

REALISASI KEBIJAKAN DOMESTIC MARKET OBLIGATION BATUBARA PADA TAHUN 2018-2022

Salman Akira Togi ¹, Ima Mayasari ²

¹Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, ² Universitas Indonesia

Correspondent author: setjenesdmsalman@gmail.com

DKI Jakarta - Indonesia

Abstract

The purpose of this writing is to find out the Realization Of Coal Domestic Market Bondage Policy In 2018-2022. The approach used in this research is post positivism with qualitative data collection. The research results show that the realization of DMO absorption from 2018-2022 can be considered not good. Moreover, in 2021 and 2022, the annual production plan in 2021 is 625 million tons, and the DMO is 137.5 million tons, but it has not been completely absorbed, from the data obtained until the beginning of 2022, the DMO target in 2021 is only only reached 21%, from the target of 22%. PLN faces a coal deficit in early 2022 and threatens 10 million families with the potential to lose electricity in early 2022. In an effort to overcome this coal deficit, the Indonesian government through the Ministry of Energy and Mineral Resources (ESDM) has implemented an export ban policy on all coal companies in Indonesia . The long step is to include additional clauses for mining companies to be more compliant with the policy so that they do not choose to pay fines.

Keywords: Coal; Domestic Market Obligation; Public Policy

Abstrak

Tujuan penulisan inia dalah untuk mengetahui Realisasi Kebijakan Domestic Market Obligation Batubara Pada Tahun 2018-2022. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah post positivism dengan pengumpulan data kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa realisasi penyerapan DMO dari tahun 2018-2022, bisa dianggap tidak baik. Terlebih lagi pada tahun 2021 dan 2022, dengan rencana produksi tahunan pada tahun 2021 adalah sebesar 625 juta ton, dan DMO sebesar 137,5 juta ton, namun belum terserap secara sempurna, dari data yang didapat hingga awal tahun 2022 target DMO pada tahun 2021 hanya mencapai 21% saja, dari yang sudah ditargetkan yaitu 22%. PLN menghadapi defisit batubara pada awal tahun 2022 dan mengancam 10 juta keluarga berpotensi padam listrik diawal tahun 2022. Sebagai upaya untuk mengatasi defisit batubara tersebut, pemerintah Indonesia melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) memberlakukan kebijakan pelarangan ekspor kepada seluruh perusahaan batubara di Indonesia. Langkah panjangnya adalah memuat klausul-klausul tambahan untuk perusahaan pertambangan agar semakin taat dengan kebijakan sehingga tidak memilih membayar denda.

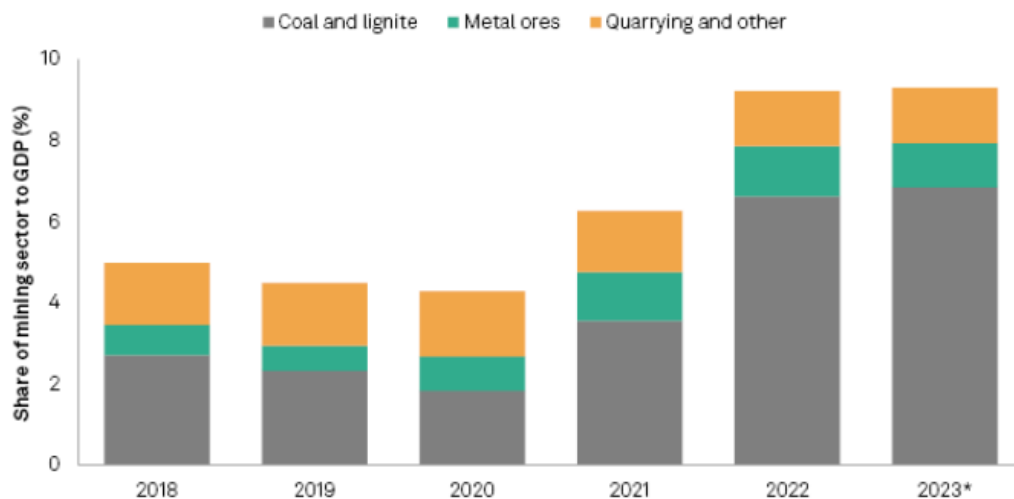
Kata Kunci: Batubara; Domestic Market Obligation; Kebijakan Publik

PENDAHULUAN

Batubara sebagai salah satu komoditas kekayaan Indonesia, merupakan salah satu sumber daya tak terbarukan yang seyogyanya dimanfaatkan dan diterima hasilnya untuk kesejahteraan masyarakat Indonesia. Sumbangsih batubara terhadap bauran energi nasional bahkan mencapai 65%. Hal ini dapat terlihat dari jumlah pembangkit listrik tenaga uap yang mencapai 78 PLTU tersebar di Indonesia. Dalam rangka pengalokasian guna memenuhi kebutuhan kelistrikan nasional, Kementerian Energi Sumber Daya dan Mineral (ESDM) merencanakan kuota batubara untuk kelistrikan sebesar 144,1 juta ton dengan volume alokasi batubara sebesar 122,5 juta ton. Hingga tahun 2025, sektor listrik melalui PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) masih menjadi yang terbesar sebagai pengguna batubara dalam negeri, dengan masing-masing kebutuhan per tahunnya, tahun 2022 sebesar 119 juta ton, tahun 2023 sebesar 126 juta ton, tahun 2024 sebesar 140 juta ton, dan tahun 2025 mencapai 128 juta ton. Oleh karena itu, pengelolaan kegiatan pertambangan batubara dalam negeri penting untuk dikawal dalam sisi implementasinya.

Gambar 1. Sebaran Penunjang GDP dari bahan komoditas pertambangan pada tahun 2021

Mining share of GDP higher since 2021, supported by higher commodity prices



As of Aug. 14, 2023.

* 2023 reported figures available up to the end of the first half.

Sources: S&P Global Market Intelligence; Statistics Indonesia.

© 2023 S&P Global.

Secara historis pemerintah Indonesia telah membuat berbagai kebijakan terkait pengelolaan pertambangan batubara. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi landasan konstitusional dalam pengelolaan pertambangan di Indonesia. Pemerintah Indonesia kemudian menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Undang-Undang ini merupakan bentuk upaya pemerintah dalam membuat instrumen hukum guna

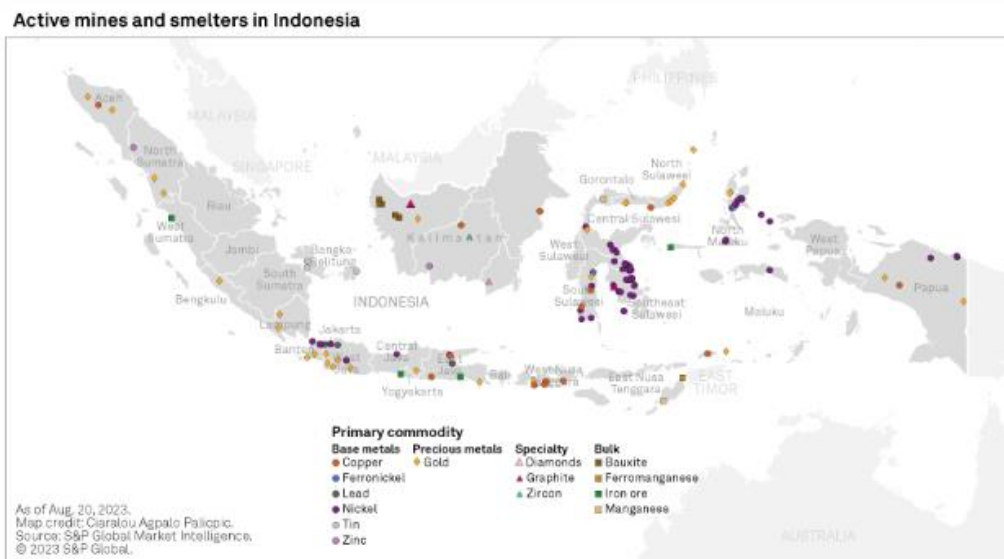
memperjelas organisasi pertambangan, penguasaan wilayah pertambangan hingga tata cara mendapatkan kuasa pertambangan. Namun demikian, Undang-Undang ini belum membahas tentang pengaturan porsi produksi batubara di Indonesia, alokasi untuk bidang apa saja, besaran harga, dan batas besaran ekspor untuk setiap perusahaan, sehingga dapat dikatakan bahwa Undang-Undang yang dibuat belum cukup untuk mengontrol pemanfaatan batubara di dalam negeri.

Berdasarkan permasalahan yang dihadapi pemerintah dalam mengontrol pemanfaatan batubara dalam negeri, pemerintah membuat kebijakan untuk mengutamakan dan menjaga kebutuhan nasional terhadap batubara, dengan merumuskan kebijakan Domestic Market Obligation (DMO). Kebijakan ini merupakan langkah kongkrit untuk mengamankan pasokan batubara guna mengutamakan kebutuhan batubara dalam negeri.

Kebijakan DMO ini diharapkan mampu menjamin ketersediaan batubara agar lebih terkendali. Kebijakan DMO muncul pertama kali pada tahun 2009 melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 34 Tahun 2009 tentang Pengutamaan Pemasokan Kebutuhan Mineral Dan Batubara Untuk Kepentingan Dalam Negeri. Kedua peraturan ini menjelaskan mekanisme pelaporan realisasi pemenuhan kebutuhan domestik setiap tiga bulan sekali yaitu pada akhir bulan Maret, Juni, September, dan Desember. Selain itu, peraturan yang ada juga mengatur adanya sanksi administratif bagi perusahaan yang tidak dapat memenuhi porsi kebutuhan domestik melalui skema DMO dengan alasan yang tidak dapat diterima.

Selanjutnya, untuk memperkuat kebijakan DMO, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara, dimana pada BAB VII Pasal 84 sampai dengan Pasal 92 dilakukan pengaturan mengenai pengutamaan kepentingan dalam negeri, pengendalian produksi, dan pengendalian penjualan mineral dan batubara. Realisasi kebijakan DMO yang ditunjang oleh regulasi pada tahun 2009 dan 2014 nampaknya belum dapat menjawab permasalahan kurangnya pemenuhan kebutuhan batubara dalam negeri, pasalnya hingga tahun 2014 penggunaan batubara dalam negeri hanya sekitar 20% saja, sisanya diekspor ke berbagai negara di Asia maupun luar Asia. Salah satu negara tujuan ekspor batubara Indonesia terbesar adalah negeri Tiongkok.

Gambar 2. Sebaran Wilayah Kerja Pertambangan Indonesia



Dalam rangka menanggulangi permasalahan tersebut, pemerintah mengatur Harga Batubara Acuan (HBA) sebagai harga jual batubara untuk penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebesar USD 70 (HBA) yang berlaku untuk tahun 2018 dan tahun 2019, dengan jumlah volume penjualan batubara paling banyak 100 juta metrik ton per tahun. Penetapan HBA USD 70 ini, juga didasari atas kondisi PLN yang tidak sanggup menanggung beban subsidi listrik apabila harus membeli harga batubara sesuai dengan harga batubara yang ada di pasar global. Harapannya dengan menetapkan HBA USD 70 untuk penyediaan listrik nasional dapat meningkatkan nilai ekonomis bagi PLN. Sebelum dilaksanakannya kebijakan HBA USD 70, pemerintah menggunakan sistem kuota DMO bagi setiap perusahaan batubara. Pada sistem kuota ini apabila terdapat perusahaan batubara yang tidak memenuhi kuota karena kondisi kualitas batubara yang tidak sesuai, dapat membeli kuota DMO dari perusahaan batubara lainnya.

Pada tahun 2020, diterbitkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang mengubah beberapa pengaturan guna menyelesaikan permasalahan seperti peningkatan nilai tambah mineral dan batubara serta kondisi aktual yang tidak lagi sesuai dengan kebutuhan hukum yang ada. Beberapa perubahan yang dilakukan antara lain konsep Wilayah Hukum Pertambangan; kewenangan pengelolaan Minerba; penugasan kepada lembaga riset negara, BUMN (Badan Usaha Milik Negara), BUMD (Badan Usaha Milik Daerah), atau Badan Usaha untuk melakukan penyelidikan dan penelitian dalam rangka persiapan WIUP; penguatan peran BUMN; serta perizinan untuk pertambangan rakyat dan penguatan kebijakan terkait pengelolaan lingkungan hidup pada kegiatan usaha

pertambangan, termasuk pelaksanaan reklamasi dan pascatambang. Selain itu, dilakukan pengaturan kembali terkait kebijakan peningkatan nilai tambah mineral dan batubara, divestasi saham, pembinaan dan pengawasan aktivitas pertambangan. UU ini menjadi landasan bagi Keputusan Menteri ESDM Nomor 139. K/HK.02/MEM.B/2021 tentang Pemenuhan

Kebutuhan Batubara Dalam Negeri yang menetapkan Perusahaan Pertambangan wajib memenuhi DMO sebesar minimal 25% dari rencana produksi (kelistrikan umum dan non kelistrikan umum). IUP, IUPK dan PKP2B wajib memenuhi DMO sebesar 25% produksi perusahaan yang disetujui melalui Rencana Kerja dan Anggaran Biaya (RKAB), harga jual batubara untuk kelistrikan umum sebesar USD70/ton serta sanksi pelarangan ekspor, denda dan dana kompensasi. UU tersebut juga menjadi landasan bagi terbitnya Keputusan Menteri ESDM Nomor: 13.K/HK.021/MEM.B/2022 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Administratif, Pelarangan Penjualan Batubara ke Luar Negeri, dan Pengenaan Denda serta Dana Kompensasi Pemenuhan Kebutuhan Batubara Dalam Negeri, yang mengatur sanksi administratif bagi perusahaan pertambangan yang tidak memenuhi DMO atau kontrak dalam negeri yang memadai.

METODE

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah post positivism dengan pengumpulan data kualitatif. Tujuan penggunaan pendekatan post positivism dalam penelitian ini adalah untuk mendapatkan pemahaman komprehensif dan mendalam terhadap suatu fenomena yang dilakukan melalui wawancara mendalam. Creswell (2010) berargumen bahwa berkembangnya pengetahuan dalam pandangan post positivis menggunakan observasi dan pengujian terhadap objek. Dengan pendekatan penelitian ini, peneliti dapat melihat langsung kondisi di lapangan dan melakukan interaksi secara langsung terhadap aktor-aktor yang mempunyai peranan dalam kebijakan Domestic Market Obligation batubara di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian Penelitian mengenai implementasi kebijakan batubara telah beberapa kali dilakukan, salah satunya oleh Hambali pada tahun 2016 dalam Penelitiannya yang berjudul Implementasi Kebijakan Pertambangan Mineral dan Batuan di Kecamatan Banawa Kabupaten Donggala yang menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode Van Metter dan Van Horn dengan tujuan penelitian ingin menganalisa proses implementasi kebijakan pengelolaan tambang mineral dan batu bara belum terwujud dengan baik di Kecamatan Banawa Kabupaten Donggala. Hasil penelitian didapat bahwa hasil penelitian yang mengatakan bahwa ada enam dimensi sesuai teori Van Meter dan Van Horn dan kondisinya tidak maksimal.

Hal sesuai dengan teori implementasi Mirelee Grindle (Grindle, 2017) kemudian digunakan pada dua level:

1. Pertama, akan terlihat secara umum bagaimana implementasi kebijakan yang dikaji menjawab pertanyaan "apa yang terjadi" dan "bagaimana". Grindle mengatakan, proses implementasi kebijakan perlu melihat proses kebijakan hingga tingkat program tertentu dan alokasi pendanaannya.
2. Kedua, untuk membantu menjelaskan temuan tahap pertama yaitu menjawab pertanyaan "mengapa", dilihat bagaimana interaksi proses implementasi dengan hal-hal yang secara umum menurut Grindle menentukan keberhasilan kebijakan, yaitu isi kebijakan dan konteks implementasinya. Selanjutnya, kajian implementasi model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (Markulis, 1985) yang menggunakan enam (6) indikator implementasi kebijakan, yaitu: (1) standar kebijakan dan tujuan; (2) sumber daya; (3) karakteristik organisasi pelaksana; (4) komunikasi antar organisasi terkait pelaksanaan kegiatan; (5) sikap pelaksana dan (6) lingkungan sosial, ekonomi, dan politik (Ode et al., 2023).

Penelitian lain mengenai implemementasi kebijakan dilakukan oleh Anggraeni Respitawulan pada tahun pada tahun 2019 dalam tesisnya yang berjudul Analisis Impelementasi Kebijakan Pengembangan Energi Terbarukan Pada Direktorat Jenderal Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi. Penelitian mengenai implementasi kebijakan telah banyak dilakukan, namun penelitian tentang kebijakan Domestic Market Obligation batubara di Indonesia belum banyak dilakukan sehingga penelitian ini mempunyai novelty dalam penggunaan teori dan objek penelitian dari sisi kebijakan publik. Argumentasi penulis dalam menggunakan teori ini selain alasan tersebut diatas adalah bahwa teori yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn dan Teori Korten, sesuai dengan kondisi permasalahan. Teori ini juga mampu mengelaborasi berbagai dimensi yang mempengaruhi kebijakan. Namun pada teori ini mempunyai lingkup bahasan lebih luas yang menggambarkan isi kebijakan tidak sebatas pada kebijakan itu tetapi dijelaskan juga mengenai bagaimana proses terjadinya kebijakan serta pelibatan aktor-aktor yang akan terpengaruh dan berpengaruh terhadap jalannya implementasi kebijakan. Teori Van Metter dan Van Horn juga mampu memotret permasalahan dalam kebijakan itu dengan dan multi dimensi. David Easton pada tahun 2009 juga mengatakan bahwa definisi kebijakan publik sebagai "the autorative allocation of values for the whole society". Menurut William Dunn pada tahun 1990 menyatakan bahwa isu kebijakan adalah produk atau fungsi dari telah tersedianya perdebatan tidak memihak tentang definisi, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tak seluruh isu dapat masuk menjadi suatu acara kebijakan.

Menurut Jones (1991) dalam La Ode Muhammad Elwan, (2011: 18) menjelaskan bahwa Implementasi kebijakan mudah dimengerti secara teoritik dan konseptual, namun tidak senantiasa demikian dalam bentuknya yang kongkrit, karena pelaksanaannya secara nyata bukanlah sesuatu yang mudah (Supriadin et al., 2020).

Kebijakan publik bukan merupakan proses yang instan, tetapi melewati berbagai tahap untuk menghasilkan produk kebijakan yang dianggap komprehensif sesuai dengan asas demokrasi untuk menyelesaikan permasalahan. Pembuatan kebijakan publik sesuai tahapan mulai dari kemunculan masalah, perumusan, implementasi dan evaluasi yang menjadi suatu keseluruhan proses manajemen secara umum. Knoepel, et al (2007) mengatakan bahwa kebijakan publik dimulai dari munculnya suatu permasalahan akibat ketidakpuasan masyarakat terhadap keadaan saat ini, permasalahan tersebut kemudian disaring oleh aktor publik. berdasarkan skala prioritasnya melalui agenda setting. Pemilihan solusi permasalahan dalam formulation of alternatives mempertimbangkan tujuan, instrumen dan prosedur dalam suatu kebijakan untuk menyelesaikan masalah. Kebijakan tersebut kemudian diadopsi oleh instansi berwenang untuk diimplementasikan. Dalam tahap implementasi permasalahan yang dihadapi lebih kompleks karena situasi konkret. Pada tahap evaluasi bertujuan untuk mengukur pencapaian hasil dan efek dari kebijakan yang telah dibuat.

Adanya permasalahan tersebut dipersepsikan oleh pemerintah dan swasta sebagai suatu keadaan yang harus diselesaikan dengan pembatasan masalah melalui proses agenda setting. Dalam tahap formulation of alternative dilakukan pengumpulan data dan informasi yang terkait dengan permasalahan yang ingin diselesaikan untuk memperoleh alternatif-alternatif kebijakan. Dari beberapa alternatif tersebut dipilih satu kebijakan untuk diadopsi pemerintah. Pada tahap implementasi kebijakan dilaksanakan melalui dukungan sumber daya dan lingkungan untuk menghasilkan kinerja kebijakan. Pelaksanaan kebijakan tersebut dievaluasi untuk mengetahui kebermanfaatan kebijakan dan sebagai bahan rekomendasi kebijakan masa mendatang. Hasil evaluasi tersebut memungkinkan terciptanya permasalahan baru yang dapat melahirkan kebijakan lain.

Selain itu, terdapat teori yang diajukan Grindle (2017) melalui teori implementasi kebijakan dimana teori ini menjelaskan bahwa implementasi merupakan sebuah proses politik dan administratif. Implementasi kebijakan dijelaskan oleh Grindle sebagai sebuah proses umum yang dilakukan oleh pemerintahan dan pihak swasta dalam mencapai suatu tujuan. Grindle (2017) menjelaskan pula bahwa karakteristik implementasi kebijakan harus didasarkan pada pembuat kebijakan, pengguna kebijakan, dan pelaku implementasi kebijakannya. Grindle membagi dua variabel utama dalam implementasi kebijakan yang berpengaruh, yaitu konten dan konteks kebijakan. Variabel konten kebijakan terdiri dari enam komponen:

- a. Pihak-pihak yang kepentingannya akan berdampak pada kebijakan: Keputusan suatu kebijakan akan berdampak pada kelompok berkepentingan tertentu sehingga muncul reaksi dari mereka dan memunculkan perlawanan karena mengubah status quo.
- b. Jenis-jenis keuntungan yang didapatkan: Suatu kebijakan yang di implementasikan memberikan manfaat kolektif bagi pihak-pihak yang terlibat sehingga memperbesar kepatuhan kelompok tersebut.
- c. Perubahan yang divisi-kan/diekspektasikan: Perubahan perilaku aktor dalam implementasi kebijakan.
- d. Kedudukan decision-making: Implementasi kebijakan akan semakin sulit apabila pengambil keputusan tersebar secara organisasi atau geografi sehingga mempertebal lapisan structural.
- e. Implementator program: Aktor yang melaksanakan kebijakan bisa ditentukan pada struktur birokrasi dengan kapasitasnya masing-masing. Institusi/organisasi yang aktor implementasinya berkapasitas secara keahlian atau dedikasi akan memudahkan implementasi kebijakan.
- f. Sumber daya yang tersedia: Sumber daya yang memadai, baik secara manusia atau lainnya, akan menunjang keberhasilan implementasi kebijakan.

Selain dari konten kebijakan, terdapat pula tiga komponen dari konteks kebijakan:

- a. Kekuatan, kepentingan, dan strategi para aktor yang berperan: Terdapat aktor-aktor yang berkepentingan berbeda, bertentangan, apa yang ditetapkan, posisi strategis, dll. Aktor implementasi kebijakan memiliki ketertarikan, kekuatan, dan strategi sehingga mempengaruhi jalannya implementasi. Ketertarikan/kepentingan akan mengarahkan implementasi. Faktor kekuatan aktor akan mempengaruhi kinerja anggota organisasi dalam implementasi kebijakan. Strategi harus ditetapkan untuk mempercepat implementasi dan mengejar efisiensi.
- b. Karakteristik institusi dan rezim: Perbedaan karakter institusi atau rezim berpengaruh pada penerimaan dan kepatuhan institusi tersebut kepada kebijakan yang diterapkan.
- c. Kepatuhan dan responsivitas: Kepatuhan dapat terwujud apabila aktor memahami maksud dan tujuan implementasi kebijakan tersebut. Kepatuhan akan menunjang berhasilnya implementasi. Responsivitas aktor pada tahap implementasi akan memudahkan anggota organisasi untuk mendapatkan informasi untuk kebutuhan evaluasi implementasi kebijakan yang dilaksanakan.

Di Indonesia sendiri sebenarnya banyak sekali kebijakan yang sudah pemerintah buat untuk mengelola sumber daya alam batubara dan mineral. Sesuai dengan isi UUD 1945 pasal 33

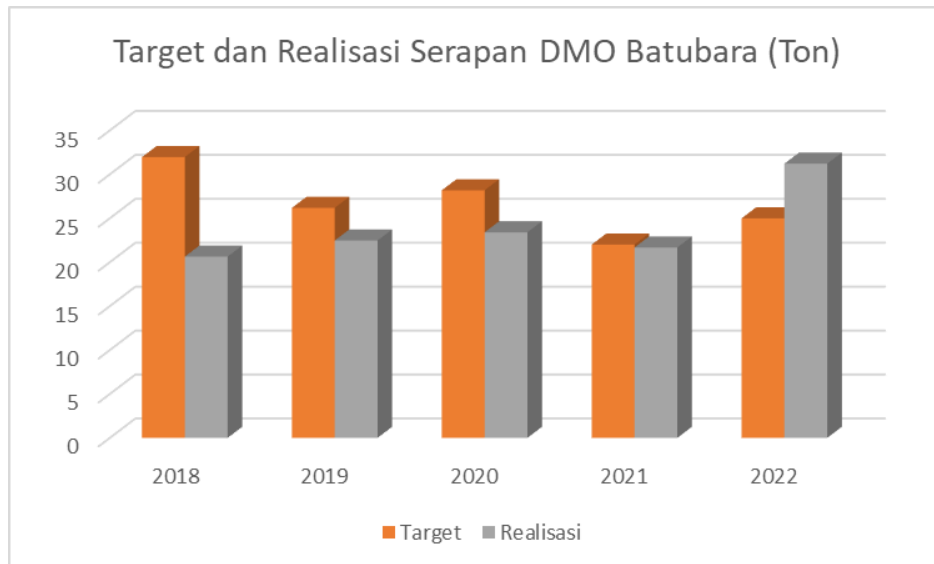
ayat 3. Batubara yang merupakan salah satu komoditas utama kekayaan Indonesia yang tentu saja merupakan sumber daya tak terbarukan harus dimanfaatkan dan diterima hasilnya untuk masyarakat Indonesia. Secara historis setelah muncul UUD 1945 Pasal 33 ayat 3, kemudian pemerintah Indonesia mengeluarkan peraturan tentang pokok-pokok pertambangan yaitu Undang-Undang No.11 tahun 1967, ini merupakan usaha pemerintah untuk membuat instrumen hukum untuk memperjelas organisasi pertambangan, penguasaan wilayah pertambangan hingga tata cara mendapatkan kekuasaan pertambangan. Regulasi ini belum membahas tentang pengaturan porsi-porsi produksi batubara di Indonesia, serta alokasinya untuk bidang-bidang apa saja, besaran harga, batas-batas besaran ekspor untuk tiap perusahaan, jadi dapat dibilang regulasi yang dibuat belum cukup untuk dipakai pengontrolan pemanfaatan batubara di dalam negeri.

Maka dari itu pemanfaatan batubara dalam negeri belum tertata dengan baik, sehingga pemanfaatan untuk keperluan domestik terhambat Berdasarkan permasalahan yang ada pemerintah membuat kebijakan untuk mengutamakan dan menjaga kebutuhan nasional terhadap batubara, pemerintah membuat kebijakan Domestic Market Obligation (DMO). Kebijakan ini merupakan langkah kongkrit untuk mengamankan pasokan batubara untuk keperluan batubara dalam negeri. DMO telah muncul pertama kali yaitu pada tahun 2009, yaitu ketika muncul Peraturan Menteri ESDM No.34 Tahun 2009 yang berisi pengutamaan pemasokan kebutuhan mineral dan batubara untuk kepentingan dalam negeri. Sesuai dengan isi peraturan tersebut, pada pasal 2 ayat 1 tertera bahwa " Badan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara harus mengutamakan pemasokan kebutuhan mineral dan batubara untuk kepentingan dalam negeri.", serta ditekankan kembali pada Pasal 3 ayat 1 berisi " Dalam rangka pengutamaan pemasokan kebutuhan mineral dan batubara untuk kepentingan dalam negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Badan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara wajib menjual mineral atau batubara yang diproduksinya kepada Pemakai Mineral atau Pemakai Batubara." .

Dari peraturan ini juga dijelaskan mekanisme pelaporan realisasi pemenuhan kebutuhan domestik setiap 3 bulan sekali yaitu yaitu pada akhir bulan Maret, bulan Juni, bulan September, dan bulan Desember. Bagi perusahaan yang tidak dapat memenuhi pemenuhan porsi domestik dengan alasan yang tidak dapat diterima, pemerintah juga menyediakan sanksi administratif. Lalu untuk memperkuat kebijakan DMO, kebijakan pada tahun 2009 ditindak lanjuti dengan peraturan yang dibuat pada tahun 2014, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010. Pada Pasal 184, yang berisi tentang pengutamaan untuk keperluan domestik, pengendalian produksi, penjualan minimal komoditas minerba. Harapannya dengan dua instrumen hukum ini bukan hanya terpenuhinya kebutuhan batubara dalam negeri, namun para perusahaan pertambangan dapat mengendalikan produksinya dengan optimal untuk dalam negeri maupun luar negeri. Realisasi kebijakan

DMO yang ditunjang oleh peratauran pemerintah pada tahun 2009 dan 2014 nampaknya belum dapat menjawab permasalahan kurangnya pemenuhan kebutuhan batubara dalam negeri. Kebutuhan batubara domestik tidak hanya diperlukan untuk energi listrik namun digunakan untuk beberapa industri dasar dan turunannya, seperti industri semen, gula dan juga lainnya.

Gambar 3. Target dan Realisasi Serapan DMO Batubara (2018-2022)



Sumber: Kementerian ESDM, 2023

Berdasarkan data Kementerian ESDM, perbandingan realisasi produksi, ekspor dan DMO batubara nasional dengan rencana DMO batubara tahun 2018-2022 di Indonesia seperti tercantum pada Gambar 1.1 dan Gambar 1.2, belum optimal. Rata-rata rasio penggunaan serapan DMO yang dipakai untuk kelistrikan per tiap tahunnya adalah 80% dari total serapan DMO secara keseluruhan yang telah direncanakan. Hal ini menunjukkan bahwa penerapan kebijakan DMO yang sesuai akan memiliki pengaruh yang besar terhadap pemenuhan pasokan listrik nasional. Dari segi komitmen para stakeholder juga dapat dilihat bahwa pada tahun 2021 terdapat 105 perusahaan pertambangan terkena sanksi dari total 969 perusahaan yang melakukan kegiatan pertambangan dengan persetujuan RKAB tahun 2021, dengan total sanksi \$ 2.000.000. Hal ini menunjukkan bahwa belum optimalnya implementasi kebijakan DMO batubara di Indonesia. Pada awal tahun 2022, terdapat permasalahan dalam pasokan batubara nasional kepada PT. PLN dari perusahaan perusahaan pertambangan. Pada tanggal 31 Desember 2021, Direktur Utama PLN menjabarkan bahwa pasokan listrik pada akhir tahun 2021 sudah cukup siap dengan beban puncak untuk Jawa-Bali sebesar 23,5 GW, jika dibandingkan tahun lalu terdapat kelebihan 2 GW, artinya kebutuhan batubara telah terpenuhi. Namun nyatanya pada tanggal 1 Januari hingga 31 Januari 2022 pemerintah melarang seluruh perusahaan

batubara untuk ekspor dan harus memberikan produksinya untuk memenuhi kebutuhan domestik yang belum terpenuhi.

Setelah berdiskusi dengan narasumber yang berasal dari Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara terkait Domestic Market Obligation, narasumber memberikan penjelasan bahwa sebelum adanya kebijakan Domestic Market Obligation, Indonesia menerapkan kebijakan Business to Business antara PLN dengan masing-masing perusahaan pertambangan yang memiliki IUP. Dengan skema tersebut artinya pemenuhan listrik domestik oleh PLN dilakukan dengan membeli batubara dari IUP yang menjual sesuai harga HBA atau harga pasar yang berlaku. Skema tersebut membuat PLN dibebani HPP untuk memproduksi listrik domestik apabila ada kenaikan harga pasar batubara. Fungsi pemerintah didalam skema ini adalah sebagai monitor, tidak dapat memberikan denda ataupun hal lainnya apabila ada anomali dalam pemenuhan batubara untuk listrik nasional. Lalu setelah skema tersebut berjalan, dengan mempertimbangkan beban subsidi listrik PLN, pemerintah menerapkan domestic market obligation dengan capping harga \$70/ ton untuk penjualan batubara 25% dari total produksi tahunan IUP kepada PLN untuk pemenuhan subsidi listrik nasional. Hal ini menimbulkan pro-kontra ketika dilaksanakan, banyak IUP yang melanggar. Pelanggaran dalam kebijakan Domestic Market Obligation diakibatkan disparitas harga pasar dengan harga Domestic Market Obligation. Pada tahun 2021, sempat tersiar kabar bahwa PLN defisit supply batubara untuk kebutuhan listrik yang mengakibatkan pemerintah melarang ekspor batubara, hal ini disebabkan karna kondisi harga batubara yang melonjak dari tahun 2020-2021 sehingga tidak ekonomis bagi para pelaku dunia usaha, ditambah lagi dengan adanya IUP yang tidak melaksanakan kebijakan Domestic Market Obligation. Pemerintah memiliki peran lebih dalam dibandingkan skema sebelum Domestic Market Obligation, saat ini pemerintah memiliki otoritas untuk memberikan denda kepada IUP yang melanggar kebijakan ini.

KESIMPULAN

Mempertimbangkan besarnya tanggung jawab dan luasnya wilayah Indonesia dan juga potensi sumber daya batubara Indonesia serta pentingnya pengamanan subsidi listrik masyarakat maka kebijakan DMO batubara Indonesia sudah seharusnya disempurnakan teknis pelaksanaannya, kerjasama antara stakeholder diperbaiki. Koordinasi antar stakeholder inti seperti Kementerian ESDM, Perusahaan Pertambangan dan PLN (BUMN). Tugas dan fungsi masing-masing stakeholder diperkuat dan dimonitoring dengan baik. Hal ini akan berdampak pada realisasi subsidi listrik kepada masyarakat, yang dimana harapannya apabila kebijakan DMO dilaksanakan dengan sebaik-baiknya maka serapan batubara domestik untuk keperluan listrik masyarakat akan tercukupi dengan baik sehingga PLN tidak terkendala. Secara short term, diperlukan diskusi dan sesi evaluasi antara seluruh stakeholder

terkait. Pembahasannya terkait realisasi aliran komunikasi dari awal kebijakan dijalankan hingga hari ini seperti apa realisasinya. Langkah panjangnya adalah memuat klausul-klausul tambahan untuk perusahaan pertambangan agar semakin taat dengan kebijakan sehingga tidak memilih membayar denda.

DAFTAR PUSTAKA

Books:

- Bygautane, M. (2022). *The Institutional Context of Public-Private Partnerships; Lessons from the Arab States of the Gulf Cooperation Council*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Dunn, William. (2003). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Edward, George C., III. (1980). *Implementation Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarter Press.
- Gaspersz. (1990). *Analisis Kuantitatif untuk Perencanaan*. Bandung: Tarsito.
- Grindle, M. S. (2017). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Nugroho, Riant. 2014. *Metode Penelitian Kebijakan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Osborne, S. P. (2000). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
- Schmeer K. (2000). *Stakeholder Analysis Guidelines*. PHR, Abt Associates.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Sadle River, NJ: Prentice Hall Press.

Journal articles:

- Carr, M. (2016). Public-Private Partnerships in National Cyber-security Strategies. *International Affairs*, 92 (1), 43-62.
- Casady, C. B. & Peci, F. (2021). The Institutional Challenges of Public-Private Partnerships (PPPs) in Transition Economies: Lessons from Kosovo. *Economic Research-Ekonomika Istraživanja*, 34 (1), 1949-1965.
- Custos, D. & Reitz, J. (2010). Public-Private Partnerships. *The American Journal of Comparative Law*, 58, 555-584.
- Hodge, G. A. & Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67 (3), 545-558.
- Johnson, C. et al. (2006). Legitimacy as a social process. *Annual Review of Sociology*, 32, 53-78.
- Kholiq, Imam. 2015. *Pemanfaatan Energi Alternatif sebagai Energi Terbarukan untuk Mendukung Substitusi BBM*, Jakarta: Jurnal IPTEK ISSN: 1411-7010
- Lena Tria Melati. (2022). Coal Domestic Market Obligation (DMO) policy implementation in Indonesia to achieve energy security. *World Journal of Advanced Research and Reviews*, 16 (02), 369-374.
- Miranti, E. (2008). Prospek industri batubara di Indonesia: Analisis Riset Bisnis dan Ekonomi pada Bank BUMN. *Economic Review*, 214.

-
- Mrak, M. (2014). Institutionalization of Public-Private Partnership: Global Experiences and the Basic Outlines of a Proposal for Slovenia. *Central European Public Administration Review*, 4 (1), 91-103.
- Ode, L., Elwan, M., Kadir, A., Rezkiawaty, S. U., & Qomariyah, E. (2023). Implementation of Covid-19 Budget Policy in Southeast Sulawesi (Case Study of Budget Refocussing and Reallocation of Regional Revenue and Expenditure Budgets 2020). *Journal of Governance and Public Policy*, 10(3), 234–252. <https://doi.org/10.18196/jgpp.v10i3.16108>
- Supriadin, R., Alam, S., & Elwan, L. O. M. (2020). IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA KENDARI NOMOR 13 TAHUN 2008 TENTANG PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA KENDARI. *Journal Publicuho*. <https://doi.org/10.35817/jpu.v3i1.11506>
- Tabassum, S. (2013). Public Private Partnership: An Overview. *The Indian Journal of Political Science*, 74 (3), 479-488.
- Van Meter, Donald, S. & Van Horn, Carl E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6 (4), 445-488
- Viona Widjaja. (2022). Analisis Domestic Market Obligation dan Larangan Ekspor Batu Bara Terhadap Krisis Di Indonesia. Universitas Tarumanegara.
- Wang, H. et al. (2018). Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review. *Public Management Review*, 20 (2), 293-316
- Irwansyah. (2013). "Jejak Demokrasi Lingkungan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009" *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, 21(2): 121-131.