INFID WG PSR

Fabby Tumiwa



LISTRIK yang MENYENGAT RAKYAT

Menggugat Peranan Bank-Bank Pembangunan Multilateral

RARIA

Editor
Muhamad Suhud

Prolog
Arimbi Heroepoetri

Buku ini mencoba menjawab pertanyaan siapakah sebenarnya yang mengatur kebijakan sektor listrik di Indonesia? Pemerintah Indonesia kah atau tangan-tangan dari lembaga keuangan internasional. Kebijakan Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan yang dikeluarkan oleh Departemen Pertambangan dan Energi tahun 1998 selalu dijadikan acuan bagi pelaksanaan program restrukturisasi sektor listrik. Dan ternyata, kebijakan tersebut selaras dengan konsep-konsep restrukturisasi yang telah dicanangkan oleh Bank Dunia dan ADB, yaitu memperkenalkan kompetisi pasar ketenagalistrikan, meningkatkan partisipasi swasta dan privatisasi perusahaan listrik milik negara (PLN).

Pemerintah Indonesia tampaknya didesak oleh lembaga-lembaga tersebut untuk melaksanakan program ini apalagi didukung oleh momentum krisis listrik dan upaya pemulihan ekonomi nasional. Secara khusus ADB telah memberikan pinjaman untuk program ini. Sementara itu, Bank Dunia berupaya untuk mendesakkan kebijakan ini dalam kerangka reformasi kebijakan makro ekonomi. Implementasi atas restrukturisasi ketenagalistrikan dikhawatirkan akan menciptakan beban baru bagi publik. Bukannya terbebas dari krisis listrik.

(Sugeng Bahagijo,
***Deputy Executive Secretary* INFID)**

PUSTA
3

Sekretariat WG-PSR :
Jl. Mampang Prapatan XI.No.23 Jakarta Selatan, 12790
Phone: +62-21-79196721; 79196722 Fax: +62-21-7941577
Email: wg_psr@yahoo.com

LISTRIK
YANG MENYENGAT
RAKYAT

Menggugat Peranan Bank-Bank Pembangunan Multilateral
(Multilateral Development Banks)

Penulis
Fabby Tumiwa

Editor
Muhamad Suhud

Prolog
Arimbi HP.
(debtWatch)

Diterbitkan Oleh:

WG PSR

NGO Working Group on Power Sector Restructuring
April 2002

LISTRIK YANG MENYENGAT RAKYAT
Menggugat Peranan Bank-Bank Pembangunan Multilateral

Penulis:
Fabby Tumiwa

Editor:
Muhamad Suhud

Prolog:
Arimbi Heroepoetri

Penata Letak:
Rumah *Warna*

Desain Sampul:
Rumah *Warna*

Cetakan Pertama, Mei 2002

Suhud, Muhamad (ed.)
Listrik yang Menyengat Rakyat;
Menggugat Peranan Bank-Bank Pembangunan Multilateral /
Muhamad Suhud - Editor / Fabby Tumiwa - Penulis /
Arimbi Heroepoetri - prolog –cet. I.
Jakarta: Penerbit: WG-PSR, 2002
xvi + 128 hlm; 14,8 x 21 cm

Diterbitkan oleh:
WG-PSR
Jl. Mampang Prapatan XI No. 23 Jakarta Selatan, 12790
Phone: +62-21-79196721; 79196722 Fax: +62-21-7941577
Email: wg_psr@yahoo.com

Kata Pengantar

Siapakah sebenarnya yang mengatur kebijakan sektor listrik di Indonesia selama ini? Pemerintah Indonesia kah atau tangan-tangan Lembaga Keuangan Internasional. Inilah yang menjadi pertanyaan utama untuk coba dijawab dalam sebuah studi singkat dari sudut pandang organisasi non-pemerintah. *Working Group on Power Sector Restructuring* mengucapkan banyak terima kasih atas upaya yang telah dilakukan oleh saudara Fabby Tumiwa dalam melakukan kajian dan menuliskan dalam buku ini. Buku ini pada intinya adalah mengkaji dan menganalisis kebijakan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan dan kaitannya dengan kebijakan *Multilateral Development Banks* (MDBs), khususnya Bank Dunia (WB) dan Bank Pembangunan Asia (ADB).

Buku ini dimulai dengan tulisan profil ketenagalistrikan di Indonesia dari awal sebelum krisis dan ketika dilanda badai krisis moneter dan ekonomi tahun 1997. Dalam Bab 2 diuraikan peran lembaga keuangan internasional khususnya peran Bank Dunia dan ADB. Pada Bab 3 ditampilkan program restrukturisasi ketenagalistrikan di Indonesia. Pada Bab ini terlihat jelas paradigma baru dari "listrik". Apakah dipandang sebagai infrastruktur atau sebagai komoditas. Bab 4 mencoba menampilkan angka-angka utang di sektor tenaga listrik baik yang dikucurkan oleh Bank Dunia maupun ADB. Dalam Bab 5 (studi kasus) penulis berupaya dengan cermat meneropong proses restrukturisasi ketenagalistrikan di Indonesia. Siapakah aktor dibalik layar dan apa dampaknya terhadap masyarakat Indonesia. Pada bagian Epilog, penulis mencoba melihat kedepan, agenda apa saja yang kiranya perlu dilakukan oleh masyarakat sipil dan organisasi non-pemerintah dalam menghadapi

pasca restrukturisasi ketenagalistrikan.

Dalam melakukan studi ini, penulis mengandalkan pada bahan-bahan tertulis yang tersedia di publik. Wawancara dengan pihak-pihak terkait atau investigasi terhadap dokumen-dokumen yang sifatnya tidak terbuka dan rahasia (*undisclosure and confidential*) tidak dapat dilakukan akibat berbagai kendala. Dengan demikian, pembahasan dan analisa dilakukan berdasarkan temuan-temuan pada dokumen-dokumen tersebut.

Penulis menyadari bahwa hasil kajian studi yang ditulis di dalam buku ini masih belum sempurna. Proses pembahasan RUU Ketenagalistrikan sedang berlangsung. Sedangkan upaya merestrukturisasi Badan Usaha PLN sedang dijalankan oleh konsultan asing. Jadi, masih banyak informasi dan dokumen yang akan mengalami perubahan. Oleh karena itu buku ini merupakan suatu upaya dari WG-PSR untuk mencoba mendokumentasikan pemikiran-pemikian yang berkembang di kalangan organisasi non-pemerintah terhadap proses restrukturisasi ketenagalistrikan di Indonesia. Kami amat mengharapkan kritik dan saran atas buku ini demi kesempurnaan.

Penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih kepada Kusfiardi, Tubagus Haryo, Nurina Widagdo, Arimbi Heroepoetri, Kelompok Kerja IKPLN, rekan-rekan di INFID, Ford Foundation dan ACILS serta semua pihak yang telah memberikan bantuan material dan moril atas terbitnya buku ini.

Jakarta, 1 Mei 2002

(WG-PSR)

Daftar Isi

KATA PENGANTAR v

DAFTAR ISI vii

DAFTAR ISTILAH ix

PROLOG xi

BAB 1. PENDAHULUAN 1
- Profil Ketenagalistrikan 1
- Krisis Ekonomi dan Peran Lembaga-Lembaga Keuangan International 3

BAB 2. PERAN MDBs DI SEKTOR LISTRIK 7
- Kebijakan Makro MDBs di bidang Energi 7
- Kebijakan Bank Dunia di Sektor Kelistrikan 10
- Kebijakan ADB di Sektor Kelistrikan 17
- Kritik Terhadap Kebijakan ADB 22

BAB 3. KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI KETENAGALISTRIKAN 27
- PLN dan Monopoli Sektor Kelistrikan 27
- Faktor IMF dalam Restrukturisasi Sektor Kelistrikan 29
- Kebijakan Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan (White Paper) 1998 32
- Pemecahan PLN 35

BAB 4. UTANG-UTANG DI SEKTOR LISTRIK 39

BAB 5. STUDI KASUS 47
- Program Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan 47
- Jalan Panjang Menuju Restrukturisasi 50
- Restrukturisasi: Agenda Siapa? 53

BAB. 6. EPILOG 59
- Dari Krisis ke Restrukturisasi 59
- Restrukturisasi dan Agenda Publik 64

LAMPIRAN 67
1. "The White Paper" Kebijakan Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan 67
2. Tanggapan WG-PSR 117

DAFTAR PUSTAKA 123

Daftar Istilah

ADB	Asian Development Bank – Bank Pembangunan Asia
ADF	Asian Development Fund
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BOT	Build – Operate – Transfer
DSM	Demand Side Management – Manajemen Sisi Permintaan
ECA	Export Credit Agency – Lembaga Kredit Ekspor
GWh	Gigawatt hour
GDP	Gross Domestic Product
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IFI	International Financial Institution
IFC	International Finance Corporation
IMF	International Monetery Fund – Dana Moneter Internasional
IPP	Independent Power Producer
IRP	Integrated Resource Planning – Perencanaan Sumber Daya Terpadu
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JBTC	Jawa Bali Transmission Company
JBEC	Jawa Bali Electric Company
JEXIM	Japan Export Import Bank
KWh	Kilowatt hour
LoI	Letter of Intent
MW	Megawatt
OCR	Ordinary Capital Resources
OPIC	Overseas Private Investment Company
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PPA	Power Purchase Agreement
PRSL	Policy Reform Support Loan – Pinjaman Pendukung Reformasi Kebijakan
RUUK	Rancangan Undang Undang Ketenagalistrikan
SAL	Structural Adjustment Loan – Pinjaman Penyesuaian Struktural
SAP	Structural Adjustment Program – Program Penyesuaian Struktural
TA	Technical Assistance
TWh	Terrawatt hour
USAID	United States Agency for International Aid

Prolog

Ketika Bank Dunia --dan saudara kembarnya IMF-- dilahirkan di tahun 1944, paradigma yang menguasainya adalah cara pandang John Maynard Keynes yang mengedepankan peran negara dalam kehidupan perekonomian. Menurutnya kepentingan individu selalu tidak sejalan dengan kepentingan umum, dan kebijakan ekonomi haruslah mengikis pengangguran sehingga tercipta tenaga kerja serta adanya pemerataan.

Dominasi pemikiran Keynes menyurut di tahun 1970-an dipicu oleh naiknya harga minyak internasional. Segera paradigma baru yang diusung oleh Friedrich von Hayek dan Milton Friedman menggantikan pandangan Keynes. Pandangan yang terkenal sebagai neo-liberal ini mendapat dukungan gigih dari pimpinan Inggris (waktu itu) Margaret Thatcher dan pemimpin Amerika: Ronald Reagan. Hayek dan Friedman memasuki masa keemasannya, selain diganjar hadiah Nobel Ekonomi (tahun 1974 dan 1976), mereka berhasil membangun mazhab barunya melalui sekolah-sekolah ekonomi dan kelompok-kelompok pemikir yang didanai oleh para pengusaha dunia. Para murid merekalah yang nantinya bekerja di Bank Dunia, IMF dan WTO dan akhirnya memadukan pandangan neo-liberal dalam lembaga-lembaga tersebut. Sementara Thatcher dan Reagan terus mengaplikasikan paham neo-liberal dalam kebijakan perekonomian mereka.

Berbeda dengan Keynes, paham neo-liberal justru menolak campur tangan negara dalam bidang perekonomian. Bagi mereka kebebasan individu dan membuka pasar seluas mungkin adalah hal yang utama. Regulator penting dalam kehidupan ekonomi adalah pasar bukan pemerintah. Mekanisme pasar akan diatur oleh persepsi

individu, dan pengetahuan para individu akan dapat memecahkan kompleksitas ketidakpastian ekonomi. Karena itu, neo-liberal sebenarnya tidak terlalu peduli akan kekuatan kelompok. Serikat-serikat buruh, maupun eksistensi masyarakat adat misalnya, tidak mendapat tempat dalam paham ini.

Jargon yang diusung oleh kelompok neo-liberal adalah deregulasi, privatisasi dan liberalisasi. Ramuan dasar inilah yang merasuk lembaga-lembaga keuangan internasional dan WTO serta terefleksikan dalam kebijakan-kebijakan mereka. Kelak 'kesepakatan' ini dikenal sebagai Washington Consensus.

Sejak itu, kebijakan para lembaga multilateral selalu mengarah kepada privatisasi (yang selalu didahului oleh restrukturisasi) dan liberalisasi lewat mesin mereka: pinjaman (*loan*). Setiap pinjaman yang diberikan kepada negara-negara debitor selalu disertai syarat-syarat (*conditionalities*) yang lebih dikenal sebagai Program Penyesuaian Struktural (*Structural Adjusment Program* = SAP). Fungsi utama SAP adalah untuk merombak sistem lama di suatu negara agar sesuai dengan mekanisme pasar bebas murni yang diusung oleh aliran neo-liberal. Indonesia tidak terlepas dari syarat-syarat di atas. Jauh sebelum Indonesia mengalami krisis moneter di tahun 1996, sebenarnya usaha-usaha memberikan landasan fundamental menuju privatisasi sudah dimulai di tahun 1980-an. Dimulai dengan perubahan kebijakan di sektor moneter dan keuangan, dari devaluasi rupiah sampai adanya kebijakan keleluasaan pendirian bank baru (terkenal sebagai kebijakan Pakto - Paket Oktober 1988), kemudian di bidang perpajakan dengan diperkenalkannya Pajak Pertambahan Nilai (PPH) dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), serta di bidang perdagangan dengan pengurangan tarif impor sampai 60 persen.

Aroma perubahan paradigma Bank Dunia dari Keynes ke Hayek dapat terlihat dalam kebijakan Bank Dunia di bidang kelistrikan. Jika sampai tahun 70-an Bank Dunia masih ngotot untuk terbentuknya monopoli pemerintah di sektor kelistrikan, di era 80-an malah

sebaliknya, dengan terus mendorong adanya perusahaan listrik swasta, dan membuka monopoli negara di sektor kelistrikan.

Segera setelah tercapainya konsensus diantara para negara kreditor dan para lembaga keuangan internasional, untuk memakai resep neo-liberal sebagai kiblat mereka. Maka secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama mereka memulai ekspansinya. Di sektor kelistrikan misalnya, kerja sama manis mereka akan nampak lewat skenario pendanaan bersama (*co-financing*). Bank Dunia, ADB dan JBIC (Japan Bank for Internasional Cooperation) masing-masing menginvestasikan US$ 400 juta. Utamanya untuk merubah (dalam bahasa mereka restrukturisasi) kebijakan dan infrastruktur di sektor kelistrikan. Segera setelah semuanya beres, maka akan masuk perusahaan-perusahaan swasta yang seluruhnya merupakan MNC (*Multinational Companies*). MNC ini umumnya berbasis di negara-negara maju. Negara-negara pemilih saham terbesar --yang artinya mempunyai hak suara terbanyak-- di lembaga-lembaga keuangan internasional, WTO bahkan di PBB. Lihat saja, belum lagi UU Kelistrikan kita diubah, yang intinya memungkinkan sektor swasta bermain di bidang kelistrikan. Indonesia telah terlilit kontrak dengan 24 MNC dari Amerika, Jepang, Jerman, dan Inggris, untuk pembangkitan dan pemasokan listrik. Salah satu klausul yang mengikat dan memberatkan PLN adalah, dipakai atau tidak dipakai, PLN harus tetap membeli listrik dari swasta dengan harga yang ditentukan pemasok listrik swasta itu. Kontrak yang sangat berbau KKN ini, menjadi salah satu penyebab ambruknya keuangan PLN. Untuk tahun 2000 saja kerugian PLN akibat jual beli listrik swasta mencapai Rp. 4,7 Triliun, namun kerugian itu malah dibebankan ke konsumen listrik, yang harus menanggung kenaikan listrik setiap 6 bulan sekali.

Skenario privatisasi sektor kelistrikan yang dikembangkan para lembaga keuangan internasional di atas merupakan skenario tunggal yang harus dijalankan oleh semua negara peminjam. Jadi kisah harubiru privatisasi sektor listrik bukan hanya milik Indonesia, tetapi juga

di Bangladesh, dengan pinjaman USD 357 juta, Kamboja USD 18,6 juta, RR Cina USD 1104 juta, India USD 2,349 juta, Nepal USD 87 juta, Pakistan USD 350 juta, Pilipina USD 879,9 juta, dan Tajikistan USD 65 juta.

Kucuran utang di sektor kelistrikan di atas, tetap memakai standar racikan yang sama, yaitu:

- ubah kebijakan dengan mendorong undang-undang baru yang membuka peluang partisipasi swasta.
- bangun infrastruktur yang berorientasi teknologi 'maju' yang hanya dimiliki perusahaan-perusahaan dari negara maju (MNC).
- membuka pasar listrik seluas mungkin bagi pemain-pemain baru di luar negara.

Sektor favorit untuk dilakukan privatisasi oleh lembaga-lembaga keuangan internasional biasanya di sektor publik. Bukan saja listrik tetapi juga air, telekomunikasi dan transportasi menjadi sasaran mereka. Benarkah privatisasi menguntungkan? jika iya, untuk keuntungan siapa? dan mengapa sasaran utama privatisasi adalah sektor-sektor publik yang pasarnya telah jelas ada?

Pertanyaan kritis di atas perlu dilontarkan, karena sektor pubik itu selalu menjadi skala prioritas privatisasi, sektor yang sangat dibutuhkan masyarakat dan jaminan pasar yang pasti. Lihat saja Indonesia dirusuhi dengan skenario privatisasi bidang air yang didukung oleh Bank Dunia sebesar USD 400 juta dollar melalui Pinjaman Penyesuaian sumber-sumber air (*Water Resources Sector Adjustment Loan* = WATSAL); kemudian privatisasi Telkom dan Garuda Indonesia beserta pengelolanya (Angkasa Pura II) lewat skema *Letter of Intent* - LOI antara IMF dan pemerintah Indonesia.

Ideologi neo-liberal memang tidak peduli soal kedaulatan. Bagi mereka kompetisi penuh (lewat jargon pasar bebas) merupakan satu-satunya cara untuk bertahan. Siapa yang bisa bertahan dialah yang terbaik (*the fittes the best*). Kedaulatan negara saja disingkirkan apalagi kedaulatan rakyat. Sehingga makna Pasal 33 UUD yang

merupakan benteng kedaulatan rakyat dalam pengelolaan sumber daya alam, tidak mendapat tempat dalam ideologi neo-liberal.

Neo-liberal juga tidak peduli dengan keadilan. Sekali lagi yang terkuatlah yang menang. Ketika dalam proses restrukturisasi ada pihak yang dikorbakan (entah konsumen yang harus menanggung kenaikan harga, ataupun buruh yang tidak dilindungi haknya maupun terancam pemutusan hubungan kerja), para pendukung neo-liberal melihatnya hanya sebagai resiko, bukan dampak dari aktivitas mereka.

Neo-liberal tidak peduli akan hak asasi manusia. Jika dimungkinkan hak berserikat kaum buruh untuk mendirikan serikat pekerja dihancurkan lewat skenario swastanisasi maupun intervensi MNC. Sama tidak pedulinya jika paksaan diberlakukannya swastanisasi akan menciptakan KKN, selama utang-utang yang dibenamkan terus dibayar oleh negara peminjam, maka investasi utang baru akan terus berjalan. Para negara kreditor dan lembaga-lembaga keuangan internasional saling bekerja sama untuk membangun kekuatan baru; Kekuatan Utang!! Dengan senjata ini, mereka dapat mendiktekan keinginan mereka kepada negara-negara yang butuh uang segar untuk menjalankan perekonomian mereka. Celakanya negara-negara tersebut umumnya adalah negara miskin-berkembang. Sehingga porsi ketidakadilan semakin jelas, lewat kekuatan uang, negara-negara maju menyedot kemampuan dan mendominasi negara berkembang. Segala aturan, standarisasi, dan kerangka kerja semua harus berkiblat kepada kemauan dan keperluan negara maju. Sebegitu lemahkah negara miskin-berkembang yang jumlah penduduknya hampir 2/3 penduduk planet ini, sehingga tidak mempunyai posisi tawar (*bargain power*) terhadap dominasi negara maju tersebut.

Sementara di tingkat pemerintah Indonesia jelas terlihat bahwa pemerintah Indonesia lebih mendengar para kreditor tersebut ketimbang mempertahankan amanat konstitusi. Pemerintah lebih mendengar suara kreditor daripada rakyatnya. Jika demikian, apakah

masih layak pemerintah mengatasnamakan rakyat dalam pengambilan keputusannya?

Arimbi HP
debtWATCH Indonesia

Bab 1
Pendahuluan

Profil Ketenagalistrikan

Indonesia, sebuah negara dengan lebih dari 13 ribu pulau, dengan total luas wilayah kurang lebih 735.310 mil persegi dan populasi sebesar 228,4 juta orang[1]. Penduduk Indonesia tersebar di lima kepulauan utama: Jawa-Bali dan Nusa Tenggara (65%) dan sisanya di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Irian Jaya serta di kepulauan kecil lainnya. Pulau Jawa menjadi pulau yang paling makmur, ditinjau dari sisi pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan industri sangat tinggi dan demikian juga laju pertumbuhan penduduk. Total GDP Indonesia mencapai USD 169 juta dengan laju pertumbuhan ekonomi sebesar 3,1%[2].

Meskipun ekonomi Indonesia masih belum sepenuhnya pulih, tercatat kenaikan yang cukup besar disisi volume penjualan tenaga listrik oleh PLN dari 71.332 GWh (1999) menjadi 79.165 GWh (2000)[3], atau terjadi kenaikan sebesar 9%. Jumlah pelanggan listrik tercatat sebanyak 28,6 juta pelanggan[4]. Kemampuan daya pembangkit terpasang (*installed generating capacity*) PLN sekarang ini sebesar 22,732 MW[5], ditambah dengan 1,589 MW dari listrik swasta (IPP) dan 15.215 MW dari *captive power*, total kapasitas pembangkit terpasang nasional sebesar 39.534 MW. Produksi listrik

[1] Perkiraan jumlah penduduk pada tahun 2001.

[2] Berdasarkan data tahun 2001.

[3] PT PLN: *Laporan Tahunan Tahun 2000*, PT PLN, Jakarta, 2001

[4] PT PLN, ibid

[5] DGEEU: *Electricity Report for the year 2000*, Jakarta 2001. Laporan Tahunan PLN tahun 2000 menyebutkan daya terpasang pembangkit sebesar 20.762 MW.

Pemerintah adalah dengan mencari pembiayaan melalui lembaga-lembaga keuangan internasional dan negara-negara kreditor.

Seiring dengan runtuhnya ekonomi nasional, Indonesia kemudian mengundang IMF untuk menjadi 'dokter' bagi ekonomi yang sakit. Atas permintaan pemerintah Indonesia, pada tahun 1997 IMF pun datang dengan sebuah paket *bail-out* sebesar USD 43 miliar. Pemerintah Indonesia kemudian menandatangani *Letter of Intent* (LOI) pertama dengan IMF pada 15 Januari 1998.

IMF merekomendasikan kepada pemerintah Indonesia untuk mengimplementasikan sebuah paket program reformasi ekonomi sebagai bagian dari penyesuaian ekonomi makro Indonesia. Rekomendasi IMF meliputi: transparansi yang lebih besar atas rencana dan program kerja pemerintah, subsidi dan penegakan hukum. Tapi yang lebih penting adalah IMF merekomendasikan pemerintah Indonesia untuk memperbaiki neraca pembayaran dan melakukan reformasi struktural di beberapa sektor antara lain:

1. Reformasi sistem perbankan;
2. Restrukturisasi korporasi;
3. Pengetatan anggaran publik termasuk pemotongan subsidi;
4. Privatisasi badan usaha milik negara;
5. Partisipasi swasta yang lebih luas; dan
6. Reformasi tariff dan pajak.

Untuk melakukan hal-hal tersebut, IMF memberikan bantuan-bantuan pikiran dan assistensi teknis kepada pemerintah Indonesia untuk merumuskan kebijakan makro-ekonomi dan manajemen utang diluar konteks LoI dan tanpa adanya dukungan pinjaman secara formal. Praktek ini dikenal sebagai "Program Bayangan IMF" (*IMF Shadow Program*). Predikat "kinerja yang memuaskan" (*satisfactory performance*) dibawah program bayangan ini menjadi prasyarat bagi negosiasi pinjaman yang sesungguhnya[8].

[8] Chossudovsky, Michael: *The Globalisation of Poverty*, TWN & IPE, Manila, 1997.

Sebagaimana IMF memberikan paket *stand by loan*, Bank Dunia ikut pula dalam program penyelamatan ekonomi Indonesia dengan mengucurkan paket *Structural Adjustment Loan* (SAL), sebesar USD 2,4 miliar, selain itu masih ada pinjaman yang ditujukan untuk program reformasi kebijakan (*Policy Reform Support Loan*, PRSL I dan II) sebesar USD 1,5 miliar. *Asian Development Bank* (ADB) juga turut serta memberikan paket pinjaman sebesar USD 1,8 miliar (USD 400 juta dari dana tersebut diperuntukkan bagi restrukturisasi sektor ketenagalistrikan). Sedangkan Jepang lewat Miyazawa Plan berkontribusi USD 3,8 miliar, dan Amerika Serikat sebesar USD 5 miliar.⌘

Kebijakan Makro MDBs di bidang Energi

Peran *Multilateral Development Banks* (MDBs), terutama *The World Bank Group* (WBG–Bank Dunia) di sektor energi telah berlangsung sejak dekade 60-an dan semakin intensif diakhir dekade 70-an. Pada dekade tersebut, banyak negara di kawasan Asia dan Afrika sedang dalam proses pembangunan infrastruktur pasca kolonial dengan ketergantungan ekonomi terhadap minyak. Keterlibatan *Asian Development Bank* (ADB–Bank Pembangunan Asia) disektor ini dimulai sejak awal 1981. Pada bulan Maret 1981, ADB mengeluarkan *Energy Policy Paper* yang pertama berjudul: *The Role of The Bank in Energy Sector in the Region.* Kebijakan ABD di sektor energi ini dilatarbelakangi oleh krisis yang disebabkan harga minyak dunia.

Selang dekade 70-an dan 80-an, kebijakan pinjaman Bank Dunia di sektor energi ditujukan untuk mengembangkan badan usaha milik negara yang monopolistik dan membantu negara-negara berkembang untuk melakukan penggalangan dana, baik dari sumber-sumber domestik dan asing, dalam rangka meningkatkan investasi untuk membangun infrastruktur energi. Bagi Bank Dunia, negara-negara berkembang sangat berkepentingan memotong biaya bahan bakar, modal dan bahan baku material dalam rangka menyediakan energi yang murah bagi publik. Hal tersebut sepertinya dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa akses masyarakat terhadap energi sangat penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang sangat dibutuhkan negara-negara berkembang.

Kebijakan ADB di sektor energi ternyata serupa dengan Bank

Dunia. ADB melihat bahwa ada kebutuhan investasi yang besar untuk memenuhi kebutuhan energi akibat pertumbuhan ekonomi yang cepat di negara-negara berkembang yang menjadi anggotanya (*Developing Member Countries*–DMCs). Respon ADB pada dekade 80-an ditujukan untuk menolong DMCs membangun infrastruktur energi, memperhatikan dampak sosial dan lingkungan dari sebuah proyek baru, mengurangi polusi dari fasilitas yang sudah ada serta mempercepat dan menambah aliran modal dari luar ke negara-negara anggotanya[9].

Sebelum dekade 90-an, Bank-Bank Pembangunan Multilateral, seperti Bank Dunia dan ADB, menjadi penyedia pinjaman terbesar bagi negara-negara berkembang untuk investasi di sektor kelistrikan dalam rangka memenuhi pertumbuhan kebutuhan listrik yang tinggi di negara-negara tersebut. Sektor kelistrikan menjadi salah satu sektor primer dalam program pinjaman Bank Dunia. Pada tahun 1991, pinjaman Bank Dunia disektor ini mencakup 15% dari total portofolio pinjaman Bank Dunia[10].

Tetapi sejak awal 90-an Bank-Bank tersebut menyatakan bahwa dana publik yang ada tidak lagi cukup untuk mendanai investasi yang sangat besar di sektor tersebut. Kalau dekade 80-an hingga 1993, rata-rata pinjaman di sektor kelistrikan sebesar 15,7%, rata-rata pinjaman turun menjadi 11% pasca 1993. Di sisi lain, terdapat situasi dimana pertumbuhan permintaan listrik di negara-negara berkembang cukup tinggi. Oleh karena itu dalam rangka mengamankan pertumbuhan sektor ketenagalistrikan, Bank Dunia menyatakan bahwa mekanisme pembiayaan baru diperlukan dengan cara melibatkan partisipasi sektor swasta untuk melakukan investasi di sektor ketenagalistrikan di negara-negara berkembang.

Faktanya, Bank Dunia bersama-sama dengan MDBs lainnya tidak hanya menyarankan saja, tetapi melakukan upaya-upaya

[9] ADB, *Energy 2000: Review of The Energy Policy of Asian Development Bank*, 2000.

[10] World Bank Policy Paper; *The World Bank Role in The Electric Sector*, The World Bank, Washington, 1993.

sistematis membuat kebijakan-kebijakan dan syarat-syarat pinjaman yang mendesak negara-negara berkembang, termasuk Indonesia untuk merestrukturisasi sektor kelistrikan, meliberalisasi pasar tenaga listrik yang diproteksi pemerintah, memperkenalkan kompetisi pasar untuk menarik minat investasi dari luar. Lembaga-lembaga ini mempercayai bahwa dengan adanya liberalisasi dan kompetisi maka minat sektor swasta (*private sector*) untuk berinvestasi di sektor listrik akan tinggi sehingga kesenjangan investasi di sektor ini dapat ditutupi.⌘

Kebijakan Bank Dunia di Sektor Kelistrikan

Secara historis, Bank Dunia adalah pendukung utama bagi pembangunan ketenagalistrikan di negara-negara berkembang. Untuk mendukung aktifitasnya, Bank Dunia menetapkan kerangka kebijakan di sektor tersebut. Kebijakan–kebijakan tersebut selalu mengalami revisi dan perubahan setiap periode yang mencerminkan pula orientasi dari visi dan kepentingan lembaga ini terhadap sektor listrik. Bank Dunia mengeluarkan *World Bank Operasional Manual Statement* yang dirilis pada tahun 1978. Kemudian bank Dunia kembali mengeluarkan kebijakan *Power Sector Support Strategy Paper* pada tahun 1983 dan pada tahun 1987 WB mengeluarkan pula *Power Sector Operation Directive* [11].

Kebijakan Bank Dunia pada dekade 70 hingga awal 80-an didorong oleh apa yang disebut "harga komersial" (*commercial pricing*). Kebijakan tersebut mendorong terbentuknya BUMN (*state-owned compamy*) yang kuat dan memonopoli sektor kelistrikan. Bank Dunia percaya kalau produsen besar menguasai pembangkit listrik maka konsumen dapat memperoleh listrik dengan harga yang murah. Oleh Karena itu monopoli negara di sektor listrik sangat penting dalam menjamin ketersediaan tenaga listrik dan pemerintah yang menjamin investasi yang dibutuhkan di sektor ini. Menurut Bank Dunia, kebijakan mengenai kepemilikan pemerintah dan kontrol publik ke pembangkit listrik, cukup sukses di era 70-an untuk beberapa negara berkembang karena berhasil menekan inflasi dan

[11] World Bank Policy Paper; *ibid*

menekan tingkat utang dengan pemerintah memberikan otonomi manajerial pada level yang signifikan kepada perusahaan listrik[12].

Pada era 80-an, Bank Dunia menambahkan indikator *least-cost planning*, *marginal-cost pricing*, *rates of return* atas *revalued assets* untuk meningkatkan kemampuan pembiyaan sendiri, tender internasional yang kompetitif dan penerapan standar akuntansi internasional serta pengetatan standar lingkungan sebagai syarat pinjaman bagi sektor kelistrikan. Selain itu pada pertengahan 80-an, Bank Dunia memperkenalkan instrumen *structural adjustment loans* (SALs) dengan tujuan menciptakan iklim bisnis dan ekonomi yang sehat di negara-negara berkembang. Pada dasarnya SALs dipakai untuk merestrukturisasi kebijakan-kebijakan ekonomi makro dan sektoral di negara-negara berkembang serta membatasi peranan pemerintah atau negara dalam sektor-sektor tertentu.

Paradigma kebijakan Bank Dunia mengalami perubahan diawal tahun 90-an yang ditandai dengan dikeluarkannya kertas kebijakan (*policy paper*) *The World Bank's Role in the Electric Power Sector* yang dikenal sebagai *Power Paper* ditahun 1992 dan *Energy Efficiency and Conservation in Developing World* ditahun 1993 selanjutnya disebut *Efficiency Paper*. *Power Paper* secara eksplisit menunjukkan perubahan dukungan Bank Dunia kepada perusahaan listrik tunggal yang monopolistik yang dimiliki dan dikelola negara serta mempromosikan komersialisasi dan privatisasi. Secara eksplisit dokumen tersebut menyatakan:

> "*The Bank will* ***aggressively*** *pursue the commercialization and corporation of, and private sector participation in, developing-country power sector*[13]."

Terjemahannya:

> " Bank Dunia ***dengan agresif*** akan mendesak komersialisasi dan korporatisasi dari, dan partisipasi sektor swasta, dalam sektor ketenagalistrikan di negara berkembang".

[12] World Bank Policy Paper, *ibid.*

[13] World Bank Policy Paper, *ibid.*

Bank Dunia juga mendorong peran yang lebih besar bagi investor swasta untuk berinvestasi pada sektor tersebut. Bank Dunia percaya bahwa perusahaan listrik tidak mungkin lagi menjadi infrastruktur atau barang publik (*public goods*) karena hal tersebut telah menyebabkan menurunnya kinerja sektor kelistrikan serta mempengaruhi kemampuan untuk penyediaan tenaga listrik kedepan. Oleh karena itu, Bank Dunia merekomendasikan supaya perusahaan listrik harus dikelola sebagai sebuah entitas bisnis komersial oleh jarena itu perlu menerapkan dan mengikuti kaidah-kaidah bisnis yang berlaku.

Bank Dunia mengemukakan berbagai masalah di sektor kelistrikan, antara lain ketersediaan dan produktifitas pembangkit listrik yang rendah, pelayanan yang buruk kepada pelanggan, dan buruknya pengembalian keuangan. Di sisi pembiayaan, kebijakan pemerintah untuk menetapkan harga jual listrik yang terlalu rendah, ditambah dengan rendahnya kemampuan penagihan listrik dari perusahaan listrik milik negara telah menyebabkan keringnya sumber-sumber keuangan pemerintah. Bank Dunia menganalisa bahwa masalah terbesar adalah pada sisi institusi, dimana pemerintah mengontrol perusahaan listrik negara dan mengguna-kannya untuk mendesakkan kebijakan-kebijakan politik dan sosial yang populis yang tidak sesuai dengan tujuan komersial. Pemerintah juga tidak dapat terus menerus memberikan subsidi kepada perusahaan pembangkit listrik untuk beroperasi dan berinvestasi menambah pembangkit baru dalam rangka memenuhi permintaan listrik yang meningkat[14].

Untuk mengatasi berbagai masalah-masalah tersebut, Bank Dunia menyarankan perlunya pendekatan-pendekatan baru antara lain: melepaskan ketergantungan sektor listrik kepada pemerintah sehingga mengurangi konflik kepentingan antara pemerintah sebagai

[14] Adamantiades, Achilles G. et al, *Power Sector Reform in Developing Country and The Role of the World Bank*; Industry and Energy Departement, Occasional Paper No. 9, The World Bank, Washington DC, 1995.

pemilik dan pembuat kebijakan, merestrukturisasi sektor listrik sehingga mengacu pada pasar (*market-based*) dan menerapkan kompetisi dengan mendorong sektor swasta untuk masuk kedalam pasar kelistrikan. Bank Dunia secara tegas menyatakan bahwa mereka akan menggunakan sumber daya keuangan yang ada untuk mendukung program yang memfasilitasi keterlibatan investor-investor swasta[15].

Kebijakan pinjaman Bank Dunia di sektor listrik mengalami penyesuaian sesuai dengan kebijakan sektor yang baru. Lembaga ini menyatakan kalau pinjaman di sektor listrik hanya diberikan kepada negara-negara berkembang yang memiliki komitmen yang jelas untuk meningkatkan (*improving*) kinerja sektornya selaras dengan prinsip-prinsip yang dianut Bank Dunia. Dengan kata lain, negara-negara berkembang 'dipaksa' untuk melakukan reformasi struktural yang signifikan, mengikuti kebijakan yang digariskan oleh Bank Dunia, yang berarti menghilangkan monopoli negara, menerapkan kompetisi pasar, dan membangun iklim investasi yang kondusif bagi swasta. Dengan demikian perubahan dalam hal kerangka peraturan (*regulatory framework*) untuk sektor ini merupakan syarat utama bagi dukungan Bank Dunia dan badan-badan lainnya.

Dalam *Efficiency Paper*, Bank Dunia memasukkan aspek lingkungan dalam kebijakannya dan merekomendasikan agar isu energi terbarukan dan energi effisiensi terintegrasi dalam kerangka dialog Bank Dunia dan negara-negara berkembang. Kebijakan Bank Dunia tersebut tertuang dalam 4 butir program[16]:

1. *To gain greater country commitment, the Bank will better integrate energy efficiency issues into its policy dialogue so that they can be addressed at an earlier stage.* Dalam dialog kebijakan dengan negara berkembang, Bank Dunia memberikan tekanan yang lebih besar pada reformasi harga listrik (*electricity*

[15] World Bank Policy Paper, *ibid*

[16] World Bank Policy Paper. *Energy Efficiency and Conservation in The Developing World*, The World Bank , Washington 1993.

pricing) dan kepada faktor-faktor kelembagaan dan struktural yang mendasar yang mempengaruhi sisi pasokan dan permintaan efisiensi energi.

2. *The Bank will be more selective in lending to energy supply enterprises.* Bank Dunia menekankan bahwa mereka tidak akan mendanai proyek-proyek energi yang kinerjanya buruk dan berpolusi tinggi demikian juga mereka tidak akan mendukung pemerintah yang tidak ingin melakukan reformasi structural mendasar yang terkait dengan sektor kelistrikannya. Dengan kata lain dukungan pinjaman dan pembiayaan kepada suatu negara hanya akan terjadi jika pemerintah mau melakukan reformasi struktural dan memberikan insentif bagi atas apa yang disebut pasokan energi yang effisien.
3. *Approaches for addressing demand-side management and end-use energy intermediation issues will be identified, supported and given high-level, in country visibility.* Secara ringkas, Bank Dunia akan menjadi lembaga intermediasi yang memfasilitasi inisiatif pembiayaan publik dan swasta untuk mencapai tujuan-tujuan DSM.
4. *The Bank will give greater attention to the transfer of more energy efficient and pollution abating technologies in its sector and project work.* Dalam rangka mengatasi masalah-masalah lingkungan yang disebabkan oleh sektor kelistrikan, Bank Dunia menekankan perlunya teknologi yang lebih baik dan effisien. Untuk itu diperlukan untuk meletakkan kebijakan-kebijakan sektoral, hukum dan perundang-undangan, sistem mekanisme kelembagaan dan insentif yang dapat memfasilitasi transfer teknologi dan mendorong pemanfaatan teknologi yang lebih efisien.

Secara substansi, kebijakan Bank Dunia untuk sektor kelistrikan dapat dirumuskan dalam dua kegiatan utama:

1. Reformasi institusi (*institutional reform*), yaitu restrukturisasi

yang berkaitan dengan mekanisme dan kelembagaan, penataan dan pembatasan peran pemerintah, memperkenalkan kompetisi serta perubahan kerangka peraturan yang mendukung perubahan struktur yang mendukung restrukturisasi.

2. Privatisasi perusahaan listrik milik negara (*state-owned electricity company*), komersialisasi dan privatisasi perusahaan listrik milik negara menjadi perusahaan swasta serta menghapuskan monopoli perusahaan listrik di sektor tersebut. Privatisasi meliputi proses *unbudling* (pemecahan) struktur yang tadinya terintegrasi vertikal, menjadi unit yang terpisah di sisi pembangkitan, transmisi dan penyaluran.

Dalam tataran praktis, implementasi kebijakan terhadap negara berkembang, Bank Dunia melakukan 2 langkah utama sebagai langkah paling awal:

1. Dialog kebijakan (*policy dialogue*); dalam tahapan ini, Bank Dunia melakukan dialog dengan negara sasaran. Forum seperti Consultative Group for Indonesia (CGI), rapat-rapat, dll, merupakan salah satu bentuknya. Pada tahapan ini Bank Dunia memberikan tawaran dan rekomendasi kepada negara sasaran untuk melakukan reformasi sektoral yang dituju. Rekomendasi tersebut walaupun sifatnya *voluntary* tetapi menjadi prasyarat bagi Bank Dunia untuk memberikan pinjaman ke sektor lain yang tidak ada kaitannya dengan sektor yang direkomendasi untuk direformasi.
2. Assistensi teknis (*technical assistance*); pada langkah berikutnya Bank Dunia akan memberikan assistensi teknis kepada para pengambil kebijakan untuk melakukan penelitian, studi dan aktifitas lain yang akan memberikan alasan pembenaran atas kebijakan restrukturisasi yang direkomendasikan oleh Bank Dunia kepada negara sasaran. *Technical Assistance* diberikan jika sebuah proyek atau program tertentu memiliki potensi untuk dilaksanakan.

Secara substansi, kebijakan Bank Dunia didasari oleh ideologi: komersialisasi dan korporasi serta partisipasi swasta di sektor ketenagalistrikan di negara berkembang[17]. Bank Dunia tampaknya terjebak dalam suatu pandangan yang disebut "*market-locked thinking*"[18] yaitu bahwa mekanisme pasar dan peran swasta akan membuat sektor ini menjadi kompetitif dan bahwa kompetisi dan privatisasi menjadi obat mujarab atas berbagai permasalahan di sektor kelistrikan di negara-negara berkembang yang memiliki latar belakang yang berbeda.⌘

[17] Tellam, Ian (ed); *Fuel for Change*, London, 2000.

[18] Prayas, *Regaining Rationality through Democratisation: A Critical Review of MDBs Power Sector Activities in India*, Pune, India, 1999

Kebijakan ADB di Sektor Kelistrikan

Kebijakan *Asian Development Bank* (ADB) di sektor kelistrikan tidak terlalu berbeda jauh dengan kebijakan Bank Dunia di sektor tersebut. ADB mengeluarkan *Energy Policy Paper* yang pertama pada Maret 1981. Kebijakan ADB pada saat tersebut adalah membantu menciptakan infrastruktur energi, memberi prioritas pada dampak lingkungan dan sosial dari proyek-proyek baru, mengurangi polusi dari fasilitas-fasilitas yang sudah ada, mempercepat dan memperbesar arus modal dari luar kepada negara-negara anggotanya.

Pada bulan Oktober 1995, *Energy Policy Paper* (*The 1995 Energy Policy Paper*) yang kedua dikeluarkan oleh ADB. Dalam kebijakannya yang kedua, ADB menyatakan bahwa sektor energi di negara-negara berkembang menjadi semakin membesar, tidak tertata dengan baik (*unmanageable*) dan inefisien. Monopoli dan peran pemerintah sebagai pemilik badan usaha milik negara sekaligus pembuat kebijakan menjadi salah satu sebab memburuknya kinerja di sektor energi. Pemerintah berperan dalam menciptakan distorsi pasar, seperti memberikan subsidi baik langsung dan tidak langsung, insentif pajak kepada BUMN, dan lain-lain. Selain itu ada kebutuhan pendanaan yang tinggi yang diperlukan untuk mengembangkan infrastruktur energi. Dalam kebijakannya ADB menggaris-bawahi bahwa pendanaan yang sehat dan kuat dan tingkat efisien yang tinggi atas operasi-operasi di sektor energi sangat diperlukan.

Kebijakan energi ADB difokuskan pada 3 hal: *pertama*, investasi swasta dalam sektor energi; *kedua, integrated resource planning*

(IRP), *demand side management* (DSM) dan efisiensi energi; *ketiga*, pertimbangan atas masalah-masalah lingkungan. Menurut kertas kebijakan energi tersebut, untuk sub-sektor listrik ADB memberi prioritas pada restrukturisasi sektor dalam jangka waktu menengah termasuk pemecahan (*unbundling*) struktur pembangkitan, transmisi dan distribusi dalam rangka memperbesar partisipasi sektor swasta, memperkenalkan kompetisi dan memperkecil monopoli di sub-sektor ini[19]. ADB percaya bahwa investasi swasta secara luas adalah kunci bagi restrukturisasi sektor energi di kawasan Asia dan partisipasi swasta kedalam sektor ini ditambah dengan mekanisme pasar yang menciptakan persaingan akan membuatnya menjadi efisien sehingga kinerjanya menjadi lebih baik.

Peran swasta yang lebih efisien di sub-sektor listrik harus didukung dengan upaya pemerintah untuk melakukan privatisasi perusahaan listrik milik negara dan dukungan terhadap pilihan *Build-Own-Operate/Build-Own-Operate-Transfer* (BOO/BOOT). Pentingnya diperkenalkan harga pasar terhadap harga jual listrik juga menjadi kebijakan ADB. Fokus dukungan ADB dalam restrukturisasi sektor kelistrikan ada empat meliputi: (i) identifikasi struktur optimal untuk sektor kelistrikan; (ii) mepersiapkan kerangka kerja hukum untuk pembentukan badan pengatur yang independen untuk mengatur tarif listrik yang transparan sesuai dengan prinsip-prinsip tariff yang berlaku secara internasional; (iii) memformulasikan kompensasi yang sesuai bagi pengurangan dan perpindahan karyawan dan; (iv) melaksanakan pekerjaan restrukturisasi dalam kerangka waktu yang disepakati.

Pada tahun 2000, ADB membuat kajian terhadap kebijakan energi tahun 1995. Kajian tersebut berjudul *Energy 2000: Review of the Energy Policy of The Asian Development Bank*. Kajian ulang ini seharusnya dilakukan pada tahun 1998, sesuai siklus kajian 3 tahunan, tetapi menurut ADB harus mengalami kemunduran

[19] Asian Development Bank, *Bank Policy for the Energy Sector*, ADB, Manila, 1995.

disebabkan oleh kondisi ekonomi yang memburuk akibat krisis ekonomi yang terjadi di negara-negara Asia. Kajian *Energy 2000* menegaskan bahwa kebijakan sektor energi ADB tahun 1995 masih relevan untuk dilanjutkan dan merekomendasikan suatu pelurusan kembali kearah empat prioritas operasional yaitu: pengurangan kemiskinan, mempromosikan keikutsertaan pihak swasta, memperhatikan dampak–dampak lingkungan regional dan global serta kerjasama regional[20].

Dalam *Energy 2000*, ADB meletakkan pengentasan kemiskinan sebagai tujuan umum dari seluruh programnya. Dengan demikian, operasi sektor energi akan didesain untuk mendukung pendekatan-pendekatan ADB untuk pengentasan kemiskinan[21]. Energi memainkan peranan yang penting dalam rangka mencapai kebutuhan-kebutuhan dasar dan upaya-upaya peningkatan pendapatan kaum miskin, kurangnya akses kepada bentuk-bentuk energi modern, misalnya listrik adalah salah satu indikator kemiskinan. Dalam rangka mengatasi dampak kemiskinan maka ADB memakai pendekatan perbaikan bentuk-bentuk pelayanan energi bagi orang miskin. Program *Demand Side Management* (DSM) atau efisiensi energi menjadi salah satu instrumennya. Instrumen yang lain adalah pendekatan kepada pelayanan energi desa yang diintegrasikan dengan program pengembangan desa. Program elektrifikasi pedesaan dengan memakai sumber-sumber energi terbarukan diharapkan dapat meningkat. Kebijakan subsidi adalah instrumen lainnya. ADB sangat menentang bentuk-bentuk subsidi yang diberikan pada perusahaan dan pelanggan listrik. Tetapi ADB juga menekankan perlunya tanggung jawab pemerintah untuk menyediakan sarana kelistrikan untuk perdesaan dan daerah tertinggal.

Kebijakan ADB untuk sub-sektor kelistrikan, tidak mengalami

[20] ADB, *Energy 2000: Review of the Energy Policy of the Asian Development Bank*, ADB, Manila, 2000.

[21] Sejak 2001, seluruh proyek ADB diklasifikasikan dalam 2 kategori: (a) *poverty intervention* dan (b) *pro-poor growth*.

perubahan dibanding kebijakannya di tahun 1995. Restrukturisasi kelistrikan di negara-negara anggotanya menjadi prioritas utama ADB. Proses pemecahan (*unbundling*) struktur lama yang awalnya terintegrasi secara vertikal (pembangkitan, transmisi dan distribusi) adalah langkah awal dari seluruh proses restrukturisasi. Transmisi dan dapat juga, distribusi, cenderung menjadi monopoli alamiah sedangkan pembangkitan dan pengeceran dapat dikompetisikan. ADB beranggapan bahwa sektor swasta dapat mengambil keuntungan dari kesempatan-kesempatan yang ada dengan adanya *unbundling* dan deregulasi di sisi pembangkitan untuk membangun pembangkit listrik baru dengan menggunakan sistem BOT.

Dokumen ADB tersebut juga menyatakan bahwa pendekatan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan perlu memperhatikan dan dirancang sesuai dengan perubahan-perubahan spesifik yang terjadi di setiap negara anggota berdasarkan tahapan-tahapan pembangunan ekonomi dan halangan-halangan di sub-sektor tersebut. Kondisi dan tantangan-tantangan yang berbeda di masing-masing negara mengakibatkan proses yang berbeda pula. Di negara-negara dimana kompetisi memungkinkan, ADB akan mendukung proses restrukturisasi dan mendukung penciptaan lingkungan yang memungkinkan untuk pemindahan aktifitas komersial kepada sektor swasta. Selama proses transisi dari pengelolaan dan kepemilikan publik ke swasta, ADB akan memberikan pendampingan untuk (a) pertumbuhan listrik dimasa depan, termasuk penambahan kapasitas pembangkitan, memperkuat jaringan transmisi (terutama untuk memfasilitasi kompetisi ketika dibutuhkan) dan (b) meningkatkan akses masyarakat ke listrik[22].

Secara ringkas untuk sub-sektor listrik, ADB, dalam *Energy 2000* menyatakan dukungannya untuk hal-hal sebagai berikut:

1. Restrukturisasi sektor ketenagalistrikan. Pada tahap awal restrukturisasi, ADB akan memberikan pendampingan pada

[22] ADB, *Energy 2000*, ibid.

negara anggota dalam mendesain dan mengimplementasikan program restrukturisasi. Setelah proses *unbundling* dilakukan, ADB akan membantu entitas-entitas yang baru terbentuk dalam hal manajemen dan finansial serta membantu mengatasi dampak sosial yang terjadi karena restrukturisasi, misalnya pengurangan tenaga kerja. Pasca restrukturisasi, ADB akan memberikan asistensi bagi perusahaan-perusahaan (yang terbentuk setelah proses *unbundling*) yang berkompetisi pada tahap-tahap awal dalam rangka memperkuat sub-sektor kelistrikan pasca restrukturisasi.

2. ADB akan membantu negara berkembang anggotanya untuk menciptakan lingkungan yang memadai (*enabling environment*) untuk partisipasi swasta lewat kompetisi pasar kelistrikan dan membantu pendanaan proyek pengembangan infrastruktur listrik. Dukungan terhadap pembangkit listrik milik publik (termasuk kapasitas PLTA) juga akan dilanjutkan jika penambahan daya listrik tersebut melebihi kemampuan atau tidak menarik bagi swasta.
3. Dukungan terhadap program listrik perdesaan dalam rangka meningkatkan akses masyarakat atas listrik. Jaringan listrik kecil (*small grids*) juga akan mendapatkan dukungan.
4. Pelaksanaan transmisi dan distribusi yang memiliki peran dalam kompetisi kelistrikan.
5. Program *Demand Side Management* (DSM) yang dikombinasikan dengan penetapan harga listrik yang merefleksikan biaya marginal (*marginal cost*) dan penghapusan subsidi silang dan subsidi eksternal lainnya; membuat pelabelan (labeling) perangkat-perangkat listrik dan menetapkan standar/patokan efisiensi secara nasional dan regional.⌘

Kritik Terhadap Kebijakan ADB

Apa yang salah dari kebijakan ADB yang seolah-olah memiliki tujuan baik dan membantu *DMCs* untuk lepas dari masalah-masalah kemiskinan yang selama ini dialami?. *DMCs* tampaknya tidak dapat merencanakan dan memutuskan kebijakan makro-ekonominya selain mengikuti garis-garis kebijakan ADB jika program atau proyek yang akan direncanakan ingin mendapatkan dukungan. Kerjasama dan kebijakan yang koheren antara ADB dengan lembaga-lembaga keuangan internasional lain seperti Bank Dunia, IMF, dan lembaga-lembaga pembangunan multilateral dan bilateral, akan mengakibatkan persetujuan dan dukungan ADB terhadap satu proyek atau program bermakna ekonomi dan politis terhadap keberlanjutan dukungan dari lembaga-lembaga lainnya. Dengan demikian, tidak banyak pilihan bagi negara berkembang selain mengikuti kebijakan yang dirumuskan ADB.

Perubahan kecenderungan pinjaman ADB dari pinjaman proyek ke pinjaman program mengakibatkan ADB berperan lebih besar dalam wilyah ekonomi makro dan perumusan kebijakan sektoral serta bersamaan dengan itu meningkatkan syarat-syarat pinjaman sehingga pinjaman tersebut menjadi lebih berat dan mahal. Alokasi pinjaman ADB juga mulai bergeser dimana proporsi pinjaman dari sumber *Ordinary Capital Resources* (OCR) yang sifatnya komersial dan berbunga tinggi relatif lebih besar terhadap *Asian Development Fund* (ADF) yang sifatnya pinjaman lunak.

Menurut ADB, privatisasi dan pemecahan perusahaan milik negara akan meningkatkan efisiensi, mengakhiri subsidi silang dan

meraih keuntungan. Dengan demikian alokasi anggaran pemerintah dapat diarahkan pada program-program untuk mengentaskan kemiskinan. Partisipasi swasta yang luas akan berdampak pada penambahan lapangan kerja serta menaikkan GDP. Namun hal ini tidak selalu sesuai dengan kondisi yang terjadi di negara-negara berkembang. Restrukturisasi dan privatisasi bukanlah solusi yang selalu sesuai dan "obat yang menyembuhkan semua penyakit" di sektor kelistrikan sehingga belum tentu berakibat pada meningkatnya efisiensi di sektor tersebut. Restrukturisasi sektor kelistrikan memerlukan tahapan-tahapan yang panjang serta perlu dukungan yang memadai dari kondisi awal. Restrukturisasi yang tergesa-gesa hanya akan mengakibatkan munculnya masalah baru di kemudian hari. Pengalaman di berbagai negara membuktikan hal tersebut.

Walaupun secara tegas ADB menyatakan bahwa pendekatan restrukturisasi kelistrikan perlu memperhatikan kondisi-kondisi spesifik di masing-masing negara, pada kenyataannya pertimbangan tersebut tidak diacuhkan. Dalam prakteknya ADB tidak memiliki indikator yang memadai dan baku untuk dapat membenarkan atau menjadi dasar keputusan lembaga keuangan ini untuk mendorong restrukturisasi sub-sektor kelistrikan di suatu negara berkembang itu dimungkinkan atau tidak. Sejauh ini, penilaian atas inefisiensi sistem kelistrikan (rugi-rugi transmisi & distribusi serta pembangkitan) dan kinerja perusahaan listrik milik negara menjadi alasan mendasar untuk menyatakan apakah sektor kelistrikan di suatu negara perlu direstrukturisasi atau tidak. Bagi ADB, sepanjang listrik masih menjadi barang publik (*public goods*), disubsidi serta dimonopoli oleh negara, restrukturisasi harus dilakukan.

Krisis di sektor kelistrikan di negara-negara berkembang tidaklah semata-mata karena masalah teknis-ekonomis atau masalah pasar serta monopoli perusahaan listrik negara belaka tetapi sesungguhnya masalah di sektor ini sangat kompleks dan pelik misalnya masalah paradigma kelistrikan yang tersentralisasi (*centralized electri-*

fication)[23], pemerintahan yang kurang atau tidak demokratis dan lemahnya peran masyarakat sipil sehingga menumbuhkan dan menyuburkan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dari penyelenggara negara yang berdampak negatif pada sektor kelistrikan. Dengan demikian solusi berupa privatisasi dan menciptakan kompetisi pasar bukanlah obat yang mujarab.

ADB (dan juga bank-bank pembangunan multilateral lainnya) sangat mendukung skema BOT untuk pembangunan infrastruktur-infrastruktur tenaga listrik. Menurut ADB, skema BOT merupakan suatu skema yang menarik bagi investasi swasta. Dengan skema ini juga dapat meningkatkan efisiensi sebuah proyek infrastrukutur dari sisi modal dan resiko usaha dan pemerintah dimungkinkan mendapatkan infrastruktur dengan kualitas yang tinggi tetapi dengan resiko obligasi finansial yang minimal. Kenyataannya, skema BOT adalah suatu skema yang rumit. Pada umumnya suatu proyek dengan mekanisme BOT melibatkan banyak pemain: investor (biasanya konsorsium dari beberapa perusahaan), bank-bank komersial, ECAs, lembaga-lembaga keuangan dan kerjasama internasional, konsultan dan perusahaan konstruksi serta pemerintah sebagai tuan rumah.

Sebenarnya yang terjadi dengan proyek yang memakai skema BOT adalah, MDBs memindahkan atau mengurangi resiko bisnis investor swasta. Alasannya adalah investasi untuk proyek infrastruktur berskala besar di negara-negara berkembang memiliki resiko komersial dan politik. Pembagian beban dan resiko-resiko diantara para pihak yang terlibat dianggap sebagai faktor utama yang menentukan apakah suatu proyek dilaksanakan atau tidak. Persoalannya adalah pemerintah diharuskan memberikan jaminan atas resiko-resiko seperti resiko politik, resiko pasar, resiko pembayaran, resiko akibat nilai tukar, dan lain-lain. Pemerintah atau lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah diminta untuk menandatangani kontrak

[23] Lihat tulisan Walden Bello: *The Paradigm Crisis behind the Power Crisis* dalam *Profitting from the Poverty*, Focus on The Global South, Thailand, April 2001.

konsesi dengan para investor selain perjanjian atas utang-utang dengan para penyedia pinjaman (bank, ECAs dan lembaga kredit lainnya).

Alih-alih di satu sisi mengurangi resiko investor swasta, disisi lain menaikkan resiko bagi pemerintah dan para pembayar pajak di negara tempat proyek berlangsung. Jika suatu proyek gagal dilaksanakan, karena dibatalkan atau karena kesalahan investasi, para investor akan meminta ganti kerugian kepada penjamin proyek (yang biasanya adalah ECA). Setelah itu, lembaga penjamin ini akan menagihkannya kembali kepada pemerintah di negara tempat proyek tersebut berlangsung. Jika terjadi sengketa dalam masalah ini, misalnya pemerintah tidak mau membayar, maka kasusnya akan dibawa ke panel arbitrase internasional.

Akhir tahun 2001, pemerintah Indonesia mendapat klaim OPIC, sebuah lembaga asuransi resiko investasi milik pemerintah AS, sebesar 280 juta US dolar (sekitar Rp. 2,8 triliun, dengan kurs 1 USD = Rp. 10.000) karena kegagalan proyek pembangkit listrik panas bumi Karaha Bodas. Jika pemerintah Indonesia membayar, tentunya dana publik dari APBN yang akan dipakai.⌘

PLN dan Monopoli Sektor Kelistrikan

Selama puluhan tahun, sektor ketenagalistrikan adalah monopoli negara yang dikelola dan dijalankan oleh Perusahaan Listrik Negara (PLN). Struktur PLN terintegrasi secara vertikal (*vertically integrated*), yang berarti menguasai sisi pembangkitan, sisi transmisi dan distribusi di seluruh Indonesia. Lahirnya UU No. 15/1985 tentang ketenagalistrikan membuka kesempatan kepada koperasi dan badan usaha lain (swasta) untuk ikut dalam usaha penyediaan tenaga listrik, walaupun PLN tetap sebagai Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan[24]. Walaupun demikian kesempatan swasta untuk terlibat menjadi salah satu pemain di sektor kelistrikan baru benar-benar dimulai setelah Soeharto, presiden Indonesia kala itu, mengeluarkan Keputusan Presiden (Kepres) No.37/1992 yang isinya mengijinkan pihak swasta untuk masuk kedalam sektor ketenagalistrikan di sisi pembangkitan, transmisi dan distribusi. Kebijakan ini kemudian diikuti dengan pengubahan status PLN dari perusahaan umum (perum) menjadi perusahaan perseroan terbatas (PT) pada tahun 1994.

Kebijakan pemerintah ini dinilai sangat kontroversial oleh banyak kalangan karena bertentangan dengan konstusi dan Undang–undang yang berlaku bahwa negara menyediakan listrik bagi rakyat. Selain itu sangat kentara kalau pemerintah sendiri sangat memanjakan perusahaan listrik swasta. Hal ini tampak dalam kontrak jual-beli listrik (*power puchase agreement*, PPA) antara

[24] UU No. 15/85 tentang Ketenagalistrikan pasal 7:2.

Independent Power Producer (IPP) dengan PLN yang dinilai sarat dengan bau kolusi dan korupsi. Antara tahun 1994-1997, terdapat 27 IPP yang mempunyai PPA dengan PLN. Seiring dengan terjadinya krisis ekonomi, kelanjutan proyek listrik swasta tersebut lewat Keppres No.39/1997 harus ditangguhkan. Beberapa kali Menteri Energi dan Pertambangan (saat ini Energi dan Sumber Daya Mineral) melakukan upaya agar Keppres tersebut dilakukan perubahan. Ada beberapa proyek yang sempat untuk dilakukan renegosiasi (10 proyek) salahsatunya adalah PLTP Karaha Bodas.

Walaupun demikian kontrak jual beli listrik swasta tersebut dikemudian hari telah menjadi beban tersendiri bagi PLN dan membawa perusahaan setrum ini mengalami krisis keuangan yang akut. Baru pada tanggal 22 Maret 2002 melalui Keppres No.15/2002 Pemerintah akhirnya mencabut Keppres No.39/1997 tersebut[25]. Ini artinya proyek listrik swasta tersebut dapat diteruskan kembali. Penetapan proyek yang diteruskan kembali tersebut cukup dari menteri saja dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari Presiden. Belum diketahui bagaimana status dari kontrak-kontrak listrik swasta tersebut, apakah ikut dikaji ulang atau diteruskan dengan mengikut sertakan nuansa KKN seperti rejim Orde Baru yang lalu.⌘

[25] Keppres No. 49 Tahun 1997 Dicabut, Listrik Swasta Dilanjutkan; Kompas, 23 Maret 2002

Faktor IMF dalam Restrukturisasi Sektor Kelistrikan

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 telah membawa dampak yang luar biasa terhadap ekonomi Indonesia. Selain itu juga memberikan dorongan yang lebih besar bagi restrukturisasi dan privatisasi badan-badan usaha milik negara. Sektor energi yaitu listrik dan migas menjadi sasaran pertama dengan PLN dan Pertamina sebagai sasaran utama.

Kebijakan untuk melakukan restrukturisasi dan privatisasi adalah bagian dari strategi penyesuaian struktural yang direkomendasikan IMF serta didukung oleh Bank Dunia dan ADB. Untuk dapat menerima pinjaman (*loan*), Indonesia harus melakukan program yang komprehensif dalam rangka menstabilkan kondisi ekonomi makro dan reformasi struktur ekonomi, yang merupakan persyaratan (*conditionalities*) untuk mendapatkan dukungan lembaga-lembaga tersebut[26]. Salah satu "*conditionalities*" adalah deregulasi dan liberalisasi sektor listrik dalam kerangka restrukturisasi. Restrukturisasi sektor kelistrikan menjadi bagian penting dalam Letter of Intent (LoI) antara IMF dan pemerintah Indonesia.

Garis-garis besar kesepakatan restrukturisasi antara pemerintah dan IMF di sektor ketenagalistrikan, antara lain:

1) Pelaksanaan Program Restrukturisasi sesuai dengan kebijakan yang telah digariskan oleh pemerintah sebelumnya;

[26] Chossudovsky; *ibid.*

2) Penyelesaian kontrak-kontrak listrik swasta melalui cara renegosiasi terhadap semua kontrak yang telah ditandatangani, meskipun beberapa kontrak telah dapat dinyatakan batal demi hukum;
3) Perubahan UU Ketenagalistrikan (UU No. 15/1985)

Secara rinci, kesepakatan tersebut dituangkan dalam *Letter of Intent* (LoI). Dalam supplement LoI bertanggal 16 Maret 1999, terdapat sejumlah program yang terkait dengan restrukturisasi sektor kelistrikan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia. Program-program tersebut antara lain: membuat kerangka hukum dan peraturan yang menciptakan pasar listrik yang kompetitif; restrukturisasi organisasi PLN; penyesuaian tarif listrik dan rasionalisasi pembelian daya dari produsen listrik swasta. Pemerintah juga diminta untuk melakukan renegosiasi kontrak dengan produsen listrik swasta. Di dalam LoI tersebut juga disebutkan bahwa pemerintah harus mengeluarkan UU Ketenagalistrikan yang baru pada bulan Desember 1999.

Dalam LoI bertanggal 14 Mei 1999, disebutkan bahwa upaya penyehatan keuangan dan privatisasi PLN dilakukan dalam konteks kompetisi pengecer (*retail competition*) di pasar Jawa-Bali; perubahan peran pemerintah dalam hal penentuan tarif dan pemberian subsidi serta meningkatkan partisipasi swasta. Disebutkan juga kalau ADB menyediakan pinjaman program untuk mendukung program restruktrurisasi sektor ketenagalistrikan. Baik ADB dan Bank Dunia menyediakan dukungan teknis untuk proses restrukturisasi. PLN juga diharuskan untuk melakukan renegoisasi dengan pembangkit listrik swasta tanpa melibatkan pemerintah secara langsung[27].

Pada tanggal 20 Januari 2000, muncul LoI baru. Dalam LoI ini, pemerintah menegaskan kembali komitmennya untuk mempercepat proses restrukturisasi atas sejumlah perusahaan milik negara di

[27] IMF, LoI, 14 May 1999, butir 36 dan 37

sektor energi yaitu listrik (PLN) dan migas (Pertamina). Dalam LoI ini, pemerintah Indonesia juga akan mengimplementasikan kebijakan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan (*white paper*) yang dibuat pada tahun 1998 dengan agenda antara lain meloloskan UU Kelistrikan baru, membentuk badan pengatur yang independen dan penyesuaian tarif listrik dengan cara menaikan tarif listrik. Pemerintah diminta untuk mempercepat proses restrukturisasi keuangan PLN dan diadakan audit khusus untuk melihat kelayakan keuangan PLN. Pada kenyataannya, implementasi LoI berjalan sangat lambat, RUU Ketenagalistrikan (RUUK) misalnya, baru masuk ke DPR pada tanggal 5 Februari 2001[28]. Itupun dalam rangka memenuhi tenggat waktu September 2000, sebagaimana yang dinyatakan dalam LoI tanggal 15 Juli 2000. Setelah melewati tahap ke-1 dan ke-3 di DPR RI, RUUK menurut rencana akan diselesaikan paling lambat pertengahan tahun 2002.

Dapat dikatakan bahwa IMF dengan dukungan dari Bank Dunia dan ADB yang menjadi faktor kunci dalam proses restrukturisasi sektor ketenagalistrikan. Memperkenalkan kompetisi pasar pada sektor yang selama ini menjadi monopoli pemerintah, meliberalisasi sektor tersebut untuk keterlibatan swasta dan mengurangi campur tangan pemerintah adalah prinsip-prinsip utama lembaga-lembaga tersebut yang telah dipraktekkan secara sistematis di seluruh dunia. Restrukturisasi ketenagalistrikan telah dijadikan sebagai syarat bagi dukungan lembaga-lembaga keuangan internasional untuk memulihan perekonomian Indonesia.⌘

[28] Surat Presiden kepada DPR RI No.R-04/PU/II/2001

Kebijakan Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan (White Paper) 1998

Kebijakan Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan Indonesia, diluncurkan pertama kali tanggal 25 Agustus 1998 oleh Kuntoro Mangkusubroto yang kala itu menjabat sebagai Menteri Pertambangan dan Energi. Proses penyusunan dokumen ini dapat dikatakan berlangsung sangat singkat, sekitar 20 hari saja sejak pertama kali disusun pada tanggal 5 –8 Agustus. Kebijakan restrukturisasi yang kemudian dikenal dengan istilah "white paper" terkesan disusun oleh beberapa orang secara tertutup dan rahasia. Hingga dirilis, dokumen tersebut tidak pernah didiskusikan kepada publik untuk mendapat tanggapan. Saat ini naskah kebijakan tersebut telah disahkan sebagai Keputusan Menteri Pertambangan dan Energi No.94 K/40/MPE/1999 tertanggal 15 Februari 1999.

Kebijakan restrukturisasi ini dinyatakan sebagai sebuah kerangka kerja yang terpadu mengenai bagaimana restrukturisasi di sektor kelistrikan dapat dijalankan, terutama dalam rangka mengatasi krisis multidimensi yang menghantam sektor kelistrikan, khususnya PLN ditahun 1997[29]. Kebijakan ini menyebutkan empat tujuan dari restrukturisasi yaitu: (1) pemulihan kelayakan keuangan; (2) kompetisi; (3) transparansi; dan (4) peran swasta yang efisien.

[29] "*Rencanan Implementasi Kebijakan Restrukturisasi di Sektor Ketenagalistrikan*," pidato Endro Utomo, Dirjen Listrik dan Pemanfaatan Energi (DJLPE), Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral, 17 Desember 1997.

Program Restrukturisasi ini meliputi enam bidang utama yaitu : (1) restrukturisasi industri; (2) pengenalan kompetisi; (3) penetapan tarif, pengembalian biaya (*cost recovery*), dan subsidi; (4) rationalisasi dan ekspansi partisipasi swasta; (5) redifinisi peran pemerintah; dan (6) memperkuat kerangka hukum dan pengaturan.

Menurut naskah tersebut, pemulihan kelayakan keuangan disektor ketenagalistrikan sangat perlu mengingat kesulitan keuangan yang dihadapi oleh PLN yang cukup serius sehingga menyebabkan menurunnya kemampuan sistem PLN yang ada. Kesulitan keuangan PLN, menurutnya, disebabkan karena depresiasi nilai rupiah terhadap dolar yang mengakibatkan pendapatan rata-rata PLN dari penjualan listrik hanya sekitar USD 2 cent/kWh dibanding harga tipikal komersial sebesar USD 7 cent/kWh. Untuk mengatasi hal tersebut maka ada 2 hal yang akan dilakukan: menaikkan tarif listrik dan menurunkan biaya produksi.

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan menurunkan tarif serendah mungkin maka pemerintah akan memperkenalkan kompetisi. Tujuan akhir dari proses restrukturisasi untuk sistem Jawa-Bali adalah mengembangkan pasar kompetisi penuh atau *multiple buyer/multiple seller*. Untuk dapat sampai ketahap tersebut, ada 3 tahap yang harus dilalui yaitu: kondisi sekarang, monopoli dan terintegrasi vertikal; tahap kedua adalah pembeli tunggal (*single buyer model*); ketiga adalah kompetisi curah (*bulk/wholesale competition*) dan terakhir adalah *multiple buyer/multiple seller* (MB/MS)[30].

Naskah tersebut juga menyebutkan kalau selama ini terjadi campur aduk antara misi sosial dan misi komersial yang harus dilaksanakan PLN. Sebagai sebuah perseroan, PLN diharapkan memaksimumkan keuntungan tapi dipihak lain PLN dibebankan misi sosial untuk melistriki pedesaan di Jawa dan luar Jawa. Selain itu PLN dituntut untuk memberikan subsidi harga jual listrik antar

[30] Sumiarso, Luluk; *ibid*

golongan. Dengan program restrukturisasi diharapkan PLN dapat beroperasi secara komersial dan menghasilkan laba, misi sosial yang selama ini membebani akan diangkat dan dijadikan tanggung jawab badan khusus yang bernama Badan Pengembangan Ketenagalistrikan Sosial (BPKS). Demikian juga peran pemerintah yang berfungsi sebagai pemilik, pembuat kebijakan dan pengatur akan diperkuat dengan menitikberatkan peranan sebagai pembuat kebijakan dan pengaturan saja.

Hal yang cukup mendasar sebagai kerangka hukum seluruh proses restrukturisasi adalah dihasilkannya Undang-Undang Ketenagalistrikan yang baru sebagai pengganti UU Kelistrikan No. 15/85. UU yang lama ini dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sektor ketenagalistrikan kedepan sehingga dibutuhkan UU baru yang sesuai. Pemerintah kemudian menyusun RUU Kelistrikan yang baru untuk mengantisipasi tuntutan sektor ini kedepan. Kehadiran RUUK sendiri oleh sejumlah kalangan adalah akal-akalan pemerintah saja dan sama sekali tidak dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi PLN yaitu masalah keuangan dan masalah penyediaan listrik (investasi). Pemerintah sebenarnya dapat menyelesaikan masalah disektor ini tanpa perlu membuat UU baru. RUUK yang disampaikan pemerintah kepada DPR memang sangat bersemangat pro-pasar tapi memiliki kelemahan-kelemahan mendasar terutama masalah keamanan pasokan (*security of supply*) dan kelembagaan pendukung kompetisi tersebut.

Isu penting lain dalam kebijakan restrukturisasi ini adalah pembentukan Badan Pengatur Independen. Badan ini direncanakan untuk mengawasi tarif listrik dan kompetisi serta memberikan perijinan yang berkaitan dengan sektor listrik. Badan ini diharapkan dapat menjaga mekanisme pasar yang kompetitif sehingga tujuan restrukturisasi dapat tercapai.⌘

Pemecahan PLN

Agar kebijakan restrukturisasi ini selaras dengan peran kelembagaan badan usaha di ketenagalistrikan maka pemerintah juga berencana untuk merestrukturisasi PLN. Menyadari bahwa PLN sudah menjadi perusahaan yang terlalu besar sehingga tidak memungkinkan untuk meningkatkan kinerjanya, maka Pemerintah merasa perlu untuk "memecah" (*unbundling*) PLN.

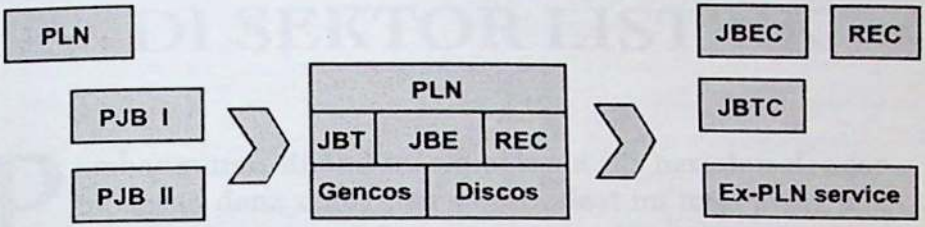
Langkah pertama adalah dengan memisahkan sistem di daerah luar Jawa-Bali dan menjadikannya suatu perusahaan yang terpisah yang disebut *Regional Electricity Company* (REC - perusahaan listrik regional). Meskipun daerah layanannya luas, aset PLN daerah luar Jawa-Bali tidak banyak karena di wilayah tersebut PLN hanya menjual 25% dari jumlah total penjualannya. Pemerintah menilai bahwa rasio kelistrikan di wilayah ini perlu ditingkatkan untuk memicu pembangunan daerah sehingga masih tidak dimungkinkan untuk PLN beroperasi secara komersil di wilayah ini. Pemerintah tetap menjadi pemilik REC untuk mengemban fungsi sosialnya. Keikutsertaan pihak swasta di wilayah ini hanya terbatas pada kontrak-kontrak untuk membangun proyek-proyek baru untuk pembangkit listrik, jaringan transmisi dan distribusi yang dilakukan dengan tender yang kompetitif dan transparan. Sistem Jawa-Bali yang sudah berkembang dan maju sehingga bisa beroperasi secara komersial, yang akan siap untuk diprivatisasi dan dibuat berkompetisi.

Sebagai langkah awal, PLN akan dipecah menjadi fungsi-fungsi pembangkit, transmisi, distribusi dan pengecer yang akan merupakan unit-unit yang lebih kecil. Setelah tahap ini selesai maka unit-unit bisnis tadi dapat dijual kepada investor. Dapat melalui penjualan saham terbatas ataupun dijual secara penuh. Pada pertengahan tahun

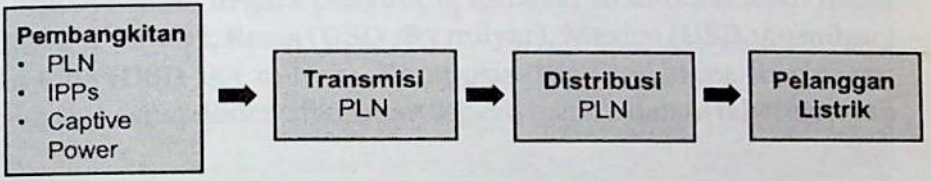
1999, dua perusahaan baru didirikan yaitu *Jawa-Bali Electricity Company* (JBEC) dan *Jawa-Bali Transmission Company* (JBTC). JBEC merupakan suatu perusahaan besar dengan beberapa subsidiari yang melakukan fungsi pembangkit dan distribusi. JBEC merupakan peralihan dengan tugas untuk melakukan supervisi terhadap konversi subsidiari-subsidiarinya menjadi perusahaan-perusahaan independen. JBEC memiliki 2 perusahaan subsider, PJB I (*Indonesia Power*) dan PJB II.

Perusahaan pembangkit listrik, termasuk di antaranya IPP yang sudah ada, akan saling berkompetisi untuk menjual listriknya kepada JBTC. JBTC kemudian akan menjual listrik tersebut ke perusahaan-perusahaan distribusi/pengecer dan juga konsumen-konsumen industri yang membutuhkan listrik dengan kapasitas besar. Sistem ini disebut pasar dengan pembeli tunggal (*single buyer market*). Di masa yang akan datang, Pemerintah akan beralih kepada sistem pasar dengan beberapa pembeli dan penjual (*multiple buyer/multiple seller*) dimana perusahaan pembangkit listrik dapat menjual secara langsung kepada perusahaan distribusi/pengecer melalui *'power purchase pool'*. Harga akan ditentukan oleh pasar. Dengan demikian pasar yang benar-benar kompetitif diharapkan akan tercipta untuk segmen pembangkit dan distribusi dari sektor kelistrikan ini. Sementara fungsi transmisi akan tetap diregulasi karena merupakan monopoli. Gambar 1, 2, dan 3 mengilustrasikan perubahan struktur yang terjadi.⌘

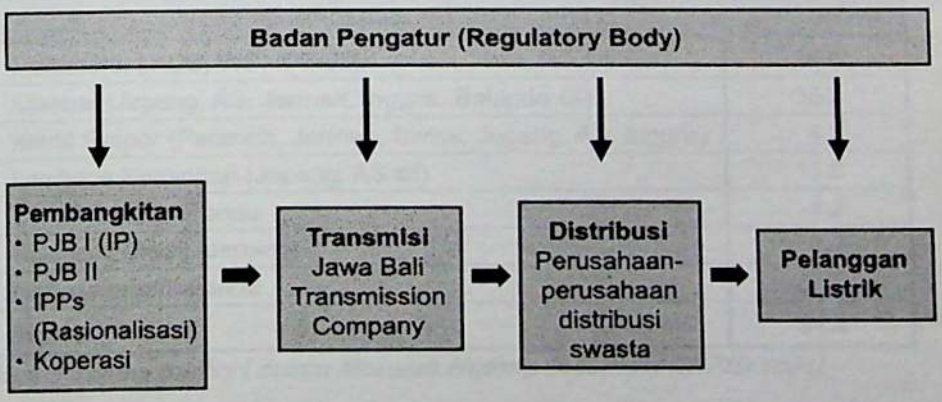
Gambar 1
Rencana implementasi unbundling PLN

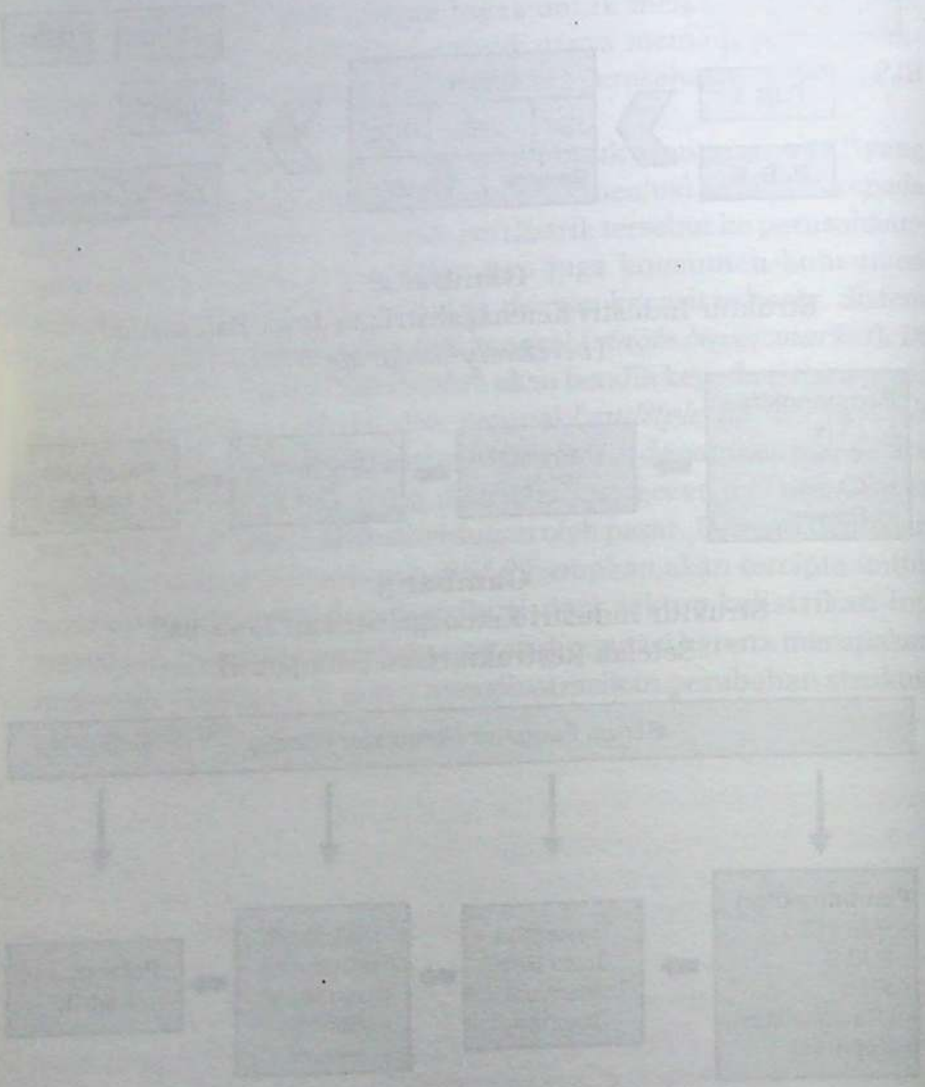


Gambar 2
Struktur Industri Ketenagalistrikan Jawa-Bali saat ini
(*vertically-integrated*)



Gambar 3
Struktur Industri Ketenagalistrikan Jawa-Bali
Setelah Restrukturisasi (kompetisi)





Bab 4

UTANG-UTANG DI SEKTOR LISTRIK

Pembangunan di Indonesia selama ini berjalan dengan topangan dana utang luar negeri. Saat ini total utang luar negeri Indonesia sudah mencapai kira-kira USD 138 milyar, terdiri dari utang luar negeri pemerintah USD 82 milyar dan utang luar negeri swasta USD 58 milyar. Pemerintah juga memiliki utang dalam negeri sebesar Rp. 600 trilyun. Posisi Indonesia saat ini berada di urutan kelima negara pengutang terbesar di dunia setelah Brazil (USD 232 milyar), Rusia (USD 183 milyar), Mexico (USD 159 milyar) dan Cina (USD 154 milyar). Komposisi kreditor utang luar negeri Indonesia dapat diidentifikasikan seperti tertera dalam tabel dibawah ini.

Tabel 1
Komposisi kreditor utang Indonesia

Negara/Lembaga Kreditor	USD Milyar
Multilateral (ADB, WB, IDB dll)	26.6
Bilateral (Jepang, AS, Jerman, Inggris, Belanda dll)	36.2
Kredit Ekspor (Perancis, Jerman, Swiss, Jepang, AS, Inggris)	4.3
Lembaga Keuangan (Jepang, AS dll)	11.6
Surat berharga/Bonds	1.2
Suppliers Credit (Jepang)	1.2
Nasionalisasi/Belanda	0.39
Total	**81.4**

Sumber: Binny Buchori dalam Masalah Hutang Indonesia (INFID 2001)

Proyek-proyek infrastruktur di Indonesia, termasuk infrastruktur kelistrikan sebagian besar dibiayai oleh dana-dana utang yang berasal dari berbagai sumber: bank-bank pembangunan multilateral, pinjaman bilateral, *eksport credit agencies* (ECAs) dan lain-lain. Sejak pertengahan 1970-an, Bank Dunia tercatat sangat aktif memberikan pinjaman untuk sektor kelistrikan. Pinjaman tersebut sebagian besar berasal dari IBRD dan IDA. Sejak 1975 hingga 2001, total pinjaman proyek Bank Dunia di sektor ini mencapai 5,1 juta USD. Sebagian besar pinjaman ditujukan untuk pembangunan pembangkit listrik, jaringan transmisi dan distribusi dan elektrifikasi pedesaan (lihat tabel 2)

Pinjaman proyek Bank Dunia untuk sektor kelistrikan pada tahun 90-an mengalami penurunan dibanding tahun 80-an. Pada dekade 70-an dan 80-an, pinjaman Bank Dunia ditujukan terutama untuk pembangunan pembangkit listrik dan infrastruktur pendukungnya tetapi pada tahun 90-an, pinjamannya lebih beragam. Tercatat 2 proyek elektrifikasi pedesaan dan 1 proyek *solar home system* untuk elektrifikasi daerah pedesaan dan terpencil, tetapi dibatalkan karena kurang *feasible* setelah krisis ekonomi terjadi. Selain itu terdapat 3 proyek untuk pembangkit listrik dan 2 proyek transmisi dan distribusi. Setelah 1997 hingga 2000, pinjaman proyek Bank Dunia untuk sektor ini tidak lagi ada. Sebaliknya bank dunia memberikan pinjaman penyesuaian struktural (*structural adjustment loan*–SAL) untuk restrukturisasi sektor kelistrikan.

Tabel 2
Pinjaman sektor kelistrikan dari Bank Dunia

Type	Credit or Loan No.	Project Title	Amount (million $)	FY	Signing Date	Closing Date
IDA Credits						
1.	165	Jakarta Power Distribution	15.81	70		1975
2.	334	Jakarta Power Distribution II	40.00	72		1978
3.	399	Thermal Power	46.00	73		1980
IBRD Loans						
1.	1127	Power IV	41.00	75		1980
2.	1259	Power V	90.00	76		1981
3.	1365	Power VI	116.00	77		1984
4.	1513	Power VII	78.40	78		1985
5.	1708	Power VIII	158.10	79		1986
6.	1872	Power IX	224.80	80		1987
7.	1950	Power X	250.00	81		1987
8.	2056	Power XI	167.00	82		1988
9.	2214	Power XII	278.63	83		1991
10.	2300	Power XIII	270.32	83		1990
11.	2443	Power XIV	205.11	84		1991
12.	1950-1	Power X Supplemental	49.20	85		1990
13.	2778	Power Transmission & Dist.	222.81	87		1992
14.	3097	Power Sector Efficiency	337.00	89		1994
15.	3098	Paiton Thermal Power	354.00	89		1995
16.	3180	Rural Electrification	329.00	90		1995
17.	3349	Power Transmission	275.00	91		1996
18.	3501	Suralaya Thermal Power	423.60	92	26/08/92	30/09/99
19.	3602	Cirata Hydro Electric Phase II	104.00	93	25/06/93	30/06/99
20.	3761	Sumatra & Kalimantan Power	260.50	95	25/07/94	31/12/00
21.	3845	Rural Electrification II	398.00	95	20/04/95	31/12/98
22.	3978	Power Transmission & Dist II	373.00	96	29/03/96	30/09/00
23.	4132	Solar Home System Project	20.00	97	11/03/97	30/04/02
			5111.47			

Pinjaman ADB di sektor kelistrikan datang dari 2 sumber utama, OCR dan ADF. Sejak dekade 70-an, ADB sangat aktif mendanai proyek pembangunan pembangkit listrik (lihat tabel 3). Setelah pertengahan 90-an, ADB sedikit sekali memberikan pinjaman proyek tetapi mengalihkan kepada pinjaman program. Pada awal 90-an, ADB memberikan beberapa pinjaman program dan assistensi teknis yang ditujukan untuk restrukturisasi sektor kelistrikan (lihat tabel 4).

Tabel 3

Pinjaman untuk sektor kelistrikan dari ADB

Project No.	Project Title	Amount (US$ million)	Date Approved
Loans from Ordinary Capital Resources (OCR)			
0069	Pontianak Power	4.6	06 Jul 1971
0083	West Sumatra Power Supply	7.1	07 Dec 1971
0104	Pekanbaru Power	2.6	02 Nov 1972
0122	Ujung Pandang Power	5.3	08 Feb 1973
0125	Irian Jaya Power	2.6	03 Apr 1973
0166/7	Minahasa Power	7.9	13 Dec 1973
0237	Garung Hydroelectric	19.8	13 Nov 1975
0260	Maninjau Hydropower	39.7	08 Apr 1976
0302	Power Distribution	45.0	16 Aug 1977
0343	Second Power Distribution	31.4	15 Jun 1978
0357	Ujung Pandang II Power	26.0	28 Sep 1978
0430	Java EHV Transmission	83.6	29 Nov 1979
0459	Second Java EHV Transmission	60.7	26 Jun 1980
0544	Surabaya Distribution and Sulawesi Power	76.0	19 Nov 1981
0569	Second Sulawesi Power	41.4	15 Apr 1982
0600	Transmission and Distribution System Devlp.	58.4	18 Nov 1982
0674	Power XVIII	135.0	20 Dec 1983
0835	Power XIX (Sector)	96.0	20 Aug 1987
1032	Power XX	235.0	25 Sep 1990
1092	Power XXI	300.0	25 Jul 1991
1172	Power XXII	350.0	04 Aug 1992
1271	Power XXIII	275.0	25 Nov 1993
1320	Sumatra Power Transmission	272.0	27 Sep 1994
1397	Power Development and Efficiency Enhancmt.	337.0	25 Oct 1995
	TOTAL	**2730.1**	
Loans from Asian Development Fund (ADF)			
0104	Pekanbaru Power	2.6	24 Oct 1972
0122	Ujung Pandang Power	5.3	8 Feb 1972
0125	Irian Jaya Power	2.6	3 Apr 1973
0166	Minahasa Power	5.1	14 Dec 1973
	TOTAL	**15.6**	

Tabel 4
Pinjaman terkait program restrukturisasi sektor kelistrikan dari ADB
1995-2001

No	Nama Program	Jenis	Jumlah US$ million
INO 31604-01	Power Sector Restructuring Program.	Prog Loan	380
INO 31604-02	Capacity Building for Establishment of a Competitive Electricity Market.	TA Loan	20
INO 35139-01	Regional Power Transmission and Competitive Market Development	TA Loan	0,500
INO 3083	Devlp. of Power Sector Restructuring Policy.	TA Loan	0,150
INO 3027	Reevaluation of Operating Assets of PLN.	TA Loan	0,932
	Electricity Tariff Rationalization Study.	TA Loan	353
INO 2429	Stragc Plan. Study for the Ind. Power Sector.	TA Loan	0,590

Dilihat dari perspektif teori, inisiatif terbentuknya utang luar negeri pemerintah negara sedang berkembang (NSB) dapat dibagi menjadi dua, yaitu, pertama, teori tarikan utang (*loan-pull theory*) dan kedua, teori desakan utang (*loan-push theory*). Berdasarkan teori tarikan utang, permintaan utang luar negeri yang dilakukan pemerintah NSB digolongkan menjadi dua, yaitu pertama, yang benar-benar dilandasi perhitungan ekonomi yang matang dan terkait dengan proses peningkatan kapasitas produksi nasional. Sedangkan yang kedua adalah permintaan utang luar negeri ditentukan faktor-faktor yang random. Faktor-faktor ini erat kaitannya dengan perilaku elit kekuasaan yang korup. Elit inilah yang bertanggung jawab terhadap penyalahgunaan pengelolaan sumber-sumber ekonomi nasional, terutama yang bersumber dari sumber-sumber internasional atau utang luar negeri. Utang luar negeri ini tidak berkaitan dengan peningkatan kapasitas produksi nasional. Selain itu juga skala pinjamannya jauh melebihi keperluan yang realistis, sehingga *rate of return* utang berada di bawah *cost of borrowing*. Selain faktor tersebut, faktor random lainnya adalah kebutuhan untuk mempertahankan kurs yang relatif tinggi (*overvalued currency*) dan kebutuhan untuk mempertahankan cadangan devisa yang relatif tinggi.

Kemudian teori desakan utang dibagi lagi menjadi dua, yaitu

pertama, peningkatan akumulasi utang luar negeri NSB secara substansial diakibatkan dorongan lembaga-lembaga keuangan internasional yang menguasai surplus petrodolar atau kapital. Surplus ini dengan berbagai upaya dilempar ke NSB karena berkurangnya permintaan pinjaman di negara-negara maju. Hal ini diakibatkan terjadinya kolaborasi kreditor dengan pejabat Pemerintahan. Dengan demikian objektivitas kelayakan ekonomi proyek-proyek yang dibiayai utang ini tidak dapat dipertanggungjawabkan. Faktor kedua akumulasi utang luar negeri NSB adalah akibat dari *overheating of credit* yang terjadi di negara-negara maju. Proses pelemparan uang ke NSB ini adalah untuk menstimulir proses pertumbuhan ekonomi di negara-negara kapitalis maju.

Dengan melihat konteks teori di atas, maka kita dapat lebih memahami persoalan KKN, intervensi lembaga diluar PLN dan utang luar negeri. Sepintas lalu transaksi utang luar negeri PLN dapat dilihat seperti halnya transaksi bisnis biasa dengan perhitungan ekonomis matang. Tetapi sebenarnya utang tersebut banyak yang tidak direncanakan dan dibutuhkan untuk sektor listrik. Pembiayaan infrastruktur ketenagalistrikan yang berasal dari utang luar negeri ini umumnya diberikan dalam bentuk *two step loans*, yaitu *offshore loans* Pemerintah yang kemudian dipinjamkan kembali kepada PLN untuk pembiayaan proyek-proyeknya. Dengan demikian, terlihat jelas bahwa peran Pemerintah memang sangat besar dalam mendapatkan utang luar negeri ini. Peran Pemerintah ini terutama dilakukan oleh Bappenas, Departemen Keuangan, Ekuin-Wasbang dan Departemen Pertambangan dan Energi. Tiap-tiap lembaga ini kemudian berusaha untuk mengutip rente ekonomi atas utang yang ada.

Oleh karena itu utang dari Bank Dunia dan ADB sejak periode 1970-an hingga saat ini hanya mampu melistriki 56% penduduk Indonesia. Selain itu ketimpangan antara Jawa dan Luar Jawa dalam penyediaan listrik semakin membesar. Banyak dari Pembangkit Listrik di luar Jawa yang saat ini kondisinya amat memprihatinkan

akibat jeleknya kualitas proyek bersangkutan dan rendahnya tingkat pemeliharaan. Ini tidak lain akibat praktek KKN dalam proyek di ketenagalistrikan di Indonesia.⌘

Program Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan

Restrukturisasi sektor ketenagalistrikan, dimulai dengan restrukturisasi PLN, sejatinya adalah mandat dari IMF dan Bank-Bank Pembangunan Multilateral (terutama Bank Dunia dan ADB) yang mendukung program pemulihan ekonomi Indonesia sebagai bagian dari rencana restrukturisasi badan-badan usaha milik negara[31]. Rencana restrukturisasi sektor kelistrikan mengikuti kebijakan yang sudah ditetapkan pemerintah Indonesia (menteri ESDM) tahun 1998 yang sudah dibahas pada bab 3.

Program restrukturisasi sektor ketenagalistrikan diperkirakan pada awalnya akan menelan biaya sebesar USD 1,0-1,5 miliar pertahun selama 1999-2000 dan sekitar USD 4 miliar pada tahun 2001. Dalam rencana yang dibuat pemerintah dan lembaga-lembaga tersebut, program restrukturisasi diharapkan sudah selesai dan kompetisi sudah bisa berlangsung pada tahun 2001. Kenyataannya, program ini berlangsung tersendat-sendat. Perubahan politik besar yang terjadi di tahun 1999-2001 serta kondisi ekonomi-politik yang masih tidak kondusif, telah mengakibatkan tersendat-sendatnya banyak program kerja pemerintah yang sebelumnya telah disepakati dengan IMF.

Untuk program ini, ADB menyediakan pinjaman program sebesar USD 380 juta dan USD 20 juta pinjaman *technical assistance.* Bank Dunia menyatakan komitmennya untuk memberikan pinjaman

[31] Dalam rencanan induk reformasi BUMN yang diluncurkan pada Desember 1998, disebutkan bahwa PLN akan dipecah-pecah menjadi beberapa badan usaha dalam jangka waktu menengah.

sebesar USD 300-400 juta lewat SAL untuk mendukung program ini selain bantuan lain dalam bentuk asistensi teknis. JEXIM (sekarang JBIC) menyediakan dana USD 400 juta lewat Miyazawa Plan. *United States Agency for International Aid* (USAID) menyediakan asistensi teknis dan KfW Jerman menyetujui untuk *co-financing* untuk reformasi sektor kelistrikan sebesar USD 65 juta. Lembaga-lembaga ini secara historis adalah pendukung utama pembangunan sektor kelistrikan pada masa-masa sebelum krisis.

Dalam program restrukturisasi sektor kelistrikan yang didanai ADB[32] disebutkan bahwa tujuan dari program restrukturisasi adalah menciptakan kompetisi pasar ketenagalistrikan di Jawa-Bali dan utuk mencapai tujuan tersebut ditetapkan 5 kegiatan kunci yang penting[33]:

1. Restrukturisasi sektor ketenagalistrikan dan menciptakan lingkungan yang memadai bagi kompetisi pasar ketenagalistrikan,
2. Menetapkan kompetisi pasar dalam pasokan listrik di Jawa-Bali, dimulai dengan model pembeli tunggal (*single buyer*) dan pada tahun 2003 dengan *multiple buyers and multiple sellers*,
3. Penyesuaian tariff untuk menjamin kelayakan keuangan PLN dan menciptakan badan-badan subsider baru pada masa transisi,
4. Meningkatkan partisipasi swasta dan,
5. Menguatkan kerangka peraturan, termasuk melindungi kepentingan pelanggan.

Durasi untuk keseluruhan program ini direncanakan berlangsung dalam 33 bulan sejak Maret 1999. Paket pinjaman program sebesar USD 380 juta pengucurannya dilakukan dalam 2 tahap yaitu tahap pertama pada Maret 1999 sebesar USD 200 juta dan tahap kedua direncanakan Maret 2000 sebesar USD 180 juta. Untuk pin-

[32] TA INO 31604 - 01 dan TA INO 31604 - 02

[33] ADB, RPP: INO 31604 *Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposed Loans to The Republic of Indonesia for Power Sector Restructuring Program*, March 1999.

jaman TA sejumlah USD 20 juta, periode implementasi direncanakan selama 3 tahun dan dimulai sejak April 1999. Pinjaman TA ditujukan untuk membiayai kegiatan-kegiatan konsultasi, training dan lain-lain. Saat ini (Maret 2002) status pencairan tahap 2 belum dapat direalisasikan karena masih banyak persyaratan dalam paket pinjaman yang belum terealisasi.

Tabel 5

Perbandingan Pinjaman Program dan Pinjaman Bantuan Teknis Program Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan dari ADB[34]

	Pinjaman Program	Pinjaman Bantuan Teknis
Tujuan kegiatan	Program restrukturisasi sektor ketenagalistrikan	Membangun kapasitas bagi terbentuknya pasar ketenagalistrikan yang kompetitif
Besar dana	USD 380 juta	USD 20 juta
Kategori Dampak Lingk.	C	C
Lembaga yg bertnggjwb	Departemen Keuangan	Dirjen Listrik dan Pemanfaatan Energi (DJLPE)
Periode Pengucuran dana	33 bulan terhitung sejak Maret 1999. Pencairan dilakukan dalam 2 tahap: USD 200 juta (Maret 1999) dan USD 180 juta (Maret 2000)[35]	3 tahun, dimulai April 1999 sampai Maret 2002.
Sumber dana ADB	Ordinary Capital Resources (OCR)	OCR
Periode kegiatan	33 bulan	3 tahun

[34] Sumber: ADB: RPP INO 31604*: Power Sector Restructuring Program for Indonesia.*

[35] Hingga Maret 2002, kucuran tahap kedua ini masih belum dilakukan. Dalam beberapa kali kesempatan pejabat ADB menyatakan penyebabnya adalah pemerintah Indonesia belum menyelesaikan persyaratan yaitu mengeluarkan UU Ketenagalisitrikan yang baru.

Jalan Panjang Menuju Restrukturisasi

Walaupun pemerintah baru mengeluarkan kebijakan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan pada tahun 1998, namun sesungguhnya langkah-langkah persiapan kearah tersebut sudah cukup lama dilakukan dimulai pada akhir 80-an. Pada awalnya, restrukturisasi sudah diusulkan oleh Bank Dunia, sebagai pemberi pinjaman terbesar bagi sektor ini. Pada tahun 1989, Bank Dunia mengeluarkan laporan yang menyatakan bahwa dalam rangka memenuhi pertumbuhan listrik yang tinggi PLN harus menyiapkan strategi deregulasi, desentralisasi dan kompetisi[36]. Selanjutnya dokumen tersebut merekomendasikan supaya PLN dipecah-pecah kedalam unit-unit kecil untuk kemudian diprivatisasi. Selanjutnya juga direkomendasikan agar pemerintah Indonesia mempertimbangkan untuk menciptakan kondisi dimana sektor swasta dapat berkompetisi dengan PLN. Rekomendasi ini tampaknya kemudian diikuti dengan baik oleh pemerintahan Soeharto, terbukti dengan dikeluarkannya Kepres No. 37/1992 yang menandai dimulainya era listrik swasta yang terbukti dikemudian hari menjadi salah satu sebab hancurnya kinerja keuangan PLN.

Studi lainnya dilakukan oleh sebuah lembaga konsultan Norplan A/S yang juga didanai oleh Bank Dunia. Dalam studinya, lembaga ini memberikan sebuah kerangka kerja kelembagaan (*institutional framework*) untuk restrukturisasi termasuk usulan pemecahan fungsi-fungsi PLN yang tadinya terintegrasi vertical menjadi fungsi-

[36] World Bank. *Indonesia Power Sector Institutional Development Review*. Washington D.C; The World Bank, December 1989.

fungsi terpisah terpisah untuk pembangkitan, transmisi dan distribusi[37].

Diantara tahun 1995 – 1997, Bank Dunia dan ADB mendanai beberapa studi diantaranya *Strategic Planning Study for the Indonesian Power Sector*. Studi tersebut merekomendasikan untuk mempersiapkan strategi jangka panjang untuk merestrukturisasi sektor ketenagalistrikan dan perlunya untuk menetapkan sebuah pasar tenaga listrik yang kompetitif untuk Jawa-Bali berdasar pada *multiple buyer/multiple seller*. Pada September 1997, ADB memulai diskusi dengan pemerintah Indonesia membicarakan kebutuhan dan alasan bagi reformasi yang luas untuk sektor kelistrikan berdasarkan kompetisi pasar sebagaimana yang direkomendasikan oleh studi diatas. Diskusi ini kelihatannnya berjalan dengan baik dan sebagai hasilnya pada tanggal 25 Agustus 1998, *white paper* dikeluarkan.

Sebagai langkah berikutnya, pemerintah menyiapkan RUUK dan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) dan 8 tim assistensi (TA) untuk menyiapkan kajian-kajian mengenai: aturan main pasar kompetisi listrik (TA-A), sistem finansial dalam pasar kompetisi listrik (TA-B), spesifikasi perangkat lunak (TA-C), pengembangan perangkat lunak (TA-D), badan regulator (TA-E), sekretariat restrukturisasi sektor ketenagalistrikan (TA-F), kenaikan tariff (TA-G) dan peningkatan peran dan perlindungan konsumen listrik (TA-H).

RUU Ketenagalistrikan yang diharapkan selesai pada tahun 2000, ternyata mundur karena berbagai alasan yang tidak jelas. Diperlukan waktu satu tahun (sejak 1999) bagi draft pertama RUUK untuk diselesaikan. Draft RUUK ini dinilai mengandung banyak kelemahan dan disinyalir akan menimbulkan banyak masalah dikemudian hari[38]. Draft akhir RUU Kelistrikan baru tersedia pada awal tahun 2001 dan diserahkan ke DPR pada bulan Februari 2001.

---

[37] Norplan A/S. Institutional Framework and Regulation of the Power Sector in Indonesia, Washington D.C.: The World Bank, 1993.

[38] Hagler Bailly Services. *Comments on Indonesia's Draft Electricity Law*, Hagler Bailly, May 2000,

RUU Kelistrikan baru memasuki tahap pembahasan tingkat I di DPR pada tanggal 6 Juni 2001. Mundurnya pengesahan RUUK yang menjadi landasan hukum bagi proses restrukturisasi mengakibatkan seluruh rencana mengalami pergeseran pula. Finalisasi pembahasan RUUK diharapkan selesai pada awal Maret 2002 tetapi kembali mengalami pengunduran hingga akhir April 2002.⌘

Restrukturisasi: Agenda Siapa?

Program restrukturisasi sektor ketenagalistrikan di Indonesia jika berlangsung sesuai yang direncanakan akan mengakibatkan perubahan yang besar bagi sektor tersebut. Apakah program restrukturisasi akan menyelesaikan masalah-masalah yang ada di sektor ini? Sebuah pertanyaan yang masih sukar untuk dijawab karena prosesnya sedang berkangsung.

Program restrukturisasi jelas sekedar mengikuti agenda dan kebijakan dari lembaga-lembaga keuangan internasional. Sejumlah studi yang didanai atau yang dilakukan sendiri oleh ADB berhasil mendiagnosa masalah ketenagalistrikan secara tepat. Hanya saja, diagnosa yang tepat tidak dilanjutkan dengan memberikan obat yang tepat. Bagi ADB, obat yang paling tepat untuk mengatasi masalah-masalah ketenagalistrikan, di Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya, adalah dengan meliberalisasi sektor ketenagalistrikan, menciptakan pasar yang kompetitif untuk meningkatkan kinerja sektor serta melibatkan partisipasi swasta secara aktif sehingga secara teori menguntungkan akan konsumen dan pengembangan sektoral untuk menciptakan akses universal bagi semua orang.

Secara sederhana problem ketenagalistrikan di Indonesia dapat dirangkum menjadi dua: pertama, krisis keuangan dan kedua krisis pasokan. Kedua krisis ini mempunyai akar masalah yang sama, yaitu salah urus (*mismanagement*) dari rejim orde baru Soeharto. Sejumlah temuan menyatakan selama puluhan tahun PLN, sebagaimana badan usaha milik negara lainnya, telah menjadi sarang korupsi para pejabat orde baru serta dipenuhi dengan kepentingan

bisnis para kroni rejim yang berkuasa. Sehingga masalah di sektor ketenagalistrikan dapat diselesaikan tanpa harus melakukan liberalisasi dan privatisasi perusahaan listrik negara, tetapi dengan melakukan langkah-langkah yang lebih komprehensif atas: penyesuaian tarif listrik, renegoisasi harga listrik swasta dan kontrak PPA serta melakukan efisiensi baik sistem maupun kelembagaan PLN[39].

Kontrak jual beli listrik swasta menjadi salah satu penyebab ambruknya keuangan PLN. Kerugian PLN pada tahun 2000 sebesar 4,7 triliun rupiah, semata-mata bukan karena tarif listrik yang murah. Walaupun harga jual listrik pasca 1997 masih lebih murah dibanding ongkos produksinya, tetapi sesungguhnya pembelian listrik swasta sebesar 9,395 trilyun rupiah lah yang menjadi salah satu penyebab utama. Pembelian listrik swasta dari Paiton dengan harga USD 8,48 cent per kWh melampaui kerugian PLN ditahun tersebut[40]. Dengan demikian renegoisasi listrik swasta untuk mencapai harga jual yang wajar akan membantu menyehatkan keuangan PLN[41].

---

[39] Tanggapan NGO WG-PSR yang disampaikan pada komisi VIII DPR terhadap dokumen pendukung RUU Ketenagalistrikan tanggal 11 Februari 2002.

[40] Pada bulan Desember 2001, terjadi kesepakatan baru antara Paiton Energy dan PLN mengenai harga jual listrik. Untuk Paiton I, harga jual yang disepakati adalah 4,93 cent$ per kWh dengan capacity factor (CF) sebesar 83%. Capacity factor ini dianggap terlalu tinggi oleh sejumlah ahli independen, CG yang realistis berkisar antara 60%-75%. Jika CF yang dipakai 75% maka harga jual listrik Paiton Isesungguhnya lebih mahal, yaitu 6,03 cent$ per kWh. Dicurigai, negosiasi ini hanya akal-akalan Paiton saja dan untuk harga yang tidak wajar ini Paiton I mendapatkan keuntungan sebesar 2,09 miliar.

[41] Sudja, Nengah. *Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik TDL 2002*, Kompas, 20 Ferbruari 2001.

Tabel 6
Kinerja Keuangan PLN 1999-2000

Item	1999	2000
1. Penjualan energi (GWh)	71.332	79.165
2. Pendapatan Penjualan Listrik Bersih (Rp, x jutaan)	15.997.118	22.556.663
3. Pengeluaran beban usaha (Rp, x jutaan)	21.502.678	27.215.821
a. Biaya Pembangkitan	12.792.910	13.444.380
b. Pembelian listrik swasta	5.082.703	9.395.365
c. Lain-lain 3.672.065	4.376.076	
(Rugi) Laba Usaha (Rp, x jutaan)	(5.505.560)	(4.659.168)

Masalah lain adalah inefisiensi dan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) atas proyek-proyek kelistrikan PLN [42]. PLN selama puluhan tahun dijadikan 'sapi perah' bagi kepentingan bisnis pihak-pihak yang dekat dengan rejim Soeharto waktu itu. Tidak heran jika PLN harus menanggung kerugian dari praktek-praktek ini, walaupun demikian PLN masih dapat membukukan keuntungan kecil pada tahun 1997 ketika krisis ekonomi baru saja terjadi. Dengan demikian, penegakan hukum dan pemberantasan korupsi secara nasional dan sektoral adalah kunci untuk mengatasi masalah-masalah ketenagalistrikan.

ADB juga mendesakkan tenggat waktu 2003-2005 bagi dimulainya pasar kompetisi penuh (multiple buyer/multiple seller). Sesuatu hal yang sangat tidak mungkin dilakukan mengingat kondisi sektor ketenagalistrikan yang sangat terpuruk. Pemerintah Indonesia sendiri merevisi batas waktu untuk pasar kompetisi penuh dari tahun 2003 menjadi 2005. Seorang pejabat pemerintah yang terlibat langsung dalam program ini mengatakan bahwa ADB mendesak pemerintah Indonesia untuk melaksanakan kompetisi penuh pada tahun 2005 dan negosiasi antara pemerintah Indonesia dengan para pejabat ADB untuk memundurkan kompetisi penuh hingga 2007

[42] ICW. Penyakit Parah PT PLN (Persero): Inefisiensi Akibat KKN dan Listrik Swasta, November 2000.

mendapatkan tekanan yang sangat berat. Ketika sejumlah pejabat DJLPE mengunjungi kantor pusat ADB di Manila tahun 2001, pejabat ADB mempersoalkan lambatnya kemajuan implementasi kegiatan program-program restrukturisasi dan hasil-hasil dari technical assistance loan.

Agenda restrukturisasi di Indonesia tampaknya menjadi agenda MDBs semata, khususnya ADB dan Bank Dunia. ADB mengaitkan berbagai bantuan untuk sektor lain dengan kemajuan-kemajuan yang terjadi dalam program restrukturisasi. Pada tahun 2001, ADB menunda pengucuran pinjaman dengan alasan RUU Ketenagalistrikan belum diselesaikan[43]. Pinjaman dari ADB untuk Indonesia terkait dengan program reformasi struktural dan pemerintah harus dapat memenuhi target-target dari program tersebut, salah satunya adalah menyelesaikan RUU Ketenagalistrikan[44]. Patut dicurigai bahwa sebenarnya ADB dan Bank Dunia sejatinya membawa kepentingan-kepentingan perusahaan trans-nasional yang berkepentingan dengan adanya liberalisasi sektor kelistrikan di Indonesia.

Terkait dengan itu, liberalisasi juga terjadi di sektor minyak dan gas. UU Migas yang baru telah disetujui oleh pemerintah dan DPR pada bulan Oktober 2001 dan menjadi dasar untuk restrukturisasi sektor ini, termasuk menghilangkan monopoli pertamina dan peran pemerintah di sekto migas. Dari proses-proses disektor ini ada sebuah pola yang sama dengan yang terjadi di sektor ketenagalistrikan.

Lembaga-lembaga keuangan internasional (*International Financial Institutions*–IFIs) termasuk Bank Dunia dan ADB telah menetapkan beberapa target dalam program reformasi struktural termasuk diantaranya menyelesaikan program restrukturisasi PLN pada akhir tahun 2002 dan penyelesaian RUU Ketenagalistrikan pada bulan Maret 2002. Di lain pihak penggunaan pinjaman sebesar

---

[43] Lihat Media Indonesia. *Bantuan ADB Terganjal 3 RUU*, Selasa, 9 Oktober 2001.

[44] Lihat The Jakarta Post, *ADB May Disburse $ 1.2b This Year*, Rabu, 5 Maret 2002.

[45] Lihat pengakuan Luluk Sumiarso, Dirjen LPE, *Dana Kelistrikan ADB Dipakai Tutup Defisit*, Koran Tempo, 15 November 2001.

USD 380 juta untuk program ini tampaknya tidak dipergunakan secara mestinya. Pinjaman yang seharusnya dipakai untuk mendanai program ternyata dipakai untuk menyeimbangkan neraca pembayaran pemerintah yang timpang[7]. Untuk penyalahgunaan pinjaman ini, ADB seharusnya dapat membatalkan sisa pinjaman yang belum dikucurkan dan mengevaluasi kembali program ini. Tetapi hal ini tidak dilakukan dan sebaliknya ADB terus "memaksa" implementasi program ini di Indonesia.

Kebijakan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan di Indonesia sesungguhan menjadi bahaya yang mengancam. Masalahnya adalah pemerintah Indonesia tidak melibatkan publik dalam proses perumusan kebijakan yang akan berdampak bagi rakyat banyak. Sebagian besar masyarakat Indonesia sangat awam dengan masalah ini dan tidak sadar akan konsekuensi-konsekuensi di kemudian hari.

Selain itu, dalam perumusan Rancangan Undang-Undang Ketenagalistrikan, pemerintah tidak melalui proses-proses yang seharusnya dilakukan serta proses konsultasi publik. Pemerintah Indonesia seolah-oleh mengejar target yang disusun bersama ADB berdasarkan tekanan ADB sendiri. Tanpa adanya konsultasi publik yang transparan dan memadai, ADB sebenarnya telah melanggar kebijakan mereka sendiri mengenai partisipasi publik dalam perumusan kebijakan dan pengawasan program atau proyek yang didanai oleh pinjaman dari mereka.⌘

Dari Krisis ke Restrukturisasi

Krisis yang terjadi di sektor ketenagalistrikan disebabkan akibat salah kelola (*mismanagement*) pemerintah yang menjadi pemilik badan usaha milik negara, yaitu PLN sekaligus pembuat kebijakan dan pengaturan di sektor tersebut yang cenderung korup, kolutif dan nepotis; ditambah lagi dengan terjadinya krisis ekonomi.

Krisis ekonomi ditahun 1997 telah membuat harga jual listrik PLN kepada konsumen yang telah mencapai nilai ekonominya, sekitar USD 7 cent per kWh menjadi sekitar USD 2 cent/kWh. Depresiasi harga jual tersebut mengakibatkan neraca keuangan PLN mengalami defisit dan kerugian. Meningkatnya biaya bahan bakar, operasi dan perawatan yang dihitung dalam mata uang dolar AS kian menambah beban keuangan PLN. Tetapi sesungguhnya kontrak jual beli listrik swasta (*power purchase agreement* – PPA) antara PLN dengan pembangkit listrik swasta, yang bernuansa korupsi dan kolusi, menjadi salah satu utama rusaknya keuangan PLN.

Kebijakan Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan (*white paper*) yang dikeluarkan pemerintah tahun 1998, menjadi sebuah langkah penting. Lahirnya kebijakan ini tampaknya bukan sesuatu yang tiba-tiba diusulkan atau diiinginkan pemerintah melainkan menempuh jalan yang panjang. Dimulai dengan berbagai dialog kebijakan antara pemerintah dan Bank Dunia serta ADB diakhir 80-an. Sejumlah studi yang dibiayai dari pinjaman utang Bank Dunia dan ADB dalam bentuk *Technical Assistance Loan* dilakukan hingga pertengahan 90-an. Ditambah lagi dengan sejumlah studi inde-

penden yang dilakukan Bank Dunia dan lembaga-lembaga bantuan bilateral lainnya. Naskah Kebijakan Restrukturisasi tampaknya merangkum berbagai temuan dan rekomendasi dari berbagai dokumen studi sebelumnya.

Masalahnya adalah rekomendasi kebijakan yang diusulkan maupun yang dicantumkan dalam *white paper* tidak memberikan jalan keluar yang utuh terhadap masalah rumit yang terjadi di sektor ini. Liberalisasi sektor ketenagalistrikan dan korporatisasi serta privatisasi PLN yang menjadi tujuan utama dari kebijakan restrukturisasi, sesungguhnya tidak menyelesaikan masalah krusial di sektor ini yaitu: krisis keuangan PLN dan krisis pasokan listrik, akibat ketimpangan infrastruktur kelistrikan di Jawa-Bali dan luar Jawa-Bali.

Rekomendasi untuk meliberalisasi sektor ketenagalistrikan, menetapkan sistem *multiple buyers/multiple sellers*, meminimalkan campur tangan pemerintah serta mendorong peran investasi swasta di sektor ini dengan menciptakan kondisi yang memadai untuk berinvestasi; sangat jelas menunjukkan kepentingan dari, dan didorong oleh perubahan kebijakan dan paradigma Bank-Bank Pembangunan Multilateral (MDBs) pada akhir 80-an. Paradigma listrik sebagai infrastruktur di negara-negara berkembang yang memuat nilai-nilai keadilan sosial dan pemerataan digantikan dengan paradigma listrik adalah komoditas yang harus diperdagangkan serta diserahkan pada mekanisme pasar.

Kebijakan Bank Dunia dan ADB di sektor ketenagalistrikan pada awal 90-an hingga sekarang sangat bernuansa kapitalistik dan neoliberal. Kertas kebijakan (*policy paper*) Bank Dunia, *The World Bank's Role in the Electric Power Sector* yang dikenal sebagai *Power Paper* ditahun 1992 dan *Energy Efficiency and Conservation in Developing World* ditahun 1993 selanjutnya disebut *Efficiency Paper* menjadi buktinya. *Power Paper* secara eksplisit menunjukkan perubahan dukungan Bank Dunia kepada perusahaan listrik tunggal yang monopolistik yang dimiliki dan dikelola negara serta mempro-

mosikan komersialisasi dan privatisasi sektor ketenagalistrikan. Bank Dunia juga mendorong peran yang lebih besar bagi investor swasta untuk berinvestasi pada sektor tersebut. Bank Dunia menyarankan perlunya pendekatan-pendekatan baru Jalan keluar berbagai masalah yang ada disektor kelistrikan, antara lain: melepaskan ketergantungan sektor listrik kepada pemerintah sehingga mengurangi konflik kepentingan antara pemerintah sebagai pemilik dan pembuat kebijakan; merestrukturisasi sektor listrik sehingga berorientasi dan mengacu pasar (*market-based*); dan menerapkan kompetisi dengan mendorong sektor swasta untuk lebih aktif masuk kedalam pasar kelistrikan. Bank Dunia secara tegas menyatakan bahwa mereka akan menggunakan sumber daya keuangan yang ada untuk mendukung program yang memfasilitasi keterlibatan investor-investor swasta.

Kebijakan ADB setali tiga uang dengan kebijakan Bank Dunia. ADB, dalam *Energy Policy Paper* (*The 1995 Energy Policy Paper*), menyatakan bahwa sektor energi di negara-negara berkembang menjadi semakin membesar, tidak tertata dengan baik (*unmanageable*) dan inefisien. Monopoli dan peran pemerintah sebagai pemilik badan usaha milik negara sekaligus pembuat kebijakan menjadi salah satu sebab memburuknya kinerja di sektor energi. Pemerintah berperan dalam menciptakan distorsi pasar, seperti memberikan subsidi baik langsung dan tidak langsung, insentif pajak kepada BUMN, dan lain-lain. Menurut kertas kebijakan energi tersebut, untuk sub-sektor listrik ADB memberi prioritas pada restrukturisasi sektor dalam jangka waktu menengah termasuk pemecahan (*unbundling*) struktur pembangkitan, transmisi dan distribusi dalam rangka memperbesar partisipasi sektor swasta, memperkenalkan kompetisi dan memperkecil monopoli di sub-sektor ini.

Kajian terhadap *1995 Energy Policy Paper,* yaitu *Energy 2000* menegaskan bahwa kebijakan ADB tahun 1995 tersebut masih relevan untuk dilanjutkan dan merekomendasikan suatu pelurusan kembali kearah empat prioritas operasional yaitu: pengurangan

kemiskinan, mempromosikan keikutsertaan pihak swasta, memperhatikan dampak–dampak lingkungan regional dan global serta kerjasama regional. Restrukturisasi kelistrikan di negara-negara anggotanya menjadi prioritas utama ADB. Proses pemecahan (*unbundling*) struktur lama yang awalnya terintegrasi secara vertical (pembangkitan, transmisi dan distribusi) adalah langkah awal dari seluruh proses restrukturisasi. Pemerintah negara berkembang harus menciptakan kondisi dan lingkungan yang dapat memampukan pemodal swasta untuk berinvestasi. Dengan demikian diperlukan reformasi kebijakan sektor dan kerangka peraturan harus mengalami penyesuaian kearah struktur pasar yang baru.

Kebijakan Bank Dunia dan ADB di sektor kelistrikan berpengaruh pada kebijakan pinjaman mereka bagi negara-negara berkembang. Bank Dunia menyatakan jika pinjaman di sektor kelistrikan hanya diberikan kepada negara-negara berkembang dengan komitmen yang jelas untuk meningkatkan (*improving*) kinerja sektornya selaras dengan prinsip-prinsip yang dianut Bank Dunia. Dengan kata lain negara-negara berkembang dipaksa untuk melakukan reformasi struktural yang signifikan yang berarti menghilangkan monopoli negara, menerapkan kompetisi pasar, dan membangun iklim investasi yang kondusif bagi swasta. ADB pun memberikan persyaratan yang sama bagi negara-negara berkembang. Dengan kata lain jika negara-negara tersebut ingin tetap dibantu dengan utang baru, tidak ada kata lain selain meliberalisasi sektor ketenagalistrikannya.

Krisis ekonomi yang menghantam Indonesia tahun 1997 menjadi keberuntungan lembaga-lembaga tersebut. IMF yang kemudian datang bersama-sama dengan Bank Dunia dan ADB dengan paket bantuan penyelamatan, mengharuskan Indonesia untuk melakukan reformasi struktural, termasuk restrukturisasi sektor ketenagalistrikan. Bank Dunia dan ADB datang dengan paket SAL-nya dan didukung pula oleh lembaga-lembaga lainnya. Ketentuan untuk melakukan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan diatur secara

sistematis dalam *Letter of Intent* (LoI). Kelemahan posisi tawar Indonesia-lah yang menjerumuskan negara ini untuk serta merta patuh pada tekanan lembaga-lembaga tersebut.

Pinjaman program restrukturisasi dari ADB sebesar USD 380 juta, yang disepakati tahun 1999, tertunda pengucurannya. Sebelumnya, USD180 juta sudah dikucurkan dan sisanya menunggu sampai seluruh indikator kemajuan yang disyaratkan ADB terpenuhi. Masalahnya adalah, ADB menjadikan pengesahan RUU Ketenagalistrikan sebagai salah satu persyaratan penting yang harus ditempuh pemerintah Indonesia bagi dikucurkan pinjaman yang menjadi komitmen ADB untuk seluruh proyek dan program, sebesar USD 1–1,2 miliar dari tahun 2000 dan 2001. Tekanan yang serupa juga diberikan oleh lembaga-lembaga lainnya yaitu Bank Dunia dan IMF.⌘

Restrukturisasi dan Agenda Publik

Dari berbagai fakta yang ditemukan, semakin menguatkan dugaan bahwa negara-negara pemberi pinjaman yang memiliki saham dan hak-hak terbesar di Bank Dunia, ADB dan IMF memiliki kepentingan yang sangat besar untuk masuk dan berinvestasi di sektor kelistrikan yang merupakan suatu pasar raksasa.

Sebagai sebuah kebijakan yang berdampak luas, kebijakan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan sendiri tidak melalui proses konsultasi dengan publik. Pembuatan kebijakan tersebut sendiri sangat tertutup dan terkesan rahasia. Proses penyusunan RUUK juga sama tertutupnya dengan kebijakannya sendiri. Tahap-tahap penyusunan UU seperti konsultasi publik, tersedianya naskah akademik, *legal drafting* dan pada akhirnya bermuara pada naskah RUU, sama sekali tidak ada. Nilai-nilai transparansi dan akuntabilitas publik sama sekali diabaikan dalam hal ini tetapi baik Bank Dunia dan ADB yang menetapkan standar-standar tersebut dalam kebijakan makro mereka tampaknya tidak peduli.

Masalah manajemen utang pemerintah yang buruk menyebabkan masalah yang lebih besar dengan program ini. Alokasi pinjaman yang tidak transparan serta pemakaian dana utang yang tidak semestinya dipastikan akan berdampak serius pada masalah pembayaran kembali utang-utang dimasa yang akan datang.

Pinjaman yang seharusnya dipakai untuk program, dipakai untuk menutupi defisit neraca pembayaran (*balance of payment*). ADB sendiri tampaknya tidak perduli dan jalan terus dengan kebijakan program restrukturisasinya.

Sangat dikuatirkan, program ini akan berakibat buruk bagi sektor ketenagalistrikan setelah diimplementasikan dan pada akhirnya pemerintah perlu meminta pinjaman baru untuk menyelesaikan masalah-masalah yang diakibatkannya dikemudian hari. Dari pengalaman di beberapa negara yang melakukan hal serupa menunjukkan bahwa proses yang tidak transparan dan tergesa-gesa dalam meliberalisasi pasar ketenagalistrikan dan memprivatisasi perusahaan listrik milik publik akan mengakibatkan masalah serius dikemudian hari.

Untuk itu, program restrukturisasi sektor ketenagalsitrikan di Indonesia hendaknya dikaji secara lebih mendalam, melibatkan publik dan lebih banyak *stakeholders*. Kajian-kajian independen yang tidak memiliki kepentingan dengan program ini sangat diperlukan. Dengan kata lain, kebijakan restrukturisasi sektor ketenagalsitrikan haruslah menjadi sebuah agenda publik. Kepentingan dan menfaat publik haruslah menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan program ini. Jika hal tersebut dapat dilakukan, mungkin dapat menghindarkan masalah besar yang lebih parah. Gagalnya antisipasi dari berbagai penyesuaian dan perubahan struktur sektor ketenagalistrikan di masa depan akan menimbulkan biaya sosial dan kapital yang tidak kecil. Bukan tidak mungkin, bangsa ini akan dipaksa untuk kembali berhutang dalam rangka meregulasi kebijakan deregulasi yang sekarang sedang dilakukan karena ternyata mengalami kegagalan. Akal jernih dan nurani yang bersih dari para pemangku kebijakan termasuk eksekutif dan legislative yang dapat menghindarkan bangsa ini semakin terpuruk dalam jerat utang yang harus dibayar dengan menggadaikan bumi Indonesia kepada kreditor-kreditornya.⌘

KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI SEKTOR KETENAGALISTRIKAN

Program Kebijakan Pemerintah untuk Pemulihan, Restrukturisasi, Reformasi Pengaturan, dan Partisipasi Swasta di Sektor Ketenagalistrikan

DEPARTEMEN PERTAMBANGAN DAN ENERGI
AGUSTUS 1998



MENTERI PERTAMBANGAN DAN ENERGI REPUBLIK INDONESIA

Menyadari pentingnya bahwa tenaga listrik merupakan kebutuhan yang sangat vital bagi perbaikan taraf hidup rakyat dan pembangunan ekonomi nasional, maka Pemerintah selalu memberikan prioritas yang tinggi dalam pembangunan sektor ketenagalistrikan.

Pemerintah telah menyusun Kebijakan Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan untuk dapat menjawab tantangan-tantangan dari krisis ekonomi yang ada sekarang ini dan meletakkan dasar yang lebih baik bagi perkembangan sektor ini dimasa mendatang. Visi yang melatarbelakangi kebijakan ini adalah membentuk sektor ketenagalistrikan yang mampu berkembang pesat, mampu menyediakan tenaga. listrik yang efisien dan berkualitas tinggi sehingga memberikan manfaat bagi konsumen, serta mandiri secara finansial.

Empat tujuan restrukturisasi adalah pemulihan kelayakan keuangan, kompetisi, transparansi, serta partisipasi swasta yang efisien. Program restrukturisasi akan meliputi 6 bidang utama sebagai berikut: (1)Restrukturisasi industri; (2)Pengenalan kompetisi; (3)Penetapan tarif, pengembalian biaya (cost recovery) dan subsidi; (4)Rasionalisasi dan ekspansi partisipasi swasta; (5)Redefinisi peran pernerintah; dan (6)Memperkuat kerangka hukum dan pengaturan. Kebijakan restrukturisasi akan dilaksanakan dalam kurun waktu lima tahun sesuai dengan sebuah jadual yang realistis dan dikonsultasikan dengan pihak-pihak terkait.

Langkah awal dari restrukturisasi di sektor ketenagalistrikan adalah pemecahan (unbundling) secara geografis usaha penyediaan

tenaga listrik. Di sektor ketenagalistrikan yang lebih berkembang, usaha penyediaan tenaga listriknya juga akan dipecah (unbundled) menjadi usaha pembangkit, transmisi, dan distribusi. Kompetisi akan diperkenalkan dan sebuah badan pengatur yang independen akan dibentuk.

Pemerintah mempunyai keyakinan bahwa kebijakan restrukturisasi yang baru ini akan mampu membawa sektor ketenagalistrikan menjadi sektor yang efisien, mampu berkembang secara pesat dan berkesinambungan, serta mampu menyediakan tenaga listrik yang berkualitas tinggi dengan harga yang terjangkau untuk memberikan manfaat kepada konsumen.

Jakarta, Agustus 1998
MENTERI PERTAMBANGAN DAN ENERGI

Kuntoro Mangkusubroto

DAFTAR ISI

BAGIAN I : GARIS BESAR KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI

1. PENDAHULUAN

2. LATAR BELAKANG

Perkembangan Sektor Ketenagalistrikan di Indonesia
Kondisi Saat Ini
Identifikasi Penyelesaian

3. VISI PEMERINTAH DAN TUJUAN RESTRUKTURISASI

Visi Pemerintah
Tujuan Restrukturisasi
Kelayakan Keuangan (Financial Viability)
Kompetisi
Transparansi
Partisipasi Swasta

4. PROGRAM RESTRUKTURISASI PEMERINTAH

Struktur Industri
Memperkenalkan Kompetisi
Penetapan Tarif, Pengembalian Biaya (Cost Recovery) dan Subsidi
Rasionalisasi dan Ekspansi Partisipasi Swasta
Peran Pemerintah
Kerangka Hukum
Penerapan
Dampak pada Konsumen

BAGIAN II : RINCIAN PROGRAM RESTRUKTURISASI

5. STRUKTUR INDUSTRI: PEMECAHAN (UNBUNDLING) USAHA PENYEDIAAN TENAGA LISTRIK (ELECTRICITY SUPPLY INDUSTRY)

Penanganan Operasi di Luar Jawa
Pemecahan (Unbundling) di Jawa-Bali
Pembangkitan di Jawa-Bali
Distribusi dan Retail di Jawa-Bali
Transmisi dan Dispacth di Jawa-Bali
Dampak bagi Pegawai PLN
Pengaturan Transmisi untuk Struktur Industri

6. HUBUNGAN KOMERSIAL DAN MEMPERKENALKAN MEKANISME PASAR

Pasar Kompetisi Penuh untuk Jawa-Bali : Tujuan dan Kendala
Pengaturan Komersial Transmisi untuk Jawa-Bali : Pasar Pembeli Tunggal (Single Buyer)
Mengelola Transmisi menuju Kompetisi Penuh
Memperkenalkan Kompetisi di Luar Jawa

7. PENETAPAN TARIF, PENGEMBALIAN BIAYA (COST RECOVERY), DAN SUBSIDI

Tujuan Tarif dan Restrukturisasi
Pengembalian Biaya (Cost Recovery)
Subsidi Wilayah dan Subsidi untuk Golongan Tidak Mampu
Pemecahan Tarif (Unbundling The Tariff)

8. PARTISIPASI SWASTA

Investasi Proyek
Swastanisasi

9. REDEFINISI PERAN PEMERINTAH DAN MEMPERKUAT FUNGSI PENGATURAN

Peran Kepemilikan Pemerintah
Pemisahan dan Memperkuat Fungsi Pengaturan

10. PERUBAHAN HUKUM

Undang-Undang Baru
Peraturan Pemerintah dan Aturan-Aturan Industri (Industry Codes) Baru

11. PENERAPAN

BAGIAN I: GARIS BESAR KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI

1. PENDAHULUAN

1. Listrik merupakan kebutuhan vital untuk pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial. Ketersediaan listrik yang mencukupi, andal serta dengan harga yang terjangkau merupakan pasokan yang penting dalam menghasilkan barang dan jasa. Ketersediaan listrik untuk rumah tangga pada harga yang terjangkau dapat mengubah dan meningkatkan taraf hidup rakyat.

2. Sehubungan dengan hal ini, Pemerintah selalu memberikan prioritas utama pada pembangunan sektor ketenagalistrikan dalam rencana pembangunan nasional. Walaupun sektor ketenagalistrikan telah mencapai kemajuan yang pesat selama 30 tahun terakhir, namun saat ini sektor ketenagalistrikan sedang mengalami krisis. Tidak hanya sektor ini terkena dampak yang berat dari krisis ekonomi yang menimpa Indo-nesia, tetapi juga karena adanya kelemahan-kelemahan sektoral yang terjadi beberapa tahun belakangan ini.

3. Untuk merespon secara efektif krisis yang terjadi saat ini dan untuk memaksimumkan potensi pembangunan jangka panjang sektor ketenagalistrikan, Pemerintah memutuskan untuk melaksanakan program restrukturisasi sektor ketenagalistrikan yang baru. Perkembangan teknologi yang dipadu dengan pengalaman sukses restrukturisasi sektor ketenagalistrikan di seluruh dunia telah membuka peluang-peluang baru dalam meningkatkan efisiensi pembangunan sektor ketenagalistrikan. Pemerintah telah melaksanakan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan sejak tahun 1993. Dengan terjadinya krisis saat ini, maka langkah restrukturisasi yang mendasar dan dipercepat sangat diperlukan.

4. Maksud dari Naskah Kebijakan ini adalah untuk menjabarkan program kebijakan pemerintah yang baru di sektor ketenagalistrikan berupa: lang-

kah-langkah terpadu yang tidak hanya akan memperbaiki kelayakan keuangan tetapi juga merestrukturisasi sektor agar lebih sehat. Sub bagian 2 membeberkan latar belakang dalam arti prestasi yang telah dicapai sektor ketenagalistrikan dan kondisi krisis saat ini beserta penyebab-penyebabnya. Sub bagian 3, menjelaskan ringkasan tujuan restrukturisasi yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah. Sub bagian 4 menjelaskan garis besar program restrukturisasi itu sendiri. Bagian II dari naskah kebijakan ini menjelaskan rincian pokok program restrukturisasi. Enam Sub bagian (Sub bagian 5-10), memberikan rincian enam bidang utama program restrukturisasi yang akan dilakukan Pemerintah. Sub bagian 11 menjelaskan garis besar tanggung jawab penerapan kegiatan-kegiatan dan tonggak acuannya (milestone).

2. LATAR BELAKANG

Perkembangan Sektor Ketenagalistrikan di Indonesia

5. Pemerintah telah secara konsisten menganggap bahwa perluasan usaha penyediaan tenaga listrik yang handal dengan tingkat harga yang terjangkau masyarakat merupakan elemen sentral dari strategi pertumbuhan ekonomi yang cepat dan pemerataan pembangunan sosial. Pemerintah mendirikan PLN pada tahun 1950 sebagai perusahaan listrik negara. Berdasarkan UU 15/85, PLN diberi tanggung jawab sepenuhnya untuk menyediakan tenaga listrik di seluruh wilayah Indonesia. Dalam kegiatannya, PLN didampingi oleh swasta dan koperasi yang diberi ijin oleh Pemerintah sesuai peruntukannya. Pada batas-batas tertentu, swasta juga diberikan ijin untuk memenuhi kebutuhan listrik untuk kepentingan sendiri.

6. PLN telah memiliki reputasi yang tinggi baik dibidang teknik maupun profesionalisme. PLN telah berhasil meningkatkan kapasitas terpasang pembangkit dari 800 MW tahun 1973/74 pada akhir PELITA 1 menjadi 18,800 MW ditahun 1997/1998

pada akhir PELITA VI. Pada periode yang sama, penjualan telah meningkat dari 2,200 GWh menjadi 64,200 GWh, yang mencerminkan rata-rata pertumbuhan per tahun sebesar 15%. Desa terlistriki sekarang ini sebanyak 54% (80% desa di Jawa dan 20% di Luar Jawa). Tahun 1997, PLN telah melakukan 2 juta penyambungan baru, dan jumlah pelanggan PLN telah mencapai lebih dari 22 juta.

7. Kinerja teknis PLN juga meningkat secara nyata. Rugi-rugi jaringan turun dari 19% pada sepuluh tahun yang lalu menjadi 12% saat ini. Biaya produksi dalam nilai riil juga mengalami penurunan, dan PLN yang mengalami kerugian sampai akhir tahun 80-an telah berubah menjadi PLN yang mampu menciptakan keuntungan pada tahun 90-an meskipun kenaikan tarif dibawah tingkat inflasi.

8. Tanpa mengesampingkan prestasi yang sudah diraih, tantangan besar masih akan menghadang di masa datang. Konsumsi listrik di Indonesia masih rendah. Beberapa wilayah mengalami kekurangan pasokan. Banyak rumah tangga mampu masih belum bisa mendapat penyambungan listrik. Kinerja PLN masih perlu ditingkatkan. Hal yang terpenting dari keseluruhannya adalah bahwa Indonesia mengalami krisis moneter yang menimbulkan kesulitan-kesulitan baru yang cukup nyata di sektor ketenagalistrikan.

Kondisi Saat Ini

9. Saat ini merupakan tahap yang sangat kritis dalam pembangunan sektor ketenagalistrikan di Indonesia. Setelah tiga dekade dengan pertumbuhan tinggi dan berkesinambungan, sektor ketenagalistrikan saat ini dihadapkan pada berbagai masalah yang tidak dapat diantisipasi sebelumnya. Hal ini nampak pada perubahan yang tajam dari kondisi keuangan PLN. Tahun 1996 PLN masih menciptakan keuntungan, sebaliknya pada saat ini PLN mengalami kesulitan keuangan yang cukup berat.

10. Lebih lanjut, sebagai akibat

dari beberapa faktor, kondisi keuangan PLN mungkin dapat memburuk dalam jangka waktu 2-3 tahun mendatang. Penjualan tenaga listrik menurun sebagai akibat pertumbuhan ekonomi yang turun dengan tajam, sedangkan kebutuhan kenaikan tarif akan menyebabkan semakin menurunnya tingkat penjualan. Beberapa pembangkit listrik swasta besar sedang dalam tahap konstruksi dan dijadwalkan segera masuk sistem PLN.

11. Walaupun krisis moneter menjadi penyebab parahnya masalah arus kas (cash flow) PLN, terdapat banyak masalah internal lainnya pada sektor ketenagalistrikan yang telah menghambat efisiensi operasi dan pengembangan PLN jauh sebelum krisis moneter tersebut terjadi, antara lain:

- PLN telah menjadi BUMN besar baik dari segi aset, volume penjualan, jumlah tenaga kerja, jumlah pelanggan, luas wilayah usaha, dan kebutuhan investasi tahunan. Pertumbuhan PLN yang terus berlanjut dan struktur monolitik yang berjalan baik pada awalnya dalam beberapa tahun terakhir telah memperlamban kemampuan PLN untuk merespon kenaikan permintaan pelanggan dan untuk menerapkan peningkatan efisiensi yang diperlukan dalam wilayah yang beragam yang harus dilayaninya.

- Kebebasan PLN untuk merespon perkembangan kondisi dan kebutuhan, juga telah dikungkung oleh berbagai kendala yang ditetapkan oleh Pemerintah pada PLN. Peran komersial dan sosial telah menempatkan PLN dibawah tekanan untuk mampu meningkatkan keuntungan dan keharusan melayani wilayah perdesaan yang tidak menguntungkan secara bersamaan.

- Model IPP telah berhasil dalam menarik investasi swasta tetapi menyebabkan terjadinya kelebihan kapasitas sebagai akibat adanya

unsolicited projects yang harganya relatif tinggi dan memberikan keuntungan tinggi kepada pihak swasta, tetapi meninggalkan resiko tinggi kepada sektor publik. Bahkan sebelum pertumbuhan menurun, PLN telah menghadapi prospek kelebihan kapasitas yang besar dalam beberapa tahun mendatang.

Identifikasi Penyelesaian

12. Naskah Kebijakan ini memaparkan tentang penyelesaian yang akan diambil oleh Pemerintah untuk membangun atas dasar kekuatan dan mengatasi kelemahan yang akan ditunjukkan dalam paragraf berikut. Secara ringkas, pertama, Pemerintah akan memulihkan kelayakan keuangan (financial viability) sektor ketenagalistrikan sehingga mengakhiri krisis keuangan yang terjadi saat ini. Kedua, Pemerintah akan membuat sektor ini lebih efisien dan lebih responsif terhadap kebutuhan konsumen dengan cara menambah jumlah perusahaan dalam sektor ini, memperkenalkan kompetisi, serta memperkuat pengaturan. Ketiga, untuk meningkatkan efisiensi dan menyediakan sumber pendanaan baru pada sektor ini, Pemerintah akan meningkatkan peran swasta (tetapi tidak seperti IPP) dengan cara, yang sangat transparan dan sangat kompetitif. Keempat dan terakhir, Pemerintah akan meningkatkan transparansi dan efisiensi dengan cara, mengurangi perannya dalam sektor ini dan memisahkan misi sosial dari misi komersial. Program restrukturisasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah didasarkan pada kajian yang mendalam terhadap pengalaman internasional dan kondisi domestik serta keyakinan terhadap langkah-langkah seperti yang diuraikan dalam garis besar Naskah Kebijakan ini dapat menyelesaikan masalah-masalah yang ada, serta akan mentransformasi sektor ini untuk menjadi lokomotif pertumbuhan ekonomi dan pernbangunan sosial Indonesia.

3. VISI PEMERINTAH DAN TUJUAN RESTRUKTURISASI

Visi Pemerintah

13. Visi Pernerintah dalam jangka panjang untuk sektor ketenagalistrikan mempunyai 3 elemen utama.

- Pemerintah mengusahakan sektor ketenagalistrikan untuk berkembang dengan pesat sehingga dapat menyediakan pelayanan universal (universal coverage) untuk rumah tangga di Indonesia dan mendukung pertumbuhan sektor industri dan usaha / komersial di seluruh wilayah Indonesia.
- Pemerintah menginginkan sektor ini berkualitas setara kelas dunia untuk dapat menyediakan tenaga listrik dengan kualitas tinggi, pelayanan yang andal dengan tingkat efisiensi yang tinggi, sehingga memberikan manfaat kepada konsumen dan dapat meningkatkan keunggulan kompetitif ekonomi Indonesia pada tataran global.
- Pemerintah mengharapkan agar sektor ketenagalistrikan menjadi mandiri secara finansial dan mampu memenuhi kebutuhan pendanaan sendiri.

Program restrukturisasi yang dijelaskan secara garis besar dalam Naskah Kebijakan ini dimaksudkan untuk menggerakkan sektor ini guna merealisasikan secara nyata visi pemerintah dalam kurun waktu lima tahun yang akan datang.

Tujuan Restrukturisasi

14. Dikarenakan adanya kesulitan keuangan PLN yang cukup serius, maka pemulihan kelayakan keuangan sektor ketenagalistrikan merupakan suatu keharusan dan menjadi prioritas utama bagi Pemerintah. Namun demikian, hal ini bukanlah satu-satunya tujuan. Pemerintah yakin bahwa sudah tiba saatnya untuk melakukan restrukturisasi yang lebih mendasar sehingga sektor ketenagalistrikan dapat mengatasi kesulitan, dapat mem-

perbaiki kelemahan-kelemahan, serta dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada konsumen dan kembali mendukung pertumbuhan ekonomi secara berkelanjutan.

15. Sesungguhnya, Pemerintah sudah lama menyadari adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan di sektor ketenagalistrikan. Dimulai dari Paiton Swasta 1, dan dipercepat dengan terbitnya Keppres 37/92 yang merupakan pemanfaatan sumber dana swasta melalui IPP telah menjadi bagian integral dari pemenuhan kebutuhan pendanaan sektor ketenagalistrikan. Pada akhir 1993, Menteri Pertambangan dan Energi (MPE) menerbitkan kerangka dasar kebijakan (Sasaran & Kebijakan Pengembangan Sub Sektor Ketenagalistrikan) untuk memandu restrukturisasi jangka panjang sektor ketenagalistrikan. Sebagai penerapan pada tahap awal, PLN diubah statusnya dari Perum. menjadi Persero pada tahun 1994. Kemudian pada tahun 1995 diikuti dengan pembentukan PJB I dan PJB II, yang merupakan pemecahan dari aset pembangkitan di Jawa-Bali, yang disiapkan untuk swastanisasi sebagian kepemilikannya. Pada tahun 1997, Direktorat Bina Usaha Ketenagalistrikan dibentuk di bawah Direktorat Jenderal Listrik dan Pengembangan Energi sebagai langkah awal untuk menciptakan Badan Pengatur Independen.

16. Pemerintah telah belajar dari pengalamannya atas berbagai ragam inisiatif. Selain untuk memulihkan kelayakan keuangan, Pemerintah telah menetapkan tiga tujuan lainnya untuk restrukturisasi yaitu: kompetisi, transparansi, dan partisipasi swasta yang lebih efisien. Perlu dicatat bahwa tujuan ini juga merupakan tujuan yang diterapkan secara luas dalam kerangka merespon krisis ekonomi dan memberikan jalan untuk pertumbuhan di masa datang.

Kelayakan Keuangan (Financial Viability)

17. Pemerintah menghadapi berbagai macam permintaan

terhadap penerimaan pajak, sehingga kemampuan untuk mensubsidi PLN juga menjadi terbatas. Kurangnya kas PLN telah menyebabkan menurunnya kemampuan sistem PLN yang ada akibat ketidakmampuan untuk membiayai pemeliharaan dan penggantian suku cadang, apalagi untuk membiayai ekspansi yang diperlukan. Bahkan dalam kondisi permintaan yang menurun, masih terjadi kekurangan daya pada 8 wilayah PLN dari 12 wilayah yang ada di luar Jawa. Di Jawa, daftar tunggu mulai bertambah banyak karena PLN tidak mampu membiayai penyambungan baru untuk ratusan ribu rumah tangga yang telah mendaftar untuk mendapatkan sambungan.

18. Pada nilai tukar Rp. 10,000,-/US$, pendapatan rata-rata PLN hanya sekitar 2 cent US$/kWh, dibanding tingkat harga tipikal komersial yang dibutuhkan sebesar 7 cent US$/kWh atau lebih. Menaikkan tarif ke tingkat ini, dimana biaya produksi dapat ditutup secara penuh, akan membutuhkan waktu tahunan dan bukannya bulanan. Pemerintah akan berupaya untuk menghilangkan subsidi umum untuk listrik pada tahun 2000, dan subsidi yang masih akan ada adalah subsidi untuk wilayah yang kurang berkembang, untuk daerah perdesaan dan untuk golongan masyarakat tidak mampu. Untuk sementara, Pemerintah akan memberikan subsidi agar PLN dapat beroperasi.

19. Untuk memulihkan kelayakan keuangan PLN, tidak hanya tarif listrik yang harus dinaikkan, tetapi juga biaya produksi PLN harus diturunkan. Investasi telah diturunkan dan program penurunan biaya (cost-reduction program) sedang dilaksanakan oleh PLN. Selain itu, setiap langkah akan diambil untuk meningkatkan efisiensi PLN, termasuk melalui program restrukturisasi ini.

Kompetisi

20. Pengalaman di seluruh dunia, baik di negara maju dan negara berkembang, menun-

jukkan bahwa memperkenalkan kompetisi ke sektor ketenagalistrikan tidak hanya layak tetapi juga sangat diharapkan. Kompetisi menurunkan biaya, memungkinkan pembagian keuntungan efisiensi antara produsen dan konsumen, mendorong pembagian resiko, dan mengurangi beban pemerintah untuk merencanakan dan mengatur. Kompetisi tidak dapat diterapkan pada sebagian sektor ketenagalistrikan. Transmisi dan distribusi merupakan monopoli alamiah dan memerlukan pengaturan dari Pemerintah, tetapi memperkenalkan kompetisi pada pembangkitan dan retail tenaga listrik adalah sangat mungkin apabila terdapat struktur industri yang tepat. Membagi sektor ketenagalistrikan kedalam komponen-komponen yang berbeda merupakan tahap awal dari pengenalan kompetisi pada sektor ketenagalistrikan. Tingkat perlakuan yang sama dalam berusaha (the level playing field) untuk semua pemain (seperti PLN, captive power, IPP, dan koperasi) juga harus diciptakan untuk dijadikan dasar bagi kompetisi yang adil. Subsidi silang yang secara tradisional membebani konsumen komersial dan menurunkan kemampuan kompetisi PLN terhadap captive akan dihilangkan, dan peraturan kompetisi secara hati-hati akan diterapkan.

Transparansi

21. Sektor ketenagalistrikan sekarang dalam keadaan kurang transparan. Hal ini menyebabkan ketidakpastian dan seringkali memberi signal-signal yang saling kontradiksi, birokrasi yang berlebihan, kecurigaan yang besar dari masyarakat, dan akhirnya menimbulkan inefisiensi. Kekurang-transparanan ini mempunyai banyak sumber. Pertama adalah kurang adanya kompetisi seperti sudah disebut diatas. Lainnya adalah adanya berbagai peranan pemerintah yang dilakukan di sektor ketenagalistrikan. Pemerintah memiliki PLN, dan menyediakan banyak pendanaan melalui pinjaman dari badan-badan internasional. Pemerintah juga menetapkan

kebijakan sektor ketenagalistrikan. Pemerintah mengatur sektor melalui penerapan kebijakan-kebijakan tersebut. Akhir-akhir ini Pemerintah mulai memisahkan antara peran kepemilikan dengan peran pembuat kebijakan dan pengatur dalam rangka meletakkan sektor pada pijakan yang sehat. Sebagai tambahan, peran pengatur akan dipisahkan dan diperkuat untuk menjamin keadilan dan perlakuan yang sama terhadap semua pelaku di sektor ketenagalistrikan, untuk mendorong kompetisi dan menghilangkan praktek-praktek anti kompetisi, dan untuk melindungi hak konsumen.

22. Sumber kerancuan lainnya adalah campur aduknya misi komersial dan misi sosial yang harus dilaksanakan PLN. Di satu pihak, sebagai Persero, PLN diharapkan memaksimumkan keuntungan. Di lain pihak, PLN masih dibebani misi sosial, termasuk tidak hanya melistriki perdesaan di Jawa, tetapi juga melistriki perdesaan di Luar Jawa, yang dapat menimbulkan kerugian kepada PLN bahkan sebelum terjadinya krisis yang diakibatkan besarnya biaya penyediaan tenaga listrik di Luar Jawa yang kurang/belum berkembang. Hal tersebut menyulitkan Pemerintah untuk mengukur kinerja PLN dan membuat tidak mungkin bagi PLN untuk memberikan perhatian sesuai yang dibutuhkan. Untuk mempromosikan transparansi, Pemerintah bermaksud untuk merestrukturisasi sektor ketenagalistrikan sehingga penyediaan tenaga listrik beroperasi berdasarkan atas dasar komersial. Misi sosial termasuk juga misi strategis, seperti mendorong pemanfaatan energi setempat, akan ditangani oleh Pemerintah melalui pemberian subsidi dan insentif lainnya.

Partisipasi Swasta

23. Pelajaran yang dapat ditarik Pemerintah dari model IPP adalah bahwa memperkenalkan partisipasi swasta bukan merupakan hal yang merugikan, tetapi partisipasi swasta tersebut harus dilakukan sebagai bagian

dari proses restrukturisasi yang mendalam. Khususnya, partisipasi swasta tidak boleh membahayakan kelayakan keuangan dan harus diiringi dengan peningkatan kompetisi dan transparansi. Hal ini sangat penting apabila sasarannya tidak hanya mewujudkan peningkatan partisipasi swasta, tetapi juga meningkatkan efisiensi partisipasi swasta tersebut.

24. Sesungguhnya, Peningkatan partisipasi swasta termasuk koperasi di sektor ketenagalistrikan saat ini lebih penting dibanding sebelumnya. Dana Pemerintah saat ini sangatlah terbatas, dan pinjaman dari luar negeri lebih ditujukan untuk mendukung keseimbangan neraca pembayaran, sektor keuangan, sektor sosial dan sisanya tinggal sedikit untuk sektor ketenagalistrikan. Pemerintah juga bermaksud mengandalkan lebih banyak sumber dana swasta untuk memenuhi kebutuhan investasi di sektor ketenagalistrikan, dan melangkah lebih jauh dari model IPP yang sudah ada. Pemerintah akan secara aktif melakukan swastanisasi PLN dan partisipasi swasta di transmisi, distribusi, maupun pembangkitan. Pemerintah juga akan mendorong partisipasi swasta lokal untuk mengurangi secara bertahap ketergantungan pada sumber dana luar di masa mendatang.

4. PROGRAM RESTRUKTURISASI PEMERINTAH

25. Krisis moneter telah memaksa berakhirnya praktek "business as usual" di sektor ketenagalistrikan. Untuk mencapai tujuan kelayakan keuangan, kompetisi, transparansi, dan partisipasi swasta diperlukan perubahan yang mendasar. Beberapa perubahan sudah dimulai, tetapi kecepatannya akan ditingkatkan, dan ruang lingkup perubahannya diperluas.

26. Pemerintah telah mengidentifikasi 6 bidang utama yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Enam bidang utama tersebut meliputi: struktur industri dan pemecahan (unbundling) Usaha Penyediaan

Tenaga Listrik (Electricity Supply Industry); pengembangan hubungan komersial dan memperkenalkan kompetisi; metode baru penetapan tarif dan penanganan subsidi; rasionalisasi dan ekspansi partisipasi swasta; memperjelas peran pemerintah dan memperkuat fungsi pengaturan; dan pengembangan kerangka hukum baru. Masing-masing bidang utama akan disarikan secara terpisah dalam Bagian II dari Naskah Kebijakan ini pada sub bagian 5 -10 secara berurutan.

Struktur Industri

27. PLN telah menjadi tulang punggung sukses sektor ketenagalistrikan. Namun demikian, struktur monolitiknya tidak sesuai lagi dengan keadaan sekarang, dan telah menjadi penghambat terhadap peningkatan efisiensi. Lebih lanjut, tujuan restrukturisasi untuk mengembangkan kompetisi dan transparansi membutuhkan pemecahan PLN untuk memungkinkan banyak pemain (multiple players) beroperasi di sektor ketenagalistrikan, yang masing-masing mempunyai tujuan spesifik yang jelas.

28. Sistem kelistrikan Jawa-Bali berkembang baik sekali, dan dapat dijalankan sejalan dengan alur komersial. Operasi Luar Jawa kurang berkembang dan membutuhkan dukungan kuat dari Pemerintah, dan hal ini lebih merupakan penyediaan pelayanan sosial daripada pelaksanaan aktivitas komersial. Dengan menyadari adanya perbedaaan tersebut, aset PLN Luar Jawa akan ditempatkan pada perusahaan yang terpisah, dibawah kepemilikan pemerintah secara langsung. Di Jawa, operasi PLN cukup besar untuk dipecah menjadi beberapa perusahaan yang terpisah yang terdiri dari pembangkitan, transmisi, dan distribusi/retailing.

Memperkenalkan Kompetisi

29. Pemerintah telah memutuskan untuk menggunakan mekanisme pasar di sektor ketenagalistrikan. Tujuan akhir

adalah untuk mendirikan pasar tenaga listrik kompetisi penuh. Namun demikian, karena sejumlah kendala sistem dan kendala institusional, dibutuhkan transisi secara bertahap. Di Jawa, yang pangsanya 80% dari total pasar tenaga listrik di Indonesia, pengaturan awal akan mencakup kompetisi pembangkit satu dengan lainnya, untuk menjual listrik ke perusahaan transmisi. Perusahaan transmisi mempunyai tanggung jawab untuk membeli listrik dari semua pembangkit yang terinterkoneksi ke grid untuk perusahaan distribusi dan retail. Dengan berjalannya waktu, Pemerintah akan membentuk pasar tenaga listrik kompetisi penuh dan akan menghilangkan semua hambatan pada pelaksanaan kontrak langsung antara retailer (perusahaan pengecer) dan perusahaan pembangkitan.

30. Perusahaan transmisi di Jawa bertanggungjawab untuk ekspansi pembangkitan dan transmisi sampai dengan berdirinya pasar kompetisi penuh yang diperkirakan tahun 2003. Sebelum tahun 2003, semua tambahan pembangkit yang diperlukan akan dipenuhi melalui proses tender kompetitif. Outsourcing melalui tender kompetitif akan dilakukan untuk mendorong ekspansi transmisi.

31. Di luar Jawa, kondisi sistem mengharuskan perubahan ke arah persaingan dilakukan secara bertahap. Tujuan utama Pemerintah dalam hal ini adalah memaksimumkan kontrak dengan pihak ketiga untuk peluang-peluang baru di bidang pembangkit, transmisi, dan distribusi, dan untuk menjamin partisipasi swasta atas dasar proses tender kompetitif dan transparan. Tidak akan ada lagi ruang untuk proposal unsolicited pada sub-usaha manapun dari sektor ketenagalistrikan atau pada wilayah manapun di Indonesia.

Penetapan Tarif, Pengembalian Biaya (Cost-Recovery) dan Subsidi

32. Pemerintah akan mengubah secara nyata cara menetapkan

tarif dan menangani subsidi. Untuk mendukung persatuan dan kesatuan nasional dan melindungi masyarakat tidak mampu, Pemerintah akan melanjutkan kebijakan pemberian subsidi wilayah dan tarif khusus untuk masyarakat tidak mampu, tetapi akan membuat subsidi-subsidi tersebut secara eksplisit dan transparan. Tarif rata-rata tenaga listrik akan dinaikkan secara bertahap sehingga memungkinkan untuk dapat menutup biaya secara penuh (full cost-recovery) terutama di Jawa. Selama masa transisi, Pemerintah akan memberikan bantuan keuangan kepada PLN melalui anggaran pemerintah. Mekanisme kenaikan tarif tenaga listrik berkala yang baru akan diberlakukan untuk memberikan insentif agar lebih efisien, untuk mencegah subsidi yang menumpuk dimasa datang, dan untuk mendukung struktur industri kelistrikan yang baru.

Rasionalisasi dan Ekspansi Partisipasi Swasta

33. Pemerintah berkeinginan untuk merasionalisasi program IPP yang sudah ada dan mengembangkan peluang-peluang untuk partisipasi swasta. Peluang yang ada saat ini di pembangkitan akan dikembangkan juga untuk transmisi baik di Jawa maupun di Luar Jawa dimana proyek tersebut memungkinkan. Peluang- peluang untuk melibatkan swasta dalam proyek pengembangan jaringan distribusi di Luar Jawa juga akan dicari guna mempercepat elektrifikasi. Seperti telah disebut, semua partisipasi swasta ditetapkan semata-mata berdasarkan atas kompetisi.

34. Model partisipasi swasta pada suatu proyek (project based) akan diiringi dengan penjualan saham dari perusahaan yang dibentuk di Jawa yang bertanggungjawab untuk pembangkitan, transmisi, dan distribusi. Pemerintah menyadari bahwa keberhasilan penjualan ini akan sangat terkait dengan kelayakan keuangan PLN, dan penjualan dalam kondisi sekarang akan menghasilkan sedikit pendapatan. Oleh karena

itu, Pemerintah akan mengambil pendekatan yang hati-hati dalam melakukan swastanisasi PLN.

Peran Pemerintah

35. Pemerintah merencanakan mengambil langkah-langkah guna mencapai tujuan untuk memperjelas peran sebagai pemilik, pembuat kebijakan, dan pengatur. Peran kepemilikan sekarang berada pada Menteri Negara Pendayagunaan BUMN. Pengembangan kebijakan akan menjadi tanggung jawab Direktorat Jenderal Listrik dan Pengembangan Energi (DJLPE) dibawah Departemen Pertambangan dan Energi (DPE). Pada awalnya, DJLPE juga bertanggungjawab untuk pengaturan. Langkah awal pemisahan peran pembuat kebijakan dan peran pengatur sudah dilakukan di DJLPE dengan membentuk Direktorat Bina Usaha Ketenagalistrikan. Namun demikian, Pemerintah berkeinginan untuk memperkuat fungsi pengaturan. Oleh karena itu, diusulkan untuk membentuk sebuah Badan independen yang melapor kepada Menteri Pertambangan dan Energi diluar DJLPE dimana Badan tersebut bertanggungjawab untuk masalah pengaturan energi secara keseluruhan (listrik, gas, minyak). Badan Pengatur ini akan mengawasi semua perusahaan listrik baik yang dimiliki pemerintah maupun swasta melalui pemberian perijinan & pengawasan ketaatannya terhadap perijinannya.

Kerangka Hukum

36. Paralel dengan langkah-langkah kelembagaan ini, kerangka hukum dimana sektor tenaga listrik beroperasi juga perlu diperkuat. Pemerintah bermaksud mengusulkan penerbitan UU Kelistrikan baru sebagai pengganti UU 15/85. Hal ini untuk memungkinkan adanya penciptaan pasar kompetitif, dan autorisasi pembentukan badan pengatur energi, serta penerbitan perijinan untuk pembangkit, transmisi, distribusi dan pengecer (retailing), dan menetapkan prinsip-prinsip dasar penetapan tarif dan pemberian subsidi. Pemerintah juga akan

menerbitkan peraturan pelaksanaan, seperti PP baru pengganti PP 10/89, dan beberapa Aturan-Aturan Industri (Industry Codes) yang penting seperti aturan penetapan tarif dan pengelolaan subsidi, aturan ekspansi melalui tender yang kompetitif, dan aturan sistem operasi.

Penerapan

37. Dengan memperhatikan kompleksitas restrukturisasi yang diusulkan, Pemerintah bermaksud secara hati-hati mengurutkan restrukturisasi yang diperlukan. Jadual realistis untuk implementasi akan dibuat dan ditaati secara ketat. Pelajaran dari negara lain yang terlibat dengan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan akan secara dekat diamati dan Pemerintah akan melakukan konsultasi dengan semua pihak terkait. Secara khusus, Pemerintah akan menjamin bahwa kepentingan konsumen dan karyawan PLN akan dilindungi.

38. Pemerintah akan membentuk Komite Pengarah tingkat tinggi yang akan mengawasi jalannya proses restrukturisasi sektor. Komite ini akan mempunyai sekretariat dengan sejumlah staf senior yang berpengalaman, dan akan ditempatkan di Direktorat Jenderal Listrik dan Pengembangan Energi serta akan menyewa jasa konsultan jika dibutuhkan dalam mendukung pelaksanaan program restrukturisasi

Dampak pada Konsumen

39. Pemerintah mengharapkan konsumen dapat memetik manfaat (benefit) yang substansial dari program restrukturisasi seperti efisiensi yang lebih besar dan akses listrik yang lebih luas. Dengan restrukturisasi diharapkan kelancaran penyediaan tenaga listrik tidak terganggu atau tidak menimbulkan hal-hal lain yang lebih buruk. Sebaliknya, dengan restrukturisasi diharapkan jumlah pemadaman akan lebih sedikit dan pelayanan konsumen menjadi lebih baik. Perlindungan konsumen akan ditingkatkan dengan dibentuknya Badan Pengatur yang inde-

penden, yang salah satu fungsi utamanya adalah melindungi hak-hak konsumen. Dampak restrukturisasi terhadap konsumen akan dimonitor, dan Pemerintah akan melakukan konsultasi dengan kelompok konsumen untuk mengundang masukan-masukan dari mereka mengenai restrukturisasi sektor ketenagalistrikan. Pemerintah akan melaksanakan kegiatan-kegiatan penyuluhan kepada konsumen untuk menjamin bahwa konsumen selalu mendapatkan informasi yang jelas tentang restrukturisasi dan mendapatkan sebanyak mungkin manfaat dari perubahan-perubahan yang dilakukan.

BAGIAN II: RINCIAN PROGRAM RESTRUKTURISASI

5. STRUKTUR INDUSTRI : PEMECAHAN (UNBUNDLING) USAHA PENYEDIAAN TENAGA LISTRIK (ELECTRICITY SUPPLY INDUSTRY)

40. Pemerintah sangat bangga dengan keberhasilan yang telah diraih oleh PLN sebagai BUMN yang terbesar. Keberhasilan PLN dalam pembangunan sektor kelistrikan telah memberikan jalan kepada Pemerintah untuk maju ke tahap berikutnya, yaitu melakukan restrukturisasi sektor, di mana PLN akan mengalami pemecahan, sehingga membuka jalan bagi tumbuhnya banyak pemain di dalam sektor ini, dengan pembagian tujuan yang jelas untuk setiap kelompok pemain.

41. Pemecahan terdiri atas dua jenis, yaitu geografis dan fungsional. Pemecahan geografis amat disarankan karena ukuran dan keragaman wilayah Indonesia. Pemecahan fungsional didasarkan pada pemahaman bahwa pada kenyataannya usaha kelistrikan terdiri atas sub usaha-sub usaha. Lebih jelasnya, usaha kelistrikan dapat dibagi menjadi 4 sub usaha yaitu: pembangkit, transmisi, distribusi dan pengecer (retailing). Pemecahan dari aktivitas-aktivitas ini akan memperjelas tanggung jawab, meningkatkan pertanggung-

jawaban (accountability), dan untuk kegiatan-kegiatan tertentu, memberikan dasar untuk kompetisi. Pemerintah berencana untuk memulai kedua jenis pemecahan tersebut dan memisahkan PLN dari sudut geografis maupun fungsional.

42. Saat ini, sektor ketenagalistrikan di Jawa sudah berada dalam keadaan yang cukup matang, dengan sistem transmisi yang terinterkoneksi, pembangkit listrik yang modern dan besar, serta tingkat elektrifikasi yang tinggi. Di luar Jawa, sektor ketenagalistrikan terdiri atas bermacam-macam sub-sistem dan pembangkit listrik tunggal yang terisolasi. Oleh karena itu, biaya operasi menjadi lebih tinggi dan tingkat elektrifikasi menjadi rendah. Sistem kelistrikan di Jawa dapat dijalankan dalam alur komersial dengan sedikit keikutsertaan Pemerintah. Sementara itu, sektor ketenagalistrikan di Luar Jawa masih akan membutuhkan campur tangan pemerintah secara langsung untuk tahun-tahun mendatang. Pemecahan PLN secara geografis akan memungkinkan pemusatan perhatian yang lebih baik pada kedua lingkungan operasi yang berbeda dan permasalahan berbeda yang akan dihadapi. Hal ini juga akan memungkinkan kecepatan restrukturisasi yang berbeda, dimana restrukturisasi akan lebih cepat di Jawa dan lebih lambat di luar Jawa, dan hal tersebut akan memungkinkan Pemerintah untuk mengarahkan dukungan keuangan ke daerah yang paling membutuhkannya, yaitu di luar Jawa.

Penanganan Operasi di Luar Jawa

43. Dalam menanggapi keragaman geografis ini, aset-aset, sumber daya manusia, dan kontrak-kontrak PLN luar Jawa akan dialihkan ke sebuah perusahaan yang terpisah, yaitu Perusahaan Listrik Wilayah (PLW) yang dimiliki langsung oleh Pemerintah.

44. Dimasa mendatang, Pemerintah mungkin akan memecah PLW ke dalam beberapa anak

perusahaan untuk setiap wilayah yang dilayaninya. Namun demikian, pertama-tama Pemerintah akan mengkaji lebih dahulu pemecahan di Jawa sebelum tugas ini dilanjutkan di pulau-pulau lain di Indonesia.

Pemecahan (Unbundling) di Jawa-Bali

45. Sistem di Jawa-Bali sudah cukup berkembang sehingga Pemerintah dapat melakukan pemecahan fungsional. Aset-aset PLN, kontrak-kontrak, dan sumber daya manusia akan dibagi kedalam berbagai perusahaan pembangkitan, transmisi, dan distribusi / pengecer (retailing).

46. Selama program restrukturisasi, pembangkitan dan distribusi PLN Jawa-Bali akan dipisahkan kedalam beberapa perusahaan independen. Perusahaan-perusahaan tersebut pada awalnya akan berada di bawah sebuah perusahaan induk, Perusahaan Listrik Jawa-Bali (PLJB). PLJB hanya akan bertindak sebagai perusahaan induk dan tidak akan mempunyai peran dalam operasi, perencanaan, atau pembangunan. PLJB akan dibentuk sebagai kendaraan transisi dan bukan sesuatu yang permanen: yang mana tugasnya adalah akan melakukan supervisi pengalihan anak perusahaan-anak perusahaan menjadi perusahaan-perusahaan independen yang beroperasi tanpa perusahaan induk. Pemerintah akan mengkaji pilihan-pilihan lainnya untuk mempercepat proses restrukturisasi.

47. Fungsi transmisi Jawa-Bali dan dispatch akan dialihkan ke Perusahaan Transmisi Jawa-Bali (PTJB). Usaha pokok (core business) PTJB adalah kegiatan yang saat ini diemban oleh unit transmisi, pengatur dan penyaluran beban yaitu, P3B. Pemerintah memutuskan untuk memisahkan PTJB dari PLN didasarkan atas pengalaman internasional yang menunjukkan pentingnya memisahkan antara operasi sistem tenaga listrik dari pembangkitan dan distribusi agar dapat memberdayakan kompetisi yang efektif Oleh

karena itu, Pemerintah mempertimbangkan bahwa lebih baik antara PTJB dan anak perusahaan PLJB (perusahaan pembangkit dan perusahaan distribusi) tidak ada afiliasi secara langsung. Dengan adanya pemisahan tersebut, maka PTJB akan dapat memberi perlakuan yang adil terhadap semua pemain (semua pembangkit, swasta, dan publik).

48. Setelah terbentuknya tiga perusahaan baru (PLJB, PTJB, PLW), PLN akan bertanggung jawab mewarisi PPA dan kontrak-kontrak warisan lainnya. Tugasnya adalah mengalihkan kontrak-kontrak yang dapat dialihkan kepada tiga perusahaan baru di atas, dan mengelola kontrak-kontrak yang tetap menjadi tanggung jawabnya, berdasarkan atas azas yang menguntungkan negara. Unit-unit khusus PLN seperti Jasa Teknik Kelistrikan, Jasa Pendidikan dan Pelatihan, Pusat Pengembangan Manajemen, dan Pusat Pelayanan Engineering dapat tetap berada di PLN, dialihkan, atau dijual sesegera mungkin.

Pembangkitan di Jawa-Bali

49. Salah satu pelajaran yang dapat diambil dari pengalaman internasional di sektor ketenagalistrikan adalah kebutuhan untuk menciptakan jumlah pemain yang banyak pada usaha pembangkitan yang memungkinkan adanya persaingan. Untuk mencapai tujuan menciptakan persaingan dan membina, perusahaan-perusahaan pembangkitan yang strategis, Pemerintah mengusulkan untuk memecah kedua anak perusahaan pembangkit listrik yaitu PJB I dan PJB II menjadi sekitar lima perusahaan. Jumlah ini digabungkan dengan persaingan dari IPP dan potensi dari captive power seharusnya sudah mencukupi kebutuhan akan adanya persaingan pada pembangkitan. Studi akan dilakukan untuk menetapkan jumlah perusahaan pembangkitan termasuk menentukan kombinasi yang optimal dari jenis dan lokasi pernbangkit.

Distribusi dan Retail di Jawa-Bali

50. Pemerintah mengusulkan untuk membentuk empat Unit Distribusi di Jawa, yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tangerang, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur menjadi empat anak perusahaan Distribusi/ Retail. Selain itu, Pemerintah juga akan membentuk anak perusahaan distribusi Bali dari Wilayah XI yang ada saat ini. Pemerintah akan tetap mempunyai hak untuk memecah perusahaan Distribusi/Retail tersebut menjadi unit-unit yang lebih kecil pada tahapan selanjutnya melalui persyaratan perijinannya.

51. Untuk memperlancar tumbuhnya kompetisi retail, kelima perusahaan distribusi tersebut perlu mengelola kegiatan jaringan dan kegiatan retail sebagai usaha yang terpisah dan membuat perincian laporan keuangan hasil usaha tersebut secara terpisah. Apabila persaingan untuk penjualan listrik kepada konsumen besar sudah diperbolehkan, masuknya perusahaan retail independen akan diperbolehkan, dan bahkan didorong. Untuk mengakomodir masuknya perusahaan retail independen, maka kegiatan jaringan dari perusahaan distribusi akan dipisahkan dari kegiatan retail dan Distribution Code akan disiapkan.

52. Perusahaan Distribusi/Retail akan bertanggung jawab secara langsung untuk pemenuhan kebutuhan akan listrik di Jawa-Bali dalam daerah usaha mereka. Mereka akan diberi insentif yang cukup agar tugas ini selesai secepat mungkin.

Transmisi dan Dispatch di Jawa-Bali

53. Belum lama ini, PLN telah melakukan pengkajian tentang batasan aset antara distribusi dan transmisi dan telah menetapkan batasannya pada titik penyulang masuk rel 20 kV. Oleh karena itu aset jaringan 150 kV dan 70 kV dikelola oleh perusahaan transmisi (PTJB) dan 20 kV ke bawah dikelola perusahaan

distribusi. Untuk kepentingan proses peralihan yang lancar, Pemerintah menerima batasan ini untuk sementara waktu, tapi juga akan mengkaji ulang hal tersebut segera setelah tahap pertama dari proses pemecahan sudah selesai dengan pandangan untuk mengalihkan fungsi sub-transmisi kepada perusahaan distribusi.

54. Pada waktu PTJB sudah berdiri dengan mantap, Pemerintah mungkin mempertimbangkan pemisahan fungsi transmisi dan dispatch, dan kemungkinan ini di masa datang akan diterapkan di dalarn ijin usaha yang diberikan. Namun demikian, hal ini tidak dipertimbangkan sebagai prioritas utama di dalam tahapan awal restrukturisasi ini. Pemerintah memandang bahwa pada tahap ini penting untuk mempunyai satu organisasi yang bertanggung jawab untuk perencanaan transmisi, konstruksi, dan operasi. Pembagian atas kegiatan tersebut di antara berbagai unit organisasi di PLN, pada saat ini, merupakan salah satu sumber utama inefisiensi.

Dampak bagi Pegawai PLN

55. Pemerintah menyadari bahwa perubahan-perubahan yang terdapat di dalam Naskah Kebijakan ini akan membawa dampak yang besar pada pegawai-pegawai PLN yang berjumlah sekitar 50,000 orang. Pemerintah menjamin bahwa pegawai-pegawai PLN akan menerima informasi yang akurat tentang rencana-rencana yang berkembang dan bahwa pendapat-pendapat mereka akan dipertimbangkan dengan baik, serta hak-hak mereka akan dilindungi di dalam proses restrukturisasi dan swastanisasi. Usulan Pemerintah akan memberikan prospek karir yang lebih luas dan kesempatan-kesempatan baru untuk pelatihan dan pengembangan keahlian. Pegawai-pegawai akan mempunyai hak untuk membeli saham dari perusahaan yang diswastanisasi dengan persyaratan yang menarik. Tidak akan terdapat perubahan keuntungan (benefit) yang dibayarkan pada

masa pensiun dan perusahaan baru yang dibentuk dari PLN akan melanjutkan kewajiban untuk membayarkan uang pensiun pada pegawai.

Pengaturan Transisi untuk Struktur Industri

56. Mengingat kompleksitas pemecahan yang diusulkan serta adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan hukum, pengaturan, dan struktural yang berurutan secara tepat, Pemerintah merencanakan untuk mengambil pendekatan bertahap dalam pemecahan PLN.

57. Program restrukturisasi industri yang akan dilakukan oleh Pemerintah mencakup 2 tahap. Pada tahap pertama yang akan diterapkan tahun 1999, PLJB akan dipisahkan dari PLN, dan PLN sendiri akan direstrukturisasi secara fungsional. Dua direktorat baru akan dibentuk yaitu (i) untuk Transmisi Jawa-Bali (yang mengelola dispatch dan berfungsi sebagai Pembeli Tunggal (Single Buyer)) dan (ii) direktorat untuk Operasi Wilayah (yang meliputi seluruh wilayah luar Jawa). Kedua direktorat tersebut dibentuk sedemikian rupa sehingga siap untuk menjadi perusahaan yang mandiri segera setelah peraturannya memungkinkan. Oleh karena itu, kedua direktorat tersebut mempunyai tanggung jawab penuh untuk perencanaan, konstruksi, dan operasi pada masing-masing wilayah yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan atas anggaran yang telah disetujui. Sistem Keuangan kedua direktorat tersebut akan dikelola dan diaudit secara terpisah. Dalam tahap kedua, yang akan diterapkan tahun 2000, Pemerintah akan memisahkan PLW dan PTJB dari PLN. Pada penjelasan selanjutnya dari Naskah Kebijakan ini diasumsikan bahwa PTJB dan PLW sudah berdiri. Pada masa transisi dimana mereka belum dibentuk, setiap penjelasan yang berkaitan dengan perusahaan tersebut mengacu kepada Direktorat terkait dalam PLN.

6. HUBUNGAN KOMERSIAL DAN MEMPERKENALKAN MEKANISME PASAR

58. Pemerintah yakin bahwa kompetisi merupakan cara terbaik untuk menjamin efisiensi dan harga serendah mungkin. Konsisten dengan tujuan umum dari deregulasi, Pemerintah merencanakan secara progresif meningkatkan derajat kompetisi di sektor ketenagalistrikan. Kemajuan akan lebih cepat terjadi di Jawa karena sistemnya lebih besar dan lebih matang. Untuk Luar Jawa, sebagian besar transaksi tenaga listrik akan terjadi dalam struktur korporasi Perusahaan Listrik Wilayah (PLW). Oleh karena itu, penjelasan dalam sub bagian ini akan didominasi oleh penjelasan tentang pengaturan di Jawa. Namun demikian, seperti yang digarisbawahi pada akhir sub bagian ini, Pemerintah yakin bahwa sekarang ada beberapa peluang kompetisi di luar Jawa, dan peluang ini akan makin nyata sejalan dengan adanya pengalaman restrukturisasi di Jawa.

Pasar Kompetisi Penuh untuk Jawa - Bali: Tujuan dan Kendala

59. Tujuan akhir dilakukannya restrukturisasi oleh Pemerintah untuk sistem Jawa-Bali adalah mengembangkan pasar kompetisi penuh, yang kadang-kadang disebut sistem "Multiple Buyer/Multiple Seller". Pasar ini akan kompetitif penuh untuk pembangkitan dan retailing, dua segmen dimana potensi kompetisi itu ada. Pasar kompetisi penuh akan melibatkan "power purchase pool" dimana pembangkitan akan menawarkan tenaga listrik dan darimana retailer dan konsumen besar akan membeli tenaga listrik. Perencanaan pembangkitan akan bersifat hanya indikatif, tarif pembangkitan dan tarif eceran (retail) akan secara progresif tidak diatur (unregulated), dan free entry berlaku pada segmen pembangkitan dan eceran (retailing). Hanya transmisi dan distribusi sebagai monopoli alamiah akan terus

diatur (regulated).

60. Saat ini semakin banyak sistem tenaga listrik di seluruh dunia menerapkan model pasar kompetisi. Penerapannya menunjukkan bahwa model tersebut tidak hanya dapat berjalan dengan baik tetapi juga berhasil meningkatkan efisiensi baik di negara berkembang maupun maju. Pada saat yang bersamaan, Pemerintah menyadari bahwa banyak kendala yang menyebabkan penerapan secara cepat model pasar kompetisi pada sistem Jawa-Bali menjadi tidak praktis dan terlalu beresiko, dan nampaknya akan membatasi manfaat yang bisa dipetik.

61. Pada sisi pembangkitan, pasar bahan bakar belum diliberalisasi. Ada keterbatasan fleksibilitas kontrak untuk dispatch seperti kontrak take-or-pay gas, kontrak panas bumi, dan bertambahnya jumlah IPP yang kontraknya tidak mudah disesuaikan dengan kebutuhan pasar kompetisi. Ada hal yang perlu diperhatikan bahwa ukuran pasar Jawa-Bali relatif kecil, dengan kapasitas satu pusat pembangkit Suralaya dapat memenuhi 1/3 dari beban puncak sistem.

62. Transfer tenaga listrik dari timur ke barat terbatas, dan kendala tersebut akan tetap ada sampai selesainya pembangunan transmisi 500 kV lingkar selatan pada tahun 2003. Kendala lokal juga terjadi. Kendala transmisi yang beragam ini menurunkan potensi kompetisi karena adanya keterbatasan fleksibilitas pada dispatch dan oleh karena itu meningkatkan market power dari suatu pembangkit tertentu.

63. Pada sisi distribusi, unit Distribusi PLN belum punya pengalaman sebagai perusahaan yang terpisah dan membeli secara langsung dari pool. Untuk pasar kompetisi penuh, unit tersebut belum memiliki track record dan credit worthinessnya akan rendah.

64. Akhirnya, pada sisi hukum & pengaturan, pengelolaan sektor ketenagalistrikan melalui pasar kompetisi penuh tidak sejalan

dengan UU 15/1985. Terlebih lagi, kemampuan pengaturan di Indonesia saat ini sedang dalam pengembangan. Perencanaan, penerapan, dan pengaturan untuk tender penawaran (Bidding Rules), dispatch dan settlement pada pasar kompetisi penuh dengan sistem pool, yang tidak hanya berhubungan dengan energi tetapi juga kapasitas dan ancillary services, merupakan pekerjaan yang sangat kompleks yang akan lebih berhasil apabila dilakukan melalui proses belajar dan evolusi.

65. Semua kendala ini dapat diatasi dan masing-masing akan ditangani sejalan dengan berjalannya waktu. Kendala transmisi akan ditangani dengan investasi baru. Perusahaan distribusi akan mendapat pengalaman setelah berdiri dan beroperasi. Pemerintah bermaksud untuk memperkuat fungsi pengaturan, menswastanisasi perusahaan-perusahaan baru yang dibentuk dari PLN, dan memulai reformasi hukum pada sektor ini. Namun demikian, semua ini memerlukan waktu.

66. Oleh karena itu, transisi secara bertahap ke kompetisi penuh sangat diperlukan. Pemerintah bermaksud untuk memperkenalkan kerangka pasar kompetisi penuh dalam waktu 5 tahun. Kerangka waktu ini cukup realistik yang sesuai dengan pendekatan yang diambil oleh sejumlah negara lain.

Pengaturan Komersial Transisi untuk Jawa-Bali Pasar Pembeli Tunggal (Single Buyer)

67. Untuk melangkah menuju kompetisi penuh, Pemerintah merencanakan untuk membentuk pasar Pembeli Tunggal pada tahun 1999. PTJB akan membeli tenaga listrik dan menjualnya ke perusahaan distribusi dan konsumen besar yang tersambung pada tegangan tinggi.

68. Kelima perusahaan distribusi di Jawa-Bali maupun semua konsumen besar yang tersambung pada tegangan tinggi membeli tenaga listrik dari PTJB

berdasarkan Tarif Pembangkitan Curah (Bulk Generation Tariff) yang memungkinkan PTJB menutup biaya pembelian tenaga listrik dari pembangkit. Tagihan terpisah akan dilakukan untuk menutupi biaya tansmisi dan biaya operasional PTJB.

69. Pada sisi pasar pembangkitan, Pemerintah mengusulkan untuk membentuk "pool" tenaga listrik yang disederhanakan. Pembangkit menawarkan harga energi yang dibatasi oleh tarif tertinggi (price cap) yang ditetapkan oleh Pengatur untuk masing-masing pembangkit. PTJB akan melakukan dispatch berdasarkan harga energi yang ditawarkan dengan mempertimbangkan kendala sistem. Ketentuan price cap dan pembayaran kepada pembangkit akan diatur pada PPA masing-masing pembangkit.

70. Kontrak-kontrak yang dibuat antara PTJB dan pembangkit PLN akan fleksibel, mengandung insentif dan pembagian resiko bila memungkinkan. Kontrak-kontrak tersebut dirancang untuk memudahkan transisi ke pasar kompetisi penuh. Secara khusus, jangka waktu kontrak akan sangat dibatasi. Dengan memperhatikan ketentuan kontrak, IPP akan diharuskan untuk berkompetisi dengan pembangkit PLN.

71. Grid Code akan dibutuhkan untuk mengatur bagaimana sistem dioperasikan melalui aturan-aturan yang antara lain mencakup aturan untuk dispatch, metering dan penyambungan. Grid Code untuk sistern Jawa-Bali sedang dalam persiapan dan akan diselesaikan secepatnya dan kemudian akan disahkan oleh Menteri Pertambangan dan Energi.

72. PTJB juga akan mempunyai tanggung jawab untuk perencanaan dan melaksanakan tender untuk pembangkit baru dan transmisi baru. Apapun sistem pasar yang diterapkan, akan membutuhkan waktu sebelum developer berkeinginan untuk membangun pembangkit baru tanpa kontrak jangka panjang. Pemerintah akan melang-

kah menuju model "merchant power plant" khususnya setelah pasar kompetisi penuh dibentuk. Namun demikian, dalam masa transisi hal terpenting adalah menghindari adanya kontrak yang berlebihan, dan menurunkan harga pembangkit baru melalui penawaran yang kompetitif.

73. Untuk menghindari adanya kontrak yang berlebihan, prosedur perencanaan ketat harus dilakukan dengan sungguh-sungguh. PTJB diharuskan membuat rencana 5 tahunan yang dievaluasi setiap tahun berdasarkan atas loss of load probability, reserve margin, dan target prakiraan beban yang disetujui oleh Pengatur, secara tertulis dan terbuka untuk umum.

74. Untuk menurunkan harga, tender kompetitif akan diterapkan untuk semua proyek pembangkit besar baru. Proses tender akan terbuka untuk umum dan dua tahap proses penawaran akan digunakan dimana tahap akhir hanya akan didasarkan pada harga. Proses tender pembangkit skala kecil akan dilakukan berdasarkan peraturan Pembangkit Skala Kecil Swasta dan Koperasi (PSKSK). Tender kompetitif ini juga akan diberlakukan untuk proyek-proyek transmisi baru dan distribusi baru. Proyek yang berdasarkan ukuran, karakteristik, dan fisiknya serta jelas batas tanggung-jawabnya akan diidentifikasi oleh PTJB.

75. Prosedur tender dan perencanaan di atas akan tertuang dalam Aturan Perencanaan dan Tender Kompetitif (Planning dan Competitive Tendering Code) yang mengatur penyediaan data dari semua pemegang ijin; prosedur untuk persiapan, persetujuan dan publikasi least cost development plan untuk pembangkit dan sistem transmisi berdasarkan atas kriteria sekuriti yang telah disepakati; serta menetapkan prosedur untuk penerbitan Request for Proposal dari short listed bidder dan untuk evaluasi dan penetapan pemenang kontrak.

76. Dalam kondisi kelebihan

pasokan kapasitas pembangkit, Pemerintah tidak berkeinginan untuk membangun pembangkit baru. Oleh karena itu, tender pembangkitan baru belum diperlukan saat ini.

Mengelola Transisi menuju Kompetisi Penuh

77. Target Pemerintah untuk memperkenalkan sistem multiple buyer multiple seller adalah tahun 2003. Pemerintah akan mengkaji kembali apakah akan memperkenalkan pasar kompetisi penuh secara langsung, atau secara bertahap, misalnya melalui pengenalan pasar kompetitif yang paralel dengan pasar Pembeli Tunggal. Peran PTJB sebagai Pembeli Tunggal hanya bersifat sementara dan ditugasi menjalankan pengenalan pasar kompetisi penuh. Setelah pasar kompetisi terbentuk, PTJB akan melanjutkan penyediaan pelayanan transmisi dan mengoperasikan sistem, tetapi tidak lagi membeli dan menjual tenaga listrik. Semua konsumen PTJB dapat memilih untuk membeli tenaga listrik dari pembangkit individu, dari pool, atau salah satu perusahaan distribusi / retailer.

78. Tahap transisi akan dirancang secara hati-hati untuk memperlancar langkah menuju pasar kompetisi penuh. PPA dengan pembangkit PLN akan dibatasi hanya berjangka pendek dan dapat diterminasi dan dialihkan oleh Pengatur ke perusahaan Distribusi/Retailer setelah pasar kompetisi penuh terbentuk.

Memperkenalkan Kompetisi di Luar Jawa

79. Kompetisi di Luar Jawa akan datang terutama melalui penggunaan tender kompetitif untuk investasi baru. Perusahaan Listrik Wilayah (PLW) diminta untuk mengikat kontrak dalam porsi yang substansial dari kebutuhan kapasitas pembangkit baru berdasarkan tender kompetitif dan juga akan didorong untuk menawarkan proyek transmisi yang dibutuhkan kepada pihak swasta. PLW akan didorong untuk menetapkan

proyek distribusi baru di Luar Jawa yang cocok untuk partisipasi swasta. Proyek tersebut akan melibatkan pengembangan skala besar dari jaringan yang telah ada dan akan menawarkan kesempatan untuk mempercepat program listrik perdesaan. Jaringan tersebut akan didanai, dibangun, dimiliki dan dioperasikan oleh sektor swasta. PLW kemudian akan membeli hak pemakaian aset tersebut dengan kontrak jangka panjang dan mempunyai tanggung jawab penjualan tenaga listrik langsung kepada konsumen (pendekatan ini tidak akan diberlakukan di Jawa oleh karena program elektrifikasinya sudah lebih maju dan dengan mudah dapat dicapai melalui investasi oleh perusahaan distribusi). Semua tender akan dilakukan dengan azas kompetisi, dan diatur oleh Aturan Perencanaan dan Tender Kompetitif

80. Pengembangan lebih jauh kompetisi di luar Jawa akan tergantung pada pemecahan PLW. Walaupun hal ini terlalu dini pada tahap ini, Pemerintah bermaksud untuk menerapkan model di Jawa-Bali untuk seluruh wilayah Indonesia apabila model di Jawa-Bali tersebut telah terbukti bekerja baik dan apabila sistemnya sudah cukup besar. Calon pertama untuk segera dilakukan pemecahan fungsional di luar Jawa-Bali adalah Sumatra.

7. PENETAPAN TARIF, PENGEMBALIAN BIAYA (COST-RECOVERY), DAN SUBSIDI

Tujuan Tarif dan Restrukturisasi

81. Penetapan tarif adalah sangat penting dan merupakan bagian paling sensitif dari kebijakan sektor. Pemerintah mempunyai sejumlah tujuan dalam kaitannya dengan kebijakan tarif:

- menjamin pengembalian biaya (cost-recovery)
- subsidi yang transparan dimana pengembalian biaya tidak mungkin
- subsidi wilayah untuk mendukung persatuan nasional dan pembangunan di Luar Jawa

- perlindungan untuk masyarakat tidak mampu
- struktur tarif yang konsisten dengan struktur sektor baru yang kompetitif
- memberikan insentif untuk meningkatkan efisiensi.

82. Untuk mencapai tujuan tersebut, Pemerintah akan menerapkan program restrukturisasi tarif secara komprehensif. Secara bertahap tarif akan dinaikkan agar dapat mengembalikan biaya, kecuali untuk kelompok pelanggan tertentu yang ditargetkan untuk disubsidi. Untuk menerapkan kebijakan Pemerintah dalam penyediaan subsidi wilayah dan melindungi golongan tidak mampu, sistem pendanaan baru akan dibentuk untuk membuat subsidi menjadi lebih eksplisit, yang dinamakan Dana Pembangunan Ketenagalistrikan Sosial (DPKS) (Social Electricity Development Fund). Pada sistem Jawa-Bali, tarif akan dipecah untuk memisahkan tarif pembangkit, tarif transmisi, tarif distribusi dan retailing, dan dirancang memiliki insentif untuk efisiensi. Rincian program restrukturisasi tarif akan dijelaskan pada sub bagian berikut. Aturan Tarif (Tariff Code) baru yang ditetapkan oleh Presiden akan dibuat untuk menerapkan program restrukturisasi ini.

Pengembalian Biaya (Cost -Recovery)

83. Hal penting yang dihadapi oleh sektor ketenagalistrikan saat ini adalah masalah pengembalian biaya. Pada tahun 1990-an, kondisi keuangan PLN cukup sehat, tetapi dengan adanya krisis ekonomi, PLN saat ini tidak dapat menutup biaya operasinya. Pemerintah telah mengambil langkah penting dengan menaikkan tarif listrik mulai bulan Mei tahun 1998 sebesar 20%. PLN telah memotong program investasi dan mengontrol biaya operasinya. Walaupun PLN sudah melakukan langkah-langkah tersebut, PLN masih menunda pembayaran hutang jangka panjang kepada Pemerintah, dan Pemerintah sekarang menyediakan subsidi dalam jumlah besar kepada PLN.

84. Tujuan jangka pendek Pemerintah adalah agar PLN dapat memenuhi semua kewajibannya, yang membutuhkan debt service coverage sama dengan 1. Namun disamping itu, tarif PLN akan perlu dinaikkan lebih lanjut secara bertahap untuk membuat PLN dapat menguntungkan secara komersial dan membawa tingkat tarif mendekati long-run marginal cost. Kenaikan tarif, walaupun sangat diperlukan, akan dilakukan secara bertahap dalam beberapa tahun. Untuk sementara, Pemerintah akan terus memberikan bantuan keuangan kepada PLN.

85. Pemerintah menyadari bahwa kekurangan kas yang terjadi pada sektor ketenagalistrikan harus diperhitungkan pada saat merancang program restrukturisasinya. Untuk mencegah agar tidak menghambat atau menggagalkan program restrukturisasi, mungkin untuk sementara waktu dibutuhkan mekanisme pengendalian arus kas (cash flow) secara terpusat selama sektor sedang dipecah.

Subsidi Wilayah dan Subsidi untuk Golongan Tidak Mampu

86. Sampai saat ini, konsumen pada golongan tarif yang sama dimana pun berada akan membayar tarif listrik yang sama. Kebijakan ini sedang dikaji kembali untuk menetapkan tingkat keterjangkauannya dengan telah mempertimbangkan kondisi yang ada saat ini dan di masa yang akan datang kebijakan ini bukan merupakan suatu keharusan. Pemerintah akan menjamin bahwa subsidi wilayah akan terus diberikan guna membantu wilayah yang belum berkembang dan daerah perdesaan serta untuk menjaga persatuan nasional. Pemerintah juga bermaksud untuk melanjutkan pemberian subsidi untuk golongan masyarakat pengguna listrik yang tidak mampu. Namun, subsidi ini akan dilakukan secara eksplisit dan transparan.

87. Untuk mendanai subsidi ini, Pernerintah akan membentuk Dana Pembangunan Kelistrikan

Sosial (DPKS)(Social Electricity Development Fund). Dana ini akan digunakan untuk memberikan kompensasi kepada lima perusahaan distribusi / retail di Jawa-Bali, dan PLW karena adanya selisih antara biaya yang disetujui dan pendapatan yang diterima. Pembentukan dan pengumpulan dana ini akan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

88. Pemerintah bermaksud untuk melakukan reiterasi perhitungan biaya yang diijinkan (allowed cost) --yang digunakan sebagai dasar penetapan tarif dan subsidi-- yang mana perhitungan tersebut dibuat tidak berdasarkan biaya aktual melainkan berdasarkan biaya yang diijinkan dengan mengasumsikan operasi yang efisien. Pemerintah akan menjamin penurunan dalam biaya yang diijinkan sejalan dengan berjalannya waktu untuk mendorong efisiensi sektor.

89. Untuk meminimumkan dampak pajak terhadap usulan pemisahan PLN, pembayaran kepada dan dari DPKS akan dibuat berdasarkan "sebelum kena pajak" (pre-tax basis).

Pemecahan Tarif (Unbundling The Tariff)

90. Pemecahan sektor juga membutuhkan pemecahan tarif. Pemerintah tidak lagi akan menetapkan tingkat tarif ke pelanggan, kecuali tarif untuk golongan pelanggan yang disubsidi, tetapi lebih berperan dalam menetapkan aturan perhitungan tarif. Aturan-aturan mengenai hal ini akan dituangkan di dalam Aturan Tarif yang baru yang akan memberikan autorisasi dan menetapkan pemisahan tarif atau biaya untuk pembangkit, transmisi, distribusi dan tarif eceran (retailing tariff) di Jawa-Bali.

91. Biaya pembangkitan akan tercantum di dalarn PPA untuk masing-masing pembangkit (seperti yang dijelaskan dalam sub bagian 6) dan berlaku sampai dengan pasar kompetisi penuh beroperasi. Biaya trans-

misi ditetapkan sedemikian rupa sehingga PTJB dapat menutup biaya transmisi dengan cara mengenakan biaya penggunaan jaringan dan biaya penyambungan ke pelanggan. Karena biaya ini tidak dapat dikenakan kepada IPP saat ini, maka biaya ini juga tidak akan dikenakan kepada pembangkit PLN juga. Oleh karena itu, biaya ini akan dikenakan kepada distribusi atau pelanggan besar pada tegangan tinggi. Ketentuan ini akan ditinjau kembali selama masa transisi menuju pasar kompetisi penuh karena biaya yang berdasarkan lokasi perlu diterapkan apabila free entry untuk pembangkit telah diperbolehkan. Demikian juga untuk biaya distribusi yang ditetapkan agar perusahaan distribusi dapat menutup biaya jaringan dari pemakainya. Yang terakhir adalah tarif retailing yang ditetapkan untuk menutup biaya pemasaran, biaya mengelola tagihan, dan biaya pengumpulan pendapatan. Peraturan harga tertinggi (price cap) dengan insentif yang kuat untuk mendorong efisiensi akan digunakan untuk menetapkan biaya transmisi, biaya distribusi, dan tarif retailing, walaupun tarif retailing secara progresif tidak akan diatur setelah pasar kornpetisi penuh beroperasi.

92. Dengan mempertimbangkan kondisi krisis ekonomi saat ini, penetapan tarif pada tingkat yang dapat mengembalikan biaya (cost recovery) untuk pembangkit, transmisi, distribusi, dan retailing pada tahap awal tidak mungkin dapat dilakukan. Karena tidak ada kebutuhan ekspansi untuk pembangkit baru, tarif pembangkit pada awalnya akan ditetapkan rendah, misalnya hanya untuk menutup biaya variabel dan membayar hutang. Disamping telah ada mekanisme penyesuaian berkala untuk fluktuasi faktor inflasi dan nilai tukar, tarif yang dipecah tersebut akan juga mempunyai mekanisme penyesuaian khusus untuk pengembalian biaya, melalui mana Pemerintah akan meningkatkan tarif tersebut sejalan dengan berjalannya waktu untuk mencapai pengembalian biaya secara penuh.

8. PARTISIPASI SWASTA

93. Peningkatan partisipasi swasta akan dilakukan melalui investasi- investasi baru per proyek (project based) maupun melalui penjualan saham perusahaan yang dibentuk melalui restrukturisasi.

Investasi Proyek

94. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, Aturan Perencanaan dan Tender Kompetitif akan membuka peluang partisipasi swasta dalam industri tenaga listrik tetapi harus didasarkan pada tender yang benar-benar kompetitif. Di Jawa-Bali, semua kebutuhan pembangkit termal baru akan ditawarkan kepada pihak ketiga melalui tender yang kompetitif (Karena kompleksnya, maka PLTA akan ditangani per kasus tetapi apabila dikontrak dari pihak ketiga, maka akan dilakukan melalui tender yang kompetitif). PTJB akan didorong untuk menawarkan transmisi melalui tender yang kompetitif untuk transmisi. Di luar Jawa, PLW akan diminta untuk menawarkan kepada pihak swasta dalam porsi substansial dari kebutuhan kapasitas pembangkit secara kompetitif dan transparan, dan juga akan didorong untuk menawarkan proyek transmisi dan distribusi kepada pihak swasta.

95. Pemerintah bermaksud untuk mendorong partisipasi swasta lokal yang lebih besar pada proyek tenaga listrik, khususnya dalam pendanaannya. Hal ini akan menurunkan tekanan terhadap sektor akibat fluktuasi nilai tukar, yang sekarang ini merupakan salah satu kelemahan terbesar sektor ketenagalistrikan. Sampai saat ini, Pemerintah akan mengkaji pendirian infrastruktur dana domestik untuk mendorong aliran uang dari tabungan dalam negeri yang jumlahnya cukup besar ke sektor ketenagalistrikan dan sektor infrastruktur lainnya.

96. Supaya dapat mengembangkan program listrik swasta dan untuk memastikan keberhasilan restrukturisasi, Pemerintah perlu melakukan rasionalisasi

program IPP yang ada dan mengintegrasikannya ke dalam struktur yang baru. Pemerintah saat ini sedang menyusun strategi mengenai hal ini.

Swastanisasi

97. Penjualan saham perusahaan perusahaan baru yang dibentuk dari PLN merupakan elemen krusial dari program restrukturisasi. Penjualan saham akan menghasilkan dana dan membawa keahlian manajemen baru ke industri tenaga listrik. Sebagai tambahan, divestasi akan menurunkan derajat integrasi vertikal karena kepemilikan yang sama (Pemerintah) pada berbagai perusahaan yang berbeda dan juga berarti akan meningkatkan potensi untuk berkompetisi. Swastanisasi industri akan dilakukan secara bertahap. PLW yang bertanggungjawab terhadap operasi Luar Jawa-Bali tetap ditangan pemerintah untuk sementara waktu. Oleh karena itu, swastanisasi akan difokuskan di Jawa-Bali.

98. Berbagai metode dan mekanisme untuk swastanisasi akan dipertimbangkan seperti Direct Placement and Initial Public Offerings (IPOs). Pemilihan metode dan mekanisme tersebut akan dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, kondisi pasar modal dalam negeri dan kondisi perusahaan yang akan diswastanisasi. Program swastanisasi akan berpedoman pada "blue print" kebijakan swastanisasi BUMN yang sedang dipersiapkan oleh Menteri Negara Pendayagunaan BUMN, dan diimplementasikan sejalan dengan kebijakan ini.

9. REDEFINISI PERAN PEMERINTAH DAN MEMPERKUAT FUNGSI PENGATURAN

Peran Kepemilikan Pemerintah

99. Sebelumnya, Departemen Pertambangan dan Energi (DPE) mengemban peran sebagai pemilik, pembuat kebijakan, dan Pengatur (Regulator). Saat ini, ada kebutuhan untuk melakukan pemisahan peran tersebut untuk mendorong adanya kejelasan

dan transparansi. Tindak lanjut yang telah dilakukan adalah adanya transfer tugas supervisi terhadap PLN dari Menteri Pertambangan dan Energi (MPE) ke Menteri Negara Pendayagunaan BUMN (MNPBUMN). Perubahan ini akan membuat DPE dapat memfokuskan pada tanggungjawab untuk pengembangan kebijakan dan pengaturan sektor ketenagalistrikan. MNPBUMN, sebagai pemilik PLN, akan mempunyai tanggung jawab untuk restrukturisasi korporat dan swastanisasi PLN berpedoman pada kebijakan ini.

100. Pemerintah akan melanjutkan perannya dalam pendanaan sektor ketenagalistrikan. Pada saat ini, dana eksternal merupakan sumber dana resmi yang paling penting dalam pendanaan sektor ini. Aturan-aturan pinjaman akan diperbaiki untuk mencerminkan pemecahan PLN, dan pinjaman akan diberikan untuk perusahaan-perusahaan baru yang dibentuk dari PLN dalam kaitan dengan pinjaman-pinjaman yang sudah ada dan yang baru.

Pemisahan dan Memperkuat Fungsi Pengaturan

101. Ada kebutuhan untuk memisahkan peran pembuat kebijakan dan pengaturan. Sebagai pembuat kebijakan, Pemerintah mengembangkan kebijakan sektor melalui undang-undang dan peraturan- peraturan. Sebagai pengatur, Pemerintah menerapkan undang-undang dan peraturan-peraturan tersebut secara tegas, konsisten, dan adil dan menyelesaikan setiap perselisihan yang timbul yang berkaitan dengan hal-hal tersebut. Tindak lanjut yang telah dicapai menuju ke arah ini adalah dengan telah terbentuknya Direktorat Bina Usaha Ketenagalistrikan (DBUK) di bawah DJLPE sejak tahun 1997 yang mempunyai tugas untuk menjalankan fungsi pengaturan sektor ketenagalistrikan.

102. Hal ini merupakan tahap awal yang penting, tetapi Pemerintah bermaksud untuk melangkah lebih jauh. Pelajaran penting dari restrukturisasi internasional menunjukkan

adanya kebutuhan untuk membentuk Badan Pengatur tingkat tinggi dengan staf yang sangat kompeten, dan independen, tidak hanya untuk mengatur dan melakukan supervisi tetapi juga untuk memberikan saran pada proses restrukturisasi. Oleh karena itu, Pemerintah mengusulkan untuk membentuk seawal mungkin sebuah Badan independen yang melapor kepada Menteri Pertambangan dan Energi tetapi berada diluar DJLPE dengan tanggung jawab pengaturan untuk seluruh sektor energi (listrik, minyak, dan gas). Badan Pengatur baru ini akan mengawasi semua perusahaan listrik baik yang dimiliki pemerintah maupun swasta melalui pemberian perijinan dan pengawasan ketaatannya terhadap perijinannya. Sehubungan dengan pemberian perijinan, Badan ini akan memungut pungutan perijinan (license fee). Penggunaan pungutan ini akan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan di bidang penerimaan negara bukan pajak.

103. Badan independen tersebut akan dibentuk melalui realisasi dari undang-undang baru seperti yang akan dijelaskan lebih rinci dalarn sub bagian berikut.

10. PERUBAHAN HUKUM

104. Perubahan-perubahan yang dijelaskan dalam konsep Kebijakan restrukturisasi ini merupakan perbaikan menyeluruh di sektor ketenagalistrikan. Oleh karena itu, tidaklah mengejutkan apabila undang-undang dan peraturan-peraturannya membutuhkan perubahan besar.

Undang-Undang Baru

105. Kerangka hukum untuk industri saat ini ditentukan secara prinsip oleh UU 15/85 dan PP10/89. UU 15/85 adalah modern, berwawasan kedepan, dan fleksibel. UU tersebut dapat mengakomodasi banyak perubahan yang diusulkan dalam Naskah Kebijakan ini, tetapi tidak konsisten dengan perubahan ke pasar kompetisi penuh sebab hal ini tidak konsisten dengan kebutuhan perencanaan terpusat untuk ketenagalistrikan seperti yang tercantum dalam

UU 15/85.

106. Memperhatikan pentingnya reformasi hukum pada program restrukturisasi, Pemerintah mengusulkan untuk terbitnya, sebagai prioritas utama, Undang-Undang baru bagi sektor ketenagalistrikan. Undang-Undang baru tersebut sudah disusun konsepnya dan sekarang sedang dikaji. Setelah melakukan konsultasi yang luas, Pemerintah akan melakukan proses hukum yang diperlukan dengan tujuan untuk mendapatkan undang-undang baru secepat mungkin dan tidak lewat dari tahun 1999.

107. Undang-Undang Baru akan mencakup antara lain:

- menetapkan posisi Pengatur Energi yang terpisah dari Menteri Pertambangan dan Energi
- menghilangkan ketentuan kewajiban perencanaan terpusat untuk seluruh wilayah Indonesia, sehingga memungkinkan pembentukan "pool" kompetitisi penuh di Jawa-Bali, sedangkan penetapan waktunya diserahkan pada MPE berdasarkan saran dari Pengatur (Regulator)
- menjadikan izin-izin sebagai instrumen kunci dalam pengaturan: versi yang berbeda dari izin-izin tersebut akan mengatur aktivitas semua perusahaan listrik
- menetapkan prinsip dasar untuk penetapan tarif dan penyediaan subsidi.

Peraturan Pemerintah dan Aturan-Aturan Industri (Industry Codes) Baru

108. Undang-Undang baru tersebut akan cukup fleksibel untuk mengakomodasi pasar transisi kompetisi-parsial dan pasar kompetisi penuh yang merupakan tujuan akhir Pemerintah. Untuk membuat transisi bisa berjalan, akan dibutuhkan peraturan yang lebih rinci. Hal ini akan dituangkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) yang baru dan sejumlah Aturan Industri. Peraturan Pemerintah akan diterbitkan setelah berlakunya Undang-Undang baru, yang mana PP tersebut menyediakan garis besar imple-

mentasi, seperti pengaturan yang lebih rinci dari Pengatur dan perijinan. Aturan Industri ini sudah dibahas pada beberapa butir Naskah Kebijakan ini. Ringkasnya, aturan yang dibutuhkan untuk memberlakukan pasar Pembeli Tunggal adalah:

- **Aturan Tarif (Tariff Code)** untuk menetapkan tingkat tarif, struktur tarif, dan mekanisme yang dibutuhkan untuk memungkinkan subsidi dilakukan secara transparan.
- **Aturan Perencanaan dan Tender Kompetitif (Planning & Competitive Tendering Code)** untuk menetapkan aturan-aturan untuk pengadaan dan penggunaan data perencanaan, publikasi Least Cost Development Plan, dan prosedur tender kompetitif untuk proyek-proyek pembangkitan dan transmisi.
- **Grid Code** untuk mengatur operasi interkoneksi transmisi Jawa-Bali dan penjadualan dan dispatch pembangkitan.

Aturan Tarif akan ditetapkan setingkat Keputusan Presiden, sedangkan Aturan lainnya akan ditetapkan setingkat Keputusan Menteri. Untuk memenuhi target pembentukan Pembeli Tunggal pada sekitar pertengahan tahun 1999, keputusan-keputusan tersebut perlu untuk diperkenalkan pada saat ini. Konsep keputusan ini sedang dipersiapkan dan dikaji.

10. PENERAPAN

109. Program restrukturisasi yang dipaparkan dalam Naskah Kebijakan ini berdimensi luas dan mencakup banyak langkah yang berkaitan satu sama lainnya. Tujuan restrukturisasi pemerintah tidak akan dapat tercapai dalam waktu singkat karena sejumlah alasan hukum, institusional, dan teknis. Oleh karena itu, Naskah Kebijakan ini juga memaparkan strategi masa peralihan sampai dengan diperkenalkannya pasar kompetisi penuh pada tahun 2003.

110. Langkah awal pada strategi ini ditargetkan untuk dilaksanakan pada sekitar pertengahan

tahun 1999 dengan dibentuknya Perusahaan Listrik Jawa Bali (PLJB) dengan sejumlah anak perusahaan pembangkitan dan distribusi Jawa-Bali, serta reorganisasi PLN dengan dibentuknya Direktorat Transmisi Jawa-Bali dan Direktorat Luar Jawa. Pada saat yang bersamaan, Pemerintah akan menerapkan sistem pasar Pembeli Tunggal (Single Buyer Market) di Jawa-Bali melalui pemberlakuan Aturan Industri yang dibutuhkan --Aturan Tarif, Aturan Perencanaan dan Tender Kompetitif, dan Grid Code-- serta pendirian sebuah simplified power pool.

111. Pemerintah akan mengusulkan kepada DPR Undang-Undang baru yang menggantikan Undang-Undang sektor ketenagalistrikan pada tahun 1999. Pada awal tahun 2000, Pemerintah akan melakukan pemecahan aset Perusahaan Listrik Wilayah dan PTJB dari PLN serta akan mendirikan sebuah Badan Pengatur.

112. Pemerintah merencanakan swastanisasi sejumlah perusahaan listrik Jawa-Bali yang baru dengan program swastanisasi yang akan dilaksanakan dalam beberapa tahun.

113. Sejumlah Iangkah transisi yang diusulkan dalam Naskah Kebijakan ini, yang mencakup beragam bidang yaitu struktur industri, hubungan komersial, dan partisipasi swasta, akan saling mendukung satu sama lain dan bersama-sama akan dicapai tujuan pemerintah yaitu sektor ketenagalistrikan yang terdiri atas banyak perusahaan independen yang sebagian besar dimiliki swasta dan sedapat mungkin beroperasi dalam kondisi kompetisi.

114. Sebuah jadual pelaksanaan yang realistis akan disusun bagi terlaksananya program restrukturisasi ini. Berkaitan dengan hal tersebut, pengalaman program restrukturisasi di negara-negara lain akan dijadikan bahan pertimbangan dan Pemerintah akan banyak melakukan konsultasi mengenai hal ini dengan semua pihak terkait. Secara khusus, Pemerintah menjamin akan

melindungi kepentingan konsumen dan seluruh karyawan PLN.

115. Pemerintah akan membentuk sebuah Komite Pengarah tingkat tinggi yang akan mengawasi jalannya proses restrukturisasi sektor. Komite ini akan mempunyai sekretariat dengan sejumlah staf senior yang berpengalaman, dan ditempatkan di Direktorat Jenderal Listrik dan Pengembangan Energi serta akan menyewa jasa konsultan jika dibutuhkan dalam mendukung pelaksanaan program restrukturisasi.⌘

Tanggapan NGO Working Group On Power Sector Restructuring*

TERHADAP: DOKUMEN PENDUKUNG RUU KETENAGALISTRIKAN TANGGAL 11 FEB 2002

Anggota komisi VIII DPR RI yang terhormat,

Setelah membaca dan mempelajari dokumen yang dikeluarkan oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral kepada Komisi VIII DPR RI tertanggal 11 Februari 2002 maka kami dari **NGO Working Group on Power Sector Restructuring** merasa perlu untuk memberikan tanggapan atas dokumen tersebut. Adapun butir-butir tanggapan kami adalah sebagai berikut:

1. Upaya penyediaan tenaga listrik merupakan upaya padat modal, teknologi tinggi dan waktu pengadaan yang relatif lama. Pertumbuhan yang tinggi tersebut memerlukan dana investasi yang besar. Selama ini, untuk memenuhi kebutuhan dana operasi

* Adalah sebuah kelompok kerja sejumlah LSM/NGO yang melakukan advokasi masalah ketenagalistrikan. Dapat dihubungi di Jl. Mampang Prapatan XI No.23 Jakarta 12790 Phone: (021) 79196721; 79196722 Fax: (021) 7941577 Email: msuhud@yahoo.com

dan pembangunan diperoleh dari pendapatan penjualan tenaga listrik. Sebagian dana juga berasal dari pinjaman luar negeri serta melalui obligasi yang dikeluarkan pemerintah. Namun demikian krisis ekonomi telah menyebabkan kemampuan untuk mempertahankan kelanjutan penyediaan tenaga listrik menjadi berkurang. Akibatnya adalah **kita mengalami krisis dalam penyediaan tenaga listrik.**

2. Adanya krisis ekonomi sejak 1997 mengakibatkan nilai rupiah terdepresiasi. **Akibatnya adalah harga jual listrik PLN yang tadinya sudah sampai pada skala ke-ekonomi-an menjadi ikut terdepresiasi**. Sementara itu, biaya-biaya lain seperti perawatan, suku cadang dan bahan bakar dihitung bukan dalam nilai rupiah melainkan dalam dolar Amerika.

3. Persoalan listrik swasta turut menambah beban keuangan PLN dengan adanya klausul "*take or pay*" sehingga PLN harus membeli listrik swasta dengan harga yang lebih tinggi dengan tingkat *capacity factor* yang juga tinggi. Masalah ini **menyeret PLN kedalam masalah keuangan (*financial*) yang akut.**

4. Dasar alasan pemerintah untuk mengganti UU No.15/85 tentang Ketenagalistrikan adalah bahwa UU ini tidak dapat sejalan dengan kebijakan untuk memperkenalkan pasar kompetisi penuh (*multi buyer-multi seller*). Menurut pendapat kami hal tersebut **sama sekali tidak menyentuh akar permasalahan di sektor ini**. Pasar kompetisi penuh yang akan diimplementasikan masih perlu dikaji secara lebih serius dampaknya bagi sektor ketenagalistrikan. Dengan memperhatikan kegagalan-kegagalan yang terjadi di berbagai negara termasuk krisis listrik California di AS, yang selama ini menjadi model bagi kompetisi penuh tersebut dan kecenderungan di negara-negara maju untuk meregulasi ulang pasar tenaga

listriknya.

5. Pasar kompetisi penuh masih sangat jauh kemungkinannya untuk diterapkan di Indonesia. **Dibutuhkan waktu yang lebih lama dari 7 tahun** untuk mengimplementasikannya karena:
   a) Tingkat pertumbuhan listrik di jawa-bali masih tinggi (9-10% pertahun);
   b) kesenjangan antara pertumbuhan *supply dan demand;*
   c) rasio elektrifikasi yang masih rendah;
   d) masalah kontrak jual-beli listrik swasta yang sudah disepakati dalam jangka waktu yang lama.

6. **Kesenjangan antara supply dan demand dapat berakibat pada kekurangan pasokan listrik sehingga yang terjadi adalah kartelisasi** terselubung antar produsen tenaga listrik (*Generation Companies*, Gencos). Kontrak jual-beli jangka panjang dengan listrik swasta (IPPs) membuka kemungkinan bagi mereka untuk memilih tidak ikut berkompetisi. Padahal kompetisi yang sehat hanya dimungkinkan jika seluruh pemain memiliki *level playing field* yang sama dan ada cukup banyak pemain untuk berkompetisi serta pasokan listrik yang berlebihan untuk pasar. Hal-hal tersebut mengindikasikan secara jelas kalau pasar kompetisi penuh yang menekankan persaingan tidak mungkin dapat terjadi.

7. Krisis pasokan listrik **hanya dapat diselesaikan** dengan terlebih dahulu menyelesaikan krisis keuangan. Ada beberapa hal yang dapat dilakukan:
   a. menaikan tarif listrik sehingga mencerminkan biaya produksinya;
   b. menurunkan harga beli listrik swasta sehingga mencerminkan kaidah bisnis yang sehat dan wajar;

c. efisiensi di seluruh sektor ketenagalistrikan.

8. Merujuk kepada kebijakan restrukturisasi sektor ketenagalistrikan (*white paper*) maka langkah yang paling mendesak untuk dilakukan adalah:
   a. pembentukan **regulatory institution yang kredibel** dengan mekanisme kerja yang jelas;
   b. mekanisme penetapan harga jual listrik berdasarkan **kaidah marginal cost;**
   c. meningkatkan **reserve margins** sehingga menghindari kemungkinan kelangkaan pasokan (*lack of supply*).

9. Perlu dipikirkan langkah-langkah untuk memperkuat PLN sebagai perusahaan milik negara dengan **melanjutkan proses komersialisasi PLN** (bukan privatisasi, sebagaimana yang program restrukturisasi rencanakan). Seluruh upaya perlu dilakukan sehingga PLN menjadi perusahaan yang sehat, mandiri dan transparan dan dikelola secara professional dengan demikian mampu menjadi tulang punggung penyediaan tenaga listrik nasional.

10. Untuk menarik investasi swasta dalam penyediaan tenaga listrik maka yang harus dilakukan adalah **menyelesaian kontrak listrik swasta**. Perlu diupayakan untuk mencapai tingkat harga yang wajar dan penghapusan klausul "*take or pay*".

11. Struktur industri listrik yang berdasarkan mekanisme pasar hanya mengenal harga sebagai signal. Oleh karena itu jika terjadi kekurangan pasokan maka akan terjadi kenaikan harga yang drastis. Hal ini tentunya menjadi tanggungan konsumen karena dalam pasar kompetisi **tidak ada kejelasan siapa yang bertanggung jawab terhadap *security of supply*.**

12. Penerapan struktur pasar kompetisi listrik sangat tergantung kepada kesiapan infrastruktur (software, hardware, dan aturan pasar). Oleh karena itu dalam kondisi sumber daya manusia dan situasi perekonomian Indonesia yang belum pulih maka **amatlah berbahaya bila kita masuk kedalam sistem yang sama sekali belum kita kuasai.**
13. **Subsidi seharusnya disadari sebagai hak sosial masyarakat** yang tidak dapat dipersatukan dengan persaingan usaha. Subsidi yang dimaksud dalam RUU Kertenagalistrikan tidak lain adalah sebagai usaha pengumpulan dana atas nama rakyat untuk membayar resiko persaingan usaha. Rakyat tidak akan pernah menikmati subsidi tersebut karena dana subsidi yang terhimpun adalah untuk dibayarkan kepada Pengusaha yang unggul dalam kompetisi penyediaan tenaga listrik.

14. **DPKS dan BP-PKS yang diusulkan dalam RUUK sebaiknya dihapuskan** saja karena akan menambah rantai birokrasi. Selama ini institusi Badan maupun Dewan dalam struktur administrasi negara kurang banyak fungsinya. Akan lebih efektif jika fungsi dan kewenangan DPKS dan BP-PKS dilimpahkan kepada Direktorat Jenderal Listrik dan Pemanfaatan Energi.

15. Mekanisme penyelesaian sengketa antara konsumen dan produsen listrik tidak cukup diwakilkan kepada institusi LK3LI. Merujuk kepada UU No.8/1999 tentang Perlindungan Konsumen maka persoalan antara konsumen dan produsen dapat ditangani oleh **Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen** dan keterwakilan konsumen dalam perumusan kebijakan di sektor listrik dapat berkonsultasi dengan **Badan Perlindungan Konsumen Nasional.**

Melihat begitu rumitnya tahapan untuk menuju pasar listrik yang Multi Buyer Multi Seller maka kami mengusulkan kepada anggota

dewan yang terhormat agar dalam RUU Ketenagalistrikan yang sedang dibahas hanya **memfokuskan kepada tahapan Single Buyer** (Pasar Pembeli Tunggal) saja. Adapun alasan-alasan dari usulan single buyer tersebut antara lain:

1. Kita telah memiliki pengalaman dalam mengelola kompetisi di sektor pembangkitan;
2. Infrastruktur yang harus dipersiapan lebih sedikit. Hanya diperlukan membentuk Badan Pengatur yang kredibel dan memiliki mekanisme kerja yang jelas;
3. Tidak banyak perubahan dari UU No.15/1985 tentang Ketenagalistrikan;
4. Resiko kegagalan pasokan listrik akibat tidak adanya *security of supply* dapat dihindari.

Demikian tanggapan kami atas dokumen pemerintah tertanggal 11 Februari 2002. Semoga usaha keras anggota dewan yang terhormat demi kemajuan ketenagalistrikan nasional tidak menjadi sia-sia. Selamat bekerja dan Merdeka!

DAFTAR PUSTAKA

Asian Development Bank (ADB). *Annual Report 2000*, ADB, Manila, 2001.

Asian Development Bank (ADB). *Bank Policy for the Energy Sector*, ADB, Manila, 1995

Asian Development Bank (ADB). *Energy 2000: Review of Energy Policy of Asian Development Bank*, ADB, Manila, 2000.

Asian Development Bank (ADB). RPP: INO 31604 *Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposed Loans to The Republic of Indonesia for Power Sector Restructuring Program*, March 1999.

Adamantiades, Achilles G; *et al. Power Sector Reform in Developing Country and The Role of the World Bank*; Industry and Energy Departement Occasional Paper No. 9, The World Bank, Washington D.C., 1995.

Bacon, R.W and J. Beasant-Jones. *Global Electric Power Reform, Privatization and Liberalization of The Electric Power in Developing Countries*, IBRD/The World Bank, Washington D.C., 2001.

Bello, Walden. *The Paradigm Crisis behind the Power Crisis* dalam *Profitting from the Poverty*, Focus on The Global South, Thailand, April 2001.

Buchori, Binny. *Masalah Hutang Indonesia*. INFID, Jakarta, 2001.

Chossudovsky, Michael. *The Globalisation of Poverty*. TWN & IPE, IBON Book, Manila, 1997.

Departemen Pertambangan dan Energi. *Kebijakan Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan*, Deptamben, Jakarta, Agustus 1998.

DGEEU. *Electricity Report for the year 2000*, DGEEU, Ministry of Energy and Natural Resources, Jakarta 2001

Hagler Bailly Services. *Comments on Indonesia's Draft Electricity Law*; Hagler Bailly, Jakarta, May 2000.

International Monetery Fund (IMF). *Letter of Intent* (LoI), 14 May 1999.

International Monetery Fund (IMF). *Letter of Intent* (LoI), 20 Februari 2000.

Indonesian Corruption Watch (ICW). *Penyakit Parah PT PLN (Persero): Inefisiensi Akibat KKN dan Listrik Swasta*, ICW, November 2000.

Koran Tempo. *Dana Kelistrikan ADB Dipakai Tutup Defisit*, 15 November 2001.

Kompas. *Keppres No. 39 tahun 1997 Dicabut, Listrik Swasta Dilanjutkan*, 23 Maret 2002.

Motoyama, Hisako and Nurina Widango. *Power Restructuring in Indonesia,* Bank Information Center, Washington D.C., November 1999.

Media Indonesia. *Bantuan ADB Terganjal 3 RUU*, 9 Oktober 2001.

Norplan A/S. *Institutional Framework and Regulation of the Power Sector in Indonesia*, The World Bank, Washington D.C., 1993.

Pemerintah Republik Indonesia: Undang-Undang No. 15 /1985 tentang Ketenagalistrikan.

Pelangi. *Power Sector Restructuring and Public Benfits: Who Cares*, Naskah tidak diterbitkan, disampaikan pada WRI, Jakarta, 2001.

PT PLN. *Laporan Tahunan Tahun 2000*, PT PLN, Jakarta, 2001.

Prayas. *Regaining Rationality through Democratisation: A Critical Review of MDBs Power Sector Activities in India*, Pune, India, 1999.

Sudja, Nengah. *Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik TDL 2002*, Kompas, 20 Februari 2001.

Sumiarso, Luluk. *Electricity Sector Restructuring* (Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan). Presentasi yang disampaikan pada Annual Workshop SPENA, 1 Oktober 2001.

SP PLN Kantor Pusat. Listrik Untuk Mensejahterahkan Rakyat.

Naskah akademis diedarkan untuk kalangan terbatas, Jakarta 2001.

Tellam, Ian (ed). *Fuel for Change: World Bank Energy Policy Rhetoric vs Reality*, Zed Books and Both Ends, London, 2000.

The Jakarta Post, *ADB May Disburse $ 1.2b This Year*, 5 Maret 2002.

The World Bank. *The World Bank Role in The Electric Sector*, World Bank Policy Paper, The World Bank, Washington D.C., 1993.

The World Bank. *Energy Efficiency and Conservation in The Developing World*, World bank Policy Paper: The World Bank , Washington D.C., 1993.

The World Bank. *Indonesia: Imperative for Reform,* The World Bank, Washington D.C., 2001.

The World Bank. *Indonesia Power Sector Institutional Development Review*. Washington D.C., The World Bank, December 1989.

WG-PSR. *Tanggapan NGO WG-PSR terhadap dokumen pendukung RUU Ketenagalistrikan tanggal 11 Februari 2002 disampaikan pada komisi VIII DPR*, Jakarta, Februari, 2002.

WG-PSR. *Briefing Paper: Transparansi, Akuntabilitas, dan Partisipasi Publik: Advokasi terhadap Proses Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan di Indonesia*, Jakarta, 2001.⌘

Riwayat Penulis

Fabby Tumiwa, aktif di Yayasan Gemi Nastiti (GENI) Salatiga sejak tahun 1994 dan sejak Oktober 2001 menjabat sebagai direktur eksekutif. Selama 6 tahun terakhir berkecimpung dalam bidang energi dan lingkungan, khususnya energi terbarukan, perubahan iklim (*climate change*) dan kebijakan sektor ketenagalistrikan di Indonesia. Ketiga isu inilah yang kemudian membawanya bersentuhan dengan isu kebijakan *multilateral development banks* (MDBs). Pernah menjadi analis kebijakan energi di Pelangi dan sekarang masih menjadi koordinator *Indonesian Climate Action Network* (ICAN). Bersama-sama dengan sejumlah rekan menginisiasi terbentuknya WG-PSR pada bulan September 2001, dimana dia berperan sebagai analis kebijakan dan peneliti di jaringan tersebut.

Riwayat Editor

Muhamad Suhud, saat ini menjadi koordinator NGO Working Group on Power Sector Restructuring. Sebelum bergabung dengan WG-PSR terlibat dalam berbagai Organisasi Non-Pemerintah (Ornop) antara lain YLKI, PIRAC, Walhi Jakarta, dan Pelangi. Sempat magang di Organisasi Konsumen Australia dan mengikuti Energi Training Program yang diadakan oleh USAID/Institute of International Education di Washington DC. Pengalaman ilmu advokasi diperoleh lewat training advokasi yang diselenggrakan oleh The Advocacy Institute. Terlibat dalam penulisan riset bersama World Resource Institute mengenai restrukturisasi ketenagalistrikan di Indonesia. Turut pula membantu Bank Information Center dalam menyiapkan studi awal mengenai dampak atas Water Sector Adjustment Loan nya Bank Dunia.

WG PSR

NGO Working Group on Power Sector Restructuring (WG-PSR) pendiriannya diinisiasi oleh beberapa organisasi non-pemerintah antara lain Internatinal NGO Forum on Indonesia Development (INFID), Yayasan Gemi Nastiti (GENI), Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta), Indonesia Corruption Watch (ICW), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), dan Bank Information Center (BIC) dalam sebuah pertemuan tanggal 5 September 2001 di Jakarta. Tujuan WG-PSR adalah mengadvokasi proses restrukturisasi ketenagalistrikan di Indonesia agar memenuhi kaidah transparansi, akuntabilitas publik, dan melibatkan partisipasi publik.

Sekretariat WG-PSR:
Jl. Mampang Prapatan XI No. 23, Jakarta Selatan 12790
Phone: +62-21-79196721, 79196722
Facs.: +62-21-7941577
Email: wg_psr@yahoo.com

SOLIDARITY CENTER

American Center for International Labor Solidarity (ACILS) atau Solidarity Center, sebuah organisasi nirlaba yang didirikan dengan tujuan untuk memberikan bantuan kepada para buruh/pekerja yang berjuang membangun serikat buruh/pekerja yang demokratis dan independen di seluruh dunia. ACILS didirikan tahun 1997 melalui konsolidasi dari empat lembaga AFL-CIO regional. Bekerja sama dengan serikat buruh/pekerja, LSM, dan mitra-mitra lain dari masyarakat, ACILS mendukung program-program dan proyek-proyek untuk mempromosikan hak-hak buruh/pekerja dan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan di seluruh dunia.

Alamat:
Cik's Building, 2nd Floor
Jl. Cikini Raya No. 84-86, Jakarta 10330 - Indonesia
Phone: +62-21-336635, 326902
Facs.: +62-21-31903822, 326081
Email: scindo@acils.or.id