



BEBAN UTANG PLN DALAM PEMBANGUNAN 35 GW PEMBANGKIT LISTRIK DAN RISIKO KEUANGAN NEGARA

Mandala Harefa*)

Abstrak

Pemerintah membangun megaprojek 35 gigawatt (GW) untuk mencapai elektrifikasi yang ditargetkan sebesar 97% pada tahun 2019. Pembiayaan pembangunan bersumber dari berbagai lembaga keuangan internasional (LKI) dengan penjaminan oleh pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2015 tentang Jaminan Pemerintah Pusat atas Pembiayaan Infrastruktur melalui Pinjaman Langsung dari Lembaga Keuangan Internasional kepada BUMN. Kementerian Keuangan sebagai penjamin mengingatkan PLN terkait risiko fiskal yang muncul dalam pengelolaan keuangan seiring dengan semakin besarnya kewajiban pembayaran pokok dan bunga pinjaman yang tidak didukung pertumbuhan kas bersih operasi. Berdasarkan profil utang PLN tersebut, perlu diwaspadai tidak saja oleh PLN, pemerintah pun wajib memberi warning dan mencari alternatif kebijakan sebagai solusi. DPR RI melalui komisi yang terkait perlu turut mengawasi dan memantau permasalahan keuangan PLN untuk dapat memberikan alternatif solusi dalam rangka mengantisipasi dampak lanjutan yang mungkin ditimbulkan.

Pendahuluan

Dalam meningkatkan elektrifikasi nasional, pemerintah sedang membangun program 35 gigawatt (GW) yang merupakan proyek pemerintah untuk membangun pembangkit listrik yang ditargetkan hingga 2019. Program 35 GW tersebut bertujuan untuk memenuhi kebutuhan listrik masyarakat Indonesia dari Sabang sampai Merauke. Pembagian pengadaan listrik 35 GW dibagi dua yaitu, swasta 25 GW dan PLN sisanya yakni 10 GW. Hal ini diharapkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi di luar Jawa, yang sebelumnya kekurangan suplai listrik. Namun

dalam perkembangannya, pertumbuhan penjualan listrik tidak sesuai target akibat pertumbuhan ekonomi lebih rendah dari proyeksi.

Pada saat dimulainya mega proyek, rasio elektrifikasi pada tahun 2015 masih sebesar 87,35% dan pada tahun 2019 ditargetkan mencapai 97%. Beberapa infrastruktur dan kegiatan yang diperlukan dalam rangka mendorong rasio elektrifikasi pada tahun 2015-2019 antara lain: pembangkit listrik, dengan rencana penyelesaian proyek sekitar 42,9 GW selama 5 tahun, terdiri dari 7,4 GW proyek yang sudah berjalan dan 35,5

*) Peneliti Utama Kebijakan Ekonomi pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
E-mail: mandnias@yahoo.com



Tabel 1. Realisasi dan Target Rasio dan Infrastruktur Ketenagalistrikan Tahun 2015-2019

Indikator Kinerja	Realisasi		Target			Satuan
	2015	2016	2017	2018	2019	
Akses & infrastruktur ketenagalistrikan						
a. Rasio Elektrifikasi	87,35	90,15	92,75	95,15	97	%
b. Infrastruktur Ketenagalistrikan						
- Pembangunan Pembangkit	3,782	4,212	6,389	9,237	19,319	GW
- Pembangunan Transmisi	11.805	10.721	10.986	7.759	5.417	Kms
c. Pangsa Energi Primer BBM untuk Pembangkit Listrik	8,85	6,97	4,66	2,08	2,04	%

Sumber: Direktorat Jenderal Ketenagalistrikan, 2014-2019.

GW proyek baru atau setara 35,5 GW meliputi 9,237 GW pada tahun 2018 dan 19,319 GW tahun 2019. Dengan adanya tambahan pembangunan pembangkit tersebut maka kapasitas pada tahun 2019 elektrifikasi direncanakan meningkat menjadi sekitar 97%. Untuk mendukung penyaluran tenaga listrik tersebut dibutuhkan tambahan jaringan transmisi secara total dari tahun 2015-2019 sekitar 46.688 Kilo Meter Sirkuit (KMS) jaringan transmisi atau distribusi tenaga listrik sampai akhir tahun 2019 (lihat Tabel 1).

Dalam pembangunan megaprojek pembangkit listrik tersebut PLN membutuhkan dana sekitar Rp1.127 triliun. Ada beberapa skema pendanaan melalui pinjaman dari pihak perbankan, penerbitan surat utang, dan sekuritisasi aset melalui Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2015 tentang Jaminan Pemerintah Pusat atas Pembiayaan Infrastruktur melalui Pinjaman Langsung dari Lembaga Keuangan Internasional kepada BUMN. Pemerintah memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk memberikan Jaminan Pemerintah terhadap Pinjaman Langsung dari Lembaga Keuangan Internasional (LKI) multilateral dan bilateral kepada BUMN untuk pembiayaan infrastruktur, termasuk PLN.

Surat Kemenkeu terkait kondisi keuangan PLN yang ditujukan kepada Kementerian BUMN dan ESDM, terutama tentang utang dan pinjaman untuk pembiayaan program 35 GW ini dapat menjadi permasalahan keuangan negara. Permasalahan pengelolaan keuangan dan pinjaman oleh PLN tersebut dikhawatirkan akan menimbulkan risiko terhadap kondisi keuangan negara atas penugasan penyediaan ketenagalistrikan yang ditargetkan. Berdasarkan hal tersebut, maka tulisan ini akan mengkaji progres pembangunan megaprojek 35 GW dan permasalahan beban utang yang

dihadapi PLN, sekaligus membahas alternatif kebijakan yang harus ditempuh.

Progres Pembangunan dan Beban Keuangan

Pemerintah telah berkomitmen untuk merealisasikan penyediaan listrik sebesar 35 GW dalam jangka waktu 5 tahun (2014-2019). Dalam periode tersebut, pemerintah bersama PLN dan swasta akan membangun 109 pembangkit, terdiri 35 proyek oleh PLN dengan total kapasitas 10,681 GW dan 74 proyek oleh swasta/*Independent Power Producer* (IPP) dengan total kapasitas 25,904 GW. Dan pada tahun 2015 PLN telah menandatangani kontrak pembangkit Tahap I sebesar 10 GW dari total 35 GW.

Perkembangan terakhir Semester I tahun 2017 menunjukkan baru 0,758 GW pembangkit yang telah beroperasi (*Commercial On Date/COD*), setara dengan 2% dari seluruh pembangkit 35 GW; 14,193 GW (40%) baru masuk tahap konstruksi; dan 8,550 GW (24%) sudah tanda tangan kontak namun belum konstruksi. Sedangkan 5,155 GW (14%) sudah masuk tahap pengadaan dan 7,170 GW (20%) masih dalam tahap perencanaan. Sejalan dengan progres pembangunan infrastruktur dan transmisi, PLN juga telah menyelesaikan pembangunan 2.859 KMS jaringan transmisi dan Gardu Induk (GI) sebesar 14.123 MVA. Tahun 2017, PLN menargetkan penambahan jaringan sebesar 4000 KMS.

Masih sedikitnya pembangkit yang beroperasi dikhawatirkan akan membebani keuangan PLN, karena kewajiban pembayaran pokok dan bunga pinjaman. Mengacu laporan keuangan Semester I-2017, beban keuangan PLN mencapai Rp10 triliun. Sementara kas dari operasi hanya sebesar Rp13,7 triliun. Artinya, sisa kas operasi untuk menyokong bisnis hanya

tersisa Rp3,7 triliun. Utang PLN terdiri dari utang jangka panjang setelah dikurangi bagian jatuh tempo dalam satu tahun Rp299,36 triliun. Sisanya, Rp121,15 triliun merupakan utang jangka pendek. Sedangkan sekitar Rp58 triliun dari utang tersebut adalah penambahan utang selama tiga tahun terakhir.

Direktur Utama PLN Sofyan Basir mengklaim kondisi keuangan dan beban utang PLN tidak ada permasalahan. Bahkan, secara rasio kemampuan perusahaan memenuhi beban tetap (*Debt Service Coverage Ratio/DSCR*) PLN sebesar 1,5 kali merupakan hal yang wajar dalam bisnis korporasi. Hal ini merupakan persyaratan utama yang ditentukan oleh pendonor pinjaman dalam hal ini Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. Hal tersebut diyakini PLN karena masih ada plafon pinjaman hingga Rp30 triliun yang dapat digunakan untuk membayar utang. Selain itu, ada penerimaan subsidi tagihan tahun tertunda sebelumnya sekitar Rp18 triliun dan sekitar Rp51 triliun tahun ini yang bisa menjadi amunisi untuk membayar utang perusahaan.

Pemerintah melalui Kementerian Keuangan tentunya berkepentingan terhadap program pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan dan pendanaannya, karena Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2015 memberikan kewenangan bagi Menteri Keuangan untuk memberikan Jaminan Pemerintah terhadap Pinjaman Langsung dari LKI (multilateral dan bilateral) kepada BUMN untuk pembiayaan infrastruktur. Pinjaman Langsung yang dilakukan oleh PT. PLN tersebut untuk mendukung program ketenagalistrikan 35 GW dan meningkatkan rasio elektrifikasi nasional dengan total jaminan senilai USD1,4 miliar.

Dengan beban pengelolaan pinjaman yang sangat besar tersebut, pemberi jaminan harus memperoleh kepastian bahwa penerapan tata kelola pruden dan sehat. Pemberian *awareness* dilakukan agar terhadap potensi risiko yang akan timbul dapat disiapkan mitigasi yang tepat sehingga program dapat dieksekusi dengan baik. Kondisi tersebut terlihat dari pembayaran pokok dan bunga utang PLN yang cenderung terus meningkat pada tahun mendatang. Terlebih suku bunga pinjaman yang mengambang alias *floating*, sehingga beban pembayaran bunga dapat meningkat sewaktu-waktu. Ini adalah risiko besar bagi pemerintah selaku penjamin. Sementara itu pertumbuhan penjualan listrik tidak sesuai target akibat ekonomi yang lebih rendah dari proyeksi. Pemerintah juga tidak melakukan kebijakan untuk kenaikan tarif tenaga listrik (TTL).

Beban keuangan PLN yang semakin berat mendorong PLN harus melakukan efisiensi pada beberapa elemen biaya operasi yang berada dalam kendali perusahaan untuk menutup kekurangan margin usaha tersebut. Seiring dengan progres meningkatnya produksi listrik, beban usaha perusahaan naik sebesar Rp9,2 triliun atau 7,65% menjadi Rp128,9 triliun dibandingkan periode yang sama tahun lalu sebesar Rp119,7 triliun.

Beban usaha yang mengalami kenaikan terbesar adalah beban pembelian tenaga listrik yang mengalami kenaikan sebesar Rp6,7 triliun (24%) dibanding periode yang sama tahun lalu, sehingga menjadi Rp34,6 triliun. Selain itu, beban bahan bakar juga meningkat dari Rp52 triliun pada Juni 2016 menjadi Rp55,3 triliun pada Juni 2017. Penyebab utama kenaikan beban pembelian tenaga listrik dan beban bahan bakar ini adalah naiknya harga rata-rata *Indonesia Crude Price (ICP)* sebesar 35,22% yang mendorong kenaikan harga BBM, dan naiknya rata-rata Harga Batubara Acuan (HBA) sebesar 58,61% yang mendorong kenaikan harga batu bara. Melihat kondisi tersebut, tentunya PLN yang ditugaskan pemerintah untuk mencapai target elektrifikasi harus mengambil berbagai langkah dan strategi melalui berbagai alternatif kebijakan jangka pendek dan panjang.

Alternatif Kebijakan

Berdasarkan kondisi keuangan PLN tersebut diperlukan berbagai upaya dalam menjaga neraca keuangan perusahaan agar tetap sehat, meskipun ada penugasan menjalankan program elektrifikasi. Langkah awal adalah mendorong PLN melakukan efisiensi biaya operasi di segala sektor, terutama energi primer. Hal ini dilakukan agar likuiditas keuangan tetap terjaga dalam mendanai operasi perusahaan dan pemenuhan kewajiban terhadap kreditur, baik kreditur perbankan maupun pemegang obligasi perusahaan.

Ada beberapa alternatif guna menjaga likuiditas keuangan PLN, antara lain melalui sekuritisasi dalam membantu keuangan, mengingat peminatnya cukup banyak dan PLN merupakan BUMN yang memiliki aset hingga Rp1.302 triliun. Namun demikian terlebih dahulu PLN harus lebih selektif mencari pinjaman dengan memperhatikan jatuh tempo dan bunga yang rendah. PLN sebagai BUMN yang mendapatkan tugas dalam program pembangunan ketenagalistrikan dan penjaminan terhadap pinjaman harus dikelola dengan baik sehingga

di kemudian hari aset tersebut bisa dijual atau disekuritisasi untuk memperoleh dana segar.

Menghadapi kondisi keuangan tersebut pemerintah bersama Kementerian BUMN, Kementerian Keuangan, dan PLN perlu melakukan penyesuaian target pembangunan penyelesaian megaprojek tersebut. Pemerintah sebagai penjamin telah memperhatikan ketidakmampuan PLN memenuhi pendanaan investasi dari arus kas operasi, tingginya profil utang jatuh tempo, serta kebijakan pemerintah terkait tarif, subsidi listrik, dan penyertaan modal negara (PMN). Langkah tersebut bertujuan menjaga kondisi keuangan PLN yang merupakan salah satu sumber risiko fiskal pemerintah dan *sustainability* fiskal APBN.

Alternatif yang paling realistis adalah meninjau kembali prioritas 245 Proyek Strategis Nasional (PSN) berdasarkan kemampuan anggaran dan pelaksanaan yang paling mungkin dilakukan, terutama terkait target pembangunan pembangkit listrik berkapasitas 35 GW tersebut. Solusi ini setidaknya bisa memberi ruang bagi PLN untuk berbenah diri dan memoles kembali neraca keuangannya. Di samping itu pemerintah sebagai penjamin bisa saja memberi penugasan dengan garapan proyek-proyek raksasa, namun dengan persyaratan yang realistis. Dalam jangka panjang, sudah saatnya pemerintah menggalakkan penggunaan energi baru terbarukan (EBT). EBT merupakan alternatif sumber daya yang sangat banyak terdapat di Indonesia, dari langit, bumi, hingga air. Daya potensinya mencapai 441,7 GW, namun kapasitas saat ini hanya sebesar 8,89 GW.

Penutup

Surat Peringatan Kementerian Keuangan terkait masalah keuangan dan pinjaman PLN ada karena kekhawatiran akan adanya risiko gagal bayar. Kondisi tersebut perlu diwaspadai karena dapat mengganggu kesinambungan fiskal di mana pemerintah yang menjadi penjamin dalam memperoleh pinjaman dari berbagai lembaga keuangan internasional. PLN, pelaksana tugas dalam porsi korporasi seharusnya telah menyiapkan langkah sebagai solusi untuk mengantisipasi permasalahan tersebut. Solusi yang paling mungkin dilakukan saat ini adalah memenuhi pendanaan dalam kas PLN dengan melakukan revaluasi aset, meningkatkan produktivitas aset eksisting, efisiensi operasi, serta pengadaan barang dan jasa. Kebutuhan pendanaan melalui pinjaman diutamakan dalam memenuhi dari lembaga *multilateral development bank* guna mendapatkan *cost of fund* lebih murah dan penarikan pinjaman disesuaikan dengan progres proyek. Selanjutnya PT.

PLN perlu melakukan penyesuaian target program 35.GW dari 245 Proyek Strategis Nasional (PSN) dengan melihat ketidakmampuan dalam memenuhi pendanaan investasi dari *cashflow* operasi.

Permasalahan ini hendaknya menjadi perhatian serius DPR, khususnya Komisi VI, Komisi VII, dan Komisi XI untuk melakukan pengawasan terhadap kondisi likuiditas keuangan PLN. DPR perlu memastikan agar PLN mampu mendanai operasi perusahaan dan pemenuhan kewajiban terhadap kreditur, baik kreditur perbankan, LKI, maupun pemegang obligasi perusahaan. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi risiko gagal bayar yang berdampak risiko fiskal yang harus ditanggung oleh pemerintah.

Referensi

- “Pentingnya Menjaga Kestinambungan Pasokan Listrik Nusantara”, *Ekonomi Neraca*, 3 Oktober 2017, hlm. 2.
- “PLN tetap Diminta Efisien”, *Kompas*, 29 September 2017, hlm. 17.
- “Proyek Pembangkit Listrik 10.000 MW Jalan Terus”, *Bisnis Indonesia*, 28 September 2017.
- “Tingkatkan Lagi Peran Swasta”, *Kompas*, 2 Oktober 2017, hlm. 17.
- Artanti, Annisa Ayu. “Menilik *Update* Perkembangan Proyek 35.000 MW”, <http://ekonomi.metrotvnews.com/energi/yNLegZ2b->, diakses 2 Oktober 2017.
- “Disurati Sri Mulyani Soal Utang PLN, Ini Balasan Kementerian BUMN”, <https://finance.detik.com/energi/3660096/>, diakses 27 September 2017.
- “Hingga Awal 2017, Baru 10% Proyek Listrik PLN yang COD”, <http://indonesiasatu.co/detail/>, diakses 29 September 2017.
- “Ini Progres Megaprojek Pembangkit 35.000 MW”, <http://industri.bisnis.com/read/20170614/44/662580>, diakses 2 Oktober 2017.
- “Kenapa Sri Mulyani Sangat Was-was dengan Utang PLN?”, <https://finance.detik.com/energi/3660358/>, diakses 29 September 2017.
- “Program Pembangkit Listrik 35000 MW”, <http://listrik.org/pln/program-35000-mw/>, diakses 30 September 2017.
- “Program Pembangkit Listrik 35000 MW”, <http://listrik.org/pln/program-35000-mw/>, diakses 2 Oktober 2017.
- “Terbebani Bunga Utang, Menkeu Ingatkan Risiko Gagal Bayar PLN”, <http://ekonomi.kompas.com/read/2017/09/27/135147526/>, diakses 27 September 2017.
- Rencana Strategis Direktorat Jenderal Ketenaga Listrik 2015-2019, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, 2015.