



AGENDA PENGGOLONGAN PELANGGAN LISTRIK RUMAH TANGGA

Hariyadi*)

Abstrak

Rencana pemerintah untuk menyederhanakan golongan pelanggan listrik rumah tangga mendapat reaksi keras masyarakat. Rencana ini didasari oleh kebutuhan penyediaan listrik secara fleksibel. Melihat potensi peningkatan kebutuhan listrik ke depan, rencana kebijakan ini dipastikan akan memperluas ketimpangan konsumsi listrik per kapita secara nasional, khususnya untuk wilayah luar Jawa. Menjadikan rencana kebijakan ini sebagai pilihan mandatoris bagi golongan pelanggan rumah tangga dapat diperkirakan sedikit nuansa politiknya. Oleh karena itu, jalan tengah pun perlu diambil pemerintah untuk memastikan bahwa ketimpangan akses listrik bagi rakyat secara nasional dapat ditekan. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat, DPR memiliki daya tawar politik yang kuat untuk mengarahkan pilihan kebijakan seperti ini.

Pendahuluan

Pemerintah berencana melakukan penyederhanaan golongan pelanggan listrik rumah tangga. Melalui kebijakan ini, golongan pelanggan listrik akan dibagi ke dalam tiga kelompok. **Pertama**, golongan pelanggan bersubsidi 450 VA dan 900 VA. **Kedua**, golongan pelanggan 900 VA tanpa subsidi, 1.300 VA, 2.200 VA, dan 3.300 VA, yang akan disatukan menjadi golongan pelanggan 4.400 VA. Dan **ketiga**, golongan pelanggan 4.400- 12.600 VA akan disatukan dayanya menjadi 13.000 VA dan serta golongan pelanggan berdaya 13.000 VA ke atas akan di-loss stroom. Rencana ini diarahkan untuk menyediakan pasokan listrik sesuai kebutuhan. Selain itu, rencana kebijakan ini juga diarahkan

untuk menyerap tambahan kenaikan kapasitas listrik sebesar 40 GW pada tahun 2025.

Rencana kebijakan tersebut mendapat reaksi keras masyarakat. Potensi penggunaan listrik secara berlebihan mewakili pandangan pertama reaksi tersebut. Dalam pandangan ini, rencana kebijakan ini berdampak pada dikesampingkannya akses listrik bagi semua penduduk, khususnya warga negara yang selama ini belum mendapatkan akses listrik secara wajar. Argumen kedua bertumpu pada persoalan inefisiensi dan pemborosan (sumber) daya listrik seiring perkembangan gaya hidup, jumlah penduduk, dan kebutuhan pemenuhan target elektrifikasi nasional. Dalam tataran

*) Peneliti Madya Kebijakan Publik pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
E-mail: hariyadi@dpr.go.id



Tabel 1. Proyeksi Kebutuhan Listrik, Pertumbuhan Listrik, Jumlah Pelanggan, dan Konsumsi per Kapita

URAIAN	Satuan	2015	2016	2018	2020	2022	2024	2025
1. Kebutuhan Listrik								
- Indonesia	TWh	200.4	216.8	267.9	315.3	366.0	424.9	457.0
- Jawa Bali		150.5	162.1	197.1	228.2	260.8	297.5	317.7
- Indonesia Timur		20.6	22.7	29.8	36.4	43.6	52.2	56.4
- Sumatera		29.3	32.1	41.0	50.7	61.7	75.2	82.9
2. Pertumbuhan								
- Indonesia	%	2.0	8.2	9.9	8.1	7.7	7.7	7.6
- Jawa Bali		0.8	7.7	8.9	7.2	6.8	6.8	6,8
- Indonesia Timur		6.2	10.3	13.9	10.3	9.3	9.2	8.2
- Sumatera		6.2	9.4	11.8	10.4	10.3	10.5	10.2
3. Pelanggan								
- Indonesia	Juta	60.9	64.1	69.9	74.7	78.0	81.1	82.6
- Jawa Bali		39.3	41.1	44.3	46.7	48.3	49.8	50.6
- Indonesia Timur		9.7	10.4	11.7	13.0	14.0	14.9	15.3
- Sumatera		11.9	12.6	13.9	15.0	15.7	16.4	16.7
4. Konsumsi per Kapita								
- Indonesia	KWh/ kapita	791.4	845.6	1,020.0	1,173.0	1,333.3	1,517.1	1,616.5
- Jawa Bali		1,017.3	1,083.7	1,291.6	1,466.3	1,646.2	1,846.6	1,956.0
- Indonesia Timur		404.6	439.7	559.8	663.7	774.2	903.3	965.8
- Sumatera		539.0	580.5	721.9	868.9	1,030.9	1,228.5	1,339.8

Sumber: Kementerian ESDM, 2016.

anggaran negara, rencana kebijakan ini justru akan membebani negara dalam penyediaan tenaga listrik dalam jangka panjang. Argumen berikutnya, ketiga, penggolongan jenis pelanggan ini akan menciptakan efek inflasi. Dilihat dari argumen pemerintah, rencana kebijakan ini terlihat sangat teknis. Terlepas apakah argumen itu benar atau tidak, sejumlah analisis bisa diajukan. Tulisan singkat ini diarahkan untuk menilai apa saja yang melatarbelakangi rencana kebijakan tersebut sehingga bisa dipetakan sedikit nuansa politiknya.

Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Listrik 2016-2025

Mencermati dampak rencana kebijakan penggolongan pelanggan ini, kita dapat merujuk data proyeksi kebutuhan listrik, jumlah pelanggan, dan konsumsi listrik per kapita (lihat Tabel 1). Mengacu data pemerintah, kebutuhan listrik diperkirakan meningkat dari 216,8 TWh pada tahun 2016 menjadi 457 TWh pada tahun 2025. Kebutuhan ini mengalami kenaikan rata-rata sebesar 8,6% per tahun. Dilihat dari sebaran kebutuhan per wilayah, proyeksi kebutuhan untuk wilayah Sumatera (rata-rata 11,0% per tahun) dan Indonesia Timur (rata-rata 10,6% per

tahun) mengalami kenaikan signifikan sejalan dengan tingkat pertumbuhan konsumsi listrik per kapita, pemerataan pembangunan sistem kelistrikan, dan target elektrifikasi nasional pada tahun 2025. Untuk wilayah Sumatera proyeksi kenaikan kebutuhan listrik akan mencapai rata-rata 11,0% per tahun.

Konsumsi per kapita rata-rata pada tahun 2015 sebesar 791,4 KWh dan meningkat menjadi 1616,5 KWh pada tahun 2025. Pada periode waktu yang sama, konsumsi per kapita terbesar terdapat di Jawa dan Bali, yaitu sebesar 1.017,3 KWh per kapita dan meningkat menjadi 1.956,0 KWh per kapita. Sedangkan konsumsi terendah per kapita terjadi di Indonesia Timur dengan rata-rata pemakaian tenaga listrik sebesar 404,6 per kapita pada tahun 2015 dan meningkat menjadi 965,8 pada tahun 2025.

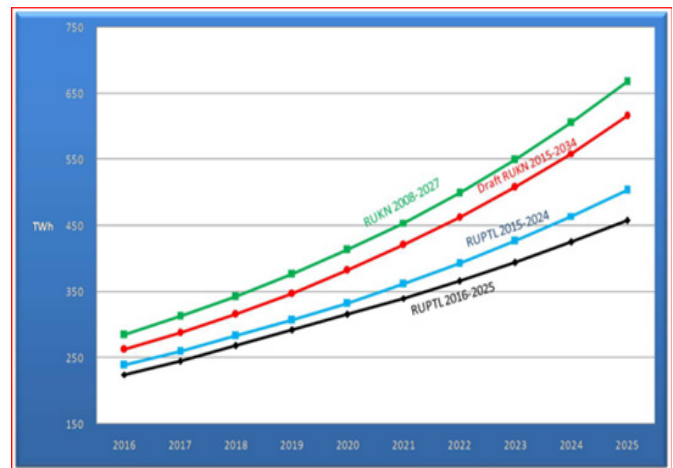
Dilihat dari aspek pemerataan akses listrik bagi semua penduduk, data konsumsi per kapita ini menunjukkan bahwa kebijakan penggolongan pelanggan akan memperluas ketimpangan. Hal ini akan semakin buruk jika pada akhirnya rencana pengembangan pembangkit dan infrastruktur listrik lain seperti jaringan transmisi dan distribusi meleset dari target yang ditetapkan. Potensi

penilaian ini bukan tanpa alasan karena besarnya kebutuhan investasi PT. PLN sendiri sementara pembiayaan investasi PT. PLN sangat terbatas.

Proyeksi penjualan tenaga listrik per kelompok pelanggan memperlihatkan bahwa kecuali wilayah Jawa dan Bali, pelanggan rumah tangga menempati posisi terbesar dibandingkan dengan kelompok pelanggan lainnya. Secara nasional, penjualan listrik ke pelanggan rumah tangga mencapai 180,2 TWh (39,43%) dari keseluruhan proyeksi penjualan listrik sebesar 457 TWh bagi kelompok pelanggan lain seperti bisnis, publik, dan industri pada tahun 2025. Namun demikian, dengan besarnya jumlah penduduk, proyeksi pelanggan rumah tangga di Jawa dan Bali tetap besar, mencapai 102,9 TWh (22,52%) dari tingkat konsumsi golongan pelanggan ini. Data ini semakin menguatkan penilaian bahwa rencana kebijakan penggolongan ini akan memperluas ketimpangan konsumsi listrik per kapita secara nasional. Besarnya tantangan pembangunan sistem kelistrikan nasional seperti sumber pembiayaan dan kerangka hukum, kondisi ini akan berdampak pada pencapaian kinerja sejumlah program seperti program elektrifikasi nasional, listrik perdesaan, Desa Berlistrik, serta Program Indonesia Terang.

Arah Kebijakan ke Depan

Sejalan dengan sikap asertif pemerintah dalam pembangunan infrastruktur selama ini, arah kebijakan penggolongan ini kemungkinan akan tetap dijalankan, bahkan 'dipaksakan'. Analisis berikut ini memperkirakan sedikit nuansa politik 'pemaksaan' rencana kebijakan tersebut. **Pertama**, dengan besarnya porsi penggunaan listrik oleh golongan pelanggan rumah tangga selama ini, kebijakan ini setidaknya akan mampu menyerap rencana penambahan pembangkitan listrik sebesar 40 GW pada tahun 2025. Pandangan ini sejalan dengan argumen target pembangunan pembangkit 35 GW sampai 2019 yang disesuaikan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi. Pada awal tahun 2017 pemerintah mengoreksi pencapaian target tersebut dan diperkirakan hanya mampu mencapai 20–23 GW. Ironisnya, pemerintah justru tetap mematok target itu. Melalui kebijakan ini, pemerintah tertantang untuk merealisasikan target tersebut. Jika diperhitungkan dengan proyeksi penjualan listrik berdasarkan rencana kebijakan RUKN 2015-2034 yang mencapai 610 TWh pada tahun 2025, tantangan itu justru akan semakin besar (lihat Gambar 1).



Sumber: Kementerian ESDM, 2016.

Gambar 1. Proyeksi Penjualan Listrik Berdasar RUPTL dan RUKN

Kedua, peningkatan konsumsi listrik di Jawa dan Bali dapat mendorong pembangunan pembangkit berkapasitas besar dari batubara. Pemilihan pembangkit besar misalnya, 1 GW per unit, didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan kesesuaian sistem Jawa-Bali yang beban puncaknya mencapai 25 GW dan diproyeksikan menjadi 50 GW pada tahun 2025. Skenario ini, kecuali jika PLTN dibangun, akhirnya akan mengganggu kinerja pencapaian pembangkit listrik energi terbarukan. Alasannya, besarnya kebutuhan investasi infrastruktur kelistrikan Jawa dan Bali akan semakin besar sementara pengembangan pembangkit listrik energi terbarukan pun tergolong mahal.

Seerti kita ketahui kebutuhan investasi PT. PLN untuk pengembangan infrastruktur kelistrikan sampai tahun 2025 mencapai 153,7 miliar dolar AS dan PT. PLN hanya mampu menyediakan separuhnya. Selain tantangan tersebut, PT. PLN juga masih dibebani dengan biaya produksi yang tinggi karena pendapatan dari pelanggan hanya mampu menutupi sekitar 50-60% biaya produksi tersebut.

Ketiga, tantangan pencapaian tingkat elektrifikasi nasional 97% pada tahun 2019 dan program pemerataan akses listrik masih menghadapi persoalan pendanaan. Di satu sisi, rencana kebijakan ini dapat menopang pendapatan PT. PLN. Sebaliknya, rencana kebijakan ini juga dapat menciptakan persoalan pasokan listrik jika tingkat konsumsinya terus menaik sementara pemerintah terlambat dalam membangun infrastruktur kelistrikan.

Pertanyaannya, bagaimana seharusnya arah rencana kebijakan ini didesain? Jalan tengah yang bisa ditempuh seharusnya bersifat

fakultatif. Dengan demikian, ketiga penggolongan berdasarkan kebijakan yang baru ini akan menjadi bertambah dengan satu golongan baru, yakni golongan pelanggan tanpa subsidi yang tidak termasuk dalam ketiga penggolongan yang baru. Alternatif ini bisa permanen dan sebaliknya. Jika pemerintah telah mampu menuntaskan semua infrastruktur kelistrikan, mereka akan beralih ke salah satu dari ketiga penggolongan tersebut.

Penutup

Beragam argumen melatarbelakangi reaksi keras terhadap rencana penyederhanaan penggolongan listrik rumah tangga. Kebutuhan listrik 2016-2025 diproyeksikan akan meningkat rata-rata 8,6% per tahun sebagai akibat meningkatnya konsumsi listrik per kapita rata-rata pada tahun 2015, khususnya untuk Jawa dan Bali. Oleh karena itu, jika rencana kebijakan ini diberlakukan dipastikan akan memperluas ketimpangan akses listrik per kapita secara nasional khususnya untuk wilayah luar Jawa.

Analisis terhadap sejumlah faktor seperti dorongan penyerapan kelebihan daya, program elektrifikasi nasional, dan tingginya potensi konsumsi listrik di Jawa dan Bali dapat memperkirakan sedikit nuansa politik terhadap rencana kebijakan tersebut. Jalan tengah bisa ditempuh terhadap rencana ini dengan cara menjadikannya sebagai pilihan yang sifatnya non-mandatoris bagi golongan pelanggan rumah tangga non-subsidi. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat, DPR memiliki daya tawar politik yang kuat untuk mengarahkan pilihan kebijakan seperti ini.

Referensi

“35,000 MW program achievable by 2021: DEN”. *The Jakarta Post*, <http://www.thejakartapost.com/news/2017/01/23/35000-mw-program-achievable-by-2021-den.html>, diakses 29 November 2017.

“Bos PLN: Rencana penyederhanaan golongan pelanggan listrik kalau masyarakat kepingin”, https://www.merdeka.com/uang/bos-pln-rencana-penyederhanaan-golongan-pelanggan-listrik-kalau-masyarakat-kepingin.html?utm_source=Detail%20Page&utm_medium=Berita%20Terkait&utm_campaign=Mdk-Berita-Terkait, diakses 29 November 2017.

“BPS: Penyederhanaan golongan listrik bisa timbulkan inflasi”, https://www.merdeka.com/uang/bps-penyederhanaan-golongan-listrik-bisa-timbulkan-inflasi.html?utm_source=Detail%20Page&utm_medium=Berita%20Terkait&utm_campaign=Mdk-Berita-Terkait, diakses 29 November 2017.

“Di program penyederhanaan golongan listrik, PLN tanggung biaya perubahan daya”, https://www.merdeka.com/uang/di-program-penyederhanaan-golongan-listrik-pln-tanggung-biaya-perubahan-daya.html?utm_source=Detail%20Page&utm_medium=Berita%20Terkait&utm_campaign=Mdk-Berita-Terkait, diakses 29 November 2017.

“ESDM dan PLN bakal survei masyarakat soal penyederhanaan golongan listrik”, https://www.merdeka.com/uang/esdm-dan-pln-bakal-survei-masyarakat-soal-penyederhanaan-golongan-listrik.html?utm_source=Detail%20Page&utm_medium=Berita%20Terkait&utm_campaign=Mdk-Berita-Terkait, diakses 29 November 2017.

“Fakta soal penggolongan pelanggan listrik, mulai gratis hingga tak ada paksaan”, <https://www.merdeka.com/uang/fakta-soal-penggolongan-pelanggan-listrik-mulai-gratis-hingga-tak-ada-paksaan.html>, diakses 29 November 2017.

Ongoing 35,000 MW project needs rethinking: Jokowi”, *The Jakarta Post*, <http://www.thejakartapost.com/news/2017/01/06/ongoing-35000-mw-project-needs-rethinking-jokowi.html>, diakses 29 November 2017.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional.

Keputusan Menteri ESDM No. 5899 K/20/MEM/2016 tentang Pengesahan RUPTL PT PLN (Persero), Tahun 2016 s.d. 2025. Jakarta: Kementerian ESDM.

Kementerian ESDM. Rencana Strategis Kementerian ESDM 2015-2019. Jakarta: Kementerian ESDM.

Ditjen Ketenagalistrikan Kementerian ESDM. Statistik Ketenagalistrikan 2015. Jakarta: Ditjen Ketenagalistrikan Kementerian ESDM.

Kementerian ESDM & PT PLN. (2015). 35.000 MW untuk Indonesia. Infografik 35.000 MW. Jakarta: Kementerian ESDM.