

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Industri listrik pada setiap negara di dunia ini memiliki karakter dan ciri khas yang berbeda – beda. Karakteristik dan ciri khas tersebut disesuaikan dengan kondisi perekonomian dan segmentasi pasar yang akan diraih oleh produsen listrik tersebut. Berbeda dengan industri – industri lain, industri listrik lebih cenderung memiliki struktur pasar yang hampir selalu sama di setiap negara. Struktur pasar tersebut bisa digolongkan pada dua jenis pasar yaitu pasar monopoli dan pasar oligopoli. Industri listrik yang bersifat monopoli biasanya diterapkan pada negara yang perekonomiannya masih dalam tahap berkembang seperti India dan Indonesia. Dimana pada kedua negara tersebut campur tangan Pemerintah masih terlalu kuat untuk mensejahterakan rakyatnya. Sedangkan industri listrik yang menggunakan pasar oligopoli biasanya digunakan oleh negara – negara maju yang menggunakan sistem ekonomi pasar. Masing – masing kedua karakteristik industri pasar tersebut menurut penulis memiliki kelebihan dan kekurangan. Hal ini akan disesuaikan dengan seberapa efektif dan efisien dalam pemberlakuannya di pasar.

Saat ini Indonesia hanya memiliki satu perusahaan yang berkaitan dengan masalah listrik, perusahaan listrik tersebut adalah PLN, yang merupakan singkatan dari Perusahaan Listrik Negara. PLN adalah sebuah BUMN yang mengurus semua aspek kelistrikan yang ada di Indonesia.

PLN bisa dikatakan sebagai *provider* listrik utama di Indonesia. Usaha kelistrikan PLN meliputi bidang pembangkit, jalur transmisi dan distribusi, hingga menjualnya ke

masyarakat. Sehingga semua hal yang berhubungan dengan masalah listrik di Indonesia, sangat erat kaitannya dengan PLN.

Walaupun bisa dibidang PLN menguasai pasar listrik di Indonesia, namun bukan berarti keuntungan dari monopoli tersebut bisa dimaksimalkan oleh PLN. Sebab kenyataannya PLN masih menderita defisit. Untuk menemukan penyebab sekaligus mencari solusi dari permasalahan tersebut ternyata cukup sulit dan melalui perdebatan yang cukup panjang. Oleh karena itu hingga sekarang solusi tersebut masih belum terselesaikan. Mungkin hal tersebut berkaitan dengan PLN yang memiliki status sebagai BUMN, dan sifat dari BUMN itu sendiri adalah sebagai pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu tarif listrik yang ditetapkan PLN mungkin masih di bawah atau sama dengan biaya produksinya.

Oleh karena itu, pemerintah telah berulang kali menaikkan TDL (Tarif Dasar Listrik) untuk menyelesaikan masalah ini. Namun, permasalahan tersebut masih saja menjadi perbincangan, karena masih belum bisa menyelesaikan masalah defisit yang diderita PLN.

Kondisi tersebut sungguh menimbulkan sebuah ironi mengingat pada tahun 2007 lalu total subsidi listrik mencapai Rp 20 triliun.

Dilatarbelakangi oleh penjelasan – penjelasan diatas, penulis ingin memberikan sebuah solusi positif bagi industri listrik di Indonesia. Untuk dapat menciptakan solusi tersebut, penulis menggunakan berbagai macam contoh kasus diberbagai wilayah, guna mendapatkan perbandingan yang objektif.

Dalam melakukan penelitian kali ini, penulis menggunakan beberapa contoh kasus dari beberapa negara yang memiliki karakteristik industri listrik yang berbeda – beda, misalnya :

1. Jepang

Struktur pasar industri listrik di Jepang bersifat *partial liberalization*. Maksudnya ialah pada industri tersebut pemerintah Jepang telah membuka kesempatan bagi sektor aata yang ingin membangun generator, transmisi maupun jalur distribusi. Tercatat sampai saat ini jumlah generator yang ada di indutri di Jepang berjumlah sebanyak 10 generator. Kondisi yang cukup ironi justru berada pada pihak konsumen, dimana kebebasan dalam memilih *suplier* tidak dapat berlaku. Adanya larangan dari pemerintah terebut membuat para konsumen tidak dapat mengoptimalkan hak untuk memilih sebuah *suplier* yang dirasa cukup efektif dan efisien dari segi tarif dan harga.

2. India

Industri listrik di India memiliki karakteristik yang hampir sama jika dibandingkan oleh Indonesia. Pada negara tersebut wewenang operasional secara keseluruhan dipegang oleh Pemerintah pusat, mulai dari regulasi sampai pada penetapan tingkat harga yang akan diterapkan oleh konsumen. Dimana dalam hal tersebut yang berwenang menjalankan peran tersebut ialah pihak Kementrian Energi India. Jaringan transmisi dii India pada saat ini telah mencapai kurang lebih 80% dari seluruh populasi di seluruh India. Sebelumnya, infrastruktur transmisi hanya terdapat pada lima wilayah yang tidak terkoneksi dengan jaringan nasional. Hal ini segera dapat teratasi, tercermin dengan diberlakukannya Powergrid Corporation. Powergrid Corporation ialah suatu sistem dimana pemerintah pusat memiliki kekuasaan sebesar 40% dari seluruh listrik di India. Sedangkan sisanya yaitu 60% diserahkan pada sektor swasta. Tercatat sampai saat ini ada tiga sektor swasta yang mencoba untuk mengambil bagian dalam industri listrik di India yaitu diantaranya ialah NTPC (National Thermal Power Company), Reliance/BSES (Bombay Suburban Electric Supply) dan Tata Power.

3. Perancis

Pada industri listrik di Perancis, EdF (Electricite de France), perusahaan listrik pemerintah terbesar di Perancis, menguasai 95% listrik. Perusahaan tersebut bersifat monopoli karena ia memiliki kapasitas produksi paling besar dan memiliki segmen pasar yang amat luas. Adanya kebijakan yang kuat dari EdF untuk melakukan ekspansi, maka hampir tidak mungkin ada perusahaan lain yang bisa beroperasi di Perancis.

Secara berangsur – angsur, Perancis telah mulai melakukan liberalisasi pada industri listriknya. Namun meskipun begitu, EdF masih memiliki share sebesar 85% dari total kapasitas produksi listrik di Perancis. Saat ini ada dua perusahaan yang mulai bermain dalam industri listrik di Perancis yaitu diantaranya ialah, CNR (Compagnie Nationale du Rhone) yang memproduksi sekitar 3% listrik di Perancis. Dan yang kedua ialah SNET (Societe Nationale d'Electricite Thermique).

4. Inggris

Inggris merupakan salah satu negara di Eropa yang mencetuskan liberalisasi secara penuh industri listriknya. Ada banyak pemain yang berperan dalam industri listrik di negara itu, beberapa diantaranya ialah British Energy, Innogy, Powergen, Scottish and Southern Energy dan Scottish Power.

Industri listrik di Inggris terdiri dari :

1. generator (memproduksi listrik di pembangkit listrik)
2. transmisi dengan high-voltage power lines dengan menggunakan national grid
3. distribusi (dari grid kepada konsumen)
4. supply (menjual listrik kepada *final consumers*, termasuk industri dan rumah tangga)

5. Amerika Serikat

Industri listrik di Amerika Serikat memiliki ruang lingkup yang sangat luas, karena pada setiap negara bagian di negara tersebut memiliki regulasi kelistrikan yang berbeda – beda. Negara – negara bagian tersebut diberikan kebebasan oleh pemerintah pusat untuk mengelola secara independen industri listriknya. Untuk kasus industri listrik di Amerika Serikat, penulis mengambil dua contoh kasus yang terjadi pada negara bagian California dan Texas.

1. California

Pada tahun 1996, California mulai meliberalisasikan industri listriknya. Kondisi ini hampir sama dengan kondisi yang diterapkan di negara Inggris, dimana negara bagian tersebut membebaskan para konsumennya untuk bebas memilih supplier listriknya masing – masing. Negara bagian California memiliki dua perusahaan utama yang bermain didalam industri listrik, yaitu : SCE (Southern California Edison) dan PG&E (Pasific Gas & Electric).

2. Texas

Deregulasi listrik di Texas dimulai sejak tahun 2002. Kebanyakan konsumen di Texas dapat memilih supplier listriknya dalam berbagai perusahaan yang disebut (Retail Electrical Providers). Sejak tahun 2002, kira – kira 85% konsumen listrik di Texas, baik *household* dan industri telah mengganti provider setidaknya satu kali.

Kebijakan industri listrik di Texas ditentukan oleh lembaga yang disebut ERCOT (Electric Reliability Council of Texas). Lembaga tersebut memiliki wewenang untuk mengatur *grid reliability* dan pengoperasian untuk menjaga tidak ada pembeli maupun penjual yang dapat berbuat curang.

I.2 Perumusan Masalah

Pokok permasalahan yang akan dibahas pada skripsi ialah akan membahas mengenai industri listrik di berbagai wilayah, seperti Inggris, Perancis, Jepang, India, Texas dan California. Dengan melihat dari ciri – ciri dan perilaku dari kelima wilayah tersebut, diharapkan nantinya kita dapat memberikan solusi bagi industri listrik Indonesia yang sampai saat ini masih saja memiliki kekurangan baik dari segi suplai/pasokan listrik ke konsumen , penerapan harga yang kurang jelas, minimnya jumlah pembangkit sampai dengan regulasi yang kurang tepat dilakukan. Pada akhirnya nanti penulis akan memberikan beberapa saran yang positif bagi industri listrik Indonesia.

Di benua Eropa, liberalisasi industri listrik dimulai pada tahun 1990-an. Negara yang meliberalisasi industri listriknya pada tahun itu adalah negara-negara Britania Raya. Negara Britania Raya, bersamaan dengan Jerman, bahkan sudah menerapkan liberalisasi total di industri listriknya. Namun berbeda dengan Perancis yang belum bisa menerapkan liberalisasi total pada industri listriknya. Hal ini disebabkan karena EDF merupakan pemain kelas dunia dalam industri listrik. Sehingga wajar kiranya apabila EDF yang merupakan kepemilikan pemerintah, harus mengurangi *market share*-nya karena adanya pemain baru. Mengurangi *market share* bisa diartikan dengan mengurangi profit.

Walaupun cenderung monopolistik, namun konsumen di Perancis masih merasa nyaman dengan keadaan tersebut. Mereka malah khawatir apabila dilakukan liberalisasi total, mereka akan mengalami *blackout* seperti yang terjadi di California. Namun saat ini pemain baru industri listrik juga telah muncul di Perancis, sehingga unsur kompetisi masih terjaga di Perancis.

Baik Inggris maupun Perancis memiliki regulator independen yang mengatur permasalahan dalam industri listrik. Sehingga konsumen listrik dapat merasa tenang apabila memiliki masalah mengenai listrik, khususnya soal tarif yang dikenakan. Oleh

karena itu para pemain yang berada dalam industri listrik juga perlu bertindak hati-hati dalam mengoperasikan perusahaannya.

Kondisi industri listrik di Amerika Serikat tidak jauh berbeda dengan yang ada di Eropa. Industri listrik di AS juga terdiri dari beberapa segmen, sehingga terpisah antara pembangkit, pendistribusi, dan penjual ke konsumen.

Seperti halnya di Eropa, khususnya Inggris, konsumen di AS baik California dan Texas, juga bisa memilih *provider*-nya sesuka hati. Mereka bahkan bebas untuk berpindah *provider* kapan pun mereka mau. Namun liberalisasi kurang berjalan mulus di California, sehingga mereka harus mengalami krisis tenaga listrik. Dua perusahaan utamanya, SCE dan PG&E, bahkan terancam bangkrut saat itu. Saat itu California melakukan liberalisasi pada saat dan persiapan yang kurang tepat, sehingga krisis pun terjadi.

Berbeda dengan Texas yang melakukan liberalisasi di industri listriknya dengan baik. Bahkan untuk melindungi perusahaan listrik baru dari *predatory pricing* yang dilakukan perusahaan besar, Texas menerapkan sistem harga *Price To Beat*. Dengan adanya sistem ini, maka industri listrik di Texas makin berkembang dan kompetitif dengan banyaknya pemain baru.

Industri listrik di Jepang mirip dengan yang ada di Perancis, dimana pemerintah menjadi instansi yang mengatur industri listrik di sana. Baru pada tahun 2000 Jepang melakukan liberalisasi parsial pada *retail supply*-nya. Dengan adanya liberalisasi parsial ini maka ada pemain baru yang bergabung dalam pasar *retail* listrik di Jepang.

Institusi yang mengurus masalah listrik di Jepang bernama NSO (Neutral System Organization). NSO hanya merupakan regulator yang meregulasi perusahaan saja, bukan pada pasarnya. Misalnya menentukan akses jaringan, sistem operasi, dan pembangunan fasilitas baru. Sehingga fungsinya berbeda dengan yang dimiliki regulator di Eropa dan Amerika.

Kondisi industri listrik di India mirip dengan yang ada di Indonesia. Kemiripan ini bisa jadi karena India dan Indonesia sama-sama merupakan negara berkembang yang berpenduduk banyak. Namun sedikit berbeda dengan Indonesia, India telah meliberalisasi pasar listriknya. Selain SEB, ada beberapa perusahaan swasta yang bergerak di pasar listrik di India. Tarif *retail* yang diberlakukan di India juga ditentukan oleh komisi regulator yang independen, hal ini berbeda dengan yang ada di Indonesia.

Berbagai negara di atas telah menerapkan liberalisasi pasar pada industri listriknya, walaupun itu merupakan liberalisasi parsial seperti yang terjadi di Perancis dan Jepang. Namun setidaknya negara-negara tersebut tidak hanya memiliki satu perusahaan listrik saja yang menguasai seluruh segmen pasar. Dengan perusahaan listrik, minimal retail, yang lebih dari satu maka konsumen bebas memilih *provider* yang mereka inginkan. Dengan demikian, pilihan yang diterima oleh konsumen dalam memenuhi kebutuhan listriknya akan semakin beragam.

Sesuai dengan teori ekonomi, dengan semakin banyaknya pemain dalam suatu industri maka pasar akan menjadi semakin kompetitif. Selanjutnya pasar yang kompetitif akan menghasilkan harga yang kompetitif sehingga harga tidak akan setinggi yang ada di pasar monopoli.

Selain itu negara-negara di atas memiliki institusi yang berperan secara khusus sebagai regulator listrik. Sehingga apabila terjadi suatu permasalahan dalam industri listrik maka akan ada regulator yang menangani sehingga permasalahan bisa cepat terselesaikan. Konsumen juga diuntungkan dengan adanya regulator ini, sebab hak-hak konsumen dapat dipertanggungjawabkan secara penuh melalui regulator yang siap menjadi institusi netral yang berada di tengah produsen dan konsumen.

I.3 Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan skripsi ini ialah :

1. Melihat seberapa besar efisiensi dan keefektifitasan dari kebijakan monopoli dan oligopoly didalam industri listrik.
2. Mengetahui variabel – variabel yang mempengaruhi keberhasilan didalam sebuah industri listrik pada suatu negara.
3. Memberikan saran dan rekomendasi mengenai kebijakan yang tepat dan sesuai untuk industri listrik di Indonesia.

I.4 Metodologi Penelitian

Metodologi yang digunakan dalam penulisan skripsi ini ialah tinjauan kepustakaan yang berasal dari jurnal – jurnal, literatur dan buku yang terkait dengan pokok permasalahan yang dikaji pada penulisan skripsi ini. Skripsi ini menggunakan data sekunder dan analisa dari hasil pengolahan tersebut. Jenis analisa yang digunakan yaitu berbentuk analisa komparasi, dimana penulis berusaha mengkaji kasus – kasus dan permasalahan industri listrik diberbagai negara. Dalam hal ini penulis membandingkan industri listrik di lima wilayah, yaitu Inggris, Perancis, India, Jepang, Amerika Serikat (Texas dan California).

Dalam mengkomparasi berbagai permasalahan di setiap wilayah, penulis menggunakan variabel pembanding berupa karakteristik pasar dan sistem yang dipakai dalam menjalankan industri listrik. Mengingat disetiap negara tersebut memiliki sistem dalam menerapkan kebijakan mulai dari sektor pembangkit sampai dengan jalur distribusi listrik.

Setelah melakukan analisa komparasi tersebut, pada akhirnya penulis akan mengambil kesimpulan, manakah system industri listrik yang paling terbaik diantara kelima wilayah tersebut yang paling sesuai untuk diterapkan di Indonesia.

I.5 Manfaat Studi

Industri listrik merupakan sebuah industri yang sangat strategis di setiap Negara di dunia, tak terkecuali di Indonesia. Besarnya pengaruh dan manfaat dari industri ini terlihat pada besarnya *share* pasar dan kuatnya regulasi yang diterapkan oleh masing – masing pemerintah di negara tersebut. Mengingat bahwa industri ini memiliki ruang lingkup konsumen yang sangat luas, mulai dari sektor rumah tangga maupun sektor industri. Dengan diadakannya studi ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam bentuk rekomendasi terbaik bagi industri listrik di Indonesia.

I.6 Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini mengikuti skema dan kerangka penulisan sebagai berikut :

Bab 1 Pendahuluan

Pada bagian ini menjelaskan mengenai Latar Belakang Permasalahan, Perumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Metodologi Penelitian, Manfaat Studi dan Sistematika Penulisan.

Bab 2 Tinjauan Literatur

Pada bagian ini penulis akan menguraikan teori mengenai sistem pasar monopoli dan oligopoli, dimana kedua pasar tersebut sesuai dengan kasus yang terjadi pada industri listrik di negara – negara yang akan dibahas pada skripsi ini.

Bab 3 Analisa Umum : Industri Listrik Diberbagai Negara

Pada bab ini penulis akan menjelaskan mengenai karakteristik dan pola umum dari industri listrik di Perancis, Inggris, India, Jepang, California dan Texas. Pembahasan ini

bersifat menyeluruh mulai dari sejarah pembentukan industri sampai dengan peran serta pemerintah dalam menciptakan sebuah regulasi di dalam industri listrik.

Bab 4 Metodologi Penelitian

Bab ini akan membahas mengenai tinjauan teoritis dan praktis dalam didalam sebuah metode kualitatif pada sebuah penelitian. Hal – hal yang akan dijelaskan diantaranya ialah sumber dan karakteristik data, definisi variabel dan system analisis data.

Bab 5 Analisa Komparasi

Pada bab ini penulis akan membagi pokok permasalahan dari industri listrik kedalam tiga bagian utama, yaitu : sistem pembangkit, sistem transmisi dan sistem distribusi/ritel. Tujuan dari pembagian ini ialah agar supaya kita dapat mengetahui industri listrik mana yang paling baik dari segi ekonomi dan yang paling cocok untuk dapat diterapkan pada Indonesia nantinya.

Bab 6 Kesimpulan, saran dan keterbatasan studi

Bagian akhir skripsi ini berisi ringkasan hasil penelitian serta hasil temuan teknis, implikasi kebijakan yang diperlukan dan evaluasi keterbatasan studi.