

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sebuah kenyataan, struktur dan manajerial manajemen di negeri ini, khususnya di sektor ketenagalistrikan berada pada titik nadir. Listrik sebagai komoditas yang tidak lagi murah, seiring melonjaknya harga minyak mentah dan meningkatnya harga batu bara dan gas sebagai bahan baku bagi pembangkitan listrik. Dampak krisis yang terjadi pada tahun 1997 dimana nilai tukar rupiah yang sangat melemah dan ketergantungan sebagian besar biaya operasional PT PLN (Persero) pada pinjaman luar negeri, telah menyebabkan PT PLN (Persero) mengalami kesulitan finansial karena hasil penjualannya tidak mampu menutupi biaya produksi. Untuk memulihkan kondisi keuangan PT PLN, maka pada tahun 2000, Pemerintah menetapkan kebijakan menaikkan TDL secara bertahap sampai tahun 2005 sehingga mencapai tingkat harga keekonomiannya. Rasionalisasi ini merupakan bagian dari proses restrukturisasi PT PLN agar bisa tampil menjadi perusahaan yang dipercaya di mata kreditor.

Dalam perhitungan PLN tahun 2001, biaya produksi saat itu mencapai US\$ 7 sen per kWh. Sedangkan harga jual di tingkat konsumen rata-rata hanya US\$ 3 sen per kWh. Sementara situasi pada tahun 2005, PLN dalam menentukan besarnya kenaikan tarif mengacu pada perhitungan biaya pokok penyediaan listrik (BPP) sekitar US\$ 6,5 sen per kWh, dan dengan TDL Rp 582 per Kwh sehingga

PLN harus menanggung selisih biaya pengadaan listrik karena BPP tidak sebanding dengan tarif yang dibayar pemakai listrik. Karena beberapa alasan politis dan lainnya, sejak semester keempat 2003, PLN tidak menaikkan tarif dasar listrik, dimana pada saat itu harga minyak mentah masih pada 30-40 dolar AS per barel. Namun, saat ini dengan harga sudah naik berlipat-lipat, bahkan dalam satu-dua hari saat ini melewati 100 dolar AS per barel membuat biaya produksi meningkat karena Pertamina mematok kuota BBM untuk operasional pembangkit PLN dengan jumlah tertentu sedangkan selebihnya dijual berdasar harga internasional. Seperti pada tahun 2005 dimana Pertamina mematok kuota BBM kepada PLN hanya 8,4 juta kiloliter. Padahal kebutuhan PLN mencapai 11,4 juta kiloliter, selisihnya PLN diminta oleh Pertamina membeli sesuai dengan harga internasional. Selama ini Pertamina memasok BBM jenis solar dan marine fuel oil (MFO) ke PLN rata-rata 10 juta kiloliter per tahun. BBM ini digunakan sebagai bahan bakar pembangkit listrik milik PLN yang ada di seluruh wilayah Indonesia.

Sistem penggunaan energi pada pembangkitan milik PLN pun hingga kini belum banyak berubah dalam 10 tahun terakhir. Kendati, diakui, penggunaan energi seperti gas dan batu bara mulai ditingkatkan, namun komposisi penggunaan energi fosil masih mendominasi untuk mengoperasikan sebuah pembangkit. Hasilnya, biaya energi yang dikeluarkan PLN jauh lebih tinggi dibanding harga jual listriknya.

Manajemen PLN pun senantiasa kedodoran mengatur suplai ketenagalistrikannya, di saat konsumsi listrik terus meningkat apalagi saat waktu

beban puncak. Tidak pelak, kondisi kritis pada sistem kelistrikan Jawa-Bali tinggal menunggu waktu saja. Layaknya sebuah perusahaan, jika sudah bangkrut, lalu dipailitkan dan dilikuidasi. Ini mustahil dilakukan. Sebagai penyedia listrik satu-satunya untuk publik di negara ini, maka kebangkrutan PLN berarti tragedi untuk bangsa kita. Berbagai media massa memperkirakan saat ini sudah ada 21 wilayah di luar Jawa dan Bali yang rawan listrik. Jika tidak ada perbaikan yang berarti, rasanya kerawanan listrik di Jawa dan Bali hanya menunggu waktu saja. Kembali ke pertanyaan semula, apa yang dapat kita lakukan? Menyeret para koruptor di sekitar PLN ke pengadilan, walaupun diperlukan untuk penegakan hukum, tidak akan meningkatkan kas PLN untuk menutupi biaya operasi sekitar puluhan triliun setahun, apalagi dapat membuat semua hutang PLN kepada pemerintah lunas. Hal ini terkait dari kasus sektor pembangkit yang mulai terbuka ke permukaan, seperti kasus pengadaan mesin pembangkit bekas untuk PLTG Borang, PLTU Muara Tawar, PLTG Cilacap dan PLTP Patuha. Demikian pula dengan penggantian komisaris dan direksi, walaupun darah baru di PLN diperlukan, tetapi persoalan yang dihadapi tetap sama.

Sementara itu, untuk menghemat subsidi BBM, PLN akan mengatur ulang tarif bagi pelanggan publik, pemerintahan, rumah tangga, dan pelanggan lain. PLN memberlakukan tarif progresif bila pemakaian listriknya melebihi kuota daya yang ditetapkan. Tarif progresif telah diberlakukan PLN untuk pelanggan kelompok industri. PLN berharap masyarakat mengurangi konsumsi energi untuk gaya hidup dan entertainment, misalnya untuk lampu taman, perangkat sound

system, dan sebagainya. Selain menata tarif, PLN akan membagikan lampu hemat energi kepada seluruh pelanggan.

Kebutuhan subsidi pemerintah yang diajukan pihak PLN sebesar Rp 70 triliun pada tahun 2008 disebabkan tingkat konsumsi BBM untuk pembangkit listrik diperkirakan naik. Dengan harga minyak yang diperkirakan di level tinggi, angka tersebut memang logis. Sebab, BBM masih cukup dominan dalam komposisi energi untuk pembangkit apalagi kondisi supply listrik dari PLTU 10 ribu MW bisa operasional masuk akhir tahun 2009. Tahun lalu, realisasi konsumsi BBM jenis minyak solar (HSD) yang berharga mahal lebih tinggi dibanding konsumsi minyak bakar (MFO) yang lebih murah, akibatnya, subsidi pun membengkak dari pagu awal dalam APBN Perubahan 2007 sebesar Rp 32,44 triliun, menjadi Rp 43,40 triliun. Untuk menjaga kehandalan pasokan listrik, tidak ada pilihan lain bagi PLN selain tetap menggunakan BBM dalam proses produksi listrik. Menurut dia, pemerintah sudah berjanji untuk mengakomodasi potensi penambahan subsidi listrik, meskipun nanti angkanya belum tentu sesuai dengan permintaan PLN.

Lalu, bagaimana jika dana subsidi yang diberikan oleh pemerintah tidak cukup? PLN mulai mengkaji beberapa kemungkinan yang bisa ditempuh, seperti membuka kredit atau utangan dalam bentuk obligasi domestik, efisiensi biaya dalam PLN dan mengkonversi penggunaan BBM jenis HSD (minyak solar) ke MFO (minyak bakar) yang lebih murah untuk pembangkitannya. Pilihan untuk membuka kredit bukanlah alternatif yang dapat menyelesaikan masalah dengan tuntas, mengingat pada tahun 2006, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral

Purnomo Yusgiantoro dan Direktur Utama PT PLN Eddie Widiono mengemukakan PLN bukan hanya terhimpit masalah pengadaan bahan bakar minyak (BBM) yang dirasakan sangat memberatkan keuangan, tetapi juga faktor kenaikan suku bunga bank saat ini. Dampak kenaikan suku bunga adalah proyek-proyek pengadaan listrik dengan pihak swasta tertunda pelaksanaannya karena ketika ditenderkan dulu masih mengacu pada besarnya suku bunga 12 persen namun pada tahun 2006, suku bunga melonjak menjadi 18 persen, sehingga pihak swasta peserta tender yang sudah mendapatkan L/C berkeberatan dengan patokan harga listrik yang diajukan PLN. Pilihan efisiensi yang diajukan pemerintah dalam program Efficiency Drive Program (EDP diharapkan akan memungkinkan PLN beroperasi secara wajar tanpa memerlukan kenaikan TDL sebagaimana ditetapkan sesuai Keppres 89/2002. TDL yang diterapkan pada triwulan III tahun 2003 (rata-rata Rp.574/kWh) dianggap cukup untuk PT PLN beroperasi berdasarkan kaidah niaga dan tetap mampu meningkatkan mutu tenaga listrik, mutu pelayanan serta terpenuhinya target penyambungan yang telah ditetapkan. Khusus untuk TDL di tahun 2004, PLN akan mengkaji ulang tarif keekonomiannya dengan mempertimbangkan berbagai perkembangan ekonomi makro dan kepentingan masyarakat.

Contohnya kebijakan yang menyebabkan tidak efisien adalah Pembangkit Listrik Tenaga Gas dan Uap Pamaron yang dibangun di utara pulau Bali, padahal pusat beban berada di wilayah selatan sehingga biaya transmisi dan distribusi meningkat dan banyak pemakaian mesin diesel bekas di beberapa pembangkit PLN, penyewaan mesin-mesin diesel dengan harga tinggi sehingga muncul kasus

PLTGU Borang dan PLN terlalu mahal dalam membeli harga listrik dari swasta. Seperti harga listrik dari Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi Gunung Salak, Derajat mencapai Rp 364,14 per kWh sedangkan panas bumi yang dihasilkan Pertamina dari Sulawesi Utara hanya Rp 133,20 per kWh.

Kebijakan efisiensi yang belum tentu berhasil optimal dan upaya pemerintah untuk tidak menaikkan tarif dasar listrik hingga tahun 2009 mendatang memaksa pemerintah meningkatkan jumlah subsidi berkisar antara 30 hingga 39 triliun rupiah. Sebagai konsekuensinya, pemerintah akan menghemat pengeluaran anggaran, dengan menunda sejumlah proyek, pembelian barang baru dan pembangunan gedung-gedung. Membengkaknya dana subsidi terhadap listrik itu sepenuhnya untuk menunjang biaya operasional dan pertumbuhan permintaan akan listrik. Dirjen listrik dan pemanfaatan energi J.Purwono menjelaskan membengkaknya dana subsidi itu dengan asumsi, penambahan konsumsi listrik sebesar 6,6% pada tahun 2007 saja mengharuskan pemerintah menyediakan dana subsidi sebesar 25 triliun rupiah, sehingga bisa diperkirakan jumlah subsidi yang dibutuhkan hingga tahun 2009 mendatang. Rencana pemerintah untuk tidak menaikkan harga tarif listrik namun disertai kenaikan subsidi hingga mencapai 40 triliun rupiah menurut anggota panitia anggaran DPR-RI Ramson Siagian sangat sulit diwujudkan pada APBN perubahan. Menurutnya saat ini defisit pada anggaran perubahan mencapai 46 triliun rupiah sehingga penambahan subsidi listrik hanya akan memperbesar pengeluaran surat utang pemerintah. Ramson Siagian menyatakan subsidi listrik sebaiknya ditekan dengan meningkatkan efisiensi PLN.

Dapat disimpulkan bahwa permasalahan yang dihadapi PLN adalah biaya produksi lebih tinggi dibanding harga jual menyebabkan PLN harus dibantu pemerintah dalam bentuk subsidi yang dianggarkan dalam APBN. Kenyataannya subsidi yang diserap PLN pun semakin tahun semakin meningkat bukan menurun karena komponen BBM sebagai salah satu material yang diperlukan dalam proses pembangkitan mengalami kenaikan harga. Penghapusan subsidi dengan menaikkan tarif dasar listrik mendapat kritik dan penolakan dari sebagian masyarakat sebagai konsumen dan kemungkinan multiplier efek inflasi. Upaya alternatif yang mungkin dapat dilakukan adalah efisiensi dalam tubuh PLN.

Berdasar uraian di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dalam tesis ini berjudul ***“Analisis Hubungan Subsidi Pemerintah, Biaya Operasional, Inflasi Dan Kurs Dollar Terhadap Laba Rugi Operasional Pada PT. Perusahaan Listrik Negara (Persero) Periode 2000 Sampai Dengan 2007”***.

1.2. Perumusan Masalah

Normalnya setiap perusahaan adalah mencari keuntungan atau *profit oriented* namun ada juga perusahaan yang mengabaikan keuntungan atau tidak mencari keuntungan atau laba. Kebutuhan terhadap perusahaan yang tidak mencari keuntungan dikarenakan situasi dan kondisi tertentu dimana perusahaan tersebut memang ditugaskan hanya untuk melayani kebutuhan masyarakat oleh pemerintah dimana biayanya didanai dari pemerintah. Pada masa Orde Baru, pemerintah Indonesia banyak memiliki perusahaan seperti ini yang dikategorikan sebagai perusahaan jawatan atau perusahaan umum. Contoh riil adalah

Perusahaan Jawatan Kereta Api dimana biaya operasionalnya disubsidi melalui APBN. Kondisi demikian dikarenakan daya beli dan kebijakan pemerintah dalam transportasi. Perusahaan Pertamina pun demikian dimana harga jual minyak ke masyarakat dibawah harga produksinya. Seiring dengan waktu, dan semakin meningkatnya kebutuhan belanja pemerintah maka secara gradual pemerintah berkeinginan mengurangi subsidi terhadap perusahaan demikian dan mengalihkannya ke bidang lain seperti pendidikan dan kesehatan. Hasilnya harga BBM meningkat dan begitu pula tarif kereta api yang dibedakan untuk kelas yang mendapat subsidi disebut kelas ekonomi dan kelas yang tidak mendapat subsidi disebut eksekutif.

Fenomena tenaga listrik untuk kebutuhan masyarakat pun demikian pula dimana pemerintah berharap bahwa masyarakat dapat dibebankan TDL sesuai dengan harga keekonomiannya sehingga PLN dapat memperoleh keuntungan. Selain untuk mengembangkan kemandirian PLN, hal ini juga untuk mengurangi subsidi agar subsidi yang ada dapat dialokasikan ke sektor lain yang lebih membutuhkan seperti pendidikan. Perlahan namun pasti pemerintah Orde Baru atau Orde Reformasi berjuang keras untuk mengurangi subsidi tersebut baik dengan cara yang tidak populer seperti menaikkan TDL atau meningkatkan efisiensi dalam PLN. Berkaitan dengan Sub Bab Latar Belakang maka pilihan PLN untuk mengurangi beban keuangan dalam kerugian biaya operasionalnya adalah mengajukan subsidi pada pemerintah, efisiensi dan melakukan pinjaman.

Sejak kenaikan TDL terakhir awal tahun 2004, terjadi tarik ulur untuk meningkatkan TDL lagi pada tahun-tahun berikutnya baik pada tahun 2005, 2006,

2007 maupun 2008 ini. Walaupun hampir selama 4 tahun ini tidak ada Keputusan Presiden untuk meningkatkan TDL namun polemik keuangan PLN yang intinya harga jual lebih rendah dari biaya produksi terus berlanjut dan solusinya masih berkuat pada pilihan subsidi, efisiensi dan pinjaman. Selain beban tersebut juga adanya kenaikan harga-harga secara umum atau inflasi yang memperbesar biaya PLN. Dikarenakan kemampuan dalam negeri masih terbatas maka PLN harus “mengimpor” tenaga ahli, barang modal atau perlengkapan lain dari luar negeri dan pembiayaan untuk persoalan ini membutuhkan dollar.

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan pokok masalah dalam penelitian ini dijabarkan sebagai berikut :

1. Apakah terdapat pengaruh variabel subsidi pemerintah, biaya operasional, inflasi dan kurs dollar terhadap laba rugi operasional ?
2. Variabel manakah yang paling dominan dari variabel-variabel di atas yang mempengaruhi laba rugi operasional ?
3. Apakah secara bersamaan variabel bebas subsidi pemerintah, biaya operasional, inflasi dan kurs dollar mempengaruhi laba rugi operasional?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasar latar belakang penelitian dan perumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh subsidi pemerintah, biaya operasional, inflasi dan kurs dollar terhadap laba rugi operasional.

2. Untuk mengetahui tingkat pengaruh masing-masing variabel bebas terhadap variabel terikat
3. Untuk mengetahui pengaruh bersama-sama variabel subsidi pemerintah, biaya operasional, inflasi dan kurs dollar terhadap laba rugi operasional.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian diharapkan dapat menambah wawasan mengenai situasi terpuruknya kondisi operasional PLN karena tidak mudah untuk menaikkan harga jualnya kepada masyarakat.

Di lain pihak bagi pihak PLN sebagai referensi dalam menilai seberapa jauh hubungan antara subsidi pemerintah, biaya operasional dan hutang perusahaan terhadap laba rugi operasional perusahaan.

Penelitian ini juga diharapkan bermanfaat dalam menambah kajian atau literatur pada perusahaan sejenis yaitu perusahaan negara yang menguasai hajat hidup orang banyak dimana aspek politis, sosial dan makro ekonomi menjadi pertimbangan yang tidak bisa dihindarkan dalam mengelola keuangan perusahaan.