

# Listrik Indonesia: Restrukturisasi di Tengah Reformasi



**Editor:**  
Agus P. Sari  
Nasrullah Salim  
Rizka Elyza

**P E L A N G I**





**Pelangi**

Jl. Danau Tondano No.A4  
Jakarta, 10210  
Tel (+62-21) 573-5020  
Fax (+62-21) 573-2503  
Email [pelangi@pelangi.or.id](mailto:pelangi@pelangi.or.id)  
<http://www.pelangi.or.id>

**Editor**

Agus P Sari  
Nasrullah Salim  
Rizka Elyza

**Editor Bahasa**

Harry Surjadi  
Meitra NS

**Penterjemah**

Lanny Jauhari  
Moekti H Soejachmoen  
Rizka Elyza

**Tata Letak**

Omar Sari

Untuk keperluan nirlaba, diijinkan untuk memproduksi ulang,  
menerjemahkan, mengutip atau menyebarkan publikasi ini dengan  
menyebutkan sumbernya.

© Pelangi 2002

## *Sekapur Sirih*

Krisis moneter yang berkepanjangan di Indonesia memang telah menunjukkan tanda-tanda membaik. Tetapi, dampaknya yang berupa berubahnya pranata kelembagaan perekonomian di Indonesia akan membekas untuk jangka waktu yang sangat lama. Walaupun reformasi ekonomi ini sebenarnya sudah menjadi agenda sejak lama, krisis menjadikannya agenda nomor satu di Indonesia. Reformasi ekonomi — restrukturisasi, liberalisasi, dan privatisasi — terjadi di hampir semua sektor, salah satunya di sektor kelistrikan. Di Indonesia yang saat ini masih terlibat hutang, peran lembaga pemberi hutang besar sekali adanya dalam mendorong agenda liberalisasi ekonomi ini.

Sudah sejak lama sekali tarif listrik — dan tarif sumber energi lainnya seperti bahan bakar minyak — telah dijadikan alat politik untuk mengamankan kekuasaan dan meninabobokan rakyat. Oleh sebab itu, segala bentuk “penyesuaian” tarif listrik selalu saja ditanggapi secara politis dan melalui kaca mata politis. Upaya pemerintah untuk mendepolitisasi listrik agaknya mengalami jalan mendaki yang sangat terjal. Masyarakat tidak bisa begitu saja diyakini.

Bagaimana tidak. Kepentingan masyarakat memang telah terlalu sering dikorbankan atas nama “pembangunan”. Di sektor kelistrikan, proses reformasi — restrukturisasi dan privatisasi — memiliki resiko yang besar untuk sekali lagi mengabaikan, bahkan menelikung, kepentingan masyarakat. Walaupun mungkin tidak diniatkan dari awalnya, manfaat masyarakat yang berupa listrik murah serta perlindungan lingkungan bisa saja dikebiri atas nama kelayakan ekonomi atau upaya untuk menarik investor. Jalan tengah — yang bisa dipahami rakyat tetapi yang juga bisa meyakinkan investor — tampaknya belum lagi ditemukan. Jalan masih panjang.

Proses reformasi sektor kelistrikan di Indonesia mengandung banyak “cerita di balik layar” yang dapat memberikan pelajaran berharga bagi kita. Cerita inilah yang akan memperlihatkan kepada kita apa yang sebetulnya terjadi di balik adu sikut reformasi kelistrikan, kekuatan siapa saja yang ada di balik reformasi ini, serta siapa saja yang memperjuangkan kepentingan masyarakat. Selain itu, sejauh mana peran lembaga-lembaga pemberi hutang dunia — yang notabene adalah lembaga publik — dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat. Cerita inilah yang dicoba untuk dikisahkan melalui buku ini.

Buku ini sebetulnya adalah terjemahan bebas dari sebagian isi buku berjudul “Power Politics: Equity and Environment in Electricity Reform” terbitan World Resources Institute<sup>1</sup> di mana saya dan kawan baik saya Frances Seymour menyumbangkan satu Chapter yang membahas mengenai Indonesia. Bagian pertama dari buku ini adalah ringkasan dari dua Chapter pertama dari buku tersebut, dua-duanya ditulis oleh kawan baik saya Navroz Dubash yang juga menjadi editor keseluruhan buku tersebut. Bagian kedua adalah terjemahan sepenuhnya dari Chapter mengenai Indonesia dalam buku tersebut.

Mudah-mudahan dengan adanya buku ini proses restrukturisasi sektor kelistrikan yang sedang berlangsung di Indonesia bisa didesain sedemikian rupa sehingga kepentingan publik — keadilan, tata praja yang baik, serta lingkungan hidup — dapat tetap dijaga dan dipertahankan. Mudah-mudahan pula, “cerita di balik layar” yang ada bisa menjadi penuntun untuk mereka yang membutuhkan informasi guna memperkuat strategi advokasinya.

Tak lupa ucapan terima kasih saya sampaikan kepada segenap kawan-kawan di Pelangi dan World Resources Institute yang tak lelah-lelahnya membantu saya dalam menyelesaikan tulisan tersebut. Di World Resources Institute, ucapan terima kasih terutama saya sampaikan kepada sahabat baik saya Frances Seymour dan Navroz Dubash, selain kepada Crescencia Maurer dan Linda Shaffer-Bollert. Di Pelangi, ucapan terima kasih saya sampaikan kepada Rizka Elyza, Nasrullah Salim, dan segenap staf yang ada. Untuk Muhamad Suhud dan Fabby Tumiwa yang sempat bergabung dengan Pelangi dalam menyelesaikan beberapa bagian dari tulisan ini, saya ucapkan terima kasih yang tidak terhingga. Juga kepada Ophelia Cowell dari Transnational Institute yang sempat memberikan banyak sumbangan nasehat. Akhirnya, saya juga mengucapkan terima kasih kepada Harry Surjadi dan Nino Sari yang ikut membantu mengedit manuskrip terjemahannya. Walaupun demikian, untuk semua kekurangan yang ada, sayalah yang akhirnya bertanggung jawab.

Salam lestari,

Agus Sari  
Direktur Eksekutif  
23 Juni 2002

# ***Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan: Mungkinkah Mendukung Pembangunan Berkelanjutan?***

*Navroz K Dubash<sup>1</sup>*

## ***Pendahuluan***

Sektor ketenagalistrikan selain menjadi bagian yang menyatu dari mesin pertumbuhan ekonomi, juga merupakan komponen sentral pembangunan berkelanjutan.<sup>2</sup> Energi yang berkualitas tinggi, termasuk di dalamnya akses terhadap pelayanan listrik, dapat menjadi senjata yang ampuh bagi pembangunan. Akses tersebut dapat mendukung perbaikan kesehatan, pendidikan dan munculnya kesempatan untuk membuka usaha. Hingga detik ini, fakta menunjukkan bahwa sebesar 56% atau 1,7 milyar penduduk dunia tidak mendapatkan akses terhadap listrik (*World Energy Assessment, 2000*). Efek reformasi sektoral terhadap insentif untuk menyediakan akses pelayanan listrik—pada harga dimana jasa ini tersedia—dapat menjadi katalis yang sangat penting terhadap pembangunan manusia.

Sektor ketenagalistrikan adalah konsumen terbesar energi fosil. Konsekuensinya, 38% total emisi CO<sub>2</sub> dunia berasal dari sektor ini. Seiring dengan jalannya proses reformasi dan restrukturisasi, keputusan-keputusan yang diambil saat ini akan mempengaruhi baik insentif maupun disinsentif pada pembangunan pembangkit listrik skala kecil atau besar, pilihan teknologi berbasis energi fosil atau terbarukan, penyediaan pasokan dan penggunaan energi yang efisien atau tidak, dan sumberdaya pembangkit yang terpusat atau terbagi-bagi. Agar berkelanjutan, reformasi juga harus menitik-beratkan pada manfaat sosial dan lingkungan, yang selanjutnya disebut di sini sebagai “kepentingan publik” (*public benefit*).

Reformasi pada umumnya terjadi dalam konteks integrasi ekonomi. Termasuk di dalam kontur besar ini adalah transformasi ekonomi, keuangan, teknologi dan kelembagaan. Pada dasarnya, reformasi itu sendiri lebih dari sekedar mengadopsi model teknis dan kelembagaan alternatif. Pola restrukturisasi ketenagalistrikan saat ini diintegrasikan kedalam proses-proses globalisasi yang lebih besar—terutama predisposisi terhadap pasar, semakin besarnya peran modal swasta, dan upaya memadukannya ke dalam

ekonomi internasional. Diskusi mengenai restrukturisasi ketenagalistrikan adalah bagian dari dialog yang lebih luas mengenai bagaimana menjaga kehidupan ekonomi dan memperhatikan kepentingan publik pada lingkungan yang luas. Seperti pada dimensi lain globalisasi, debat mengenai sektor ketenagalistrikan ditandai oleh polarisasi berbagai pandangan.

Mereka yang menganut paham integrasi ekonomi –yang umumnya adalah ekonom, konsultan perundangan, dan staf dari lembaga donor-berargumentasi bahwa reformasi bertujuan untuk menciptakan pasar listrik yang bebas. Dalam perubahan ketentuan listrik menjadi usaha bisnis, mereka melihat bahwa ada potensi yang besar untuk efisiensi dan dinamisme dalam hal isu kepentingan publik dalam bentuk harga yang murah dan pelayanan yang lebih baik. Dari perspektif ini, negara dianggap terlalu banyak ikut campur dan salah arah dalam menyetir sektor ini menuju keuntungan sosial dan lingkungan.

Paham yang bertolak belakang –umumnya dari kalangan LSM, beberapa pimpinan perusahaan negara di negara berkembang, dan beberapa staff di organisasi internasional- berpendapat bahwa transisi ke kompetisi dan privatisasi akan menyebabkan timbulnya upaya hanya mencari untung dan mengingkari kepentingan rakyat. Mereka masih menganggap bahwa listrik adalah pelayanan terhadap publik dan harus dikelola dengan tujuan umum yang lebih luas seperti tujuan sosial dan lingkungan.

Lalu bagaimanakah reformasi sektor ketenagalistrikan dapat memenuhi agenda kepentingan publik dan memajukan pembangunan yang berkelanjutan? Reformasi biasanya berada di bawah kendali pemerintah. Namun demikian, sangat jarang sekali ada proses reformasi yang tidak dipengaruhi oleh sektor swasta dan masyarakat sipil.

Pemerintah umumnya sangat jarang sekali memiliki pendapat yang seragam dan koheren. Pada tiap departemen pemerintah yang berbeda, lain pula ketertarikannya pada jalannya reformasi, yang akan turut membentuk agenda reformasi. Politisi, badan eksekutif dan legislatif umumnya tidak sependapat dengan para birokrat ini.

Yang memetik keuntungan adalah sektor swasta pada proses reformasi yang memperbesar partisipasi mereka dalam sektor ketenagalistrikan. Beberapa ada yang mencoba untuk mempengaruhi proses reformasi dan mencari

konsesi dari pemerintah. Dalam konteks ini, bahkan jika liberalisasi dalam sektor ketenagalistrikan menyebabkan pemerintah keluar dari bisnis pasokan listrik, untuk memastikan fungsi-fungsi pemerintahan secara jelas membutuhkan peran dan kemampuan yang kuat dari negara (Brinkerhoff dan Crossby, 2002). Perusahaan swasta lain akan menggunakan kesempatan ini untuk, sebagai contoh, membangun kesempatan investasi di sektor efisiensi energi atau memberikan akses listrik melalui teknologi tersebar.

Reformasi sektor ketenagalistrikan akan membuka kesempatan dan memberikan tantangan kepada masyarakat sipil. Banyaknya aktor yang berperan dan bertambah kompleksnya proses pengambilan keputusan di sektor ketenagalistrikan yang telah direstrukturisasi akan menantang para aktivis LSM untuk menyusun kembali strategi mereka. Beberapa akan melihat restrukturisasi sebagai kesempatan untuk menghilangkan birokrasi yang lamban dengan sektor terdesentralisasi yang dinamis yang akan mewujudkan pembangunan berkelanjutan (Hirsh dan Serchuk, 1999). Sedangkan yang lainnya lebih berhati-hati menghadapi isu ini, dan mereka pesimis bahwa restrukturisasi akan menghasilkan energi yang berkelanjutan di masa yang akan datang (Prayas, 1999; Mun, 2000; Tellam, 2000; Dixit, Wagle dan Sant, 2001). Kalangan LSM yakin bahwa pemerintahan yang terbuka, transparan dan efektif akan menjadi kunci utama dalam mewujudkan kepentingan publik dalam sektor yang mengalami restrukturisasi. Konsekuensinya, proses yang partisipatif dan pengambilan keputusan yang terbuka menjadi bagian yang sangat penting dalam proses reformasi ini.

Sama halnya dengan tekanan dari bawah yang sangat kuat, tekanan dari atas pun tak kalah besarnya. Badan peminjam internasional yang dimintai tolong untuk menyelesaikan krisis ekonomi yang berkepanjangan, mempunyai pengaruh yang besar terhadap proses reformasi di negara-negara peminjam. Sehingga jarak, waktu dan fleksibilitas yang membentuk reformasi yang ada pada tangan aktor domestik, baik pemerintahan dan non pemerintahan, akan berkurang. Pada saat yang sama, ada beberapa perdebatan mengenai seberapa jauh peran donor internasional pada proses reformasi domestik (Kahler, 1992), pada konteks apa persyaratan bantuan diterapkan (Bank Dunia, 1998), juga apakah dan bagaimanakah peran donor dapat digunakan untuk mewujudkan tujuan sosial dan lingkungan di luar tujuan pertumbuhan tradisional (Nelson dan Eglinton, 1993).

Apa dan bagaimana perbedaan aktor dan minatnya dalam melaksanakan reformasi adalah tergantung pada struktur pemerintahan di mana reformasi tersebut sedang berlangsung. Ada perbedaan yang tajam antara dua perbedaan mengenai pemerintahan yang sesuai dengan proses reformasi (Williamson, 1994; Rodrik, 1996). Pendapat pertama mengemukakan bahwa reformasi haruslah dilaksanakan oleh badan eksekutif yang kuat, bebas dari kewajiban untuk berkonsultasi atau memperoleh konsensus, sebagai usaha untuk menghentikan kepentingan yang dapat menghalangi agenda reformasi. Dari perspektif ini, walaupun bagi masyarakat secara keseluruhan reformasi tersebut masih bersifat rasional, pandangan sempit yang tanpa alasan dari kalangan awam dapat merusak reformasi tersebut. Kalangan oposisi berargumentasi mengenai kepentingan utama membentuk konsensus sosial seputar reformasi. Konsultasi tidak hanya memberikan harapan perbaikan kebijakan, namun dengan memperhatikan tuntutan dari semua pihak, hal tersebut akan meningkatkan kemungkinan untuk melanjutkan dukungan terhadap program reformasi dan institusi yang demokratis. Sebaliknya, pendekatan yang kaku, walaupun dilakukan dalam kondisi ekonomi yang kuat, akan menciptakan situasi politik yang tidak diinginkan yang dapat merusak institusi demokratis.

Perbedaan antara dua posisi ini kadangkala tidak jelas. Ketika awal reformasi yang membutuhkan badan eksekutif yang kuat dan bersifat otonom yang tidak terikat dengan apapun, ada kemungkinan konsolidasi dari reformasi akan berhenti sementara guna membangun konsensus (Rodrick, 1996). Bila implementasi efektif tidak hanya membutuhkan perencanaan yang baik, tetapi juga persetujuan dan kerjasama dari badan-badan terkait, maka pembangunan konsensus menjadi diperkuat lagi (Brinkerhoff dan Crosby, 2002)

Dengan memperbolehkan 'trade offs' untuk menjadi eksplisit dan menyediakan jalan yang lebih luas lagi bagi semua pihak, maka pendekatan konsensus sosial akan menjadi lebih bersahabat dengan pembangunan berkelanjutan. Namun walau bagaimana pun, argumen yang melawannya menyatakan bahwa jika reformasi dilaksanakan untuk menghentikan pencarian konsensus maka manfaat terbatas dari reformasi pun akan hilang. Manfaat relatif dari dua pendekatan ini lah yang akan dibicarakan pada bagian selanjutnya.

### **Model baru untuk sektor tenaga listrik yang kompleks**

Model baru dalam sektor tenaga listrik difokuskan pada dua dimensi : 1)

perubahan dalam praktek manajemen, yang bisa atau tidak, termasuk perubahan status kepemilikan dari pemerintah ke sektor swasta, dan 2) restrukturisasi untuk kompetisi, yang adalah suatu proses pemisahan pengguna terintegrasi vertikal ke pengenalan sistem kompetisi yang progresif. Dalam mendudukkan dirinya dengan mempertimbangkan dua dimensi di atas, negara-negara dunia memiliki banyak pilihan. Namun, mengimplementasikan restrukturisasi ini tidaklah semudah memilih lokasi yang tidak jauh dari dua dimensi tadi. Mempraktekkan suatu model kompetitif untuk sektor tenaga listrik membutuhkan perencanaan aturan-aturan pasar, rancangan kontraktual, regulasi tarif, dan hal-hal lain yang tak kalah pentingnya.

Sebagai tambahan dari rincian teknik tersebut, ada juga suatu tantangan dalam mengimplementasikan model ini. Privatisasi dan restrukturisasi, walau secara teoritis prosesnya berlainan satu dengan yang lainnya, tetapi pada prakteknya tetaplah berhubungan. Privatisasi itu sendiri, tanpa struktur pasar yang kompetitif, tidak akan berpengaruh besar dalam mempromosikan kompetisi (Oliviera dan MacKerron, 1992). Tetapi, pengenalan struktur pasar yang kompetitif juga akan membatasi profit, setidaknya jika dibandingkan dengan perusahaan yang memiliki pangsa pasar yang besar. Ironisnya, keberhasilan pengenalan sistem kompetisi ini dapat membelenggu kepentingan sektor swasta dalam sektor tenaga listrik, dan dapat menggagalkan proses privatisasi ini (Bacon, 1995). Sebaliknya, jika privatisasi hadir sebelum restrukturisasi, para pengusaha swasta memiliki insentif besar untuk menjamin kegiatan-kegiatan yang mendukung reformasi sektor ini tidak menghalangi mereka untuk mendapatkan suatu sewa monopoli melalui, misalnya, regulasi yang efektif. Hal ini bisa membuka pintu korupsi, dan kegiatan lain yang dapat mempengaruhi proses restrukturisasi. Maka, privatisasi dan kompetisi, walaupun kelihatannya saling mendukung, memberikan tantangan yang cukup berat dalam implementasi dan menjalankannya (Newberry, 1995; Besant-Jones, 1996).

Untuk membuat keadaan lebih rumit lagi, kompetisi tidak perlu disertai dengan privatisasi. Misalnya, Norwegia berhasil memperkenalkan kompetisi antar instansi-instansi pemerintah, sebagian dimiliki pemerintah pusat, sebagian pemerintah daerah (Wolak, tanpa tanggal; Magnus, 1997).

Perdebatan masih terus berlangsung mengenai keuntungan dan kemungkinan untuk mengimplementasikan model pasar ini, seluruhnya maupun sebagian. Para pendukung reformasi dengan orientasi pasar

menyebutkan bahwa ada insentif pada proses reformasi dalam penghematan biaya dan peningkatan produktivitas (Joskow, 1998). Insentif ini berjalan dengan memberikan sinyal harga yang tepat kepada pembeli untuk mengalokasikan sumber dayanya dengan tepat, dengan menanggalkan motif keuntungan dalam penyediaan insentif untuk penggunaan masukan yang efisien, dan dengan mendukung pemotongan biaya dengan kompetisi (Bacon dan Jones, 2001). Mereka mengacu pada pengalaman negara-negara industri perintis, seperti Inggris, untuk menunjukkan bahwa hasil-hasil ini sudah tercapai (Littlechild, 2000). Namun, pengalaman negara Inggris ini juga menunjukkan bahwa kompetisi setidaknya sama pentingnya dengan privatisasi dalam memberikan insentif untuk efisiensi, dan bahwa biaya untuk mengkoordinasi sistem ini lebih besar di bawah sistem pasar daripada dalam penggunaannya yang terintegrasi (Newbery dan Green, 1996).

Para pengkritik konsep ini berfokus pada kelemahan model kompetisi pasar (Watts, 2001). Contohnya, biaya modal untuk sektor ini kemungkinan besar akan lebih tinggi pada pasar yang tidak diregulasi (untuk menunjukkan risiko yang besar) daripada di bawah kepemilikan publik, atau didasarkan pada regulasi dengan pengembalian modal yang stabil. Dalam sektor yang padat modal, seperti tenaga listrik, tingginya biaya dan modal dapat menyebabkan tingginya biaya rata-rata dan variabel harga yang lebih tinggi juga. Lebih dari itu, sangatlah sulit untuk melindungi masyarakat dari kekuatan pasar pada sektor ini, karena listrik tidak bisa disimpan (memberikan kesempatan pengusaha pembangkit untuk mengeksploitasi kekuatan pasar), dan karena kecilnya daya elastisitas permintaan listrik dalam jangka pendek. Terakhir, merencanakan sistem transmisi akan sangat menantang untuk sektor swasta, dimana keputusan lokasi investasi bisa dianggap sebagai rahasia perusahaan, dan pilihan-pilihan tempat antara investasi transmisi ini dapat menguntungkan satu pembangkit dibandingkan yang lainnya.

Sementara yang lainnya tidak mempermasalahkan model itu sendiri, mereka hanya sangat berhati-hati mengenai pragmatis pelaksanaannya di negara-negara berkembang. Di negara berkembang yang kecil, ada suatu pertukaran antara membagi-bagi pembangkit dengan baik guna menjamin suatu kompetisi dan menjamin skala ekonomi dalam pembangkitan tenaga listrik (Bacon, 1995; Besant-Jones, 1996). Terlebih, kondisi awal pada sektor ini adalah faktor yang penting dalam menentukan kelayakan pasar kompetisi swasta. Untuk negara berkembang, baik harga jualnya di atas atau di bawah biaya produksi, atau kapasitas pembangkitnya cukup untuk memenuhi

permintaan, sejauh mana jumlah penduduk sudah terlayani listrik dan adanya lembaga pengatur yang dapat dipercaya untuk mencegah suatu praktek monopoli swasta, semua ini akan menentukan keputusan mengenai bagaimana meneruskan restrukturisasi sektor ini (Bank Dunia, 2001). Terakhir, walaupun model reformasi pasar memberikan insentif kepada operasi yang efisien pada tingkat perusahaan, model ini tidak dengan sendirinya memberikan intensif kepada pembangunan seimbang sektor ini, dan khususnya akan mengabaikan konsumen yang tidak menguntungkan atau mereka yang tidak tersambung ke jaringan listrik (Reddy, 2001).

Debat tersebut mendapatkan intensitas yang baru setelah malapetaka Kalifornia pada musim panas tahun 2000, dikarenakan proses reformasi yang sangat ambisius, walaupun penuh dengan kesalahan. Hancurnya Perusahaan Enron di Amerika Serikat – perusahaan yang selalu dihubungkan dan dilihat dalam pasar tenaga listrik – juga menimbulkan pertanyaan tentang kegunaan deregulasi dan pengawasan pemerintah.

Adalah di luar jangkauan studi ini untuk menelusuri permasalahan di atas secara konklusif. Namun, berdasarkan peninjauan singkat yang baru dilakukan, sangatlah nyata bahwa model yang baru kita bahas memang mungkin dapat memberikan keuntungan, tetapi ada suatu ketidakpastian mengenai bagaimana cara yang terbaik mengimplementasikan proses reformasi ini dalam kasus-kasus tertentu. Khususnya, bagaimana proses reformasi ini dapat dirancang dengan baik dengan mempertimbangkan kondisi pada negara yang berbeda dalam dimensi restrukturisasi dan privatisasi tersebut – bagaimana kerumitan sektor ini dapat dikendalikan dengan baik pun masih menjadi pertanyaan besar.

### ***Adopsi Model: Perjuangan untuk Mendapatkan Sumber Daya Finansial***

Negara-negara berkembang, dan yang ekonominya dalam tahap transisi sudah menghadapi masalah yang sama dengan negara-negara industri. Khususnya, munculnya generasi baru dan teknologi informasi, dan biaya yang semakin besar yang disebabkan oleh meningkatnya regulasi.

Seperti diikhtisarkan dalam *Analisa Energy Dunia* (World Energy Assessment), monopoli pemerintah di banyak negara menyebabkan subsidi-subsidi menjadi menjamur, yang menunjukkan suatu bias yang menganak-emaskan proyek-proyek yang besar dan layak, menjadi korban manajemen yang buruk, dan memberatkan anggaran pemerintah (World Energy Assessment, 2000).

Apa yang dapat menjelaskan cepatnya adopsi model ini di negara-negara berkembang? Jawabannya ada pada pencarian dana di sektor energi pada ekonomi transisi dan yang sedang membangun. Umumnya, sebagian besar negara berkembang ini bergantung pada dana pembangunan publik, serta khususnya Bank Dunia, untuk mendanai investasi mereka di sektor energi. Pada tahun 1990an, institusi dana publik internasional mulai enggan melanjutkan pendanaan sarana publik yang terperangkap dalam lingkaran pemasukan rendah dan memburuknya kualitas.

Sebagai tambahan, melanjutkan satu dekade “penyesuaian struktural” (structural adjustment) di negara-negara peminjam, Bank Dunia dan IMF mencoba memperluas peran sektor swasta dalam proses pembangunan. Pada tahun 1993, makalah kebijakan Bank Dunia menyatakan bahwa reformasi sektor tenaga listrik menjadi syarat yang eksplisit untuk melanjutkan pinjaman pada sektor tersebut (Bank Dunia, 1993). Inti dari kebijakan baru ini adalah untuk memberanikan negara peminjam dalam merestrukturisasi berbagai sektor dan membukanya untuk mengundang partisipasi swasta yang lebih besar. Dalam pada ini, Bank Dunia meningkatkan pinjamannya untuk reformasi kebijakan. Perubahan ini tidak terbatas pada Bank Dunia saja, melainkan juga pada makalah kebijakan sektor energi tahun 1994 yang dibuat oleh Bank Pembangunan Asia (Asian Development Bank, 1994).

Mengambil dana dari swasta untuk pembangunan sektor tenaga listrik bukanlah hal yang mudah. Ruang lingkup kelembagaan untuk investasi swasta di sektor ini belum ada. Seperti pengalaman Amerika Serikat, Inggris, dan Chile, negara-negara berkembang dan dalam status ekonomi transisi harus membuat peraturan-peraturan dan membangun suatu institusi baru untuk menarik pemodal. Dan juga, pada model sarana publik, sektor energi dimasukkan ke dalam suatu jaringan yang saling berhubungan. Struktur ini tidaklah mengutamakan investasi tersendiri dengan profil risiko yang jelas dari pemodal swasta. Melainkan, ketergantungan terhadap pemodal swasta ini akan mendorong pemerintah untuk membagi sektor ini ke dalam komponen-komponen yang tersendiri (Balu, 1997). Terakhir, kondisi sektor energi yang menyedihkan di banyak negara-negara yang potensial menerima pinjaman ini tidaklah menjanjikan harapan memperoleh keuntungan atau resiko yang rendah yang dapat diatasi. Maka, negara-negara peminjam dana berada dalam lingkaran setan: untuk menarik modal, sektor energi ini harus dalam keadaan yang baik, sedangkan untuk memperbaiki sektor energi, mereka memerlukan modal.

Intinya, pada tahun 1990an, negara-negara berkembang dan dalam ekonomi transisi mulai menarik modal swasta untuk sektor yang selama berpuluh-puluh tahun dimiliki oleh negara. Sebelumnya, kepemilikan negara sinonim dengan menjalankan sektor tersebut untuk melayani kebijakan sosial – “kompak sosial”. Memang, banyak yang mengatakan bahwa niat baik ini kemudian membawa sektor energi ke dalam ketidak-efisienan yang, di banyak negara, mengaburkan tujuan-tujuan sosialnya semula. Dengan modal swasta sebagai raja, kekuatiran yang sekarang menjadi lain: bagaimana bisa suatu sektor yang didasarkan pada modal swasta dan pasar bebas dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas?

### ***Mengapa Harus Mengejar Agenda Kepentingan Publik?***

Apakah sektor kelistrikan yang direstrukturisasi di seputar prinsip-prinsip komersial secara otomatis mengedepankan kepentingan sosial dan lingkungan yang lebih luas? Ataukah ada suatu kasus yang dengan sengaja mengundang pemeriksaan, melakukan kelalaian dan penyesuaian guna memastikan bahwa kepentingan-kepentingan tersebut sudah cukup terjamin? Pada bagian ini, kami mengkaji kasus ini dengan mendasarkannya pada masalah sosial dan lingkungan. Kami menyimpulkan bahwa, dengan menyerahkan semuanya pada masing-masing perangkatnya, sektor kelistrikan berorientasi pasar tidak akan memberikan tujuan jangka panjang yang cukup dan mengandung risiko tidak dapat menyediakan manfaat publik yang cukup.

### ***Manfaat Sosial: Aksesibilitas dan Harga***

Listrik adalah bagian yang mencakup secara keseluruhan dan sentral dari komunitas industri. Karena itu lah, aktivis restrukturisasi sektor kelistrikan berargumentasi bahwa usulan-usulan perubahan akan menghasilkan listrik dengan kualitas yang lebih baik dengan biaya rata-rata yang lebih rendah, dengan gelombang pengaruh yang positif terhadap ekonomi dan masyarakat. Memang benar bahwa akan ada beberapa manfaat-manfaat dari efisiensi yang didapat melalui penerapan model restrukturisasi konvensional. Akan tetapi, bila dipandang melalui lensa keadilan sosial, restrukturisasi sebaiknya tidak hanya menghasilkan sejumlah manfaat, tetapi juga manfaat kepada yang paling dirugikan. Melalui perspektif ini, akses terhadap listrik dan harga listrik yang tersedia menjadi pertimbangan yang penting. Masalah-masalah ini lah yang menjadi fokus sentral bagian ini.

Perbaikan layanan energi membawa banyak sekali keuntungan-keuntungan baik dalam bidang ekonomi maupun sosial, seperti perbaikan kegiatan belajar karena pencahayaan yang lebih baik; penghematan waktu dan tenaga pada bahan bakar tradisional; perbaikan hubungan informasi dan digital; peningkatan produktivitas; peningkatan layanan kesehatan; dan peningkatan kualitas udara dalam ruang (Waddams, Price, 2000; World Energy Assessment, 2000). Di banyak negara berkembang, kebutuhan akan jaringan listrik sudah meningkat pesat. Di banyak negara-negara Afrika contohnya, hanya 5 sampai 20 persen masyarakatnya memiliki akses ke jaringan tenaga listrik, dengan sebagian terbesar akses ini adalah untuk masyarakat perkotaan (Bhagavan, 1999). Angka yang kecil ini mencerminkan kegagalan pendekatan tenaga listrik publik yang tersentralisasi untuk menjamin akses ke layanan jaringan listrik.

Ada beberapa alasan penyebab kegagalan ini. Daerah yang miskin, khususnya, seringkali menyebabkan biaya pelayanan listriknya menjadi amat mahal, karena daerah ini sukar dijangkau dan rendahnya tingkat populasi, tingginya tingkat kehilangan jalur transmisi, kredit dan kolateral yang minimal, dan kurangnya kekuatan politik dan tenaga pembelian (Ehrhardt, 2000; World Energy Assessment, 2000). Walaupun demikian, bisa jadi model reformasi pasar yang baru, yang dirancang untuk membawa keuntungan dan efisiensi ekonomi tambahan dari jaringan listrik yang sudah ada melalui kompetisi swasta, masih belum cukup untuk menyelesaikan masalah-masalah di atas, dibandingkan dengan model sarana publik. Dalam pasar yang direstrukturisasi, keuntungan menempati prinsip operasi utama, kepentingan untuk melayani masyarakat miskin kemungkinan semakin lama semakin rendah. Sektor tenaga listrik pasca-reformasi kemungkinan besar didikte oleh prinsip pengembalian modal, dalam rangka menjamin keuntungan yang cukup untuk sektor swasta. Maka dari itu, usaha-usaha yang diarahkan pada partisipasi swasta, haruslah menjamin adanya usaha untuk menyeimbangkan antara keuntungan dan tugas sosial untuk memperluas akses untuk jaringan listrik – kalau tidak, maka hal ini menjadi tidak relevan lagi.

Sedikitnya bukti yang tersedia pada saat ini mendukung pandangan bahwa tanpa usaha yang eksplisit, reformasi pasar tidak akan dapat mendukung akses yang lebih besar terhadap jaringan tenaga listrik. Di Bolivia, misalnya, studi Bank Dunia menyimpulkan, "... ekspansi jaringan listrik yang dibutuhkan untuk menjangkau masyarakat miskin tidak akan dibuat sebagai konsekuensi privatisasi dan restrukturisasi," (ESMAP, 2000).

Pengalaman di negara-negara industri menunjukkan bahwa pembuatan jaringan listrik di daerah perdesaan membutuhkan usaha khusus yang diawasi dengan baik. Di Amerika Serikat misalnya, mulai tahun 1935 Badan Administrasi Listrik Daerah melaksanakan program yang dibangun dengan biaya publik yang bunganya sangat rendah, suatu model dari koperasi tenaga listrik daerah, perencanaan yang distandarisasikan untuk mengurangi biaya, dan prinsip pencakupan secara universal yang sangat berhasil dalam pembangunan akses jaringan listrik di daerah perdesaan/ terpencil (McClean, 2000).

Karena perluasan jaringan ini secara teknis maupun ekonomis sangat menantang, desentralisasi sistem tenaga listrik sepertinya menjadi pilihan yang paling tepat untuk pengadaan listrik di daerah terpencil. Di antara sumber-sumbernya adalah beberapa teknologi energi berkelanjutan, seperti pembangkit tenaga air kecil, pembangkit tenaga angin, pembangkit tenaga matahari, dan pembangkit kompos (World Energy Assessment, 2000). Karena sumber tenaga yang tersebar cenderung rendah biaya transmisi dan distribusinya, teknologi ini kelihatannya sangat kompetitif dalam segi biaya, khususnya untuk pengadaan listrik di daerah terpencil. Persetujuan sewa untuk teknologi ini, subsidi untuk biaya awalnya untuk mengubah sistem lama ke sistem baru, dan pendekatan konsesi (tempat badan swasta diberikan hak eksklusif untuk suatu pangsa pasar dengan syarat tanggungjawab pelayanan), semuanya adalah cara mendorong penyebaran distribusi tenaga listrik ini.

Ada banyak cara untuk meningkatkan aksesibilitas, bahkan pada sektor tenaga listrik yang dipimpin oleh swasta (Estache, Gomez-Lobo, dan Leipziger, 2000). Sebagai contoh, pada saat privatisasi, perusahaan-perusahaan distribusi bisa diberikan target sambungan, badan pengatur dapat mempromosikan pendekatan inovatif termasuk persetujuan konsesi, dan subsidi untuk biaya sambungan layanan listrik, semua dapat mendukung transisi akses tenaga listrik ini. Untuk dapat menghadapi tantangan layanan masyarakat luas yang efektif, percobaan dengan "privatisasi-mikro", yaitu penyediaan layanan listrik atau lainnya ke masyarakat diserahkan kepada pengusaha swasta ataupun masyarakat dengan skala kecil, memberikan hasil yang lebih baik daripada badan pengantar swasta maupun milik pemerintah (Harper, 2000). Dengan dasar kasus per kasus ini, pilihan mekanisme dan kebijakan yang sesuai akan tergantung pada, misalnya, adanya kapasitas fiskal dan administrasi yang memadai, dan lingkup pengusaha kompetitif di tiap negara (Ehrhardt,

2000). Garis besarnya adalah mekanismenya memang sudah ada untuk mendukung perbaikan akses masyarakat ke jaringan tenaga listrik. Contoh kontras dari Maroko dan Chile menunjukkan bahwa hal ini benar pada kasus kepemilikan swasta maupun pemerintah, dan ini menunjukkan pentingnya kebutuhan akan mekanisme yang eksplisit jika kita hendak memperbaiki akses masyarakat ke jaringan tenaga listrik.

Masalah lain adalah, tarif atau harga dari pengadaan jaringan tenaga listrik tersebut di dunia paska-reformasi. Di negara-negara industri, reformasi ini kemungkinan besar akan menyebabkan turunnya harga, karena tingkat efisiensinya menjadi semakin tinggi. Namun demikian, di negara-negara berkembang harga atau tarif ini akan cenderung naik karena batas harga akan diubah dan subsidi silang akan dihapus. Muncullah permasalahan yang harus dikendalikan. Harga yang tinggi adalah penting untuk mengembalikan modal dan untuk mendapatkan laba serta mengundang investor swasta ke bidang tenaga listrik. Namun, harga yang tinggi ini juga akan buruk pengaruhnya kepada masyarakat kebanyakan yang miskin, yang cenderung lebih besar mengeluarkan bagian dari pendapatannya dibanding masyarakat yang pendapatannya lebih tinggi. Oleh sebab itu, subsidi pemerintah akan cenderung dilanjutkan karena memang diperlukan untuk mencapai tujuan kebijakan sosial (Barnes dan Halpern, 2000).

Dalam konteks ini, program untuk mendorong efisiensi energi yang lebih baik memiliki pengaruh sosial dan lingkungan yang sangat berharga. Efisiensi penggunaan yang lebih baik akan mengurangi kenaikan beban yang akan ditanggung oleh rumah tangga, dan mengurangi kebutuhan-kebutuhan subsidi pemerintah untuk konsumen berpendapatan rendah (Clark, 2000).

Inti masalahnya adalah adanya cara-cara meningkatkan kebijakan sosial yang dapat dipertanggungjawabkan di dalam sektor ketenagalistrikan swasta. Agar memperoleh dukungan terhadap reformasi ini, maka pendekatan yang baik dalam mempromosikan kebijakan tersebut haruslah menerangkan keuntungan-keuntungan subsidi yang telah diberikan baik secara eksplisit maupun implisit; membahas masalah aksesibilitas sektor ketenagalistrikan; menggunakan informasi-informasi ini untuk merancang program mitigasi; dan menerangkan program-program ini kepada masyarakat (Estache, Gomez-Lobo dan Leipziger, 2000).

Sebagai tambahan, ada dua tuntutan yang akan dibahas secara singkat, yaitu: (1) kualitas layanan listrik di sektor pasca reformasi adalah komponen penting dari agenda kepentingan publik; dan (2) privatisasi cenderung diikuti oleh isu buruh yang merupakan isu yang sangat penting (Colley, 1997; Bayliss dan Hall, 2000).

### **Lingkungan: Menyeimbangkan Efisiensi dan Keberlanjutan**

Bagaimana reformasi sektoral ini mempengaruhi hubungan antara sumberdaya listrik dan dampak lingkungan? Dari satu sudut, reformasi akan secara otomatis meningkatkan kualitas lingkungan melalui beberapa cara, seperti efisiensi bahan bakar dalam rangka efisiensi ekonomi, penggunaan bahan bakar yang lebih terjangkau akan mendorong perubahan dari energi fosil menuju energi terbarukan. Hal lainnya adalah kecenderungan pemerintah untuk menggalakkan peraturan bagi sektor swasta yang akan diikuti oleh semakin tingginya tingkat kepatuhan pada hukum lingkungan.

Namun demikian, masih ada beberapa permasalahan yang harus diperhatikan sehubungan dengan dampak reformasi pasar listrik terhadap lingkungan. Pemain pasar listrik akan mengambil keputusan berdasarkan kepentingan bisnisnya. Sementara, kadangkala hal ini dapat bertentangan dengan kepentingan sektor tersebut secara keseluruhan. Sebagai contoh, perusahaan swasta ada kalanya tidak mengacuhkan biaya siklus kehidupan teknologi pembangkitannya secara keseluruhan, dan mengambil keputusan berdasarkan pada pengintegrasian aset energi lainnya sebagai bagian dari rencana strategis bisnis mereka (Sherry, 2000).

Memang, dalam reformasi sektor ketenagalistrikan, beberapa analis melihat bahwa ada kesempatan untuk menciptakan transisi ke '*micropower*' – pembangkit listrik skala kecil yang berlokasi di dekat konsumen (Patterson, 1999; Dunn, 2000; Vaitheeswaran, 2001). Hal yang demikian akan meningkatkan kendali regional dan manfaat lingkungan serta lebih dapat diandalkan. Masa depan *micropower* terlihat masih kabur bila dibandingkan dengan realita di negara-negara berkembang pada saat ini, yang alat-alatnya tidak efisien, struktur harganya kacau, dan bentuk pemerintahannya tidak baik. Oleh sebab itu, kesempatan untuk membangun masa depan yang berkelanjutan haruslah cepat direbut.

Walaupun belum jelas jalan mana yang akan dipilih dalam mengubah tenaga tersentralisasi ke *micropower*, kemungkinan besar proses restrukturisasi ketenagalistrikan ini akan membawa negaranya ke masa depan yang

berteknologi berkelanjutan. Ini termasuk kebijakan akses pasar dan sinyal harga yang mencerminkan keuntungan yang sebenarnya dari sumber daya yang tersebar. Karena sistem micropower inovatif memerlukan bentuk teknologi dan institusi yang baru, kesempatan terbaik untuk mendorong pendekatan ini bisa timbul di daerah-daerah yang masih belum terlayani dengan baik di negara-negara berkembang, di mana kakunya sistem yang sudah ada sekarang belum lagi menjadi masalah. Di daerah-daerah ini, reformasi sektor ketenagalistrikan memberikan kesempatan untuk menuju masa depan yang lebih maju.

Bahkan jika tujuan ini hanya untuk mendorong perbaikan kualitas lingkungan secara bertahap, debat untuk memisahkan regulasi ekonomi dan lingkungan yang kadang dilempar oleh para ahli reformasi (Joskow, 1998) tidaklah lepas dari pengawasan. Regulasi ekonomi dapat mempengaruhi pilihan ekonomi, dan dapat menentukan biaya transaksi untuk penyediaan layanan energi yang berbeda-beda. Regulasi ekonomi secara *de facto* seringkali mempengaruhi keputusan-keputusan berdampak lingkungan. Menimbang hal ini, apakah tidak lebih baik jika para penyusun peraturan dibuat mengerti dan mempertimbangkan secara aktif dampak-dampak lingkungan dari keputusan-keputusan mereka? Paling tidak, regulasi ekonomi tidak boleh mendiskriminasi teknologi yang lebih “bersih”.

Akhirnya, usaha untuk mewujudkan efisiensi energi kemungkinan akan menjadi korban dari reformasi pasar. Sebagai contoh, ‘pemecahan’ fungsi pembangkitan, transmisi dan distribusi memperkenalkan biaya transaksi dan informasi mulai dari tahap produksi sampai konsumsi. Biaya-biaya ini dapat menghalangi usaha peningkatan efisiensi energi. Bukti dari usaha restrukturisasi di negara-negara industri menunjukkan bahwa insentif negatif ini belum bisa dibahas dalam program-program reformasi. Untuk membuat situasinya lebih buruk lagi, reformasi di negara-negara industri diikuti oleh pengurangan dana untuk program-program efisiensi energi (USAID, 1998).

Lalu, dengan mempertimbangkan fakta tersebut diatas, bagaimanakah Indonesia menginternalisasi isu sosial dan lingkungan tersebut? Tulisan berikut akan menjelaskan mengenai situasi dan kondisi reformasi sektor ketenagalistrikan di Indonesia.



## Referensi

- . 1998. Promoting Energy Efficiency in Reforming Electricity Markets .*Report No.98-02. Washington, D.C.: USAID.*
- . 2001. "Electricity Deregulation is Still Sound Policy." *Harian New York Times. December 15.*
- . 2001. "The California Experience with Power Sector Reform." *Makalah yang tidak diterbitkan. Washington, D.C.: Bank Dunia. Online di: [http://www.worldbank.org/html/fpd/energy/pdfs/e\\_calex0400.pdf](http://www.worldbank.org/html/fpd/energy/pdfs/e_calex0400.pdf) (29 Mei 2002).*
- Bacon, R.W. 1995. "Privatization and Reform in the Global Electricity Supply Industry." *Annual Review of Energy and Environment. 20:119-143.*
- Bacon, Robert, dan John Besant-Jones. 2001. "Global Electric Power Reform: Privatization and Liberalization of the Electric Power Industry in Developing Countries." *Annual Review of Energy and Environment 26:331-359.*
- Balu, V. 1997. "Issues and Challenges Concerning Privatisation and Regulation in the Power Sector." *Energy for Sustainable Development III. (6):6-13.*
- Bank Dunia. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. Washington, D.C. :Bank Dunia.*
- Bank Pembangunan Asia. 1994. "Bank Policy Initiatives for the Energy Sector." *Manila, Philippines.*
- Barnes, Douglas F., dan Jonathan Halpern. 2000. "The Role of Energy Subsidies." *Dalam Energy Services for the World 's Poor , Disunting oleh Energy Sector Management Assistance Program, Washington, D.C. :Bank Dunia.*
- Bayliss, Kate and David Hall. 2000. "Privatisation of Water and Energy in Africa." *London: Public Services International Research Unit. September. Online di <http://www.psiru.org/reports/2000-09-U-Afr.doc>. (20 Mei 2002).*
- Besant-Jones, John. 1996. "The England and Wales Electricity Model — Option or Warning for Developing Countries." *Catatan Sudut Pandang No.84. Washington, D.C.: Bank Dunia.*
- Bhagavan, M.R. 1999. "Introduction." *In Reforming the Power Sector in Africa , disunting oleh M.Bhagavan. London: Zed Books.*
- Brinkerhoff, Derrick W dan Benjamin L Crosby. 2002. *Managing Policy Reforms: Concepts and Tools for Decision-makers in Developing and Transition Economies. Blomfield, CT: Kumarian Press.*
- Clark, Alix. 2000. "Making Provision for Energy Efficiency Investment in Changing Electricity Markets: International Perspectives." *Makalah yang disajikan pada Lokakarya IEI mengenai Manfaat Publik dan Restrukturisasi Sektor Ketenagalistrikan, Cape Town, Afrika Selatan, 10 April 2000.*
- Colley, Peter. 1997. "Reforming Energy: Sustainable Futures and Global Labour" *. London: Pluto Press.*

- Dixit, Shantanu, Subodh Wagle dan Girish Sant. 2001. "The Real Challenge in Power Sector Restructuring: Instilling Public Control through Transparency, Accountability, and Public Participation." *Energy for Sustainable Development V (3):95-101*.
- Dunn, Seth. 2000. "Micropower: The Next Electrical Era". *Washington, D.C.: Worldwatch Institute*.
- Ehrhardt, David. 2000. "Impact of Market Structure on Service Options for the Poor." Makalah yang dibacakan pada konferensi Infrastruktur untuk Pembangunan: Solusi Sektor Swasta dan Masyarakat Miskin, London, U.K., 31 Mei- 2 Juni 2000.
- Energy Sector Management Assistance Program. 2000. Introducing Competition into the Electricity Supply Industry in Developing Countries: Lessons from Bolivia. *Report 233/00. Washington, D.C.: ESMAP*.
- Estache, Antonio, Andrews Gomez-Lobo, dan Danny Leipziger. 2000. "Utilities 'Privatization' and the Poor's Needs in Latin America: Have We Learned Enough to Get it Right?" Makalah yang dibacakan pada konferensi Infrastruktur untuk Pembangunan: Solusi Sektor Swasta dan Masyarakat Miskin, London, U.K., 31 Mei- 2 Juni 2000.
- Harper, Malcolm. 2000. Public Services through Private Enterprise. *London: Intermediate Technology Publications*.
- Hirsh, Richard F., dan Adam H. Serchuk. 1999. "Power Switch: Will the Restructured Electric Utility System Help the Environment?". *Environment 41 (September):4-29*.
- Joskow, Paul L. 1998. "Electricity Sectors in Transition." *Energy Journal. 19 (2):25-52*.
- Kahler, Miles. 1992. "External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment." In *The Politics of Economic Adjustment, Penyunting: R.R. Kaufman. Princeton: Princeton University Press*.
- Littlechild, Stephen. 2000. Privatization, Competition and Regulation in the British Electricity Industry, with Implications for Developing Countries. *Report 226/00. Washington, D.C.: World Bank*.
- Magnus, Eivund. 1997. "Competition without Privatization — Norway's Reforms in the Power Sector." *Energy for Sustainable Development III. (6):27-35*.
- McClellan, Christopher. 2000. Makalah yang dibacakan pada konferensi Village Power 2000, Washington, D.C., December 4-7.
- Mun, Yu-Mi. 2000. "Electric Utility Restructuring and its Implications for Ecological Sustainability and Democratic Governance: A Preliminary Review." Tidak dipublikasikan. *Center for Energy and Environmental Policy, University of Delaware*.
- Nelson, Joan M., dan Stephanie J. Eglinton. 1993. Global Goals, Contentious Means: Issues of Multiple Aid Conditionality. *Washington, D.C.: Overseas Development Council*.

- Newbery, David M. and Richard Green. 1996. "Regulation, Private Ownership and Privatisation of the English Electricity Industry." *dalam International Comparisons of Electricity Regulation, disunting oleh R. Gilbert dan E.P. Kahn. Cambridge: Cambridge University Press.*
- Oliviera, Adilson de dan Gordon MacKerron. 1992. "Is the World Bank Approach to Structural Reform Supported by Experience of Electricity Privatization in the UK?" *Energy Policy (February):153-162.*
- Patterson, Walt. 1999. *Transforming Electricity. London: Earthscan.*
- PRAYAS. 1999. "Regaining Rationality through Democratisation: A Critical Review of MDBs Power Sector Activities in India." *Tidak dipublikasikan. Pune, India.*
- Reddy, Amulya K N. 2001. "California Energy Crisis and its Lessons for Power Sector Reform in India." *Economic and Political Weekly XXXVI (May 5-11).*
- Rodik, Dani. 1996. "Understanding Economic Policy Reform." *Journal of Economic Literature XXXIV (Maret):9-41.*
- Shery, Christopher John. 2000. "Economic Globalization, the Environment, and the Electric Power Industry: U.S. Foreign Direct Investment in the Greenhouse." *Tesis gelar master, Center for Energy and Environmental Policy, University of Delaware, Newark, DE.*
- Tellam, Ian, ed. 2000. *Fuel for Change: The World Bank Energy Policy, Rhetoric vs. Reality. London: Zed Books.*
- Vaitheeswaran, Vijay. 2001. "A Brighter Future?" *Majalah the Economist. February 10.*
- Waddams Price, Catherine. 2000. "Better Energy Services, Better Energy Sectors — and Links with the Poor." *Dalam Energy Services for the World's Poor, disunting oleh Energy Sector Management Assistance Program, Washington, D.C.: Bank Dunia.*
- Watts, Price C. "Heresy? The Case Against Deregulation of Electricity Generation." *The Electricity Journal. 2001 (Mei):19-24.*
- Williamson, John, ed. 1994. *The Political Economy of Policy Reform. Washington, D.C. Institute for International Economics.*
- Wolak, Frank A. *tidak ada tanggal.* Market Design and Price Behavior in Restructured Electricity Markets: An International Comparison. *Jurusan Ekonomi, Stanford University. On line di : <http://www.stanford.edu/~wolak> (22 Maret 2002).*
- World Energy Assessment. 2000. *World Energy Assessment: Energy and the Challenge of Sustainability. disunting oleh United Nations Development Programme, United Nations Department of Economic and Social Affairs, dan World Energy Council. New York: United Nations Development Programme.*

## **Catatan**

1 Diterjemahkan dan disarikan dengan bebas oleh Rizka Elyza dan Meitra Sari

2 Mengacu pada definisi pembangunan yang berkelanjutan, Komisi Brundtland (Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan, 1997) mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai 'Pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan generasi yang akan datang untuk dapat memenuhi kebutuhannya'. Kami juga mengikuti definisi yang digunakan oleh Lele (1991) yang mendefinisikan lebih jauh bahwa pembangunan berkelanjutan sedikitnya harus meminimalisasikan perusakan lingkungan, dengan tetap memenuhi kebutuhan dasar dan pertumbuhan ekonomi, dan berusaha untuk memenuhi tujuan-tujuan ini dengan prinsip partisipatoris. Akhirnya, kami mengakui kelemahan konsep yang signifikan dari term ini, namun harap dicatat aspek politisnya sebagai konsep payung.

# *Restrukturisasi di Tengah Reformasi<sup>1</sup>*

*Frances Seymour<sup>2</sup>  
Agus P. Sari<sup>3</sup>*

Hingga pertengahan 2002, ketika Megawati Sukarnoputri terpilih menjadi presiden Republik Indonesia, reformasi sektor kelistrikan belum menunjukkan kemajuan yang berarti. Semangat reformasi yang singkat setelah krisis finansial Asia tahun 1997-1998 telah kehilangan momentumnya ketika Indonesia gagal mengembalikan stabilitas politik dan ekonominya. Walaupun demikian, pengalaman Indonesia sangat berharga menunjukkan hambatan dalam memasukkan tujuan lingkungan dan elemen lain manfaat publik dalam reformasi sektor kelistrikan, termasuk keterbatasan kepeloporan lembaga donor internasional dalam bidang ini.

## *Latar Belakang*

### *Sektor Kelistrikan di Indonesia<sup>4</sup>*

Seperti di banyak negara lain, kontur sektor kelistrikan di Indonesia sebagian telah dibentuk oleh sejarah, keadaan geografis dan ketersediaan sumber daya alam Indonesia. Walaupun pada pemerintahan kolonial Belanda dan setelah kemerdekaan tahun 1945 sudah ada perusahaan swasta komersial yang memproduksi listrik, pemerintah nasional mengambil peranan dalam pembangunan sektor ini selama 50 tahun terakhir (Pelangi, 2000). Perusahaan Umum Listrik Negara (PLN) didirikan pada 1950 dan telah menjadi pemain kunci dalam cepatnya pembangunan sektor kelistrikan (Pemerintah Indonesia, 1998a). Hingga 1990-an, PLN adalah salah satu perusahaan listrik terbesar di dunia dengan total pelanggan 22 juta dan lebih dari 50.000 karyawan (Pelangi, 2000). Profil mengenai sektor kelistrikan di Indonesia dapat dilihat pada Boks 1.

Kondisi geografis Indonesia menimbulkan permasalahan khas elektrifikasi yaitu tidak memungkinkan diterapkannya sistem unified grid. Hingga tahun 2000, Indonesia memiliki pembangkit listrik dengan total kapasitas sebesar 39,5 GW (Giga Watt), 20,76 GW (56%) dibangkitkan oleh PLN. Tiga perempatnya di sistem Jawa-Bali, dioperasikan oleh dua operator yaitu PT Pembangkit Listrik Jawa Bali dan PT Indonesia Power. Sisanya sekitar 10 GW didistribusikan di 12 daerah kelistrikan luar Jawa. Sebesar 16,8 GW pembangkit listrik dimiliki oleh swasta (Independent Power Producer, IPP),

### Kotak 1. Profil Sektor Ketenagalistrikan di Indonesia

Populasi (2001)<sup>1</sup> 212 juta  
Rumah tangga terlistriki oleh PLN (1996)<sup>2</sup>:  
Total: 67%      Perdesaan: 51 %      Perkotaan: 90 %

Kapasitas Terpasang (1999)<sup>3</sup>  
Total: 21 GW (0.7% dari total kapasitas terpasang dunia)  
Thermal: 81%  
Hydro: 14%  
Nuclear: 0  
Geothermal dan lainnya: 0

Emisi CO<sub>2</sub> dari sektor pembangkitan listrik (2000)<sup>4</sup>: 21%

Sumber:

- 1 World Resource Institute. 2000. *People and Ecosystems: The Fraying Web of Life*. Washington, DC : World Resource Institute
- 2 Asian Development Bank (1999b)
- 3 [www.eia.doe.gov/pub/international/ieapdf/t06\\_04.pdf](http://www.eia.doe.gov/pub/international/ieapdf/t06_04.pdf) (6 Februari 2002)
- 4 Computed by WRI using International Energy Agency (IEA) data, IEA, 2001. *CO<sub>2</sub> Emission from Fossil Fuel Combustion*. Paris: OECD

koperasi dan *captive power* (produsen listrik untuk keperluan sendiri, pada umumnya adalah industri yang tidak mempunyai akses ke jaringan PLN).<sup>5</sup> Saat ini, PLN masih berperan sebagai pemilik dan pengoperasi semua jaringan transmisi dan distribusi. Lebih dari 70% dari jaringan transmisi dan setengah jaringan distribusi ada di Pulau Jawa, yang juga merupakan tempat tinggal 60% penduduk Indonesia.

Kapasitas terpasang PLN hanya 58% dari total pasokan listrik Indonesia. Sisanya dipasok oleh IPP dan *captive power*. IPP melayani sekitar 4,3% dari kapasitas terpasang pembangkit listrik. Kurang lebih 62% dari kapasitas yang terlayani oleh IPP berada di Pulau Jawa, sementara 18% lainnya berada di Irian Jaya. Listrik yang dijual ke PLN adalah sebesar 2,9 TWH (Terra Watt Hour), atau sekitar empat persen dari total listrik yang dijual PLN ke jaringannya.<sup>6</sup>

Sementara itu, *captive power* menyumbang 40,5% kapasitas terpasang pembangkit listrik. Data yang akurat mengenai *captive power* tidak mudah

diperoleh karena hanya yang berkapasitas lebih besar dari 200 kVA yang diharuskan memiliki izin (terdaftar di PLN). Sebuah studi memperkirakan hingga tahun 1986, kapasitas terpasang captive power lebih tinggi daripada pembangkit listrik PLN. Namun selama tahun 1982-1989 pembangkit listrik PLN tumbuh pesat sekitar 15% per tahun, sehingga kapasitas terpasang *captive power* sejak 1986 hingga kini lebih rendah dari PLN.<sup>7</sup>

Hingga akhir 1997, kapasitas terpasang dari captive power diperkirakan sebesar 15,22 GW yang 60% di antaranya menggunakan generator diesel dan 25% lainnya dengan cogeneration. Diperkirakan sekitar 77% digunakan oleh industri manufaktur yang 52% di antaranya berlokasi di Pulau Jawa dan Bali. Sepertiga dari pembangkit ini digunakan sebagai pembangkit cadangan (reserve margin), selebihnya dipergunakan sebagai pembangkit utama. Total listrik yang dibangkitkan adalah sebesar 39 GWH atau lebih dari separuh banyaknya listrik yang dijual PLN kepada pelanggannya pada tahun yang sama.<sup>8</sup>

Pada sistem Jawa-Bali — yang merupakan fokus dari usaha restrukturisasi dan juga merupakan pokok bahasan buku ini — gas dan batu bara merupakan sumber daya alam yang utama digunakan untuk membangkitkan listrik. Pada tahun 2000, sistem yang ada di jaringan Jawa-Bali didominasi oleh *gas combined cycle* yaitu sebesar 15,3 GW (sekitar 39%), diikuti oleh *coal-fired steam* sekitar 5,8 GW (sekitar 15%). Kedua sumber ini sudah menyumbangkan 85% dari total sistem Jawa-Bali. PLTA yang berkapasitas 4,2 GW, dipercaya telah mencapai puncaknya (tidak dapat diberdayakan lebih lanjut). Sementara bahan bakar minyak masih disubsidi oleh pemerintah. Pemerintah juga mempromosikan peningkatan penggunaan potensi geothermal sebesar 20.000 MW sebagai alternatif bahan bakar fosil.<sup>9</sup>

Perkembangan sektor kelistrikan di Indonesia telah mengalami laju pertumbuhan luar biasa tinggi selama dua dekade terakhir. Antara tahun 1982-1989, kapasitas terpasang PLN tumbuh 15% per tahun (Pape, 1999), dan pertumbuhan berlanjut 10% per tahun antara tahun 1990-1998 (PLN, 2000). Bahkan pada masa krisis keuangan tahun 1998, ketika pertumbuhan ekonomi negatif 15%, sektor kelistrikan tetap tumbuh sebesar empat persen per tahun. Sehubungan dengan tahapan rasio elektrifikasi sebesar 58% (60% di Jawa dan 40% di luar Jawa), Pemerintah menganggap sektor kelistrikan masih ada kemungkinan untuk tumbuh (Pemerintah Republik

Indonesia, 2000c).

Selain berperan sebagai motor penggerak dan cermin pembangunan ekonomi Indonesia, sektor kelistrikan juga memegang peranan sosial dan politik penting yang penting. Penetapan tarif rendah yang seragam untuk semua konsumen di seluruh pelosok nusantara telah melambangkan komitmen kesetaraan sosial bagi seluruh rakyat. Seperti di negara-negara lainnya, alasan politik yang dikemukakan oleh kalangan populis terbukti dapat menjadi hambatan dalam menaikkan tarif listrik. Penerapan tarif rendah yang seragam mau tak mau membutuhkan dana subsidi silang yang tidak transparan, baik dalam sektor kelistrikan itu sendiri atau pun dalam anggaran negara.

### Hubungan Khusus dengan Bank Dunia

Keikutsertaan Bank Dunia dalam sektor kelistrikan pada tahun 1980-an merupakan lambang dari hubungan khusus Bank Dunia dengan Pemerintah RI pada masa tersebut.<sup>10</sup> Krisis minyak tahun 1970-an menyebabkan Pemerintah menitikberatkan perhatian pada kebutuhan reformasi struktural sektor kelistrikan, yang pada masa itu sangat bergantung pada pembangkit berbahan bakar minyak bumi dan *captive power* yang berbahan bakar diesel, sementara mengekspor minyak bumi untuk memperoleh keuntungan.<sup>11</sup> Pada tahun 1980-an, Indonesia adalah negara peminjam terbesar dari Bank Dunia untuk sektor kelistrikan; hingga pertengahan tahun 1989 Bank Dunia telah membiayai 18 proyek di sektor tersebut (Bank Dunia, 1996). Sebagai tambahan pada portofolio utang yang besar ini, Bank Dunia mengeluarkan laporan analisisnya (disebut sebagai "*Economic and Sectoral Work*" atau ESW) sektor kelistrikan Indonesia dengan jumlah yang tidak lazim, rata-rata terbit setahun sekali mulai dari tahun 1981 hingga 1988 (Bank Dunia, 1989).

Staff Bank Dunia bekerja sama sangat erat dengan para teknokrat Pemerintah untuk mengeluarkan agenda bersama investasi dan reformasi jangka panjang untuk mengintegrasikan sistem dan memperbesar kapasitas batu bara dan PLTA. Kerja sama ini digambarkan oleh salah satu staff Bank Dunia sebagai "model hubungan dengan peminjam" dalam konteks "masa keemasan di awal reformasi Indonesia."<sup>12</sup> Walau demikian, para analis lain mencatat bahwa Bank Dunia tidak berhasil mempromosikan reformasi tarif pada masa itu. Memang, kecuali penundaan pinjaman pada 1987-1988, Bank Dunia tetap mendukung sektor ini tanpa menghiraukan "berlarut-

larutnya ketidaktaatan bahkan terhadap perjanjian finansialnya” (Haugland, et. al. 1997).

Kemampuan Bank Dunia dalam mempengaruhi melalui analisis persuasif dan hubungannya dengan teknokrat didemonstrasikan tahun 1987 ketika terjadi perdebatan di kalangan pemerintah mengenai investasi PLTN (Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir). Habibie yang saat itu masih menjabat sebagai Menteri Riset dan Teknologi adalah pendukung utama ide pembangunan PLTN. Usahnya didukung oleh beberapa pimpinan negara Barat yang datang ke Jakarta untuk mempromosikan kesepakatan kerja sama teknis yang dirancang untuk membangkitkan bisnis perusahaan Barat. Ketika para kepala pemerintah dan perusahaan-perusahaan tersebut bersama dengan Batan menghasilkan banyak sekali hasil studi yang mendukung PLTN, ide ini berhasil dipatahkan oleh Kantor Menteri Keuangan dengan menggunakan analisis Bank Dunia yang menunjukkan tingginya biaya PLTN dibandingkan dengan batu bara.<sup>13</sup>

Banyak isu yang muncul dalam konteks restrukturisasi sektor kelistrikan tahun 1990-an yang ditandai oleh pinjaman Bank Dunia dan dialog kebijakan dengan Pemerintah Indonesia pada tahun 1980an. Salah satu yang paling penting adalah agenda bersama antara Bank Dunia dan teknokrat yang memfokuskan diri pada korporatisasi PLN. Kajian Pengembangan Institusi Sektor Kelistrikan 1989 merekomendasikan, untuk meningkatnya permintaan, PLN harus mengeluarkan strategi “deregulasi, desentralisasi dan kompetisi” untuk berubah dari “birokrasi ke perusahaan” (Bank Dunia, 1989).

Pendorong restrukturisasi ini adalah kebutuhan mengundang investasi swasta guna mendanai pertumbuhan kapasitas pembangkit untuk memenuhi permintaan listrik.<sup>14</sup> Kotak 2 pada halaman berikut memperlihatkan kronologi restrukturisasi sektor kelistrikan di Indonesia.

Kajian sektoral tahun 1998 mengajukan kemungkinan pemecahan PLN menjadi unit-unit yang lebih kecil yang sesungguhnya merupakan cikal bakal dari usaha privatisasi. Sebagai tambahan, kajian ini mengusulkan agar diciptakan suatu kondisi di mana IPP dapat berkompetisi dengan PLN. Laporan ini bagaimanapun mengingatkan sejak awal meskipun pembangkit listrik swasta merupakan pilihan potensial yang sangat menarik, “keuntungan ekonominya bagi Indonesia tidak dapat diabaikan begitu saja dan perlu dievaluasi hati-hati” (Bank Dunia, 1989).

## Kotak 2. Kronologis Usaha untuk Merestrukturisasi Sektor Kelistrikan di Indonesia

1985	Undang-Undang No 14/1985 diterbitkan
1989	Kajian Sektor Bank Dunia merekomendasikan pengenalan kompetisi dan kemungkinan munculnya privatisasi.
1990	Presiden Soeharto untuk pertama kalinya menyetujui proyek Pembangkit Listrik Swasta (Independent Power Producer, IPP).
1992	Aturan pelaksana UU No 14/1985 berupa PP No 37, yang mendorong kesertaan swasta dalam sektor kelistrikan
1994	Lahirnya Peraturan Pemerintah No 23/1994 mengenai Korporatisasi PLN
1994 - 1997	25 proyek listrik swasta ditandatangani
1997	Krisis finansial melanda Indonesia, dan menyebabkan bangkrutnya PLN lebih parah lagi.
Januari 1998	Bank Dunia menunda pinjaman baru untuk sektor kelistrikan.
Mei 1998	Kerusuhan masal - sebagian besar disebabkan oleh kenaikan tarif N memaksa Presiden Soeharto mengundurkan diri.
Agustus 1998	Pemerintahan Habibie mengumumkan kebijakan restrukturisasi sektor kelistrikan, menghasilkan 'White Paper' yang dilanjutkan dengan lokakarya dengan lembaga donor
Maret 1999	Bank Pembangunan Asia (ADB) mengumumkan pemberian pinjaman sebesar US\$400 juta untuk mendukung program restrukturisasi sektor kelistrikan di Indonesia; dilanjutkan dengan pinjaman sebesar US\$400 juta (terkait dengan pinjaman ADB) yang diberikan oleh Japan Bank for International Cooperation (JBIC)
Oktober 1999	Pemilihan umum paling demokratis untuk pertama kalinya dilaksanakan di Indonesia yang mengganti Habibie dengan Abdurrahman Wahid
Februari 2000	Kontroversi seputar kenaikan tarif di DPR dan media
Februari 2001	Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang baru sektor kelistrikan ke DPR
Agustus 2001	Abdurrahman Wahid digantikan oleh Megawati Sukarnoputri
Oktober 2001	DPR mengesahkan UU Baru tentang Minyak dan Gas Bumi.
November 2001	DPR melaksanakan public hearing tentang rancangan UU Kelistrikan.

### Era Pembangkit Listrik Swasta

Pembiayaan Proyek Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi Paiton tahun 1989 menandai awal dari berakhirnya hubungan khusus antara pemerintah Indonesia dengan Bank Dunia di sektor kelistrikan, sebagian besar karena

bertepatan dengan dimulainya uji coba partisipasi swasta. Ketika proyek tersebut diselesaikan tahun 1995, dua isu muncul selama pelaksanaan proyek bisa menghambat kerja sama tersebut sampai batas akhir 1990-an. Isyu pertama adalah korupsi yang endemik dalam negosiasi perjanjian listrik swasta yang dilaksanakan tanpa kompetisi. Hal ini muncul dalam laporan penyelesaian pelaksanaan proyek yang disiapkan oleh Bank Dunia:

*Sangat menarik untuk dicatat untuk kontrak-kontrak yang dimenangkan melalui tender yang kompetitif, biaya aktual lebih rendah dibandingkan biaya perkiraan untuk semua kontrak, sedangkan kontrak-kontrak yang menang melalui negosiasi langsung, seperti contohnya kasus pembiayaan bilateral, biaya aktualnya jauh lebih besar dari harga yang diperkirakan (Bank Dunia, 1996).*

Isyu yang kedua yang muncul adalah kelebihan kapasitas pembangkit di Jawa, bibit masalah yang akan diperburuk oleh semua usaha pembangkitan listrik swasta pada awal 1990-an.

Melalui undang-undang yang dikeluarkan tahun 1985, pintu telah dibuka bagi swasta untuk bermain di sektor pembangkit. Namun demikian, undang-undang tersebut hanya akan berkekuatan hukum saat peraturan pelaksana yang mendukung dikeluarkan melalui PP No 37/1992 yang mendorong partisipasi perusahaan swasta dalam pembangkitan, transmisi dan distribusi listrik. Hal yang tidak menguntungkan dari peraturan itu adalah dibukanya pintu bagi proposal-proposal pembangkitan listrik swasta yang tidak diminta.<sup>15</sup> Pada waktu itu, privatisasi pembangkitan listrik swasta ditentang keras oleh Kepala Divisi Riset PLN yang berargumentasi listrik swasta akan hampir 50% lebih mahal dari harga listrik PLN akibat persyaratan pengembalian modal dan tingkat bunga (Sudja, 1993). Namun, studi lebih lanjut menunjukkan jika semua subsidi tersembunyi diperhitungkan, biaya pembangkitan PLN sesungguhnya menjadi naik 46% (Kristov, 1995)

Sebelum dikeluarkannya peraturan tahun 1992, Presiden Soeharto telah menyetujui pengembangan pembangkit listrik tenaga batu bara di Paiton sebagai proyek listrik swasta pertama di Indonesia. Kemudian diikuti oleh yang lainnya. Karena semua pembangkit baru tersebut telah terdanan sebelum pembangkit yang dibiayai Bank Dunia mulai beroperasi dan terikat kontrak "take-or-pay," PLN terpaksa harus memanfaatkan listrik dari pembangkit-pembangkit swasta tersebut yang justru mengingkari

perhitungan ekonomis investasi Bank Dunia (Bank Dunia, 1996). Bank Dunia dan seorang penasihat dari USAID memberikan usul pada Pemerintah Indonesia untuk “memulai dari yang kecil-kecil” terlebih dahulu dalam eksperimennya dengan IPP untuk mengurangi risiko. Namun Habibie – yang kemudian menjadi presiden — berkeinginan untuk “memulai dari yang besar” dan — kontras dengan ambisi nuklirnya pada tahun 1980-an — mewujudkan dua pembangkit di Paiton. Keinginan komersil pemerintahan negara donor mendukung rencana itu. Presiden AS saat itu, Bill Clinton, pada kunjungannya ke Indonesia dalam rangka menghadiri pertemuan APEC, menekan kedua pemerintahan agar kesepakatan itu siap untuk ditandatanganinya. Jelas, pengaruh Bank Dunia dan para teknokrat sekutunya di pemerintah telah digantikan oleh aktor lainnya.

Antara 1994-1997, 25 lebih kontrak perjanjian pembelian listrik swasta dikeluarkan dan ditandatangani dengan IPP. Pada umumnya, perjanjian ini didasari oleh proses tender yang amat tidak transparan dan menghasilkan harga jual listrik yang tinggi, dipatok dengan nilai dolar, kondisi “*take-or-pay*” yang sangat menguntungkan para investor. Proyek-proyek ini sangat didorong oleh kemauan pengusaha yang mempunyai hubungan dekat dengan keluarga dan kroni Presiden Soeharto. Banyak juga proyek yang berkaitan dengan perusahaan dari Amerika Utara, Eropa dan Jepang yang selanjutnya didukung oleh badan kredit ekspor dan penjamin bilateral.<sup>16</sup> Bahkan, ada yang menyatakan kalau tingkat korupsi pada perjanjian tersebut “sangat mencengangkan” (Fried, 2000).

Perjanjian pembelian listrik swasta pada pembangkit baru tidak mencerminkan rencana jangka panjang PLN dalam meningkatkan kapasitas pembangkit dan jaringan PLN. Bahkan, banyak pembangkit memproduksi listrik yang tidak dibutuhkan, kadang lokasinya jauh dari jaringan PLN yang ada. Pihak Bank Dunia pertama kali mengemukakan kekhawatirannya mengenai masalah kelebihan listrik ini pada akhir tahun 1993, bahkan jauh sebelum menjamurnya PPA yang tidak dibutuhkan ini. Para pejabat Bank Dunia setelah itu terus-menerus mengangkat isu ini pada pertemuan tingkat tinggi sebagai bagian dari kebijakannya berdialog terus-menerus dengan Pemerintahan RI (Bank Dunia, 1996), termasuk dengan Direktur Bank Dunia untuk Indonesia di tahun 1994.<sup>17</sup> Pada bulan November, Bank Dunia memperingatkan Indonesia melalui suratnya mengenai kemungkinan munculnya biaya “luar biasa” sebesar US\$ 8 juta yang akan dibayar PLN pada 10 tahun kedepan sehubungan dengan kelebihan kapasitas tersebut. Menurunkan proyeksi kelebihan kapasitas cadangan listrik – salah satu

yang tertinggi di dunia – menjadi satu syarat dalam Proyek Transmisi dan Distribusi Tahap II pada tahun 1996 (Bank Dunia, 1996). Pada tahun 1995, *Country Economic Memorandum* Bank Dunia untuk Indonesia memperingatkan Indonesia menghadapi situasi yang sama dengan Pemerintah Filipina, di mana Pemerintah Filipina terpaksa membeli listrik dibawah kontrak “*take-or-pay*” yang luar biasa mahalnya, sementara itu mengurangi kelebihan kapasitas pembangkitnya yang murah (Bank Dunia, 1995).

## Krisis Keuangan dan Perubahan Iklim Politik

### Kotak 3 - IPP, Utang dan Reformasi Sektor Kelistrikan di Filipina

Selama tahun 1992-1993, Pemerintah Filipina mengalami krisis listrik akibat lemahnya perencanaan dan pelaksanaan proyek listrik oleh Pemerintah Filipina dan perusahaan listrik nasionalnya (Napocor). Untuk menanggulangi krisis tersebut, pemerintahan Ramos melakukan negosiasi kontrak B00 (build-own-operate) dan BOT (build-own-transfer) antara Napocor dan IPP yang mengizinkan pengembangan kilat kapasitas pembangkit listrik dan menjamin ketersediaan dan kualitas pasokan listrik.

Kontrak-kontrak tersebut dikemas dalam perjanjian pembelian listrik jangka panjang yang sangat menguntungkan perusahaan swasta. Perjanjiannya mengharuskan Napocor untuk membeli sejumlah listrik dengan batas minimum yang ditentukan (yang dikenal sebagai kontrak *take-or-pay*) dan dibayar berdasarkan mata uang asing. Termasuk di dalam kontrak ini adalah klausul keharusan pembelian kembali jika pemerintah tidak mampu memenuhi kontrak tersebut. Selama masa periode ini, Bank Pembangunan Asia, Bank Dunia dan Bank Ekspor-Import Jepang (saat ini bernama Bank Kerja Sama Internasional Jepang, JBIC) memberikan bantuan teknis kepada Pemerintah Filipina untuk melakukan reformasi sektor kelistrikan yang komprehensif. Badan-badan pemberi pinjaman menyambut baik partisipasi IPP, yakin usaha ini sejalan dengan kebijakan yang dianjurkan berkaitan dengan bagaimana menciptakan ruang gerak perusahaan swasta; memperkenalkan kompetisi pasar; dan membagi sektor kelistrikan menjadi fungsi pembangkit, transmisi, dan distribusi.

Bahkan sebelum krisis keuangan di Asia tahun 1997, sejumlah masalah yang terkait dengan kehadiran IPP ini muncul. Harga listrik swasta yang Napocor setuju untuk dibeli dua kali lebih mahal dari harga listrik Napocor (swasta=1,86 peso/KwH dan Napocor=0,99 peso/KwH). Ketika IPP tersebut meningkatkan persinya (dari 25% tahun 1995 menjadi 40% tahun 1997), mereka menghadapi tekanan-tekanan sehubungan dengan tingginya tarif listrik yang sudah menjadi nomor dua termahal di Asia setelah Jepang. Kontrak pembelian listrik swasta secara inheren tidak ekonomis karena harganya jauh di atas harga jual Napocor dan yang akan ditolak pasar dalam lingkungan yang kompetitif.

Sebagai tambahan, kontrak BOT dan B00 — pada dasarnya adalah pembayaran untuk pembangkit yang dibangun oleh IPP — masuk dalam pembukuan Napocor sebagai utang jangka panjang dalam bentuk utang obligasi. Kondisi ini diperburuk ketika rasio utang

### **Kotak 3 - sambungan**

terhadap modal sebesar 0,62 di tahun 1995 naik menjadi 0,81 di tahun 1997. Selama tahun 1995-1997 utang jangka panjang Napocor naik mencapai 169,9%. Kebanyakan dari utang ini disebabkan oleh naiknya obligasi dengan IPP, yang memiliki masa jatuh tempo yang lebih singkat (5-8 tahun) jika dibandingkan dengan utang konsesi atau obligasi (11 tahun), selain masa 20 tahun yang dibutuhkan untuk menghapus depresiasi dari aset IPP.

Terjadinya krisis keuangan di Asia membuat Napocor jatuh lebih dalam lagi. Devaluasi mata uang peso turut memperparah keadaan ini. Keuntungan dan arus kas domestik ditetapkan dalam mata uang peso namun tidak demikian dengan obligasinya dengan IPP yang ditetapkan dalam mata uang asing. Sebagai konsekuensinya, ketika Napocor berusaha untuk mengatasi utang obligasi dan kontrak "take-or-pay" tersebut, kerugian operasional Napocor membengkak menjadi 5,9 milyar peso tahun 1999. Bantuan diberikan oleh institusi kredit ekspor multilateral (US\$300 juta dari Bank Pembangunan Asia dan US\$400 juta masing-masing dari Bank Dunia dan JBIC). Namun pemberian bantuan keuangan ini merupakan syarat diberlakukannya undang-undang yang akan memprivatisasi Napocor, memecah sektor kelistrikan secara vertikal, menjadi pasar yang kompetitif atau pasar listrik yang diatur oleh UU, dan menghilangkan subsidi silang antarkelompok konsumen serta memperbaiki kondisi keuangan Napocor.

Pertanyaan mengenai institusi atau kelompok ekonomi mana yang bertanggung jawab atas utang yang membelit Napocor menimbulkan kontroversi politik tahun 1999 dan 2000. Konstituen domestik mengkritik usulan solusi Pemerintah Filipina di dalam peraturan yang disampaikan kepada Kongres Filipina: penarikan pajak yang seragam dari konsumen listrik. Kontrak pembelian listrik swasta akan ditransfer kepada pelanggan Napocor, namun pemerintah akan menutupi selisih biaya antara harga listrik swasta dengan harga pasar. Beban ini juga akan ditanggung oleh konsumen listrik melalui pajak yang sudah diusulkan.

Kontroversi ini dan krisis politik yang disebabkan oleh pencopotan Presiden Estrada tahun 2000 menyebabkan tertundanya pemberlakuan undang-undang reformasi sektor kelistrikan yang telah dimenangkan oleh lembaga donor internasional. Terpilihnya Gloria-Macapagal-Arroyo bulan Mei 2001, dan usaha Arroyo membangun konstituen domestik untuk undang-undang reformasi sektor kelistrikan membuka jalan yang buntu. Membangun konstituen domestik dibantu melalui proses konsultasi stakeholder dukungan USAID Filipina. Pada bulan Juni 2001, Senat Filipina dan lembaga legislatifnya berhasil membuat UU Reformasi Industri Kelistrikan (Electric Industry Reform Act, EIRA). UU itu melestarikan program reformasi asli dukungan para donor, tetapi memasukkan sejumlah konsesi kunci kepada konstituen domestik, seperti pemotongan tarif listrik untuk kelompok miskin 5% dan menyinggung mengenai perlunya menegosiasi ulang perjanjian pembelian listrik swasta.

Pengalaman Filipina ini menunjukkan bahwa dengan ikut sertanya pihak swasta dalam bisnis pembangkitan listrik akan menghalangi terwujudnya konsensus politis dalam reformasi struktural dan tarif.

**Kotak 3 - sambungan****Sumber:**

*Bank Pembangunan Asia. November 1998. "Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on a Proposed Loan and Technical Assistance Grants to the Republic of the Philippines for the Power Restructuring Program. Report No. RRP: PHI 31216;*

*Deidre Sheehan. June 14, 2001. "The Price of Power" Far Eastern Economic Review; Winrock International. 2001. "Renewable Energy State of Industry Reports". No. 1 dan 2. Mei dan Agustus;*

*Denis T. Carpio. 1998. "Power Industry Restructuring in the Philippines: Issues and Alternative Solutions". Conference paper. 17th Congress of the World Energy Council, Houston. Texas;*

*USAID. Tidak ada tanggal. "Philippines Activity Data Sheet";*

*Lira Dalangin. 26 Mei 2001. "Filipinos to pay P619 yearly for Napocor debt: Work group."*

*Diperoleh di: [www.inq7.net/brk/2001/Mei/26/brkpol\\_8-1.html](http://www.inq7.net/brk/2001/Mei/26/brkpol_8-1.html);*

*Susanne Wong. Tidak ada tanggal. "An Overview of ADB's Support for Energy Sector Reform." Briefing Paper 10. International Rivers Network.*

Pada pertengahan tahun 1997 Indonesia dilanda 'krismon'. Dalam jangka waktu empat bulan saja mata uang rupiah anjlok hingga 80%. Harga-harga membengkak, investasi terbang keluar Indonesia, pabrik-pabrik ditutup dan jumlah penduduk Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan bertambah dari 30 juta menjadi lebih dari 50 juta penduduk. Tidak seperti negara berkembang umumnya, Indonesia sesungguhnya berhasil keluar dari kebiasaan stabilisasi yang dipaksa oleh pihak luar serta program structural adjustment, namun akibat krisis terpaksa pada bulan September 1997 harus meminta bantuan keuangan dari IMF.

Krisis keuangan ini membuat bingung lembaga pemerintah, pihak swasta, lembaga pendanaan dan lembaga donor internasional yang terlibat dalam sektor kelistrikan di Indonesia. PLN terancam bangkrut. Pendapatan dalam rupiah terus menurun dan utang yang ditetapkan dalam dollar, perjanjian "take or pay" dan harga-harga peralatan membumbung tinggi.

Proyek-proyek kelistrikan yang bahkan sebelum terjadinya krisis telah dipertanyakan keberlangsungannya menjadi lebih tidak meyakinkan lagi. Antara bulan Juli dan Desember, pembahasan yang sangat intensif mengenai perkembangan proyek-proyek dalam berbagai tahapan terjadi antara Presiden, Deptamben (saat ini bernama Kantor Menteri Negara Energi dan Sumber Daya Mineral), PLN, Bank Dunia dan IMF. Hasil dari pembahasan ini adalah lahirnya Kepres No 37 tahun 1997 mengenai penundaan 27 proyek pembangkit listrik swasta dalam berbagai tahapan

pengembangan.

Dengan alasan PLN tidak akan mampu memenuhi obligasi keuangannya, diajukanlah rencana Pembangkit Listrik Tanjung Jati C, sebuah proyek listrik swasta yang sangat berbau korupsi akibat berhubungan dengan salah seorang putri Soeharto, presiden saat itu. Pada bulan November 1997, dalam suratnya kepada Menteri Pertambangan dan Energi, Direktur Bank Dunia untuk Indonesia mengusulkan agar mengkaji ulang proyek tersebut. Ketika diumumkan penandatanganan Proyek Tanjung Jati C bulan Desember, pada bulan Januari Direktur Bank Dunia mengumumkan bahwa mereka menunda bantuan keuangan yang tengah dipersiapkan, dan lalu mengakhiri bantuan pinjaman untuk sektor kelistrikan Indonesia yang sudah berlangsung hampir tiga dekade. 'Hubungan khusus' antar Bank Dunia dan sektor kelistrikan Indonesia akhirnya berakhir.

Krisis ekonomi yang terjadi akhirnya berkembang menjadi krisis politik. Kerusuhan dan demonstrasi terus berlangsung hingga bulan Maret-April 1998, sehubungan dengan mandat IMF untuk menaikkan harga-harga, termasuk naiknya tarif listrik pada bulan Maret. Kerusuhan kemudian memuncak pada peristiwa penembakan beberapa mahasiswa yang mengakibatkan tewasnya empat mahasiswa Universitas Trisakti. Persitiwa itu kemudian memicu terjadinya Tragedi Mei 1998, kerusuhan melanda hampir seluruh wilayah Jakarta, pembakaran gedung-gedung, penjarahan, yang menyebabkan tewasnya ratusan penduduk Jakarta dan sekitarnya, disusul oleh pengambilalihan Gedung DPR/MPR oleh lebih dari 10 ribu mahasiswa. Semua ini akhirnya memaksa Presiden Soeharto mengundurkan diri dan mengangkat Habibie, yang kala itu menjabat sebagai wakil presiden, menjadi presiden.

### **Reformasi Sektor Kelistrikan**

Sejarah Indonesia mencatat perubahan penting dalam kebijakan perdagangan dan industri Indonesia sangat berhubungan erat dengan perubahan ekonomi dan politik (Pangestu, 1996). Pada pertengahan 1998, situasi politik dan ekonomi pada bulan-bulan tersebut telah menentukan tahapan restrukturisasi sektor kelistrikan. 'Reformasi total' adalah slogan yang ada pada bibir semua orang. Perubahan pemerintahan terjadi secara radikal di Indonesia. Ketika keadaan keuangan PLN hancur akibat kombinasi dari krisis ekonomi dan permasalahan pembelian listrik dari pihak swasta, restrukturisasi sektor kelistrikan di Indonesia tidak terelakkan lagi. Situasi ini mengharuskan PLN diswastakan guna memberikan suntikan dana dan

memperbaiki kondisi keuangan. Tiba-tiba saja reformasi sektor kelistrikan memperoleh momentum yang sangat tepat.

*IMF dan Kepemimpinan Kuntoro Mangkusubroto*

Sebagai usaha untuk keluar dari krisis ekonomi, Pemerintah Indonesia dan komunitas lembaga donor internasional memfokuskan reformasi pada sektor kelistrikan. Dalam beberapa LoI (Letter of Intent) dan dokumen terkait lainnya, Pemerintah berkomitmen pada IMF mengeluarkan undang-undang dan kerangka hukum lainnya untuk menciptakan pasar listrik yang kompetitif; merestrukturisasi kelembagaan PLN; perbaikan tarif listrik; dan merasionalisasikan pembelian listrik dari pihak swasta (Pemerintah Indonesia, 1999a).

Nuklir yang dipromosikan oleh Habibie dan skema pembangkit swasta (IPP) sangat bertolak belakang dengan agenda Bank Dunia di sektor kelistrikan. Namun ironisnya, Habibie selaku Presiden Indonesia menciptakan kondisi yang sangat memungkinkan terjadinya reformasi. Kuntoro Mangkusubroto, yang kala itu menjabat sebagai Menteri Pertambangan dan Energi adalah salah satu "pilihan terbaik di antara menteri-menteri yang ada," demikian menurut salah satu pejabat Bank Dunia.<sup>18</sup> Dengan cepat Kuntoro mengambil langkah-langkah untuk memenuhi komitmen Indonesia pada IMF mereformasi sektor kelistrikan dan migas. Beliau menindaklanjuti hasil audit independen PLN yang dilakukan oleh IMF yang menggaris bawahi perbaikan efisiensi, dan mendorong dirancang dan dikeluarkannya peraturan baru untuk mengatur sektor ini.

Kuntoro sendiri secara pribadi sangat tertarik merancang reformasi dan membangun konstituen sektor kelistrikan. Bahkan beliau secara hati-hati turut serta dalam memperbaiki dan mengomentari lima rancangan '*White Paper*' yang berisi agenda reformasi sektor ini. Ketika perumusan '*White Paper*' berlangsung, Kuntoro secara teratur selalu mengadakan '*breakfast meeting*' pihak yang terkait di sektor kelistrikan, termasuk kalangan pemerintah, bisnis dan aktivis LSM. Terlepas dari eksklusifnya orang-orang yang diundang, pertemuan ini termasuk salah satu usaha pertama melibatkan publik dalam pengambilan keputusan di sektor kelistrikan. Selanjutnya, klub 'sarapan pagi' ini akhirnya berubah menjadi organisasi formal, Masyarakat Kelistrikan Indonesia (MKI), yang berperan sebagai forum komunikasi antara pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya.

Pada bulan Agustus 1998, Kuntoro Mangkusubroto mengadakan lokakarya

yang dihadiri oleh beberapa wakil departemen pemerintahan dan lembaga donor yang membahas rancangan *'White Paper'* tersebut. Akhirnya *'White Paper'* dibuka kepada publik dan dijadikan lampiran LoI IMF sebagai dasar kebijakan pemerintah dalam reformasi sektor kelistrikan (Pemerintah Indonesia, 1999a).

*Isi dari Reformasi yang Diajukan<sup>19</sup>*

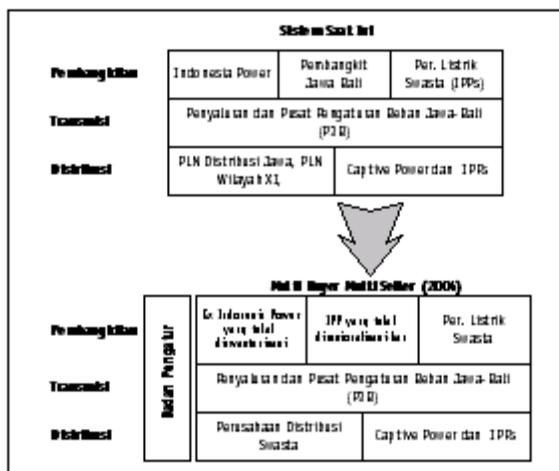
*'White Paper'* 1998 menitikberatkan pada empat tujuan restrukturisasi yaitu (1) perbaikan keuangan; (2) kompetisi; (3) transparansi; (4) partisipasi swasta yang lebih efisien. Bagian yang menjadi sasaran restrukturisasi adalah (1) pemecahan dan restrukturisasi PLN; (2) pengenalan kompetisi; (3) penetapan tarif, perbaikan harga dan penghapusan subsidi; (4) rasionalisasi dan perluasan partisipasi sektor swasta; (5) pendefinisian ulang peran pemerintah; dan (6) penguatan hukum dan kerangka peraturan (Pemerintah Indonesia, 1998a).

*'White Paper'* ini merefleksikan agenda reformasi yang ada dalam beberapa studi Bank Dunia atau pun Pemerintah Indonesia pada tahun-tahun sebelumnya. Sebuah studi Bank Dunia yang dikerjakan kantor konsultan Norplan A/S pada tahun 1993 memberikan usulan kerangka kerja institusional untuk restrukturisasi, termasuk pemecahan fungsi pembangkit, transmisi dan distribusi yang diemban PLN (Norplan A/S, 1993). Pemerintah Indonesia selanjutnya membuat studi yang dikerjakan oleh Coopers dan Lybrand mengenai kerangka peraturan dan strategi produksi listrik swasta. Studi itu selesai tahun 1996.<sup>20</sup>

Agenda restrukturisasi yang ada dalam *'White Paper'* bertujuan untuk memisah fungsi pengatur, komersial dan sosial dari PLN. Dikeluarkannya PP No 23/1994, status PLN berubah dari perusahaan umum (Perum) menjadi perseroan terbatas (PT), menandai dimulainya korporatisasi PLN. Setelah restrukturisasi, produsen listrik akan beroperasi secara komersial dan keuangannya akan lepas dari pemerintah. Fungsi sosial, antara lain memberikan subsidi secara transparan untuk daerah dan pelanggan miskin melalui program Dana Pembangunan Kelistrikan Sosial (DPKS) akan dipegang oleh pemerintah. Peran pengatur akan diambil oleh sebuah badan otonomi terlepas dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, yang akan diatur dalam undang-undang baru mengenai kelistrikan.

Berdasarkan perencanaan tahun 1998, badan pengatur independen, perusahaan transmisi independen dan perusahaan listrik daerah independen

akan mulai beroperasi tahun 2000, serta subsidi secara bertahap akan dihentikan. Perusahaan pembangkit dan distribusi akan beroperasi di bawah kendali Perusahaan Listrik Jawa Bali (PJB). Yang masih tersisa dari konsep monopoli sebelumnya hanyalah perusahaan jasa, PT PLN. Pada tahun 2001-2002, diharapkan perusahaan pembangkit dan distribusi independen akan mulai bermunculan, dan perusahaan yang masih di bawah kendali PJB akan diprivatisasi atau dipaksa berkompetisi langsung dengan IPP. Tahun 2003 sebuah sistem yang disebut *multibuyer multiseller* akan mulai diterapkan, semua perusahaan pembangkit dan distribusi akan berdiri sendiri dan PJB akan diprivatisasi. Gambar 1 berikut memperlihatkan perbandingan antara konsep saat ini dengan konsep *multibuyer multiseller*.



**Gambar 1.** Evolusi Sistem Pertlistrikan Jawa-Bali

Banyak rincian mengenai proses restrukturisasi akan diatur melalui tiga dokumen yang berbeda (Pemerintah Indonesia, 1998a). Kode tarif, yang akan dimuat dalam dekrit presiden, akan mengatur struktur tarif dan mekanisme subsidi. Ketentuan perencanaan dan tender pada tingkat menteri akan memberikan rincian pengaturan dan prosedur tender proyek-proyek pembangkitan dan transmisi. Akhirnya, ketentuan jaringan pada tingkat menteri akan mengatur operasi transmisi listrik, penjadwalan, serta dispatch. Nasib dari agenda masyarakat ada di dokumen-dokumen yang saat ini sedang ditulis oleh konsultan-konsultan lembaga donor.

### *Peranan Lembaga Donor Internasional*

Lembaga Donor Internasional memegang peran sangat penting dalam proses reformasi sektor kelistrikan. Krisis moneter tahun 1997-1998 telah mengubah total hubungan antara pemerintah dan Bank Dunia. Bank Dunia lebih memfokuskan diri pada pinjaman untuk mendukung kebijakan agenda reformasi, bukannya memberikan pinjaman untuk proyek dengan portofolio besar di berbagai bidang, tentunya disesuaikan dengan berbagai kondisi paket pembayaran utang IMF. Salah satu kondisi yang disiapkan oleh Bank Dunia adalah yang berhubungan dengan sektor kelistrikan. Bank Dunia merupakan salah satu lembaga kunci dalam berbagai kegiatan yang terfokus pada sektor kelistrikan pertengahan 1998. Pada bulan Juli, pejabat di Bank Dunia ikut berpartisipasi dalam kegiatan penyusunan rancangan '*White Paper*' rencana restrukturisasi yang dipimpin Kuntoro. Menurut konsultan internasional yang ikut dalam proses tersebut, tugas mereka difokuskan pada 'manfaat publik' agar masuk di dalamnya.

Bank Pembangunan Asia juga memainkan peran yang semakin penting. Seperti halnya Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia telah memberikan pinjaman untuk sektor kelistrikan di Indonesia selama lebih dari tiga dekade, dengan total 28 pinjaman bernilai lebih dari US\$3 triliun (Bank Pembangunan Asia, 2001). Krisis moneter telah mengubah peran ADB tidak hanya sebagai penyandang dana bagi berbagai proyek tapi juga sebagai '*proponent*' kebijakan reformasi melalui dana yang disalurkan. Dalam seminar yang diselenggarakan bulan agustus 1998, diungkapkan salah satu misi ADB adalah memulai persiapan pemberian pinjaman untuk sektor kelistrikan. Menurut salah seorang pejabat ADB, mereka telah bersedia membantu pembuatan '*White Paper*'. Pada Maret 1999, para direktur ADB telah menyetujui pinjaman US\$280 juta untuk mendukung agenda restrukturisasi pemerintah tersebut, dan tambahan sebesar US\$20 juta untuk peningkatan kapasitas sebagai upaya untuk menciptakan suatu pasar listrik yang kompetitif (Bank Pembangunan Asia, 1999a). Bantuan bersama JBIC sebesar US\$400 milyar juga telah disiapkan sebagai bentuk dari kerja sama internasional.

Penundaan pinjaman baru dari Bank Dunia awal 1998 yang diikuti masuknya ADB telah mengubah pengaruh dari kedua institusi tersebut dalam agenda reformasi. ADB dan Bank Dunia setuju membentuk suatu divisi informal mengenai perburuhan di sektor kelistrikan; ADB bertanggung jawab atas masalah restrukturisasi sektoral sementara Bank Dunia lebih

memfokuskan diri pada PLN dan restrukturisasi keuangan. Oleh karena itu, ADB berperan dalam memberikan bantuan teknis dalam penyusunan rancangan hukum, tarif, pengadaan dan aturan jaringan selain juga pembuatan badan pengatur baru.

Salah satu tujuan dukungan ADB adalah membantu menciptakan kondisi di mana masyarakat bisa menerima kenaikan harga listrik, yang tentunya kemudian akan membantu memperbaiki kinerja keuangan PLN sementara tetap menjaga kepentingan konsumen (Bank Pembangunan Asia, 1999a). Dalam agendanya ini, ADB memberikan pinjaman kepada pemerintah dan PLN untuk mengkomunikasikan kenaikan tarif tersebut, dan juga mempertemukan Kelompok Kerja Berbagai Pihak Mengenai Restrukturisasi, yang didalamnya termasuk LSM, industri dan pejabat pemerintahan.

Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (The United States Agency for International Development, USAID) juga memainkan peran yang menarik dalam proses restrukturisasi sektor kelistrikan di Indonesia. Selama satu dekade terakhir ini, USAID telah membiayai beberapa tenaga ahli untuk memberikan masukan kepada Pemerintah Indonesia mengenai permasalahan di sektor kelistrikan. Pada tahun 1990, seorang staf USAID yang berada di Jakarta bersama-sama dengan Bank Dunia memperingatkan Pemerintah Indonesia mengenai partisipasi swasta yang terlalu jauh dalam produksi listrik. Saran dari para ahli itu dilaporkan mengganggu Duta Besar AS karena bertentangan dengan agenda Kedutaan Besar AS dalam mempromosikan kepentingan perdagangan AS dalam sektor tersebut (Bank Pembangunan Asia, 1999a).

Konflik kepentingan dalam pemerintahan AS mengenai IPP kembali mencuat setelah kiris moneter berlangsung, ketika pemerintah Indonesia membatalkan sebuah PPA pembangunan pembangkit listrik tenaga panas bumi dengan *California Energy*. Investasi *California Energy* tersebut dijamin oleh US-OPIC. Setelah perusahaan tersebut menemui lembaga arbitrase dengan klaim sebesar US\$290 juta dan menang, OPIC diharuskan membayar US\$217,5 juta dan penjamin swasta sebesar US\$72,5 juta (Watson, 2001). Ketika kasus tersebut memasuki proses arbitrase, USAID harus menarik seorang penasehatnya yang selama ini menyediakan layanan hukum kepada pemerintah dalam menangani masalah IPP. Menurut pejabat USAID di Jakarta, walaupun pihak PLN masih meminta bantuan mereka untuk menangani masalah tersebut, USAID terpaksa harus menolaknya. Setelah proses negosiasi panjang, maka pemerintah Indonesia akhirnya setuju untuk

membayar US\$260 juta sebagai ganti kepada OPIC dan penjamin lainnya (Harvest International, 2000)

USAID dilain pihak juga ikut aktif dalam perdebatan mengenai restrukturisasi sektor kelistrikan, dan USAID juga ikut berpartisipasi dalam lokakarya bulan Agustus 1998 yang memfinalisasikan 'White Paper'. USAID juga menyediakan bantuan keuangan untuk LSM di Indonesia, seperti Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dan mendorong mereka untuk berbicara mengenai proses restrukturisasi sektor kelistrikan tersebut.

Baik USAID dan Bank Dunia mengaku berjasa dalam mempromosikan energi terbarukan sebagai bagian dari reformasi sektor energi. Menurut pejabat USAID di Jakarta, USAID telah memasukan aturan jaringan yang termasuk di dalam sumber energi terbarukan tanpa denda. Sesaat sebelum krisis moneter menghantam pertengahan 1997, Bank Dunia telah menyetujui satu pinjaman dan hibah yang menyertainya dari *Global Environment Facility* untuk menciptakan sebuah pasar bagi proyek energi terbarukan yang dibiayai oleh pihak swasta (Bank Dunia, 1997). Di bawah proyek tersebut, yang dibatalkan ketika krisis moneter terjadi, PLN telah ditawarkan untuk membeli energi dari sumber energi terbarukan berskala kecil berdasarkan biaya yang dihindari PLN.

### *Terhentinya Proses*

Dengan adanya 'White Paper' restrukturisasi sektor kelistrikan dan bantuan donor, reformasi diharapkan berlangsung dengan cepat. Sementara berlanjutnya krisis dan menurunnya kondisi ekonomi menyediakan ruang gerak, namun ada kekhawatiran meningkatnya permintaan listrik dalam waktu dekat akan melebihi kapasitas pembangkitan yang tersedia yang menyiratkan pentingnya proses restrukturisasi. Adanya waktu cukup panjang untuk persiapan proyek baru, para pendukung reformasi melihat periode setelah krisis sebagai jendela peluang untuk merestrukturisasi sektor kelistrikan dan menarik investasi baru sebelum terjadi kekurangan listrik yang akan menjadi hambatan pertumbuhan ekonomi.<sup>21</sup> Dalam LoI Maret 1999, pemerintah menekankan harapannya undang-undang perlistrikan selesai disusun dan akan diberlakukan Desember 1999 (GOI, 1999a). Bagaimanapun, serangkaian faktor gangguan menghambat proses.

Pertama, adanya indikasi pejabat kunci di pemerintah cenderung reformasi sektor minyak dan gas sebagai prioritas utama. Ketika sektor minyak dan gas serta pembangkit listrik dihubungkan melalui perubahan harga bahan

bakar, sektor migas dianggap lebih sulit untuk diubah karena adanya keterbatasan keuangan. Terlebih lagi, PLN dianggap lebih siap melakukan restrukturisasi dibandingkan dengan Pertamina, jadi prioritas utama diberikan kepada Pertamina.

Pada bulan Oktober 1999, DPR pertama yang dipilih secara demokratis telah memutuskan dan memilih Abdurrahman Wahid sebagai Presiden. Ketika kabinet baru terbentuk, Kuntoro kehilangan posisinya sebagai Menteri Pertambangan dan Energi. Pemerintahan baru tersebut memberikan perhatian lebih pada proses perubahan sektor kelistrikan. Dan pada bulan Januari 2000 mereka setuju mempercepat restrukturisasi beberapa BUMN, termasuk PLN (Pemerintah Indonesia, 2000a). Namun setelah kepergian Kuntoro, hanya sedikit kemajuan yang dapat dicapai. Menurut seorang konsultan internasional, pimpinan baru di departemen itu tidak mendukung agenda restrukturisasi, dan karyawan PLN juga menolak kepemimpinan Kuntoro dalam masalah tersebut.

Penghalang paling nyata adalah kesulitan yang dihadapi pemerintah dalam menaikkan tarif, yang pada bulan Mei 1999 masih berada di bawah biaya produksi PLN (Pemerintah Indonesia, 1999b). Tidak dapat dipungkiri kenaikan tarif dibutuhkan untuk memperbaiki kondisi keuangan PLN, menarik investasi baru, dan menyediakan sumber daya yang cukup untuk mengembangkan ketersediaan listrik. Kenaikan tarif ditentang oleh berbagai konstituen. Di dalam departemen itu sendiri, pejabat-pejabat kunci yang bertanggung jawab menyusun RUU Kelistrikan yang baru meragukan melaksanakan rencana kenaikan tarif tersebut. Menurut seorang konsultan internasional, kerusuhan Mei 1998 tidak membantu mendorong orang-orang yang duduk di pemerintahan dalam menetapkan keputusan-keputusan yang sulit. Seperti yang digambarkan di bawah ini, rencana kenaikan tarif ternyata menimbulkan kontroversi ketika rancangan hukumnya diserahkan kepada DPR. Kenaikan tarif ditentang oleh pelajar dan Partai Rakyat Demokratik (Suara Pembaruan, 2000c).

Hambatan lain yang dialami dalam proses tersebut adalah kesulitan yang dihadapi PLN dalam negosiasi persyaratan pembayaran dengan IPPs (Pemerintah Indonesia, 2000b). Selama kesulitan keuangan tidak dapat diselesaikan, maka tidak akan ada kemajuan dalam proses restrukturisasi tersebut. Hambatan lainnya adalah perkembangan politik menentang Presiden Wahid, yang akhirnya digantikan oleh Megawati Soekarnoputri pada bulan Agustus 2001.

### *Kenaikan Tarif dan Manfaat publik*

Hubungan antara kenaikan tarif dan manfaat publik telah terbukti menjadi bahan perdebatan yang sengit dalam proses perubahan sektor kelistrikan di Indonesia. Pada satu sisi, lembaga donor internasional, beberapa pejabat pemerintahan, pengamat independen dan beberapa LSM berpendapat kenaikan tarif sangat diperlukan untuk memelihara kondisi sektor kelistrikan. Mereka merujuk pada distorsi ekonomi akibat diberlakukannya tarif rendah —termasuk inefisiensi— dan kenyataan bahwa subsidi itu menghabiskan dana publik dan menguntungkan pelanggan listrik yang sebenarnya mampu membayar lebih. Mereka meyakinkan bahwa dampak kenaikan harga listrik pada rakyat miskin dapat dikurangi melalui struktur harga tertentu, yaitu memberikan subsidi lebih kepada pelanggan dengan pemakaian rumah tangga terkecil. Tarif yang lebih tinggi diperlukan untuk membiayai peningkatan ketersediaan listrik terutama di daerah-daerah terpencil.

Di sisi lain, pelajar dan LSM yang berorientasi populis juga berunjuk rasa menentang kenaikan tarif dengan alasan hal tersebut akan semakin menyulitkan rakyat miskin. Mereka berpendapat meskipun rakyat miskin mendapatkan subsidi secara langsung akibat kenaikan tarif tersebut, namun secara tidak langsung kenaikan tersebut akan mendorong kenaikan harga barang-barang lain yang juga dikonsumsi oleh rakyat miskin, termasuk sembilan bahan pokok. Tentangan kenaikan tarif listrik adalah bagian dari tentangan yang lebih luas yaitu liberalisasi ekonomi Indonesia yang timbul akibat tekanan dari IMF, Bank Dunia dan ADB.<sup>22</sup>

Pada bulan Februari 2000, sebuah kontroversi nasional memuncak ketika kelompok LSM dilaporkan mengajukan kenaikan 55 persen sebagai bagian dari paket yang dibicarakan bersama kelompok kerja yang ditopang ADB (Suara Pembaruan, 2000a). Kelompok LSM tersebut mendapat kritikan pedas di berbagai media, dan dianggap bias terhadap rakyat (Suara Pembaruan, 2000a) bahkan ada yang menuduh mereka menerima suap. Pada bulan Maret, Kuntoro, yang pada saat itu telah ditunjuk sebagai kepala PLN, menjadi sasaran protes pelajar yang menolak kenaikan tarif listrik tersebut (Rakyat Merdeka, 25 Maret, 2000).

Kenaikan tarif listrik akhirnya diberlakukan tahun 2001, dan subsidi bagi pengguna komersial dan industri secara perlahan-lahan dihapus. Kenaikan berikutnya direncanakan akan tahun 2002. Perdebatan mengenai hal

tersebut masih berlangsung hingga awal 2002, ketika usulan itu dibahas DPR. Ketika kenaikan tarif pada tahun 2001 tidak mengundang protes yang besar, maka kenaikan tarif tahun 2002 menimbulkan beberapa demonstrasi kecil yang menentang kenaikan tersebut yang digelar di berbagai kota mulai bulan Januari oleh beberapa kelompok seperti Partai Rakyat Demokratik (PRD) dan Aliansi Anti-Pencabutan Subsidi (A2PS) (Tempo Interaktif, 2002b). Kelompok lain seperti YLKI dengan lebih hati-hati menyetujui kenaikan tarif tersebut, asalkan kenaikan itu diikuti dengan perbaikan kinerja PLN dan juga pelaksanaan yang baik atas program subsidi bagi rakyat miskin (Tempo Interaktif, 2002a)

### **Agenda untuk Manfaat Publik dalam Restrukturisasi Sektor Kelistrikan**

Agenda untuk manfaat publik, terutama yang memperhatikan kesetaraan sosial, perlindungan lingkungan dan tatapraja, tidak mendapatkan perhatian yang cukup dalam rancangan proses restrukturisasi sektor kelistrikan di Indonesia.

#### *Kesetaraan sosial*

Agenda restrukturisasi sektor kelistrikan di Indonesia secara khusus lebih terfokus pada daerah Jawa dan Bali. *'White Paper'* yang dikenal sebagai *'The August 1998 White Paper'* memberikan justifikasi mengenai pemfokusan ini dengan alasan sistem kelistrikan Jawa-Bali telah cukup siap untuk bersaing secara komersial, sementara sistem di daerah lain yang lebih kecil dan terisolasi yang ditandai dengan biaya produksi yang lebih tinggi dan tarif listrik yang lebih rendah, harus mengalami proses restrukturisasi secara perlahan (GOI, 1998a). Peningkatan peran swasta dalam sektor kelistrikan di Jawa dan Bali dapat membantu pemerintah lebih memfokuskan dana publik yang terbatas untuk pengembangan wilayah lain yang memang memerlukannya (GOI, 1998a).

Saat pembuatan *'White Paper'* muncul konsensus yang kuat di antara berbagai pihak yang terlibat mengenai diperlukannya kesetaraan sosial sebagai bagian dari proses restrukturisasi. Berdasarkan pengalaman, berbagai pihak yang ada menyadari betapa pentingnya ketersediaan listrik yang terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Sebagai contoh, Bank Dunia dalam studinya 10 tahun yang lalu mendapatkan adanya tujuan sosial pemerintah yang terkait dengan isu 'kesetaraan' —termasuk penyediaan listrik secara nasional— dan 'keadilan' —termasuk menjaga agar tarif listrik berada pada tingkat yang dapat terjangkau oleh seluruh masyarakat (Bank Dunia, 1989). *'White Paper'* —dan juga RUU Kelistrikan yang

mengikutinya— memasukkan adanya ‘Dana Pembangunan Kelistrikan Sosial’ (DPKS) untuk mendanai subsidi yang masih akan terus diberikan kepada masyarakat miskin dan untuk memperluas akses listrik di daerah yang belum memiliki akses yang memadai.

Pada tahun 1998, berbagai pihak sangat menyadari bahwa peningkatan tarif listrik telah mengakibatkan timbulnya protes yang berbuntut turunnya Soeharto. Pertimbangan mengenai dampak peningkatan tarif listrik terhadap masyarakat miskin telah memotivasi kelompok oposisi untuk melakukan reformasi. Sentimen populis yang disampaikan oleh para mahasiswa, demonstran dan media massa, telah menggagalkan kenaikan tarif listrik yang direncanakan, dan pada saat yang bersamaan telah menghilangkan suara dari LSM yang sangat memahami manfaat subsidi pada dasarnya hanya dirasakan oleh masyarakat yang tidak miskin.

Hal lain yang mendasari ditentangnya proses reformasi dan restrukturisasi kelistrikan adalah dampaknya pada tenaga kerja yang tergabung dalam Serikat Pekerja PLN. Pemekaran PLN serta pelaksanaan kompetisi secara komersial dapat mengakibatkan terjadinya pengurangan tenaga kerja. Hal ini tidak dikemukakan dalam posisi mereka. Sebaliknya, Serikat ini mengatakan rencana restrukturisasi ini tidak sesuai dengan UUD. Pasal 33 UUD 45 mengatakan kegiatan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Serikat Pekerja mengartikan pasal itu sebagai bentuk kepemilikan oleh negara. Perwakilan dari Serikat Pekerja PLN telah menjadi anggota dari Koalisi Masyarakat Sipil untuk Restrukturisasi Sektor Kelistrikan yang didirikan pada akhir tahun 2001.

Asosiasi industri juga memiliki alasan yang sama dalam menentang kenaikan tarif listrik. Sebagai contoh, awal tahun 2000, Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) walaupun bukan merupakan industri yang sifatnya energi intensif, khawatir industrinya harus mengurangi pekerjaannya akibat peningkatan tarif listrik ini. Usaha untuk melobi telah mereka lakukan ke Departemen Perdagangan dan Industri dan Departemen Tenaga Kerja. Pada saat yang sama, Presiden Abdulrahman Wahid juga telah dilobi oleh Kamar Dagang dan Industri (Kadin), PT KAI (Kereta Api Indonesia) dan industri perhotelan. (Bisnis Indonesia, 2000a; Suara Pembaruan, 2000b; Republika, 2000; Bisnis Indonesia, 2000b).

Di sisi lain, pihak yang mendukung pelaksanaan reformasi dan restrukturisasi, terutama komunitas donor internasional, merasa putus asa

dengan adanya penolakan masyarakat menggunakan alasan dampak buruk pada rakyat miskin dan tenaga kerja, yang menurut pandangan para pendukung dan pelaksana reformasi tidak tepat. Sebagai contoh, suatu studi berjudul “*Poverty Impact Assessment*” yang dilaksanakan dengan dana bantuan ADB menyimpulkan bahwa secara keseluruhan program ini memberikan dampak yang pro-rakyat miskin (Bank Pembangunan Asia, 1999b). Meskipun peningkatan tarif listrik dan terjadinya proses restrukturisasi akan memberikan dampak negatif jangka pendek –seperti misalnya peningkatan harga barang dan jasa yang dikonsumsi oleh rakyat miskin, serta terjadinya gangguan pada sistem ketenagakerjaan- studi tersebut menargetkan mekanisme perlindungan sosial untuk mengatasinya serta untuk menormalkan harga dan membuka kesempatan kerja baru untuk jangka waktu yang lebih panjang (ibid). Studi lain yang dilakukan oleh Institut Teknologi Bandung mengindikasikan sesungguhnya rumah tangga berpenghasilan rendah (yang mewakili rakyat miskin) bersedia membayar kenaikan tarif listrik hingga 10 persen, dan seharusnya konsumen listrik lainnya mampu membayar harga yang sesungguhnya (*the full economic cost*) (Pusat Penelitian Energi, 2001).

Beberapa LSM internasional menyatakan bahwa dampak positif seperti yang dijanjikan oleh lembaga donor sangat tergantung pada asumsi yang digunakan ketika melakukan proses reformasi dan restrukturisasi itu sendiri (Motoyama and Widagdo, 1999). Secara khusus, mereka mempertanyakan kemampuan pendanaan DPKS serta akuntabilitas badan pengatur independen yang diusulkan (ibid).

Studi ADB mengenai “*Poverty Impact Assessment*” juga menunjukkan hanya 40 persen dari rumah tangga berpenghasilan rendah yang telah memiliki akses listrik yang difasilitasi melalui jaringan nasional. Jadi, pada dasarnya pihak yang menentang peningkatan tarif listrik dengan mengatasnamakan rakyat miskin telah gagal menjawab pertanyaan mengapa subsidi –yang notabene menggunakan dana masyarakat- kepada rumah tangga yang telah memiliki akses listrik harus dipertahankan sementara pengembangan jaringan serta akses listrik bagi sebagian besar rakyat miskin tidak mendapatkan prioritas.

### *Kelestarian Lingkungan*

Sangat berbeda dengan kesetaraan sosial yang mendapatkan prioritas utama dalam rancangan restrukturisasi sektor kelistrikan, kelestarian lingkungan hanya mendapat peringkat ketiga. Bank Dunia pernah melakukan kerja sama

dengan PLN mempromosikan perlindungan lingkungan di tingkatan proyek. Pada pengkajian sektoral yang dilakukan tahun 1989, pelestarian lingkungan merupakan salah satu aspek yang diusulkan oleh PLN. Menurut seorang staf Bank Dunia, kinerja PLN dalam mengangkat isu kelestarian lingkungan serta kesetaraan sosial merupakan suatu model yang sangat menjanjikan untuk menyelesaikan permasalahan pemindahan penduduk dalam proyek PLTA serta upaya mitigasi emisi PLTU batu bara.<sup>23</sup> PLTU Paiton –yang dilaksanakan pada tahun yang sama saat Bank Dunia menerapkan kebijakan kajian lingkungan tahun 1989– memasukkan penguatan kapasitas pemerintah dalam melaksanakan pemantauan lingkungan serta kemampuan pemerintah dalam memformulasikan dan menegakkan baku mutu lingkungan di sektor energi sebagai salah satu tujuannya. Berdasarkan laporan akhir penerapan proyek, ada perubahan yang sangat berarti (Bank Dunia, 1996).

Bagaimanapun juga, kepedulian lingkungan tampaknya tidak mempengaruhi proses restrukturisasi sektor kelistrikan. Tidak adanya insentif untuk pelaksanaan efisiensi energi –selain peningkatan tarif– secara khusus telah menyembunyikan potensi efisiensi energi yang sesungguhnya akan menekan kebutuhan pembangkit listrik baru.<sup>24</sup> Analisis Bank Dunia memfokuskan pada pewujudan manfaat lingkungan dalam deregulasi harga energi secara keseluruhan, yang lebih ditekankan pada reformasi dan restrukturisasi sektor minyak dan gas bumi. Deregulasi yang demikian akan menurunkan subsidi bahan bakar minyak yang digunakan sebagai sumber energi dalam proses pembangkitan listrik, seperti diesel dan minyak bakar, dan juga akan menyediakan insentif bagi efisiensi energi dan penggantian bahan bakar dengan yang lebih bersih seperti gas alam (Bank Dunia, 2000).<sup>25</sup>

'*White Paper*' yang dihasilkan secara nyata telah memunculkan adanya insentif bagi efisiensi energi dalam penentuan tarif. '*White Paper*' ini sama sekali tidak memunculkan insentif bagi pengembangan dan pemanfaatan sumber energi terbarukan maupun kepedulian pada lingkungan. Hal yang sama juga terjadi pada RUU Kelistrikan, yang meskipun pada pembukaannya telah menyatakan adanya kebutuhan untuk memperhatikan pelestarian dari fungsi lingkungan, konservasi energi dan diversifikasi energi, tetapi hanya satu kalimat dalam RUU yang menyinggung isu lingkungan (*Supplemental State Gazette*, 2000).<sup>26</sup>

Seperti yang telah dikemukakan, beberapa lembaga donor dan LSM internasional telah mendukung diskusi yang lebih intensif mengenai sumber

energi terbarukan dalam proses reformasi dan restrukturisasi sektor kelistrikan. Sebagai contoh, akhir tahun 2001, satu LSM lingkungan di Indonesia mengadakan diskusi mengenai kesetaraan dan keberlanjutan dalam konteks reformasi dan restrukturisasi sektor kelistrikan. Dalam diskusi ini disimpulkan bahwa perhatian yang diberikan pada dampak lingkungan dan pengembangan serta pemanfaatan teknologi energi terbarukan masih sangat kurang (SPENA *Newsletter*, 2001). Pihak lain telah pula mempertanyakan tidak adanya perhatian pada DSM (*demand-side management*) dalam proses restrukturisasi ini (Motoyama and Widagdo, 1999).

### *Tatapraja*

Dalam diskusi awal mengenai reformasi dan restrukturisasi sektor kelistrikan di Indonesia, perhatian yang cukup telah diberikan pada isu tatapraja termasuk di dalamnya transparansi dalam berbagai proses dan transaksi antara PLN, pemerintah dan konsumen dalam pemberian subsidi (Bank Dunia, 1989). Sayangnya, fokus dalam pelaksanaan reformasi dan restrukturisasi justru mempersempit ruang bagi partisipasi publik dalam pengambilan keputusan dan bukan memperluasnya. Sebagai bagian dari proses korporasi, review sektoral Bank Dunia tahun 1989 merekomendasikan perampingan proses pengambilan keputusan untuk menghilangkan "*micromanagement*" PLN oleh oknum pemerintah (Bank Dunia, 1989). Pada saat itu, tidak ada departemen lain –misalnya K LH- maupun masyarakat madani yang dimungkinkan terlibat dalam proses restrukturisasi ini.

Di akhir dekade 1990, perhatian pada tatapraja dalam restrukturisasi sektor kelistrikan di Indonesia masih terfokus pada peningkatan transparansi finansial sektor ini dan juga partisipasi berbagai pihak dalam prosesnya sendiri. Perhatian yang lebih kecil telah pula diberikan pada tantangan untuk membentuk suatu badan pengatur independen yang akan mengatur peran sektor swasta dalam pasar kelistrikan nasional.

Dalam era reformasi sekarang ini, satu hal yang disepakati oleh pemerintah, lembaga donor serta masyarakat madani adalah perlunya peningkatan transparansi. Transparansi merupakan satu dari empat tujuan restrukturisasi sektor kelistrikan yang tercantum dalam "*White Paper*". Di antara persyaratan yang diberikan oleh Bank Dunia serta IMF adalah audit independen harus dilakukan oleh pemerintah terhadap PLN (GOI, 1998b). LSM serta DPR menuntut agar hasil audit ini dipublikasikan (Media Indonesia, 2000). Kepedulian yang muncul sebagai akibat perjanjian kerja sama IPP telah mengakibatkan upaya anti-korupsi menjadi agenda prioritas advokasi LSM.

Terdapat pula keinginan untuk meningkatkan partisipasi para pihak dalam prosesnya sendiri. Seperti yang telah dikemukakan, Kuntoro –Menteri Pertambangan dan Energi saat itu- telah melakukan sosialisasi sejak awal melalui “*breakfast club.*” Selain itu, dana ADB sebesar US\$ 20 juta telah dialokasikan untuk peningkatan kapasitas publik dan keterlibatannya dalam proses. Selanjutnya, suatu kelompok kerja bernama *Working Group on Power Sector Restructuring* yang terdiri dari berbagai para pihak telah terbentuk. LSM internasional mempertanyakan mengapa ADB lebih menekankan pada penerimaan masyarakat akan suatu kebijakan dan bukannya peran serta masyarakat madani dalam prosesnya (Motoyama and Widagdo, 1999). Akibatnya, keterlibatan dalam forum yang didanai oleh ADB menjadi isu kontraversial dalam komunitas LSM Indonesia. Karena adanya persepsi publik bahwa ADB bukanlah lembaga yang bekerja demi keberlanjutan proses pembangunan jangka panjang, dan terutama karena prinsip sebagian LSM yang tidak ingin terlibat dalam pemanfaatan utang, beberapa LSM di Indonesia menolak untuk bergabung.<sup>27</sup>

Lambannya proses restrukturisasi ini mengakibatkan hingga awal tahun 2002 perhatian yang diberikan pada pembentukan badan pengatur independen masih sangat terbatas. ‘*White Paper*’ menyatakan bahwa suatu badan otonomi yang memberikan laporan kepada Menteri ESDM perlu dibentuk dan diatur dalam UU Kelistrikan yang baru. Badan yang baru ini akan terpisah dari badan pengatur sektor energi secara keseluruhan dan akan berfungsi menerbitkan izin bagi swasta dan memantau penerapannya. Meskipun lembaga donor internasional memandangnya sebagai suatu badan yang lebih transparan dan akuntabel dibandingkan dengan apa yang ada, para pihak yang memperjuangkan kepentingan masyarakat masih belum dapat meyakinkannya (Motoyama and Widagdo, (1999).

Dalam RUU Kelistrikan dinyatakan bahwa Badan Pengatur akan membuat keputusan secara independen dan akan melakukan klarifikasi yang transparan mengenai pertimbangan-pertimbangan yang digunakan dalam mengambil keputusan, namun dalam pelaksanaannya akan sangat spesifik tergantung pada keputusan yang diambil. Di saat RUU ini masih dalam proses dan dengan adanya tekanan dari sektor swasta dan investor, pemerintah mengeluarkan KepMen No 15/2002 yang membatalkan pelaksanaan keputusan tahun 1997 mengenai penundaan beberapa proyek IPP. Bagaimana pemerintah akan melakukan pengawasan dalam pelaksanaannya nanti merupakan satu ujian awal komitmen pemerintah tersebut.

Dengan melihat pengalaman yang ada, terutama mengenai korupsi dan intervensi politis selain permasalahan teknis dan kapasitas manajerial yang diperlukan dalam mengatur kompleksitas sistem yang diusulkan, tampaknya tantangan pemerintah untuk membentuk badan otonomi ini masih sangat tidak dihargai dalam proses reformasi hingga hari ini.

## ***Kesimpulan***

Pengalaman yang dimiliki Indonesia merestrukturisasi kelistrikan hingga saat ini sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor kontekstual. Krisis finansial yang terjadi pada tahun 1997 serta krisis ekonomi yang masih terus berlangsung hingga saat ini ternyata telah memberikan dampak positif dan negatif pada proses restrukturisasi kelistrikan. Di satu sisi, krisis yang ada telah memacu proses akibat terjadinya kebangkrutan PLN, tetapi di sisi lain telah pula mengakibatkan proses ini semakin kompleks dengan adanya pertentangan dari serikat pekerja serta konsumen yang melihat bahwa restrukturisasi akan mengakibatkan terjadinya pengurangan tenaga kerja dan peningkatan tarif listrik.

Di saat yang sama, legalitas kesepakatan IPP sangat diwarnai oleh politik domestik dan internasional dari proses restrukturisasi. Perhatian yang diberikan oleh LSM baik lokal, nasional maupun internasional terfokus pada tingginya tingkat korupsi yang terkait dengan perjanjian ini serta adanya kecenderungan konsumen dan para pembayar pajak di Indonesia pada akhirnya harus menanggung beban utang. Keterlibatan lembaga kredit dan lembaga penjamin bilateral telah mengakibatkan peran badan seperti Bank Dunia dan USAID dalam menyediakan bantuan teknis kepada pemerintah menjadi terhambat.

Transisi politik yang terjadi pada tahun 1998-99 telah memberikan peluang secara politis dan konstitusional. Iklim reformasi total yang menyusul turunnya Soeharto telah membuka ruang politis dalam meningkatkan transparansi dan peran serta LSM dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah. Hal yang sama juga berlaku bagi peran serta yang lebih berarti dalam DPR. Namun demikian, Menteri Pertambangan dan Energi yang telah mengangkat isu restrukturisasi kelistrikan dalam kabinet Habibie telah diganti di masa Abdulrahman Wahid.

Komunitas lembaga donor internasional telah memainkan peran penting namun sangat terbatas dalam proses restrukturisasi sektor kelistrikan di

Indonesia. Bank Dunia telah memiliki catatan panjang pinjaman bagi pengembangan sektor kelistrikan serta analisis kebijakannya. Badan ini telah meminta pemerintah Indonesia melakukan korporasi sektor kelistrikan sejak tahun 1980-an. Namun demikian, terjadinya skandal perjanjian IPP telah menghentikan pinjaman Bank Dunia bagi sektor ini tahun 1998 dan pada saat yang bersamaan Bank Dunia juga semakin memperkecil keterlibatannya dalam pembahasan mengenai proses restrukturisasi ini. Dana Moneter Internasional (IMF) -dengan desakan kuat dari Bank Dunia- telah memasukkan restrukturisasi kelistrikan sebagai salah satu syarat bagi paket pinjaman yang dimulai tahun 1998. Peran ADB melalui pinjamannya sebesar US\$400 juta bagi restrukturisasi sektor kelistrikan telah mensyaratkan adanya peningkatan peran serta masyarakat dalam proses restrukturisasi. Tetapi beberapa LSM –yang memiliki prinsip tidak terlibat dalam kegiatan yang didanai oleh pinjaman asing- telah menolak berpartisipasi. Pada akhirnya, USAID memberikan dukungan teknis yang berarti dalam proses ini, tetapi dukungan ini telah terganggu dengan munculnya kembali kasus IPP.

Agenda bagi manfaat publik masih belum mendapatkan perhatian yang cukup dalam berbagai perdebatan mengenai restrukturisasi ini. Kepedulian mengenai kesetaraan dalam restrukturisasi telah menjadi agenda bagi semua pihak, internasional, nasional, pemerintah dan non-pemerintah dan bukan lagi menjadi kontroversi. *'White Paper'* yang dihasilkan pada bulan Agustus 1998 telah memberikan perhatian khusus agar subsidi listrik bagi masyarakat dan daerah miskin dilanjutkan dan juga mengenai isu ketenagakerjaan. Namun, hubungan antara kenaikan tarif listrik dan manfaat publik masih tetap merupakan hal yang kontroversial.

Implikasi lingkungan dari proses restrukturisasi masih belum mendapatkan prioritas. Beberapa LSM telah mempromosikan pentingnya efisiensi energi dan pemanfaatan serta pengembangan sumber energi terbarukan, namun tidak demikian halnya dengan isu lingkungan. Peningkatan tatapraja merupakan tema umum dalam diskusi mengenai proses restrukturisasi ini, namun masih lebih terfokus pada peningkatan transparansi finansial sektor ini. Perhatian yang mendalam masih belum diberikan pada struktur dan fungsi badan pengatur independen yang akan memainkan peran penting dalam menentukan manfaat proses reformasi dan restrukturisasi sektor kelistrikan di Indonesia.

Kasus yang terjadi di Indonesia telah menunjukkan adanya tantangan untuk memasukkan manfaat publik dalam agenda restrukturisasi sektor kelistrikan. Di satu sisi beberapa pihak yang mendukung proses restrukturisasi melihat adanya kepentingan mendesak untuk mengintegrasikan isu ini. Alasan utamanya adalah adanya potensi kekurangan suplai listrik yang akan mengganggu pertumbuhan ekonomi serta upaya menurunkan kemiskinan jika peningkatan tarif listrik serta restrukturisasi sektor ini tidak dilaksanakan untuk menarik investor swasta. Di sisi lain, upaya untuk mengangkat manfaat dan manfaat publik melalui restrukturisasi –termasuk di dalamnya kesetaraan sosial, kelestarian lingkungan, dan tatapraja- merupakan upaya yang sangat kompleks dan memerlukan investasi yang cukup besar untuk melaksanakan analisis dan penyebaran informasi untuk mendukung terlaksananya debat publik yang seimbang. Rekonsiliasi sangat diperlukan untuk mempercepat proses dan memastikan pengintegrasian. Hal ini akan tetap merupakan tantangan besar dalam pelaksanaan proses reformasi dan restrukturisasi sektor kelistrikan.

---

## Referensi

- Bank Dunia. 1989. *Indonesia Power Sector Institutional Development Review*. Washington D.C.: Bank Dunia.
- Bank Dunia. 1996. *Implementation Completion Report: Indonesia Paiton Thermal Power Project (Loan 3098-IND)*. Washington D.C.: Bank Dunia.
- Bank Dunia. 1997. "Bank Dunia Approves Global Environmental Facility Trust Fund Grant." *Bank Dunia Press Release* (June 25).
- Bank Dunia. 2000. *Indonesia Oil and Gas Study*. Washington D.C.: Bank Dunia Energy and Mining Sector Unit.
- Bank Dunia. 2001. *Indonesia: Environment and Natural Resource Management in a Time of Transition*. Washington D.C.: Bank Dunia.
- Bank Dunia. 1994. *Indonesia Environment and Development: Challenges for the Future* Washington D.C.: Bank Dunia.
- Bank Dunia. 1995. *Country Economic Memorandum for Indonesia (Report #14006-IND)*. Washington D.C.: Bank Dunia.
- Bank Pembangunan Asia. 2001. "A Fact Sheet: Indonesia and the ADB." Online di: [www.adb.org/Documents/Fact\\_Sheets/INO.asp?p=ctryino](http://www.adb.org/Documents/Fact_Sheets/INO.asp?p=ctryino) (22 Oktober).
- Bank Pembangunan Asia. 1999a. "ADB Loans a Big Step Towards Reforming Indonesia's Power Sector." *Press Release Bank Pembangunan Asia* (23 Maret). Online di: <http://www.adb.org/Documents/News/1999/nr1999015.asp>

- Bank Pembangunan Asia. 1999b. *Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on Proposed Loans to the Republic of Indonesia for the Power Sector Restructuring Program.* (RRP: INO 31604). Maret 1999. Manila: Bank Pembangunan Asia.
- Bisnis Indonesia. 2000a. "Kadin: Kenaikan TDL dan BBM Pukul Industri Nonekspor" Bisnis Indonesia (23 Februari).
- Bisnis Indonesia. 2000b. "Industri Hotel Cemaskan Tarif Listrik". Bisnis Indonesia (4 Maret).
- Fried, Stephanie dan Titi Soentoro. 2000. *Export Credit Agency Finance in Indonesia.* Washington D.C.: Environmental Defense.
- Harvest International. 2000. "Indonesia Agrees to Pay OPIC's Claim of \$260 Million."
- Haugland, Torleif dan Kjetil Ingeberg and Kjell Roland. 1997. "Price reforms in the power sector." *Energy Policy* 25(13).
- Kapur, Devesh, John P. Lewis dan Richard Webb (eds). 1997. *The World Bank: Its First Half Century.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kristov, Lorenzo. 1995. "The Price of Electricity in Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 31(3). Canberra: Australia National University.
- Media Indonesia. 2000. "DPR Akan Tolak Usulan Kenaikan TDL Jika Hasil Audit PLN Tak Diumumkan." *Media Indonesia* (9 Februari).
- Media Indonesia. 2001. "Agus Pambagio Harus Mundur dari YLKI." *Media Indonesia* (July 9).
- Motoyama, Hisako and Nurina Widango. 1999. *Power Restructuring in Indonesia: A Preliminary Study for Advocacy Purposes.* Washington D.C.: Bank Information Center.
- Norplan A/S. 1993. *Institutional Framework and Regulation of the Power Sector in Indonesia.* Washington D.C.: The Bank Dunia..
- Oil and Gas Journal Online. 2000. "Indonesian legislators end Pertamina monopoly with new law." Online di: <http://ogj.pennet.com> (Oktober 24).
- Online di: [www.harvest-international.com/perspec/jun2k1ef\\_1.htm](http://www.harvest-international.com/perspec/jun2k1ef_1.htm) (Juni).
- Pangsetu, Mari. 1996. *Economic Reform, Deregulation, and Privatization: The Indonesian Experience.* Jakarta: Center for Strategic and International Studies.
- Pape, H. 1999. "Captive Power in Indonesia: Development in the Period 1980-1997." Makalah yang disajikan pada seminar setengah hari tentang *captive power* di Indonesia: Perkembangan, Status saat ini dan Peran Masa Depan. Jakarta: Indonesia, Juli.
- Pelangi Indonesia. "Power Sector Restructuring Program." Draft yang tidak dipublikasikan. Diserahkan ke World Resources Institute 2000.

- Pemerintah Indonesia. 1998b. *Letter of Intent untuk IMF* (13 November).
- Pemerintah Indonesia. 1998a. *Power Sector Restructuring Policy*. Jakarta: Ministry of Mines and Energy.
- Pemerintah Indonesia. 1999a. *Letter of Intent untuk IMF* (16 Maret).
- Pemerintah Indonesia. 1999b. *Letter of Intent untuk IMF* (14 Mei).
- Pemerintah Indonesia. 2000a. *Letter of Intent to IMF* (20 Januari).
- Pemerintah Indonesia. 2000b. *Letter of Intent to IMF* (17 Mei).
- Pemerintah Indonesia. 2000c. *Konsep Akhir Rencana Umum Kelistrikan Nasional*. Jakarta: Ministry of Energy and Natural Resources.
- Perusahaan Listrik Nasional (PLN). 1998. *Statistik PLN*. Jakarta: PLN.
- Perusahaan Listrik Nasional (PLN). 2000. *Empowering the Indonesian Villages*. Jakarta: PLN.
- Pusat Penelitian Energi Institut Teknologi Bandung. 2001. *Kajian Harga Listrik Yang Rasional*. Jakarta.
- Rakyat Merdeka. 2000. "Kuntoro Didemo Ativis Gerakh". *Rakyat Merdeka* (25 Maret).
- Republika. 2000. "KAI Protes Kenaikan Tarif oleh PLN". *Republika* (2 Maret).
- Sari, Agus. "Power Sector Restructuring and Public Benefits: Who Cares?" tulisan yang tidak dipublikasikan. 2001.
- Suara Pembaruan. 2000b. "Kenaikan TDL Mempengaruhi". *Suara Pembaruan* (22 Februari).
- Suara Pembaruan. 2000c. "Tim Tariff DPR RI Klarifikasi Naiknya Harga Listrik dan BBM" *Suara Pembaruan* (2 Maret).
- Suara Pembaruan. 2000a. "Kenaikan TL Jangan Pakai Asumso Rasional". *Suara Pembaruan* (9 Februari).
- Sudja, Nengah. 1993. *Power Pricing Structure for Commercial Viability of Various Types of Power Projects*, (mimeo). Jakarta: Perusahaan Listrik Nasional.
- Supplementary State Gazette of the Republic of Indonesia. 2000. "Draft Elucidation for Law of the Republic of Indonesia Concerning Electric Power." Jakarta: Pemerintah Indonesia.
- Sustainable and Peaceful Energy Network Asia (SPENA) Newsletter. 2001. Volume 3, Number 2, December 2001.
- Tempo Interaktif. 2002a. "YLKI Maklumi Kenaikan Harga BBM dan Listrik" Januari 2, 2002.
- Tempo Interaktif. 2002b. "PRD dan A2PS Demo Tolak Kenaikan Harga BBM, Listrik dan Telepon" 7 Januari 2002.
- Watson, Peter. 2001. *Presentation to United States-Indonesia Society*. Dapat diakses secara online di: <http://www.usindo.org/Briefs/Peter%20Watson.htm> (September 6).

## Catatan

1 Riset yang ada pada tulisan ini dilakukan pada pertengahan tahun 2000 dan telah dimutakhirkan untuk merefleksikan perkembangan sampai awal tahun 2002.

2 Frances Seymour berterimakasih atas bantuan riset yang diberikan oleh John Coyle.

3 Agus Sari adalah Direktur Eksekutif Pelangi, sebuah lembaga penelitian di Jakarta yang baik staff maupun mantan staff-nya aktif di *Working Group on Power Sector Restructuring*. Agus Sari berterimakasih atas kontribusi yang telah diberikan oleh Ophelia Cowell, Rizka Elyza, Barbara Haya-Kresch, Muhammad Suhud, Nasrullah Salim dan Fabby Tumiwa.

4 Bagian ini diambil dari tulisan "*Power Sector Restructuring and Public Benefits, Who Cares?*" oleh Agus Sari, 2001.

5 Statistik PLN 2000

6 Ibid

7 Ibid

8 Ibid

9 Misalnya, PP No 49 of 1991 memberikan pengurangan pajak untuk perusahaan pembangkit listrik dari panas bumi sebagai kompesasi risiko dan menarik investasi. KepMen Pertambangan dan Energi No 996.K/43/MPE/1999 memprioritaskan pembelian listrik oleh PLN dari pembangkit skala kecil bertenaga panas bumi dan sumber energi terbarukan di atas pembangkit bersumber bahan bakar fosil.

10 Untuk sebuah uraian bagaimana Indonesia adalah "pertama di mahkota operasi Bank Dunia" di era itu, Lihat Kapur, Lewis, and Webb, 1997.

11 Wawancara tidak resmi, 21 Juni 2000.

12 Wawancara tidak resmi, 21 Juni 2000.

13 Pejabat Bank Dunia menjelaskan studi hubungan persaingan kekuatan sebagai "tiga gajah besar melawan bagal kecil" (wawancara tidak resmi, 21 Juni 2000). Habibie terus mempromosikan PLTN hingga pertengahan 1990-an.

14 Wawancara resmi dengan Bank Dunia, 10 Juli 2000.

15 Wawancara resmi dengan Bank Dunia, 10 Juli 2000.

16 Ironisnya, sementara pejabat Bank Dunia di Jakarta mencoba menghambat PPA, Group's Multilateral Investment and Guarantee Agency (MIGA) Bank Dunia membantu memfasilitasinya, menyediakan garansi sebesar US\$15 million untuk keterlibatan perusahaan AS Enron Corporation dalam proyek pembangkit listrik. Ketika Pemerintah Indonesia memutuskan menghentikan proyek itu tahun 2000, Enron menuntut kompensasi, yang akhirnya dibayar oleh MIGA (FOE, 2001).

17 Wawancara tidak resmi, 10 Juli 2000.

18 Wawancara tidak resmi, 10 Juli 2000.

19 Bagian ini diambil dari "Power Sector Restructuring and Public Benefits, Who Cares?" oleh Agus Sari, 2001.

20 "Power Sector Regulatory Reforms," Coopers and Lybrand, (1996), tidak ada pada penulisnya. Sementara itu pejabat lembaga donor mengutip studi ini sebagai pengaruh pada kelanjutan agenda reformasi, pejabat Pemerintah Indonesia mengabaikan pengaruhnya, mengatakan "itu hanyalah sebuah studi" (Wawancara tidak resmi dengan staf Departemen Sumber Daya Pertambangan dan Energi, 3 April 2002).

21 Tentu saja, studi terbaru mengenai konsumsi listrik, "Energy Outlook & Statistics: Indonesia 2000" memproyeksikan konsumsi akan mencapai 281 terawatt-hours tahun 2020. Diasumsikan sumber tenaga berasal dari PLTU berkapasitas 600 MW, investasi yang diperlukan kurang lebih US\$90 milyar, atau US\$47 milyar jika menggunakan pembangkit jenis *combined cycle*.

22 Saat pembahasan RUU Kelistrikan November 2002, Koalisi Masyarakat Sipil untuk Sektor Kelistrikan menyampaikan kepedulian mengenai peranan MDB dalam mendesak agenda strukturisasi. (Komunikasi pribadi, Rizka Elyza, 8 April 2002).

23 Wawancara tidak resmi, June 21, 2000.

24 Sebuah studi yang dikutip dalam laporan Bank Dunia 1994, *Indonesia Environment and Development*, mengacu pada studi 1992 yang memperkirakan bisa dihemat 486 MW dari pelaksanaan program manajemen permintaan.

25 Studi paling akhir Bank Dunia mengenai lingkungan hidup Indonesia (Bank Dunia, 2001) yang difokuskan pada pengelolaan sumber daya daratan, dan tidak menyinggung masalah lingkungan sektor kelistrikan.

26 Bab IX, Pasal 27 tertulis "Setiap kegiatan bisnis penyediaan listrik berkewajiban memenuhi ketentuan perundangan lingkungan yang ada."

27 Kredibilitas Pokja ditantang pada pertengahan 2001, ketika mereka mengungkapkan satu anggotanya mewakili YLKI yang juga pendiri organisasi penerima kontrak dari PLN sebesar Rp 6 milyar, kontrak untuk membuat materi kampanye menggalang dukungan publik pada kenaikan tarif listrik. Pengungkapan itu membuat seorang anggota DPR menuduh PLN telah menggunakan YLKI agar publik bisa menerima kenaikan tarif listrik (*Media Indonesia*, Juli 2001). Setelah membantah adanya pertentangan kepentingan, individu itu mengundurkan diri dari YLKI dan memilih tetap di Pokja.