

LISTRIK SWASTA

Fabby Tumiwa¹



PLTU Paiton 3

Penyediaan tenaga listrik bagi negara dengan ekonomi yang berkembang pesat dan seluas Indonesia bukanlah perkara mudah. Jika ekonomi tumbuh 6 persen, pasokan listrik paling tidak harus tumbuh 9 persen per tahun atau setara dengan 3500-4500 MW kapasitas pembangkit baru, diluar daya cadangan (*reserve margin*).

Secara alami, usaha penyediaan tenaga listrik bersifat padat modal dan padat teknologi. Ditambah dengan ketatnya persaingan untuk mendapatkan energi primer, usaha penyediaan tenaga listrik menjadi lebih beresiko. Berbagai karakter ini menciptakan hambatan alami untuk investasi yang kemudian membatasi pelaku usaha di bidang penyediaan tenaga listrik sehingga terjadilah monopoli alamiah (*natural monopoly*).

Di Indonesia, selama lebih dari 40 tahun, usaha penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh PLN. Selain karena karakteristik industrinya, terbentuknya monopoli tersebut juga disebabkan oleh penugasan penyediaan listrik untuk masyarakat dari pemerintah.

Terbitnya Undang-Undang No. 30 tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan didorong oleh semangat liberalisasi dengan maksud memangkas "monopoli" usaha kelistrikan oleh PLN serta desentralisasi tanggung jawab dan kewenangan, dengan cara membuka kesempatan seluas-luasnya bagi BUMN, BUMD, badan usaha swasta, koperasi dan swadaya masyarakat (UU pasal 4 ayat 1 dan 2),

¹ Direktur Eksekutif *Institute for Essential Services Reform* (IESR), Email: fabby@iesr.or.id

untuk jenis usaha pembangkitan, transmisi, distribusi dan penjualan tenaga listrik (pasal 10 ayat 1), serta pendelegasian kewenangan kepada pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota untuk pemberian ijin usaha dan penetapan tarif listrik (pasal 21 dan pasal 34).

Secara cerdas, pasal-pasal mengenai pemecahan struktur industri (*unbundling*) dan privatisasi, yang pernah dipersoalkan Mahkamah Konstitusi (MK) saat membatalkan UU No. 20/2002 tentang Ketenagalistrikan pada tahun 2004 lalu disembunyikan dan tersamar.

Pelaksanaan UU No. 30/2009 dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik yang baru saja terbit. Sebagai aturan pelaksanaan, semangat PP ini pun segendang sepenarian dengan perundangan di atasnya.

Terlepas keputusan MK yang tidak mengabulkan gugatan pembatalan UU No. 30/2009, masih patut dipertanyakan adalah apakah strategi dan pendekatan penyediaan tenaga listrik yang bercorak liberalisasi, *unbundling* dan terdesentralisasi merupakan pilihan yang tepat untuk situasi dan kondisi Indonesia? Masih ada sederet pertanyaan untuk menguji efektifitas dari UU Kelistrikan dan aturan pelaksanaannya, yang mungkin baru dapat dijawab seiring dengan implementasi peraturan ini dalam beberapa tahun mendatang.

Adapun partisipasi swasta membangun kelistrikan nasional bukanlah perkara yang baru. UU No. 15/1985 tentang Kelistrikan telah membuka kesempatan bagi pihak swasta untuk membangun pembangkit listrik. Pada kurun waktu 1990-1997, terdapat 25 proyek listrik swasta, beberapa diantaranya bahkan memiliki kontrak penjualan tenaga listrik hingga lebih dari 30 tahun dengan PLN. Pasca krisis ekonomi 1997, partisipasi swasta menurun hingga 2003, dan kembali mengalami kenaikan setelah 2004. Usaha penyediaan tenaga listrik oleh swasta yang terintegrasi vertikal pada kawasan tertentu juga sudah ada sejak akhir 1990-an dan masih berlangsung hingga kini.



Dengan UU Kelistrikan terbaru, peluang usaha yang paling menjanjikan bagi investasi swasta adalah di pembangkitan tenaga listrik. Bisnis pembangkitan menjanjikan tingkat keuntungan yang relatif tinggi, dibandingkan dengan transmisi dan distribusi. *Rate of return* bisnis pembangkitan tenaga listrik berkisar 15 – 22 persen, sedangkan transmisi biasanya 5 – 6 persen.

PLN pun sepertinya telah menyadari, bahwa dengan pesatnya pertumbuhan permintaan listrik, penyediaan pasokan tenaga listrik tidak dapat ditanggung sendiri oleh PLN karena keterbatasan kemampuan finansialnya. Peluang yang terbuka bagi swasta (IPP) dan aktor lain sesungguhnya sangat besar, tanpa perlu bersaing dengan PLN.

Rencana Umum Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) 2010-2019 memperkirakan dari 55 ribu MW tambahan kapasitas pembangkit pada kurun waktu tersebut, sekitar 33 persen atau sekitar 22 ribu MW dapat dipasok oleh pembangkit listrik swasta (IPP), adapun PLN bertanggung jawab terhadap pembangunan 33 ribu MW. Rencana percepatan pembangkit listrik 10 Giga Watt (GW) jilid 2 yang konon dimulai pada tahun 2010 sampai 2014, mengalokasikan pembangunan pembangkit oleh swasta sebanyak 5,3 GW, senilai 60-65 triliun rupiah.

Pada prakteknya pembangkit listrik swasta menjual listriknya kepada PLN melalui kontrak jangka panjang dengan harga yang disepakati kedua belah pihak yang tertuang dalam perjanjian pembelian tenaga listrik (*power purchase agreement*) atau penjualan energi (*energy sales contract*), atau konsep sewa (*leasing*) pembangkit, atau dengan skema kemitraan publik dan swasta, dimana pihak swasta membangun pembangkit listrik, dengan insentif dari pemerintah, yang kemudian listriknya dibeli atau pembangkitnya dioperasikan oleh PLN.

Hingga 2010, terdapat kontrak pembelian tenaga listrik oleh PLN dengan 24 produsen listrik swasta dengan kapasitas daya 4761 MW yang telah beroperasi, dan 18 produsen listrik dengan kapasitas daya 4500 MW yang masih dalam tahap pengembangan. Angka ini belum termasuk dengan skema pembelian listrik dari pembangkit listrik skala kecil dan tersebar dengan menggunakan energi terbarukan. Biaya pembelian listrik dari IPP secara umum lebih tinggi daripada biaya pembangkitan tenaga listrik dari pembangkit milik PLN sendiri yang sejenis. Khusus untuk listrik dari pembangkit panas bumi, pemerintah juga mewajibkan PLN membeli listrik dari pengembang tersebut dengan harga 9,7 sen dollar per kWh.

Dengan segudang kemudahan, listrik swasta tidak otomatis berkembang. Potensi pasar yang besar tidak mampu direalisasikan. Kendala utama dari pengembang listrik swasta adalah rendahnya kemampuan modal sendiri, akses terhadap fasilitas pembiayaan, penguasaan teknologi dan akses terhadap energi primer.

Kemampuan finansial yang rendah seringkali menjadi hambatan realisasi pembangunan pembangkit listrik. Tidak jarang, walaupun kontrak jual beli telah disepakati oleh PLN dan calon pengembang, realisasi pembangkit tidak jua dipenuhi karena pengembang tidak punya cukup modal sendiri (*equity*) sehingga sukar mendapatkan kredit dari lembaga keuangan. Lemahnya kapasitas dalam menganalisa serta memitigasi resiko finansial, sosial dan politik, menyebabkan proyek listrik swasta stagnan.

Akibatnya realisasi dari rencana pasokan listrik swasta sangat rendah. Dalam satu decade terakhir hanya sekitar 20 persen proyek listrik swasta yang dapat direalisasikan dari seluruh yang direncanakan. Sebagai pembeli tunggal, PLN

justru menjadi dewa penyelamat pengembang listrik swasta. Pada tahun 2009 lalu, PLN secara sukarela melakukan renegotiasi dengan 25 pengembang listrik swasta dengan total kapasitas mencapai 1100 MW yang terkendala pembangunannya. Renegosiasi berujung pada naiknya harga pembelian satuan tenaga listrik, yang membuat kelayakan proyek listrik swasta menjadi lebih baik, tetapi sebaliknya menjadi biaya yang pada akhirnya harus ditanggung oleh PLN dan konsumen listrik.

Walaupun peraturan memungkinkan pihak swasta membangun transmisi dan distribusi, tetapi sepertinya tidak ada investor swasta yang tertarik membangun jaringan listrik. Pembangunan transmisi membutuhkan biaya yang relatif besar, tetapi dengan tingkat keuntungan yang rendah yang membuat secara ekonomi kurang menarik bagi pengembang swasta. Selain itu, proyek transmisi akan berhadapan dengan resiko ketersediaan lahan dan ganti ruginya.

Pihak swasta juga punya peluang menyediakan listrik di suatu wilayah sebagai utilitas yang terintegrasi, dengan persetujuan tarif listrik oleh kepala pemerintahan wilayah yang dilayani. Hanya saja yang menjadi kendala masih tetap sama, yaitu modal, kemampuan teknologi, dan sumber daya manusia. Daya beli konsumen di wilayah yang dilayani juga menjadi pertimbangan. Peluang swasta ada pada penyediaan listrik di kawasan industri, dimana konsumennya adalah *captive market*.

Secara umum, walaupun peraturan perundangan telah memangkas monopoli kelistrikan PLN, kita masih perlu menunggu apakah pengembang swasta mampu bertahan dan bertumbuh di tengah situasi ekonomi dan sosial yang penuh resiko dan ketidakpastian.

Tulisan ini ini telah dimuat di Mingguan Bisnis dan Investasi KONTAN No. 21-XVI, Edisi 20-26 Februari 2012, rubrik Analisis Ekonomi hal. 27.