basis pelanggan PLN.

Dalam pembahasan mengenai Undang-Undang Energi Terbarukan, IEEFA, IESR, dan berbagai pihak lainnya secara agresif mendorong penerapan *power wheeling*. Bagi IEEFA, *power wheeling* “akan memungkinkan perusahaan swasta menjual listrik dari energi terbarukan secara langsung kepada pelanggan melalui sistem transmisi milik PLN.” IEEFA mengklaim bahwa penerapan skema ini dapat meningkatkan daya tarik investasi Indonesia sekaligus mempercepat pengembangan energi terbarukan.[155]

[152] *Smart Grid Regulatory Framework for Mexico* for Comisión Reguladora de Energía September 2014 Prepared by ESTA International, LLC, for USTDA

[153] Termasuk: Peraturan Pemerintah (PP) No. 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, dan Permen ESDM No. 11 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Usaha Ketenagalistrikan. Permen ESDM No. 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik.

[154] 188, K/HK/.02/MEM.L/2021, <https://jdih.esdm.go.id/index.php/web/result/2192/detail>

[155] <https://ieefa.org/resources/power-wheeling-can-drive-corporate-investments-and-advance-indonesias-renewableenergy>

Pandangan ini juga didukung oleh International Institute for Sustainable Development (IISD), yang menyatakan bahwa Peraturan Menteri ESDM No.26/2021 “belum diberlakukan untuk membuka jaringan PLN bagi power wheeling. Ini merupakan hambatan utama bagi penerapan mekanisme pengadaan korporasi, dan belum sepenuhnya jelas apakah IPP dapat memperoleh sertifikasi energi mereka. Sertifikasi ini merupakan prasyarat untuk menarik investasi dalam pengembangan energi terbarukan melalui sistem baru tersebut.”[156]

Namun, lembaga pemikir progresif seperti IRESS telah menyatakan keberatan keras terhadap skema power wheeling, dengan argumen bahwa skema ini secara efektif mengubah listrik menjadi komoditas pasar, yang berpotensi melemahkan perlindungan negara terhadap kelompok ekonomi rentan Meskipun PLN akan mengenakan biaya kepada IPP atas penggunaan infrastrukturnya, IRESS menyatakan bahwa pendapatan dari biaya tersebut mungkin tidak cukup untuk menutupi potensi kehilangan penjualan listrik, terutama jika IPP menarik pelanggan besar dari PLN. Skema ini bisa secara signifikan mengurangi pendapatan PLN, yang pada akhirnya dapat membebani anggaran negara melalui peningkatan subsidi energi. Hal ini, pada gilirannya, dapat berdampak pada naiknya tarif listrik bagi konsumen.[157] IRESS juga menyoroti bahwa power wheeling sebenarnya sudah legal, dan Pemerintah Indonesia “telah benar-benar menggelar karpet merah bagi sektor swasta dalam RUPTL 2021–2030.” Dampak dari skema power wheeling ini juga akan meningkatkan risiko kelebihan pasokan listrik akibat tergerusnya permintaan listrik terhadap PLN.[158]

- **Persyaratan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN): “Hambatan Utama bagi IPP Energi Terbarukan”**

Dalam sektor kelistrikan maupun sektor lainnya, pemerintah Indonesia telah mendukung penerapan persyaratan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN).[159] Untuk energi terbarukan, TKDN pertama kali diperkenalkan pada tahun 2012, dan para investor diwajibkan untuk memperoleh produk dan jasa dari perusahaan domestik, agar pelaku usaha dan pekerja Indonesia bisa memperoleh sebagian manfaat dari transisi energi yang didorong oleh perusahaan multinasional asing.[160] TKDN diterapkan pada berbagai jenis pembangkit listrik, termasuk proyek pembangkit panas bumi, hidro, dan tenaga surya. Persentase awal TKDN bervariasi tergantung pada jenis dan skala proyek.[161]

[156] IISD, February 2022, Using Public Funding to Attract Private Investment in Renewable Energy in Indonesia <https://www.iisd.org/publications/brief/using-public-funding-attract-private-investment-renewable-energy-indonesia>

[157] Contoh, bisa lihat Abra Talattov, Beware of Traps: Power Wheeling Scheme in Electricity Sector, Institute for Development of Economics and Finance. August 1, 2024

[158] Abra Talattov, Beware of Traps: Power Wheeling Scheme in Electricity Sector, Institute for Development of Economics and Finance. August 1, 2024

[159] Peraturan Menteri Perindustrian No. 54 Tahun 2012 tentang Pedoman Penggunaan Produk Dalam Negeri untuk Pembangunan Infrastruktur.

[160] https://cdn.odi.org/media/documents/Nexus_assessment_of_Indonesias_energy_transition.pdf

[161] Peraturan Menteri Perindustrian No. 05/M-IND/PER/2/2017, Pedoman Penggunaan Produk Dalam Negeri untuk Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan.

Dalam kasus Pembangkit Listrik Tenaga Surya (PLTS), TKDN ditetapkan sebesar 40% pada tahun 2012 dan meningkat menjadi 60% pada tahun 2019.[162]

Sebagai kebijakan, TKDN di Indonesia mendapat kritik dari kalangan neoliberal.[163] Negara-negara di Global South yang mencoba memperkenalkan atau mempertahankan kebijakan TKDN juga mendapatkan kritik serupa, sehingga Indonesia bukan satu-satunya negara yang mengalami hal ini. Institute for Essential Services Reform (IESR) berpendapat bahwa penghapusan TKDN akan memperkuat rantai pasok domestik untuk energi terbarukan dengan menurunkan biaya dan menarik investasi asing. Melepas kebijakan TKDN akan membuat listrik tenaga surya menjadi lebih murah—akses langsung terhadap harga modul di pasar internasional akan menurunkan Levelised Cost of Electricity (LCOE) hingga 50%.[164] Sebuah studi OECD menyatakan bahwa TKDN merupakan “hambatan utama bagi IPP energi terbarukan” dan seharusnya dihapuskan.[165] Alasannya adalah, “Harga yang lebih tinggi dari komponen yang diproduksi dan dirakit secara lokal berarti TKDN dapat secara signifikan menambah biaya investasi proyek. Meskipun tujuan Indonesia untuk mendorong ekspansi industri dan penciptaan lapangan kerja patut diapresiasi, bukti global menunjukkan bahwa kebijakan TKDN untuk energi angin dan surya secara keseluruhan memberikan dampak yang campuran, jika tidak negatif, terhadap pembangunan industri, penciptaan lapangan kerja, dan penciptaan nilai tambah.”[166]

Namun, apa yang diklaim sebagai “bukti global” oleh OECD ternyata tidak sekuat yang mereka nyatakan. Beberapa studi menunjukkan bahwa kebijakan TKDN justru membantu dalam alih keterampilan dan teknologi, oleh karena itu, dampak negatif jangka pendek terhadap investasi swasta mungkin dapat diimbangi oleh manfaat jangka panjang dari pengembangan kapasitas domestik.[167]

-
- [162] Peraturan Menteri Perindustrian No. 54 Tahun 2012 tentang Pedoman Penggunaan Produk Dalam Negeri untuk Pembangunan Infrastruktur. Peraturan Menteri Perindustrian No. 05/M-IND/PER/2/2017, Pedoman Penggunaan Produk Dalam Negeri untuk Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan.
- [163] OECD (2021), Clean Energy Finance and Investment Policy Review of Indonesia, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0007dd9d-en>.
- [164] IESR (2019), Levelized Cost of Electricity in Indonesia - Understanding The Levelized Cost of Electricity Generation, <http://www.iesr.or.id>
- [165] Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensi 2023 Sekretariat JETP mengkalim bahwa “Pengalaman dari negara lain menawarkan wawasan tentang cara menurunkan biaya dan energi bayu. Brasil, India, dan Uni Emirat Arab semuanya telah berhasil mengurangi risiko proyek dan biaya transaksi melalui beberapa langkah seperti pelonggaran tingkat komponen dalam negeri (TKDN), insentif fiskal, dan pemanfaatan pembiayaan. Lihat: https://jetp-id.org/storage/official-jetp-cipp-2023vshare_f_en-1700532655.pdf
- [166] OECD (2021), Clean Energy Finance and Investment Policy Review of Indonesia, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0007dd9d-en>.
- [167] [Kuntze, Jan-Christoph and Moerenhout, Tom, Local Content Requirements and the Renewable Energy Industry - A Good Match? (September 12, 2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2188607> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2188607>

Kandungan Lokal: Boleh untuk UE dan AS, Tapi Tidak Boleh untuk Indonesia

Melihat upaya negara-negara kaya untuk mendesak Pemerintah Indonesia (GOI) agar menghapus TKDN, fakta bahwa Uni Eropa (UE) dan Amerika Serikat (AS) justru baru-baru ini mengambil langkah-langkah untuk melindungi produsen “teknologi bersih” domestik mereka dari apa yang oleh Gedung Putih AS sebut sebagai “praktik perdagangan tidak adil” Tiongkok, menunjukkan adanya standar ganda. [168] Pemerintahan Biden menawarkan insentif kepada perusahaan hijau agar menggunakan pasokan dari produsen dalam negeri, yang secara teknis disebut subsidi kandungan lokal, bukan kewajiban formal, tujuan kebijakan tersebut tetap sama.

Laporan UE tentang daya saing yang diterbitkan pada Oktober 2024 merekomendasikan bahwa “UE seharusnya bertujuan untuk meningkatkan kelayakan pembiayaan jangka panjang (bankability) dari investasi [energi bersih] baru di Eropa, misalnya dengan menerapkan persyaratan kandungan lokal.”[169] Laporan tersebut menambahkan, “Peningkatan ketergantungan pada Tiongkok mungkin memang menawarkan jalur termurah dan paling efisien untuk mencapai target dekarbonisasi kita. Tetapi persaingan yang disponsori negara oleh Tiongkok juga merupakan ancaman bagi industri teknologi bersih dan otomotif kita. Dekarbonisasi harus terjadi demi menyelamatkan planet kita. Namun agar juga bisa menjadi sumber pertumbuhan bagi Eropa, kita perlu rencana bersama yang mencakup industri penghasil energi dan industri pendukung dekarbonisasi seperti teknologi bersih dan otomotif.”[170]

Dalam bentuk konsesi lainnya terhadap tekanan neoliberalisme, pada Agustus 2024, Kementerian ESDM menurunkan TKDN untuk proyek tenaga surya menjadi hanya 20%.[171] Penurunan ini dirancang untuk memberikan fleksibilitas lebih besar kepada para pengembang dalam mencari komponen dari luar negeri (terutama dari Tiongkok).[172]

Menurut salah satu sumber, pengurangan TKDN untuk tenaga surya tidak seharusnya ditafsirkan sebagai bentuk persetujuan Pemerintah Indonesia terhadap gagasan bahwa langkah ini akan menarik investasi; sebaliknya, “pengurangan TKDN ini ditujukan untuk membuka akses terhadap pembiayaan konsesional dari lembaga-lembaga pembangunan internasional, termasuk pemberi

[168] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/16/fact-sheet-biden-harris-administrationtakes-action-to-strengthen-american-solar-manufacturing-and-protect-manufacturers-and-workers-from-chinas-unfairtrade-practices/>

[169] European Commission, The Future of European Competitiveness (Part A), September 2024. <https://tinyurl.com/4t5ww2rt>

[170] Ibid.

[171] Peraturan Menteri ESDM No. 11 Tahun 2024 tentang Penggunaan Produk Dalam Negeri untuk Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan

[172] <https://www.pv-magazine.com/2024/08/16/indonesia-relaxes-local-content-requirement-for-solar-projects/>

pinjaman multilateral dan bilateral, yang selama ini terhambat oleh ketentuan TKDN yang lebih ketat.”[173] Dengan kata lain, pengurangan TKDN ini bukan dimaksudkan sebagai batu loncatan untuk mengembangkan industri surya domestik yang didorong oleh investasi asing langsung (FDI), melainkan untuk menyenangkan lembaga-lembaga seperti Sekretariat JETP.

Pernyataan bahwa kandungan lokal dalam bentuk aktivitas ekonomi domestik akan meningkat melalui penghapusan atau pelonggaran persyaratan kandungan lokal mungkin sejalan dengan pola pikir neoliberal “trickle down” yang telah mengakar di kalangan elit pembuat kebijakan selama beberapa dekade, namun pernyataan tersebut tidak didukung oleh bukti empiris.[174] Sebaliknya, dorongan untuk deregulasi dan liberalisasi justru telah mendorong terjadinya “perlombaan menuju dasar” (race to the bottom) yang merugikan dalam sektor energi terbarukan global.[175]

- **Kontrol Harga dan “Subsidi Batu Bara.”**

Salah satu sasaran utama reformasi neoliberal adalah kebijakan Domestic Market Obligation (DMO) Indonesia.

Kaum neoliberalis berpendapat bahwa DMO mensubsidi batu bara, dan akses PLN terhadap “batu bara murah” merupakan hambatan utama bagi pertumbuhan energi terbarukan di Indonesia.

Beberapa LSM lingkungan dan lembaga pemikir (think tank) juga menggemakan penilaian ini, dan mendesak Pemerintah Indonesia untuk “menghentikan subsidi batu bara” agar energi angin, surya, dan sumber energi terbarukan lainnya dapat bersaing “secara adil” di pasar listrik.[176]

[173] <https://thedi diplomat.com/2024/08/indonesia-relaxes-local-content-rules-to-spur-green-energy-investments/>

[174] <https://indonesiabusinesspost.com/insider/challenges-for-renewable-energy-projects-tkdn-regulations/>

[175] <https://newlaborforum.cuny.edu/2021/08/27/sustaining-the-unsustainable-why-renewable-energy-companies-are-notclimate-warriors/>

[176] Lihat Climate Policy Initiative (CPI), Indonesia Power Sector Finance Dashboard, Dalam sektor kelistrikan maupun sektor lainnya, pemerintah Indonesia telah mendukung penerapan persyaratan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN).[159] Untuk energi terbarukan, TKDN pertama kali diperkenalkan pada tahun 2012, dan para investor diwajibkan untuk memperoleh produk dan jasa dari perusahaan domestik, agar pelaku usaha dan pekerja Indonesia bisa memperoleh sebagian manfaat dari transisi energi yang didorong oleh perusahaan multinasional asing.[160] TKDN diterapkan pada berbagai jenis pembangkit listrik, termasuk proyek pembangkit panas bumi, hidro, dan tenaga surya. Persentase awal TKDN bervariasi tergantung pada jenis dan skala proyek.[161]. CPI menegaskan “Kurangnya jenis investasi di energi terbarukan bisa diatribusikan pada tarif yang tidak bersaing, tingginya persyaratan tingkat komponen dalam negeri, dan kebijakan yang dipilih untuk batubara.” Lihat juga Oil Change International, <https://www.oilchange.org/wpcontent/uploads/2019/06/g20-coal-subsidies-2019-indonesia.pdf>. DPO “berlaku sebagai subsidi bagi perusahaan utilitas milik negara, PLN, dengan cara mengendalikan harga pasar.” Lihat juga: <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2018/06/contemporary-coal-dynamics-in-indonesia.pdf> “Subsidi untuk konsumsi listrik untuk mengkompensasi kenaikan harga bahan bakar pembangkit listrik naik tinggi pada tahun 2019. Karena 60% pembangkit PLN menggunakan batubara, subsidi ini sebenarnya adalah untuk penggunaan batubara.

Menurut sebuah esai terbaru, “Persaingan harga tidak akan pernah adil antara energi terbarukan dan bahan bakar fosil jika subsidi bahan bakar fosil tidak dihapus, emisi karbon tidak dikenakan pajak, tarif feed-in untuk energi terbarukan baru dibatasi, dan harga energi tidak ditetapkan berdasarkan permintaan waktu nyata (real-time demand).”[177]

Perlu disorot berbagai permasalahan (baik secara empiris maupun konseptual) dari argumen bahwa “batu bara yang disubsidi merugikan energi terbarukan” ini.

Boks 10: Kewajiban Pasar Domestik dan Kewajiban Harga Domestik

Kewajiban Pasar Domestik dan Kewajiban Harga Domestik

Kewajiban Pasar Domesti (Domestic Market Obligation/DMO) diperkenalkan melalui Undang-Undang Pertambangan tahun 2009 dan diimplementasikan melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), yang mewajibkan bahwa 25% dari total produksi batu bara harus dijual ke pasar domestik, dengan PLN sebagai pembeli utama.[178]/[179]

Regulasi ini disertai dengan ketentuan Kewajiban Harga Domestik (Domestic Price Obligation (DPO)) yang mengatur harga batu bara yang dijual di bawah skema DMO kepada PLN dan pembeli domestik lainnya.[180] Seperti disebutkan sebelumnya, regulasi ini saat ini menetapkan batas atas harga batu bara untuk pembangkit listrik domestik sebesar 70 dolar AS per ton.

Baik DMO maupun DPO dirancang untuk melindungi PLN dari fluktuasi harga batu bara di pasar internasional dan untuk memastikan bahwa listrik tetap terjangkau.[181] Pemerintah Indonesia memiliki kewenangan untuk menyesuaikan DMO. Seperti dicatat dalam Bagian Satu, konsumsi batu bara Indonesia telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir, begitu pula dengan eksportnya.[182]

[177] Wong, Ryan, and Aninda Dewayanti. "Indonesia's Energy Transition: Dependency, Subsidies and Renewables." *Asia & the Pacific Policy Studies* 11, no. 2 (2024): e391. <https://doi.org/10.1002/app5.391>

[178] Peraturan Menteri ESDM No. 34 Tahun 2009. Untuk diskusi tentang DMO, lihat: <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2018/06/contemporary-coal-dynamics-in-indonesia.pdf>

[179] Ketentuan dalam Undang-undang yang diterapkan dengan mengenakan DMO melalui Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri ESDM No. 34 Tahun 2009 yang diubah dengan Peraturan Menteri ESDM No. 17 Tahun 2020. Peraturan Menteri ini mengharuskan perusahaan mineral dan batubara untuk memprioritaskan kebutuhan dalam negeri dengan memasok persentase minimum dari total produksi tahunannya ke pasar domestik berdasarkan pada Rencana Kerja dan Anggaran Biaya tahunan mereka masing-masing. Permen ini tidak menyatakan persentasenya tetapi menguraikan prosedur bagaimana Kementerian ESDM menetapkan besarnya setiap tahun, berdasarkan perkiraan yang diajukan oleh para pengguna batubara dalam negeri. Kemudian, begitu Kementerian ESDM menentukan persentase DMO, maka akan dikomunikasikan melalui Keputusan Menteri yang dikeluarkan setiap bulan Juni setiap tahunnya. DMO yang berlaku saat ini adalah 25% dari produksi total.

[180] [Keputusan Menteri ESDM No. 1410 K/30/MEM/2018]

[181] Keputusan Menteri ESDM No. 1395/K/30/MEM/2018

[182] <https://www.argusmedia.com/en/news-and-insights/latest-market-news/2525281-viewpoint-higher-dmo-to-limit-indonesian-coal-exports>

MENGAPA DEFINISI SUBSIDI VERSI IMF DAN BANK DUNIA TIDAK TEPAT DAN MENYESATKAN

Pertama-tama, penting untuk dicatat bahwa seruan untuk menghapus DMO/DPO didasarkan pada definisi subsidi dari IMF dan Bank Dunia. Definisi ini menghitung selisih antara harga domestik yang diatur dan “harga acuan internasional”, dalam hal ini, batu bara.[183] Menurut IMF, subsidi konsumen pra-pajak mengukur sejauh mana harga yang ditetapkan berada di bawah harga pasar.

Metode perhitungan subsidi ini sangat kontroversial. Negara-negara penghasil energi di Global South telah menantang definisi ini, dengan berargumen bahwa yang pantas disebut subsidi adalah harga di bawah biaya produksi yang sebenarnya. Namun IMF tetap bersikeras bahwa harga acuan internasional harus menjadi dasar dalam menghitung subsidi. Ini mungkin terdengar seperti detail kecil, tetapi sebenarnya memiliki makna politik dan ideologis yang besar. Jika energi diproduksi untuk pembangunan manusia, maka biaya aktual produksi adalah yang paling penting; namun jika energi diproduksi untuk memaksimalkan keuntungan, maka harga jual global yang menjadi acuan utama.[184]

Secara umum, biaya produksi batu bara Indonesia dilaporkan berada pada kisaran 30 hingga 40 dolar AS per ton untuk batu bara berkualitas rendah, dengan batu bara berkualitas lebih tinggi memerlukan biaya lebih besar karena adanya proses tambahan dan biaya transportasi. Dengan demikian, harga yang saat ini dibayarkan PLN untuk batu bara jauh di atas biaya produksinya. Jika biaya produksi aktual digunakan sebagai acuan, maka PLN sebenarnya tidak menikmati “batu bara murah” yang disubsidi.[185]

- **PLN TIDAK Membayar di Bawah Harga Pasar Dunia untuk Batubara**

Namun, bahkan jika menggunakan definisi subsidi versi IMF dan Bank Dunia, angka-angka yang digunakan oleh para pendukung neoliberalisme tetap dipertanyakan. Misalnya, IEEFA menyatakan, “Batubara yang dibeli oleh PLN dibatasi pada US\$70/ton, jauh di bawah harga pasar sebesar US\$110/ton per Maret 2024.”[186] Dalam dokumen CIPP-nya, Sekretariat JETP menyatakan bahwa

[183] MF Working Paper, Fiscal Affairs Department, Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on CountryLevel Estimates, May 2019 Authors: David Coady, Ian Parry, Nghia-Piotr Le, and Baoping Shang, page 20

[184] Untuk diskusi tentang fitur yang menyesatkan dari perhitungan IMF, lihat: Sean Sweeney, Weaponizing the Numbers: The Hidden Agenda Behind Fossil Fuel Subsidy Reform, New Labor Forum, Spring 2020 <https://newlaborforum.cuny.edu/2020/02/01/weaponizing-the-numbers-the-hidden-agenda-behind-the-fossil-fuel-subsidyreform/>

[185] <https://www.jwcindonesia.com/price-index>

[186] IEEFA Pathways to Financial Sustainability for PLN through Renewable Energy Development, May 2024. Author: Mutya Yustika <https://ieefa.org/resources/pathways-financial-sustainability-pln-through-renewable-energy-development>

jika harga acuan batubara dunia [Harga Batubara Acuan atau HBA] “melebihi US\$70 per ton, maka batas atas harga [DPO] diberlakukan dan harga diturunkan hingga maksimum US\$70 per ton... Sejak diberlakukan, HBA secara konsisten berada di atas US\$70 per ton. Jika HBA berada di bawah US\$70 per ton, maka harga domestik tetap didasarkan pada HBA.”[187]

Angka-angka ini menyesatkan karena dua alasan:

1. Dalam dokumen CIPP-nya, Sekretariat JETP menghitung bahwa batas atas harga DMO sebesar US\$70 per ton “sesuai dengan kandungan kalori batubara (6.322 kcal/kg, GCV) dari indeks harga batubara bulanan pemerintah, yaitu Harga Batubara Acuan (HBA), terhadap nilai kalori rata-rata batubara yang digunakan dalam model (4.550 kcal/kg, NCV)... Dengan melakukan konversi ini, terlihat bahwa batas harga DMO setara dengan tingkat harga sekitar US\$43/ton untuk batubara berkualitas rendah yang digunakan di pembangkit listrik Indonesia.”[188] Namun, harga pasar dunia (atau HBA) untuk jenis batubara yang digunakan PLN untuk menghasilkan listrik seringkali jauh di bawah batas harga US\$70 per ton. Indonesia sebagian besar membakar batubara dengan nilai kalori 4.200 hingga 5.000 kcal/kg, yang masing-masing dikategorikan sebagai Grade 3 dan 4 berdasarkan Indonesia Coal Index (ICI). Harga pasar saat ini untuk batubara Grade 3, sekitar US\$72, hampir setara dengan batas harga US\$70.[189] Namun, Grade 4 berada di kisaran US\$51 per ton (per September 2024), yang berarti jauh lebih rendah dari batas harga DMO. Bahkan PLN juga menggunakan batubara Grade 5, yang saat ini dijual sekitar US\$32 per ton, kurang dari 50% dari batas atas harga DMO sebesar US\$70.

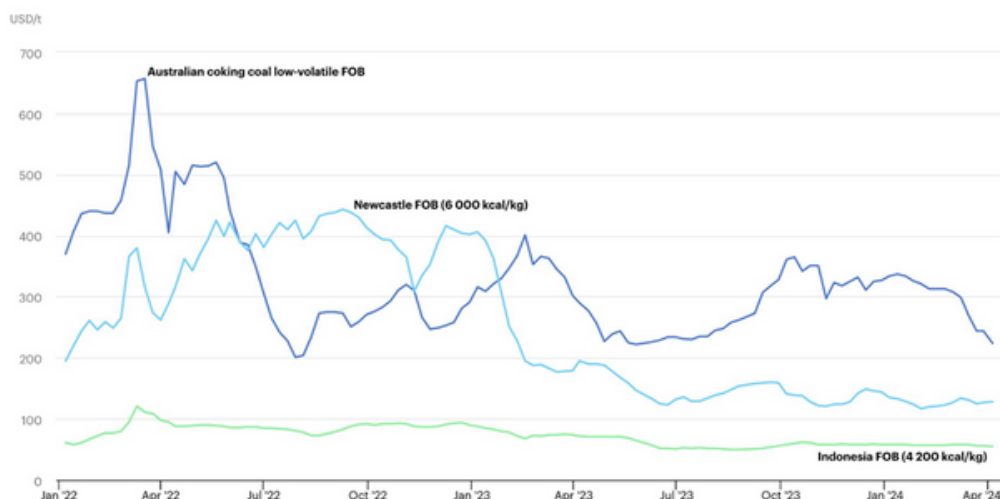


Figure 18: International Energy Agency, IEA, pembaruan tengah tahun mengenai harga batu bara, Juli 2024. (Sumber: <https://www.jwcindonesia.com/price-index> <https://voi.id/en/economy/320519>)

[187] https://jetp-id.org/storage/official-jetp-cipp-2023-vshare_f_en-1700532655.pdf

[188] Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif, hal. 45.

[189] https://www.reuters.com/markets/commodities/mutual-discontent-is-good-place-asias-coal-sector-russell-2024-09-11/?utm_source=chatgpt.com

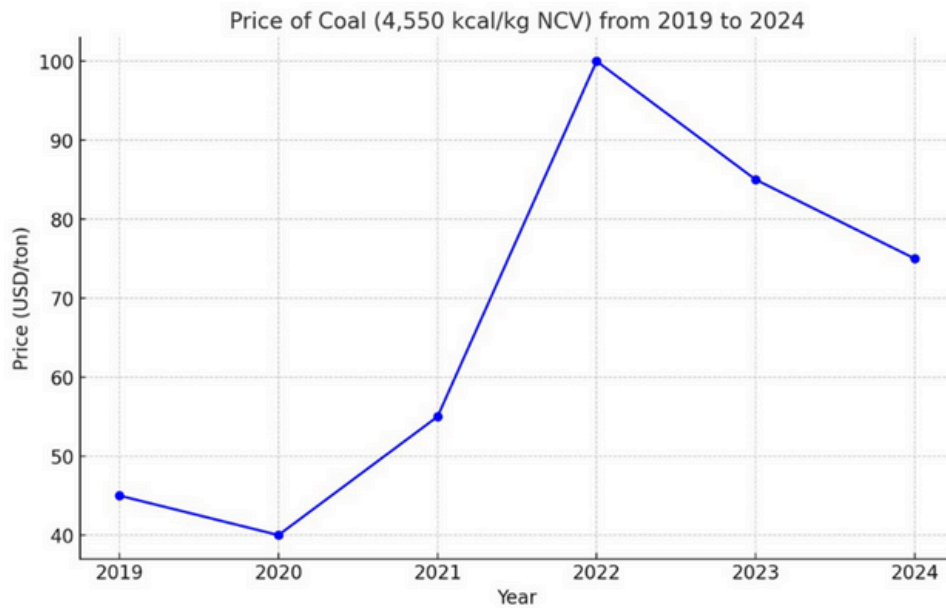


Figure 19: Harga batu bara dari 2019 – 2024.

Perkiraan perubahan harga batu bara dengan nilai kalor 4.550 kcal/kg NCV dari tahun 2019 hingga 2024. Data menunjukkan fluktuasi yang signifikan, terutama lonjakan tajam pada tahun 2022 akibat krisis energi global, yang kemudian diikuti oleh stabilisasi pada tahun 2023 dan 2024.[190]

2. Harga HBA yang digunakan sebagai acuan oleh CIPP, IEEFA, IESR, dan pihak lainnya sudah tidak relevan lagi. Kenaikan tajam harga batubara pada tahun 2021–2022 telah berlalu, dan harga HBA saat ini (Oktober 2024) jauh lebih rendah dibandingkan dengan periode tahun 2021–2022.[191]

Harga global atau harga HBA untuk jenis batubara yang digunakan PLN dalam pembangkitan listrik mungkin saja di masa mendatang akan naik melebihi batas atas harga saat ini sebesar \$70 per ton. Namun, jika biaya batubara PLN dikaitkan langsung dengan harga pasar global, yang bersifat fluktuatif dan sangat dipengaruhi oleh dinamika penawaran dan permintaan, maka harga listrik pun akan mengalami fluktuasi serupa yang bisa tercermin dalam tarif listrik bagi konsumen.

[190] Data tentang harga batubara 4.550 kcal/kg NCV dari tahun 2019 sampai 2024 didasarkan pada perkiraan yang didapat dari laporan S&P Global Commodity Insights, dan International Energy Agency (IEA). Lihat: <https://www.iea.org/reports/coal-mid-year-update-july-2024/prices>
<https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/our-methodology/price-assessments/coal/fob-newcastle-5-500-nar-coalprice-assessments>

[191] <https://www.jwcindonesia.com/price-index> <https://voi.id/en/economy/320519>

- **Harga listrik dari batubara yang lebih tinggi TIDAK akan membantu meningkatkan pangsa energi terbarukan**

Berdasarkan uraian di atas, penting untuk mempertimbangkan apa arti penghapusan batas harga batubara (DPO) bagi Indonesia. Menurut Climate Policy Initiative, kebijakan DMO “menurunkan harga bagi pembeli domestik... Jika harga batubara disesuaikan dengan harga pasar ekspor, maka biaya operasionalnya menjadi dua kali lipat (dari Rp0,5/kWh menjadi Rp1/kWh).”[192] Jika PLN diharuskan membeli batubara, misalnya, dengan harga \$100 per ton, maka biaya bahan bakar PLN akan meningkat secara signifikan.

Pada tahun 2023, PLN mengeluarkan sekitar \$4,6 miliar untuk membeli batubara. Jika kebijakan DMO dihapuskan dan PLN dikenakan harga \$100 per ton, maka pengeluaran tahunan PLN untuk batubara akan meningkat sekitar 43%, dari \$4,6 miliar (setara 69 triliun rupiah) menjadi sekitar \$6,6 miliar.[193] Kenaikan ini tentu akan meningkatkan biaya pembangkitan listrik berbasis batubara, yang bisa dibebankan kepada pengguna akhir melalui kenaikan tarif, atau membuat pemerintah Indonesia harus menambah dukungan keuangan untuk menopang keuangan PLN.

Hal ini kemudian menimbulkan tiga pertanyaan penting:

1. **Jika PLN membayar harga batubara yang lebih tinggi, bagaimana hal ini akan mendorong transisi menuju energi terbarukan?**

Jika kenaikan biaya batubara diteruskan ke tarif listrik yang lebih tinggi, tidak ada mekanisme bagi pengguna akhir untuk “beralih ke energi terbarukan.” Bukan hanya tidak ada mekanisme, tapi juga belum tersedia kapasitas energi terbarukan yang cukup untuk memenuhi permintaan listrik yang secara hipotetis meningkat, karena pengguna mencari listrik yang “lebih murah.”

2. **Mengapa mencapai harga listrik yang lebih tinggi menjadi prioritas utama?**

Kemungkinan besar satu-satunya penjelasan yang masuk akal adalah: jika biaya produksi listrik dari batubara menjadi lebih mahal dan dibebankan ke konsumen, maka IPP (Independent Power Producers) energi terbarukan dapat menegosiasikan harga jual listrik (PPA) yang lebih menguntungkan. Jika ketentuan PPA menjadi lebih menguntungkan, maka PPA mungkin akan lebih “bankable.” Ini tentu akan menguntungkan IPP, namun harga PPA yang lebih tinggi (kecuali pemerintah memberi subsidi tambahan untuk PLN) akan tercermin dalam tagihan listrik, yang berarti tarif listrik akan meningkat lebih tinggi.

[192] <https://www.climatepolicyinitiative.org/dataviz/indonesia-power-sector-finance-dashboard/>

[193] Kalkulasi: Sean Sweeney, TUED. Tetapi perhitungan ini sama dengan yang dilakukan oleh orang lain, lihat juga: Robi, Gregory P. Trencher, Achmed S. Edianto, Imam E. Setiawan, and Kazuyo Matsubae. 2020. "Understanding the Multi-Faceted Drivers of Increasing Coal Consumption in Indonesia" *Energies* 13, no. 14: 3660. <https://doi.org/10.3390/en13143660> <https://www.mdpi.com/1996-1073/13/14/3660>

3. **Pada harga berapa PPA energi terbarukan akan menjadi “bankable”?**

Jawaban atas pertanyaan ini masih belum jelas.[1] Sampai pertanyaan ini terjawab, klaim bahwa menaikkan harga listrik dari batubara akan mempercepat transisi ke energi terbarukan adalah klaim yang tidak meyakinkan dan menyesatkan.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

Data yang disajikan di atas menunjukkan hal-hal berikut:

1. Argumen neoliberal tidak koheren dan saling bertentangan. Sasaran utama mereka bukanlah batubara, melainkan PLN serta kepemilikan publik dan regulasi atas sektor 1. ketenagalistrikan. Jika benar kekhawatiran utama mereka adalah pengurangan batubara dan percepatan transisi menuju energi rendah karbon, maka pihak-pihak yang mendorong Indonesia untuk mereformasi sektor kelistrikannya melalui pendekatan green structural adjustment seharusnya menyadari bahwa kebijakan yang mereka usulkan justru menghambat transisi tersebut dan akan terus melakukannya.
2. Mereka yang menyerukan pasar listrik yang kompetitif seharusnya khawatir jika keinginan itu benar-benar terwujud. Tidak masuk akal untuk menyatakan bahwa “biaya nyata” batubara adalah harga pasar internasional. Sama halnya, tidak masuk akal pula menyatakan bahwa biaya bahan bakar nol (karena IPP tidak membayar angin, matahari, atau panas bumi yang tak terbatas) akan membuat energi terbarukan lebih kompetitif dibanding batubara, ketika kenyataannya, ekspektasi keuntungan tinggi dari IPP dan meningkatnya biaya pinjaman untuk proyek energi terbarukan justru membuat “mekanisme pasar” akan mempertahankan, bukan mengurangi, penggunaan batubara.
3. Kebijakan pemerintah mencerminkan sikap setengah hati terhadap agenda reformasi. Kebijakan Pemerintah Indonesia menunjukkan keraguan untuk sepenuhnya mengadopsi paket reformasi yang menyerahkan kendali harga kepada mekanisme pasar, menghapus target kandungan lokal, dan mereduksi peran PLN hingga hanya menjadi “pembeli elektron” dari fasilitas pembangkit listrik milik swasta (IPP).

[194] Menurut Climate Policy Initiative, PPA dalam energi terbarukan harus “didesain untuk bisa mencerminkan biaya yang teknologi, dan tidak memasukkan biaya pembangkitan setempat (lokal)... Memiliki proses tender yang kompetitif untuk bisa memilih proyek energi terbarukan dan menilai keuangan dengan ketentuan yang kompetitif dari sumber-sumber internasional merupakan kesempatan untuk menurunkan biaya dalam jangka waktu pendek sampai menengah.” Tetapi pengalaman internasional menunjukkan bahwa tender, lelang, dll., yang kompetitif bisa menurunkan biaya, tapi ongkos penurunannya bisa menghasilkan PPA yang kurang menarik bagi IPP. <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2018/11/Energizing-Renewables-in-Indonesia-OptimizingPublic-Finance-Levers.pdf>

4. Institusi neoliberal dengan sumber daya besar sedang berusaha mematahkan resistensi terhadap reformasi. Dengan menggunakan narasi iklim, kelompok pro-reformasi berusaha menciptakan peluang keuntungan baru di Indonesia. Klaim bahwa tujuan mereka adalah untuk “Menciptakan kondisi yang setara bagi semua pihak” agar energi terbarukan dapat “bersaing” dan kemudian tumbuh, adalah propaganda kosong. IPP tidak menginginkan pasar yang kompetitif—mereka menginginkan kontrak jangka panjang yang mengikat secara hukum (PPA), skema de-risking, dan berbagai bentuk perlindungan di luar mekanisme pasar.[195]
5. Proposal reformasi yang diajukan akan meningkatkan peran IPP dalam sektor ketenagalistrikan Indonesia. Hal ini akan meningkatkan pembayaran PLN kepada IPP, yang pada akhirnya akan semakin membebani kondisi keuangan PLN.[196]

[195] Lihat Sweeney, Mapping a Public Pathway for Europe’s Energy Transition (2024)
<https://rosalux.eu/en/2024/mapping-a-public-pathway-for-europes-energy-transition/>

[196] <https://odi.org/en/publications/blended-finance-in-the-poorest-countries-the-need-for-a-better-approach/>



BAGIAN 3

DI BALIK JETP: KRISIS PERTUMBUHAN HIJAU DAN KEGAGALAN “BLENDED FINANCE”

Bagian Kedua menjelaskan bagaimana usulan neoliberal untuk reformasi sektor ketenagalistrikan telah, dalam berbagai tingkat, membentuk arah kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Indonesia. Pemerintah telah memberikan beberapa konsesi terhadap tuntutan neoliberal, tetapi tetap mempertahankan kedaulatan kebijakan yang signifikan, dan sebagian besar infrastruktur sektor ketenagalistrikan masih berada di tangan publik.

Dalam Bagian Ketiga dari kertas posisi ini, kami menelaah dimensi finansial dan politik dari Just Energy Transition Partnership (JETP) dengan Indonesia. Berbagai JETP telah dikritik karena tidak transparan atau tidak melibatkan serikat pekerja dan “pemangku kepentingan” lainnya secara berarti atau kuat. Kami menggemakan kritik tersebut, tetapi bagi kami, kekurangan dalam konsultasi bukanlah masalah utama, dibandingkan dengan apa yang sebenarnya ingin dipertahankan dan diperluas oleh JETP.[197] JETP dan kebijakan serupa akan menyebabkan hilangnya kedaulatan energi dan, secara potensial, juga mengancam ketahanan energi. Kebijakan ini akan melemahkan kapasitas negara Indonesia untuk menentukan masa depan energinya sendiri, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945. Ketidakterlibatan serikat pekerja dalam pengambilan keputusan memang masalah, tetapi “duduk di meja perundingan” tanpa memiliki pengaruh terhadap kebijakan inti yang diusulkan (yaitu agenda privatisasi) adalah masalah yang jauh lebih besar, baik bagi negara maupun rakyat kelas pekerja.

Kami memulai dengan merangkum kebutuhan investasi transisi energi Indonesia (dengan mengacu pada estimasi pihak lain), lalu membandingkan kebutuhan tersebut dengan tren investasi terbaru dan di mana perhitungan JETP ditempatkan dalam gambaran yang lebih luas ini. Kami tidak hanya melihat adanya kesenjangan investasi yang sangat besar di Indonesia, tetapi juga melihat bahwa JETP, yang mencerminkan pendekatan saat ini terhadap “pembiayaan iklim” dan pembiayaan pembangunan berkelanjutan secara umum, tidak akan menghasilkan investasi yang dibutuhkan Indonesia—bahkan jauh dari cukup. Singkatnya, peluang bahwa pendanaan JETP dapat “mencetuskan” puluhan miliar dolar untuk memenuhi kebutuhan investasi jangka pendek Indonesia sangat kecil.

JETP, bagaimanapun, akan menciptakan lebih banyak utang bagi Indonesia dan negara-negara JETP lainnya. Awalnya, “pembiayaan iklim” dimaksudkan untuk membantu menyelesaikan utang ekologis negara-negara Utara kepada negara-negara Selatan, bukan menambah utang ke neraca negara-negara Selatan.[198]

[197] Untuk perhatian yang berhubungan dengan proses, lihat Yvonne Bos and Thomas Hirsch, *Just Energy Transition Partnerships and Beyond: Recommendations for Equitable, Mutually Beneficial and Inclusive Partnerships*, August 2024, <https://www.fes.de/en/shaping-a-just-world/climate-change-energy-and-environment>

[198] Menurut Oxfam, “Negara-negara dan komunitas yang paling miskin tidak boleh dipaksa untuk berutang untuk melindungi diri mereka sendiri dari emisi karbon berlebihan negara-negara kaya. Pendanaan yang seharusnya membantu negara-negara untuk bisa merespon perubahan iklim tidak boleh merugikan mereka dengan berkontribusi pada kenaikan tingkat utang – yang di banyak negara, justru tidak berkelanjutan.” Oxfam, *Climate Finance Shadow Report*, 2020, at <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621066/bp-climate-finance-shadow-report-2020201020-en.pdf?sequence=1>, p. 3.

Dalam kasus Indonesia, sekitar 70% dari pembiayaan JETP diperkirakan akan berbentuk pinjaman konsesional. Namun pinjaman konsesional ini harus disalurkan melalui bank pembangunan multilateral (MDB), dan MDB akan mensyaratkan adanya jaminan kedaulatan negara. Indonesia mungkin perlu menyediakan jaminan negara senilai sekitar USD 8,4 miliar untuk dapat mengakses pendanaan JETP.[199]

Peningkatan beban utang luar negeri Indonesia adalah prospek yang mengkhawatirkan, tetapi kekhawatiran yang jauh lebih besar adalah bagaimana JETP dirancang untuk lebih melemahkan kedaulatan energi negara melalui kepemilikan asing (perluasan peran IPP), proliferasi perjanjian jual beli listrik (PPA), penghapusan pengendalian harga, yang disebut sebagai “berbagi jaringan”, dan pelemahan PLN. Banyak negara di Selatan Global yang mengikuti arahan Bank Dunia untuk menciptakan “lingkungan yang mendukung” bagi sektor swasta, tetapi investasi yang diharapkan jarang, bahkan hampir tidak pernah, datang setelah reformasi dilakukan.

Jika dibandingkan dengan rencana transisi energi pemerintah sendiri, skenario JETP tampak “lebih ambisius” dalam hal target energi terbarukan, dan ambisi ini telah dijadikan senjata dalam arti bahwa jika pemerintah tidak menyetujui proposal transisi dalam JETP, maka negara akan dituduh lamban dalam menangani perubahan iklim. Oleh karena itu, JETP menyuguhkan skenario “banyak derita, tanpa manfaat” bagi Indonesia.

Menurut kami, pemerintah tidak seharusnya menyerahkan kedaulatan energi negara dengan janji bahwa kedaulatan dapat ditukar dengan investasi dan hal ini akan membawa manfaat bagi Indonesia. Pemerintah harus melindungi kedaulatan energi negara dan merancang transisi energi yang dapat dikendalikan dan dibiayai oleh Indonesia sendiri.

Namun, persoalan ini bukan hanya mengenai Indonesia. Dalam halaman-halaman berikut, kami memberikan penjelasan mendalam mengenai mengapa pendekatan transisi energi berbasis “pertumbuhan hijau” neoliberal sedang mengalami krisis yang dalam dan tak terselesaikan. Bahkan, beberapa suara arus utama tampaknya mulai bersedia mengakui bahwa diperlukan perubahan kebijakan yang radikal, dan mungkin sudah di ambang pintu. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia dapat memanfaatkan pengaruhnya di panggung global untuk mendorong reformasi di tingkat multilateral yang mampu memutus siklus utang dan rencana alih aset publik ke tangan swasta melalui berbagai mekanisme “pengurangan risiko”.

JETP DENGAN INDONESIA

Diumumkan pada November 2022, JETP antara Pemerintah Indonesia dan International Partners Group (IPG, sebuah badan yang mewakili kepentingan negara-negara kaya)[200] telah dipresentasikan sebagai inisiatif yang akan mengubah arah permainan untuk “memobilisasi”

[199] Lihat Climate Policy Initiative, <https://www.youtube.com/watch?v=Ctp2oJAzirA&t=355s>

[200] <https://web.pln.co.id/pln-jetp/jetp-home>. International Partner Group (IPG) “dipimpin oleh Amerika Serikat dan Jepang dan termasuk Kanada, Denmark, Uni Eropa, Perancis, Jerman, Italia, Norwegia, dan Kerajaan Inggris, mengeluarkan Pernyataan Bersama untuk memformalisasi kemitraan penting ini.

pembiayaan dalam bentuk pinjaman konsesional maupun komersial guna mempercepat transisi Indonesia dari batu bara.

JETP dengan Indonesia pada awalnya melibatkan janji pendanaan sebesar 20 miliar dolar AS, terdiri dari 10 miliar dolar pinjaman konsesional dari bank pembangunan multilateral dan IPG. Sisanya 10 miliar dolar berasal dari investasi lembaga keuangan swasta di bawah Glasgow Financial Alliance for Net Zero (GFANZ). Komitmen IPG kemudian meningkat menjadi 11,6 miliar dolar, dengan Amerika Serikat, Jepang, dan anggota Uni Eropa terlibat dalam negosiasi tersebut.

Dalam kasus Indonesia, sekitar 20% dari total pembiayaan 21,6 miliar dolar terdiri dari pinjaman komersial, dan hampir 80% sisanya adalah pinjaman konsesional. Pinjaman konsesional menawarkan suku bunga di bawah pasar dan kadang-kadang masa tenggang di mana peminjam tidak perlu melakukan pembayaran utang selama beberapa tahun—suatu bentuk “diskon JETP.” Diharapkan bahwa dengan mencampurkan dua bentuk pembiayaan ini (konsesional dan berbasis pasar) akan mampu “mengkatalisasi” atau “memobilisasi” investasi sektor swasta di Indonesia dan negara-negara lain. Sementara itu, porsi hibah dari pendanaan untuk Indonesia hanya sebesar 295 juta dolar, atau sekitar 1,37 persen dari total jumlahnya.[201]

Sementara itu, Sekretariat JETP dan para pendukung ide-ide neoliberal yang sudah mengakar terus menyalahkan lambatnya transisi energi di Indonesia bukan pada investor swasta yang enggan mengambil risiko, melainkan pada hukum dan regulasi di Indonesia serta peran sentral PLN yang masih dominan.[202] Sekretariat ini mengulang kembali dogma-dogma standar yang kini lazim: “batu bara murah” menghambat transisi ke energi terbarukan di Indonesia; kontrol harga dan kewajiban penjualan dalam negeri (DMO) sebaiknya dicabut; dan proyek-proyek IPP sebaiknya dibangun berdasarkan kontrak PPA jangka panjang yang, dengan menyediakan akses ke pinjaman konsesional, akan lebih jauh mengurangi risiko investasi swasta.[203] Selain itu, ketentuan tingkat kandungan dalam negeri (TKDN) harus dihapus, dan PLN diminta memberi hak power wheeling kepada IPP, sambil memikul tanggung jawab untuk meningkatkan infrastruktur transmisi dan distribusi nasional.

[201] <https://www.cnbcindonesia.com/news/20231017161825-4-481321/pln-gaet-perusahaan-china-garap-proyek-energibersih-rp-848-t>

[202] Menurut Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif (CIPP), aturan tentang DMO/DPO membantu membuat batubara menjadi bahan bakar yang paling murah untuk pembangkit listrik. “Pada tahun 2012, harga batubara rata-rata yang dibeli oleh perusahaan listrik negara (PLN) adalah US\$50 per ton, yang menghasilkan harga pembangkitan listrik sekitar 22-33 US\$/MWh.” Lihat: Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif (CIPP), hal. 200. Tentang power wheeling, CIPP lebih berhati-hati: “Studi power wheeling yang komprehensif akan membantu PLN menentukan biaya terkait untuk menyediakan layanan power wheeling. Studi ini sangat sesuai untuk membantu memastikan bahwa permintaan pasar akan energi terbarukan dapat dipenuhi bahkan di daerah di mana PLN tidak mampu menyediakannya.” Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif (CIPP), hal. 342.

[203] Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif, hal. 45.

Sekretariat JETP bersikeras bahwa reformasi akan menghasilkan investasi, tetapi bukti-bukti yang disampaikan di bawah menunjukkan bahwa pembiayaan model JETP justru mengharuskan negara-negara miskin untuk berutang dan akibatnya menambah beban utang luar negeri lebih besar dibandingkan jika mereka tidak melakukan apa-apa sama sekali.

MODAL MISTERIUS: COMPREHENSIVE INVESTMENT AND IMPLEMENTATION PLAN (CIPP)

Berdasarkan ketentuan JETP yang ditetapkan oleh International Partners Group (IPG), negara penerima harus terlebih dahulu menyusun rencana investasi dan implementasi sebelum pendanaan—yang bergantung pada janji donor—dapat dicairkan. Indonesia, Afrika Selatan, dan Vietnam telah mematuhi persyaratan IPG ini.[204]

Berbagai rencana investasi yang diajukan oleh negara-negara JETP kepada IPG telah memperlihatkan besarnya defisit investasi di Indonesia, Afrika Selatan, dan Vietnam. Hal ini kemungkinan menjelaskan mengapa bank-bank pembangunan multilateral (MDB) enggan mengubah komitmen JETP menjadi dana tunai.[205] Dalam kasus Indonesia, janji sebesar 10 miliar dolar dari GFANZ melibatkan penggalangan dana dari bank-bank internasional besar seperti Bank of America, Citi, Deutsche Bank, HSBC, Macquarie, MUFG, dan Standard Chartered. Dana ini tidak akan terealisasi tanpa pelaksanaan reformasi sektor ketenagalistrikan.[206]

Usulan implementasi JETP di Indonesia dituangkan dalam dokumen rinci berjudul Comprehensive Investment and Policy Plan (CIPP) yang disusun oleh sebuah badan bernama Sekretariat JETP pada akhir tahun 2023. Mencerminkan pengaruh berkelanjutan dari ide dan lembaga neoliberalisme yang telah dibahas dalam Bagian Dua, skenario JETP ini melibatkan masukan dari “mitra pengetahuan” seperti Boston Consulting Group, Climate Policy Initiative (CPI), Global Green Growth Institute (GGGI), dan Tony Blair Institute for Global Change.[207]

Sekretariat mencatat bahwa paket pembiayaan JETP sebesar 21,6 miliar dolar “memberikan katalis penting,” namun memperkirakan bahwa sekitar 97,1 miliar dolar investasi kumulatif sektor ketenagalistrikan dibutuhkan hingga tahun 2030 untuk merealisasikan apa yang mereka sebut

[204] [1] Untuk Afrika Selatan, lihat: <https://www.climatecommission.org.za/south-africas-jet-ip>. Untuk Vietnam, lihat: https://climate.ec.europa.eu/system/files/2023-12/RMP_Viet%20Nam_Eng_%28Final%20to%20publication%29.pdf

[205] <https://thedi diplomat.com/2023/12/breaking-down-the-20-billion-in-indonesias-just-energy-transition-partnership/>

[206] <https://thedi diplomat.com/2023/12/breaking-down-the-20-billion-in-indonesias-just-energy-transition-partnership/>

[207] <https://www.bcg.com/industries/energy/overview> <https://www.climatepolicyinitiative.org/empowering-indonesias-path-to-net-zero-highlights-from-2023/> <https://institute.global/insights/climate-and-energy/closing-climate-divide-how-energy-transition-plans-can-turn-pledges-into-reality>

sebagai “skenario JETP.” Untuk mencapai target transisi sektor ketenagalistrikan, Indonesia diperkirakan membutuhkan dana sebesar 66,9 miliar dolar guna membiayai lebih dari 400 proyek prioritas hingga 2030.[208] Dengan kata lain, dana JETP “hanya mewakili sebagian kecil dari total kebutuhan investasi, dan pencapaian visi JETP bergantung pada kemampuan memobilisasi pendanaan yang jauh lebih besar dari berbagai sumber modal.”[209]

Pernyataan Sekretariat JETP tentang “berbagai sumber modal” menyiratkan bahwa mereka sebenarnya tidak tahu dari mana investasi tersebut akan datang, kecuali menyebut bahwa investasi swasta akan sangat krusial dan bergantung pada “reformasi kebijakan yang diperlukan untuk mengatasi hambatan regulasi di sektor energi dan pasar keuangan yang menghalangi investasi swasta dalam transisi energi berkeadilan.”[210] Dengan kata lain, semuanya akan menjadi jelas begitu “lingkungan yang mendukung” terbentuk, dan saat itulah para investor akan mulai melihat peluang jelas untuk memperoleh arus pendapatan dan keuntungan.

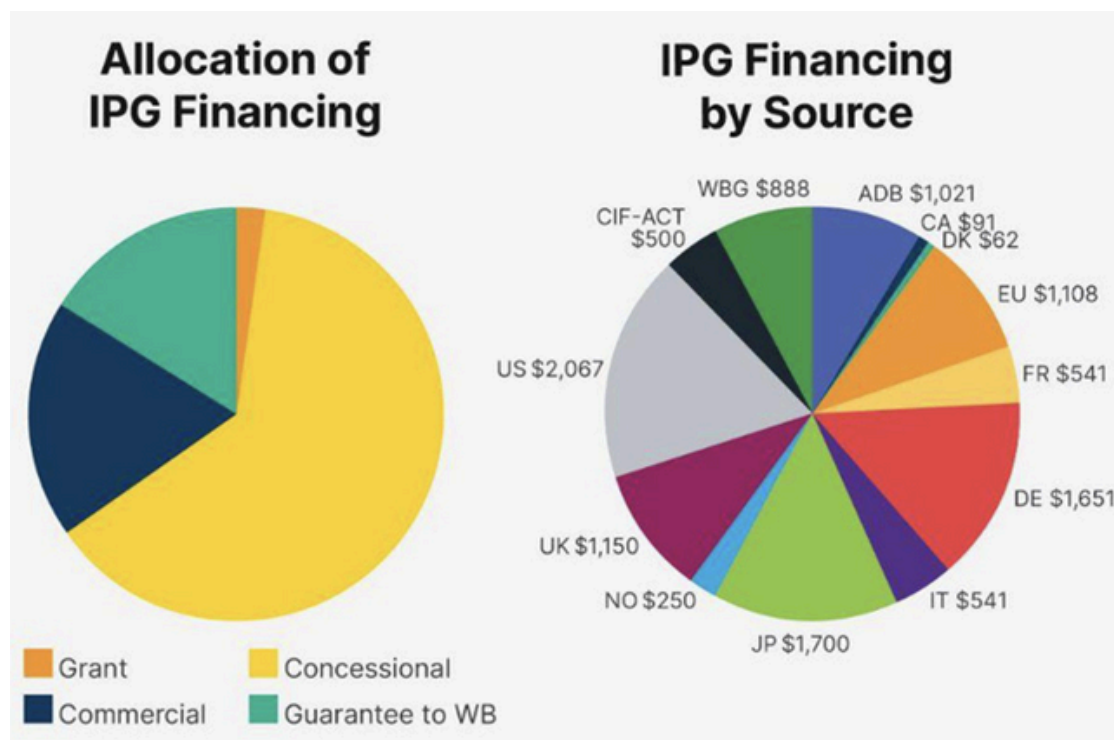


Figure 20: International Partnership Group (Sumber: Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif, November 2023)

[208] https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/05/ISEAS_Perspective_2024_40.pdf

[209] Sekretariat JETP, Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif (CIPP) https://jetp-id.org/storage/official-jetp-cipp-2023vshare_f_en-1700532655.pdf, hal. 63.

[210] Sekretariat JETP, Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif (CIPP) https://jetp-id.org/storage/official-jetp-cipp-2023vshare_f_en-1700532655.pdf, hal. 8.

AMBISI SEBAGAI SENJATA: MEMBANDINGKAN RUPTL 2021–2030 DENGAN SKENARIO JETP

Sekarang kita beralih ke tantangan investasi yang dihadapi oleh transisi energi Indonesia. Tantangan-tantangan ini bersifat jangka pendek maupun jangka panjang (lihat Kotak: Estimasi Investasi Net Zero untuk Indonesia).

Boks 11: Estimasi Investasi Net Zero untuk Indonesia

Tingkat investasi yang dibutuhkan untuk mencapai target net zero Indonesia pada tahun 2050 atau 2060 sangat besar, terutama jika dibandingkan dengan tren investasi saat ini. Namun, estimasinya bervariasi:

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (Kementerian ESDM):

Menurut estimasi Kementerian ESDM, untuk mencapai emisi nol bersih (net-zero emissions) pada tahun 2060 akan dibutuhkan investasi mendekati satu triliun dolar, dengan tingkat investasi tahunan sekitar 28,5 miliar dolar AS (atau total 997 miliar dolar AS).[211]

International Energy Agency (IEA):

IEA memperkirakan bahwa Indonesia perlu secara signifikan meningkatkan investasinya dalam energi terbarukan, infrastruktur jaringan listrik, dan penyimpanan energi untuk mencapai emisi nol bersih di sektor ketenagalistrikan pada tahun 2060.[212]

Climate Policy Initiative (CPI):

CPI memberikan estimasi serupa, menyarankan bahwa sektor kelistrikan mungkin memerlukan total investasi antara 500 miliar hingga 700 miliar dolar AS hingga tahun 2060. Ini mencakup tidak hanya pengembangan teknologi energi terbarukan tetapi juga penghentian penggunaan batu bara, peningkatan efisiensi energi, dan pengembangan solusi penyimpanan energi.

Badan Energi Terbarukan Internasional (IRENA)

Sebuah studi IRENA tahun 2022 (yang mencakup estimasi untuk elektrifikasi sektor transportasi) menyimpulkan bahwa “dibutuhkan investasi hingga sebesar 2,4 triliun dolar AS di seluruh sistem energi di Indonesia dalam skenario 1,5 derajat Celsius pada tahun 2050.”[213]

[211] ADB. 2020. Renewable Energy Tariffs and Incentives. Lihat juga: Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional 2019-2038. Asesmennya juga akan meninjau turunannya, seperti RUPTL 2021-2030 dengan PT PLN (Persero) in Indonesia: Reviews and Recommendations. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/635886/renewable-energy-tariffs-incentives-indonesia.pdf>. Lihat juga: <https://setkab.go.id/en/remarks-of-president-of-the-republicof-indonesia-during-the-opening-ceremony-of-hannover-messe-2023-april-16-2023/>

[212] Enhancing Indonesia's Power System: Pathways to meet the renewables targets in 2025 and beyond.

[213] IRENA (2022), Indonesia energy transition outlook, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi

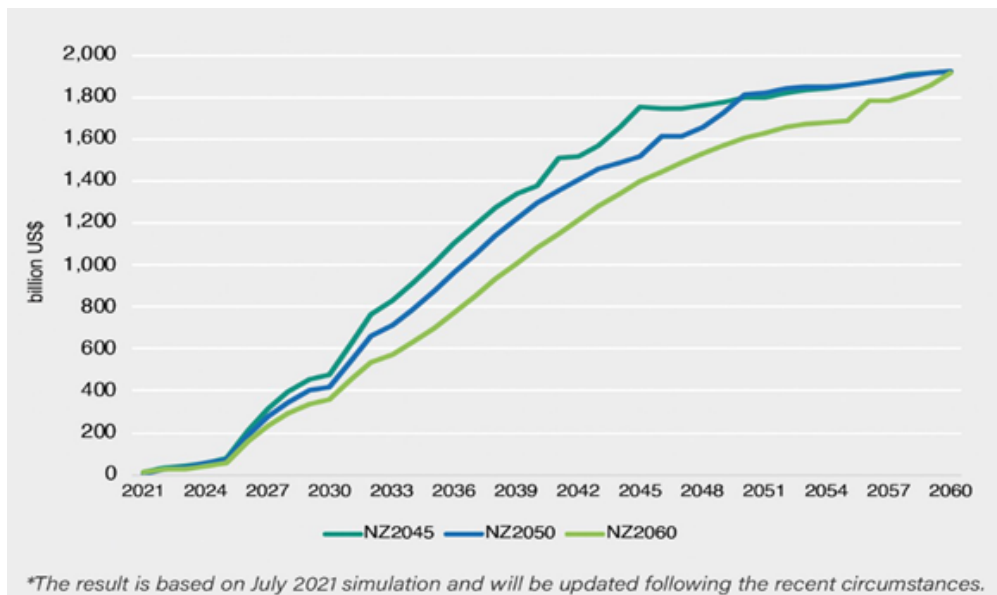


Figure 21: Ekonomi Iklim Baru, Ekonomi Hijau untuk Masa Depan Net-Zero: Bagaimana Indonesia dapat bangkit kembali dengan lebih baik setelah COVID-19 melalui Inisiatif Pembangunan Rendah Karbon (LCDI) 2021.

Mengenai kebutuhan investasi jangka pendek, RUPTL (2021–2030) jauh kurang ambisius dibandingkan dengan estimasi yang diajukan oleh Sekretariat JETP. Perbedaan ini penting secara politis karena menciptakan kesan bahwa Sekretariat JETP lebih peduli terhadap isu iklim dibandingkan dengan Pemerintah Indonesia (GOI), Kementerian ESDM, dan PLN. Hal ini juga memperkuat gagasan bahwa defisit investasi Indonesia yang besar hanya dapat dipersempit melalui campur tangan lembaga keuangan internasional. (Lihat Kotak 12, Target Praktis: RUPTL 2021–2030 Dibandingkan dengan Skenario JETP)

Sebagai contoh, RUPTL 2021–2030 menetapkan target energi terbarukan sebesar 23% pada tahun 2030, sementara Skenario JETP menetapkan target sebesar 34%. Bergantung pada tingkat pertumbuhan permintaan listrik, target Skenario JETP ini bisa memerlukan lebih dari 50 GW kapasitas pembangkitan energi terbarukan baru hingga tahun 2030, dengan panas bumi, tenaga air, dan angin sebagai kontributor terbesar. RUPTL 2021–2030 memperkirakan tambahan kapasitas baru sebesar 40,6 GW hingga tahun 2030, di mana 26,3 GW (atau 65 persen) diperkirakan berasal dari IPP melalui kontrak jual beli listrik (PPA) untuk energi gas atau terbarukan.[214] RUPTL 2021–2030 menyadari bahwa emisi harus mencapai puncaknya pada tahun 2030 dan kemudian menurun drastis menuju Net Zero pada tahun 2060.

Sementara itu, RUPTL untuk 2024–2033 memperkirakan akan ada tambahan kapasitas energi terbarukan sebesar 31,6 GW antara sekarang (awal 2025) hingga 2033, di mana 60%–70% berasal dari IPP dan sisanya dari PLN. Emisi dari sektor ketenagalistrikan diperkirakan meningkat dari 264 MtCO₂e pada tahun 2020 menjadi 349 MtCO₂e pada tahun 2030.

[214] <https://web.pln.co.id/statics/uploads/2021/10/ruptl-2021-2030.pdf>

Bagaimanapun juga, RUPTL 2021–2030 memberikan gambaran arah kebijakan, dengan mencatat bahwa pertumbuhan energi terbarukan yang direncanakan membuka peluang untuk “mentransfer kepemilikan [PLTU milik PLN] ke sektor swasta.” Hal ini menunjukkan bahwa pihak yang paling diuntungkan dalam pengembangan energi terbarukan adalah para Produsen Listrik Independen (IPP). Dengan kata lain, baik Pemerintah Indonesia maupun Sekretariat JETP sepakat bahwa transisi energi akan membutuhkan peran yang jauh lebih besar bagi IPP.[215]

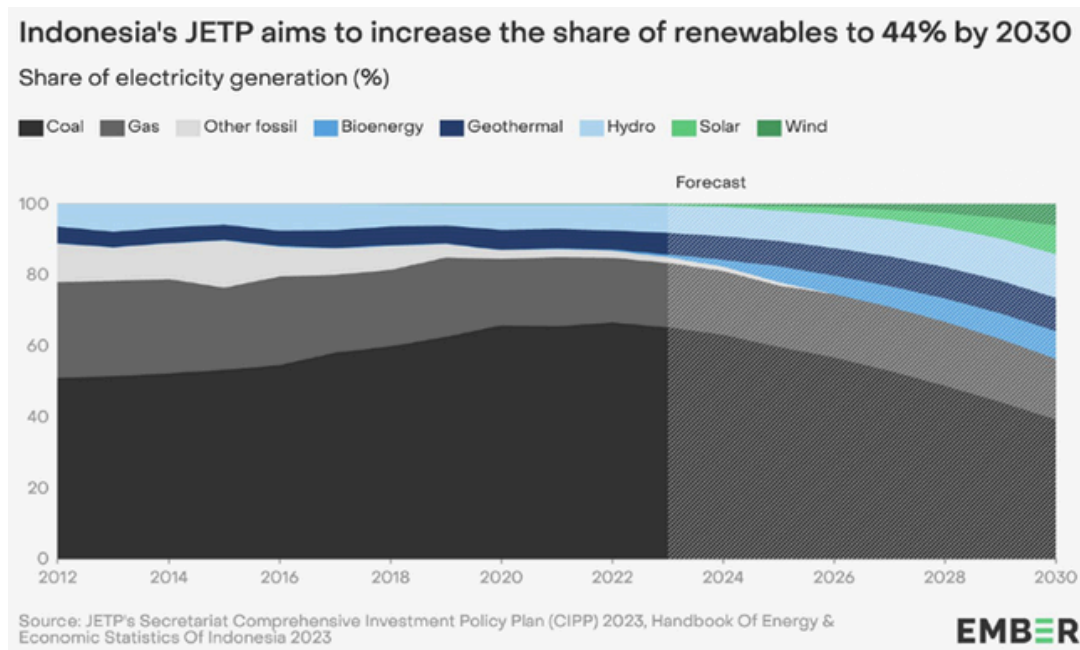


Figure 22: Pangsa Pembangkitan Listrik (Source: CIPP, via Ember)

Perbedaan signifikan antara skenario JETP dan RUPTL 2021–2030 adalah bahwa skenario JETP mengusulkan batas emisi (emissions cap) pada tahun 2030, sementara RUPTL 2021–2030 tidak. Skenario JETP juga tidak mengusulkan pembangunan pembangkit listrik tenaga batu bara baru, kecuali yang saat ini sudah dalam tahap konstruksi atau yang telah mencapai penutupan pendanaan, serta mendorong percepatan penghentian operasional pembangkit-pembangkit yang sudah ada. Sebaliknya, RUPTL 2021–2030 hanya menyebutkan soal “penghentian bertahap” mulai tahun 2030, “sesuai dengan umur teknis-ekonomis dan masa berakhirnya kontrak PPA, dalam rangka mencapai target nol emisi bersih (net zero emissions).”[216]

Karena skenario JETP menunjukkan tingkat ambisi iklim yang lebih tinggi dibandingkan RUPTL 2021–2030 milik pemerintah, skenario ini mendapat sambutan dari kalangan dunia usaha, LSM lingkungan, dan lainnya. Hal ini memperkuat kesan bahwa Sekretariat JETP lebih serius menanggapi perubahan iklim, sementara Pemerintah Indonesia, dengan pendekatan yang lebih hati-hati, dianggap lamban dan menghambat akses masyarakat Indonesia terhadap masa depan

[215] MEMR, Decree 188, K/HK.02/MEM.L/2021

[216] [<https://web.pln.co.id/statics/uploads/2021/10/ruptl-2021-2030.pdf>]

energi bersih yang terjangkau. “Ambisi iklim” dengan demikian telah menjadi senjata dalam agenda privatisasi, tetapi ambisi tersebut tidak akan tercapai tanpa lonjakan besar dalam tingkat investasi, dan sejauh ini Sekretariat JETP belum mampu menawarkan skenario investasi yang masuk akal selain menyerukan pentingnya menciptakan “lingkungan yang mendukung” kepentingan swasta.

Dalam penilaian kami, target energi terbarukan yang lebih tinggi dan skenario pengurangan batubara dalam skenario JETP mencerminkan keinginan Sekretariat JETP untuk mempercepat masuknya IPP (produsen listrik independen) ke sektor energi Indonesia, sehingga mempercepat proses privatisasi. Di balik Sekretariat ini berdiri korporasi-korporasi swasta, terutama kelompok bisnis energi terbarukan. Mereka menggemakan seruan Sekretariat JETP akan perlunya “ambisi lebih besar” dari pemerintah, seraya menekankan pentingnya “memberi insentif bagi kemajuan energi terbarukan dengan menyelaraskan target energi terbarukan nasional dengan target minimum 34% pada 2030 sebagaimana dimodelkan dalam skenario Just Energy Transition Partnership (JETP).” Tingkat ambisi yang lebih tinggi dalam skenario JETP ini, menurut kelompok kepentingan tersebut, “diperlukan untuk membangun kepercayaan investor swasta dan membantu Indonesia meraih peluang dalam energi terbarukan.”[217]

Boks 12: Target Praktis: Perbandingan RUPTL 2021–2030 dengan Skenario JETP

- **Pangasa Energy Terbarukan pada tahun 2030**
 - RUPTL: 23%
 - JETP: 34%
- **Batas Emisi Sektor Kelistrikan pada Tahun 2030**
 - RUPTL: Tidak ada batas emisi spesifik yang disebutkan.
 - JETPI: 290 juta ton CO₂ (total) dan 250 juta ton CO₂ (terhubung ke jaringan / on-grid)
- **Penghentian Bertahap Batu Bara:**
 - **RUPTL:** Pembangunan tetap dilanjutkan dengan ketergantungan besar pada batu bara hingga tahun 2060.
 - **JETP:** Tidak ada pembangkit batu bara baru setelah proyek yang sedang berjalan; percepatan pensiun dini pembangkit yang ada; sektor kelistrikan mencapai net-zero pada tahun 2050.

Baik target mana pun akan membutuhkan investasi puluhan miliar dolar. Seperti disebutkan sebelumnya, Skenario JETP memperkirakan bahwa Indonesia memerlukan sekitar \$97,3 miliar investasi hingga tahun 2030. Meskipun kurang ambisius, RUPTL 2021-2030 menguraikan kebutuhan sekitar \$70 miliar untuk mendukung pengembangan infrastruktur energi terbarukan dan sistem transmisi listrik hingga 2030.[218]

[217] <https://www.there100.org/sites/re100/files/2024-09/RE100%20Letter%20to%20His%20Excellency%20President%20Joko%20Widodo%20-%20Online.pdf>

[218] PLN. (2021). Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik 2021-2030. PT PLN (Persero). <https://web.pln.co.id/statics/uploads/2021/10/RUPTL-PLN-2021-2030.pdf>

Namun, investasi terkait energi yang terjadi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir (sekitar \$10 miliar per tahun) jelas tidak sesuai dengan target 2030.[219] Oleh karena itu, sesuatu yang belum pernah terjadi sebelumnya harus terjadi agar tingkat investasi tersebut dapat tercapai.

Kesenjangan antara tingkat investasi saat ini dan tingkat yang dibutuhkan tercermin dari data yang diberikan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Menurut kementerian tersebut, investasi harus mencapai \$135 miliar antara tahun 2022 dan 2030. Sebagai perbandingan, “total investasi energi (termasuk bahan bakar fosil) telah melampaui \$35 miliar selama lima tahun terakhir [2018-2023], di mana investasi energi terbarukan sekitar \$1,5-\$2 miliar per tahun.”[220]

Investasi di sektor energi terbarukan hanya sekitar seperlima dari total investasi tahunan rata-rata, dengan sisa \$8 miliar dialokasikan untuk pembangkit listrik batu bara, gas, dan proyek jaringan listrik.[221] Pemerintah Indonesia sempat memperkirakan bahwa investasi tahunan di energi terbarukan akan mencapai sekitar \$4 miliar pada tahun 2022.[4] Namun perkiraan ini ternyata sangat optimistis. Bahkan jika investasi tahunan di energi terbarukan mencapai \$4 miliar, jumlah ini tetap tidak cukup untuk mencapai target RUPTL 2021-2030 atau target energi terbarukan 2030 yang diusulkan dalam Skenario JETP (masing-masing 30-40 GW dan 50 GW). Kapasitas terpasang energi terbarukan saat ini – sekitar 10,5 GW – harus tumbuh sebesar 300%-500% hanya dalam waktu 5 tahun.

“LINGKUNGAN YANG MENDUKUNG” SEBAGAI MAGNET INVESTASI: APA YANG BISA SALAH?

Jika angka-angka ini mencerminkan metrik utama dari tantangan investasi, dari mana sumber investasi itu akan datang? Sekretariat JETP dan para pendukung pendekatan neoliberal sejauh ini gagal menyajikan skenario investasi yang meyakinkan. Mereka menggantungkan harapan pada penciptaan “lingkungan yang mendukung” bagi sektor swasta, dengan penekanan kuat pada pemenuhan kepentingan IPP (Independent Power Producers) di sektor energi terbarukan. Sekretariat JETP menunjukkan perlunya “pipeline proyek energi terbarukan yang lebih besar dan berkualitas tinggi,” dan menyatakan bahwa hal ini “akan menarik lebih banyak investor yang pada akhirnya dapat meningkatkan tingkat persaingan dan kualitas penawaran [PPA]. Ini juga dapat membantu menekan ekspektasi keuntungan investor yang saat ini tinggi karena persepsi risiko dalam sektor ketenagalistrikan Indonesia.”[223]

[219] International Energy Agency . (2023). World Energy Investment, Cited by CIPP, page 56

[220] <https://www.reuters.com/business/environment/indonesia-needs-200-bln-annual-investment-2021-2030-decarbonisegovt-2021-10-13/>

[221] Sekretariat JETP, Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif (CIPP) https://jetp-id.org/storage/official-jetp-cipp-2023vshare_f_en-1700532655.pdf, hal. 56.

[222] <https://www.thejakartapost.com/business/2024/01/16/indonesia-to-abandon-23-renewable-energy-target-by-2025.html>.

[223] Sekretariat JETP, Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif (CIPP) https://jetp-id.org/storage/official-jetp-cipp-2023vshare_f_en-1700532655.pdf, Bab 8 | Kebijakan Pendukung untuk Portofolio JETP, hal. 185.

Demikian pula, para perancang Low Carbon Development Initiative (sebuah kemitraan antara Pemerintah Indonesia dan think tank neoliberal New Climate Economy) menegaskan bahwa “Dengan reformasi regulasi yang tepat, serta langkah-langkah de-risking seperti jaminan, operasi bersama, dan kemitraan publik-swasta, Indonesia bisa membuka aliran pembiayaan swasta baru yang signifikan, terutama pada akhir 2020-an dan awal 2030-an, ketika kebutuhan investasi mencapai puncaknya... Energi terbarukan dan teknologi hijau lainnya sudah menarik investasi swasta yang substansial secara global.”[224]

Pernyataan-pernyataan ini memperkuat gagasan bahwa enabling environment untuk investor swasta, yang didasarkan pada upaya mengurangi risiko, merupakan strategi investasi yang layak. Namun seperti akan terlihat, investasi di sektor energi terbarukan sepenuhnya bergantung pada tingkat de-risking yang tidak realistis dalam konteks Indonesia.

Jika pembiayaan JETP memang mensyaratkan dorongan terhadap serangkaian reformasi neoliberal, maka satu pertanyaan layak diajukan: seberapa “mendukung” lingkungan investasi itu harus dibuat agar mampu mengubah investasi energi terbarukan yang saat ini kurang dari \$2 miliar per tahun menjadi sepuluh kali lipatnya? Faktanya, hampir tidak ada indikasi bahwa reformasi sektor kelistrikan akan menarik tingkat investasi yang dibutuhkan untuk transisi, baik dalam jangka pendek (RUPTL atau skenario JETP untuk 2030), maupun target jangka panjang net zero pada tahun 2050 yang diadopsi oleh pemerintah. Bahkan jika keyakinan Sekretariat JETP bahwa reformasi sektor kelistrikan akan memicu gelombang investasi swasta, baik dari dalam maupun luar negeri, tulus adanya, bukti-bukti yang ada menunjukkan bahwa keyakinan tersebut sangat keliru.

MISI YANG TIDAK MASUK AKAL: PROPOSAL PEMBIAYAAN TRANSISI INISIATIF PEMBANGUNAN RENDAH KARBON (LCDI) UNTUK INDONESIA

Dipimpin oleh Nicholas Stern (lihat di bawah), think tank neoliberal New Climate Economy yang berbasis di London bersama dengan Pemerintah Indonesia meluncurkan Low Carbon Development Initiative (LCDI) pada tahun 2020. Inisiatif ini memperkirakan bahwa Indonesia akan membutuhkan rata-rata US\$150–200 miliar per tahun selama 2021–2030 (atau setara dengan 3,4–4,5% dari PDB dalam periode tersebut) untuk mengimplementasikan LCDI. Pada periode 2031–2040, kebutuhan investasi diperkirakan meningkat menjadi US\$700 miliar hingga US\$1 triliun per tahun (atau 7,1–9,8% dari PDB) agar tetap berada di jalur menuju net zero pada tahun 2060.

[224] A Green Economy for a Net-Zero Future: How Indonesia can build back better after COVID-19 with the Low Carbon Development Initiative (LCDI) October 2021, <https://newclimateeconomy.net/sites/default/files/2023-08/GE-ReportEnglish-8-Oct-lowres.pdf>

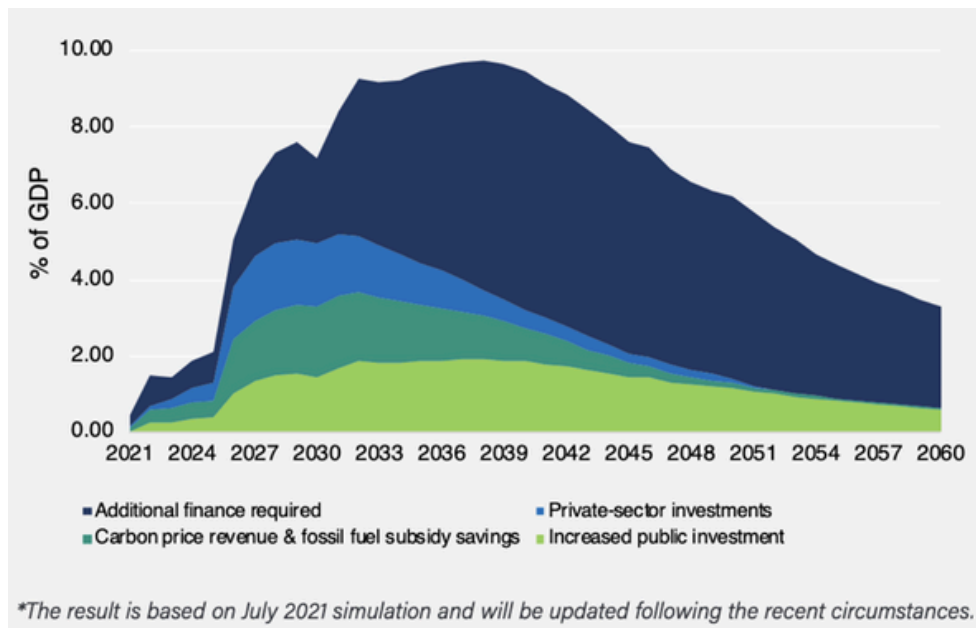


Figure 23: Inisiatif Pembangunan Rendah Karbon, New Climate Economy[225]

Boks 13: Usulan Sumber Pembiayaan (LCDI)

Dalam laporannya tahun 2021 tentang Indonesia berjudul *A Green Economy for a Net-Zero Future*, LCDI mengajukan beberapa usulan terkait bagaimana menemukan sumber pembiayaan untuk menutupi biaya transisi. Usulan-usulan tersebut antara lain:

1. “Meningkatkan investasi publik” hingga mencapai tingkat defisit transaksi berjalan sebesar 4,5% dari PDB. Langkah ini diperkirakan dapat menyediakan sekitar seperempat dari kebutuhan investasi tahunan.
2. Penerapan pajak karbon, “dimulai dari tarif rendah dan kemudian meningkat hingga mencapai US\$60 per ton CO₂ pada tahun 2040.” LCDI memperkirakan bahwa pajak karbon dapat menghasilkan 25% dari kebutuhan investasi tahunan Indonesia.
3. Sektor swasta — dengan asumsi melalui skema de-risking — diharapkan dapat menyumbang 25% lainnya, setelah terciptanya “lingkungan yang mendukung” (enabling environment) bagi investor. Seperti telah disebutkan sebelumnya, ini lebih merupakan dugaan spekulatif.
4. “Pembiayaan tambahan” dari “berbagai sumber.” Ini mungkin termasuk “pengalokasian ulang sumber daya dari sektor publik maupun swasta dari investasi karbon tinggi ke

[225] *[A Green Economy for a Net-Zero Future: How Indonesia can build back better after COVID-19 with the Low Carbon Development Initiative (LCDI) October 2021, <https://newclimateeconomy.net/sites/default/files/2023-08/GE-ReportEnglish-8-Oct-lowres.pdf>*

investasi hijau. Pembiayaan internasional juga diharapkan memainkan peran penting.” Menurut pemodelan LCDI (lihat Gambar 23 di bawah), porsi “pembiayaan tambahan” ini diperkirakan akan tumbuh secara eksponensial hingga sekitar tahun 2040.

Oleh karena itu, pembiayaan di masa depan sangat bergantung pada belanja publik, pajak karbon yang nyaris mustahil untuk diterapkan, sektor swasta yang sejauh ini menolak berinvestasi tanpa jaminan yang benar-benar kuat, dan — kategori terbesar dari semuanya — “pembiayaan tambahan” dengan pembiayaan internasional yang disebut akan “memainkan peran kunci.” Jelas bahwa usulan-usulan ini tidak meyakinkan, tidak dapat dijalankan, atau bahkan keduanya.

KRISIS PERMANEN “PERTUMBUHAN HIJAU” SEBAGAI TEORI EKONOMI

Ketiadaan skenario investasi yang meyakinkan untuk Indonesia mendorong kita untuk meninjau kembali rekam jejak kebijakan iklim dan energi neoliberal dalam hal mobilisasi investasi. Apakah kebijakan-kebijakan yang diusulkan untuk Indonesia telah berhasil diterapkan di tempat lain? Dalam penilaian kami, jawabannya jelas: “tidak”. Bertentangan dengan narasi yang berkembang dalam arus utama kebijakan, pendekatan ini tengah menghadapi krisis mendalam hampir di seluruh dunia. Oleh karena itu, akan menjadi kesalahan besar jika Pemerintah Indonesia berharap bahwa pelaksanaan agenda reformasi neoliberal akan menarik arus besar investor asing ke Indonesia dan menempatkan negara ini pada jalur menuju pemanfaatan energi bersih yang melimpah.

Untuk memahami sejauh mana krisis saat ini, penting untuk menelaah beberapa asumsi inti dari pemikiran pertumbuhan hijau neoliberal dan bagaimana asumsi-asumsi ini telah berubah dari waktu ke waktu. Penelaahan semacam ini sebenarnya membutuhkan pembahasan yang jauh lebih panjang daripada yang dapat disampaikan di sini, sehingga yang disajikan berikut ini adalah ringkasan dari apa yang sebenarnya merupakan kegagalan kebijakan monumental selama beberapa dekade, dengan implikasi besar bagi umat manusia dan iklim dunia.[226]

- **Stern Review 2006 dan Signifikansinya**

Pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, ketika kekhawatiran terhadap peningkatan emisi dan perubahan iklim semakin meningkat, negara-negara kaya menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi harus segera “dipisahkan” (decoupled) dari emisi tanpa mengorbankan pertumbuhan itu

[226] Untuk pemeriksaan yang amat bergema tentang “pertumbuhan hijau” (kadang-kadang disebut sebagai “modernisasi ekologis”) dari perspektif serikat buruh dan kelas pekerja, lihat Paul Hampton, 2015, *Workers and Trade Unions for Climate Solidarity: Tackling Climate Change in a Neoliberal World*. 1st ed. Abingdon, Oxon ; Routledge. doi:10.4324/9781315732220.

sendiri. Teori yang kemudian berkembang dikenal sebagai ecological modernisation atau “pertumbuhan hijau.” Pemikiran ini menjadi dasar dari kerangka kebijakan iklim yang muncul pada awal 1990-an di bawah naungan Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim (UNFCCC), yang juga menegaskan “peran utama sektor swasta.” Menurut Pasal 3 Konvensi Kerangka Kerja tersebut, “Langkah-langkah yang diambil untuk mengatasi perubahan iklim, termasuk yang bersifat sepihak, tidak boleh merupakan bentuk diskriminasi sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan, atau pembatasan terselubung terhadap perdagangan internasional.”[227] Dengan kata lain, pertumbuhan berbasis perdagangan harus tetap dilanjutkan dalam kerangka neoliberal, namun emisi harus (entah bagaimana) dapat dikendalikan.

Pada tahun 2006, Stern Review on the Economics of Climate Change — yang dianggap sebagai “kitab suci” pertumbuhan hijau — dirilis oleh Departemen Keuangan Inggris. Laporan setebal 662 halaman ini ditulis oleh tim yang dipimpin oleh mantan kepala ekonom Bank Dunia, Nicholas Stern. Laporan ini menekankan bahwa biaya ketidakaktifan terhadap perubahan iklim akan jauh lebih besar dibandingkan dengan biaya transisi menuju ekonomi rendah karbon.[228] Kebijakan iklim, menurut laporan ini, harus berupaya untuk “memisahkan pertumbuhan dari emisi gas rumah kaca.”[229] Stern Review menyajikan serangkaian usulan kebijakan rinci untuk mengarahkan ekonomi global menuju pemisahan antara pertumbuhan dan emisi, dengan penekanan khusus pada penetapan harga karbon secara global melalui skema perdagangan emisi dan/atau pajak karbon.

Subsidi langsung kepada produsen energi hijau dianggap sebagai langkah sementara yang dirancang untuk “membawa teknologi baru ke pasar,” membantu perusahaan hijau bersaing dengan teknologi karbon-intensif yang sudah matang. Pasar-pasar “hijau” baru akan diciptakan dan investasi pun akan mengalir, membuka jalan bagi apa yang Stern dan para pendukungnya sebut (dan masih sebut) sebagai “kisah pertumbuhan abad ke-21.”[230] Sepanjang periode ini, diasumsikan bahwa para investor yang menanamkan modal di ekonomi hijau akan meraih keuntungan besar, dan korporasi yang menerapkan dekarbonisasi akan menjadi lebih kompetitif.

Namun pengalaman 20 tahun berikutnya menunjukkan bahwa teori tersebut sepenuhnya keliru. Stern Review memang benar menekankan pentingnya investasi untuk mitigasi dan adaptasi perubahan iklim, tetapi keliru dalam menyajikan transisi menuju masa depan rendah karbon sebagai peluang bisnis besar bagi kepentingan swasta, seolah-olah yang perlu dilakukan pemerintah hanyalah “mengirim sinyal” kepada perusahaan swasta.

[227] UNFCCC, Pasal 3, <https://unfccc.int/resource/ccsites/tanzania/conven/text/art03.htm>

[228] https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100407172811/https://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm. For its significance, see: <https://www.youtube.com/watch?v=L6cb-PNHiYs>

[229] Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hal. xvii

[230] Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hal. xvii

Saat ini sudah jelas bahwa tidak ada mekanisme yang mampu menyelaraskan kepentingan jangka pendek para investor dengan upaya pencegahan kerusakan iklim di masa depan akibat cuaca ekstrem, banjir, kekeringan, gangguan terhadap pertanian, dampak terhadap kesehatan, dan sebagainya. Upaya untuk menyelaraskan kebijakan perlindungan iklim dengan kepentingan akumulasi kekayaan swasta telah menjadi bencana kebijakan yang sepenuhnya gagal. Bagi para investor, meskipun telah diberikan subsidi, proyek transisi energi dan dekarbonisasi tetap dianggap berisiko tinggi (berarti biaya pinjaman tinggi) dan menawarkan tingkat pengembalian yang rendah.

DE-RISKING DI UTARA, UTANG DI SELATAN

Karena aksi iklim jarang menjadi usaha yang menguntungkan, transisi energi yang dibutuhkan dunia saat ini terhambat oleh kurangnya investasi. Seperti yang telah kita lihat, kesenjangan investasi di Indonesia sangat besar — tetapi kekurangan investasi secara global juga tidak kalah serius.

Pemerintah negara-negara kaya telah mencoba menutup kesenjangan ini dengan subsidi langsung atau melalui kebijakan yang dikenal sebagai de-risking (pengurangan risiko). Yang awalnya dianggap sebagai langkah sementara, dalam banyak kasus subsidi yang ditujukan untuk menumbuhkan sektor hijau justru menjadi permanen. Pada tahun 2016, IEA mencatat bahwa, “Investasi rendah karbon berbasis pasar tanpa subsidi sangatlah minim.”[231] Sering kali, “bankability” suatu proyek (yakni daya tariknya bagi pemberi pinjaman dan investor) sangat bergantung pada “kontrak yang ditetapkan oleh pemerintah.”[232] Tanpa subsidi dan bentuk perlindungan lainnya yang berada di luar mekanisme pasar, industri hijau kemungkinan besar akan tetap berada di pinggiran ekonomi global, atau bahkan tidak akan pernah ada sama sekali.

Bagi negara-negara kaya, penggunaan subsidi untuk menutup kesenjangan investasi kini menjadi persoalan politik yang serius sekaligus beban finansial yang tidak perlu.[233] Sektor energi terbarukan dibangun karena dana publik digunakan untuk membuat sesuatu yang tadinya tidak menguntungkan menjadi menguntungkan.[234] Hal yang sama berlaku untuk teknologi penyimpanan baterai, kendaraan listrik, hidrogen, penangkapan dan penyimpanan karbon, dan berbagai teknologi hijau lainnya, semuanya sangat bergantung pada subsidi yang dirancang untuk memberikan keuntungan bagi kepentingan swasta, secara langsung maupun jangka panjang.[235]

[231] IEA 2016 Repowering markets <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/re-powering-marketsmarket-design-and-regulation-during-the-transition-to-low-carbon-power-systems.html>

[232] Frankfurt School-UNEP Centre/BNEF. 2019. Global Trends in Renewable Energy Investment 2019, <http://www.fs-unepcentre.org> (Frankfurt am Main) Also at <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29752/GTR2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

[233] Contohnya Jerman menghabiskan <https://www.cleanenergywire.org/news/germany-needs-double-public-money-plannedrenewables-support-2024-report>

[234] <https://rosalux.nyc/wp-content/uploads/2020/09/tuedworkingpaper13.pdf>

[235] Dalam kasus teknologi hidrogen dan tangkapan, negara-negara utara sudah menggunakan skema “kemitraan publik-swasta” (P3). Mayoritas biaya proyek ditanggung oleh dana publik; perusahaan swasta terlibat dengan harapan bahwa pasar yang layak akan berkembang dalam jangka waktu panjang.

Namun, bagi negara-negara Selatan yang terlilit utang, memberikan subsidi untuk transisi energi dalam skala yang setara dengan negara-negara Utara jelas bukanlah pilihan. Menurut IEA, negara-negara berkembang dan berpendapatan menengah (EMDEs) mencakup “dua pertiga dari populasi dunia, tetapi hanya menyumbang seperlima dari total investasi energi bersih.”[236] Pada tahun 2024, lebih dari 90% pertumbuhan investasi energi bersih sejak 2021 terjadi di negara-negara maju dan Tiongkok.[237]

Melihat minimnya investasi untuk mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) PBB 2030, pada tahun 2015 Bank Dunia mengubah arah kebijakannya dan mulai menggunakan dana pembangunan sektor publik untuk de-risking investasi swasta. Melalui kebijakan yang mereka sebut “billions to trillions”, Bank Dunia percaya bahwa jika bantuan pembangunan digunakan untuk menjamin keuntungan bagi investasi swasta (yakni melalui de-risking), maka pembiayaan publik yang ditargetkan dapat ‘mengungkit’ pembiayaan swasta dalam jumlah jauh lebih besar untuk mendukung pembangunan hijau dan berkelanjutan.[238]

Pada Januari 2023 di Forum Ekonomi Dunia (WEF) di Davos, Direktur Pelaksana IMF, Kristalina Georgieva, menyerukan de-risking untuk negara-negara Selatan, “Anda tidak akan bisa menggerakkan uang menuju investasi iklim... jika Anda tidak bersedia menerima bahwa uang publik harus ‘memaniskan kesepakatan’ bagi mereka.”[239] Seperti dicatat oleh Gabor, ide tentang “pembangunan yang dapat diinvestasikan” muncul dari pemikiran ini, di mana “pembangunan tidak lagi dilihat sebagai barang publik yang dibiayai langsung oleh negara, melainkan sebagai peluang pasar yang dapat dibuka melalui kimia kemitraan publik-swasta (PPP) menjadi proyek-proyek yang ‘dapat diinvestasikan’ dan dimiliki secara privat.”[240]

[236] EA, “Financing Clean Energy Transitions in Emerging and Developing Economies (EMDEs)” (Special Report, June, 2021), 13, available at <https://www.iea.org/reports/financing-clean-energy-transitions-in-emerging-and-developing-economies>

[237] <https://www.weforum.org/press/2024/01/wef24-global-leaders-unite-to-triple-clean-energy-investment-in-emerging-economies/>

[238] Menurut Blended Finance Taskforce “(pendanaan) campuran, jika dilakukan dengan baik, adalah salah satu solusi terbaik untuk mengubah miliaran Bantuan Pembangunan Resmi (ODA) menjadi triliunan modal investasi untuk Tujuan Pembangunan yang Berkelanjutan.” Lihat: Blended Finance Taskforce Better finance, better world (2018) Consultation paper of the Blended Finance Taskforce in consultation with the Business & Sustainable Development Commission and SYSTEMIQ. London: Blended Finance Taskforce, www.blendedfinance.earth/better-finance-better-world. See also: See <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2022/07/26/Mobilizing-Private-ClimateFinancing-in-Emerging-Market-and-Developing-Economies-520585>.

[239] World Economic Forum, January 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=Cca4W2JMfcA>

[240] <https://www.phenomenalworld.org/analysis/how-to-doge-usaid/>

MELUMPUHKAN PUBLIK UNTUK MENGAKTIFKAN SWASTA

Dalam satu dekade terakhir, kaum neoliberalis sebenarnya bisa saja menghentikan obsesi mereka untuk memobilisasi investasi swasta dan secara terbuka mengakui bahwa perlindungan iklim dan transisi energi yang adil hanya akan tercapai jika pemerintah mengambil alih peran utama; bahwa dukungan keuangan dan teknis internasional harus didasarkan pada model barang publik global; dan bahwa “lingkungan yang mendukung” sektor swasta sebenarnya berarti lingkungan yang melemahkan sistem energi publik dan layanan vital lainnya yang justru merupakan kunci dari transisi itu sendiri.[241]

Dalam peringatan 15 tahun laporan Stern Review pada tahun 2021, London School of Economics mengundang Nicholas Stern untuk menyampaikan presentasi tentang apa yang telah atau belum dicapai sejak laporan itu menarik perhatian dunia pada tahun 2006. Mengenai investasi, Stern menyatakan bahwa prospeknya membaik—dan bahwa 80% investasi transisi energi di masa depan akan berasal dari sektor swasta. Jelas bahwa bukti empiris yang menunjukkan rendahnya tingkat investasi untuk Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) maupun perlindungan iklim tidak mengurangi keyakinan Stern terhadap sektor swasta dan kapasitasnya untuk mewujudkan “kisah pertumbuhan abad ke-21.”

Secara signifikan, Stern menunjuk GFANZ sebagai bukti bahwa investor mulai serius terhadap perubahan iklim. GFANZ, menurut Stern, adalah “koalisi global dari lembaga keuangan terkemuka yang berkomitmen mempercepat dekarbonisasi ekonomi, [yang] saat ini memiliki lebih dari 250 anggota yang bertanggung jawab atas aset senilai lebih dari \$90 triliun.”[242] Tetapi bagaimana tanggung jawab atas \$90 triliun ini dapat membantu mengatasi defisit investasi? Hal ini hanya menunjukkan bahwa ada sangat banyak modal di dunia yang tidak diarahkan pada proses dekarbonisasi. Sekuat apa pun komitmen untuk “mempercepat dekarbonisasi ekonomi,” hal itu tidak akan meningkatkan investasi kecuali jika investasi tersebut dapat menghasilkan “tingkat pengembalian yang memuaskan.”

Inilah inti dari krisis pertumbuhan hijau saat ini. Tidak ada pengembalian yang memuaskan tanpa de-risking dan subsidi lainnya, dan sebagian besar pemerintah di dunia — termasuk Pemerintah Indonesia — saat ini tidak memiliki sumber daya untuk mengurangi risiko investasi swasta dalam skala yang dibutuhkan guna mencapai target iklim. Dan jika Pemerintah Indonesia serta negara-negara Selatan lainnya mengambil pinjaman konsesional seperti dalam skema JETP, maka tingkat utang mereka akan meningkat, dan kapasitas mereka untuk membiayai transisi energi akan semakin menurun.[243]

[241] OECD Environment Working Paper, 2016 www.oecd.org/environment/workingpapers.htm

[242] <https://www.youtube.com/watch?v=L6cb-PNHiYs&t=3636s>, minutes 22-24

[243] <https://odi.org/en/publications/blended-finance-in-the-poorest-countries-the-need-for-a-better-approac>

Secara keseluruhan, sangat sedikit bukti yang mendukung gagasan bahwa reformasi sektor kelistrikan akan menarik tingkat investasi yang diperlukan untuk transisi, baik dalam jangka pendek (seperti yang ditargetkan dalam RUPTL 2021–2030 atau skenario JETP untuk 2030), maupun dalam target jangka panjang netral karbon yang diadopsi oleh Pemerintah Indonesia. Rasio leverage yang disediakan oleh ODI memberikan bukti tambahan untuk mendukung kesimpulan ini, dan seruan ODI untuk melakukan “reality check” terhadap kegunaan blended finance sebagai alat kebijakan untuk “membuka” investasi swasta adalah sangat tepat.

Kita bisa berspekulasi sejauh mana pinjaman konsesional harus ditingkatkan agar mampu menarik minat sektor swasta. Dan kita bisa membayangkan kemungkinan adanya “titik manis” (sweet spot) di mana biaya pinjaman yang lebih rendah (baik melalui pembiayaan konsesional murni, atau blended finance yang menggabungkan dana konsesional dan non-konsesional), ditambah perubahan kebijakan menuju “lingkungan yang mendukung,” akan menghasilkan kombinasi yang menjadikan investasi dalam transisi energi sebagai peluang bisnis yang menguntungkan. Namun, bukti-bukti yang ada menunjukkan bahwa “titik manis” tersebut kemungkinan besar tidak cukup manis bagi investor dan produsen listrik swasta (IPP), dan Indonesia akan dibiarkan untuk membiayai sendiri transisi energinya. Dari sudut pandang iklim, bahayanya adalah bahwa Pemerintah Indonesia akan tetap bertahan pada batu bara (yang pasokannya berlimpah di Indonesia); batu bara murah dibandingkan dengan sumber energi lainnya, dan listrik yang dihasilkannya stabil (tidak berubah-ubah seperti halnya tenaga angin dan matahari).

DE-RISKING DI INDONESIA: SDG INDONESIA ONE

Upaya de-risking sebenarnya telah memiliki rekam jejak di Indonesia, dan rekam jejak tersebut jauh dari kata mengesankan. Diluncurkan pada tahun 2018 oleh Pemerintah Indonesia melalui bank pembangunan milik negara, PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI), platform keuangan yang dikenal sebagai SDG Indonesia One (SIO) dirancang untuk memobilisasi dan memfasilitasi pendanaan bagi proyek-proyek yang sejalan dengan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) PBB. Dalam kolaborasi dengan Pemerintah Indonesia, Bank Dunia, dan ADB, SIO mencoba menerapkan skema blended finance dengan tujuan mengurangi risiko (de-risking) investasi swasta dalam energi terbarukan (serta infrastruktur air, pengelolaan limbah, pertanian dan perbaikan tata guna lahan, dan proyek SDG lainnya).

SIO membentuk berbagai mekanisme de-risking untuk meningkatkan kelayakan pembiayaan (bankability) proyek-proyek berisiko tinggi; menyediakan fasilitas untuk menarik modal komersial; serta mendirikan dana ekuitas guna “menarik masuk” (crowd in) investasi swasta dalam pembangunan infrastruktur.

Per Maret 2022, SIO — yang kerap disebut sebagai pendahulu JETP — telah mengamankan komitmen pendanaan sebesar USD 3,27 miliar dari 34 mitra pembiayaan. Namun, menurut studi ODI pada Juni 2022, “dari jumlah tersebut, hanya USD 789 juta yang telah berwujud dalam bentuk kesepakatan dan USD 223 juta yang telah dicairkan, sebagian besar untuk proyek energi terbarukan.” Menurut ODI, kesenjangan antara komitmen modal (USD 3,27 miliar) dan modal yang

dicairkan (USD 223 juta) disebabkan oleh “kurangnya proyek yang layak secara finansial (bankable) dan memenuhi profil risiko-pengembalian investor swasta.”[244]

Tingkat pencairan yang rendah seperti ini telah menjadi hal yang lumrah, dan menunjukkan bahwa logika “dari miliaran ke triliunan,” yang didorong oleh keyakinan bahwa blended finance dapat “membuka” atau “memicu” arus besar investasi swasta, tidak sesuai dengan realitas di Indonesia. Bahkan, berbagai studi menunjukkan bahwa terdapat persoalan yang bersifat endemik dalam kebijakan yang mengandalkan IPP (produsen listrik swasta) dan PPA (perjanjian jual beli listrik) untuk mengganggu struktur perusahaan listrik publik terintegrasi secara vertikal seperti PLN, dan justru membebani PLN dengan skema mahal semacam take-or-pay. Pengalaman puluhan negara berpendapatan rendah, menengah, hingga menengah atas menunjukkan pola serupa, sehingga transisi energi yang dibangun di atas skema IPP pertama-tama tidak akan adil secara sosial, dan kedua, mungkin tidak akan terjadi sama sekali karena kurangnya minat investor swasta.

Skema take-or-pay akan terus memberikan tekanan naik terhadap harga listrik. Di sisi lain, kekhawatiran IPP terhadap profitabilitas juga diperburuk oleh persepsi bahwa PLN secara finansial rentan, hal ini meningkatkan jenis risiko yang justru sebisa mungkin dihindari oleh investor keuangan, dan kini banyak dikaitkan dengan PPA untuk proyek energi terbarukan. Situasi keuangan PLN kemudian menimbulkan keraguan terhadap kemampuannya untuk menghormati kontrak PPA yang biasanya berdurasi 20–30 tahun, menciptakan risiko pendapatan yang membuat investasi menjadi tidak aman.[245]

Kekhawatiran bahwa PLN tidak mampu memenuhi PPA bisa membuat investor menjauh, atau diwujudkan dalam bentuk suku bunga tinggi untuk proyek-proyek IPP. Hal ini pada gilirannya menaikkan biaya listrik dari energi terbarukan dan mempersempit jumlah proyek yang layak dilaksanakan.[246] IEA mencatat bahwa ketidakpastian pembayaran “menambah premium pembiayaan terbesar, yang berasal dari kondisi keuangan PLN dan sejarah renegotiasi kontrak di masa lalu.” Tidak mengherankan, solusi IEA adalah lebih banyak de-risking: “Indonesia adalah pasar energi terbarukan yang besar dan belum tergarap, dengan skala yang cukup untuk menarik pemain internasional.

[244] Menurut ODI, kompleksitas pendanaan campuran juga nampaknya menghambat pencairan dana: “Pendanaan campuran mengharuskan koordinasi yang erat antara lembaga pemerintah, institusi pendanaan pembangunan, pemain sektor swasta, dan investor internasional. Kompleksitas dalam menyesuaikan prioritas, lini waktu, dan proses uji tuntas masing-masing bisa menunda pencairan dana.” Hadley, S., Mustapha, S., Colenbrander, S., Miller, M. and Quevedo, A. (2022) Country platforms for climate action: something borrowed, something new? ODI Emerging analysis. London: ODI www.odi.org/en/publications/countryplatforms-for-climate-action-something-borrowed-something-new/

[245] <https://www.iisd.org/system/files/2022-02/indonesia-private-investment-renewable-energy.pdf>

[246] Sebuah laporan IEA di bulan Juli tahun 2020 A July 2020 menyimpulkan bahwa: “Biaya listrik energi terbarukan relatif tinggi di Indonesia, sebagian dikarenakan risiko yang terus muncul.” Lihat: <https://www.iea.org/reports/attracting-private-investment-to-fund-sustainable-recoveries-the-caseof-indonesias-power-sector>

Jika kondisinya tepat, modal akan mengalir.”[247] Namun, selain menciptakan “lingkungan yang mendukung,” setiap proyek juga harus cukup di-de-risk-kan agar IPP dapat bernegosiasi untuk mendapatkan skema pinjaman yang lebih baik dari pemberi dana. Masalah dari pendekatan ini kini seharusnya sudah jelas: syarat yang lebih menguntungkan bagi IPP justru memperburuk kondisi keuangan PLN, dan memulai siklus baru risiko gagal bayar.

KRISIS “BANKABILITY” ASIA DAN BATASAN PINJAMAN KONSESIONAL

Pinjaman konsesional mungkin dapat mengurangi risiko dan dengan demikian menghasilkan syarat pinjaman yang lebih menguntungkan dari bank komersial. Namun, pencampuran modal semacam ini tidak secara otomatis mengubah rasio antara proyek yang tidak menguntungkan dan yang menguntungkan secara signifikan ke arah yang terakhir. Menurut data yang dikumpulkan oleh firma konsultan Marsh & McLennan, hanya sekitar 35% proyek infrastruktur hijau di Asia yang layak dibiayai (bankable), dan itu pun hanya secara marginal. Sementara 55% proyek lainnya diklasifikasikan sebagai “tidak layak dibiayai” (unbankable).[248]

Yang juga mengkhawatirkan adalah, bahkan jika suatu proyek memiliki potensi untuk menghasilkan keuntungan yang stabil meskipun tidak spektakuler, keuntungan tersebut tetap harus dianggap “kompetitif” oleh investor jika dibandingkan dengan peluang investasi lainnya. Dari perspektif investor, tingkat pengembalian sebesar 6% mungkin menarik, tetapi tingkat pengembalian 12% tidak bisa ditolak. Ini berarti bahwa, apa pun urgensi sosial atau ekologis dari proyek-proyek hijau, kebijakan saat ini justru menghalangi banyak dari proyek tersebut untuk maju karena investor swasta memutuskan bahwa mereka bisa mendapatkan pengembalian finansial yang lebih tinggi dengan berinvestasi di sektor lain.[249]

Kenyataan ini mencerminkan konsekuensi serius dari mengandalkan motif keuntungan untuk mewujudkan transisi energi. Pada April 2023, seorang pendukung kebijakan saat ini yang cukup terkenal mencatat bahwa kurangnya minat investor “bukan hanya masalah Asia, tetapi masalah global... Antara tahun 2015 hingga 2020, aliran tahunan rata-rata pembiayaan campuran (blended finance) secara global berada di bawah US\$10 miliar... ini mencerminkan kekurangan sebesar US\$2 triliun per tahun dalam pembiayaan iklim yang dibutuhkan agar Asia dapat mencapai net zero pada tahun 2050.”[250]

[247] IEA (2020), Attracting private investment to fund sustainable recoveries: The case of Indonesia's power sector, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/attracting-private-investment-to-fund-sustainable-recoveries-the-case-of-indonesias-powersector>.

[248] Marsh & McLennan, Closing the Financing Gap: Infrastructure Project Bankability in Asia, 2017

[249] https://www.marshmclennan.com/assets/insights/publications/2019/apr/NYC-ARK00101-059_Infrastructure-Failureand-Shortfall%20online_final.pdf. Pada tanggal 26 Februari 2025, British Petroleum mengumumkan bahwa ia berencana untuk berinvestasi lebih besar pada minyak dan gas, pada saat yang sama mengurangi investasinya dalam sektor hijau secara besar-besaran. Lihat: The Guardian, February 26th, 2025, BP blames ‘misplaced’ faith in green transition for its renewed focus on fossil fuels. <https://tinyurl.com/344tcv3c>

[250] <https://www.mas.gov.sg/news/speeches/2024/tiny-but-mighty-scaling-blended-finance-in-asia>

Boks 14: Lembaga-Lembaga PBB Bertanya: Kapan Investor Swasta Akan Muncul?

Lembaga-lembaga PBB yang sebelumnya yakin dengan logika Stern kini semakin frustrasi dengan kurangnya minat investor dalam transisi menuju ekonomi rendah karbon. Pada tahun 2019, Administrator Program Pembangunan PBB (UNDP), Achim Steiner, menyatakan bahwa “pemain besar di sektor keuangan justru menjadi beban bagi kita semua... Dengan sekitar US\$300 triliun kekayaan di dunia saat ini... sebenarnya tersedia cukup dana untuk mengatasi [tujuan iklim dan pembangunan berkelanjutan].”[251] Pada akhir tahun 2022, Inger Andersen, Kepala Program Lingkungan PBB (UNEP) — yang dikenal sebagai pendukung kuat “kemitraan publik-swasta” dan “solusi berbasis pasar”— menyatakan, “Hanya transformasi menyeluruh terhadap ekonomi dan masyarakat kita yang dapat menyelamatkan kita dari bencana iklim yang terus meningkat.” Menanggapi minimnya investasi swasta dalam transisi ini, Andersen menambahkan, “Saya mendesak semua pihak di sektor swasta untuk mulai mengubah praktik mereka. Saya mendesak setiap investor untuk mengarahkan modal mereka menuju dunia net-zero.”[252]

Pembiayaan iklim pada awalnya dimaksudkan untuk membantu menyelesaikan utang ekologis negara-negara Utara kepada Selatan, bukan menambah utang finansial baru di neraca negara-negara Selatan.[253] Seperti disebutkan sebelumnya, dalam kasus Indonesia, sekitar 70% dari pembiayaan JETP diperkirakan akan berbentuk pinjaman konsesional. Namun, pinjaman konsesional tersebut harus disalurkan melalui bank pembangunan multilateral (MDB), dan MDB akan mensyaratkan adanya jaminan kedaulatan (sovereign guarantees). Menurut Climate Policy Initiative, “Indonesia mungkin harus menyediakan US\$8,4 miliar dalam bentuk jaminan kedaulatan agar dapat mengakses pinjaman konsesional tersebut [dalam JETP].”[254]

[251] See: Adva Saldinger, Blended finance's role in SDGs depends on these changes, 12 April, 2019 <https://www.devex.com/news/blended-finance-s-role-in-sdgs-depends-on-these-changes-9469>

[252] Foreword by Inger Andersen, Executive Director United Nations Environment Programme <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>. Serupa dengan yang dikatakan Andersen, administrator United Nations Development Program (UNDP), baru-baru ini menyatakan bahwa: “para pemain sektor finansial besar menjadi beban bagi kita semua ... Dengan kurang lebih \$300 triliun kekayaan di seluruh dunia saat ini,” kata Steiner, “sebenarnya ada cukup dana untuk mengatasi [perubahan iklim dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan] tetapi untuk bisa mencapainya, pasar finansial harus berubah.” Lihat: Adva Saldinger, Blended finance's role in SDGs depends on these changes, 12 April, 2019 <https://www.devex.com/news/blended-finance-s-role-in-sdgs-depends-on-these-changes-9469>

[253] Menurut Oxfam, “Negara-negara dan komunitas yang paling miskin tidak boleh dipaksa untuk berutang untuk melindungi diri mereka sendiri dari emisi karbon berlebihan negara-negara kaya. Pendanaan yang seharusnya membantu negara-negara untuk bisa merespon perubahan iklim tidak boleh merugikan mereka dengan berkontribusi pada kenaikan tingkat utang — yang di banyak negara, justru tidak berkelanjutan.” Oxfam, Climate Finance Shadow Report, 2020, at <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621066/bp-climate-finance-shadow-report-2020201020-en.pdf?sequence=1>, hal. 3.

[254] <https://www.youtube.com/watch?v=Ctp2oJAzirA&t=355s>

Sementara itu, pembiayaan JETP akan menambah beban utang luar negeri yang saat ini sudah ditanggung banyak negara berpendapatan rendah dan menengah. Gagasan “de-risking” transisi dengan menggunakan dana publik demi menarik investasi swasta oleh karena itu tidak dapat dijadikan solusi, terutama bagi negara-negara yang paling terlilit utang.[255] Menurut Trade and Development Report UNCTAD 2023, “pembayaran utang luar negeri menyedot sumber daya yang seharusnya digunakan untuk mencapai Agenda 2030 dan tujuan Perjanjian Paris.”[256] Laporan itu juga menyebutkan, “antara 2010 dan 2021 total utang publik di negara-negara berkembang hampir dua kali lipat, mencapai 64 persen dari PDB pada 2022.”[257]

Jumlah negara di mana pembayaran bunga utang mencapai 10 persen atau lebih dari pendapatan publik meningkat dari 29 negara pada 2010 menjadi 50 negara pada 2022. Akibatnya, pembayaran bunga di banyak negara berkembang melampaui pengeluaran untuk sektor-sektor penting seperti pendidikan, kesehatan, dan investasi publik selama dekade terakhir. Saat ini, setidaknya 3,3 miliar orang hidup di negara-negara yang mengeluarkan lebih banyak dana untuk pembayaran bunga utang dibandingkan untuk kesehatan.[258]

Secara khusus dalam konteks pembiayaan iklim, pinjaman mencakup porsi terbesar dari pembiayaan iklim publik antara tahun 2016 hingga 2020, yaitu sebesar 72% dari total pembiayaan publik yang diberikan.[259] Seperti yang dicatat Lawrence Summers, mantan Kepala Ekonom Bank Dunia (1991–93), pada awal 2024, “hampir US\$200 miliar mengalir keluar dari negara-negara berkembang kepada kreditur swasta pada tahun 2023, benar-benar mengalahkan peningkatan pembiayaan dari lembaga-lembaga keuangan internasional. ‘Dari miliar ke triliun,’ slogan Bank Dunia untuk memobilisasi uang sektor swasta demi pembangunan, kini telah berubah menjadi ‘jutaan yang masuk, miliaran yang keluar.’”[260]

[255] Lihat: Michael Liebreich interview with Avinash Persaud is special envoy to the Prime Minister of Barbados <https://www.youtube.com/watch?v=CLDuV6EDcBM>

[256] <https://unctad.org/publication/trade-and-development-report-2023>page xxii]

[257] <https://unctad.org/publication/trade-and-development-report-2023>page xxii]

[258] <https://unctad.org/publication/trade-and-development-report-2023>page xxii]

[259] Songwe V, Stern N, Bhattacharya A (2022) Finance for climate action: Scaling up investment for climate and development. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action-1.pdf>.

[260] https://www.project-syndicate.org/commentary/imf-world-bank-spring-meetings-need-to-get-four-things-right-by-lawrence-h-summers-and-n-k-singh-2024-04?utm_source=substack&utm_medium=email

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

Bagian Ketiga dari kertas posisi ini berupaya menarik perhatian terhadap krisis yang dihadapi oleh pendekatan neoliberal dalam perlindungan iklim dan pencapaian transisi energi yang adil. Beberapa poin penting patut disorot:

1. Kerangka “penyesuaian struktural hijau” dengan pendekatan “de-risking”, “blended finance”, dan obsesi terhadap penciptaan “lingkungan yang mendukung” bagi investor swasta tidak menawarkan jalan keluar yang meyakinkan, baik untuk Indonesia, Global Selatan, maupun dunia.
2. Sebagai paket pembiayaan, JETP tidak memadai. Agar Indonesia dapat memenuhi target transisi energi 2030, setiap 1 dolar AS dari pembiayaan JETP harus mampu “memobilisasi” 5 dolar AS dari sektor swasta atau bentuk pembiayaan lainnya (US\$21,6 miliar harus menjadi US\$97,1 miliar). Jika Pemerintah Indonesia ingin memenuhi target RUPTL 2021–2030, setidaknya dibutuhkan US\$70 miliar. Tingkat kebutuhan investasi ini jauh melampaui tren investasi saat ini.
3. JETP akan menambah beban utang Indonesia melalui pinjaman konsesional maupun komersial, namun pembiayaan tersebut tidak akan mampu memobilisasi atau “mengatalisasi” tingkat investasi swasta yang signifikan.
4. Pembiayaan JETP bersyarat pada reformasi sektor kelistrikan. Tidak ada yang secara langsung ditawarkan (“uang di atas meja”). Jika Indonesia patuh pada agenda reformasi yang diajukan dalam skenario JETP, yang akan diperoleh hanyalah tambahan utang dan pengikisan progresif atas kendali negara terhadap sektor energi.

Dalam **Bagian Empat**, kami menawarkan kerangka dasar untuk mulai menerangi apa yang kami sebut sebagai jalur publik alternatif di Indonesia, yang kami sebut **Skenario Pasal 33**. Kami meyakini bahwa transisi energi dapat dijalankan dengan cara yang mempertahankan dan memperkuat sistem energi publik, melindungi kedaulatan energi, mencapai target iklim, dan sekaligus melindungi hak serta kesejahteraan pekerja dan rakyat.



BAGIAN 4

SKENARIO PASAL 33: MENUJU ALTERNATIF JALUR PUBLIK

Bagian Empat dari naskah posisi ini menyajikan garis besar pendekatan jalur publik untuk transisi energi yang adil di sektor kelistrikan Indonesia. Kami menyebutnya sebagai **Skenario Pasal 33**.

Seperti telah disampaikan sebelumnya, ciri utama dari pendekatan ini berpijak pada tiga proposal komposit berikut:

1. **Pembiayaan Publik, Perluas Aset Negara.**

Untuk menjaga kedaulatan energi, pembiayaan harus digunakan untuk memperkuat kapasitas negara dalam mengendalikan dan mengarahkan transisi energi. Pembiayaan tidak boleh digunakan untuk “mengurangi risiko” proyek atau mentransfer aset kepada korporasi dan investor swasta.

2. **Melampaui IPP, Rebut dan Pulihkan PLN.**

PLN harus memainkan peran utama dalam mewujudkan transisi energi yang adil. Kebijakan Pemerintah Indonesia (GOI) harus berbalik arah dari ketergantungan pada IPP (Independent Power Producer) untuk investasi, dan sebaliknya mengambil langkah untuk memperluas peran PLN baik sebagai investor maupun sebagai pembangun kapasitas dan infrastruktur baru. Pemerintah dan Kementerian ESDM harus menolak tekanan (dari Sekretariat JETP, ADB, dan lainnya) untuk tunduk pada tuntutan IPP atas kepemilikan langsung atas pembangkit baru; semua bentuk de-risking lokal terhadap proyek IPP harus dihentikan, dan fokus dialihkan kepada peningkatan retensi pendapatan PLN. Pemerintah dan PLN (bukan IPP) harus mengawasi semua keputusan investasi akhir dan merestrukturisasi perencanaan energi dalam kerangka barang publik.

3. **Tinjau Ulang, Renegosiasi, Reposisi: Pendekatan Baru terhadap Rencana dan Target Transisi Energi.**

Target transisi energi Indonesia, beserta cara-cara yang diusulkan untuk mencapainya, perlu ditinjau ulang berdasarkan fakta. Target yang realistis dan dikendalikan oleh publik lebih baik daripada target yang tidak realistis dan didikte oleh kepentingan swasta. Hal ini mengharuskan Indonesia untuk memosisikan ulang dirinya sebagai aktor global dalam sistem multilateral, dengan menjadi pelopor reformasi progresif dan pembangunan ekonomi yang benar-benar berkelanjutan.

Untuk menerapkan ketiga usulan komposit ini, Pemerintah Indonesia harus menjalankan agenda legislasi dan regulasi domestik yang mengarahkan kebijakan pada penguatan PLN dan perluasan arahan serta kontrol negara atas transisi energi.

Pertarungan Hukum untuk Mempertahankan Pasal 33

Seperti telah disebutkan sebelumnya, Putusan Mahkamah Konstitusi pada Desember 2024 (Putusan No. 39/PUU-XXI/2023) menegaskan kembali pentingnya dan keabsahan hukum dari kontrol negara.[261] Keputusan tersebut menandai sebuah kemenangan bagi serikat-serikat buruh dan sekutu mereka yang tergabung dalam wadah kelompok pro-buruh dan pro-demokrasi, GEKANAS (Gerakan Kesejahteraan Nasional).

Namun, Pasal 33 telah menjadi sasaran reformasi neoliberalisme selama hampir tiga dekade, dan upaya untuk melemahkannya terus berlanjut.

1997: IMF dan Bank Dunia berupaya menghapus atau mengubah Pasal 33 sebagai bagian dari program penyesuaian struktural yang diberlakukan setelah krisis keuangan Asia tahun 1997.

2002: Sebuah amendemen terhadap UUD menambahkan beberapa ayat pada Pasal 33. Meskipun bunyi asli Pasal 33 tetap dipertahankan secara verbatim, Ayat 4 yang baru berbunyi: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.” [Penekanan ditambahkan]. Ayat 5 yang baru menyatakan: “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.”[262] Gagasan tentang “efisiensi berkeadilan” membuka pintu bagi salah satu ide dasar dalam ekonomi klasik—bahwa pasar bebas akan menghasilkan alokasi sumber daya yang efisien.[263]

2003: Dalam Putusan Nomor 022/PUU-I/2003, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 33 Ayat 4 memungkinkan kepentingan swasta untuk mengeksploitasi sumber daya alam Indonesia demi keuntungan.[264]

[261] Para penganjur sistem IPP menginterpretasikan Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 39 dengan cara yang berbeda-beda. Berdasarkan satu sumber, “Memang, partisipasi swasta dalam bisnis penyediaan listrik melalui Model Bisnis IPP diniatkan untuk mendukung Entitas Bisnis Listrik yang Terintegrasi, sebagai pihak yang akan mengkoordinasikan dan mengintegrasikan seluruh aktivitas bisnis pembangkit listrik untuk kepentingan publik dan akhirnya untuk Entitas Bisnis Listrik yang Terintegrasi untuk menjual listrik kepada konsumen akhir”

[262] <https://www.mkri.id/public/content/infoumum/regulation/pdf/uud45%20eng.pdf>

[263] David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

[264] Oil and Gas Law 2001 juga membuka pintu bagi investasi swasta, dengan syarat bahwa eksploitasi diberikan izin dengan baik, diatur dan diawasi oleh badan pengawas pemerintah. Untuk diskusi tentang Pasal 33 dan signifikansi amandemennya, lihat Giri Ahmad Taufik, *The Application of New Article 33, Section 4 of Indonesia's Constitution to Indonesia's Upstream Oil and Gas Legal Framework*, Ph.D Thesis, Griffith University, Brisbane, Queensland, Australia, August 2020, <https://research-repository.griffith.edu.au/server/api/core/bitstreams/1040029a-f47d-4667-a888-6dd93fc25654/content>

2004: Undang-undang No. 20 Tahun 2002 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah memutuskan bahwa privatisasi berisiko memprioritaskan keuntungan dibanding kesejahteraan publik, dan oleh karena itu bertentangan dengan mandat konstitusi yang mewajibkan negara untuk melindungi dan memajukan kepentingan umum melalui pengembangan layanan-layanan vital.[265] Mahkamah menyatakan bahwa privatisasi akan menarik minat perusahaan swasta di wilayah yang sudah memiliki pasar listrik yang mapan, seperti Jawa, Madura, dan Bali. Namun di wilayah lain yang tidak memiliki daya tarik komersial yang kuat, Mahkamah menyimpulkan bahwa perusahaan swasta tidak akan berpartisipasi. Mahkamah menjelaskan bahwa pemerintah tidak bisa memaksa IPP (Independent Power Producers) untuk menyediakan layanan listrik nasional secara universal, tetapi bisa mewajibkan PLN untuk melakukannya. Pendapatan PLN dari penjualan listrik di pusat-pusat komersial yang lebih maju seperti Jawa, Madura, dan Bali kemudian dapat digunakan untuk subsidi silang dalam penyediaan listrik di wilayah yang lebih terpencil dan kurang berkembang.[266] Putusan Mahkamah tersebut sangat memperlambat pelaksanaan agenda neoliberalisme. Putusan itu juga mencegah PLN untuk di-“unbundling” sesuai dengan “model standar” privatisasi yang dianjurkan oleh Bank Dunia.

2009: Undang-Undang Ketenagalistrikan (No. 30) Tahun 2009 menunjukkan bahwa arah kebijakan mulai kembali ke jalur reformasi neoliberal yang mendorong terjadinya “gelombang kedua” IPP. PLN menjadi “Badan Usaha Milik Negara (BUMN)” yang memegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (IUPTL) dan diberi tugas untuk menyediakan listrik bagi kepentingan umum.[267] Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang menyatakan, “Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terpadu.” (penekanan ditambahkan). Penyisipan kata “dapat” di depan kata “terpadu” dalam Pasal 10 mengisyaratkan bahwa penyediaan listrik bisa dilakukan dengan cara yang tidak terpadu—sehingga menghidupkan kembali gagasan pemecahan (unbundling) PLN. Pasal 4 menetapkan bahwa “badan usaha swasta” dapat “ikut serta dalam penyediaan tenaga listrik.” Undang-undang baru ini tampak mendorong model kepemilikan yang beragam.[268]

2010: Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 memang memungkinkan terjadinya unbundling, tetapi Pasal 3 dan Pasal 4 Undang-Undang tersebut berarti bahwa negara akan terus menentukan tarif listrik melalui proses Pemerintah Indonesia, Parlemen, atau pemerintah daerah, sehingga mempertahankan kontrol negara.

[265] Kasus Undang-undang Ketenagalistrikan 1, 347.

[266] Keputusan Mahkamah Konstitusi Indonesia No. 001-021-022/PUU-I/2003.

[267] Mahkamah Konstitusi No. 149/PUU- VII/2009, tanggal 10 Desember 2010.

[268] Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Keputusan No. 149/PUU-VII/2009, tertanggal 30 Desember 2010, Pasal [3.12] p. 96

2013: Peraturan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 35 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Penyediaan Ketenagalistrikan memberikan dukungan yang lebih tegas terhadap unbundling dan partisipasi IPP. Peraturan Nomor 35 menyatakan bahwa penyediaan tenaga listrik “dapat dilaksanakan oleh: a) perusahaan milik negara; b) perusahaan milik daerah; c) badan usaha swasta yang berdomisili di Indonesia; d) koperasi; dan e) swadaya masyarakat.”[269] Hal ini membuka kembali pintu bagi unbundling dan peran yang lebih besar bagi IPP.

2016: Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa unbundling tidak sesuai dengan Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 dan oleh karena itu Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 dinyatakan tidak konstitusional.[270] Para pembela Pasal 33 mengajukan judicial review kepada Mahkamah Konstitusi untuk meninjau ulang ketentuan-ketentuan dalam Pasal 10 Undang-undang No. 30 Tahun 2009. Mahkamah Konstitusi setuju bahwa memecah-mecah penyediaan ketenagalistrikan menjadi beberapa entitas bisnis akan mengundang privatisasi dan akan membahayakan kedaulatan negara dalam sektor penting ini. Mahkamah Konstitusi menambahkan bahwa, unbundling bertentangan dengan semangat dan prinsip-prinsip Undang-undang Dasar 1945, karena akan mengakibatkan kenaikan harga listrik, sehingga akan memperburuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partisipasi sektor swasta harus berada di bawah pengawasan dan kendali negara, dan pemerintah Indonesia harus tetap mempertahankan otoritasnya dalam mengatur tarif, pasokan, dan distribusi tenaga listrik untuk memastikan bahwa sektor listrik memberikan layanan terbaik bagi kepentingan publik.

Keputusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2016 yang menolak upaya privatisasi dan liberalisasi dari Undang-undang No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan sungguh tepat waktu ketika kehadiran IPP tumbuh dengan cepat, terutama di sektor industri ‘captive’.[271]

2022: Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-undang No. 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik (PerPres 112/2022). Peraturan Presiden ini memandatkan PLN untuk memprioritaskan pembelian listrik dari pembangkit yang menggunakan sumber-sumber energi terbarukan dan untuk menyederhanakan proses pembelian listrik dari IPP di sektor energi terbarukan.

[269] Peraturan menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Ketenagalistrikan

[270] Peraturan menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Perizinan Usaha Ketenagalistrikan

[271] Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 111/PUU-XIII/2015, tanggal 14 Desember 2016

2024: Keputusan Mahkamah Konstitusi pada bulan Desember 2024 (Keputusan MK No. 39/PUU-XXI/2023) menguatkan kembali betapa pentingnya dan keabsahan hukum dari penguasaan negara.[272]

Jelas bahwa sejarah panjang pertarungan hukum untuk mempertahankan Pasal 33 nampak masih akan berlanjut jika Pemerintah Indonesia terus tunduk kepada agenda reformasi neoliberal yang tertanam dalam Skenario JETP. Sebagai alternatif, Pemerintah Indonesia dapat mengembalikan Pasal 33 sebagai prinsip inti yang menjadi dasar dalam mengatur transisi energi.

PROPOSAL 1: PENDANAAN PUBLIK, PERLUAS ASET NEGARA

Untuk menjaga kedaulatan energi Indonesia, pembiayaan publik seharusnya digunakan untuk memperkuat kapasitas negara dalam mengendalikan dan mengarahkan transisi energi. Pembiayaan publik tidak seharusnya digunakan untuk “mengurangi risiko” proyek swasta atau memfasilitasi alih aset publik kepada korporasi dan investor swasta. Sebaliknya, pembiayaan publik harus mendukung pembangunan kapasitas negara dan penyediaan layanan publik yang berkualitas tinggi, termasuk di sektor energi.

Bagian Tiga menjelaskan bagaimana pandangan neoliberalisme mendorong Pemerintah Indonesia untuk menciptakan “lingkungan yang mendukung” bagi para investor di sektor energi—dengan tujuan meningkatkan investasi swasta. Bagian ini menunjukkan bahwa tingkat investasi saat ini dalam transisi energi Indonesia masih merupakan bagian kecil dari kebutuhan yang sesungguhnya, dan catatan kinerja mekanisme pembiayaan campuran (blended finance) yang sangat buruk secara jelas menunjukkan bahwa mekanisme tersebut tidak akan mampu “menggerakkan” tingkat investasi yang diperlukan. Selain itu — berbeda dengan negara-negara maju — Pemerintah Indonesia tidak berada dalam posisi untuk “mengurangi risiko” proyek-proyek dan dengan demikian mensubsidi terbentuknya seluruh industri ‘hijau’ yang baru.

Bagaimana, kemudian, seharusnya Indonesia membiayai transisi energinya? Di sini kami mempertimbangkan tiga opsi, yaitu:

1. Pemerintah Indonesia dapat berupaya meningkatkan mobilisasi sumber daya domestik sehingga secara potensial dapat mengurangi proporsi pembiayaan yang diperoleh melalui pinjaman dari lembaga keuangan multilateral (MDB) dan sumber eksternal lainnya. Pemerintah dapat meningkatkan tingkat penerimaan negara yang saat ini masih jauh di bawah rata-rata kawasan melalui langkah-langkah perpajakan yang progresif.

[272] Para pendukung sistem IPP menginterpretasikan Keputusan MK No. 39 dengan cara yang berbeda. Berdasarkan satu sumber, “Memang, partisipasi swasta dalam bisnis pembangkit listrik berdasarkan model bisnis IPP diniatkan untuk mendukung Entitas Bisnis Listrik yang Terintegrasi, karena pihak yang akan mengkoordinasikan dan mengintegrasikan semua aktivitas bisnis pembangkit listrik untuk kepentingan publik dan pada akhirnya bagi Entitas Bisnis Listrik Terintegrasi untuk menjual listrik kepada konsumen ”

2. Pemerintah juga dapat membentuk mekanisme yang memungkinkannya untuk meningkatkan kapasitas pinjaman guna membiayai jenis-jenis investasi tertentu. Namun, saat ini pemerintah dibatasi oleh aturan fiskal yang menetapkan defisit anggaran tahunan maksimum sebesar 3% dari PDB. Aturan ini merupakan bagian dari Undang-Undang Keuangan Negara No. 17 Tahun 2003, yang juga membatasi utang publik maksimal sebesar 60% dari PDB. Undang-undang ini merupakan bagian dari arsitektur penyesuaian struktural yang diberlakukan terhadap Indonesia oleh IMF dan Bank Dunia pasca krisis keuangan tahun 2007.[273]
3. Dalam wacana kebijakan global, alih-alih mengikuti reformasi neoliberal yang berorientasi pasar, pemerintah Indonesia dapat mengusulkan alternatif terhadap skema pembiayaan seperti JETP dan “penyesuaian struktural hijau.” Pemerintah dapat memanfaatkan bobot politiknya sebagai negara berpenghasilan menengah yang kaya sumber daya untuk merundingkan kesepakatan yang lebih menguntungkan berdasarkan pendekatan barang publik global. Pilihan ini menjadi lebih memungkinkan jika menjadi bagian dari upaya politik bersama yang dipimpin oleh negara-negara Selatan untuk secara radikal mengubah arsitektur pembiayaan global saat ini. Untuk alasan-alasan yang dijelaskan di bawah ini, kami menyebut pendekatan ini sebagai Bandung 2.0.

Sebelum kita mempertimbangkan bagaimana berbagai opsi ini dapat dirancang, ada baiknya mencermati beberapa hal berikut:

1. Proyek-proyek elektrifikasi pada masa pemerintahan Sukarno (1950–1965) dibiayai oleh negara, meskipun dalam skala yang jauh lebih kecil mengingat tingkat pembangunan ekonomi Indonesia yang masih rendah akibat warisan kolonial Belanda. Memang, banyak negara di Selatan Global meyakini bahwa aspirasi pembangunan pascakolonial mereka sangat bergantung pada kapasitas 1. untuk menghasilkan listrik dan mengembangkan skema elektrifikasi secara nasional. Meskipun dengan sumber daya yang terbatas, negara-negara pascakolonial tetap berupaya mendukung utilitas energi publik semaksimal mungkin.

[273] Program Penyesuaian Struktural (SAP) IMF pada tahun 1997 memberlakukan batas sementara terhadap defisit fiskal sebagai bagian dari kebijakan penghematan (*austerity*). Penekanan IMF pada disiplin fiskal turut memengaruhi keputusan Indonesia di kemudian hari untuk meresmikan aturan fiskal, termasuk batas defisit sebesar 3%. Uni Eropa sendiri telah memperkenalkan batas defisit anggaran sebesar 3% dari PDB pada tahun 1992 melalui Traktat Maastricht, yang menetapkan bahwa negara-negara anggota tidak boleh melebihi defisit 3% dari PDB dan utang publik tidak boleh melebihi 60% dari PDB. Lihat: Protokol tentang Prosedur Defisit Berlebihan. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/excessive-deficit-procedure-edp.html>. Lihat juga: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Government_debt. Di Indonesia, batas defisit anggaran sebesar 3% dari PDB diperkenalkan pada tahun 2003 melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang ini merupakan bagian dari upaya Indonesia untuk melembagakan disiplin fiskal dan mengurangi ketergantungan pada pembiayaan eksternal. Pada tahun 2020, akibat pandemi COVID-19, Pemerintah Indonesia (GOI) secara sementara menangguhkan batas defisit 3% melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2020, yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang No. 2 Tahun 2020. Ketentuan ini memungkinkan Indonesia menjalankan defisit yang melebihi 3% dari PDB guna mengatasi dampak ekonomi dari pandemi. Per 2024, Indonesia telah kembali mematuhi aturan batas defisit 3% tersebut.

2. Pada dekade-dekade awal pasca-Perang Dunia II, upaya pembangunan nasional di banyak negara kerap bersinggungan dengan agenda kekuatan kapitalis Barat yang berusaha mengimbangi pengaruh Uni Soviet dan, dalam skala lebih kecil, Tiongkok. Bank Dunia dan lembaga-lembaga keuangan multilateral (MDB) pada masa itu bersedia memberikan pinjaman kepada negara-negara pascakolonial dengan bunga rendah dan jangka waktu pelunasan yang panjang — selama negara peminjam sejalan dengan apa yang saat itu disebut sebagai "kekuatan barat." Krisis utang global yang dipicu oleh lonjakan tajam suku bunga yang diberlakukan oleh Federal Reserve AS pada awal 1980-an — dikenal sebagai "Volcker shock" merujuk pada Paul Volcker yang saat itu menjabat sebagai Kepala Federal Reserve — memberi pemerintahan Reagan peluang untuk menerapkan kebijakan anti-buruh di dalam negeri sekaligus mengeksport model neoliberal dengan memaksakan syarat-syarat berorientasi pasar yang keras kepada pemerintah negara berkembang. Inilah awal dari era pinjaman koersif yang tertanam dalam Program Penyesuaian Struktural (SAP) dari Bank Dunia dan IMF.[274]
3. MDB merupakan entitas keuangan publik, dan pembiayaan MDB sejatinya adalah pembiayaan publik, karena modal MDB berasal dari negara-negara anggota pemegang saham (yang terbesar dan paling berpengaruh adalah negara-negara kaya di belahan utara dunia), dalam bentuk "modal setor" (dana tunai yang benar-benar dibayarkan oleh negara anggota) atau "modal yang dapat dipanggil" (komitmen modal yang dijamin oleh negara anggota namun hanya dibayarkan jika diperlukan).[275] Peringkat kredit tinggi yang dimiliki oleh kebanyakan MDB sebagian besar disebabkan oleh kepemilikan dan kendali institusi ini oleh negara-negara berpendapatan tinggi yang menerbitkan mata uang keras, serta adanya jaminan kolektif terhadap risiko gagal bayar. Stabilitas yang dimiliki MDB besar ini dapat menjadi landasan bagi suatu model transisi energi dan pembangunan berkelanjutan yang dalam beberapa aspek menyerupai pendekatan yang ditempuh dalam rekonstruksi Eropa pasca-Perang Dunia II. Ada potensi untuk membangun ekosistem bank pembangunan publik global, di mana MDB bekerja sama dengan bank pembangunan nasional untuk membangun kembali dan memperluas aset negara demi kepentingan publik, melalui pengurangan biaya modal dan pemberian pembiayaan jangka panjang.[276]
4. Pembiayaan publik telah lama memainkan peran dominan dalam pengembangan sektor energi dan infrastruktur esensial lainnya. Laporan Perdagangan dan Pembangunan UNCTAD tahun 2023 mengingatkan bahwa "Bukti empiris menunjukkan bahwa pembiayaan publik

[274] <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/702900?journalCode=ajs>,
<https://jacobin.com/2018/12/paul-volcker-federal-reserve-central-bank>

[275] MDB (lembaga keuangan multilateral) juga mengandalkan penerbitan obligasi untuk sebagian besar pendanaan operasional mereka. Dengan memanfaatkan peringkat kredit yang tinggi, MDB menghimpun dana dari pasar keuangan global. Penerbitan obligasi memungkinkan MDB membiayai pinjaman dan proyek-proyek pembangunan. Sebagian besar MDB menggunakan hasil penerbitan obligasi untuk memenuhi sekitar 70–80% dari kebutuhan pembiayaan tahunannya.

[276] Marois, Thomas., Güngen, Ali Riza, Steinfert, Lavinia, Romero, María José (2024). 'Fostering a Global Public Financial Ecosystem for Development and Climate Action', T20 Policy Brief. G20/T20 Brasil 2024.

domestik telah lama menjadi pilar utama. Hal ini karena infrastruktur memiliki profil jatuh tempo yang panjang dan bukan merupakan investasi yang menarik secara komersial bagi investor swasta; ia menawarkan risiko tinggi dan imbal hasil ekonomi yang relatif rendah, terutama jika 1. dibandingkan dengan peluang di sektor lain.” Sektor swasta sejatinya selalu memainkan peran sekunder, bahkan terkadang marjinal, dalam pembangunan infrastruktur, dan keterlibatannya pun umumnya dibangun melalui model pengadaan langsung, di mana entitas swasta berperan sebagai kontraktor, bukan sebagai pemilik. Inilah mengapa sektor swasta kini mendorong strategi pembiayaan campuran (blending), pengurangan risiko (de-risking), dan kemitraan pemerintah-swasta (PPP) — yakni untuk menciptakan kondisi investasi yang lebih menguntungkan bagi investor yang berorientasi pada keuntungan maksimal, dengan dukungan dana publik.

Boks 16: Jalur Publik dan Teori Ekonomi: Pembiayaan Transisi Energi

Perdebatan mengenai pembiayaan transisi energi di negara-negara Selatan Global dibentuk oleh berbagai pemahaman tentang peran uang dan kredit, serta kenyataan subordinasi finansial yang dihadapi negara-negara ini dalam arsitektur global yang berbasis dolar AS. Model neoliberalis yang berorientasi pada pasar — didorong oleh ekonomi neoklasik dan mengakar dalam lembaga keuangan internasional (IFI) serta pemikiran arus utama — berdiri dalam kontras tajam dengan pendekatan ekonomi lain yang menempatkan negara sebagai aktor pembangunan dan mendorong model berbasis kepemimpinan publik.

Pemahaman Neoliberal tentang Uang

Dalam teori ekonomi neoliberal, uang dipandang terutama sebagai alat tukar yang netral yang harus diperoleh melalui pendapatan atau utang, yang menyiratkan bahwa tabungan yang telah tersedia merupakan prasyarat bagi investasi. Dalam kerangka ini, pembiayaan diharapkan dapat dimobilisasi melalui berbagai insentif yang menarik modal swasta—seperti pembiayaan campuran (blended finance), kemitraan publik-swasta (PPP), dan instrumen pengurang risiko (de-risking). Peran negara dibatasi pada menjaga stabilitas makroekonomi, mengendalikan inflasi, dan menciptakan iklim usaha yang ramah atau “lingkungan yang mendukung” bagi investor swasta. Disiplin fiskal dan penghematan sering kali dijadikan resep untuk meyakinkan kreditor dan investor. Menurut pandangan ini, investasi hijau akan terealisasi apabila sinyal pasar telah tepat dan tingkat pengembalian investasi kompetitif.

Uang dan Kredit dalam Dunia Nyata

Perspektif developmentalist menantang anggapan bahwa tabungan adalah satu-satunya sumber investasi. Sebaliknya, pendekatan ini menekankan bahwa kredit dapat menciptakan likuiditas baru untuk membiayai investasi produktif dan mempercepat transformasi struktural. Pendekatan ini menyoroti pentingnya koordinasi antara kebijakan fiskal dan moneter, sehingga pengeluaran negara dan penciptaan kredit saling memperkuat dalam membangun kapasitas produksi domestik. Oleh karena itu, pandangan developmentalist

berargumen bahwa negara harus secara aktif menciptakan dan mengarahkan pembiayaan ke aktivitas ekonomi yang memenuhi kebutuhan dasar serta menyediakan infrastruktur dan layanan publik yang esensial. Bank pembangunan nasional, program investasi publik, dan kebijakan industri strategis merupakan instrumen utama dalam pendekatan ini. Pandangan ini mendapat dukungan dari berbagai aliran dan disiplin ilmu ekonomi, serta diperkuat oleh bukti empiris yang menunjukkan bahwa transformasi industri yang berhasil — baik secara historis maupun saat ini — bertumpu pada koordinasi publik yang aktif, kedaulatan finansial, dan intervensi negara yang strategis dalam mengarahkan pembangunan.

Subordinasi Finansial Selatan Global dan Asimetri Kekuasaan

Dalam kerangka developmentalist, subordinasi finansial merupakan inti dari tantangan yang dihadapi Selatan Global. Negara-negara berkembang menghadapi hierarki mata uang: antara mata uang domestik mereka dan mata uang “keras” seperti dolar AS, euro, dan yen. Karena sebagian besar perdagangan dan pembiayaan global dilakukan dalam mata uang keras, negara-negara di pinggiran sistem global harus memperoleh mata uang ini dari luar negeri — biasanya melalui ekspor, investasi asing, atau utang — untuk mengimpor barang dan teknologi esensial, membayar utang luar negeri, serta menjaga stabilitas nilai tukar. Ketergantungan pada mata uang keras ini berarti bahwa, meskipun negara mampu menciptakan likuiditas domestik melalui kredit, mereka tetap dibatasi oleh kebutuhan untuk memperoleh devisa asing yang cukup. Kondisi ini mencerminkan asimetri kekuasaan historis dan tertanam dalam arsitektur keuangan internasional, termasuk dalam struktur tata kelola institusi seperti IMF, Bank Dunia, lembaga pemeringkat kredit, dan perjanjian perdagangan. Bagi negara berkembang, dinamika ini membatasi ruang koordinasi kebijakan fiskal dan moneter, karena kebijakan ekspansif dapat memicu pelarian modal atau tekanan nilai tukar, memaksa negara menerapkan kebijakan pro-siklus yang melemahkan tujuan pembangunan.

Jalan ke Depan

Di tengah tantangan iklim dan pembangunan yang kian mendesak, semakin diakui bahwa pendekatan investasi esensial yang berfokus pada investor swasta tidak lagi memadai. Saat ini, dukungan terhadap pandangan developmentalist terus tumbuh. Kebutuhan akan kebijakan industri ramah iklim atau “industri hijau” mulai membentuk ulang perdebatan, dengan semakin banyak pembuat kebijakan dan akademisi menyerukan kepemimpinan publik yang lebih kuat dalam pembiayaan transisi energi dan pembangunan industri hijau. Untuk mendukung visi ini, dibutuhkan sistem keuangan domestik yang selaras dengan tujuan pembangunan, serta reformasi sistem internasional agar negara berkembang dapat mengakses pembiayaan dalam mata uang keras yang terjangkau dan berjangka panjang. Hal ini mencakup mekanisme untuk diversifikasi ekspor, pengurangan beban utang luar negeri, penguatan kerja sama regional, serta pembangunan jaring pengaman keuangan global. Dengan mengintegrasikan kebijakan fiskal dan moneter, negara berkembang dapat lebih selaras dalam mengarahkan investasi publik dan penciptaan kredit, sehingga mampu mewujudkan investasi yang memutus siklus ketergantungan.

APBN HARUS MEMENUHI BERBAGAI KEBUTUHAN

Dalam mempertimbangkan kapasitas Pemerintah Indonesia (GOI) untuk membiayai transisi energi secara publik, titik awal yang jelas adalah kondisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) saat ini. APBN tahun 2023 sebesar USD 202,5 miliar (IDR 3.121 triliun), di mana sekitar 32% dialokasikan untuk pembayaran utang, dengan total sekitar USD 64,9 miliar — menjadikannya pos anggaran terbesar. Dari jumlah tersebut, 28% (USD 18,17 miliar) digunakan untuk pembayaran utang luar negeri dalam mata uang asing.

Total utang luar negeri Indonesia mencapai USD 407,3 miliar pada akhir tahun 2024, atau sekitar USD 1.500 per kapita. Jumlah ini masih tergolong dapat dikelola bila dibandingkan dengan negara-negara berpendapatan menengah lainnya. Selain itu, pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia mencapai 55% selama sepuluh tahun hingga 2023 — tertinggi keempat setelah Tiongkok, India, dan Amerika Serikat. Terlepas dari pembayaran utang, sekitar 26% dari APBN 2023 dialokasikan untuk infrastruktur (seperti perumahan rakyat, jaringan irigasi, jalan, jembatan, saluran drainase, dan sistem air bersih). Angka-angka ini menunjukkan bahwa, tanpa adanya peningkatan signifikan dalam pembiayaan utang pemerintah, kenaikan pajak yang substansial, atau keduanya, modal yang tersedia tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan investasi energi negara.

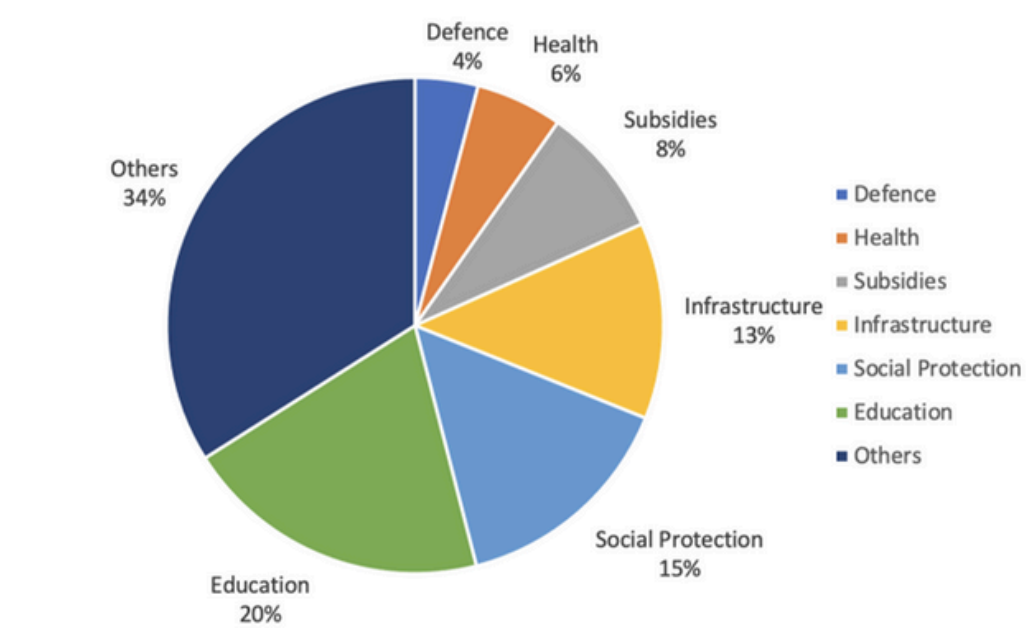


Figure 24: APBN, 2023. Sumber: Kementerian Keuangan, Indonesia

PENDAPATAN PAJAK DAPAT DITINGKATKAN

Pemerintah Indonesia memiliki opsi untuk meningkatkan kapasitas belanja negara dengan menaikkan pendapatan. Pada tahun 2022, rasio pajak terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia berada di angka 12,1%, salah satu yang terendah di kawasan Asia-Pasifik. Pada tahun 2023, rasio tersebut turun menjadi 10,2%. Pada tahun yang sama, Pemerintah berhasil menghimpun sekitar Rp 1.869 triliun (USD 120,5 miliar) dari penerimaan pajak. Apabila rasio pajak dinaikkan hingga mencapai rata-rata regional sebesar 19,3%, maka pendapatan tambahan tahunan

— sekitar Rp 3.536 triliun atau sekitar USD 107,2 miliar — secara prinsip dapat meningkatkan tingkat investasi publik dalam transisi energi dan sekaligus mengurangi kebutuhan untuk berutang. Pemerintah Indonesia telah mengumumkan rencana untuk menaikkan rasio pajak terhadap PDB hingga 23%, yang — jika terlaksana — diperkirakan akan menghasilkan penerimaan pajak tahunan sebesar USD 272 miliar, atau lebih dari USD 150 miliar di atas level saat ini.[277] Namun demikian, peningkatan pajak secara signifikan dapat memicu meningkatnya “pelarian modal” karena para investor mencari lokasi investasi yang lebih menguntungkan. Di sektor ketenagalistrikan, kenaikan pajak atas pendapatan dan kekayaan juga berisiko memperparah “mogok modal” yang dilakukan oleh produsen listrik independen (Independent Power Producers/PPs) dan kepentingan swasta lainnya. Risiko ini nyata, namun sektor ketenagalistrikan pada dasarnya sudah menghadapi situasi mogok modal dari PPs di sektor energi terbarukan (lihat bagian di bawah).

Tax-to-GDP ratio compared to other Asian and Pacific economies and regional averages, 2022

Indonesia's tax-to-GDP ratio was 12.1% in 2022, below the Asia and Pacific (36) average of 19.3% by 7.3 percentage points. It was also below the OECD average (34.0%) by 22.0 percentage points.

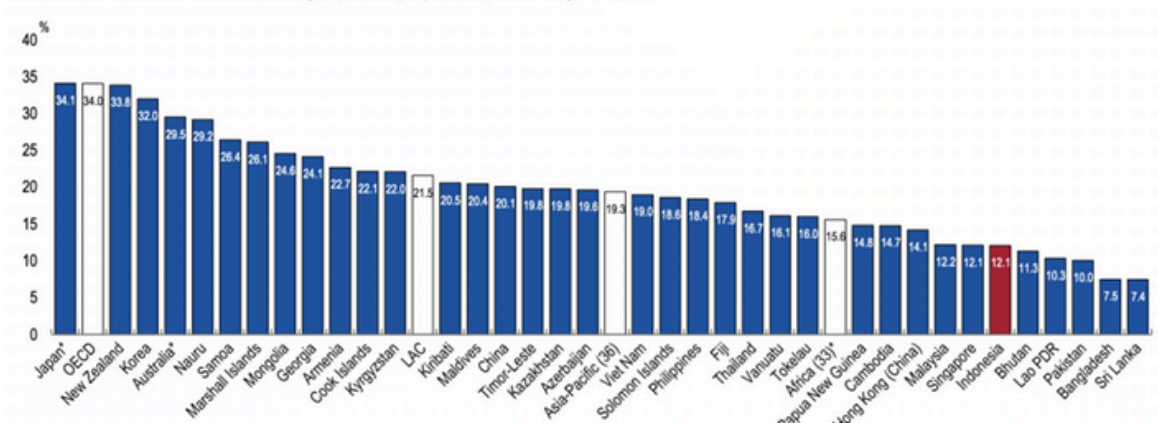


Figure 25: Rasio Pajak Terhadap PDB dibandingkan dengan Negara-negara Asia-Pasifik

Kendati terdapat risiko, peningkatan pajak melalui kebijakan yang progresif juga berpotensi menghasilkan distribusi kekayaan yang lebih adil. Di Indonesia, hanya 20% penduduk yang menguasai 40% dari total kekayaan nasional, dan empat orang terkaya di Indonesia memiliki kekayaan yang melebihi kekayaan gabungan 100 juta warga Indonesia yang hidup dalam atau mendekati garis kemiskinan.[278] Kenaikan pajak secara progresif dapat membantu mencegah agar beban biaya transisi energi tidak dibebankan kepada kelas pekerja dalam bentuk tarif listrik yang lebih tinggi. Saat ini, Indonesia diperkirakan memiliki sekitar 30-40 miliarder dalam dolar AS, dan 120.000–180.000 jutawan dalam dolar AS. Sementara itu, tarif pajak penghasilan tertinggi di Indonesia berada di kisaran 30% hingga 35%, lebih rendah dibandingkan dengan sebagian besar negara berpendapatan menengah.[279] Pemerintah juga dapat meningkatkan penerimaan negara dengan mengambil langkah untuk meminimalkan praktik penghindaran dan pengelakan pajak.[280]

[277] <https://eastasiaforum.org/2024/04/03/how-indonesias-new-president-aims-to-boost-nationwide-revenue/>

[278] <https://www.indonesia-investments.com/news/todays-headlines/inequality-in-indonesia-4-richest-equal-100-million-poorest/item7637>

[279] https://www.forbes.com/sites/janeho/2024/12/11/indonesias-50-richest-2024-combined-wealth-climbs-to-263-billion-amid-steady-economic-growth/?utm_source=chatgpt.com

[280] https://www.stampoutpoverty.org/live2019/wp-content/uploads/2019/05/Billions_to_trillions_web.pdf

Gini Coefficient Of ASEAN Countries

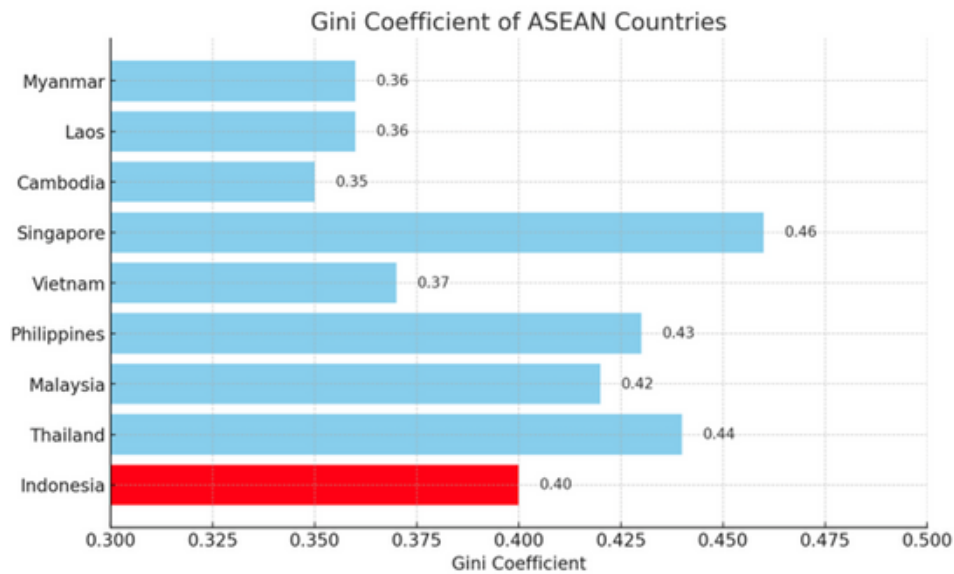


Figure 26: Tingkat ketimpangan di Indonesia berada pada kisaran rata-rata kawasan, namun demikian, Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita Indonesia juga tergolong rata-rata—yang berarti bahwa dampak sosial dari ketimpangan di Indonesia lebih serius dibandingkan dengan negara-negara yang memiliki tingkat PDB per kapita yang lebih tinggi.

Lebih jauh lagi, orang-orang kaya di Indonesia tidak hanya kurang dikenai pajak di dalam negeri, tetapi juga cenderung menginvestasikan sebagian besar aset keuangan mereka di luar negeri. Korporasi multinasional pun kerap mengalihkan keuntungan mereka ke luar negeri, sehingga hanya membayar sedikit, bahkan nyaris tanpa pajak atas kegiatan operasional mereka. Masalah ini merupakan persoalan yang dihadapi oleh negara-negara Selatan Global secara keseluruhan. Melihat situasi ini dari sudut pandang kebijakan iklim, sebuah studi tahun 2024 oleh Volz, Lo, dan Mishra memperingatkan, “Bukan hanya pendanaan iklim internasional yang mengalir ke negara berkembang dan berkembang pesat (EMDEs) sangat terbatas, tetapi juga ada arus modal dalam jumlah besar ke arah yang ‘salah’. Bukan hanya pembayaran utang dari EMDEs yang tinggi, kami juga melihat sejumlah besar tabungan dari EMDEs diinvestasikan ke luar negeri. Setidaknya sebagian dari ekspor modal ini seharusnya dapat dialihkan untuk investasi domestik, termasuk investasi iklim.”[281] Arus keluar modal ini memungkinkan terjadinya penghindaran pajak, sekaligus menambah tekanan terhadap neraca pembayaran.

Peningkatan pajak memang dapat menghasilkan pendapatan yang jauh lebih besar bagi pemerintah Indonesia, namun jika dilihat dari kebutuhan pembangunan nasional, pendapatan tambahan ini saja tidak akan cukup untuk menutup kekurangan investasi energi yang diperkirakan akan terjadi. Kendati demikian, peningkatan pajak atas kelompok kaya dan upaya untuk mengendalikan arus keluar keuangan (yang kadang bersifat ilegal) tetap dapat memberikan kontribusi signifikan.

[281] Volz, Lo, and Mishra (2024), *Scaling Up Green Investment in the Global South*, <https://tinyurl.com/5829m7be>; see also: Zucker-Marques, M., Gallagher, K.P., Volz, U. with Akhtar, S., Espinosa, M.F, Haas, J., Njoroge, P., Kenewendo, B. (2024), *Defaulting on Development and Climate: Debt Sustainability and the Race for the 2030 Agenda and Paris Agreement*, Boston, London, Berlin: Boston University Global Development Policy Center; Centre for Sustainable Finance, SOAS, University of London; Heinrich Böll Foundation

PEMBIAYAAN UTANG OLEH PEMERINTAH MEMBERIKAN BIAYA PINJAMAN YANG LEBIH RENDAH BAGI ENTITAS PUBLIK SEPERTI PLN

Hal ini membawa kita pada pertimbangan terhadap potensi kontribusi dari mekanisme pembiayaan utang yang dapat mendukung investasi dengan tetap mempertahankan dan memperluas kepemilikan aset publik.

Bagi Indonesia, utang domestik berdaulat merupakan opsi yang kurang membebani dibandingkan dengan peningkatan utang luar negeri dan/atau utang dalam denominasi mata uang asing — yang justru akan terjadi dalam skenario “blended finance” JETP. Di sebagian besar negara berkembang, meminjam dalam mata uang asing seperti dolar AS memang menawarkan tingkat suku bunga yang lebih rendah dibandingkan dengan pembiayaan dalam mata uang lokal. Namun hal ini mengandung risiko nilai tukar yang signifikan, dan justru ketergantungan pada pembiayaan dalam mata uang asing inilah yang terus melanggengkan persoalan struktural yang menyebabkan tingginya biaya modal.[282]

Dari perspektif jalur publik, pembiayaan utang publik dapat menurunkan tingkat suku bunga bagi proyek-proyek transisi energi.[283] Ini sangat penting dalam rangka menurunkan biaya penyediaan listrik. Seperti yang dicatat oleh ekonom energi Michael Liebreich, “Energi bersih hanya murah jika Anda memiliki akses ke modal murah. Itu bukan masalah jika Anda berada di Eropa, Jepang, Korea Selatan, atau AS dan biaya modal Anda 6%, tetapi tidak demikian halnya jika Anda berada di Selatan Global dengan biaya modal 15%. IEA menunjukkan bahwa investasi untuk transisi energi di negara berkembang (di luar Tiongkok) harus meningkat dari USD 770 miliar menjadi USD 2,8 triliun per tahun pada awal 2030-an agar dunia tetap berada di jalur 1,5°C. Dari mana uang sebanyak itu akan datang?”[284] Suku bunga acuan yang ditetapkan oleh AS menjadi patokan, dan negara-negara dengan mata uang yang lebih lemah harus membayar premi lebih tinggi karena dianggap berisiko lebih besar oleh investor.

Akses terhadap tingkat bunga pinjaman yang lebih rendah dapat ditingkatkan dengan memperkuat posisi keuangan PLN. (Lihat bagian di bawah: Hubungan PLN dengan Pemerintah Membantu Meningkatkan Kelayakan Kreditnya). Ini merupakan pilihan yang lebih hemat biaya dibandingkan dengan strategi “de-risking” investasi swasta di sektor energi Indonesia, yang pada akhirnya hanya menghasilkan komitmen PPA (power purchase agreement) yang lebih tinggi dan memberikan tekanan tambahan terhadap neraca keuangan PLN.

[282] Volz, Lo, and Mishra (2024), Scaling Up Green Investment in the Global South, <https://tinyurl.com/5829m7be>

[283] Marois, T., Woolford, J., Güngen, A.R., and Marodon, R. (2025). ‘Realizing the Potential of National Development Banks to Boost Sustainable Development Financing with MDB Support’. AFD Research Papers. No. 345. Agence Française de Développement (AFD). https://www.afd.fr/sites/default/files/2025-04-12-46-10/NDBs_MDBs_collaborations_SDGs_achievement_logo%20couleur_WEB.pdf

[284] Michael Liebreich, Net Zero will be harder than you think, and easier. Part 1. <https://about.bnef.com/blog/liebreich-net-zero-will-be-harder-than-you-think-and-easier-part-i-harder/>

Namun, pertanyaan “Dari mana datangnya modal murah?” yang diajukan oleh Liebreich merupakan pertanyaan yang harus dijawab oleh para pemimpin sistem multilateral jika defisit investasi besar-besaran yang menghantui negara-negara Selatan Global ingin diselesaikan secara efektif. Bank pembangunan publik dapat menyediakan pembiayaan jangka panjang dengan biaya rendah.[285] Selain itu, MDB juga dapat mendukung bank-bank nasional dalam pembiayaan prioritas publik — yang menuntut mereka untuk meninggalkan pola pikir “fundamentalisme pasar” yang telah tertanam kuat dalam logika dan prioritas operasional MDB.[286] Sebaliknya, bank-bank publik ini harus berfokus pada kerja sama dalam menyediakan pembiayaan berbasis kebijakan yang sesuai, alih-alih terus mendukung investor swasta yang mengejar keuntungan maksimum dengan biaya sosial yang tinggi.

PEMBIAYAAN UTANG OLEH PEMERINTAH MEMBERIKAN BIAYA PINJAMAN YANG LEBIH RENDAH BAGI ENTITAS PUBLIK SEPerti PLN

Sebagai negara berpendapatan menengah yang besar dengan mata uang dan sistem keuangan domestik, Indonesia memiliki posisi yang relatif kuat untuk menghimpun dana tambahan melalui pasar keuangan dalam negeri. Defisit anggaran Indonesia saat ini berada pada kisaran 2,7% dari PDB (akhir 2024), tergolong moderat jika dibandingkan dengan negara-negara berpendapatan menengah lainnya.[287] Defisit ini diperkirakan akan turun menjadi di bawah 2,5% dari PDB pada tahun 2025.[288]

Namun, salah satu hambatan utama adalah batas defisit sebesar 3% dari PDB yang diberlakukan sejak tahun 2003 melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Secara historis, batas ini sangat dipengaruhi oleh ortodoksi neoliberal, di mana Uni Eropa pada tahun 1992 memperkenalkan batas defisit fiskal sebesar 3% dari PDB melalui Perjanjian Maastricht, yang juga menetapkan bahwa rasio utang terhadap PDB negara-negara anggota tidak boleh melebihi 60%. [289] Selain itu, Program Penyesuaian Struktural (SAP) IMF tahun 1997 dengan Indonesia juga memberlakukan batasan sementara terhadap belanja pemerintah, dengan berlandaskan pada gagasan bahwa kebijakan penghematan (saat itu dikenal dengan istilah “terapi kejut”) akan

[285] Marois, T., Woolford, J., Güngen, A.R., and Marodon, R. (2025). ‘Realizing the Potential of National Development Banks to Boost Sustainable Development Financing with MDB Support’. AFD Research Papers. No. 345. Agence Française de Développement (AFD). 50 halaman.

[286] https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/market_fundamentalism_and_the_world_bank_group.pdf?25927/3b3507f7d0cb2c14d1de15e8344ea03be7103f84ec22c80fcb2fb26c65d9c43f

[287] https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021?utm_source=chatgpt.com

[288] <https://www.reuters.com/markets/asia/indonesia-proposes-2025-budget-targeting-narrower-deficit-2024-08-16/>

[289] Lihat: Protokol tentang Prosedur Defisit yang Berlebihan, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/excessive-deficit-procedure-edp.html>. See also: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Government_debt.

mengendalikan inflasi dan mencegah peningkatan utang negara.[290] Baik batasan belanja Uni Eropa maupun penekanan IMF pada disiplin fiskal memberikan pengaruh yang nyata terhadap pembentukan Undang-Undang Keuangan Negara tahun 2003 di Indonesia.

Pembahasan mendalam mengenai batasan belanja publik berada di luar cakupan makalah ini. Namun demikian, terdapat beberapa alasan mengapa batas defisit 3% tersebut perlu ditinjau ulang, dan Undang-Undang tahun 2003 layak untuk diamendemen atau dicabut. Alasan-alasan tersebut antara lain:

1. Batas defisit sebesar 3% berarti bahwa Pemerintah Indonesia dan/atau PLN akan dibatasi dalam mengeksplorasi skema pembiayaan yang tidak menambah defisit, tetapi kemungkinan besar akan menimbulkan beban fiskal yang lebih tinggi dalam jangka panjang. Dalam sektor ketenagalistrikan, hal ini umumnya berarti peningkatan keterlibatan Pengembang Listrik Swasta (Independent Power Producers/IPPs). Namun, seperti yang telah kita lihat, peningkatan jumlah IPP akan menaikkan harga listrik dan menyerahkan masa depan energi Indonesia ke tangan kepentingan swasta. (Lihat di bawah, Mengatasi Pemogokan Investasi).
2. Proyeksi pertumbuhan ekonomi Indonesia — yang dalam batas tertentu bergantung pada peningkatan infrastruktur energi nasional — dapat mendukung tingkat belanja pemerintah yang lebih tinggi. Bank pembangunan publik serta struktur pembiayaan yang mampu menurunkan biaya pinjaman dan biaya bunga utang dapat menciptakan ruang fiskal untuk investasi tambahan. Selain itu, ada potensi pembiayaan dari sumber eksternal konsesional, seperti Bank Pembangunan Multilateral (Multilateral Development Banks/MDBs), selama tidak dikaitkan dengan jenis persyaratan kebijakan seperti yang menjadi ciri khas Program Penyesuaian Struktural (Structural Adjustment Programs/SAPs) pada dekade 1980-an dan 1990-an. Lebih lanjut, utang yang dimiliki oleh bank-bank publik berarti sebagian dari keuntungan yang diperoleh dapat didaur ulang kembali ke dalam perekonomian domestik, baik melalui peningkatan pemberian pinjaman maupun pembayaran dividen kepada para pemegang sahamnya, yaitu pemerintah.[291]
3. Batas defisit sebesar 3% sempat ditangguhkan selama pandemi COVID-19 melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Kebijakan menjalankan defisit yang melebihi 3% dari PDB pada saat itu memungkinkan pemerintah mengelola dampak ekonomi akibat pandemi secara lebih efektif, tetapi sejak saat itu Indonesia telah kembali memberlakukan aturan batas defisit 3%. Logika yang sama dapat diterapkan pada pembiayaan investasi energi. COVID-19 dideklarasikan sebagai keadaan darurat, tetapi kelangkaan energi dan perubahan iklim juga dapat dianggap sebagai keadaan darurat. Oleh karena itu, intervensi kebijakan yang luar biasa sangatlah layak dilakukan. Lembaga investasi di luar neraca (off-balance sheet investment agencies) dapat dibentuk di luar batas defisit formal untuk memungkinkan adanya pengeluaran tambahan bagi investasi yang krusial.

[291] Untuk berbagai cara bank publik memanfaatkan pengembalian tahunan, lihat Marois 2021. Marois, T. (2021). *Public Banks: Decarbonisation, Definancialisation, and Democratisation*. Cambridge University Press. 320 hlm.

Komunitas kebijakan progresif sejak lama mengkritik kebijakan pembatasan belanja negara (spending caps), dengan alasan bahwa kebijakan ini mengunci penerapan kebijakan austerity pada saat perlambatan ekonomi, memperdalam resesi, dan berdampak tidak proporsional terhadap kelompok masyarakat miskin (yang lebih bergantung pada layanan publik). Namun, kini terdapat indikasi bahwa kalangan pembuat kebijakan arus utama juga mulai mempertanyakan efektivitas dari pembatasan belanja fiskal. Saat tulisan ini dibuat, pemerintahan koalisi tengah-kanan yang baru di Jerman tengah mendorong pendekatan fiskal yang lebih fleksibel, didorong oleh kebutuhan untuk mempercepat transisi energi (yang dikenal sebagai *Energiewende* dalam Bahasa Jerman), mengurangi ketergantungan terhadap impor gas, serta menjawab defisit investasi infrastruktur yang dialami negara tersebut. Jerman telah bergabung dalam seruan untuk mereformasi aturan defisit 3% Uni Eropa guna memungkinkan investasi jangka panjang yang dipimpin oleh negara.

Pada tahun 2023, Nicholas Stern dan Mattia Romani — yang selama bertahun-tahun menekankan bahwa sektor swasta akan memimpin transisi karena perlindungan iklim merupakan “kisah pertumbuhan abad ke-21” — akhirnya mengakui bahwa “kisah pertumbuhan” tersebut perlu diciptakan, dan aktor penciptanya tampaknya adalah investasi publik. “Peningkatan investasi publik sebesar 1–2% dari PDB,” catat mereka, “harus menjadi inti dari dorongan investasi ini, karena memberikan arah dan landasan bagi investasi swasta; ini akan menjadi pergeseran alami dari belanja konsumsi publik selama krisis [COVID-19]. Dengan meningkatkan produktivitas ekonomi dan mengurangi risiko iklim, investasi publik ini akan membentuk landasan bagi posisi fiskal jangka menengah dan panjang yang lebih kuat.”[292] Dengan kata lain, Stern dan Romani mengakui bahwa investasi publik memegang peran yang sangat penting dalam proses transisi. Oleh karena itu, arah dari investasi publik menjadi sangat menentukan. Jika digunakan untuk mensubsidi dan mengurangi risiko bagi investasi swasta, terdapat risiko besar bahwa dana publik justru digunakan untuk mensosialisasikan risiko, sementara potensi keuntungannya tetap bersifat privat.[293] Dalam skenario Pasal 33, setiap peningkatan investasi publik seharusnya diarahkan untuk memperluas aset-aset publik.[294]

Pembiayaan publik menawarkan pilihan yang lebih baik bagi Indonesia dibandingkan pendekatan de-risking. Namun demikian, tantangan investasi energi tetap sangat besar, dan dengan prioritas belanja negara yang ada saat ini, anggaran pemerintah dalam waktu dekat tidak akan mencukupi untuk meningkatkan investasi di sektor energi hingga mencapai tingkat yang dibutuhkan untuk memenuhi target transisi energi.

[292] Stern N and Romani M (January 2023) The global growth story of the 21st century: driven by investment and innovation in green technologies and artificial intelligence. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science and Systemiq, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2023/01/The-global-growth-story-of-the-21st-century-driven-by-investment-in-green-technologies-and-AI.pdf>, Nov 29, 2023

[293] <https://www.bu.edu/gdp/2022/12/14/remaking-multilateralism-for-a-development-centered-climate-agenda-takeaways-from-cop27-and-the-g20-summit/>

[294] As Guild notes, the spending cap “constrains the [Jokowi] government’s ability to directly fund the kind of transformative, big-ticket infrastructure projects it envisions.” ⁵ See also, Steven Keithley. Indonesia flawed tax amnesty. The Diplomat. March 14, 2018.

PERAN LEBIH BESAR BAGI BANK PUBLIK?

Pendekatan pembiayaan domestik memunculkan pertanyaan mengenai potensi peran bank-bank publik Indonesia dalam pelaksanaan Skenario Pasal 33.

Literatur mengenai peran yang dapat dimainkan oleh bank publik dalam transisi energi yang dibiayai secara publik di tingkat global terus berkembang, termasuk bagaimana peran tersebut dapat berbeda dari peran mereka saat ini.[1] Terdapat 914 bank publik di seluruh dunia dengan total aset gabungan sebesar USD 55 triliun.[2] Dengan kata lain, bank publik telah memainkan peran penting dalam sistem keuangan internasional. Lebih lanjut, Konferensi PBB tentang Pembiayaan untuk Pembangunan yang baru saja diselenggarakan (Juli 2025) telah mengadopsi Komitmen Sevilla, yang membayangkan peran yang jauh lebih besar bagi bank-bank publik dalam mendorong transisi hijau dan adil secara global, termasuk mendukung pembentukan bank pembangunan publik baru jika diperlukan.

Titik awal dari pendekatan jalur publik (public pathway) untuk bank publik adalah mencari cara agar mereka tidak direduksi hanya menjadi fasilitator investasi swasta yang dirancang untuk meminimalkan risiko (de-risked private investments). Sebaliknya, bank publik perlu mengambil peran yang lebih kuat dalam memajukan kolaborasi antarlembaga publik. Saat ini, narasi dan praktik multilateral cenderung lebih condong ke arah pendekatan yang pro-swasta.

Sebagai contoh, Bank Investasi Eropa (European Investment Bank/EIB) telah menjadi aktor sentral dalam lanskap kebijakan iklim Uni Eropa, dan pada November 2019 EIB menyatakan diri sebagai “bank iklim.” EIB mengumumkan akan menghentikan pembiayaan untuk proyek bahan bakar fosil dan akan menjadi mitra utama dalam pilar investasi European Green Deal, yaitu Sustainable Europe Investment Plan (SEIP).[297] Namun, mandat EIB didefinisikan oleh Komisi Eropa yang (hingga saat ini) sangat neoliberal dan berorientasi pasar, yang mengarahkan EIB untuk menciptakan “kerangka yang mendukung investor swasta.”[298]

EIB bukan satu-satunya. Banyak bank pembangunan multilateral telah mengadopsi kerangka kerja neoliberal dan model pro-pasar yang cenderung bias terhadap investasi publik. Meski demikian, seperti yang dicatat oleh Thomas Marois, Direktur Public Banking Project di Universitas McMaster,

[295] Counterbalance, European Green Deal: Reclaiming Public Investments for a real Socio-ecological Transformation. Challenging Public Banks, October 2021, <https://corporateeurope.org/en/2021/10/eu-green-deal-reclaiming-public-investments-socio-ecological-transformation>; Thomas Marois, How Public Banks Can Help Finance a Green and Just Energy Transformation, November 2017, <https://www.tni.org/en/publication/how-public-banks-can-help-finance-a-green-and-just-energy-transformation>

[296] Marois, Thomas and Güngen, Ali Riza (2024). ‘The World of Public Banks’, PBP Evidence Brief. No. 2024/02, McMaster University, Canada: Public Banking Project with Climate and Community Institute.

[297] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24

[298] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24

Kanada: “Bank pembangunan publik dan bank komersial swasta memiliki cara kerja yang berbeda. Bank komersial swasta tidak dilengkapi dengan baik untuk merespons tantangan transisi hijau dan adil dengan kecepatan, skala, atau syarat yang dibutuhkan. Pertimbangan profitabilitas sering kali mendahului aksi iklim yang efektif. Ruang untuk mendorong transisi energi yang adil sangatlah terbatas.”[299] Sebaliknya, “bank pembangunan publik dapat berorientasi pada kebijakan, bukan keuntungan. Orientasi kebijakan memungkinkan bank publik menyesuaikan kecepatan, skala, dan ketentuan yang tepat untuk menghadapi tantangan besar seperti transisi hijau dan adil secara global.”[300] Hal ini menunjukkan bahwa bank-bank publik seperti EIB seharusnya mengambil peran yang jauh lebih langsung dalam mendorong kolaborasi antarlembaga publik yang didorong oleh kebijakan, misalnya antara bank publik dan infrastruktur publik vital seperti energi, air, transportasi, dan sebagainya.

Penting untuk ditekankan, seperti yang disampaikan Marois, bahwa bank publik tidak secara inheren bersifat “pro-publik,” tetapi berbeda dengan bank komersial swasta, bank publik memiliki potensi untuk menyalurkan pembiayaan dengan cara yang dapat mendorong tujuan sosial dan ekologis, jika terdapat komitmen politik untuk melakukannya. Bank publik dapat menjadi sarana untuk memperluas aset publik sebagai bagian dari penyediaan barang publik, atau mereka dapat beroperasi dengan cara yang tidak berbeda dari bank komersial swasta. Pilihan ketiga, meskipun tidak memadai dan mahal, adalah menjadikan bank publik sebagai kendaraan untuk mengurangi risiko investasi swasta.

Bank-bank publik Indonesia tergolong memiliki permodalan yang kuat, dan memiliki mandat untuk menjalankan tujuan-tujuan kebijakan publik tertentu — termasuk membantu Indonesia mencapai target transisi energinya.[301] Hal ini menunjukkan bahwa bank publik dapat memainkan peran penting dalam pelaksanaan Skenario Pasal 33 dan mendorong kolaborasi antarlembaga publik sebagai alternatif yang layak dibandingkan strategi pro-swasta. Dalam disertasi doktoralnya tahun 2019, James Guild mempertanyakan apakah sistem keuangan Indonesia memiliki kedalaman yang cukup untuk mendukung ambisi pemerintah dalam pembangunan infrastruktur dan sektor energi. Dengan mencermati pertumbuhan stabil dalam basis simpanan dan aktivitas pinjaman, ia menyimpulkan, sistem keuangan Indonesia memiliki kapasitas memainkan peran tersebut.[302]

[299] Marois T. Public Banks. In: Public Banks: Decarbonisation, Definancialisation and Democratisation. Cambridge University Press; 2021:i-ii.

[300] Marois, T. and Volz, U. (2024). A Climate Bank for Viet Nam to Catalyze Green and Just Transitions. 2024 UNDP Policy Brief Series. United Nations Development Programme Viet Nam (in collaboration with the United Nations Conference on Trade and Development, Geneva) <https://www.undp.org/vietnam/publications/climate-bank-viet-nam-catalyze-green-and-just-transitions-2024-policy-brief-series>

[301] Using Public Funding to Attract Private Investment in Renewable Energy in Indonesia <https://www.iisd.org/publications/brief/using-public-funding-attract-private-investment-renewable-energy-indonesia>

[302] Guild writes, “Tinjauan singkat terhadap neraca keuangan dari empat bank terbesar (tiga di antaranya dimiliki oleh negara), beserta jaminan keuangan dan skema pembiayaan khusus yang secara khusus dikembangkan oleh negara untuk menjamin upaya-upaya [pembangunan infrastruktur energi] ini, menunjukkan bahwa mereka memang memiliki kapasitas tersebut—setidaknya dalam jangka pendek.” James Guild, J. The state, infrastructure and economic growth in Jokowi's first term. Doctoral thesis, Nanyang T

Empat bank terbesar di Indonesia berdasarkan aset adalah Bank Mandiri, Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Rakyat Indonesia (BRI), dan Bank Central Asia (BCA). Dari keempatnya, hanya BCA yang merupakan bank milik swasta. Meskipun tiga bank milik negara tersebut secara nominal bersifat independen, masing-masing memiliki mandat dan sektor ekonomi tertentu yang menjadi fokus dukungannya. Bank Mandiri secara khusus aktif dalam pembiayaan proyek infrastruktur energi, baik untuk PLN maupun untuk IPP.[303]

PENDEKATAN DE-RISKING TIDAK BERHASIL

Sayangnya, bank-bank publik Indonesia saat ini beroperasi di bawah mandat de-risking yang ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia dan diperkuat oleh ADB serta lembaga keuangan multilateral (MDB) lainnya. Seperti dijelaskan dalam Bagian Tiga, program SDG Indonesia One mencerminkan pendekatan ini, dan hasilnya sejauh ini belum menunjukkan capaian yang mengesankan. Hal serupa juga berlaku pada Lembaga Pengelola Investasi (LPI) atau Indonesia Investment Authority (INA) yang saat ini beroperasi sebagai dana co-investment yang dirancang untuk menarik modal asing. INA dibentuk pada tahun 2021 dengan modal awal publik sebesar USD 5 miliar untuk mendukung kegiatannya. Dari jumlah tersebut, sekitar USD 1,7 miliar berbentuk kas, yang sebagian besar ditempatkan dalam deposito bank berbunga dan obligasi pemerintah. Pada tahun 2023, total aset INA tumbuh menjadi sekitar USD 7,3 miliar, dan lembaga ini melaporkan laba bersih sebesar USD 269 juta.[304] Menurut salah satu sumber, salah satu fungsi utama INA adalah bermitra dengan investor asing di sektor-sektor “prioritas”, termasuk “energi hijau dan ekonomi digital.”[305]

Menurut Climate Policy Initiative (CPI), lembaga pembiayaan pembangunan nasional, PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI), dapat memainkan peran penting dalam de-risking, dengan membantu “menjembatani kesenjangan pembiayaan di sektor-sektor yang belum memiliki solusi berbasis pasar sepenuhnya.” CPI menyamakan tujuan pembangunan ekonomi SMI dengan agenda de-risking, di mana Pemerintah Indonesia perlu mengalokasikan lebih banyak modal untuk “memicu” respons dari investor swasta. Dengan kata lain, Pemerintah Indonesia harus menggelontorkan lebih banyak dana kepada SMI agar kapasitas de-risking-nya dapat ditingkatkan. Pendekatan “de-risking on steroids” yang diajukan CPI ini “memungkinkan SMI menjembatani kesenjangan

Technological University, Singapore. 2019. <https://hdl.handle.net/10356/141322>,
<https://doi.org/10.32657/10356/141322>,
<https://dr.ntu.edu.sg/bitstream/10356/141322/2/DissertationRevisions.pdf>

[303] James Guild, J. The state, infrastructure and economic growth in Jokowi's first term. Doctoral thesis, Nanyang Technological University, Singapore. 2019. <https://hdl.handle.net/10356/141322>,
<https://doi.org/10.32657/10356/141322>,
<https://dr.ntu.edu.sg/bitstream/10356/141322/2/DissertationRevisions.pdf>

[304] Namun demikian, sebagaimana dicatat oleh Aminullah, modal yang tersedia relatif kecil dibandingkan dengan kebutuhan transisi energi, “Dan jika kapasitas ini digunakan untuk membantu pembiayaan transisi energi, maka hal tersebut akan membatasi penyediaan dana investasi bagi pelaku usaha dan industri dalam negeri.” Memo tidak dipublikasikan.

[305] <https://thediplomat.com/2024/04/how-the-indonesia-investment-authority-built-its-portfolio-in-2023/>

pembiayaan di sektor-sektor tertentu hingga sektor tersebut mencapai tahap di mana solusi pasar penuh tersedia... SMI dapat memperoleh pendanaan dengan syarat yang kompetitif dan menggalang pembiayaan utang di pasar keuangan dengan tingkat bunga yang lebih rendah dibandingkan pelaku sektor swasta.”[306] Ini adalah satu lagi usulan untuk menggunakan dana publik guna memperluas aset swasta, padahal seharusnya digunakan untuk memperluas aset publik. Jelas bahwa situasi ini menuntut strategi yang matang dan terencana jika dana publik ingin digunakan untuk membangun kapasitas publik dalam mengatasi defisit investasi transisi energi.

TIDAK ADA ALTERNATIF: TRANSISI AKAN BERGANTUNG PADA PEMBIAYAAN PUBLIK

Dengan penerapan pendekatan jalur publik (public pathway) dalam transisi energi, bank-bank publik Indonesia dapat memainkan peran yang berbeda apabila dimandatkan oleh pemerintah. Alih-alih hanya menjadi bagian dari upaya menarik modal asing melalui de-risking investasi swasta, bank-bank publik dapat diarahkan untuk memperluas aset negara melalui kemitraan publik–publik antara pemerintah,

PLN (dan anak perusahaannya), serta bank-bank publik itu sendiri. Dalam strategi ini, bank-bank publik, baik komersial maupun pembangunan, dapat bekerja sama untuk memberikan pinjaman secara langsung dengan ketentuan yang sesuai untuk mendukung transisi energi yang adil.[306] Ini bukanlah strategi baru. Selama beberapa dekade, bank publik telah mendukung layanan publik esensial dan terus melakukannya di seluruh dunia meskipun ada kekakuan ideologis yang menopang kerangka kebijakan neoliberal.

Kontrol politik atas penerimaan negara dapat memberikan ruang bagi bank-bank publik untuk menjaga tingkat permodalan yang diperlukan untuk memperluas aset transisi energi. Biaya pinjaman yang lebih rendah berkat jaminan dari pemerintah dan dukungan lembaga multilateral juga akan membantu PLN memperbaiki neraca keuangannya. Penghentian sistem IPP melalui renegosiasi dan/atau penghentian Power Purchase Agreements (PPA) secara bertahap akan mengurangi kewajiban pembayaran PLN kepada IPP, serta mengarahkan pendapatan dari penjualan listrik langsung kepada PLN. Hal ini akan memastikan bahwa pendapatan tersebut tetap berada dalam lingkup publik dan tidak tersedot keluar sebagai pembayaran dividen kepada investor swasta.

[306] https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/energizing-renewables-in-indonesia-optimizing-public-finance-levers-to-drive-private-investment/?utm_source=chatgpt.com

[307] Marois, Thomas., Güngen, Ali Riza, Steinfurt, Lavinia, Romero, María José (2024). ‘Fostering a Global Public Financial Ecosystem for Development and Climate Action’, T20 Policy Brief. G20/T20 Brasil 2024. Lihat juga: Marois, T., McDonald, D.A., and Spronk, S. (eds.) (2025). Public Banks and Public Water in the Global South: Financing Options for Sustainable Development. Abingdon, UK: Routledge.

PROPOSAL 2: MELAMPAUI IPP, REBUT KEMBALI DAN PULIHKAN PLN

Skenario Pasal 33 akan merekonstitusi PLN sebagai perusahaan utilitas yang terintegrasi sepenuhnya. PLN harus direbut kembali untuk melayani kepentingan publik. Perusahaan ini harus diberikan mandat yang memungkinkan PLN melepaskan diri dari belenggu kebijakan neoliberal, baik secara finansial maupun operasional, sehingga dapat menjadi aktor sentral dalam pelaksanaan Skenario Pasal 33 dan membawa Indonesia menuju transisi energi yang adil berdasarkan kedaulatan energi dan kemandirian kebijakan.

Upaya untuk memulihkan PLN harus berusaha mencapai tiga tujuan yang berbeda. Yaitu:

1. Memulihkan keuangan PLN.
2. Mengendalikan biaya dan menjaga harga listrik tetap terjangkau/murah.
3. Mengembalikan perencanaan energi sebagai prinsip dalam transisi energi.

Dua tujuan pertama dibahas secara lebih rinci di bawah ini, dan tujuan ketiga — menyusun kembali perencanaan — akan dibahas pada subbagian berikutnya dari tulisan ini, Reassess, Renegotiate, Reposition, di mana kami mencoba melihat masa depan energi Indonesia berdasarkan Skenario Pasal 33.

Kami percaya bahwa pemulihan PLN sangatlah penting sekaligus sangat mungkin dilakukan. Namun, sebagaimana proses reformasi neoliberal telah berlangsung selama bertahun-tahun, mengklaim kembali dan memulihkan PLN akan melibatkan perubahan hukum, legislasi, dan kelembagaan yang tidak akan terjadi dalam semalam.

ENERGI PUBLIK 2.0? ARAH KEBIJAKAN SEDANG BERUBAH

Para pendukung agenda neoliberalisme sering mencoba meyakinkan para pengambil keputusan di tingkat lokal bahwa utilitas publik yang terintegrasi secara vertikal sudah tidak lagi relevan. Namun, semakin banyak bukti yang menunjukkan bahwa secara internasional, arah kebijakan mulai bergerak kembali ke energi publik. Oleh karena itu, membela PLN bukanlah “berpegang pada masa lalu”; sebaliknya, hal ini bisa menjadi bagian dari kebangkitan global energi publik seiring meningkatnya kesadaran para pembuat kebijakan terhadap krisis yang tengah dihadapi dalam transisi energi. Posisi dominan PLN yang masih bertahan dalam pembangkitan, transmisi, dan distribusi merupakan aset bagi Indonesia. Hal ini harus dipertahankan dan diperluas lebih lanjut dalam beberapa tahun ke depan.

Potensi untuk “Energi Publik 2.0” melekat pada beberapa realitas berikut ini:

1. Terlepas dari lebih dari tiga dekade upaya untuk melemahkan utilitas energi publik, keseimbangan antara pembangkit listrik swasta (IPP) dan pembangkit milik publik di sebagian besar negara berkembang belum bergeser secara tegas ke arah IPP. Menurut Bank Dunia, pada tahun 2020, hampir 60% negara berkembang masih mengoperasikan utilitas nasional berbentuk 1. monopoli yang terintegrasi secara vertikal. Sejak tahun 1990-an, hanya 8 negara berkembang yang sepenuhnya memprivatisasi sektor ketenagalistrikan mereka, dan hanya 1 dari 4 negara yang mengikuti usulan Bank Dunia untuk melakukan pemisahan (unbundling) secara penuh terhadap utilitas mereka. Pada tahun 2020, hanya 11% negara yang telah melakukan unbundling sebagian terhadap utilitas mereka.[308]

FIGURE 4.10 Close to 60 percent of developing countries still operate with a vertically integrated national monopoly utility

The power sector in developing countries, by structure and degree of unbundling, 1995–2015

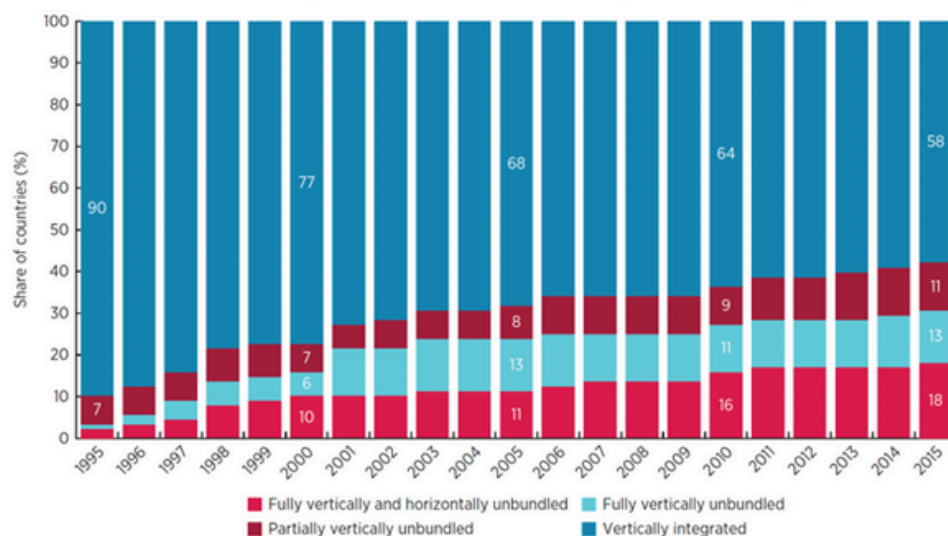


Figure 27: Sektor kelistrikan di Negara-negara Berkembang (Sumber: World Bank, 2020)

2. Semakin banyak negara yang mengambil langkah untuk membangun kembali utilitas publik mereka sebagai pemain utama dalam sistem ketenagalistrikan masing-masing, dan beberapa negara lainnya telah menegosiasikan ulang atau membatalkan Perjanjian Pembelian Tenaga Listrik (PPA) dengan IPP (seperti yang terjadi di Ghana, Kenya, Uganda, dan Pakistan). Tindakan-tindakan ini mencerminkan kekhawatiran atas meningkatnya pembayaran kepada IPP dan dampaknya terhadap harga listrik, kesehatan keuangan utilitas publik (sebagai “off-taker” yang diwajibkan membeli listrik yang dihasilkan IPP), atau keduanya. Beberapa negara juga telah mengurangi subsidi Feed-in Tariff untuk energi terbarukan (misalnya, Vietnam). Meksiko menjadi negara yang paling jauh melangkah dalam mengganggu sistem IPP dan PPA serta membangun kembali utilitas publik nasionalnya. (Lihat bagian di bawah, Opsi Meksiko: Rebut Kembali Langkah demi Langkah).
3. Sebagian besar opini elite telah kehilangan kepercayaan terhadap efektivitas reformasi pasar dalam menurunkan harga dan mendorong efisiensi, sementara sebagian lainnya menyimpulkan bahwa liberalisasi lebih lanjut tidak sejalan dengan kebutuhan perencanaan

[308] Foster, Vivien, and Anshul Rana. 2020. Rethinking Power Sector Reform in the Developing World. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1442-6. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

jangka panjang yang dibutuhkan untuk mencapai target kapasitas energi maupun target iklim. Laporan-laporan dari arus utama kebijakan menyimpulkan bahwa utilitas publik memiliki posisi yang lebih baik dalam pembiayaan dan penerapan energi terbarukan serta opsi rendah karbon lainnya, dibandingkan kepentingan swasta yang saat ini kesulitan membiayai proyek akibat tingginya biaya pinjaman.[309]

MENGHADAPI TANTANGAN MENDESAK

Energi Publik 2.0 tampaknya semakin mendapatkan momentum, namun upaya untuk merebut kembali PLN akan membutuhkan respons dari Pemerintah Indonesia terhadap sejumlah tantangan kebijakan yang mendesak. Kami telah menjelaskan sebelumnya bahwa kebijakan Domestic Market Obligation (DMO) dan Domestic Price Obligation (DPO) adalah kebijakan yang sah untuk mengendalikan biaya dan harga, dan karena itu harus dipertahankan.

Kebijakan ini tidak, seperti yang sering diklaim, mendorong penggunaan batu bara dan menghambat pengembangan energi terbarukan. Justru yang menghambat pengembangan energi terbarukan adalah "pemogokan investasi" dari IPP. Fakta bahwa IPP selalu menunggu "kesepakatan yang lebih baik"—yang kemungkinan besar merupakan kesepakatan buruk bagi PLN dan Pemerintah Indonesia — berarti bahwa subsidi dan mekanisme de-risiking yang disiapkan untuk memfasilitasi pengembangan energi terbarukan yang dipimpin IPP tidak berhasil dan seharusnya dihentikan. Subsidi tersebut bertujuan untuk "memungkinkan" keuntungan swasta sembari berupaya "melumpuhkan" kedaulatan kebijakan. Ini merupakan beban finansial bagi perekonomian Indonesia dan telah menghasilkan hasil yang sangat minim. Lebih jauh lagi, berbagai kebijakan hukum dan regulasi yang dirancang untuk memperluas kepemilikan IPP atas infrastruktur pembangkitan listrik dalam-jaringan (on-grid) juga harus ditolak.

Tantangan-tantangan kebijakan mendesak ini akan dibahas lebih lanjut di bawah, bersamaan dengan berbagai klaim yang menyesatkan, tidak akurat, dan bermuatan ideologis yang menyertainya. Dari situ, kami akan menjelaskan bagaimana proses merebut kembali PLN dapat menjadi langkah yang bijak secara finansial, baik bagi utilitas maupun bagi negara; dapat bersifat progresif secara sosial (dengan menurunkan biaya, mengendalikan harga, dan memungkinkan distribusi kekayaan yang lebih adil); serta masuk akal dari segi teknis karena lebih mampu menangani berbagai tantangan yang mungkin akan muncul selama proses transisi berlangsung.

MELAMPAUI PERNIKAHAN PAKSA DENGAN IPP

Dalam beberapa tahun terakhir, baik Pemerintah Indonesia maupun PLN telah menyatakan dengan jelas bahwa mereka membayangkan Perusahaan Listrik Swasta (Independent Power Producers/IPP) memainkan peran yang lebih besar dalam transisi energi di negara ini. Namun, keduanya tidak ingin menyerahkan kendali atas sistem kelistrikan kepada IPP. Seperti telah disinggung sebelumnya,

[309] Andrew Prag (IEA), Dirk Ruttgers and Ivo Scherrer (OECD), State Owned Enterprises and the Low Carbon Transition – Environment Working Paper No. 129. 2016 www.oecd.org/environment/workingpapers.htm

Indonesia dimiliki oleh negara, 5% dimiliki oleh IPP, dan 4% dimiliki oleh Unit Pengolahan Tenaga Listrik (Power Processing Unit/PPU).[310]

Pada akhir tahun 2023, kapasitas pembangkit PLN mencapai hampir 73 GW (sekitar 77% dari total kapasitas pembangkitan). Kepemilikan PLN dilakukan secara langsung maupun melalui anak perusahaan seperti PT Indonesia Power, PT Pembangkitan Jawa Bali, PT PLN Batam, dan PT Nusantara Power. Yang dimaksud dengan "anak perusahaan" adalah entitas yang setidaknya 51% sahamnya dimiliki oleh PLN. Sementara itu, porsi listrik yang dihasilkan oleh IPP di Indonesia (sekitar 23%) memang cukup signifikan, namun masih lebih rendah (secara persentase) dibandingkan dengan banyak negara berpenghasilan menengah. IPP yang terhubung ke jaringan (on-grid) menjual listriknya ke PLN, namun dalam banyak kasus, IPP tidak memiliki aset pembangkit tersebut. Jaringan transmisi yang membentang lebih dari 70.000 kilometer juga dimiliki dan dikendalikan oleh PLN.

Untuk pembangunan energi terbarukan, Pemerintah Indonesia, Kementerian ESDM, dan PLN mensyaratkan pengembang untuk bermitra dengan anak-anak perusahaan PLN. Saat ini proyek-proyek kemitraan bisa dalam salah satu dari dua bentuk, pertama, kemitraan wajib di mana anak perusahaan PLN biasanya memiliki saham minoritas (umumnya sekitar 15% - 30%); atau kedua, mekanisme kerja sama berdasarkan Peraturan Presiden No. 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan. Dalam kasus yang kedua, PLN atau anak perusahaannya bertindak sebagai "mitra kerja sama" dengan IPP, di mana PLN memiliki 51% saham proyek itu.[311] Pendekatan "kemitraan" ini mencegah pengembang swasta untuk memiliki 100% kepemilikan atas pembangkit listrik energi terbarukan (PLET).

Pada pandangan pertama, pengaturan ini mirip dengan kemitraan publik dan swasta atau public private partnership (P3) atau pendekatan "usaha patungan". Namun, IPP dan Sekretariat JETP melihat persyaratan kemitraan ini sebagai "kawin paksa," yang mencegah IPP untuk memiliki aset proyek. Mereka mengklaim bahwa hal ini membuat proyek-proyek IPP menjadi kurang menarik bagi investor dan oleh karenanya mengurangi tingkat kelayakan untuk mendapatkan pinjaman dari bank (bankability).[312] Menurut Sekretariat, "Sebuah PPA (Perjanjian Pembelian Tenaga Listrik) seharusnya tidak diperlakukan oleh para pihak yang menandatangani sebagai pengadaan sebuah 'proyek' atau 'aset' yang pada akhirnya akan dimiliki oleh PLN, melainkan sebagai pengadaan elektron." [313] Oleh karena itu, "tujuan akhir" dari IPP adalah untuk memiliki aset fisik dan menjadikan PLN sebagai pembeli yang terikat secara hukum ("off-taker") atas listrik yang dihasilkan oleh IPP.

[310] Using Public Funding to Attract Private Investment in Renewable Energy in Indonesia <https://www.iisd.org/publications/brief/using-public-funding-attract-private-investment-renewable-energy-indonesia>

[311] <https://iclg.com/practice-areas/renewable-energy-laws-and-regulations/indonesia>

[312] <https://iclg.com/practice-areas/renewable-energy-laws-and-regulations/indonesia>

[313] CIPP, Chapter 8, Enabling Policies for JETP Portfolio, page 199

Sekretariat JETP juga keberatan terhadap fakta bahwa PLN mempertahankan “hak sepihak untuk mengubah, atau mengusulkan perubahan terhadap, ketentuan kontrak yang bersifat material dan komersial” yang “tidak sejalan dengan preseden PPA sebelumnya.”[314] Dalam bahasa yang lebih sederhana, kenyataan bahwa PLN memiliki kekuasaan untuk membuka kembali ketentuan dalam kontrak PPA membuat para investor merasa khawatir terhadap pendapatan proyek. Investor dan IPP menginginkan PPA yang tidak dapat dipengaruhi oleh keputusan-keputusan politik.

ARBITRASE EKSTERNAL ADALAH ANCAMAN TERHADAP KEDAULATAN

Lebih lanjut, Sekretariat JETP merasa tidak nyaman apabila penyelesaian sengketa dilakukan berdasarkan aturan prosedural Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI).[315] Ia mengklaim bahwa “pihak-pihak internasional” (dengan kata lain, investor dan perusahaan asing) ingin perselisihan antara Pemerintah Indonesia dengan investor swasta ditangani oleh “arbitrase di luar negeri dengan menggunakan aturan-aturan prosedural dari badan arbitrase internasional yang sudah mapan, seperti Singapore International Arbitration Centre (SIAC) atau International Chamber of Commerce (ICC).”

Jika Pemerintah Indonesia mematuhi permintaan ini, maka hal itu berarti, dalam arti tertentu, menyerahkan proses arbitrase kepada lembaga-lembaga peradilan yang dikenal sebagai pelaksana agenda neoliberalis atas nama persaingan pasar dan “perdagangan bebas.” Arbitrase eksternal merupakan salah satu prasyarat utama dalam program penyesuaian struktural IMF dan Bank Dunia. Mekanisme ini menjadi dasar dari ketentuan Investor-State Dispute Mechanism (ISDM) dalam perjanjian perdagangan yang lebih luas, seperti Bab 11 dalam Perjanjian Perdagangan Bebas Amerika Utara (NAFTA), yang memungkinkan investor mengajukan tuntutan hukum terhadap pemerintah karena mengesahkan undang-undang yang melindungi hak-hak buruh dan hak asasi manusia, regulasi lingkungan hidup, dan sebagainya.

Yang penting untuk dicatat, hanya investor asing (bukan perusahaan domestik atau warga negara) yang dapat mengakses arbitrase ISDM, dan banyak proses arbitrase dilakukan secara tertutup. Di bawah mekanisme ISDM, negara-negara sering kali dipaksa untuk membayar kompensasi hingga miliaran dolar. Dan sementara investor dapat mengajukan gugatan terhadap negara, negara tidak dapat mengajukan gugatan terhadap investor.[316]

[314] Menurut Sekretariat JETP: “Para sponsor dan pemberi pinjaman berharap untuk menghasilkan ekuitas dan investasi utang dan oleh karena itu mensyaratkan kepastian bahwa PPA akan menjadi perjanjian jangka panjang yang bisa diandalkan.” Lihat Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif (CIPP), Bab 8.

[315] Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif (CIPP), Bab 8, Kebijakan Pendukung untuk Portofolio JETP, halaman 226.

[316] Upaya untuk mereformasi ISDM agar pemerintah bisa mendapatkan bantuan untuk menghadapi dan berpotensi membalikkan keputusan ISDM sudah pernah dicoba di dalam sistem multilateral, dan tetap dicoba. Lihat: <https://circabc.europa.eu/ui/group/7fc51410-46a1-4871-8979-20cce8df0896/library/c84a5398-ef62-4a65-a2fc-66378c2320fb/details?download=true>

IPPS DAN KEPEMILIKAN ASET: MENOLAK DORONGAN “BUILD OWN OPERATE” (BOO)

Hak kepemilikan PLN di sektor energi terbarukan juga mulai dipertanyakan. Para investor dan IPP lebih menyukai model Build–Own–Operate (BOO), di mana IPP mempertahankan kepemilikan dan kendali operasional atas aset proyek pembangkit listrik secara permanen, yang memungkinkan mereka mendapatkan aliran pendapatan jangka panjang.

Proyek-proyek energi terbarukan di Indonesia sebagian besar dikembangkan dengan skema Build–Own–Operate–Transfer (BOOT). Sesuai dengan namanya, skema BOOT memungkinkan pengembang swasta untuk membangun, memiliki, dan mengoperasikan pembangkit listrik. PLN menjadi satu-satunya pihak yang membeli listrik yang dihasilkan (off-taker). Dalam skema BOOT, IPP memiliki dan mengoperasikan fasilitas produksi selama masa berlaku PPA dengan PLN, tetapi kemudian kepemilikan aset akan dialihkan ke PLN. Beberapa proyek IPP tunduk pada pengaturan yang sedikit berbeda, yang dikenal sebagai skema Build–Operate–Transfer (BOT). Dalam skema BOT, IPP tetap menerima pendapatan berdasarkan PPA terlepas dari tarif listrik yang dikenakan kepada konsumen akhir, tetapi PLN mempertahankan kepemilikan atas aset proyek tersebut.

Bagi IPP, baik skema BOOT maupun BOT berarti aliran pendapatan yang terbatas (sebagaimana diatur dalam PPA). IPP berpendapat bahwa skema ini dapat menyebabkan pemberi pinjaman menetapkan suku bunga yang lebih tinggi atau persyaratan pinjaman yang lebih ketat karena, jika tidak ada perubahan, aset akan dialihkan ke negara ketika masa PPA berakhir. Skema ini mencegah proyek menjadi aset yang menghasilkan pendapatan selama puluhan tahun setelah masa PPA berakhir.

IPP juga berargumen bahwa skema BOT dan BOOT mengurangi nilai investasi jangka panjang mereka karena mereka tidak dapat menggunakan aset tersebut sebagai jaminan (collateral) setelah PPA berakhir, yang menurut IPP memengaruhi kelayakan kredit proyek di mata investor. IPP juga khawatir bahwa nilai transfer pembangkit listrik ke negara tidak mencerminkan sisa umur operasional maupun investasi pemeliharaan yang telah dilakukan oleh IPP, yang dapat menimbulkan kerugian finansial bagi mereka. Yang tak kalah penting, IPP menyatakan bahwa prospek penyerahan aset yang sudah di depan mata membuat mereka tidak memiliki insentif untuk melakukan perbaikan, pembaruan, atau peningkatan efisiensi—karena manfaat dari semua itu akan dinikmati oleh negara setelah aset dialihkan ke PLN.

Terbujuk oleh argumentasi ini, Kementerian ESDM mengeluarkan Peraturan Menteri ESDM No. 4 Tahun 2020 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik yang menghapus persyaratan BOOT dengan tujuan membuat proyek-proyek IPP lebih “bankable” (layak untuk mendapatkan pinjaman dari bank) dan oleh karenanya lebih menarik bagi investor.[1]

[317] <https://policy.asiapacificenergy.org/node/4176>

Permen ESDM No. 4 adalah perubahan terhadap peraturan sebelumnya (Permen ESDM No. 5 Tahun 2017), dan mengatur bahwa, di bawah situasi tertentu proyek-proyek BOOT bisa disesuaikan menjadi Build- Own-Operate (BOO) sesuai dengan keinginan IPP.[318] Namun dalam praktiknya, skema BOOT dan BOT tetap menjadi standar karena keputusan untuk beralih ke skema BOO memerlukan negosiasi antara IPP dan PLN, dan, menurut keluhan para pengacara IPP, keputusan akhir sepenuhnya berada di tangan PLN sebagai satu-satunya pembeli listrik (off-taker) untuk menentukan apakah penyesuaian tersebut akan dilakukan atau tidak, dan apakah kepemilikan atas aset akan diizinkan.[319]

Sekretariat JETP mengapresiasi “langkah baik PLN dalam meningkatkan kelayakan bank (bankability) untuk menarik pembiayaan swasta (misalnya, IPP solar terapung Cirata),” tetapi menegaskan bahwa skema BOOT harus digantikan dengan model BOT. Hal ini akan memberikan kepemilikan penuh dan permanen atas aset kepada IPP, sehingga mengorbankan kendali negara dan kedaulatan energi.[320]

Ikuti titik-titiknya: Apa yang Diinginkan Investor Swasta di Indonesia

Titik-titik merah pada gambar ini (dibuat oleh IEEFA) mengilustrasikan apa yang ingin diubah oleh investor swasta dan IPP di Indonesia. Mereka mencari tarif yang lebih tinggi untuk energi terbarukan (PLN harus membayar lebih besar untuk listrik dari sumber terbarukan yang dihasilkan oleh IPP); mereka ingin mengakhiri hal-hal seperti skema mitra wajib (yang dibahas di atas), mengurangi atau menghapuskan TKDN, dan melonggarkan peraturan yang, sebagaimana diklaim oleh mereka, tidak konsisten dengan kebutuhan untuk menciptakan “lingkungan yang kondusif” bagi sektor swasta.

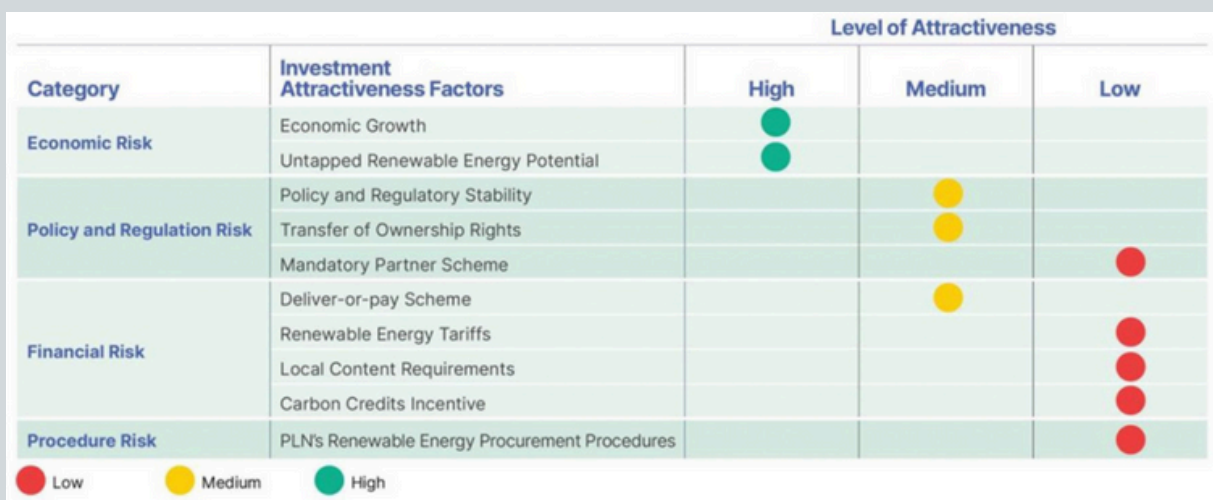


Figure 28: Faktor-faktor Ketertarikan Investasi (Sumber: IEEFA)

[318] Using Public Funding to Attract Private Investment in Renewable Energy in Indonesia <https://www.iisd.org/publications/brief/using-public-funding-attract-private-investment-renewable-energy-indonesia>

[319] https://dentons.hprplawyers.com/en/insights/articles/2020/may/12/-/media/b3920f0e8e4c4c39b70ee37551ad5b36.ashx?utm_source=chatgpt.com

[320] https://jetp-id.org/storage/official-jetp-cipp-2023-vshare_f_en-1700532655.pdf

DARI TAKE-OR-PAY MENJADI DELIVER-OR-PAY

Area pertentangan lainnya antara Pemerintah Indonesia (GOI) dan agenda IPP berkaitan dengan pembagian risiko. Pada awal tahun 2023, ketika Kementerian ESDM menginstruksikan PLN untuk menghentikan negosiasi skema PPA take-or-pay (TOP) dengan IPP dan beralih ke pendekatan deliver-or-pay (DOP), meskipun Peraturan Menteri ESDM No. 10 Tahun 2017 sebenarnya telah mengambil langkah ke arah tersebut sejak sebelumnya.

Skema take-or-pay (TOP) tradisional (atau “preseden”) memberikan kepastian finansial bagi IPP, tetapi menimbulkan risiko keuangan bagi PLN, terutama pada masa kelebihan pasokan. Pada tahun 2022, PLN menghadapi kelebihan pasokan sekitar 6 gigawatt, yang mengakibatkan kewajiban finansial sekitar Rp 3 triliun untuk setiap gigawatt kelebihan akibat komitmen TOP tersebut.[321] Sebaliknya, skema deliver-or-pay mengenakan sanksi kepada IPP yang gagal memenuhi persyaratan ketersediaan atau kapasitas, sehingga menyelaraskan kewajiban membeli listrik (dalam hal ini PLN) dengan kewajiban untuk mengirimkan listrik (oleh IPP).

Dalam skema DOP (deliver-or-pay), IPP secara kontraktual berkewajiban untuk memasok sejumlah listrik tertentu kepada PLN. Kegagalan untuk memenuhi persyaratan ketersediaan atau kapasitas yang telah disepakati akan mengakibatkan sanksi finansial bagi IPP. Pergeseran ini mengalihkan sebagian risiko dari PLN kepada IPP, yang kini harus menanggung penalti atas kinerja yang kurang optimal. Pandangan neoliberal merespons negatif perubahan kebijakan ini. Pada tahun 2017, Price Waterhouse Cooper memperingatkan bahwa “rezim penalti yang lebih ketat kemungkinan akan memperkuat insentif bagi IPP untuk meningkatkan kinerja, meskipun mereka mungkin akan memasukkan risiko ini ke dalam penawaran harga mereka kepada PLN,” yang pada akhirnya dapat meningkatkan nilai pembayaran PPA PLN kepada IPP.[322] IEEFA mengeluhkan bahwa “memastikan pasokan energi yang konsisten untuk memenuhi kewajiban kontrak mungkin memerlukan investasi tambahan dalam infrastruktur dan pemeliharaan, yang berpotensi memengaruhi profitabilitas proyek,” sehingga membuat proyek energi terbarukan menjadi kurang menarik bagi investor, dan “berpotensi menghambat pertumbuhan sektor energi terbarukan di Indonesia.”[323]

Sebelum skema deliver-or-pay diterapkan, IPP tidak memiliki kewajiban apa pun dalam hal menjamin pasokan listrik. IPP tetap menerima pembayaran terlepas dari apakah pelanggan akhir membayar PLN atau gagal bayar; karena itu, IPP tidak menghadapi masalah utang pelanggan.

[321] https://katadata.co.id/berita/energi/6332c474eaa19/sejarah-take-or-pay-yang-bebani-pln-rp-18-t-imbas-kelebihan-listrik?utm_source=chatgpt.com. Direktur Jenderal EBTKE ESDM, Rida Mulyana, menyatakan bahwa “beban membeli listrik dari IPP jumlahnya relatif besar dan kemungkinan besar akan naik bersamaan dengan kontrak-kontrak di bawah program 35.000 MW.” <https://dinsights.katadata.co.id/read/2023/02/01/govt-urges-pln-to-drop-take-or-pay-scheme>

[322] <https://www.pwc.com/id/en/publications/assets/eumpublications/newsflash/2017/eum-newsflash-2017-61.pdf>

[323] https://ieefa.org/sites/default/files/2024-07/IEEFA%20Report%20-%20Unlocking%20Indonesia%27%20renewable%20energy%20investment%20potential%20July2024.pdf?utm_source=chatgpt.com

Dalam skema tradisional take-or-pay, PLN berkewajiban membeli sejumlah minimum listrik yang telah ditentukan dari IPP, terlepas dari permintaan aktual. Jika PLN gagal memenuhi kewajiban tersebut, maka PLN harus membayar kompensasi kepada IPP. Mekanisme ini memberikan kepastian finansial bagi IPP, tetapi membuat PLN menanggung risiko keuangan yang besar.

Regulasi DOP serta skema BOOT dan BOT mencerminkan keinginan Pemerintah Indonesia untuk bermitra dengan IPP tanpa menyerah pada tuntutan inti mereka, yaitu memperluas kepemilikan IPP atas aset pembangkit listrik nasional dan mereduksi peran PLN menjadi sekadar pembeli listrik dari IPP. Ini akan menjadi “win-win” bagi IPP, tetapi “lose-lose” bagi rakyat Indonesia, ketahanan energi nasional, dan kesehatan finansial PLN.

MENGATASI KEMANDEGAN INVESTASI IPP

Seperti telah disebutkan sebelumnya, para IPP di sektor energi terbarukan saat ini sedang melakukan “mogok investasi” dalam arti mereka menunda komitmen modal sambil menunggu syarat-syarat yang lebih menguntungkan. Mogok ini tercermin dalam tingkat investasi yang sangat rendah dan lambatnya pengembangan energi terbarukan, yang menurut para IPP disebabkan oleh ketidakpatuhan Pemerintah Indonesia (GOI) dalam memenuhi tuntutan mereka.

Menurut Asian Power, “Sistem kemitraan wajib, batasan atas kepemilikan aset, skema deliver-or-pay yang tidak menguntungkan, serta batas atas tarif yang tidak menarik, semuanya membuat Indonesia tetap terjebak dalam kebuntuan energi terbarukan.”[324] Bagi IESR, pergeseran dari skema take-or-pay telah berarti bahwa “Semua pengembang energi terbarukan skala kecil-menengah yang telah menandatangani PPA dengan PLN pada periode 2017–2021 gagal merealisasikan proyek mereka. Alasannya adalah karena PPA yang ditandatangani merupakan PPA rancangan PLN, dan PLN tidak menginginkan klausul take-or-pay dalam PPA, sehingga menimbulkan ketidakpastian besar bagi pihak pendana yang akan membiayai pembangkit dan pengembangnya.”[325]

Para IPP berargumen bahwa skema BOT dan BOOT mendorong mereka untuk mengurangi investasi dalam efisiensi, pembaruan teknologi, dan sebagainya – dan hanya skema BOO yang dapat mencegah dampak merugikan ini. Oleh karena itu, para IPP menunjukkan kesediaan untuk menyabotase rencana transisi energi negara dengan menahan investasi dalam infrastruktur. Hal ini jelas tidak dapat diterima, baik dari sudut pandang sosial maupun ekologis.

[324] https://asian-power.com/power-utility/exclusive/indonesia-must-overcome-regulatory-barriers-build-re-appeal?utm_source=chatgpt.com [2] Institute for Essential Services Reform (IESR). (2022). Financing Indonesia's Coal Phase-Out: A Just and Accelerated Retirement Pathway to Net-Zero.

[325] <https://cgs.umd.edu/research-impact/publications/financing-indonesias-coal-phase-out-just-and-accelerated-retirement>

PEMERINTAH YANG SEHARUSNYA MEMBUAT KEPUTUSAN AKHIR INVESTASI, BUKAN IPP

Kebijakan saat ini menyerahkan keputusan investasi akhir kepada para IPP. Penandatanganan PPA tidak menjamin bahwa suatu proyek akan berjalan. IPP memiliki kontrak, tetapi belum tentu memiliki pendanaannya. Seperti yang ditulis oleh Guild, “Meskipun PLN umumnya antusias mengumumkan penandatanganan PPA, kelayakan proyek tersebut sebenarnya belum benar-benar terjamin hingga tercapainya financial closing.”[326] Untuk memperoleh pembiayaan proyek, para IPP harus meyakinkan pemberi pinjaman bahwa proyek yang dimaksud telah mengalami proses mitigasi risiko yang memadai sehingga dapat menghasilkan tingkat pengembalian yang memuaskan, baik bagi pemberi pinjaman maupun bagi IPP itu sendiri. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, agar menarik bagi investor, proyeksi keuntungan finansial dari proyek tersebut harus sebanding dengan potensi keuntungan dari aktivitas investasi lain — yang bisa jadi tidak terkait dengan sektor energi. Dengan demikian, ketahanan energi dan rencana transisi energi Indonesia pada akhirnya sangat bergantung pada keputusan “ya atau tidak?” yang dibuat oleh kepentingan swasta.

Sementara itu, sebagian besar IPP tidak memiliki kewajiban untuk menjamin ketersediaan pasokan (meskipun skema Deliver-or-Pay bertujuan untuk mengatasi masalah ini). IPP tetap menerima pembayaran terlepas dari apakah pelanggan PLN membayar atau mengalami gagal bayar; oleh karena itu, IPP tidak menghadapi risiko piutang pelanggan. Dalam skema tradisional take-or-pay, PLN berkewajiban membeli jumlah minimum listrik yang telah ditentukan dari IPP, terlepas dari permintaan aktual di lapangan. Jika PLN gagal memenuhi kewajiban tersebut, PLN tetap harus membayar kompensasi kepada IPP, sehingga memastikan aliran pendapatan yang stabil bagi produsen listrik swasta. Mekanisme ini memberikan kepastian finansial bagi IPP, tetapi justru membebani PLN dengan risiko keuangan yang besar.

AKHIRI SKEMA DE-RISKING DOMESTIK DAN SUBSIDI KEPADA IPP

Banyak hal telah dibahas mengenai kelayakan finansial PLN dan bagaimana ketidakmampuan perusahaan utilitas ini untuk mencapai pengembalian biaya penuh (full cost recovery/FCR) dan menjadi beban berat bagi perekonomian Indonesia. Namun, jauh lebih sedikit yang dibahas mengenai sejauh mana subsidi digunakan untuk mendorong dan menopang keberadaan IPP yang dimiliki secara swasta (dan sebagian besar dimiliki oleh asing). Subsidi finansial kepada IPP berasal dari sumber eksternal (biasanya melalui bank pembangunan multilateral/Multilateral Development Banks—MDBs) maupun dari dalam negeri melalui berbagai skema kesepakatan dan mekanisme de-risking yang diciptakan oleh pemerintah. Rangkuman dari skema tersebut disajikan di bawah ini.

[326] Guild, J. (2019). The state, infrastructure and economic growth in Jokowi's first term. Doctoral thesis, Nanyang Technological University, Singapore.

Tabel 3: Ringkasan insentif pajak untuk mendukung energi terbarukan di Indonesia[327]

Instrumen Pajak	Keterangan
Tax holiday	Diskon 100% atas Pajak Penghasilan Badan selama maksimal 20 tahun tergantung pada nilai investasi (bagi 17 industri pionir, termasuk sektor energi terbarukan)
Tax allowane	Berlaku bagi pembangkit energi terbarukan, bisnis panas bumi, dan industri bioenergi. Pengurangan pajak ini termasuk pengurangan pajak penghasilan dan penangguhan dan penghapusan VAT bagi berbagai proyek energi terbarukan
Accelerated depreciation and amortization	Depresiasi dan amortisasi dipercepat atas aset dan goodwill untuk investasi modal awal bagi proyek-proyek energi terbarukan.
Credit facilities	Beragam fasilitas kredit bagi proyek-proyek energi terbarukan, baik kecil maupun besar
Land tax	Pengurangan pajak tanah sampai 100% bagi panas bumi di tahap eksplorasi

TIDAK EFEKTIF: DANA PENJAMINAN INFRASTRUKTUR INDONESIA, PENDANAAN KESENJANGAN KELAYAKAN

Indonesian Infrastructure Fund (IIGF), yang juga dikenal sebagai PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PT PII), memberikan jaminan untuk proyek-proyek infrastruktur, termasuk yang melibatkan IPP. Jaminan IIGF pertama diberikan pada tahun 2011 untuk pembangkit listrik tenaga batu bara berkapasitas 2.000 MW di Jawa Tengah, sebuah proyek dengan kepemilikan 66% oleh Jepang yang memiliki PPA selama 25 tahun untuk menjual listrik kepada PLN.[328]

Selain jaminan dari IIGF, Kementerian Keuangan (Kemenkeu) juga telah menerbitkan jaminan pemerintah (sovereign guarantees) yang mencakup kewajiban pembayaran PLN kepada IPP. Skema Viability Gap Fund (VGF) dirancang untuk mendukung proyek infrastruktur kerja sama pemerintah dan badan usaha (KPBU) dengan nilai minimal Rp100 miliar, atau sekitar 6 miliar dolar AS dalam nilai tahun 2025.[329]

[327] <https://www.iisd.org/publications/brief/using-public-funding-attract-private-investment-renewable-energy-indonesia>

[328] <https://repit.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/01/central-java-2000-mw-coal-fired-power-plant.pdf>

[329] https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/energizing-renewables-in-indonesia-optimizing-public-finance-levers-to-drive-private-investment/?utm_source=chatgpt.com

Untuk memenuhi syarat mendapatkan dukungan dari VGF, proyek-proyek tersebut harus “layak secara ekonomi namun belum layak secara finansial.” Dana ini ditujukan untuk membiayai biaya konstruksi, sehingga dapat “meningkatkan profil risiko-keuntungan proyek energi terbarukan skala besar” agar menjadi “layak dibiayai” (bankable).^[330] Pada tahun 2012, Dukungan Kelayakan ini menyediakan jaminan pemerintah bagi dua proyek geotermal di Rajabasa dan Muara Laboh.^[331]

Total Dana Dukungan Kelayakan yang dibayarkan oleh Kementerian Keuangan kepada IPP sulit untuk dikalkulasi. Dana Dukungan Kelayakan ini bisa mencakup 49% dari total biaya konstruksi, peralatan dan instalasi IPP, maka dukungan finansial bagi proyek-proyek IPP sangat signifikan.^[332] Menurut Carbon Policy Initiative, “Pendanaan pemerintah yang terlacak antara tahun 2012 dan 2016 mencapai setidaknya rata-rata IDR 2,5 triliun per tahun,” yang kemudian disimpulkan sebagai tidak cukup untuk membantu Indonesia mencapai target energinya.^[333]

Sebuah wawasan yang mengungkap cakupan dari mekanisme de-risking ini disampaikan oleh seorang pejabat Pemerintah Indonesia pada Oktober 2017, yang mengatakan: “Jika IRR [internal rate of return/tingkat pengembalian internal] untuk proyek infrastruktur kelistrikan hanya 6 persen, sementara angka idealnya adalah 12 persen, maka pemerintah dapat menyuntikkan tambahan 6 persen untuk membuat proyek tersebut lebih menarik.”^[334] Dalam bahasa yang lebih sederhana: pemerintah, melalui skema VGF, menjamin angka “ideal” untuk IRR—misalnya 12% per tahun—karena IRR sebesar 6% tampaknya bukan merupakan tingkat keuntungan yang “ideal” bagi IPP.

VGF memberikan contoh lain di mana dana publik disalurkan kepada entitas swasta pada tingkat yang kemungkinan jauh melebihi biaya yang akan timbul jika proyek tersebut dibiayai secara publik. Jika PLN yang mengembangkan proyek (hipotetis) yang sama, tingkat pengembalian sebesar 6% sudah lebih dari cukup untuk membiayai proyek-proyek selanjutnya. Dan alokasi 49% dari anggaran pemerintah yang disisihkan untuk proyek tersebut dapat digunakan untuk keperluan lain, misalnya peningkatan infrastruktur transmisi, digitalisasi sistem kelistrikan, atau mendukung program transisi energi lainnya.

[330] <https://iab-net.com/viability-gap-funding-increasing-attractiveness-of-ppp-infrastructure-projects-in-indonesia/>

[331] https://asian-power.com/project/commentary/indonesia-issues-sovereign-guarantees-power-projects?utm_source=chatgpt.com

[332] Asia Development Bank, <https://pppmonitor.adb.org/sites/default/files/2021-04/public-private-partnership-monitor-indonesia.pdf>

[333] https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/energizing-renewables-in-indonesia-optimizing-public-finance-levers-to-drive-private-investment/?utm_source=chatgpt.com

[334] Pejabat pemerintahnya adalah Armand Hermawan, “direktur keuangan badan penjamin pendanaan untuk infrastruktur milik pemerintah, PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia.”
<https://www.thejakartapost.com/news/2017/10/03/pln-relies-debt-35-gw-program.html>

MENOLAK ATAU TUNDUK?

Argumen ekonomi untuk merebut kembali dan memulihkan peran PLN menjadi semakin kuat ketika subsidi kepada IPP diperhitungkan. Kebijakan di masa depan seharusnya diarahkan untuk memutus saluran-saluran yang memungkinkan dana publik mengalir ke tangan kepentingan swasta melalui subsidi kepada IPP. Subsidi tersebut kemudian dapat dialihkan untuk mendanai investasi publik dalam bidang efisiensi energi, digitalisasi, dan peningkatan infrastruktur.

Pemerintah Indonesia kini menghadapi pilihan yang jelas. Pemerintah dapat sepenuhnya memenuhi tuntutan IPP terkait “lingkungan yang mendukung investasi” dan berharap investasi akan mengikuti, atau tetap mempertahankan tingkat kontrol tertentu atas IPP seperti yang telah dijelaskan sebelumnya (pembatasan kepemilikan, pengendalian harga, skema deliver-or-pay, dan sebagainya). Saat ini, kebijakan Pemerintah berada di posisi tengah, tidak mampu memuaskan IPP dan investor yang membiayai proyek, sekaligus menimbulkan beban biaya publik yang terus meningkat akibat perluasan skema PPA. Hal ini berisiko menimbulkan krisis investasi dan pelaksanaan proyek di sektor ketenagalistrikan jika modal swasta terus mencari peluang keuntungan di tempat lain.[335]

Dalam penilaian kami, IPP mungkin akan terus menahan investasi sampai dengan Pemerintah Indonesia memperkenalkan kebijakan yang akan “menciptakan lingkungan yang memungkinkan” yang akan memenuhi persyaratan yang mereka ajukan. Tetapi IPP akan tetap mengendalikan keputusan investasi, dengan risiko krisis pasokan energi selama jangka menengah dan jangka panjang. Aksi mogok investasi ini membuat GOI dan PLN perlu mengembangkan strategi transisi energi yang berbeda, strategi yang tidak bergantung pada keputusan IPP yang didasarkan pada perhitungan keuntungan dan risiko, serta tetap mempertahankan kepemilikan negara atas aset pembangkit listrik.[336]

Jika semua ini adalah tantangan yang bersifat mendesak yang harus segera diatasi, kita sekarang bisa mempertimbangkan bagaimana PLN yang dipulihkan bisa secara finansial aman dan proaktif dalam hal mengendalikan investasi di dalam satu kerangka kerja perencanaan transisi energi.

1. PULIHKAN KEUANGAN PLN

Sebagaimana diusulkan, Skema Pasal 33 menempatkan PLN sebagai pusat dari transisi energi. Pandangan neoliberal telah membentuk citra PLN (dan perusahaan utilitas publik secara umum) sebagai entitas yang secara finansial rapuh dan membutuhkan suntikan dana rutin setiap tahun dari pemerintah. Pandangan ini berulang kali menyatakan bahwa dukungan GOI terhadap PLN merupakan hambatan utama bagi transisi Indonesia menuju energi terbarukan yang “murah” dan

[335] IISD, February 2022, Using Public Funding to Attract Private Investment in Renewable Energy in Indonesia <https://www.iisd.org/publications/brief/using-public-funding-attract-private-investment-renewable-energy-indonesia>

[336] Anya Azaria & Rikordias Siahaa, Pervading Factors Behind Floating Solar Power Gridlock in Indonesia October 18th, 2023, https://www.petromindo.com/news/article/pervading-factors-behind-floating-solar-power-gridlock-in-indonesia?utm_source=chatgpt.com

harga listrik ritel yang lebih rendah.[337]

Sangat tidak bertanggung jawab jika menyalahkan PLN atas apa yang sebenarnya merupakan aksi mogok investasi dari pihak IPP dan modal swasta, ketika alasan utama lambatnya pembangunan energi terbarukan adalah hasrat untuk meraup keuntungan melalui proyek-proyek yang “bankable” dan menghasilkan tingkat pengembalian yang tinggi.[338] Berbagai kekhawatiran terkait target iklim dan dekarbonisasi yang betul-betul tunduk pada tujuan utama ini. Klaim-klaim bahwa kelas finansial “siap untuk berkomitmen pada pencapaian emisi nol (net zero) oleh karenanya secara fundamental tidak jujur dalam komitmen untuk berinvestasi akan mesnyaratkan pengembalian yang dianggap cukup atau bisa diterima oleh oleh kelas finansial itu.

Lalu, apa solusinya? Para IPP dan sekutu kebijakannya menginginkan PPA yang mengikat secara hukum, yang seperti telah kita lihat, justru akan membuat transisi energi jauh lebih mahal daripada yang seharusnya. Hal ini meninggalkan tiga opsi bagi Pemerintah Indonesia dan PLN:

1. Meneruskan beban pembayaran PPA kepada konsumen akhir dalam bentuk tarif listrik yang lebih tinggi. Ini akan melanggar Pasal 33 UUD 1945 dan merugikan pekerja, usaha kecil, serta perekonomian secara umum.
2. Menyerap (sebagian atau seluruh) biaya tinggi energi terbarukan, yang akan muncul sebagai peningkatan utang PLN atau peningkatan alokasi anggaran dalam APBN. Kemampuan pemerintah untuk menyerap biaya ini akan bergantung pada sejauh mana beban tersebut (termasuk biaya sistem—lihat penjelasan berikutnya) dapat ditanggung.
3. Meninggalkan agenda transisi energi dan semakin bergantung pada batu bara untuk pembangunan kapasitas pembangkit baru.

Namun, Skenario Pasal 33 menawarkan opsi keempat bagi Pemerintah Indonesia, yakni beralih dari proyek-proyek IPP dengan PPA jangka panjang, mempertahankan lebih banyak pendapatan dari penjualan listrik, dan menjalankan semua ini dalam kerangka pembiayaan publik.

[337] Contohnya,, see <https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2023/11/Implementation-Check-Indonesia-General-National-Electricity-Plan-Scorecard-2023.pdf>

[338] Guild, J. (2019). The state, infrastructure and economic growth in Jokowi's first term. Doctoral thesis, Nanyang Technological University, Singapore. Guild menulis, “ [PLN] tidak boleh membebankan biaya energi terbarukan yang tinggi kepada konsumen, karena PLN terikat secara hukum untuk menyediakan energi dengan harga yang terjangkau bagi seluruh warga negara Indonesia. Ini artinya bahwa negara harus pada dasarnya menyerap tingginya biaya modal untuk membangun pembangkit listrik energi terbarukan yang masih cukup tinggi di Indonesia karena kepercayaan investor yang rendah, bahkan meskipun biaya rata-rata global terus turun. Karena Indonesia berusaha untuk menambahkan kapasitas untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi, para pembuat kebijakan menunjukkan pilihan yang sudah jelas untuk mengejar PLTU yang lebih murah, terutama karena cadangan batubara dan gas alam yang melimpah yang berarti kemandirian dalam energi terbarukan bukanlah masalah kebutuhan strategis yang mendesak.

Krisis Keuangan PLN Diciptakan Secara Rekayasa — Ini Adalah Krisis Sintetis

Seperti telah dibahas dalam Bagian Dua, “model standar” privatisasi yang dikembangkan Bank Dunia bertujuan untuk menetapkan prinsip full cost recovery (FCR) sebagai tolok ukur utama bagi “kelayakan” keuangan sebuah utilitas publik. Menurut model ini, perusahaan listrik dan/atau pemerintah harus menaikkan tarif listrik agar dapat menutup seluruh biaya operasionalnya, dengan dalih bahwa hal tersebut akan menarik investasi dari sektor swasta. Namun, sejak awal FCR merupakan alat politik yang secara sengaja dirancang untuk mengikis misi pelayanan publik dari perusahaan dan layanan yang dimiliki dan dikelola negara. Oleh karena itu, FCR bertentangan dengan prinsip-prinsip yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945, yaitu prinsip bahwa listrik harus terjangkau dan tersedia secara merata sebagai fondasi pembangunan nasional dan kemanusiaan. Justru kriteria FCR inilah yang menciptakan “krisis” keuangan bagi PLN (dan banyak perusahaan listrik lainnya di seluruh dunia).

Atas dasar inilah kami menyimpulkan bahwa krisis keuangan PLN bersifat sintetis. Krisis ini diciptakan di laboratorium neoliberalisme dan mencerminkan prioritas dari penyesuaian struktural serta model standar privatisasi.[339] Namun demikian, karena pinjaman dari Bank Dunia sering kali diberikan berdasarkan komitmen suatu utilitas publik untuk mencapai full cost recovery (FCR), dan pemutusan hubungan kerja kerap disarankan sebagai langkah yang dianggap perlu untuk mencapai tujuan tersebut, krisis sintetis ini dapat menjadi kenyataan material apabila menghambat akses terhadap pembiayaan pembangunan. [340]

MEMBONGKAR HUBUNGAN ANTARA BIAYA DENGAN HARGA

Untuk menunjukkan bagaimana sistem publik bisa mengendalikan dan mengurangi biaya pembangkitan listrik, maka perlu untuk memeriksa biaya dan harga sebagai dua kategori yang berbeda.

Dari sisi biaya, dalam sistem yang berlaku saat ini, biaya pembangkitan listrik meningkat akibat adanya komponen keuntungan swasta, baik untuk pemberi pinjaman, pengembang proyek, IPP, maupun pemasok teknologi. Untuk kapasitas pembangkit baru — terutama energi terbarukan — penyumbang terbesar terhadap biaya proyek adalah tingkat suku bunga atas modal pinjaman. Tingkat suku bunga yang secara konsisten tinggi di Indonesia menjadi tantangan signifikan bagi para

[339] TUED/AIDC/TNI: Eskom Transformed, 2021, <https://aidc.org.za/eskom-transformed-full-report/>

[340] JETP dengan Afrika Selatan merujuk kepada kebutuhan untuk melibatkan buruh terorganisir, sambil terus mendorong upaya pemecahan perusahaan utilitas (unbundling) dan pemulihan biaya penuh (FCR). “Upaya yang ditentukan secara nasional di Afrikas Selatan untuk mengelola utang Eskom dengan baik dan berkelanjutan, menentukan peran swasta, dan menciptakan lingkungan yang memungkinkan melalui reformasi kebijakan di sektor listrik, seperti unbundling dan peningkatan pengumpulan pendapatan; lihat https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_21_5768

pengembang yang ingin membiayai proyek dengan cara yang menjamin tingkat pengembalian finansial yang maksimal.[341]

Tingkat suku bunga yang tinggi kemudian tercermin dalam harga yang dinegosiasikan dalam PPA oleh kepentingan swasta. Negosiasi antara IPP dengan utilitas publik lainnya dan kementerian pemerintah biasanya berpusat pada “strike price” (harga pembayaran listrik per MWhr). Namun, strike price ini hampir selalu ditetapkan jauh lebih tinggi dari biaya riil pembangkitan listrik.[342] Harga yang lebih tinggi ini memberikan ruang bagi investor dan pengembang untuk menunjukkan kepada pemberi pinjaman tingkat pengembalian yang cukup tinggi guna menutupi pembayaran bunga, dividen, biaya persaingan, dan sebagainya. Kesenjangan antara strike price dan biaya riil ini pada akhirnya meningkatkan biaya listrik yang dibeli oleh pihak offtaker — dalam hal ini, PLN.

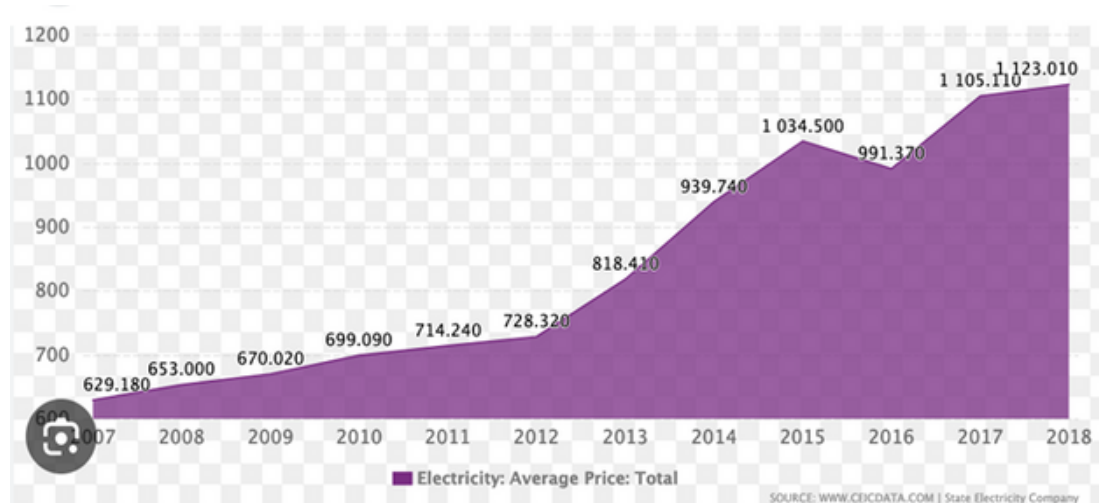


Figure 29: Harga listrik rumah tangga telah meningkat secara bertahap sejak tahun 2007.

Keputusan investasi juga didasarkan pada tingkat pengembalian finansial minimum yang dibutuhkan oleh pengembang proyek selama masa operasional proyek tersebut. Ini dikenal sebagai hurdle rate. Hurdle rate biasanya bersifat spesifik terhadap teknologi tertentu, mencerminkan perbedaan biaya pembiayaan antar jenis teknologi. Hurdle rate sering kali menjadi faktor penentu apakah seorang investor akan melanjutkan suatu proyek atau tidak, dan proyek yang dianggap lebih berisiko umumnya memiliki hurdle rate yang lebih tinggi dibandingkan proyek dengan risiko yang lebih rendah. Dalam semua kasus, pemerintah tidak memegang kendali atas keputusan akhir investasi dalam proyek pembangkitan listrik, karena kendali tersebut berada di tangan pengembang swasta dan, pada akhirnya, pihak yang membiayai proyek.[343]

[341] https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/energizing-renewables-in-indonesia-optimizing-public-finance-levers-to-drive-private-investment/?utm_source=chatgpt.com

[342] Zachmann, G., Hirth, L., Heussaff, C., Schlecht, I., Mühlenpfordt, J., Eicke, A. The design of the European electricity market, Publication for the committee on Industry, Research and Energy (IRTE) Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

[343] Hurdle rates and strike prices are discussed in, Sweeney, Mapping a Public Pathway for Europe’s Energy Transition (2024) <https://rosalux.eu/en/2024/mapping-a-public-pathway-for-europes-energy-transition/>

- **Model IPP-PPA Berarti Harga Listrik yang Lebih Tinggi**

Penting untuk ditekankan bahwa tarif ritel yang lebih tinggi merupakan bagian dari “lingkungan yang mendukung” yang coba dibangun oleh kaum neoliberal, karena harga yang lebih tinggi menghasilkan potensi pendapatan yang lebih besar dan margin keuntungan yang lebih sehat, sehingga “mengirimkan sinyal” kepada para investor.[344] Kaum neoliberalis mengakui bahwa, misalnya, menghapus DPO dan DMO akan menyebabkan kenaikan harga listrik yang, menurut mereka, merupakan langkah yang diperlukan untuk menarik investasi, khususnya di sektor energi terbarukan, di mana biaya awal yang tinggi menuntut harga listrik yang lebih tinggi agar dapat menghasilkan pengembalian investasi dalam jangka waktu yang dianggap layak oleh IPP dan pemberi pinjamannya.[345]

Dengan mencerminkan ketidaksukaannya terhadap upaya pemerintah untuk mengendalikan harga retail, ADB membuat sebuah daftar hal-hal yang diduga sebagai penghambat bagi proyek-proyek energi terbarukan di Indonesia. ADB menyatakan, “Di antaranya yang paling merusak adalah tidak adanya insentif atau malah larangan bagi PLN untuk membeli listrik dari sumber terbarukan dengan harga yang lebih tinggi daripada alternatif konvensional lainnya.”[346] Formulasi ini mengatakan dengan lantang: bagi ADB, satu-satunya transisi energi yang bisa diterima adalah transisi energi di mana rakyat Indonesia membayar harga listrik yang lebih tinggi. Alternatifnya adalah PLN dan/atau Pemerintah Indonesia menanggung biaya PPA yang tinggi, yang kemudian meningkatkan kekhawatiran para pemberi pinjaman terkait kelangsungan jangka panjang PLN sebagai “off-taker” atau pembeli listrik yang dihasilkan oleh IPP. Bagaimanapun, pengaturan saat ini berarti rakyat Indonesia membayar baik melalui kenaikan tarif listrik ritel maupun melalui kontribusi pajak mereka kepada pemerintah.

- **Keterikatan PLN dengan Pemerintah Membantu Meningkatkan Kelayakan Kreditnya**

Alasan utama di balik perluasan peran IPP adalah untuk meringankan beban Pemerintah Indonesia dalam menyediakan modal awal untuk pembangunan pembangkitan listrik, yang biasanya

[344] World Bank, January 2020, Cost Recovery and Financial Viability of the Power Sector in Developing Countries : Insights from 15 Case Studies (English). Policy Research working paper| no. WPS 9136 Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/970281580414567801>

[345] IEEFA Pathways to Financial Sustainability for PLN through Renewable Energy Development, May 2024. Author: Mutya Yustika <https://ieefa.org/resources/pathways-financial-sustainability-pln-through-renewable-energy-development>

[346] Asia Development Bank, Renewable Energy Tariffs and Incentives in Indonesia: Review and Recommendations, Sept 2020. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/635886/renewable-energy-tariffs-incentives-indonesia.pdf>. Yang diduga sebagai hambatan bagi energi terbarukan adalah: “(i) perencanaan sistem ketenagalistrikan yang buruk dan praktik-praktik pengelolaan jaringan yang tidak mencukupi; (ii) perjanjian pembelian listrik yang tidak seimbang yang berdampak buruk pada kelayakan proyek untuk mendapatkan pinjaman (bankability); (iii) pengadaan barang dan proses kontrak yang kontraproduktif, praktik-praktik negosiasi, persyaratan build–own–operate–transfer (BOOT), dan pembatasan perubahan kepemilikan; (iv) persyaratan tentang tingkat komponen dalam negeri sebelum pembentukan pasar yang cukup besar untuk bisa mencapai ekonomi skala pabrikan dalam negeri; dan (v) pembatasan investasi asing.

dilakukan melalui pembiayaan utang (termasuk penerbitan obligasi), pendapatan pajak, dan lain-lain. Puluhan pemerintah negara berkembang menerima logika ini, sebagian karena mereka tidak memiliki banyak pilihan — pendanaan dari lembaga keuangan multilateral (MDB) hanya tersedia bagi pemerintah yang menunjukkan komitmen terhadap agenda reformasi.

Indonesia dapat mulai melepaskan diri dari sistem IPP-PPA. Dalam hal pencarian investasi awal, telah menjadi fakta yang mapan bahwa perusahaan utilitas yang mendapat dukungan kuat dari negara dapat meminjam dengan suku bunga yang lebih rendah dibandingkan utilitas publik yang tidak memperoleh tingkat dukungan serupa. Untuk skenario Pasal 33, ini merupakan keunggulan yang sangat penting, terutama mengingat peran PLN sebagai kendaraan investasi publik. Saat ini, PLN dianggap layak kredit oleh lembaga pemeringkat kredit internasional utama. Misalnya, lembaga pemeringkat Fitch menetapkan Standalone Credit Profile (SCP) PLN pada peringkat 'bb+'. Seperti dicatat oleh Fitch, “dengan posisi monopoli dalam sektor transmisi dan distribusi listrik di Indonesia serta posisi dominan dalam pembangkitan listrik,” status PLN sebagai perusahaan milik negara yang didukung oleh Pemerintah Indonesia telah memperkuat kapasitas PLN untuk menghimpun pembiayaan.[347] Demikian pula, S&P Global Ratings memberikan peringkat kredit 'BBB' kepada PLN, dengan mencatat bahwa “Kami memperkirakan perusahaan ini akan terus mendapatkan manfaat dari dukungan pemerintah yang berkelanjutan dan luar biasa.”[348]

Oleh karena itu, dalam hal ini PLN berada pada posisi yang bagus. Meskipun tingkat bunga spesifik bagi proyek-proyek IPP di Indonesia tidak tersedia secara publik, bukti menunjukkan bahwa PLN bisa mendapatkan syarat-syarat pinjaman yang lebih menguntungkan untuk proyek-proyek energi terbarukan dibandingkan IPP karena profil risiko kreditnya yang lebih rendah. Perbedaan suku bunga yang signifikan antara PLN dan IPP swasta akan secara substansial menurunkan biaya pembiayaan proyek.

No.	Lembaga Pemeringkat / Rating Agency	Peringkat / Rating		Outlook
		2022	2023	
Domestik / Domestic				
1	Pefindo	AAA	AAA	Stable
Internasional / International				
1	S&P	BBB	BBB	Stable
2	Moody's	Baa2	Baa2	Stable
3	Fitch Ratings	BBB	BBB	Stable
4	Japan Credit Rating (JCR)	BBB+	BBB+	Stable

Figure 30: PLN, Laporan Tahunan, 2023

Yang penting, sebuah studi Fitch tahun 2022 menyimpulkan bahwa secara umum, perusahaan milik negara “memiliki peran kunci dalam dekarbonisasi dan pengembangan teknologi rendah karbon” karena keterikatan mereka yang erat dengan pemerintah.[349] Studi tersebut menyimpulkan

[347] <https://www.fitchratings.com/research/corporate-finance/fitch-affirms-indonesia-perusahaan-listrik-negara-at-bbb-outlook-stable-27-09-2023?>

[348] <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/view/type/HTML/id/3014930?>

[349] <https://www.fitchratings.com/research/infrastructure-project-finance/state-owned-enterprises-key-to-energy-transition-20-06-2022>

perusahaan publik sangat penting dalam pengembangan teknologi transisi energi yang mungkin akan memainkan peran signifikan, bahkan besar, di masa depan. Menurut Fitch, hal ini disebabkan karena perusahaan publik (atau BUMN) “biasanya memiliki pengaruh besar terhadap biaya teknologi global dan skala ekonomi untuk teknologi rendah karbon. Dukungan pemerintah, terutama dalam bentuk subsidi, secara historis menjadi faktor kunci dalam penurunan biaya teknologi surya, dan juga dapat memainkan peran penting dalam pengembangan teknologi dan sumber energi baru yang belum terbukti atau berisiko tinggi, seperti hidrogen hijau. Sebagai contoh, hampir seluruh sektor hidrogen hijau yang masih dalam tahap awal di Tiongkok dikembangkan oleh BUMN.” [350]

Skenario Pasal 33 memperkirakan bahwa pembiayaan publik akan secara signifikan menurunkan biaya pinjaman untuk pembangunan kapasitas pembangkit listrik baru. Hal ini, pada gilirannya, akan menurunkan Levelized Cost of Electricity (LCOE) atau Biaya Listrik yang Disetarakan. Sebuah studi OECD pada Juli 2024 menyoroti dampak suku bunga tinggi terhadap proyek energi terbarukan. Pada tahun 2024, pengembang di negara-negara maju dapat membiayai proyek solar PV skala utilitas atau pembangkit angin darat dengan tingkat bunga sekitar 5%, namun untuk proyek yang sama di Indonesia, tingkat pinjamannya mencapai sekitar 9%. Perbedaan biaya pinjaman ini menghasilkan peningkatan LCOE masing-masing sebesar 34% untuk solar PV skala utilitas dan 29% untuk proyek angin darat.[351]

- **Retensi Pendapatan sebagai Tujuan Strategis**

Data yang tersedia tentang kontrak-kontrak PPA menunjukkan bahwa pembayaran kepada IPP menggelembungkan biaya penyediaan listrik.[352] Hal ini terbukti terlepas dari sumber bahan bakarnya. Pada tahun 2023, pengeluaran PLN untuk listrik yang dihasilkan oleh IPP mencapai kurang lebih 155 triliun rupiah (\$10,3 milyar), sementara biaya pembelian batu bara PLN mencapai 69 triliun rupiah (\$4,6 milyar) pada tahun 2023. Oleh karena itu, pembayaran PLN kepada IPP saat ini dua kali lebih besar daripada jumlah yang dibayarkan PLN untuk membeli batu bara tiap tahun.

Laporan tahunan PLN tahun 2023 mencatat bahwa seiring dengan terus meningkatnya pembayaran PPA yang melampaui pendapatan dari tarif listrik, ketergantungan PLN terhadap anggaran pemerintah (APBN) pun meningkat. Persentase pendapatan dari subsidi dan kompensasi naik dari

[350] <https://www.fitchratings.com/research/infrastructure-project-finance/state-owned-enterprises-key-to-energy-transition-20-06-2022>

[351] https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/07/bridging-the-clean-energy-investment-gap_a524f35e/1ae47659-en.pdf

[352] Contohnya, PLTB Dudgeon di North Sean yang membutuhkan biaya sebesar £1,25 milyar untuk pembangunannya. Pembayaran PPA kumulatif dari tahun 2017 sampai 2022 total sekitar £793 juta, dan IPP masih akan menerima sebesar £3,1 milyar sebelum habis masa berlaku PPA-nya. Sebuah laporan dari Common Wealth mencatat, “Tentu saja lebih baik untuk membelanjakan sejumlah uang yang cukup besar dan memiliki pengeluaran yang sesuai dengan penambahan aset publik yang berharga ke dalam neraca keuangan publik.” Common Wealth, *Power to the People: The Case for a Publicly Owned Generation Company*, Sept 2022. <https://www.common-wealth.org/publications/power-to-the-people-the-case-for-a-publicly-owned-generation-company>

19,1% dari total pendapatan PLN pada tahun 2020 menjadi 29,5% pada tahun 2023. Laporan PLN menjelaskan, “Hal ini terutama disebabkan oleh tidak adanya penyesuaian tarif penjualan listrik untuk hampir semua kelompok pelanggan sejak tahun 2018. Dengan demikian, selisih antara (BPP + margin) dan tarif akan dihitung dan dibayarkan dalam bentuk subsidi dan kompensasi.”[353]

Skenario Pasal 33 memungkinkan PLN untuk mempertahankan persentase yang lebih besar dari pendapatannya dari penjualan listrik dengan cara mengurangi pembayaran pass-through pada IPP.

Selain itu, investasi publik langsung dalam kapasitas pembangkit dapat menghasilkan pendapatan dari penjualan listrik, sementara persentase besar dari pendapatan penjualan saat ini hilang dari PLN akibat kewajiban dalam skema PPA. Pengaturan ini tidak hanya melemahkan posisi PLN, tetapi jika investasi tersebut dibiayai secara publik, investasi itu juga akan menghasilkan efek pengganda (multiplier effect), mendorong peningkatan aktivitas ekonomi tanpa menambah utang luar negeri negara dan/atau menyebabkan aliran keluar modal dalam bentuk repatriasi keuntungan dalam mata uang dolar, euro, yen, dan sebagainya.

Pendapatan dari penjualan listrik juga dapat digunakan untuk membayar kembali pinjaman PLN. Dengan proyeksi pertumbuhan signifikan atas penjualan listrik dalam beberapa dekade ke depan, pelunasan utang akan tetap terkendali, dan aset fisik PLN — yang merupakan milik publik — akan meningkat seiring waktu.

2. KENDALIKAN BIAYA DAN HARGA

Dari penjelasan di atas, dapat kita lihat bahwa Skema Pasal 33 memungkinkan pengendalian biaya, sehingga memberikan ruang gerak lebih besar bagi Pemerintah Indonesia, Kementerian ESDM, dan PLN dalam mengatur harga listrik.

Mengingat dampak ekonomi dan sosial dari kenaikan tarif listrik, pemerintah selama ini cenderung menolak secara politis gagasan Bank Dunia untuk menghapus apa yang disebut sebagai underpricing melalui penerapan tarif yang mencerminkan biaya riil (cost-reflective tariffs). Meskipun demikian, tarif listrik untuk rumah tangga di Indonesia telah mengalami kenaikan yang cukup signifikan sejak tahun 2007. Hal ini sebagian mencerminkan tingginya beban biaya dari komitmen PPA yang kemudian coba ditanggulangi oleh PLN dan pemerintah melalui kenaikan tarif kepada konsumen. Namun, kenaikan tarif listrik dalam 10–15 tahun terakhir bisa jadi jauh lebih besar apabila tidak ada kekuatan opini publik dan pengaruh warisan Pasal 33 dalam UUD 1945. Di sisi lain, ekspansi energi terbarukan yang dipimpin oleh IPP justru cenderung akan meningkatkan biaya pembangkitan listrik, terutama bila dibandingkan dengan pembangkit listrik batu bara.

Sementara itu, PLN cenderung enggan mendorong Kementerian ESDM untuk memberikan izin membeli listrik dari energi terbarukan dengan harga di atas harga pasar, meskipun sejumlah regulasi terbaru telah mulai mengambil langkah awal ke arah tersebut. Sikap enggan ini

[353] Laporan Tahunan PLN Tahun 2023, https://web.pln.co.id/statics/uploads/2024/10/AR-PLN-2023_1610-hi.pdf

memunculkan tuding bahwa PLN menentang pengembangan energi terbarukan dan tunduk pada kepentingan produsen batu bara. Namun, sikap ini sebenarnya berakar dari proses komersialisasi PLN yang dimulai sejak tahun 1994, ketika perusahaan ini dipaksa untuk meninggalkan misinya sebagai motor pembangunan nasional dan mulai beroperasi layaknya korporasi swasta yang berorientasi pada laba.

Jika kita menelaah lebih lanjut biaya penyediaan listrik, faktor-faktor penentunya mencakup biaya bahan bakar (terutama batu bara, gas, dan diesel); biaya pembangkitan, transmisi, dan distribusi; serta biaya yang terkait dengan pengadaan berbagai teknologi. Seperti telah dibahas sebelumnya, biaya pinjaman yang lebih rendah akan secara signifikan menurunkan Biaya Pokok Penyediaan Listrik (BPP) atau Levelized Cost of Electricity (LCOE). Dalam hal biaya bahan bakar, kita telah melihat bahwa skema Domestic Market Obligation (DMO) dan Domestic Price Obligation (DPO) menjamin bahwa pembayaran PLN untuk batu bara bersifat prediktabel, stabil, dan terjangkau – meskipun kajian menyeluruh atas dampak kedua skema tersebut berada di luar cakupan tulisan ini. Baik DMO maupun DPO dirancang untuk melindungi PLN dari fluktuasi harga batu bara di pasar internasional serta memastikan agar listrik tetap terjangkau.[354] Seperti telah disebutkan, regulasi ini saat ini menetapkan batas atas harga batu bara untuk pembangkit listrik domestik sebesar USD 70 per ton.

Pengendalian harga juga akan memainkan peran yang sangat penting dalam Skema Pasal 33. Pemerintah Indonesia (GOI) sesekali melakukan intervensi untuk membekukan tarif listrik, yang seringkali mendapat kecaman dari kalangan neoliberal.[355] Pemerintah berupaya menyeimbangkan antara daya serap ekonomi nasional dan kemampuan masyarakat dalam menghadapi kenaikan tarif listrik, sembari memanfaatkan anggaran negara untuk mencegah seluruh biaya produksi listrik—yang membengkak akibat komitmen PPA—dibebankan langsung kepada konsumen akhir. Berdasarkan Pasal 33, pemerintah secara hukum berkewajiban untuk menjaga keterjangkauan harga listrik. Namun, hal ini mendorong kalangan IPP dan pendukung neoliberalisme untuk terus menggelar kampanye propaganda yang keras menentang pengendalian harga. Seperti telah kita lihat, argumen iklim kerap digunakan untuk membenarkan kepentingan yang sejatinya bertujuan mengamankan pendapatan dan keuntungan bagi kepentingan swasta.

Oleh karena itu, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) harus tetap menetapkan harga listrik, dan kebijakan pengendalian harga oleh pemerintah tidak boleh dilonggarkan; justru sebaliknya, harus diperkuat, terutama untuk sektor rumah tangga dan usaha kecil. Hal ini disebabkan oleh dampak positif dari tarif listrik yang terjangkau — baik secara sosial maupun ekonomi — yang jauh lebih besar dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan untuk menutup defisit PLN. Dalam Skema Pasal 33, dukungan keuangan pemerintah terhadap PLN akan menjadi bentuk investasi pada aset publik yang vital dan produktif, yang menghasilkan pendapatan. Sebaliknya, dalam sistem yang berlaku saat ini, dukungan dari pemerintah justru mengalir ke rekening bank para IPP dan pemberi pinjaman mereka.

[354] Keputusan Menteri ESDM No.1395 Tahun 2018

[355] Viriya P. Singgih. "Fuel, electricity prices to remain unchanged until 2019." Jakarta Post. March 6, 2018.

OPSI MEKSIKO: PENGAMBILALIHAN BERTAHAP

Di sini kami menyoroti serangkaian langkah yang diambil oleh pemerintah Meksiko (sejak 2018) untuk mengembalikan kewenangan perusahaan listrik nasionalnya, yakni Komisi Listrik Federal (La Comisión Federal de Electricidad—CFE). Pemerintah negara lain juga mengambil langkah-langkah untuk merebut kembali sistem kelistrikan mereka, sebagian besar melalui pembatalan kontrak dengan IPP. Dengan kata lain, Indonesia dapat bergabung dengan semakin banyak negara yang, dengan berbagai cara, menolak agenda “privatisasi untuk dekarbonisasi” yang didorong oleh negara-negara kaya.

Meksiko memberikan contoh nyata tentang sebuah negara yang tidak hanya bertekad menolak kebijakan neoliberal, tetapi juga mengambil posisi terdepan dalam merintis arah baru yang berpihak pada kepentingan publik. Tentu saja, Indonesia bukanlah Meksiko, dan keseimbangan kekuatan politik di Indonesia saat ini belum sekuat yang terjadi di Meksiko dalam beberapa tahun terakhir. Namun di sisi lain, proses privatisasi dan liberalisasi di Indonesia berjalan jauh lebih lambat. Saat ini, listrik yang dihasilkan oleh IPP di Indonesia sekitar 26% dari total pasokan, sementara di Meksiko pada tahun 2018 mencapai 54%, namun langkah-langkah pemerintah baru-baru ini diperkirakan akan menurunkan proporsi pembangkitan oleh IPP dalam beberapa tahun mendatang.

Komitmen politik untuk merebut kembali kendali sektor energi dimulai pada Oktober 2017, ketika partai Gerakan Regenerasi Nasional (Movimiento de Regeneración Nacional atau MORENA) meluncurkan Proyek Nasional 2018–2024, yang mencakup tujuan untuk memperkuat perusahaan listrik dan minyak nasional. Dokumen tersebut menyatakan bahwa “untuk menyelamatkan sektor ini (...) kita harus memperkuat secara finansial perusahaan listrik publik CFE (Comisión Federal de Electricidad) dan perusahaan minyak negara, PEMEX (Petróleos Mexicanos) [dan] mengonsolidasikan keduanya secara operasional untuk mengurangi ketergantungan terhadap luar negeri dan memungkinkan energi kembali menjadi salah satu pilar pembangunan.”[356]

Pada bulan Juli 2018, Partai MORENA memenangkan pemilihan umum secara besar-besaran, dan Andrés Manuel López Obrador, (dikenal dengan “AMLO”) memulai masa jabatannya sebagai presiden Meksiko selama enam tahun pada tanggal 1 Oktober tahun 2018. MORENA menang mutlak – 53% dalam satu putaran.[357] Pemerintahan AMLO segera mengambil langkah untuk melawan efek kebijakan neoliberal yang diterapkan oleh presiden sebelumnya, Enrique Peña Nieto. Dari 2013 sampai 2014, pemerintahan Peña Nieto mengeluarkan 20 perubahan legislatif dan tiga amandemen terhadap Undang-undang Dasar Meksiko yang memungkinkan perusahaan untuk memiliki dan berinvestasi dalam sumber-sumber energi di negara itu.[358]

[356] AMLO’s official website, “Proyecto Nacional 2018-2024”, November 20, 2017, tersedia di: <https://lopezobrador.org.mx>

[357] <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44678664>

[358] <https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/b7ccc9ca/mex-pub-mextradeamlo-041919.pdf>

Reformasi ini bertujuan untuk memecah CFE dan PEMEX, dan mengundang IPP multinasional tenaga angin dan matahari untuk beroperasi di Meksiko, di mana perusahaan multinasional itu akan menanggung keuntungan dari PPA selama 25 tahun.

Boks 18: Linimasa Pengambilalihan Sektor Energi Meksiko

Tidak memungkinkan untuk menyajikan uraian terperinci mengenai upaya Meksiko dalam menghentikan dan membalikkan peran yang dimainkan oleh IPP dalam sektor ketenagalistrikan negara tersebut. Namun, sejumlah momen terpenting dapat disoroti sebagai berikut:

Maret 2019: Lelang energi terbaru yang telah dijadwalkan ditunda, sehingga secara efektif memberlakukan moratorium tanpa batas waktu terhadap proyek IPP baru di sektor pembangkit listrik tenaga angin dan surya.

Juli 2020: AMLO mengirimkan sebuah memorandum kepada Para Pegawai Negeri dan Anggota Badan Regulator Sektor Energi.[359] Merujuk pada reformasi yang dilakukan oleh Peña Nieto sebagai “kebijakan penjarahan,” AMLO menulis, “Kami segera menyadari hasil dari perampokan dan tipu daya ini: tidak ada yang diperoleh bangsa, semuanya berubah menjadi bisnis menggiurkan bagi perusahaan swasta dan politisi korup... Sudah saatnya kita mengoreksi arah dari kebijakan penyerahan yang telah dipaksakan pada sektor energi.”[360] Ia menegaskan kembali bahwa PEMEX dan CFE adalah “strategis dan tak tergantikan bagi pembangunan bangsa yang merdeka dan berdaulat.” Hal ini, tulisnya, “berarti tidak melanjutkan privatisasi sektor energi” dan “menghentikan bisnis-bisnis pribadi yang menggiurkan... Pemberian subsidi dalam bentuk apa pun kepada perusahaan swasta di sektor energi harus dihapuskan.”[361] CFE, kata AMLO, “hampir dibiarkan dalam keadaan hancur: terlilit utang, dengan kapasitas produksi yang menurun, [dan] tunduk pada regulasi yang menguntungkan pihak swasta dalam pelaksanaan reformasi energi.”[362]

Juli 2020: Kementerian Energi (SENER) merilis Program Sektor Energi Pemerintah (PROSENER) 2020–2024. Program ini mengidentifikasi pembiayaan publik untuk energi

[359] Memorandum, from Andres Manuel Lopez Obrador, President of Mexico to Public Servants and Members of Energy Sector Regulatory Bodies. <https://www.bnamerica.com/en/analysis/amlo-memo-seen-as-threat-to-investment-in-mexico-energy-sector>

[360] Memorandum, from Andres Manuel Lopez Obrador, President of Mexico to Public Servants and Members of Energy Sector Regulatory Bodies. <https://www.bnamerica.com/en/analysis/amlo-memo-seen-as-threat-to-investment-in-mexico-energy-sector>

[361] “Baik ekstraksi maupun pengilangan minyak, begitu juga dalam pembangkitan tenaga listrik, kemitraan dengan investor swasta tidak akan dihapuskan, selama mereka adalah tindakan pelengkap dan tidak mempengaruhi kepentingan nasional.”

[362] Memorandum, from Andres Manuel Lopez Obrador, President of Mexico to Public Servants and Members of Energy Sector Regulatory Bodies. <https://www.bnamerica.com/en/analysis/amlo-memo-seen-as-threat-to-investment-in-mexico-energy-sector>

terbarukan sebagai salah satu opsi, dan kapasitas baru dapat dikembangkan oleh perusahaan utilitas energi negara, CFE.[363] Nahle menyatakan, “Kami ingin melakukannya melalui CFE. Perusahaan swasta melakukan instalasi, lalu pergi. CFE dapat melakukan instalasi sekaligus memberikan layanan pemeliharaan.”[364]

Oktober 2020: Menteri Energi Rocio Nahle García menyampaikan presentasi selama tiga jam di hadapan Senat Meksiko yang mengungkap secara gamblang bagaimana reformasi era Peña Nieto telah merusak sektor kelistrikan Meksiko.[365] Ia menunjukkan bahwa permintaan maksimum listrik di negara tersebut tidak pernah melebihi 47 Gigawatt-jam (GWh) dalam satu hari. Namun, atas perintah Peña Nieto, Komisi Regulasi Energi (CRE) telah memberikan izin kepada pembangkit listrik swasta untuk meningkatkan pasokan hingga 84 GWh. Nahle melaporkan bahwa skema PPA “take-or-pay” dengan IPP telah menjerumuskan CFE ke dalam krisis keuangan yang serius dan membebani perusahaan utilitas tersebut dengan biaya sistem yang besar akibat kebutuhan integrasi energi angin dan surya ke dalam sistem transmisi dan distribusi.[366] “Ini adalah bukti nyata kurangnya perencanaan di pemerintahan sebelumnya,” ujarnya, yang menurutnya menunjukkan adanya “kesenjangan regulasi yang sangat besar dalam sektor [kelistrikan].”[367]

Februari 2021: AMLO mengirimkan rancangan undang-undang kepada Kongres untuk mereformasi Undang-Undang Industri Listrik guna memberikan prioritas pada pendistribusian listrik yang dihasilkan oleh negara melalui CFE. RUU tersebut mengusulkan peninjauan kembali sistem PPA (Power Purchase Agreement) dan peran perusahaan energi swasta yang disebut “telah menyebabkan kerugian besar terhadap aset CFE,” serta menghapus kewajiban pembelian energi melalui mekanisme lelang. Tujuan dari RUU ini,

[363] Energy Ministry (“SENER”) Sectorial Energy Program (PROSENER) 2020-2024, English summary: <https://www.whitecase.com/publications/alert/energy-sector-program-2020-2024>

[364] Energy Ministry (“SENER”) Sectorial Energy Program (PROSENER) 2020-2024, English summary: <https://www.whitecase.com/publications/alert/energy-sector-program-2020-2024>

[365] Transkrip pidato Menteri Nahle (dalam Bahasa Spanyol) <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/49520-presentacion-de-la-ingeniera-rocio-nahle-garcia-secretaria-de-energia-al-comparecer-ante-la-comision-de-energia-del-senado-de-la-republica-en-el-marco-de-la-glosa-del-segundo-informe-de-gobierno.html>. See also: <https://www.youtube.com/watch?v=FVUSWgIcvxc&feature=youtu.be> (also in Spanish)

[366] Untuk informasi selanjutnya tentang perjuangan Meksiko dalam mengambil alih kedaulatan energinya, lihat: Sean Sweeney, Mexico’s Wall of Resistance: Why AMLO’s Fight for Energy Sovereignty Needs Our Support, New Labor Forum, May 2021, <https://newlaborforum.cuny.edu/2021/05/17/mexicos-wall-of-resistance-why-amlos-fight-for-energy-sovereignty-needs-our-support/>

[367] Transkrip pidato Menteri Nahle (dalam Bahasa Spanyol) <https://tinyurl.com/4wu8uzed> See also: <https://www.youtube.com/watch?v=FVUSWgIcvxc&feature=youtu.be> (juga dalam Bahasa Spanyol). Lihat juga: <https://tinyurl.com/4puscep4>

menurut AMLO, adalah untuk mengakhiri “penjarahan bertahun-tahun.”[368] AMLO mengatakan kepada Kongres bahwa pemerintahan Peña Nieto telah “memberikan perlindungan hukum sepenuhnya terhadap kebijakan neoliberal yang memaksakan proses privatisasi guna melemahkan dan kemudian mengalihkan perusahaan-perusahaan publik kepada individu-individu swasta.”

Maret 2021: Undang-undang Industri Tenaga Listrik atau Electric Power Industry Law diamandemen, memerintahkan operator jaringan untuk mengutamakan penyaluran listrik yang dihasilkan oleh CFE daripada listrik yang diproduksi oleh semua IPP.

April 2021: Meksiko membatalkan 125 izin bagi perusahaan perdagangan minyak.[369]

April 2023: Pemerintah Meksiko menandatangani kesepakatan untuk membeli 13 pembangkit listrik (sekitar 6,5 MW sebagian besar bertenaga minyak) dari perusahaan multinasional Spanyol Iberdrola.[370] Dengan tindakan ini, kata AMLO, “CFE menjadi perusahaan [pembangkit] mayoritas. Jika kita tambahkan pembangkit terakhir yang sedang dibangun, pembangkit tenaga air (hidroelektrik) sedang direhabilitasi dengan turbin baru, semuanya di bawah CRE, kita bisa menegaskan bahwa Negara Meksiko akan berhasil mempertahankan 65% dari seluruh pembangkit listriknya pada akhir enam tahun masa pemerintahannya [Oktober 2024].”[371]

Desember 2023: Kementerian Energi Meksiko mengeluarkan keputusan nasionalisasi terhadap sebuah pabrik produksi hidrogen milik perusahaan Prancis yang berlokasi di dalam Kompleks Kilang Tula, negara bagian Hidalgo. Langkah ini disebut sebagai upaya untuk “memberikan keuntungan bagi Pemex dan perusahaan milik negara CFE, serta membuat perusahaan-perusahaan swasta semakin sulit untuk berinvestasi langsung di sektor tersebut... teknologi yang dimiliki Pabrik Produksi Hidrogen ini akan memungkinkan Pemex untuk mengembangkan fasilitas baru guna mendukung produksi energi bersih.” [372]

Juni 2024: Calon presiden dari partai MORENA, Claudia Sheinbaum Pardo, memenangkan pemilihan umum dengan perolehan suara putaran pertama lebih dari 61%, selisih lebih dari

[368] La Jornada, Feb 1, 2021, AMLO sends initiative that gives priority to CFE in electricity dispatching, <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/02/01/politica/envia-amlo-al-congreso-iniciativa-de-reforma-a-ley-de-la-industria-electrica/> //

[369] “CRE cancela 139 permisos a privados por no iniciar operaciones”, Oil & Gas Magazine, April 29, 2021, available at: www.oilandgasmagazine.com.mx.

[370] <https://www.tuedglobal.org/bulletins/defying-u-s-mexicos-second-nationalisation-of-electricity-moves-forward>

[371] <https://www.youtube.com/watch?v=Ob2KF0zuZWw>

[372] <https://www.clydeco.com/en/insights/2024/01/mexican-government-carries-out-expropriation-of-hy>

61%, selisih lebih dari 33% dibandingkan kandidat di posisi kedua. Sheinbaum Pardo berkomitmen untuk memasang kapasitas energi terbarukan sebesar 13 GW sebelum tahun 2030, namun akan membatasi kehadiran Produsen Listrik Independen (IPP) dan terus meningkatkan kapasitas yang dimiliki dan dikendalikan oleh negara.

Agustus 2024: Kamar Deputi Meksiko atau Mexican Chamber of Deputies mengesahkan RUU yang mengajukan pembubaran Komisi Regulasi Energi atau La Comisión Reguladora de Energía—CRE. Badan ini dibentuk pada awal 1990an untuk mencegah CFE menghalangi masuknya IPP ke dalam sistem listrik negara itu.[373]

November 2024: Presiden Claudia Sheinbaum Pardo meresmikan perubahan konstitusi yang memungkinkan CFE dan PEMEX mendapatkan kembali statusnya sebagai perusahaan publik milik negara. Presiden Claudia Sheinbaum Pardo menyatakan bahwa reformasi ini “mengembalikan kepada rakyat perusahaan-perusahaan yang sejak awal memang milik rakyat Meksiko, namun pada tahun 2013 diprivatisasi. Sebab dengan mengubah Pemex dan CFE menjadi perusahaan negara, pada kenyataannya keduanya berhenti menjadi entitas publik dan berubah menjadi entitas privat.” [374]

Pada bulan November 2021, AMLO menyatakan bahwa tindakan yang diambil oleh pemerintahannya sesuai dengan Pasal 27 Undang-Undang Dasar Meksiko, yang serupa dengan Pasal 33 UUD Indonesia yang mewujudkan kendali penuh negara atas sumber daya alam.[375] Meksiko telah menunjukkan bahwa membalikkan reformasi neoliberal dan mengambil serangkaian langkah untuk merebut kembali sistem energinya melalui perluasan kepemilikan dan kontrol publik adalah sesuatu yang mungkin dilakukan. Langkah ini diambil meskipun terdapat tekanan internasional untuk terus menjalankan kebijakan privatisasi dan “penyesuaian struktural hijau.”[376]

PROPOSAL 3: MENILAI ULANG, MENEGOSIASIKAN KEMBALI, DAN MEMPOSISIKAN ULANG: SEBUAH PENDEKATAN BARU TERHADAP RENCANA DAN TARGET TRANSISI ENERGI

Kami akan mengkaji lebih lanjut seperti apa jalur publik atau Skenario Pasal 33 yang berlandaskan pada pembiayaan publik serta pemulihan dan penguatan kembali PLN dapat membentuk masa depan energi Indonesia.

[375] <https://lopezobrador.org.mx/2020/11/11/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-415/>

[376] https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/july/united-states-requests-consultations-under-usmca-over-mexicos-energy-policies-0?utm_source=chatgpt.com
https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/july/united-states-requests-consultations-under-usmca-over-mexicos-energy-policies-0?utm_source=chatgpt.com

Berdasarkan bukti-bukti yang disajikan dalam kertas posisi ini, transisi energi yang berkeadilan harus berakar pada kedaulatan energi, kemandirian kebijakan, dan pendekatan terhadap energi sebagai barang publik global. Di sini kami menawarkan serangkaian langkah yang, jika dijalankan, dapat menandai perubahan arah kebijakan yang nyata bagi Indonesia, perubahan yang mungkin bergema hingga ke kawasan Asia Pasifik yang lebih luas.

Langkah 1: Menilai Ulang Target-target dan Jangka Waktu saat ini

Target-target yang realistis yang mengikuti model kepemilikan publik lebih baik dibandingkan target-target yang tidak realistis yang pada akhirnya bergantung pada keputusan swasta. Semua ini mensyaratkan pengembangan “RUPTL yang bersifat publik” untuk memandu prosesnya.

Langkah 2: Mengembalikan Perencanaan Energi yang dipimpin oleh PLN

Menerapkan target-target energi akan membutuhkan perencanaan, dengan keputusan akhir tentang investasi berada di tangan Pemerintah Indonesia, Kementerian ESDM, dan PLN – bukan IPP.

Langkah 3: Bergerak menuju pengadaan langsung untuk pembangkitan dan teknologi pendukung

Interaksi antara Pemerintah Indonesia dan PLN dengan para pengembang swasta, produsen teknologi, dan IPP harus dinegosiasikan ulang di dalam kerangka barang publik global.

Setiap langkah ini dirangkum sebagai berikut:

LANGKAH 1: MENILAI ULANG TARGET-TARGET DAN JANGKA WAKTU SAAT INI

Indonesia harus menilai ulang komitmen dan target-target transisi energinya. Penilaian ulang dibutuhkan karena beberapa alasan. Alasan-alasan itu mencakup:

- 1) **Kelebihan Kapasitas Pembangkit Batu Bara.** Program Percepatan I dan II telah mendorong IPP untuk membangun pembangkit listrik tenaga batu bara (dan gas), sehingga saat ini Indonesia (terutama di wilayah Jawa dan Bali) mengalami surplus kapasitas pembangkitan. ADB dan lembaga pemikir neoliberal telah mengusulkan penutupan pembangkit listrik tenaga batu bara untuk “memberikan ruang” bagi energi terbarukan. Namun, seperti akan kita bahas, usulan ini tidak dapat dijalankan secara efektif dan juga tidak adil. Di mana pun IPP hadir, pengaturan Take-or-Pay sering kali menyebabkan kelebihan kapasitas. Pihak-pihak yang mendorong skema IPP (terutama Bank Dunia) harus memikul sebagian besar tanggung jawab atas kebijakan ini beserta dampak negatifnya.
- 2) **Dampak Pemogokan Investasi di sektor Energi Terbarukan.** Reformasi neoliberal tidak menghasilkan ledakan energi terbarukan di Indonesia, dan solusi atas permasalahan ini bukanlah reformasi yang lebih luas dan menyeluruh. Pada tahun 2023, Kementerian ESDM meninggalkan target energi terbarukan sebesar 23% pada tahun 2025 (24 GW

kapasitas terpasang energi terbarukan).[377] Target baru untuk tahun 2025 ditetapkan lebih rendah, yaitu di kisaran 17%–19%, yang kemungkinan besar juga tidak akan tercapai.[378] Mogok investasi oleh 1) para IPP dalam sektor energi terbarukan telah menyebabkan pengembangan pembangkit listrik tenaga air, panas bumi, serta tenaga angin dan surya di Indonesia berjalan sangat lambat. Jika defisit investasi ini tidak segera diatasi, transisi energi akan berlangsung sangat lamban.

- 3) Kegagalan Kebijakan bisa Meningkatkan Ketergantungan pada Batubara. Terdapat kemungkinan nyata bahwa, dengan laju pertumbuhan ekonomi saat ini yang disertai lambatnya pengembangan energi terbarukan, kebijakan Pemerintah Indonesia dapat kembali beralih ke pembangunan pembangkit listrik tenaga batu bara yang baru. Hal ini bukan hanya menjadi persoalan dalam konteks perubahan iklim, tetapi juga berpotensi menyebabkan permintaan listrik Indonesia — yang saat ini tumbuh sekitar 6% per tahun — pada akhirnya melampaui pasokan. Dengan menata ulang perencanaan energi, pendekatan jalur publik dapat mencegah hal ini terjadi. Potensi Indonesia dalam pembangkit listrik tenaga air, panas bumi, dan tenaga surya sangat besar — namun kerangka kebijakan saat ini membuat potensi itu belum bisa diwujudkan secara optimal.

Faktor-faktor ini menunjukkan perlunya penetapan target yang dapat dicapai secara realistis. Berdasarkan model kepemilikan publik, target yang realistis akan jauh lebih baik dibandingkan target yang tidak realistis dan pada akhirnya bergantung pada keputusan kepentingan swasta. Untuk itu, perlu disusun sebuah “RUPTL publik” yang akan menjadi panduan dalam menjalankan proses ini.

Kita telah melihat bagaimana “ambisi iklim” telah menjadi instrumen bagi reformasi neoliberal. Target energi terbarukan yang diusulkan oleh Sekretariat JETP untuk Indonesia lebih didorong oleh keinginan untuk memperluas penetrasi IPP dibandingkan oleh kepedulian terhadap iklim. Meskipun target tersebut merujuk pada sains IPCC dan kebutuhan global untuk mencapai Net Zero, klaim bahwa target yang lebih ambisius “diperlukan untuk membangkitkan kepercayaan investor” sama sekali tidak berdasar.[1] Kebijakan yang berorientasi pada investor seperti yang berlaku saat ini telah terbukti tidak mampu mencapai target tersebut. Seperti akan kita lihat, hal yang sama juga berlaku untuk usulan pensiun dini pembangkit listrik tenaga batu bara (CFPP) sebelum akhir masa pakainya. Lihat di bawah: Kebijakan yang Terlantar: Prospek untuk Pensiun dini PLTU).

[377] Kementerian ESDM, 2023a, Laporan Kinerja Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral 2022, www.esdm.go.id/assets/media/content/content-laporan-kinerja-kementrianesdm-tahun-2022.pdf

[378] See: <https://web.pln.co.id/statics/uploads/2021/10/ruptl-2021-2030.pdf>, <https://setkab.go.id/en/govt-issues-regulation-on-2020-2024-national-medium-term-development-plan/>. See also: <https://www.thejakartapost.com/business/2024/04/30/plan-for-70-renewables-in-2024-ruptl-could-face-challenges.html>; <https://www.thejakartapost.com/business/2024/01/16/indonesia-to-abandon-23-renewable-energy-target-by-2025.html>.

[379] <https://www.there100.org/sites/re100/files/2024-09/RE100%20Letter%20to%20His%20Excellency%20President%20Joko%20Widodo%20-%20Online.pdf>

2020: Bank Dunia Mengakui bahwa Pengabaian terhadap Perencanaan Merupakan Kesalahan Besar

Selama beberapa dekade, propaganda neoliberal telah berupaya melemahkan rekam jejak perencanaan energi publik sekaligus menumbuhkan harapan yang naif dan tidak berdasar terhadap peran sektor swasta dalam penyediaan barang publik yang vital.

Dalam sektor ketenagalistrikan, pada akhir 1980-an dan 1990-an, para pejabat Bank Dunia secara tegas menolak gagasan perencanaan energi, yang mereka anggap sebagai peninggalan pola pikir “ekonomi komando” ala Soviet. Pemerintah juga dikritik karena menggunakan perusahaan listrik negara untuk mencapai berbagai tujuan lain, seperti menciptakan lapangan kerja (yang dinilai menyebabkan kelebihan tenaga kerja) atau melakukan alokasi sumber daya kepada kelompok tertentu (misalnya dengan menyediakan listrik murah bagi petani).[380]

Dalam tulisannya pada tahun 2008, seorang penasihat kebijakan energi Bank Dunia mencatat bahwa dalam situasi di mana IPP dan perusahaan transmisi serta distribusi publik hidup berdampingan, “[Sering kali] menjadi tidak jelas siapa yang bertanggung jawab atas perencanaan perluasan pembangkit. Apakah sektor swasta, atau ‘pasar’, akan merespons kebutuhan akan tambahan pasokan listrik? Apa peran dari perencanaan? Dan jika perencanaan masih dianggap perlu dan penting, siapa yang bertanggung jawab—perusahaan utilitas, regulator, atau pemerintah?”[381] Eberhardt – yang tetap menjadi pendukung privatisasi sampai sekarang – mengakui: “Fungsi perencanaan, pengadaan, dan kontraktual yang sebelumnya dijalankan oleh perusahaan utilitas milik negara yang bersifat monopoli kini ‘terabaikan’ dan sering kali tidak dilakukan sama sekali atau dilaksanakan secara tidak memadai.”

Bank Dunia baru-baru ini mengakui bahwa merupakan sebuah kesalahan untuk mendorong kebijakan yang menjadikan pelemahan perencanaan energi sebagai sebuah kebajikan, padahal seharusnya sudah jelas bahwa “sinyal harga” tidak pernah mampu mengarahkan investasi ke sektor ketenagalistrikan. Dalam studi mereka tahun 2020 yang berjudul *Rethinking Power Sector Reform in the Developing World*, laporan tersebut terbaca seperti sebuah pengakuan atas kesalahan. Terkait perencanaan, laporan itu menyatakan, “Fungsi perencanaan terpusat telah diabaikan atau dikesampingkan. Bahkan, di beberapa negara, fungsi perencanaan yang secara tradisional berada di perusahaan listrik nasional atau kementerian teknis justru hilang di tengah proses reformasi sektor ketenagalistrikan yang berfokus pada pemisahan (unbundling) utilitas negara dan pembentukan kapasitas teknis di

[380] <https://www.gsb.uct.ac.za/files/KenyasLessonsFromTwoDecades.pdf>

[381] Eberhard, A., Foster, V., Briceño-Garmendia, C., Ouedraogo, F., Camos, D., Shkaratan, M., 2008. Underpowered The State of the Power Sector in Sub-Saharan Africa, Background Paper 6, Africa Infrastructure Country Diagnostic. The World Bank, Washington, DC.

lembaga regulasi yang terpisah dari kementerian teknis. Dalam praktiknya, pasar listrik terbukti sulit untuk dibentuk di hampir semua negara berkembang, dan bahkan di antara negara-negara yang berhasil membentuknya, sinyal harga tidak mampu menjadi dasar yang memadai bagi pengambilan keputusan investasi.”[382]

Seperti telah kita lihat, para pembuat kebijakan neoliberal tampaknya abai terhadap kegagalan-kegagalan ini dan tetap ngotot mendorong agenda penyesuaian struktural di Indonesia maupun di tempat lain.

Tak Tergarap: Potensi Pembangkit Listrik Tenaga Air dan Panas Bumi Indonesia

Pentingnya target-target yang realistis diilustrasikan oleh situasi pembangunan PLTA dan PLTP saat ini. Banyak proyek terhenti pada tahap PPA dan konstruksi.

Menurut World Hydropower Report 2024, Indonesia memiliki potensi pembangkit listrik tenaga air (PLTA) sekitar 80 GW, atau hampir 12 kali lipat dari kapasitas terpasang saat ini sebesar 6,7 GW. PLN memperkirakan potensi tersebut bisa mencapai hingga 95 GW.[383] Diumumkan pada November 2024, target pemerintah Indonesia (GOI) adalah menambah 10 GW kapasitas PLTA pada tahun 2030, dengan visi jangka panjang untuk mencapai total kapasitas 72–75 GW dan 4,2 GW pembangkit listrik tenaga air dengan sistem pumped storage (PLTA-PSH) pada tahun 2060.[384]

Target-target ini, meskipun ambisius, berkebalikan dengan kecenderungan pembangunan selama 5 dekade terakhir. Pembangunan hidroelektrik secara mencolok melambat sejak tahun 1990an, ketika BPM memutuskan untuk berhenti mendanai proyek-proyek energi publik.

[382] <https://www.thejakartapost.com/front-row/2023/11/02/pln-explains-hydropower-development-strategy-to-jokowi.html>

[383] Foster, Vivien, and Anshul Rana. 2020. *Rethinking Power Sector Reform in the Developing World*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1442-6. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO, page 117

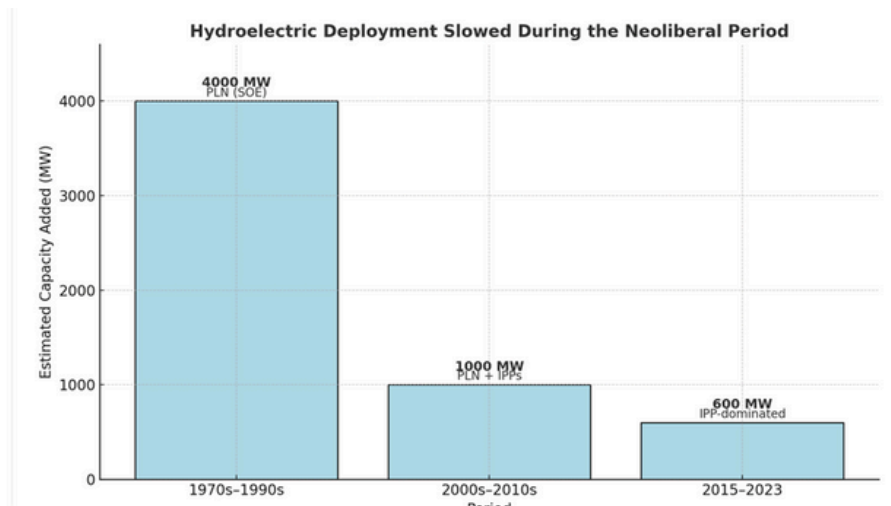
[384] <https://www.reuters.com/business/energy/indonesia-build-75-gw-renewable-energy-next-15-years-cop29-envoy-says-2024-11-12/>

Proyek-proyek pembangkit listrik tenaga air (PLTA) yang baru diperkirakan akan menambah kapasitas sebesar 4 GW pada tahun 2030, dengan proyek-proyek skala kecil juga diperkirakan akan memberikan kontribusi yang signifikan.[385] Namun, hal ini masih harus dibuktikan. Bagaimanapun juga, tambahan kapasitas PLTA sebesar 4 GW masih jauh di bawah target pemerintah Indonesia (GOI) untuk tahun 2030 sebesar 10 GW.

Tabel 4: Pembangunan listrik tenaga air melambat di era neoliberal

Periode	Pengembangan Utama	Jenis Proyek	Perkiraan MW Tambahan	Keterangan
1970an - 1990an	PLN (BUMN)	Bendungan besar	4,000+ MW	Era yang dipimpin negara: Cirata, Saguling, Jatiluhur; didukung oleh pembiayaan multilateral
2000an – 2010an	Campuran (PLN+IPP)	Tenaga air skala menengah dan kecil	~1,000 MW	Mulai bergeser ke IPP; banyak SHP (Small Hydropower) yang kesulitan perizinan dan pembiayaan.
2015an – 2023	Dominasi IPP	Kebanyakan SHP + tenaga air skala menengah	~500 – 700 MW	Pertumbuhan yang lebih lambat, Batang Toru (510) tertunda; investasi publik yang lebih sedikit.

[385] <https://www.hydroreview.com/hydro-industry-news/new-development/ground-broken-on-1375-mw-metarang-induk-hydropower-in-indonesia/> beberapa proyek PLTA dari tahun 1960an ke sini, seperti Wduk Jatiluhur, Saguling, dan Cirata. PLN masih memiliki waduk-waduk ini. Namun, pergeseran menuju IPP yang dimulai pada tahun 1990an menciptakan berbagai perusahaan swasta yang sejak saat itu membangun kemitraan dengan perusahaan dari luar Indonesia. PT Kayan Hydro Energy (KHE) didirikan pada tahun 2009 dan saat ini membangun proyek Kayan 1 berkapasitas 900 MW, dan Kerinci Merangin Hydro (KMH), anak perusahaan dari konglomerat infrastruktur Bukaka Mega Investama (BMI), merupakan perusahaan yang memimpin pembangunan PLTA Kerinci Merangin Hydroelectric berkapasitas 420 MW di Sumatra. Pada tahun 2018, PT Kayan Hydropower Nusantara (KHN) muncul sebagai aktor swasta tambahan, yang saat ini berada dalam usaha patungan dengan Sarawak Energy dari Malaysia dan perusahaan Indonesia, PT Adaro Energy Indonesia dan PT Kayan Patria Pratama (KPP) group. Bersama-sama mereka membangun Mentarang Induk Hydroelectric Project (MIHEP) berkapasitas 1.375 MW, upaya berdasarkan PPA senilai \$2,6 milyar yang diharapkan akan selesai pada tahun 2029 dan akan memasok listrik ke Mentarang industrial park yang hanya berjarak 300 kilometer mulai akhir tahun 2029. Namun demikian, PLN terus menambah kapasitas PLTanya. PLTA Jatigede berkapasitas 110 MW mulai beroperasi pada tahun 2024, dan PLN saat ini membangun fasilitas pompa hidro berkapasitas 1.040 MW di Hulu Sungai Cisokan bernama Upper Cisokan Pumped Storage Power Plant di Jawa Barat.



Kekurangan Biaya untuk Proyek PLTA Skala Besar: Kaskade Kayan, Mamberamo, dan Batang Toru

Kisah Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) Kaskade Kayan memberikan contoh peringatan atas risiko yang diambil Pemerintah Indonesia dalam mengandalkan kemitraan usaha patungan (joint venture) untuk mengembangkan kapasitas pembangkitan baru. Diskusi mengenai pembangunan kapasitas PLTA sebesar 9 GW dimulai pada tahun 2009, dan pada tahun 2012 Kayan Hydro Energy (KHE) memperoleh izin awal serta mulai melakukan studi kelayakan untuk pembangunan 5 bendungan di sepanjang Sungai Kayan di Kalimantan Utara.

Pada tahun 2015, KHE bermitra dengan PowerChina, sebuah BUMN besar milik Tiongkok, untuk menyediakan layanan rekayasa, pengadaan, dan konstruksi (engineering, procurement, and construction/EPC) bagi proyek tersebut. Diskusi pembiayaan kemudian dimulai, dengan fokus untuk menarik investor internasional. Pada tahun 2019, KHE mulai bekerja sama dengan Sumitomo Corporation dari Jepang, yang membawa keahlian tambahan dalam bidang keuangan dan teknis. Namun, pada tahun 2024, baik Sumitomo Corporation maupun PowerChina mengundurkan diri dari proyek ini karena “perbedaan dalam perspektif komersial,” meskipun hanya sedikit rincian mengenai perbedaan tersebut yang tersedia untuk publik. Dengan demikian, meskipun proyek ini telah ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN), Pemerintah Indonesia menggantungkan harapannya pada modal swasta (dan sebagian besar asing) untuk mempercepat pelaksanaan proyek guna mengurangi tekanan fiskal terhadap PLN.

Contoh lain dari proyek PLTA yang belum berhasil menarik minat investor adalah Proyek PLTA Mamberamo di Papua—yang memiliki potensi kapasitas hingga 24 GW (lebih besar daripada Bendungan Tiga Ngarai/Three Gorges Dam di Tiongkok yang berkapasitas 22,5 GW). Proyek ini pertama kali dipertimbangkan pada tahun 1990-an ketika perusahaan-perusahaan asing yang tertarik menjadikan Indonesia sebagai basis produksi nikel, baja, bahan kimia, dan aluminium, serta manufaktur mobil dan mesin, mulai menjalin komunikasi dengan

Pemerintah Indonesia terkait kebutuhan akan pasokan listrik untuk mendukung operasi mereka.[386] Pada tahun 2001, sebuah sumber mencatat bahwa para investor juga berusaha untuk memiliki kompleks Mamberamo begitu ia selesai dibangun: “Pembangkit itu akan memiliki skema komersial build-own-operate (BOO) IPP, dengan kepemilikan minoritas oleh pemerintah Indonesia untuk mengakomodasi perkiraan biaya pembangunan sebesar US\$5-7 miliar.” [387]

Meskipun ada minat baru-baru ini dari perusahaan asal Australia, Fortescue Metals Group (FMG), proyek ini saat ini belum memiliki modal yang cukup untuk dapat dilanjutkan. Dalam Forum Energi Indonesia-Tiongkok (Indonesia-China Energy Forum/ICEF) pada September 2024, Menteri Investasi Bahlil Lahadalia secara terbuka mengundang investor dari Tiongkok untuk mengembangkan proyek Kaskade Kayan dan Mamberamo. Namun, hingga awal tahun 2025, kedua proyek tersebut masih tertunda.[388]

Proyek PLTA Batang Toru, yang menandatangani Perjanjian Jual Beli Listrik (Power Purchase Agreement/PPA) pada tahun 2015, membutuhkan waktu 11 tahun untuk dikembangkan, dengan perkiraan tanggal operasi komersial (Commercial Operation Date/COD) pada tahun 2026 (Perdana et al., 2024).

Perubahan dalam PPA juga menyebabkan keterlambatan dalam kemajuan proyek-proyek yang sudah ada seperti Muara Laboh unit 2 dan proyek Rajabasa, yang keduanya masih berada dalam tahap eksplorasi, dengan COD yang diperkirakan pada tahun 2025.[389]

-
- [386] Menurut satu sumber, “Para investor AS tertarik untuk membangun pelapuan, industri pulp and paper dan industri berat, perusahaan Australia tertarik di industri baja, kimia dan aluminiu; para investor Inggris tertarik di pelabuhan, Jepang di industri baja petrochemical, dan fuel cell engine; Investor Jerman tertarik di industri baja, kimia, petrochemical, dan otomotif; Belanda di pelabuhan, wilayah industri dan pengembangan perkotaan.” Lihat: <https://www.downtoearth-indonesia.org/story/mamberamo-mega-project-proceed?>
- [387] Indonesia Considers Hydro, April 2013, https://www.waterpowermagazine.com/news/indonesia-considers-hydro/?utm_source=chatgpt.com
- [388] [Menurut Jakarta Post (Sept 4th, 2024) Menteri Bahlil Lahadalia mengatakan, “ Saya menawarkan kepada investor Cina beberapa kesempatan yang bisa kita kembangkan bersama. Di sini lah [ICEF] pertemuannya akan diadakan untuk bisa menemukan formulasi yang cocok untuk bisa membangun kemitraan.” <https://www.thejakartapost.com/business/2024/09/04/ri-offers-kayan-mamberamo-hydropower-plant-investment-opportunities-to-china.html>. Lihat juga: "The Journey of Kayan Hydropower, Expected for IKN until Left by Giant Investors", <https://katadata.co.id/ekonomi-hijau/energi-baru/66e4327d86ff4/perjalanan-plta-kayan-digadang-untuk-ikn-hingga-ditinggal-investor-raksasa>
- [389] Institute for Essential Services Reform (IESR), 2024) Indonesia Energy Transition Outlook 2025: Navigating Indonesia's Energy Transition at the Crossroads: A Pivotal Moment for Redefining the Future. Jakarta:

Panas Bumi: Banyak Dukungan Pemerintah, Tetapi Hasilnya Buruk

Pengembangan pembangkit listrik tenaga panas bumi di Indonesia juga berlangsung lebih lambat dari yang diperkirakan. Indonesia merupakan salah satu dari sedikit negara yang memiliki potensi panas bumi, namun sejauh ini hanya sebagian kecil dari potensi tersebut yang telah dikembangkan.

Pemerintah Indonesia menaruh harapan pada model kemitraan publik-swasta atau usaha patungan sebagai cara untuk menarik investor. Pemerintah telah memberikan dukungan kebijakan yang cukup besar bagi sektor ini. Sebagai contoh, Undang-undang No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi memberikan berbagai insentif bagi produsen panas bumi. Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik (PerPres 112/2022) menetapkan batas atas tarif yang lebih tinggi untuk energi panas bumi.

Untuk mendukung Pemerintah Indonesia, pada tahun 2021 Bank Dunia memperkenalkan fasilitas kredit—proyek Geothermal Resource Risk Mitigation (GREM)—yang akan menyalurkan pembiayaan sebesar USD 650 juta untuk kegiatan pengeboran eksplorasi panas bumi, “melalui kombinasi pinjaman, pembiayaan konsesional, dan pendanaan dari pemerintah Indonesia.” Menurut Bank Dunia, GREM diperlukan karena besarnya modal awal yang dibutuhkan untuk proyek panas bumi mengharuskan adanya “kantong yang dalam dan toleransi risiko yang besar—hambatan yang sering kali terlalu tinggi bagi para pengembang.”[390]

Dana yang dialokasikan untuk mengurangi risiko eksplorasi melalui pembiayaan GREM akan disalurkan oleh PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI)[391] melalui Kementerian Keuangan (lihat gambar Bank Dunia, Schematic Flows of Fund under GREM Private Window, di bawah ini).

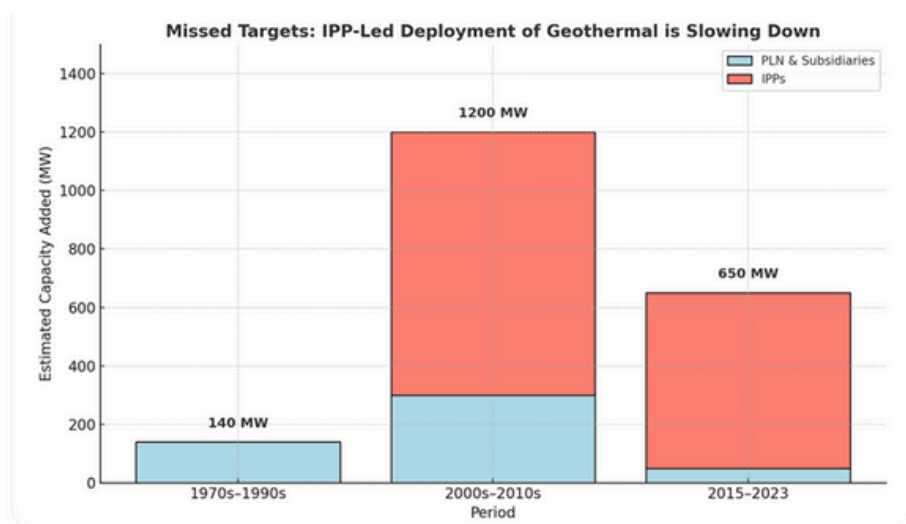


Figure 32: Target yang meleset: IPP Berbasis panas bumi mengalami pelambatan

[390] https://www.worldbank.org/en/about/partners/brief/indonesia-tapping-geothermal-for-greener-growth?utm_source=chatgpt.com. For more details on GREM, see: <https://www.ptsmi.co.id/strategic-cooperation/grem>

[391] PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero) didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2007 yang diubah dengan PP No. 75 Tahun 2008. Perusahaan ini mendapatkan izin sebagai perusahaan pendanaan infrastruktur berdasarkan pada Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No No.396/KMK.010/2009 dan mulai beroperasi secara komersial pada bulan Oktober tahun 2009.

Di bawah skema private window GREM, pemerintah Indonesia menerima hibah yang dapat diganti (reimbursable grant) — yang menyerupai pinjaman tanpa bunga — yang kemudian disalurkan oleh PT SMI. Dengan kata lain, kewajiban pengembalian bersifat publik, tetapi penerima manfaatnya adalah pengembang swasta.

Seperti halnya dengan berbagai skema de-risking lainnya, hasil dari program ini pun mengecewakan. Dalam laporan Implementation Status & Results Report (ISR) Bank Dunia pada Maret 2024 tentang GREM, dinyatakan bahwa meskipun tujuan pengembangan proyek (PDO) adalah untuk “meningkatkan investasi dalam pengembangan energi panas bumi dan mendukung pemerintah dalam upaya mengurangi emisi gas rumah kaca di Indonesia,” hasil yang dicapai sejauh ini dinilai “cukup tidak memuaskan.” Bahkan, laporan ISR yang sama mengungkapkan bahwa “proyek ini belum menerima satu pun pra-proposal di bawah skema Private Window.”[392]

RUPTL PLN 2015, yang disahkan oleh Kementerian ESDM, menetapkan target sekitar 6 GW kapasitas terpasang pembangkit listrik tenaga panas bumi pada tahun 2024 — lebih dari 4 kali lipat dibandingkan kapasitas terpasang saat itu yang hanya 1.438,5 MW. Namun pada tahun 2023, kapasitas terpasang pembangkit panas bumi di Indonesia baru mencapai 2,6 GW. Pada akhir 2024, pembangkit Unit 5 di Lapangan Panas Bumi Sorik Marapi, Sumatra Utara, menambahkan kapasitas sebesar 33 MW, dan perluasan Pembangkit Listrik Panas Bumi Wayang Windu diperkirakan akan menambah sekitar 30 MW pada 2025 atau 2026. Serangkaian proyek lain juga sedang berjalan dan diperkirakan akan menambah sekitar 400 MW. Dengan demikian, pada awal 2025, kapasitas terpasang hanya sedikit di atas 3 GW, dan target 6 GW pada 2024 yang ditetapkan pada 2014 belum tercapai. Target pemerintah untuk mencapai 23 GW kapasitas panas bumi terpasang pada tahun 2050 — sebagaimana tertuang dalam Long-Term Strategy for Low Carbon and Climate Resilience yang disampaikan kepada UNFCCC pada tahun 2021— akan membutuhkan pendekatan yang berbeda jika Indonesia ingin benar-benar mencapainya, mengingat pengalaman dalam 10–15 tahun terakhir.[393]

Proyek PLTP Muara Laboh

Cerita tentang proyek PLTP Muara Laboh di Sumatera Barat dengan jelas menggambarkan mengapa kebijakan yang didukung oleh Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia telah gagal dan akan terus begitu.

Proyek-proyek panas bumi awal di Indonesia dikembangkan oleh PT Pertamina (Persero), yang menandatangani kontrak Engineering, Procurement, and Construction (EPC) dengan perusahaan-perusahaan asing. Sejak tahun 1997, dua belas proyek (melibatkan 17 unit dengan total kapasitas sekitar 900 MW) dikembangkan bersama perusahaan Sumitomo dari

[392] Johansen, Peter. Disclosable Version of the ISR - Indonesia Geothermal Resource Risk Mitigation Project (GREM) - P166071 - Sequence No: 06 (English). Washington, D.C.: World Bank Group.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/099020006292213839/P16607100635d90080a4590f94006f7b0>

[393] https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Indonesia_LTS-LCCR_2021.pdf?download

Jepang (sebagaimana disebutkan sebelumnya). Proyek-proyek ini saat ini mewakili 43% dari total kapasitas terpasang panas bumi di Indonesia.[394]

Tetapi Sumitomo melihat bahwa perannya sebagai perusahaan konstruksi terlalu mengekang dan pada tahun 2012, didukung oleh kebijakan Pemerintah Indonesia, ia menjadi IPP. Sebagai sebuah IPP, Sumitomo mengantongi PPA dengan PLN selama 30 tahun untuk listrik yang diproduksi oleh Muara Laboh.[395] Sumitomo mengebor sumur-suur eksplorasi, tapi yang ia temukan adalah potensi panas bumi yang jauh dari yang diharapkan di awal. Sumitomo mencatat, “Butuh hampir dua tahun sebelum semua pihak mencapai kesepakatan yang sama. Langkah selanjutnya adalah untuk menyusun pengaturan keuangan untuk konstruksi pembangkit yang sebenarnya. Setelah lima tahun sejak penandatanganan awal perjanjian jual beli listrik jangka panjang, kami akhirnya berhasil mencapai financial close dan memulai pekerjaan konstruksi pada Maret 2017... Akhirnya, kami berhasil memulai operasi komersial pada Desember 2019.” PT Pertamina kemudian menandatangani sejumlah perjanjian jual beli listrik (PPA) selama 30 tahun dengan Sumitomo.

Negosiasi yang berlangsung antara PT Pertamina dan Sumitomo terkait PPA dan ketentuan kontrak lainnya memakan waktu bertahun-tahun, sehingga menyulitkan perencanaan transisi energi dan pencapaian target pembangunan yang telah ditetapkan. Dalam skema kemitraan pemerintah-swasta (PPP), keterlambatan proyek merupakan hal yang lazim terjadi, dan hampir selalu disalahkan pada pihak publik atau pada “birokrasi” pemerintah yang dianggap menghambat. Sementara itu, pihak IPP kerap digambarkan seolah-olah siap bergerak maju, padahal sudah menjadi pengetahuan umum bahwa IPP sering memainkan strategi “menunggu”—menunggu suku bunga yang lebih rendah, ketentuan PPA yang lebih menguntungkan, atau regulasi yang lebih mendukung agar dapat meningkatkan keuntungan investor. Bagi IPP, kegagalan mencapai target transisi energi adalah masalah pemerintah Indonesia, bukan masalah mereka.

Jelas bahwa perluasan energi panas bumi Indonesia yang direncanakan tidak sesuai dengan rencana. Bahkan, kenyataannya, serupa dengan PLTA, kecenderungan jangka panjang menunjukkan pembangunan PLTP yang melambat. Seperti halnya dengan PLTA, target PLTP harus dinilai ulang berdasarkan realitas-realitas dan berbagai tantangan yang menyertainya.

Mengingat pentingnya pembangkit listrik tenaga air dan panas bumi bagi transisi energi Indonesia serta kebutuhan energi di masa depan, setiap proyek ini harus dievaluasi ulang dengan tujuan untuk mencari cara pendanaan publik dalam pengembangannya. Kerangka kebijakan yang ada saat ini mengakibatkan negosiasi PPA yang berlarut-larut dan tantangan terkait “kelayakan pembiayaan” (bankability), yang berarti proyek-proyek ini dan proyek serupa lainnya bisa saja

[394] https://www.sumitomocorp.com/en/mideast-africa/business/case/group/geothermal?utm_source=chatgpt.com

[395] https://www.sumitomocorp.com/en/mideast-africa/business/case/group/geothermal?utm_source=chatgpt.com

tetap berada dalam tahap perencanaan sampai para IPP dan investor swasta mendapatkan apa yang mereka inginkan — dan apa yang mereka inginkan tidak sejalan dengan kepentingan rakyat Indonesia maupun komitmen iklim negara ini.

Jika target saat ini untuk tenaga air dan panas bumi tidak realistis dalam kerangka kebijakan yang berlaku, maka seperti apa target transisi energi yang lebih realistis melalui jalur publik bagi teknologi-teknologi ini? Tanpa evaluasi menyeluruh atas potensi kebijakan pengadaan baru, pertanyaan ini tidak mungkin dijawab. Hambatan terhadap semua bentuk pengembangan energi terbarukan — termasuk “pemogokan investasi” oleh para IPP — harus dihapuskan, dan pemerintah, kementerian terkait, serta PLN harus menyusun “RUPTL publik” yang berbasis pada pembiayaan publik dan pemulihan fungsi utilitas publik.

LANGKAH 2: MEMULIHKAN PERENCANAAN ENERGI, DIPIMPIN OLEH PLN

Dalam Bagian Tiga dari naskah posisi ini, kami mengusulkan bahwa upaya untuk memulihkan PLN sebaiknya diarahkan untuk mencapai tiga tujuan utama: memulihkan kondisi keuangan PLN dan meningkatkan kapasitasnya sebagai platform investasi publik; mengendalikan biaya (melalui suku bunga pinjaman yang lebih rendah dan pergeseran dari skema PPA); serta menjaga agar harga listrik tetap terjangkau. Tujuan ketiga — yaitu merekonstitusi energi sebagai prinsip dalam transisi energi — juga merupakan ciri utama dari Skema Pasal 33.

Perencanaan energi yang efektif perlu menangani ketidaksesuaian yang saat ini ada antara target-target energi dari kementerian terkait. Ketidaksesuaian yang terdapat dalam dokumen perencanaan pemerintah saat ini dapat diatasi dalam kerangka pengembalian sistem energi publik yang terintegrasi penuh, di mana kementerian dan lembaga yang bertanggung jawab atas dokumen-dokumen tersebut bekerja sama dengan cara yang lebih efektif dan transparan.[396] Para pendukung reformasi neoliberal mengusulkan pembentukan sebuah “regulator independen” di Indonesia untuk, menurut IEEFA, “mengawasi perencanaan dan pengoperasian sektor kelistrikan Indonesia demi melindungi kepentingan jangka panjang para pemangku kepentingan, termasuk konsumen...Badan ini akan mendorong transparansi, akuntabilitas, dan tata kelola yang baik, serta memberikan kepercayaan kepada investor internasional.”[397]

Indonesia memiliki tradisi perencanaan energi yang sudah ada sejak era Sukarno, sebuah tradisi yang ingin dihapus dari catatan sejarah oleh para pendukung reformasi neoliberal. Namun, perencanaan dalam kerangka kepemilikan publik kini dibutuhkan lebih dari sebelumnya. Gagasan

[396] IESR (December 2024). Indonesia Energy Transition Outlook 2025: Navigating Indonesia's Energy Transition at the Crossroads: A Pivotal Moment for Redefining the Future. Jakarta: Institute for Essential Services Reform (IESR).

[397] https://ieefa.org/wp-content/uploads/2019/11/IEEFA_The-Case-for-System-Transformation-in-Indonesia_November-2019.pdf

bahwa kebijakan yang ada saat ini dapat dengan cepat meningkatkan sumber energi rendah karbon sekaligus menurunkan penggunaan pembangkit listrik tenaga batu bara adalah keliru. Pemerintah Indonesia saat ini memiliki kendali yang sangat terbatas atas keputusan investasi akhir, yang tanpanya mustahil untuk mencapai target sebagaimana ditetapkan dalam RUPTL yang lebih baru.

Kami percaya bahwa pencapaian energi publik secara global menawarkan panduan penting bagi masa depan energi Indonesia dan merupakan inti dari tujuan jalur publik serta pemenuhan skenario Pasal 33. Secara khusus, transisi energi akan membutuhkan koordinasi antara fungsi pembangkitan, transmisi, dan distribusi. Investasi langsung dalam perluasan dan peningkatan jaringan harus berjalan seiring dengan investasi publik dalam kapasitas pembangkitan baru berbasis rendah karbon. Ini akan memerlukan utilitas publik yang terintegrasi penuh untuk mengawasi proses transisi yang akan berlangsung selama beberapa dekade ke depan.

TANTANGAN ENERGI TERBARUKAN YANG BERSIFAT VARIABEL

Pengalaman internasional tentang pembangunan PLTS dan PLTB menarik perhatian kita pada koordinasi yang lebih baik antara pembangunan PLTB dan PLTS, baterai penyimpanan, dan peningkatan transmisi (Lihat Box berjudul Jerman: Kekurangan Perencanaan Pembangkit dan Transmisi berujung pada Masalah).

Dengan perencanaan, Indonesia mungkin bisa menghindari kesalahan yang dilakukan oleh negara-negara lain, di antaranya adalah kegagalan mengantisipasi kesulitan teknis yang disebabkan oleh sifat variabel (berubah-ubah) dari energi angin dan sinar matahari, yang bergantung pada cuaca dan sering tidak bisa diperkirakan. Istilah yang dipakai untuk hal ini adalah Variable Renewable Energy atau VRE, PLTS dan PLTB mensyaratkan perubahan cepat dalam kualitas listrik, begitu juga perubahan dalam kapasitas. Perubahan-perubahan ini bisa terjadi dalam hitungan menit, atau perubahan-perubahan ini bisa mempengaruhi sistem selama berminggu-minggu dan berbulan-bulan.[398] Seperti yang dicatat oleh IEA, tanpa peningkatan “fleksibilitas sistem” secara simultan, upaya untuk mendekarbonisasi pembangkit listrik dengan energi terbarukan di banyak negara dan wilayah akan menghadapi “hambatan teknis yang serius.”[399]

Solusi yang diusulkan untuk tantangan VRE adalah dengan meningkatkan kapasitas penyimpanan energi, khususnya penyimpanan energi baterai stasioner, agar listrik yang dihasilkan selama periode puncak dapat tersedia pada malam hari. Selain itu, diperlukan perluasan dan peningkatan infrastruktur transmisi dan distribusi untuk memastikan bahwa listrik dari energi terbarukan dapat

[398] Menurut IPCC AR6, “Integrasi sejumlah besar pembangkit VRE terutama PLTB dan PLTS menimbulkan tantangan ekonomi dan teknis bagi pengelolaan sistem ketenagalistrikan di seluruh skala waktu dari sub-detik, jam, hari, musim, sampai dengan beberapa tahun.” Lihat: See: Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Chapter03.pdf

[399] International Energy Agency (IEA). Getting Wind and Sun onto the Grid: A Manual for Policy Makers. Technical report, 2017

dapat mencapai lokasi yang membutuhkan, serta untuk memungkinkan peningkatan penetrasi pembangkit tersebar (juga dikenal sebagai pembangkit tersebar atau sumber energi tersebar) di jaringan listrik lokal.[400]

Pendekatan neoliberal terhadap pengembangan fleksibilitas sistem adalah dengan mencoba mencari bentuk-bentuk baru remunerasi bagi investor dan perusahaan yang dapat menyediakan “layanan fleksibilitas.” Pendekatan ini mengubah tantangan teknis menjadi tantangan untuk menciptakan pasar-pasar baru agar persoalan VRE dapat diatasi dengan cara-cara yang menguntungkan kepentingan swasta. Pemulihan perencanaan energi dalam kerangka kepemilikan publik memberikan jalan untuk memisahkan tantangan teknis dari persoalan remunerasi atau, secara sederhana, dari kebutuhan kepentingan swasta untuk meraup keuntungan. Kepemilikan publik dengan demikian menghilangkan persoalan remunerasi, sehingga membantu mengisolasi tantangan teknis secara lebih fokus.

PENTINGNYA PERENCANAAN TRANSMISI

Secara luas diakui bahwa lokasi pembangkit energi terbarukan skala besar umumnya berada jauh dari jaringan transmisi yang sudah ada atau dari pusat-pusat beban. Oleh karena itu, seiring dengan meningkatnya kapasitas pembangkitan energi terbarukan, kebutuhan untuk memperluas infrastruktur guna menghubungkan lokasi-lokasi pembangkitan yang terpencil tersebut ke jaringan transmisi yang ada juga semakin mendesak.

Di Indonesia, PLN memperkirakan bahwa dibutuhkan dana sebesar 25 miliar dolar AS untuk membangun jaringan transmisi sepanjang 47.723 kilometer guna menghubungkan sumber-sumber energi terbarukan.[401] Menurut PLN, “supergrid” dibutuhkan untuk menghubungkan konsumen dan industri, pada tahun 2050, dengan pasokan sebesar 19,6 GW dari pembangkit listrik tenaga air, 16,5 GW dari energi surya, 11,3 GW dari energi angin, serta 7,1 GW dari energi panas bumi.[402] PLN juga merencanakan pengembangan lebih lanjut terhadap infrastruktur gardu induk.[403]

Tetapi jika sumber-sumber baru listrik energi terbarukan ini membutuhkan infrastruktur transmisi, dan Pemerintah Indonesia tidak memegang kendali atas keputusan akhir akan investasi untuk

[400] Penting dicatat bahwa ada banyak tipe teknologi penyimpanan, termasuk pumped hydro energy storage (PHS atau PHES) power-to-gas, power-to-heat, udara cair (liquid air), baterai, superkapasitor dan roda gila (flywheel). Teknologi-teknologi ini bisa beroperasi sebagai “penyimpanan jaringan” atau sebagai sistem “di belakang meteran listrik” (penyimpanan jaringan bisa ditanam dalam jaringan transmisi dan distribusi, sedangkan sistem “di belakang meteran” biasanya terletak di rumah-rumah dan usaha.

[401] PLN mengatakan bahwa ia membutuhkan \$25milyar untuk membangun jaringan energi terbarukan <https://www.thejakartapost.com/business/2024/06/05/pln-says-it-needs-25b-to-build-renewable-energy-grid.html>

[402] <https://www.thejakartapost.com/business/2024/06/27/ri-needs-to-look-beyond-jetp-to-pursue-energy-transition-goals.html>.

[403] <https://www.ashurst.com/en/insights/plns-new-greener-ruptl--key-highlights/>

proyek-proyek pembangkit baru, maka bagaimana konstruksi infrastruktur pembangkit dan transmisi baru bisa disinkronkan?

Sebuah laporan Bank Dunia tahun 2012 mengakui permasalahan tersebut. Menurut laporan tersebut, peningkatan kapasitas transmisi diperlukan “untuk menarik investor di sektor energi terbarukan.”[404] Namun, “penyedia transmisi tidak ingin mulai membangun jalur sebelum pengembang pembangkit listrik berkomitmen untuk menggunakannya, dan para pengembang tidak ingin berkomitmen sebelum akses terhadap transmisi dijamin dalam waktu dekat.” Laporan berjudul *Transmission Expansion for Renewable Energy Scale-Up: Emerging Lessons and Recommendations* dari Bank Dunia tersebut menyarankan bahwa pembangunan infrastruktur transmisi harus dilakukan melalui “upaya perencanaan proaktif yang dipimpin oleh sektor publik” berdasarkan prinsip “investasi antisipatif” (*anticipatory investments*). Pendekatan ini mengharuskan pemerintah mengalokasikan dana publik untuk investasi jaringan transmisi tanpa adanya jaminan bahwa IPP (produsen listrik swasta) akan merespons secara positif ketersediaan infrastruktur baru tersebut setelah dibangun.[405]

Dari sudut pandang pengeluaran publik maupun iklim, investasi antisipatif merupakan suatu pertaruhan yang mahal dan bertentangan dengan prinsip perencanaan. IPP tidak diharapkan untuk menanggung risiko atau melakukan investasi yang melampaui kebutuhan proyek mereka sendiri, yang berarti beban penyediaan infrastruktur transmisi akan ditanggung oleh rakyat Indonesia.

Pemerintah Indonesia tentu menyadari tantangan infrastruktur transmisi yang dihadapi oleh transisi energi Uni Eropa. Energi terbarukan modern (terutama angin dan surya) memang mengalami pertumbuhan yang mengesankan berkat berbagai upaya derisking yang dirancang untuk membuat proyek-proyek tersebut menguntungkan (atau “layak dibiayai”/ *bankable*). Namun, selama 20 tahun terakhir, terjadi penurunan tingkat investasi dalam sistem transmisi dan distribusi. Sebagian besar negara anggota Uni Eropa tidak bersedia menerapkan pendekatan “bangun dulu, baru berharap ada yang datang”, dan hal ini menjelaskan mengapa seruan untuk pendekatan perencanaan transisi energi berbasis kepemilikan publik semakin mendapatkan momentum dalam beberapa tahun terakhir.[406]

[404] Marcelino Madrigal and Steven Stoft, *Transmission Expansion for Renewable Energy Scale-Up Emerging Lessons and Recommendations*, Washington: The World Bank, 2012. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ae42374b-52d4-5d8e-990a-ea2ca872af83/content>

[405] Marcelino Madrigal and Steven Stoft, *Transmission Expansion for Renewable Energy Scale-Up Emerging Lessons and Recommendations*, Washington: The World Bank, 2012. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/ae42374b-52d4-5d8e-990a-ea2ca872af83/content>

[406] Euractiv with Reuters, “Europe’s power industry warns ageing grids put green goals at risk”, Euractiv, 21 September 2023. Tersedia di: www.euractiv.com/section/electricity/news/europes-power-industry-warns-ageing-grids-put-green-goals-at-risk. Lihat juga, Kadri Simson, “There is no green future for Europe without an upgraded power grid”, *Financial Times*, 4 September 2023. Available at: www.ft.com/content/4c843612-1890-49bb-83eb-ddbe4495d6c9 (last accessed 13 June 2024). Lihat juga: Common Wealth, “Grid is Good: The Case for Public Ownership of Transmission and Distribution”, Common Wealth, August 2023. Available at: www.common-wealth.org/publications/grid-is-good-the-case-for-public-ownership-of-transmission-and-distribution. Dan, David Hall and Vera Wegmann, “Public ownership, benefits and compensation I: benefits of nationalisation of UK water and energy grids and legal and economic issues in determining compensation”, University of Greenwich CREW, November 2019. Tersedia di: gala.gre.ac.uk/id/eprint/26026/

Jerman: Kekurangan Perencanaan Pembangkit dan Transmisi Menimbulkan Masalah

Pada tahun 2023, pembangkit listrik tenaga angin dan surya menyumbang 43% dari pasokan listrik Jerman, persentase tertinggi di dunia.[407] Namun, keputusan Jerman untuk menghentikan secara bertahap PLTU berkapasitas 9GW, pada tahun 2030 (atau paling lambat 2038) dan bulan April 2023, meneruskan rencana penutupan tiga reaktor nuklir yang masih tersisa di negara itu, telah memicu kontroversi.[408] Kedua keputusan pemerintah itu justru mendukung narasi sayap kanan bahwa semangat pemerintah untuk membangun energi terbarukan saat ini membahayakan keamanan energi negara.

Lebih jauh, keputusan Jerman untuk membangun PLTB skala besar sebelum infrastrukturnya terpasang untuk menyalurkan listrik ke tempat-tempat atau daerah di mana listrik paling dibutuhkan mengungkap kurangnya perencanaan yang serius. Sebagian besar kebutuhan listrik Jerman berada di daerah industri di selatan, tetapi kapasitas dan potensi listrik tenaga anginnya berada di utara dan timur laut negara tersebut. Menurut beberapa perkiraan, untuk menyalurkan listrik tenaga angin tersebut akan dibutuhkan sekitar 13.000 km jaringan transmisi baru dan peningkatan kapasitas jaringan yang ada hingga tahun 2030. Ini termasuk kabel arus searah (DC) bawah tanah tegangan tinggi yang sudah direncanakan sepanjang 2600 kilometer.[409] Ini termasuk pembangunan kabel bawah tanah arus searah tegangan tinggi sepanjang 2.600 km. Biaya infrastruktur ini diperkirakan mencapai antara €33 hingga €50 miliar.[410]

[407] https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/20240103_SMARD.html?nn=659670

[408] Pada tahun 2011, 54% penduduk Jerman mendukung pengurangan nuklir secara bertahap; pada tahun 2022 – dengan Rusia yang memotong pasokan gasnya ke Jerman – mayoritas besar (56%) penduduk Jerman ingin mempertahankan pembangkit listrik tenaga nuklir yang tersisa untuk tetap beroperasi. <https://www.cleanenergywire.org/news/two-thirds-germans-against-shutting-down-last-nuclear-power-plants-point-survey>

[409] Jalur transmisi tambahan yang dibutuhkan untuk membawa listrik dari pembangkit listrik tenaga bayu lepas pantai total antara 2300 sampai 3700 km dengan kapasitas tubrin Th7400 megawatt sampai dengan tahun 2030 dan 11.400 pada tahun 2035, setara dengan tenaga nuklir selama 11 tahun, plants. https://www.cleanenergywire.org/sites/default/files/styles/lightbox_image/public/images/factsheet/fig7-german-power-import-export-1990-2016.png?itok=xsKKwAoR

[410] Protes masyarakat memaksa pengembang untuk membeli kabel bawah tanah, nampaknya membuat biaya proyek ini bengkak sampai tiga kali lipat. https://www.nytimes.com/2023/10/17/climate/electric-grids-climate-iea.html?campaign_id=2&emc=edit_th_20231018&instance_id=105474&nl=todaysheadlines®i_id=63692790&segment_id=147637&user_id=edd9a99552656979b642d62e6445e311 . Lihat juga: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/energiepolitik/netzbetreiber-50-milliarden-euro-fuer-stromleitungs-ausbau-bis-2030-14808264.html>

Pada tahun 2023, Jerman menjadi importir bersih listrik, yang semakin memperkuat kekhawatiran terkait keamanan energi.[411] Laporan Badan Audit Federal (Bundesrechnungshof) tahun 2024 memberikan penilaian yang lugas: “Transisi energi tidak berjalan sesuai rencana dalam hal pasokan listrik: keamanan pasokan terancam, listrik mahal, dan Pemerintah Federal tidak mampu menilai secara menyeluruh dampak transisi energi terhadap lanskap, alam, dan lingkungan.”[412]

KEBIJAKAN YANG TERBENGKALAI: PROSPEK UNTUK PENSIUN DINI PLTU

Peninjauan kembali terhadap target iklim juga harus mempertimbangkan usulan untuk melakukan penutupan dini pembangkit listrik tenaga uap (PLTU). Seperti yang akan dibahas di bawah ini, dasar ilmiah untuk penutupan dini sangat kuat dan telah terlihat jelas selama lebih dari satu dekade, namun dasar ekonominya — sebagaimana disajikan oleh pandangan neoliberal — terbilang lemah. Bank Dunia dan ADB telah mengusulkan berbagai cara untuk “memberikan insentif” bagi penutupan dini, tapi penelitian mereka sendiri mengakui bahwa pendekatan ini tidak berhasil.[413]

• Argumen Ilmiah untuk Pensiun Dini PLTU

Dasar untuk melakukan penutupan dini terhadap sebagian besar pembangkit listrik tenaga batu bara di dunia bertumpu pada data ilmiah yang dihasilkan oleh Panel Antarpemerintah tentang Perubahan Iklim (IPCC). Dalam Laporan Penilaian ke-4 (AR4) yang dirilis pada tahun 2014, IPCC memperingatkan bahwa pembangunan PLTU baru akan menyebabkan terjadinya “penguncian karbon” (carbon lock-in) di sektor ketenagalistrikan, dan karena itu harus dihindari. Dalam Laporan Khusus IPCC tentang Pemanasan Global 1,5°C yang diterbitkan pada tahun 2018, IPCC mengusulkan bahwa penggunaan batu bara “tanpa penangkapan dan penyimpanan karbon” (unabated coal)— yakni pembakaran batu bara tanpa teknologi carbon capture and storage atau CCS — harus hampir sepenuhnya dihentikan pada tahun 2050.[414]

Dalam Laporan Penilaian (Assessment Report/AR) terbarunya, yaitu AR6 tahun 2023, IPCC menekankan pentingnya pensiun dini bagi sebagian besar pembangkit listrik tenaga batu bara di dunia — sebanyak 1.700 GW kapasitas batu bara dan 600 GW kapasitas gas perlu dihentikan operasinya agar sejalan dengan target Perjanjian Paris.[415]

[411] <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-dependence-imported-fossil-fuels>

[412] Laporan tentang implementasi transisi energi dengan mempertimbangkan keamanan pasokan, keterjangkauan dan kompatibilitas lingkungan dari pasokan listrik <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/EN/2024/energiwende-en.html>

[413] The World Bank, Energy & Extractives Global Practice, To Phase Down: A renewed approach to coal power in developing countries, July 2024, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099071824065511599/p1779111da99d6071acc31969b45218369>

[414] <https://www.ipcc.ch/sr15/>, Chapter 2, p 123-124

[415] Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Chapter03.pdf

Menurut AR6, tanpa teknologi penangkapan dan penyimpanan karbon (CCS), pembangkit listrik tenaga batu bara dan gas di seluruh dunia perlu dipensiunkan sekitar 23 tahun lebih awal dari jadwal untuk membatasi pemanasan global hingga 1,5 derajat Celsius, dan 17 tahun lebih awal untuk menjaga pemanasan global di bawah 2 derajat Celsius.

Temuan IPCC ini didukung oleh Badan Energi Internasional (IEA), yang dalam skenario “Net Zero by 2050” (NZS) menyimpulkan bahwa, untuk menjaga anggaran karbon global tetap berada dalam batas yang ditetapkan oleh Perjanjian Paris, satu turbin uap PLTU (Pembangkit Listrik Tenaga Uap) perlu dihentikan setiap hari, atau satu PLTU setiap 3 hari, hingga tahun 2040.[416] Dalam kerangka NZS, PLTU yang paling tidak efisien di dunia harus dihentikan paling lambat tahun 2030, sementara seluruh unit pembangkit listrik berbahan bakar batu bara tanpa teknologi CCS di negara-negara maju juga harus ditutup pada tahun tersebut, sebelum seluruh dunia menghentikan PLTU secara penuh pada tahun 2040. [417]

- **Argumen Ekonomi untuk Pemensiunan PLTU sangat lemah**

Kaum neoliberal telah mencoba membangun argumen ekonomi untuk penghentian dini pembangkit listrik tenaga uap (PLTU), dengan sengaja menghindari opsi-opsi yang didasarkan pada kebaikan publik global, padahal inilah satu-satunya pendekatan yang masuk akal untuk memahami dan membalikkan fenomena “carbon lock-in” serta memulai proses pengurangan terencana atas pembangkit listrik berbasis batu bara dan gas.

Argumen yang dibangun oleh kaum neoliberal ini bertumpu pada dua hal utama, yang keduanya tidak sesuai dengan realitas kapitalisme saat ini. Seperti yang dikemukakan dalam Stern Review tahun 2006, argumen pertama tampak kokoh karena menyatakan bahwa kerusakan ekonomi akibat pembakaran batu bara akan lebih mahal daripada biaya untuk mencegahnya. Argumen kedua bertumpu pada keyakinan bahwa para investor dan/atau pemilik PLTU saat ini dapat diyakinkan bahwa mereka menghadapi risiko kerugian finansial besar karena aset-aset mereka akan menjadi “stranded assets” (aset terbengkalai). Kerugian ini dapat timbul dari dampak kebijakan iklim, dari meningkatnya daya saing energi terbarukan, atau kombinasi keduanya.

Namun, kedua argumen ini tidak tahan terhadap pengujian kritis. Pertama, modal swasta telah terbukti kebal terhadap argumen kerusakan jangka panjang, karena ancaman semacam itu, meskipun nyata, tidak dapat “dimonetisasi” atau diubah menjadi keuntungan investasi yang nyata. Kedua, PLTU hanya akan menjadi aset terbengkalai jika pemerintah benar-benar berkomitmen pada target iklim dan mampu mengubah komitmen tersebut menjadi kebijakan yang efektif. Fakta yang semakin jelas hari ini adalah bahwa komitmen yang telah didaftarkan ke UNFCCC belum mampu menahan laju penggunaan bahan bakar fosil. Salah satu “solusi” yang diambil terhadap risiko stranded assets adalah dengan meninggalkan kebijakan iklim sama sekali, langkah yang, sayangnya,

[416] <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>

[417] <https://www.iea.org/energy-system/fossil-fuels/coal>

Seperti yang telah kita lihat, kenyataan-kenyataan pahit ini kini tercermin dalam dunia investasi energi, terutama melalui keputusan sejumlah perusahaan minyak besar pada akhir 2024 dan awal 2025 untuk meningkatkan kembali komitmen mereka terhadap bahan bakar fosil.[418] Jelas bahwa kekhawatiran mengenai stranded assets yang sebelumnya sempat mencuat kini tampaknya menghilang dari cakrawala. Terlepas dari fluktuasi pasokan dan permintaan batu bara, minyak, dan gas, bahan bakar fosil secara umum tetap memberikan tingkat pengembalian yang lebih tinggi dibandingkan dengan energi terbarukan. Realitas bahwa energi dikelola demi keuntungan telah mengubah target pengurangan emisi berbasis sains menjadi fiksi ilmiah.

SIAPA YANG MEMBAYAR PENUTUPAN PLTU?

Hambatan besar lainnya terhadap pensiun dini pembangkit listrik tenaga batu bara (PLTU) berkaitan dengan pembiayaan. Jika proses pengurangan penggunaan batu bara di Indonesia ingin berjalan sesuai rencana, maka siapa yang akan menanggung biaya untuk proses dekomisioning (pemberhentian operasional) tersebut?

Bank Dunia dan ADB mengharapkan beban pembiayaan ditanggung oleh pemerintah, atau melalui kenaikan tarif listrik. Dalam laporan tahun 2023 berjudul *Scaling Up to Phase Down: Financing Energy Transitions in the Power Sector*, Bank Dunia menyarankan bahwa “pembelian aset secara terarah melalui negosiasi atau mekanisme lelang berbasis pasar dapat digunakan untuk memberikan kompensasi kepada pemilik pembangkit. Pembangkit juga dapat dibeli secara langsung dan dinonaktifkan; hal ini sering kali memerlukan pembiayaan khusus untuk melengkapi anggaran publik.”[419] Pengguna akhir juga dapat membayar lebih mahal untuk listrik, sehingga pemerintah memiliki opsi untuk “merevisi tarif guna mempercepat masa pemulihan investasi alih fungsi, yang berdampak pada tarif yang lebih tinggi bagi konsumen.”

Bank Pembangunan Asia (ADB) mengusulkan pendekatan yang serupa. Mekanisme Transisi Energi atau Energy Transition Mechanism (ETM) dibuat untuk mencari cara mendanai upaya-upaya memensiunkan (atau alih fungsi) PLTU, dengan “menggali investasi dari sektor publik dan swasta.”[420] Pada September 2021, ADB merilis apa yang mereka sebut sebagai studi prakelayakan terkait penutupan PLTU batu bara sebagai bagian dari kerja ETM (meskipun laporan tersebut disusun oleh Carbon Trust, Asia Group Advisors, dan Climate Smart Ventures).[421] Dalam konteks Indonesia, laporan ADB mencatat, rencana pengurangan PLTU dari Kementerian ESDM,

[418] Untuk BP lihat: <https://www.reuters.com/markets/commodities/bp-ramps-up-oil-gas-spending-10-billion-ceo-rebuilds-confidence-2025-02-26/>. For similar decisions by oil companies . see: <https://www.reuters.com/business/energy/big-oil-backtracks-renewables-push-climate-agenda-falters-2024-12-27/>

[419] World Bank, 2023, *Scaling Up to Phase Down: Financing Energy Transitions in the Power Sector*, Washington, DC: World Bank.

[420] <https://seads.adb.org/news/adb-indonesia-philippines-launch-partnership-set-energy-transition-mechanism>

[421] ADB, *Opportunities to Accelerate Coal to Clean Power Transition in Selected Southeast Asian Developing Member Countries*, [September] 2021 <https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/55024/55024-001-tacr-en.pdf>

meskipun ambisius, tidak didasarkan pada pemodelan keuangan atau teknis apa pun, dan hal ini perlu diperbaiki. Selain itu, “Skenario-skenario yang disusun terlalu bergantung pada faktor eksternal, misalnya teknologi baru, tanpa metodologi yang dijelaskan. Skenario tersebut juga hanya menyoroti perlunya faktor pendorong internal, misalnya kemauan politik dan psikologis yang kuat, namun tanpa rencana konkret.” [422] Dengan kata lain, ADB menyatakan bahwa pemerintah Indonesia belum mengetahui berapa besar pembiayaan yang dibutuhkan untuk melaksanakan rencana pengurangan PLTU-nya.

Apa pun pendekatannya, argumen ekonomi untuk pensiun dini PLTU batu bara tetap rapuh, terutama jika pemerintah Indonesia dan/atau PLN diharapkan menanggung biaya kompensasi. Mogok investasi oleh para IPP di sektor energi terbarukan berarti tidak ada jaminan bahwa setiap megawatt (MW) kapasitas batu bara yang dipensiunkan akan langsung digantikan oleh energi terbarukan. Kedua faktor ini — yakni kebutuhan akan “pembangunan pembangkit baru” dan biaya kompensasi — menunjukkan bahwa tidak akan ada penurunan signifikan dalam penggunaan batu bara di Indonesia, atau bahkan di kawasan Asia-Pasifik secara umum.

TRANSISI YANG ADIL UNTUK IPP?

Analisis finansial terhadap biaya penutupan PLTU pada tahun 2021 yang dilakukan oleh ADB didasarkan pada daftar PLTU besar dan tua yang diajukan, terutama terletak di Pulau Jawa dan Bali. Pembangkit-pembangkit yang masuk dalam daftar itu adalah Keban Agung, Sumsel 5, Paiton 1 dan Celukan Bawang, dan semua PLTU itu “memiliki nilai pasar diperkirakan sebesar \$10,1 milyar.” Menurut ADB, “para pemilik aset ini diharapkan untuk meminta kompensasi dengan nilai yang penuh dan berdasarkan perbandingan pasar.”[423]

Pendekatan ini mengisyaratkan perlunya memberikan kompensasi penuh kepada pemilik PLTU batu bara atas hilangnya pendapatan akibat penghentian perjanjian jual beli listrik (PPA). Menurut NGO Transition Zero, jika pendekatan kompensasi penuh ini diterapkan pada seluruh PPA batu bara yang masih aktif, maka biaya pembeliannya dapat mencapai sekitar 37 miliar dolar AS, atau sekitar 1,2 juta dolar AS per megawatt (MW) kapasitas.[424]

Dalam sebuah makalah yang diterbitkan pada Juli 2024, Bank Dunia mencatat bahwa biaya penutupan PLTU batu bara "secara umum dibebankan kepada pemerintah yang kekurangan dana, yang akhirnya tidak dapat bertindak karena harus menanggung biaya tersebut sebagai utang

[422] ADB, Opportunities to Accelerate Coal to Clean Power Transition in Selected Southeast Asian Developing Member Countries, [September] 2021<https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/55024/55024-001-tacr-en.pdf>

[423] ADB, Opportunities to Accelerate Coal to Clean Power Transition in Selected Southeast Asian Developing Member Countries, [September] 2021<https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/55024/55024-001-tacr-en.pdf>

[424] <https://www.transitionzero.org/insights/coal-phase-out-indonesia-coal-asset-transition-tool#based-on-estimates-of-ppas-it-will-cost-usd37-billion-or-usd1-2-million-mw-to-shutter-the-existing-coal-fleet-by-2040>

tambahan atau membebarkannya kepada pembayar pajak atau pelanggan listrik, yang kemampuan membayarnya terbatas, sehingga pendekatan ini menjadi prospek yang berisiko secara politik." Tidak mengherankan, makalah tersebut menyimpulkan, "Dengan latar belakang kebutuhan pembiayaan yang sangat besar untuk mendukung penghentian dini penggunaan batu bara, kemajuan inisiatif yang ada saat ini sebagian besar mengalami stagnasi." [425]

RENCANA INDONESIA UNTUK PENGHENTIAN BERTAHAP BATU BARA

Sebagai bagian dari upaya untuk mematuhi target Paris Agreement dan komitmen Net Zero, pada Mei 2021 Presiden Joko Widodo saat itu mengumumkan moratorium terhadap pembangunan PLTU baru, kecuali yang telah mencapai tahap financial close atau sedang dalam tahap konstruksi. Komitmen ini tercermin dalam RUPTL PLN 2021–2030, ketika PLN mengumumkan bahwa pembangunan PLTU sebesar 13 GW tidak akan dilanjutkan sebagaimana yang direncanakan.

PLN telah menetapkan tiga PLTU dengan total kapasitas 1,1 GW untuk ditutup sebelum tahun 2030, (yaitu Muara Karang di Jakarta, Tambak Lorok di Semarang, dan pembangkit listrik berbahan bakar gas dan batu bara di Gresik). [426] PLN juga berencana untuk membangun co-firing biomasa (yang biomassa digunakan sebagai substitusi parsial untuk batubara) di 52 PLTU sampai akhir 2025. [427]

#Jumlah PLTU, GW	<u>Pensiun PLN</u>	<u>Pensiun IPP</u>	<u>Total Pensiun</u>
2022–2030	8 PLTU, 5,0 GW	10 PLTU, 4,2 GW	18 PLTU, 9,2 GW
2031–2040	18 PLTU, 7,6 GW	21 PLTU, 14,1 GW	39 PLTU, 21,7 GW
2041–2045	5 PLTU, 3,1 GW	10 PLTU, 9,4 GW	15 PLTU, 12,5 GW

PLN's timeline for coal-fired power plants (CFPPs)

2035: PLN aims to retire its conventional power plants which have a total capacity of 9 GW.

2040: More modern "supercritical" CFPPs capacity of 10 GW, will be shut down.

2056: "Ultra supercritical" CFPPs will be closed.

Tabel 5: Jadwal Pensiun PLTU Batu Bara milik PLN dan IPP https://cgs.umd.edu/sites/default/files/2022-08/UMD%20Indo%20Report%20Final_0.pdf

[425] World Bank, To Phase Down: A renewed approach to coal power in developing countries The World Bank, Energy & Extractives Global Practice, July 2024. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099071824065511599/pdf/P1779111da99d6071acc31969b45218369.pdf>

[426] <https://earthjournalism.net/stories/experts-urge-awareness-of-debt-trap-as-indonesia-eyes-funding-for-energy-transition>

[427] <https://web.pln.co.id/pln-jetp/jetp-home>

Pemerintah Indonesia mendapat pujian atas komitmennya untuk memensiunkan sebagian kapasitas pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) batu bara. Namun, hal ini tidak mengubah kenyataan bahwa saat ini terdapat kesenjangan mencolok antara jadwal pengurangan batu bara yang diusulkan oleh IPCC dan IEA dengan realitas energi yang ada. Ilmu pengetahuan iklim mungkin menyarankan bahwa satu PLTU harus ditutup setiap 3 hari hingga tahun 2040, tetapi sangat sulit menemukan satu contoh pun PLTU yang telah dipensiunkan lebih awal dari jadwal di mana pun di dunia. Bahkan rencana penutupan yang diajukan — seperti yang diusulkan oleh PLN — kemungkinan besar hanya akan terlaksana jika sejumlah kondisi lainnya terpenuhi. Inggris menutup PLTU terakhirnya pada tahun 2024, tetapi sebagian besar PLTU yang dipensiunkan dalam beberapa tahun sebelumnya telah beroperasi selama 50 tahun atau lebih — yakni mendekati akhir masa pakainya secara desain.[438]

Rencana Pemerintah Indonesia dan PLN untuk mengurangi penggunaan batubara oleh karenanya harus dilihat dalam konteks berbagai realitas ini, yang dibentuk oleh pertumbuhan energi rendah karbon yang teramat lambat.

Cirebon 1: Penutupan Secara Perlahan

Pada tahun 2022, ADB dan Pemerintah Indonesia menetapkan pembangkit listrik Cirebon-1 berkapasitas 660 MW di Jawa Barat sebagai proyek percontohan untuk membuktikan konsep pembiayaan melalui Mekanisme Transisi Energi (Energy Transition Mechanism/ETM). Pada Desember 2023, dalam Konferensi Perubahan Iklim COP28, ADB, PLN, Cirebon Electric Power, dan Indonesia Investment Authority (INA) menandatangani perjanjian kerangka kerja non-mengikat. Perjanjian ini bertujuan untuk memperpendek masa berlaku Perjanjian Jual Beli Listrik (PPA) pembangkit tersebut, guna memungkinkan pensiun dini pada tahun 2035, atau tujuh tahun lebih awal dari masa berakhirnya PPA saat ini.[429]

Namun bahkan inisiatif ini masih berada pada tahap negosiasi terkait ketentuan pembelian (buyout). Alih-alih menjadi bukti konsep yang berhasil, kisah Cirebon 1 justru menyoroti permasalahan pendekatan yang pada dasarnya merupakan transisi adil bagi produsen listrik swasta (Independent Power Producers/IPPs), dengan beban biaya yang ditanggung oleh Pemerintah Indonesia.[1] Seperti halnya dalam skema JETP, pembiayaan konsesional mungkin dapat meringankan beban keuangan pemerintah, tetapi hal ini tidak mengubah kenyataan bahwa Pemerintah Indonesia tetap harus menyediakan dana untuk memenuhi kewajiban yang timbul dari Perjanjian Jual Beli Listrik (PPA) tersebut.

[428] <https://www.bbc.com/news/articles/c5y35qz73n8o>

[429] https://www.adb.org/news/new-agreement-aims-retire-indonesia-660-mw-coal-plant-almost-7-years-early?utm_source=chatgpt.com

[430] https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/global-plan-early-ditch-coal-power-hits-indonesia-hurdle-2024-09-25/?utm_source=chatgpt.com

Bank-bank pembangunan multilateral (MDB) secara tegas menolak mempertimbangkan bahwa pembiayaan penutupan pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) merupakan tanggung jawab global. Para pendukung kebijakan “kompensasi penuh” ini gagal memahami bahwa pendekatan tersebut justru mendorong negara-negara yang memiliki akses terhadap batu bara (dan/atau gas) untuk tetap menempuh jalur pembangunan tinggi karbon. MDB secara tegas menolak mempertanyakan legitimasi atau keadilan dari memberikan kompensasi penuh kepada IPP (produsen listrik swasta) atas hilangnya pembayaran PPA (perjanjian jual beli listrik), meskipun pembayaran tersebut kemungkinan besar jauh melebihi tingkat investasi dalam proyek tertentu, dan investasi IPP tersebut dalam banyak kasus telah didukung oleh berbagai skema mitigasi risiko dalam satu bentuk atau lainnya.

APAKAH TANGKAPAN DAN PENYIMPANAN KARBON (CCS) ADALAH PILIHAN BAGI INDONESIA?

Baik untuk sektor ketenagalistrikan maupun industri dengan intensitas energi tinggi seperti baja, teknologi penangkapan dan penyimpanan karbon (carbon capture and storage/CCS) serta penangkapan, pemanfaatan, dan penyimpanan karbon (carbon capture, utilisation and storage/CCUS) telah digambarkan sebagai teknologi yang esensial untuk mencapai target iklim.

PLN telah mengidentifikasi sebesar 37,6 gigawatt (GW) kapasitas pembangkit listrik yang berpotensi untuk penerapan teknologi CCS, dengan 19 GW dinilai layak secara teknis dan diprioritaskan untuk diimplementasikan. Perusahaan menargetkan penerapan CCS pada kapasitas total sebesar 2 GW pada tahun 2040 dan 19 GW pada tahun 2060, namun implementasinya masih dalam tahap kajian.[431] Mengingat besarnya kapasitas PLTU di Indonesia yang diperkirakan masih beroperasi pada tahun 2040, penerapan CCUS sebesar 2 GW hanya akan memberikan kontribusi yang terbatas dalam upaya mitigasi emisi Indonesia.[432]

Kemungkinan penerapan teknologi CCS atau CCUS dalam skala besar di Indonesia juga patut dipertanyakan. Meskipun telah dibicarakan selama beberapa dekade, teknologi carbon capture and storage (CCS) hingga kini belum berhasil diterapkan di luar tahap proyek percontohan.

Belakangan ini terjadi pertumbuhan signifikan dalam jumlah proyek demonstrasi CCS atau CCUS yang dikembangkan di berbagai belahan dunia. Lebih dari 100 proyek baru diumumkan hanya pada tahun 2021.[433] Namun, selama sekitar 15 tahun terakhir, pengembangan CCS sangat bergantung pada pembiayaan publik. Bagi perusahaan teknologi swasta, tujuan akhirnya bukanlah sekadar menangkap dan menyimpan karbon; melainkan menciptakan pasar di mana proyek CCS dapat

[431] PT PLN (Persero)Listrik Indonesia+5The Jakarta Post+5PT PLN (Persero)+5PT PLN (Persero)+2Antara News+2Listrik Indonesia+2Listrik Indonesia+1Antara News+1

[432] <https://web.pln.co.id/pln-jetp/jetp-home>

[433] Samantha McCulloch, “Carbon capture in 2021: Off and running or another false start?” IEA, 24 November 2021, <https://www.iea.org/commentaries/carbon-capture-in-2021-off-and-running-or-another-false-start>

menjadi layak secara komersial dan menguntungkan bagi para investor. Perusahaan swasta tidak akan mengembangkan teknologi penangkapan karbon kecuali mereka cukup yakin bahwa pemilik pembangkit listrik, baik dari sektor publik maupun swasta, akan membeli teknologi tersebut dalam skala yang memadai.

Di mata IPCC dan IEA, teknologi CCS dan CCUS dipandang sebagai “teknologi esensial” dengan potensi besar untuk mitigasi perubahan iklim. Namun, pengembangan dan penerapan CCS dalam skala komersial masih jauh dari target yang dibutuhkan. Biaya awal CCS dan CCUS sangat besar, tetapi alasan utama mengapa teknologi penangkapan karbon ini belum berkembang pesat adalah karena perusahaan energi atau industri padat energi tidak akan memperoleh keuntungan dari penerapannya; sebaliknya, mereka justru akan menanggung biaya tambahan yang membuat mereka kalah bersaing dengan perusahaan yang tidak menggunakan teknologi tersebut. CCS dan CCUS saat ini menghadapi berbagai tantangan teknis yang serius dan tidak boleh diremehkan. Namun demikian, hambatan utama terhadap pengembangan CCS dan CCUS saat ini adalah model pasar itu sendiri. Tanpa pendekatan berbasis jalur publik dalam pengembangan CCS, potensinya sebagai “teknologi mitigasi esensial” tidak akan pernah terwujud.

Akibatnya, di Indonesia keuntungan swasta mengalahkan pertimbangan ilmiah. PLTU tetap beroperasi dan proyek baru masih terus dibangun, sementara pengembangan energi air, panas bumi, surya, dan lain-lain kekurangan investasi. Justru kondisi inilah, bukan regulasi pemerintah, yang menciptakan “carbon lock-in” dan mempertahankan ketergantungan pada batu bara.

Skenario Pasal 33 memungkinkan perencanaan energi dirumuskan kembali dalam kerangka pembiayaan publik, dengan utilitas negara yang dipulihkan sepenuhnya memimpin proses perencanaan tersebut. Namun, ini tidak berarti bahwa “carbon lock-in” akan hilang begitu saja, juga tidak berarti bahwa percepatan skala besar energi rendah karbon untuk menggantikan produksi listrik PLTU akan berjalan tanpa tantangan. Akan tetapi, pendekatan semacam ini dapat memutuskan dan mulai mengatasi masalah yang ditimbulkan kurangnya perencanaan dalam sistem IPP-PPA, dengan demikian meletakkan fondasi bagi jalur alternatif berbasis kepentingan publik.

MENEGOSIASIKAN ULANG PERJANJIAN JUAL BELI LISTRIK (PPA) YANG ADA

Peninjauan kembali target iklim harus disertai dengan periode renegotiasi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dan PLN dengan para aktor kunci domestik maupun internasional, seperti produsen teknologi, pengembang swasta, dan IPP. Perjanjian Jual Beli Listrik (PPA) yang ada perlu menjadi subjek penyelidikan tingkat presiden, seperti yang telah dilakukan oleh sejumlah negara berkembang lainnya (lihat bagian: Negara-Negara yang Menegosiasikan Ulang PPA).

Indonesia memiliki preseden dalam melakukan renegotiasi PPA dengan IPP, namun yang dibutuhkan saat ini adalah peninjauan ulang secara menyeluruh terhadap ketentuan dalam PPA yang masih berjalan, maupun terhadap proyek-proyek yang telah mencapai financial close tetapi belum memulai konstruksi. Proses ini seharusnya tidak menutup kemungkinan adanya penurunan

harga PPA secara menyeluruh, dengan penyesuaian tergantung pada sumber energi dan/atau sektor terkait.

Terdapat bukti yang jelas bahwa keberadaan IPP dan skema PPA telah menyebabkan tekanan yang semakin besar terhadap pemerintah untuk menyetujui kenaikan tarif, meningkatkan dukungan finansial kepada utilitas nasional, atau bahkan keduanya.[434] Hal ini berlaku untuk IPP di sektor batubara, gas, maupun energi terbarukan. Saat ini, Pemerintah Indonesia diperkirakan akan tetap terikat pada komitmen PPA hingga jauh ke tahun 2030-an dan awal 2040-an, dengan PPA baru juga diperkirakan akan muncul di masa mendatang. Di tengah runtuhnya kebijakan iklim neoliberal, kini merupakan momen yang tepat untuk melakukan renegotiasi dan/atau pembatalan PPA, dengan mempertimbangkan kategori teknologi yang berbeda.

Boks 20: Negara-Negara yang Melakukan Renegosiasi PPA

Negara-Negara yang Melakukan Renegosiasi PPA

Terdapat tanda-tanda bahwa semakin banyak pemerintah yang mulai mencoba untuk melakukan renegotiasi terhadap PPA (Perjanjian Pembelian Tenaga Listrik). Pada Maret 2021, Meksiko memberlakukan reformasi terhadap Undang-Undang Industri Listrik (Ley de la Industria Eléctrica, LIE) yang mencakup ketentuan yang memungkinkan perusahaan utilitas negara (CFE) untuk melakukan renegotiasi atau mengakhiri PPA yang telah ada.

Namun, ada beberapa contoh lain:

Kenya: Pada tahun 2020, Pemerintah Kenya membentuk Satuan Tugas Kepresidenan untuk Perjanjian Jual Beli Listrik (Power Purchase Agreements/PPA). Pembentukan satuan tugas ini dilakukan sebagai respons terhadap kinerja keuangan terburuk perusahaan utilitas nasional (Kenya Power & Lighting Company, atau KPLC) dalam 17 tahun terakhir, serta sebagai tanggapan atas kemarahan publik terhadap tingginya biaya listrik. Pada tahun 2019, Independent Power Producers (IPP) menyuplai 25% dari listrik KPLC, namun PPA dengan IPP mencakup 47% dari total biaya pembelian listrik KPLC. PPA dengan IPP secara luas dianggap sebagai penyebab buruknya kondisi keuangan KPLC sekaligus tingginya tarif listrik bagi konsumen. Satuan tugas tersebut menyerahkan laporannya kepada Presiden pada September 2021, yang berisi serangkaian usulan untuk mereformasi rezim PPA yang ada.[435]

Gana: Pada tahun 2017, pemerintah Ghana membatalkan 11 perjanjian jual beli listrik (PPA) dan membayar kompensasi sebesar USD 402 juta kepada para produsen listrik independen (IPP). Keputusan ini diambil karena jika PPA tersebut tetap dijalankan, pemerintah harus menanggung biaya sebesar USD 7,21 miliar selama periode 13 tahun. Oleh karena itu, Ghana memilih untuk meminimalkan kerugian.[436]

[434] Lihat: Jefri Porkonanta Tarigan, *Unconstitutionality of Unbundling System in Electricity Supply Business Registrar and Secretariat General of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia*. (February 2018).

[435] Gugus tugas Kepresidenan untuk PPA https://kplc.co.ke/img/full/28102021_210-The-Report-of-the-Presidential-Taskforce-on-PPAs.pdf

[436] <http://www.reportingoilandgas.org/govt-cancels-11-power-agreements-state-to-pay-us402m-in-settlement/>

Selain itu, tujuh PPA lainnya dengan total kapasitas 2.960 MW ditunda pelaksanaannya.[437]

Uganda: Pada tahun 2021, pemerintah Uganda mengumumkan rencana untuk menghapus klausul take-or-pay dalam PPA di masa mendatang. Auditor Jenderal Uganda melaporkan bahwa pemerintah telah membayar sekitar USD 24 juta (UGX 87,7 miliar) untuk 13 perjanjian jual beli listrik (PPA) di mana listrik tersedia tetapi tidak disalurkan, terutama karena keterbatasan infrastruktur transmisi. Uganda berupaya memperkenalkan sistem baru yang mencakup mekanisme deliver-or-pay (lihat bagian sebelumnya), di mana IPP hanya akan menerima kompensasi atas listrik yang benar-benar dikonsumsi. Sumber media melaporkan bahwa pemerintah saat ini sedang menyusun kerangka hukum baru untuk sektor ketenagalistrikan.[438]

Pakistan: Pada bulan Oktober 2024, pemerintah Pakista secara sepihak mengubah kontrak-kontrak PPA dengan sejumlah IPP tenaga angin dan matahari.[439] Pemerintah mengatakan bahwa penyesuaian ini akan berakibat pada pemotongan tarif listrik bagi konsumen dan menghemat sebesar \$3,6 milyar (Rs 1 triliun). Pada awal 2010-an, perjanjian jual beli listrik (PPA) di Pakistan diindeks dalam dolar AS dan menjamin pengembalian tetap atas ekuitas bagi para IPP. Namun, intervensi pemerintah menetapkan bahwa pembelian listrik akan dilakukan dalam mata uang rupee, dan dengan nilai tukar terhadap dolar AS yang jauh lebih rendah dibandingkan dengan nilai tukar saat ini. Meski demikian, para pemberi pinjaman yang membiayai proyek-proyek tersebut tetap harus dibayar kembali dalam dolar AS.

Bank Dunia, ADB, dan lembaga keuangan pembangunan multilateral (MDB) lainnya mengkritik otoritas Pakistan karena mengubah perjanjian jual beli listrik (PPA) secara “tidak konsultatif,” sebuah langkah yang mereka gambarkan sebagai tindakan yang “melemahkan kepercayaan investor dan menghambat investasi swasta yang sangat dibutuhkan di masa depan.” Menurut Financial Times, “Para pelaku bisnis yang terlibat mengatakan bahwa negosiasi dilakukan di instalasi militer, dan para pejabat keamanan mengancam akan menyelidiki usaha lain yang dimiliki para investor. Mereka juga menyampaikan bahwa mereka merasa diintimidasi untuk menyetujui kontrak baru yang membuat investasi mereka menjadi tidak layak secara finansial dan memaksa mereka menutup pembangkit listrik.” MDB menyatakan bahwa IPP yang mereka dani “tidak diizinkan menyetujui perubahan terhadap dokumen proyek utama mana pun,” termasuk PPA, “tanpa persetujuan tertulis sebelumnya dari pihak pemberi pinjaman.”[440]

[437] Institute of Economic Affairs, Accra Energy for Growth Hub, A Case Study of Ghana's Power Purchase Agreements, March 2021, <https://www.energyforgrowth.org/report/a-case-study-of-ghanas-power-purchase-agreements/>, http://energycom.gov.gh/files/2019%201111%20ESRP%20ESTF_Clean_v3.0redacted%20final.pdf

[438] https://africa-energy-portal.org/news/uganda-scrap-take-or-pay-contracts-electricity-industry?utm_source=chatgpt.com

[439] <https://www.reuters.com/business/energy/world-bank-unit-other-lenders-criticise-pakistans-energy-negotiations-2025-02-26/>

[440] <https://www.ft.com/content/570e4f97-b006-486a-b896-f2d4e47514a1>;
<https://www.moneycontrol.com/news/world/coercion-threats-how-pakistan-military-engineered-a-shake-up-in-power-sector-12841457.html>

Skenario Pasal 33 memberikan kewenangan penuh untuk mengawasi pengembangan sumber energi rendah karbon di Indonesia. Namun, hal ini akan membutuhkan akses terhadap teknologi-teknologi tertentu (beserta keahlian yang terkait dengannya), belum diproduksi di dalam negeri.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, hanya segelintir negara yang menguasai atau memiliki teknologi utama untuk menghasilkan listrik tenaga air, panas bumi, dan nuklir. Dalam kasus tenaga angin, enam pemasok turbin menguasai hampir tiga perempat pasar global, dan hanya sepuluh produsen yang menyumbang 80% dari total pasokan baling-baling turbin angin secara global.[441] Dalam hal produksi panel surya fotovoltaik (PV), pada tahun 2020 Tiongkok menyumbang 73% dari produksi PV surya global. Tiongkok juga merupakan pemain utama dalam pasar pasokan PV surya, termasuk produksi polisilikon dan komponen seperti ingot, wafer, sel, dan modul.[442]

Tabel 6: Produsen panel surya (solar PV) terkemuka di dunia.

<u>Peringkat</u>	<u>Nama Perusahaan</u>	<u>Negara</u>	<u>Perkiraan Pangsa Pasar</u>
1	LONGi Green Energy	Tiongkok	~14%
2	JinkoSolar	Tiongkok	~12%
3	Trina Solar	Tiongkok	~10%
4	JA Solar	Tiongkok	~9%
5	Canadian Solar	Kanada	~7%
6	First Solar	Amerika Serikat	~5%
7	Hanwha Q CELLS	Korea Selatan	~4%
8	Risen Energy	Tiongkok	~3%
9	GCL System Integration	Tiongkok	~2%
10	SunPower Corporation	Amerika Serikat	~1%

Lalu, bagaimana Indonesia dapat mewujudkan potensinya dalam energi bersih dengan cara yang membebaskan negara ini dari agenda “privatisasi untuk dekarbonisasi”? Kebijakan-kebijakan yang sejalan dengan agenda tersebut terbukti belum mampu menarik tingkat investasi yang dibutuhkan untuk mendorong transisi energi secara signifikan. Namun, apa alternatifnya?

OPSI PENGADAAN LANGSUNG

Tingkat konsentrasi pasar dan rantai pasok dalam teknologi terkait energi rendah karbon merupakan tantangan besar bagi negara-negara Selatan. Secara luas diakui bahwa skala produksi yang dibutuhkan untuk mencapai target emisi berada di luar kapasitas segelintir negara dan

[441] Rasmus Lema, Axel Berger, and Hubert Schmitz, “China’s Impact on the Global Wind Power Industry,” *Journal of Current Chinese Affairs* 42, no. 1 (2013): 37-69, available at <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/186810261304200103>

[442] Sean Sweeney, *Sustaining the Unsustainable: Why Renewable Energy Companies are Not Climate Warriors*, New Labor Forum, August 2021. <https://newlaborforum.cuny.edu/2021/08/27/sustaining-the-unsustainable-why-renewable-energy-companies-are-not-climate-warriors/>

perusahaan yang saat ini mendominasi sektor tersebut.[443]

Sekilas, para pemasok teknologi menuju nol emisi tampak berada di posisi yang menguntungkan, sementara negara-negara yang ingin mengakses teknologi tersebut memiliki ruang gerak yang terbatas. Namun, hal ini tidak sepenuhnya demikian. Bagi negara pengekspor teknologi, hubungan dengan pemerintah negara pengimpor harus bersifat bersahabat dan saling menguntungkan.

Hingga tulisan ini dibuat (Mei 2025), terdapat kekhawatiran nyata bahwa pasar terbesar untuk tenaga angin dan surya (AS dan Uni Eropa) mungkin akan memperlambat penerapannya, yang pada gilirannya dapat menghasilkan kelebihan pasokan teknologi tersebut secara signifikan. Sebagai contoh, saat ini Tiongkok mendominasi sektor panel surya fotovoltaik (PV) dunia. Tiongkok menyumbang lebih dari 80% produksi global, namun hanya sekitar 36% dari produksi tersebut digunakan untuk pasar domestik. Sepertiga dari output panel surya Tiongkok diekspor ke AS dan Eropa. Jika Tiongkok kehilangan sepertiga dari pasar ekspor ini, maka hal itu akan setara dengan hilangnya kapasitas produksi tahunan sebesar 330 GW.

Berdasarkan logika persaingan kapitalis, kondisi ini dapat menyebabkan penghancuran kapasitas produksi yang sebenarnya, dalam sistem yang didasarkan pada kepentingan publik global, dapat dimanfaatkan untuk mengatasi kelangkaan energi dan mempercepat dekarbonisasi di negara-negara yang lebih berkembang. Sebagai perbandingan, seluruh benua Afrika sejauh ini baru memasang sekitar 20 GW pembangkit tenaga surya, dan sebagian besar berada di negara-negara Arab di Afrika Utara serta di Afrika Selatan.[444]

Secara umum, pengembang proyeklah yang biasanya merundingkan Perjanjian Pembelian Listrik (PPA) dan mengamankan pembiayaan, namun fungsi-fungsi ini sebenarnya dapat dijalankan oleh PLN dan kementerian-kementerian kunci. Pemerintah Indonesia dan pemasok teknologi dapat bekerja sama untuk menetapkan status sebagai pelanggan yang dijamin melalui perjanjian antarnegara, sehingga dapat berurusan langsung dengan pemasok tersebut dan menghindari keterlibatan pengembang proyek maupun lembaga pembiayaan swasta.

Perjanjian perdagangan bilateral telah berkembang pesat dalam dua dekade terakhir, dan secara prinsip tidak ada alasan mengapa ketentuan untuk pengadaan langsung teknologi tidak dapat dinegosiasikan. Meksiko, misalnya, telah bergerak maju dengan model pengadaan publik dan saat ini tengah membangun pembangkit surya terbesar di Amerika Latin serta melakukan modernisasi infrastruktur tenaga air di negaranya.[245]

[443] T. Poulsen and R. Lema, "Is the Supply Chain Ready for the Green Transformation? The Case of Offshore Wind Logistics," *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 73: 758-77, doi: 10.1016/j.rser.2017.01.181

[444] https://assets.bbhub.io/professional/sites/24/Africa-Power-Transition-Factbook-2024.pdf?utm_source=chatgpt.com

[445] IRENA (2022), *RE-organising power systems for the transition*, Abu Dhabi.

Tabel 7: Pemasok teknologi energi Indonesia

Nama Perusahaan	Sektor	Negara Asal	Kegiatan Utama	Kehadiran di Indonesia
Jinko Solar Holding Co. Ltd.	Surya	Tiongkok	Modul PV surya dan solusi energi	Ya
Canadian Solar Inc.	Surya	Kanada	Modul PV surya dan proyek pembangkit listrik tenaga surya	Tidak
Vestas Wind Systems A/S	Angin	Denmark	Pembuatan dan instalasi turbin angin	Tidak
Siemens Gamesa Renewable Energy SA	Angin	Spanyol	Turbin angin darat dan lepas pantai	Tidak
Ormat Technologies, Inc.	Panas bumi	Amerika Serikat	Solusi pembangkit listrik tenaga panas bumi	Ya
Energy Development Corporation (EDC)	Panas bumi	Filipina	Proyek energi panas bumi dan energi terbarukan	Ya
China National Nuclear Corporation (CNNC)	Nuklir	Tiongkok	Desain dan pengoperasian pembangkit listrik tenaga nuklir	Ya
China General Nuclear Power Group (CGN)	Nuklir	Tiongkok	Desain dan pengoperasian reaktor nuklir	Ya
Statkraft	Pembangkit air	Norwegia	Proyek tenaga air dan tenaga surya	Tidak
ThorCon International	Nuklir	Amerika Serikat	Pembangkit listrik tenaga nuklir berbasis thorium	Ya

MEMPOSISIKAN ULANG INDONESIA SEBAGAI PENDUKUNG KUAT BARANG PUBLIK GLOBAL

Serangkaian langkah dibutuhkan untuk mulai menerapkan Skenario Pasal 33 di Indonesia jika ingin memasukkan sejumlah inisiatif yang berorientasi keluar. Dalam hal sistem dan proses-proses multilateral, Indonesia bisa menambahkan suaranya ke dalam upaya untuk memunculkan berbagai perubahan yang dibutuhkan dalam pengelolaan dan prioritas ekonomi global.

Seruan untuk mereformasi sistem multilateral telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir, disertai dengan kesadaran bahwa berbagai krisis yang dihadapi dunia memerlukan pendekatan berbasis barang publik global.[446] Pada Agustus 2021, Sekretaris Jenderal PBB António Guterres menyerukan kepada pemerintah-pemerintah dunia untuk bekerja sama dalam “memperkuat tata kelola atas sumber daya bersama global dan barang publik global,” serta memfasilitasi dimulainya “era baru perlindungan sosial universal, jaminan kesehatan, pendidikan, keterampilan, pekerjaan layak, dan perumahan.”[447]

UNCTAD menyatakan bahwa penyediaan barang publik global harus disertai dengan perubahan dalam tata kelola global—sebuah “multilateralisme baru”—dan dilakukan melalui revitalisasi

[446] UNCTAD / TDR 2024

[447] United Nations, Our Common Agenda – Report of the Secretary-General, August 2021, at https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf.

pembiayaan publik.[1] Di antara berbagai hal, UNCTAD mencatat bahwa aturan-aturan WTO menjadi hambatan bagi “kerja sama Selatan-Selatan dalam penelitian dan perancangan rendah emisi, serta strategi investasi hijau yang mencakup alih teknologi.”[2]

Jika Indonesia mengadopsi Skenario Pasal 33 dan pendekatan jalur publik di dalam negeri, Indonesia akan mulai menunjukkan, melalui undang-undang, regulasi, dan sasaran transisi energi yang dapat dicapai, bahwa “transisi energi yang lain adalah mungkin” di tingkat global. Ini akan menjadi langkah maju yang signifikan dalam mengembangkan kerangka barang publik global (global public goods/GPG) yang berakar pada prinsip timbal balik, solidaritas, dan internasionalisme. [450]

Terkait upaya Indonesia untuk memosisikan diri sebagai advokat reformasi global dan tatanan energi internasional yang baru, terdapat sejumlah isu prioritas tinggi yang dapat dibantu oleh Indonesia. Isu-isu tersebut mencakup pengembangan pendekatan yang benar-benar berbeda terhadap pembiayaan iklim dan pembangunan berkelanjutan, pengajuan mekanisme untuk mempercepat alih teknologi dan pengembangannya lebih lanjut, serta—yang paling menantang—kebutuhan akan kesepakatan global terkait pengurangan penggunaan batu bara secara terkelola.

INDONESIA DAN UPAYA Mencari Alternatif Terhadap JETP dan Penyesuaian Struktural Hijau

Berdasarkan prinsip “tanggung jawab bersama namun berbeda serta kemampuan masing-masing” yang diadopsi dalam perundingan awal 1990-an terkait UNFCCC, negara-negara kaya mengakui “kebutuhan mendesak untuk meningkatkan penyediaan pendanaan, teknologi, dan dukungan pembangunan kapasitas” dari negara-negara Utara kepada negara-negara berkembang di Selatan. Namun, kewajiban yang semula jelas ini kemudian mengalami pergeseran makna—meskipun tidak secara resmi. Alih-alih menyediakan pendanaan secara langsung, negara-negara kaya mulai berbicara tentang memberikan akses terhadap pendanaan—yang merupakan hal yang sama sekali berbeda.[451] Dengan kata lain, negara-negara kaya tidak ingin pembiayaan iklim menjadi perpanjangan dari “bantuan pembangunan luar negeri” (yang berfokus pada hibah); mereka menginginkannya dalam bentuk pinjaman.

[448] UNCTAD and Boston University, A New Multilateralism for Shared Prosperity: Geneva Principles for a Global Green New Deal, at <https://unctad.org/webflyer/new-multilateralism-shared-prosperity-geneva-principles-global-green-new-deal>. See also UNCTAD, Reforming the International Trading System for Recovery, Resilience and Inclusive Development, UNCTAD Research Paper No. 65, UNCTAD/SER.RP/2021/8.

[449] Ibid.

[450] See Sean Sweeney, Beyond Recovery: The Global Green New Deal and Public Ownership of Energy, 2023. TUED Working Paper 16, <https://www.tuedglobal.org/bulletins/beyond-recovery-the-global-green-new-deal-and-public-ownership-of-energy>

[451] Perubahan yang tidak terlalu halus ini menjadi semakin terlihat di akhir tahun 2009 pada COP15 Copenhagen, ketika Menteri Luar Negeri AS, Clinton, mengumumkan bahwa negara-negara kaya akan bersama-sama memobilisasi dana sebesar \$100 milyar setiap tahun sampai dengan tahun 2020 dari “berbagai macam sumber, baik publik ataupun swasta.” <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=4>

Seperti telah dibahas dalam Bagian Dua, kebutuhan akan pembiayaan iklim dan pembangunan berkelanjutan mendorong lahirnya inisiatif “dari miliaran ke triliunan” dan skema “blended finance” yang dipelopori oleh Bank Dunia. Jika masih dibutuhkan bukti tambahan atas kegagalan kebijakan ini, pada Februari 2025 Kepala Ekonom Grup Bank Dunia sekaligus Wakil Presiden Senior untuk Ekonomi Pembangunan, Indermit Gill, mencatat bahwa meskipun dunia telah mengumpulkan tabungan sebesar USD 17 triliun ketika inisiatif “dari miliaran ke triliunan” diluncurkan pada 2015, gagasan bahwa blended finance akan memicu aliran investasi swasta yang tak terbendung “ternyata hanyalah fantasi.”[452] Krisis yang dihadapi oleh masing-masing dari tiga skema JETP utama merupakan salah satu bentuk dari kegagalan kebijakan besar ini.

Tapi apa solusinya? Salah satu usulan yang lebih bumi adalah yang dikembangkan oleh para penulis UNCTAD, Kevin Gallagher dan Richard Kozul-Wright, yang pada bulan Maret 2022 menyerukan untuk Global Marshall Plan. Mereka mencatat bahwa di bawah sistem Bretton Woods yang dibentuk pada pertengahan hingga akhir 1940-an, Bank Dunia dirancang berdasarkan model pembiayaan publik untuk memimpin rekonstruksi pasca-perang, dan dipengaruhi oleh pemikiran New Deal.[453] Menariknya, keberhasilan Tennessee Valley Authority — motor bagi elektrifikasi pedesaan milik publik di AS sejak 1935 — menjadi inspirasi dalam membentuk mandat publik Bank Dunia. Sebelum Bank Dunia berdiri, “belum pernah ada lembaga keuangan internasional yang diciptakan dengan tujuan menyalurkan sumber daya ke negara-negara miskin.”[454] Amerika Serikat sendiri berkomitmen mengalokasikan lebih dari 1% pendapatan nasionalnya untuk rencana ini selama empat tahun berturut-turut. Gallagher dan Kozul-Wright mengusulkan bahwa setelah dibentuk, Global Marshall Plan dapat menyalurkan modal baik dalam bentuk hibah maupun pinjaman tanpa bunga, dan hal ini dapat disertai dengan moratorium utang yang diikuti dengan restrukturisasi atau penghapusan utang. Bantuan Marshall, menurut mereka, didasarkan pada pengakuan bahwa beban pembayaran utang yang berat akan menghambat investasi yang dibutuhkan untuk pemulihan dan pertumbuhan jangka panjang.

Dalam kerangka Global Marshall Plan yang baru, sumber daya yang dialihkan dari satu bagian dunia ke bagian lainnya demi kepentingan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim dapat digunakan dengan cara yang memberikan manfaat dan perlindungan bagi semua orang, tanpa memandang lokasi geografis. Pendekatan berbagi biaya (shared expense) ini menawarkan alternatif yang layak dibandingkan dengan skema pembiayaan iklim berbasis pinjaman yang, seperti telah kita lihat, tidak memadai dan justru menambah beban utang bagi negara-negara di Selatan. Dengan demikian, Global Marshall Plan menyediakan landasan bagi pendekatan global public goods (barang publik global) yang sangat dibutuhkan dalam situasi saat ini.

[452] <https://blogs.worldbank.org/en/voices/for-developing-economies-the-finance-landscape-has-become-a-wasteland>

[453] Gallagher and Kozul-Wright, "The Fierce Urgency of Now: The Case for a New Bretton Woods Moment." The Case for a New Bretton Woods, Polity, March 2022,

[454] Helleiner, 2014, cited by KGS/RKW. [[full ref needed]

MEMPERCEPAT TRANSFER TEKNOLOGI

Kita telah melihat bagaimana kebijakan pengadaan langsung yang dijalankan sebagai bagian dari Skenario Pasal 33 membuka ruang bagi bentuk-bentuk baru kemitraan bersama (joint ventures) yang tidak eksploitatif, yang dapat mengurangi penekanan pada hasil komersial dan lebih berfokus pada penyediaan energi rendah karbon serta layanan terkait energi untuk mencapai tujuan transisi energi. Pendekatan ini dapat menciptakan jalur alih teknologi yang didasarkan pada kerja sama dan asas timbal balik.

Namun, sistem multilateral dapat melakukan lebih banyak hal untuk mewajibkan alih teknologi — dan Indonesia dapat menyuarakan dukungannya terhadap upaya tersebut. IPCC, UNFCCC, dan IEA sepakat bahwa alih teknologi merupakan hal yang esensial dan bahwa hak kekayaan intelektual (intellectual property rights/IPR) harus dilonggarkan atau dihapuskan. UNFCCC memandang alih teknologi sebagai kewajiban inti dalam Konvensi (Pasal 4.5). Pasal 10 dari Perjanjian Paris (2015) tentang Pengembangan dan Alih Teknologi menyatakan: "Para Pihak berbagi visi jangka panjang tentang pentingnya mewujudkan secara penuh pengembangan dan alih teknologi guna meningkatkan ketahanan terhadap perubahan iklim dan mengurangi emisi gas rumah kaca." Seperti yang dicatat oleh IPCC sendiri, kerja sama adalah kunci: "Mitigasi yang efektif tidak akan tercapai apabila setiap aktor hanya mengejar kepentingannya sendiri secara terpisah" dan kerja sama "dapat memainkan peran konstruktif dalam pengembangan, penyebaran, dan alih pengetahuan serta teknologi ramah lingkungan." Dalam sebuah laporan tahun 2020, IEA kembali menyatakan keprihatinannya terhadap stagnasi selama satu dekade dalam tingkat R&D terkait energi, yang disebut sebagai "kegagalan pasar untuk barang publik." Setelah satu dekade pertumbuhan pesat dalam pematinan teknologi energi rendah karbon, IEA mencatat bahwa sejak tahun 2011 telah terjadi "perlambatan yang nyaris terus-menerus." [455]

Penilaian IEA secara ringkas menangkap permasalahan global yang dihadapi dalam hal alih teknologi serta penelitian dan pengembangan (R&D), dan hal ini seharusnya menjadi peringatan besar. IEA menyatakan, "Sektor swasta memiliki insentif yang terbatas untuk menghasilkan pengetahuan apabila perusahaan tidak dapat sepenuhnya memanfaatkan hasil investasinya karena pengetahuan tersebut dengan mudah tersedia bagi pihak lain." [Penekanan ditambahkan]. Perusahaan "memprioritaskan pengeluaran yang menjanjikan keuntungan yang lebih pasti... Teknologi disruptif dapat menjadi sangat penting dalam kaitannya dengan hasil sosial atau lingkungan yang diinginkan oleh pemerintah, tetapi memiliki nilai pasar yang rendah." [456]

Dalam pidatonya di tahun 2021 bertema Our Common Agenda, Sekretaris PBB, António Guterres, menyerukan paten untuk teknologi hijau (mirip dengan vaksin Covid 19) dilonggarkan. Ia juga mendukung kewajiban untuk membagi teknologi energi terbarukan dan adaptasi iklim di bawah Net-Zero Coalition. [7] Baik UNDP maupun UNEP (melalui Human Development Report UNDP tahun

[455] IPCC. (2014). Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change . www.ipcc.ch/report/ar5/wg3

[456] IEA (2020), Clean Energy Innovation, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/clean-energy-innovation>,

[457] [1] <https://www.unep.org/resources/report/our-common-agenda-report-secretary-general>

2023) telah menyoroti pentingnya isu ini. Pada COP28 di Dubai pada akhir tahun 2023, Kelompok Negosiator Afrika (Africa Group of Negotiators) mengusulkan pembentukan “global technology pool” yang bertujuan untuk menyediakan teknologi terbaik yang tersedia guna mendukung upaya penanganan perubahan iklim.

Dibutuhkan kontrol yang lebih besar dari pemerintah terhadap investasi riset dan pengembangan, serta jaminan bahwa hasil riset dan pengembangan tidak diserahkan begitu saja kepada investor swasta untuk dipilih atau ditolak berdasarkan kepentingan mereka sebagai entitas pencari laba. Jika sumber daya publik digunakan untuk meningkatkan investasi riset dan pengembangan, maka kekayaan intelektual yang dihasilkan harus dikategorikan sebagai milik publik dan digunakan untuk mendorong kepentingan barang publik global, bukan diserahkan kepada sektor swasta untuk menentukan nasib teknologi yang berpotensi bermanfaat.

Jika Indonesia secara konsisten dan tegas mendukung upaya percepatan alih teknologi dan riset dan pengembangan publik seperti ini, maka pendekatan transisi energi berbasis barang publik global akan memiliki peluang keberhasilan yang lebih besar. Dan apabila keberhasilan itu tercapai, hal tersebut akan membantu Indonesia melepaskan diri dari berbagai ketergantungan teknologi serta meningkatkan prospek pengembangan rantai pasok domestik untuk transisi energi.

PLN DI PANGGUNG INTERNASIONAL

PLN juga memiliki peran penting dalam upaya Indonesia memposisikan diri sebagai pelopor barang publik global melalui pendekatan jalur publik dalam transisi energi. Dalam beberapa waktu terakhir, PLN telah memanfaatkan panggung global untuk menunjukkan komitmennya terhadap target Net Zero, antara lain melalui peningkatan kapasitas energi terbarukan serta perlambatan dan pembatalan proyek pembangkit listrik tenaga batu bara baru. PLN memiliki aspirasi untuk menjadi salah satu dari 500 perusahaan terbesar di dunia, dengan kegiatan bisnis yang melampaui sektor kelistrikan, seperti pengembangan infrastruktur kendaraan listrik (EV).[458]

Namun, di tengah upayanya untuk menampilkan diri sebagai perusahaan modern yang berada di garis depan transisi energi (termasuk dalam hal digitalisasi), PLN juga menunjukkan loyalitas terhadap pendekatan kemitraan pemerintah-swasta (PPP) yang berlaku saat ini. Seolah-olah PLN berusaha meyakinkan investor swasta bahwa mereka adalah mitra tepercaya — bukan perusahaan utilitas kuno yang “kecanduan batu bara” dan bergantung pada subsidi pemerintah. Namun, seperti yang seharusnya sudah jelas, upaya rebranding PLN sebagai perusahaan sukses yang menghasilkan keuntungan tidak akan menyelesaikan krisis investasi di Indonesia. Para IPP menginginkan jaminan yang lebih kuat, dan setiap konsesi yang diberikan kepada IPP justru akan melemahkan pangsa pasar PLN sendiri dan mengurangi aliran pendapatannya, sehingga akan mengkompromikan ambisi PLN untuk memimpin transisi energi Indonesia.

[458] https://web.pln.co.id/statics/uploads/2024/10/AR-PLN-2023_1610-hi.pdf

Kami ingin melihat PLN bekerja sama dengan para sekutu untuk membantu Indonesia dan negara-negara Selatan Global merumuskan pendekatan baru. Inisiatif NZE Moonshot Aspiration milik PLN bertujuan untuk memposisikan PLN sebagai pemimpin dalam transisi energi, dan kami sangat mendukung tujuan ini, beserta program pendampingnya, Accelerated Renewable Energy Development (ARED) – yang mencakup program de-dieselisasi, peningkatan pemanfaatan biomassa sebagai bahan bakar co-firing, peningkatan infrastruktur transmisi, dan lainnya.[459] Tetapi PLN tidak perlu enggan mengadvokasi pendekatan jalur publik dan kebutuhan akan PLN untuk sepenuhnya didemarketisasi.

MENUJU PERJANJIAN GLOBAL TENTANG PENURUNAN PENGGUNAAN BATUBARA SECARA BERTAHAP

Namun, meskipun secara iklim sangat diperlukan, berbagai usulan untuk percepatan pensiun dini PLTU batu bara (CFPP) pada dasarnya tidak menunjukkan kemajuan berarti. Pembangunan PLTU baru masih berlangsung di berbagai negara. Pada tahun 2024, Tiongkok memulai konstruksi PLTU batu bara baru dengan total kapasitas 95 GW. Sementara itu, contoh pensiun dini PLTU hampir tidak ditemukan sama sekali.

Pengurangan bertahap penggunaan batu bara merupakan global public good (barang publik global) yang akan berkontribusi terhadap keselamatan dan kesejahteraan semua orang. Oleh karena itu, hal ini menjadi tanggung jawab bersama secara global, dan biayanya pun harus ditanggung bersama. Situasi ini menyoroti perlunya kesepakatan global atau protokol yang dikembangkan untuk mempercepat penurunan penggunaan batu bara secara terkelola (managed decline) dengan cara yang tidak bergantung pada paket kompensasi besar bagi IPP.

Kesepakatan global terkait pengurangan terkelola PLTU batu bara (yang kadang disebut strategic decommissioning) dapat dirancang berdasarkan prinsip like-for-like decommissioning pembangkit listrik berbasis fosil, baik di negara-negara Utara maupun Selatan, misalnya dengan ukuran yang setara dalam kapasitas nameplate generator. (Menurut US Energy Information Administration, "kapasitas installed generator nameplate umumnya dinyatakan dalam megawatt (MW) dan biasanya ditunjukkan pada label yang secara fisik terpasang di generator tersebut.")[460]

Merundingkan sebuah kesepakatan global untuk mengimplementasikan penurunan terkelola (managed decline) mungkin tampak sebagai tugas yang sangat berat, mengingat lamanya proses yang dibutuhkan untuk mencapai Perjanjian Paris. Namun, realitas energi saat ini dan ancaman krisis iklim menuntut agar berbagai skenario yang sebelumnya dianggap sangat tidak mungkin mulai dipertimbangkan secara serius.

[459] https://web.pln.co.id/statics/uploads/2024/10/AR-PLN-2023_1610-hi.pdf

[460] [https://www.eia.gov/tools/glossary/index.php?id=Generator%20nameplate%20capacity%20\(installed\)](https://www.eia.gov/tools/glossary/index.php?id=Generator%20nameplate%20capacity%20(installed))

Sebuah kesepakatan global dapat dan seharusnya berlandaskan pada prinsip tanggung jawab bersama namun berbeda (common but differentiated responsibilities/CBDR). Sebagaimana telah disinggung dalam Bagian Satu, di negara-negara OECD, banyak PLTU batu bara yang telah mencapai akhir masa pakainya dan tengah dinonaktifkan.[461] Sebagai perbandingan, rata-rata usia PLTU di AS adalah 39 tahun; sedangkan di Indonesia, rata-rata usianya adalah baru 12 – 15 tahun.[462] Banyak pembangkit listrik di negara-negara OECD yang akan segera dipensiunkan dibangun beberapa dekade lalu dan, dalam banyak kasus, secara ekonomi telah “lunas,” serta tidak lagi memiliki kewajiban pembayaran dalam bentuk PPA (Perjanjian Jual Beli Listrik). Namun demikian, emisi kumulatif dari pembangkit-pembangkit tua tersebut telah memberikan kontribusi besar terhadap pemanasan global dan akan terus berdampak selama beberapa dekade ke depan, mengingat partikel CO₂ dapat bertahan di atmosfer selama satu abad atau lebih. Oleh karena itu, sebuah kesepakatan global harus mewajibkan negara-negara OECD untuk membiayai pensiun dini pembangkit listrik di negara-negara Selatan, dan juga berkontribusi dalam pembangunan kapasitas energi rendah karbon pengganti — melalui pembiayaan berbasis hibah — untuk menggantikan kapasitas pembangkit batu bara dan gas yang dihentikan.

BANDUNG 2.0: MENUJU TANTANAN ENERGI DUNIA BARU

Perlu diingat bahwa tahun 2025 menandai peringatan 70 tahun Konferensi Asia-Afrika di Bandung, di mana pada tahun 1955, perwakilan dari 29 negara di Asia dan Afrika, yang baru saja keluar dari masa panjang penjajahan, meletakkan dasar bagi upaya yang dipimpin negara-negara Selatan pada pertengahan 1970-an untuk membangun Tata Ekonomi Internasional Baru (New International Economic Order/NIEO) yang berlandaskan pada perdamaian, kerja sama, dan restrukturisasi radikal atas hubungan ekonomi antara Utara dan Selatan.[463] Dalam semangat pertemuan Bandung 1955, dan sejalan dengan relevansi berkelanjutan dari Prinsip-Prinsip Pancasila yang menjunjung tinggi persatuan nasional dan internasionalisme, Indonesia dapat memainkan peran kepemimpinan dalam membangun koalisi negara-negara yang berkomitmen pada pendekatan barang publik global (global public goods) untuk memenuhi kebutuhan pembangunan berkelanjutan dan perlindungan iklim. Dengan kebijakan iklim neoliberal yang tampak mulai runtuh, pendekatan berani yang pernah diambil oleh para pemimpin di Bandung tujuh dekade lalu perlu ditinjau kembali dan dihidupkan ulang. Sebagaimana telah dibahas, kebijakan iklim dan energi kini berada di persimpangan jalan. Model kebijakan iklim lama (pertumbuhan hijau) sedang mengalami kemunduran dan sebaiknya tidak dipertahankan. Namun, dunia juga tidak bisa menutup mata terhadap ancaman perubahan iklim dan dampak-dampaknya. Terlalu banyak yang dipertaruhkan, terutama bagi negara-negara Selatan yang jauh lebih rentan terhadap ketidakstabilan iklim dan meningkatnya suhu global.

[461] <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/average-age-of-existing-coal-power-plants-in-selected-regions-in-2020>

[462] EIA, “Most coal plants in the United States were built before 1990,” April 17, 2017, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=30812> Carbon Brief, “Analysis: Will China build hundreds of new coal plants in the 2020s?” 24 March 2020, <https://www.carbonbrief.org/analysis-will-china-build-hundreds-of-new-coal-plants-in-the-2020s>

[463] <https://digitallibrary.un.org/record/218450?v=pdf>

Bagi Indonesia, pilihannya jelas: sumber daya alam yang melimpah (termasuk batu bara) dapat digunakan untuk mendorong pertumbuhan berbasis ekstraksi dan karbon yang intensif, atau Indonesia dapat menjadi suara bagi model ekonomi baru yang menekankan pengelolaan sumber daya alam secara bijaksana serta berfokus pada pembangunan manusia dan peningkatan kualitas hidup bagi banyak orang, bukan segelintir elite saja.

Skenario Pasal 33 menawarkan peluang bagi Indonesia untuk memosisikan ulang dirinya sebagai kekuatan untuk perubahan mendasar di tingkat global, serta meletakkan dasar bagi tatanan energi internasional baru, di mana sistem energi dikembalikan ke kepemilikan dan kontrol publik, dan diarahkan untuk melayani kebutuhan manusia sekaligus menjawab tantangan perluasan penggunaan bahan bakar fosil serta defisit investasi besar yang saat ini menghambat pengembangan alternatif energi rendah karbon.