

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Administrasi Publik merupakan kegiatan kerjasama yang bersifat publik dalam sebuah institusi atau organisasi. Dan hal tersebut berkaitan langsung pada kegiatan Pemerintah, yaitu memberikan pengaturan pada Energi. Salah satunya adalah energi listrik.

Listrik merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat modern. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 dinyatakan bahwa negara menguasai hajat hidup orang banyak. Listrik yang merupakan salah satu kebutuhan dan merupakan hajat hidup orang banyak perlu diatur dan disediakan oleh negara.

Kelistrikan telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, dalam Pasal 7 ayat (1) bahwa “Harga energi ditetapkan berdasarkan nilai keekonomian berkeadilan” dan ayat (2) bahwa “Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyediakan dana subsidi untuk kelompok masyarakat tidak mampu”. Kebijakan tersebut diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan pada Pasal 4 ayat (1) bahwa “Pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah” dan Pasal 4 ayat (3) yang menyatakan “Untuk penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyediakan dana untuk

kelompok masyarakat tidak mampu, pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik di daerah yang belum berkembang, pembangunan tenaga listrik di daerah terpencil dan perbatasan; dan pembangunan listrik perdesaan”. Serta Pasal 34 ayat (1) yang menyatakan “Pemerintah sesuai dengan kewenangannya menetapkan tarif tenaga listrik untuk konsumen dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”.

Salah satu tujuan UU No.30 Tahun 2009 adalah tercapainya harga tenaga listrik sesuai dengan harga keekonomian, sehingga Pemerintah melakukan beberapa langkah kebijakan untuk mencapai tujuannya tersebut. Salah satu cara yang dilakukan oleh Pemerintah adalah dengan melakukan restrukturisasi tarif tenaga listrik di Indonesia dan kebijakan subsidi tepat sasaran.

Pemerintah melakukan upaya untuk meningkatkan harga keekonomian tenaga listrik melalui penyesuaian tarif tenaga listrik dan penerapan subsidi tepat sasaran memiliki dinamika tersendiri di dalam pengelolaan sektor ketenagalistrikan di Indonesia, melalui beberapa kebijakan Pemerintah. Pada akhir tahun 2016 Pemerintah menetapkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 28 Tahun 2016 tentang Tarif Tenaga Listrik yang Disediakan oleh PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 29 Tahun 2016 tentang Mekanisme Pemberian Subsidi Tarif Tenaga Listrik untuk Rumah Tangga yang mengatur mengenai tarif tenaga listrik bagi pelanggan PLN. Di dalam kebijakan ini, golongan pelanggan R-1/TR 900 VA yang tergolong keluarga mampu tidak lagi mendapat subsidi harga dari Pemerintah. Golongan pelanggan ini akan dikenakan penyesuaian tarif hingga diberlakukan penetapan tarif melalui

mekanisme *tarif adjustment* seperti golongan pelanggan lainnya yang tidak lagi mendapat subsidi dari Pemerintah. Terbitnya aturan menginstruksikan bahwa subsidi hanya akan diberikan kepada rumah tangga tidak mampu yang masuk ke dalam data terpadu yang dimiliki Pemerintah melalui Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).

Proporsi jumlah pelanggan listrik di Indonesia dapat dilihat dari tabel berikut :

Tabel I.1. Komposisi Konsumen Listrik PLN Tahun 2016

Kelompok Tarif	Jumlah Pelanggan	Persentase
R-1 450 VA	23.144.262	36,59 %
R-1 900 VA	23.044.534	36,43 %
R lainnya	12.168.709	19,24 %
Bisnis	3.033.956	4,80 %
Industri	67.837	0,11 %
Lainnya	1.789.323	2,83 %
Total	63.248.621	100%

Sumber : Ditjen Ketenagalistrikan, 2016

Berdasarkan data konsumen listrik di atas, pelanggan rumah tangga memiliki proporsi yang cukup besar, terutama untuk golongan R-1450VA dan R-1900 VA. Berdasarkan data dari TNP2K jumlah rumah tangga tidak mampu berjumlah 25.771.493 rumah tangga. Setelah dilakukan validasi data, untuk golongan R- 1 900 VA yang masuk ke dalam kategori keluarga tidak mampu hanya berjumlah 4.058.186 rumah tangga, oleh karena itu kemudian Pemerintah mengusulkan untuk mencabut subsidi golongan R-1 900 VA yang tergolong keluarga mampu (TNP2K, 2016).

Pemerintah memberikan kewenangan kepada PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) untuk menjalankan fungsinya dalam memberikan pelayanan ketenagalistrikan bagi masyarakat. Dalam undang-undang No. 19 Tahun 2003

tentang BUMN, Pasal 66 ayat 1 tentang Kewajiban Pelayanan Umum (KPU) dinyatakan bahwa BUMN dalam hal ini PT PLN (persero) diberikan penugasan khusus oleh Pemerintah untuk memberikan pelayanan kelistrikan kepada masyarakat. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak *feasible*, Pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin keuntungan yang diharapkan.

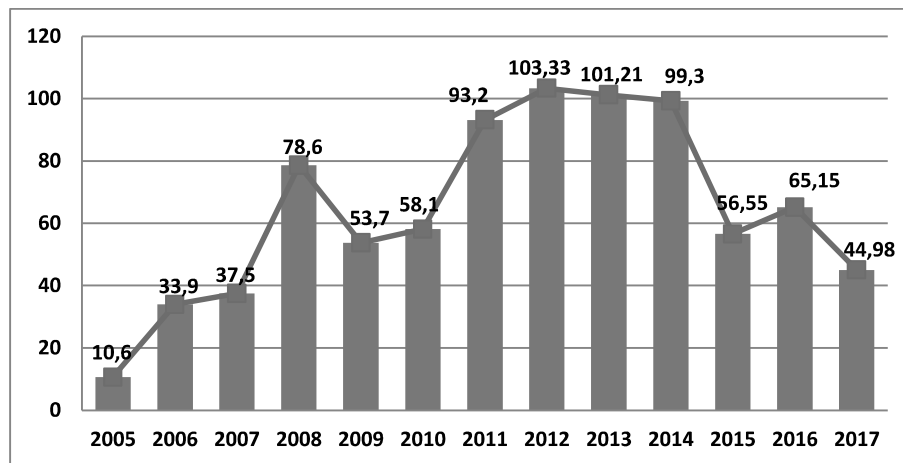
Kompensasi yang dimaksud dalam undang-undang tersebut berbentuk subsidi yang diberikan Pemerintah kepada PT. PLN (Persero). Pemerintah menetapkan harga jual tenaga listrik bagi masyarakat dan membeli tenaga listrik dari PT. PLN (Persero) dengan harga keekonomian. Selisih antara harga beli Pemerintah terhadap listrik PT. PLN (Persero) dengan harga jual listrik kepada masyarakat ditanggung oleh Pemerintah sebagai beban subsidi. Hal tersebut dapat diartikan bahwa subsidi listrik merupakan selisih negatif antara harga jual tenaga listrik rata-rata (Rp/kWh) dari masing-masing golongan tarif dikurangi Biaya Pokok Penyediaan (Rp/kWh) pada tegangan di masing-masing golongan tarif dikalikan volume penjualan (kWh) untuk setiap golongan tarif.

Berdasarkan konteks ketenagalistrikan di Indonesia, subsidi listrik merupakan sejumlah dana yang dibayar oleh Pemerintah Indonesia kepada PT. PLN (Persero) yang dihitung berdasarkan selisih antara harga pokok penjualan untuk tegangan rendah dengan tarif r listrik dikalikan dengan jumlah Kwh yang dikonsumsi para pelanggan maksimum 30 Kwh per bulan. Selain itu subsidi listrik bukan hanya menjadi masalah pada tahun 2016 saja namun pada tahun

sebelumnya pun juga menjadi masalah yang sulit untuk diselesaikan karena adanya prokontra dari masyarakat.

Atas dasar UU tersebut maka subsidi listrik diberikan oleh PT. PLN (Persero) dengan daya 450VA dan 900VA yang dikhususkan untuk masyarakat kurang mampu. PT. PLN (Persero) sendiri memiliki kategori yang mendapatkan subsidi, wajib memiliki SKTM (Surat Keterangan Tidak Mampu) dari Kelurahan atau Kecamatan setempat. Berikut adalah grafik realisasi subsidi listrik.

Gambar I.1 Perkembangan Subsidi Listrik di Indonesia Tahun 2005-2017 (dalam Triliun Rupiah)



Sumber : Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, 2017

Perkembangan subsidi listrik cenderung meningkat dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2017 sebagaimana grafik di atas. Pada tahun 2012 mencapai angka tertingginya, yakni sebesar Rp 103,33 Triliun. Kemudian pada tahun 2015, Pemerintah menerapkan tarif keekonomian (*tarif adjustment*) kepada 12 golongan konsumen, sehingga subsidi listrik turun menjadi Rp 56,55 Triliun pada tahun 2015. Namun pada tahun 2016 alokasi dana kembali naik dengan subsidi sebesar Rp. 65,14 triliun, dan pada tahun 2017 alokasi dana kembali turun dengan subsidi

sebesar Rp. 44,98 triliun diberikan kepada pihak pengelola kelistrikan yaitu PT. PLN Persero pusat dan dibagi berdasarkan wilayah Indonesia.

Salah satu wilayah di Kota Semarang yang banyak menerima subsidi listrik adalah PLN rayon Semarang Timur. Wilayah ini menjadi salah satu wilayah yang menjadi perhatian PLN Distribusi Jateng dan DIY karena pada rayon Semarang Timur merupakan jumlah pelanggan subsidi paling banyak dibandingkan rayon Kota Semarang yang lainnya. Jumlah pelanggan PLN penerima subsidi di wilayah Rayon Semarang Timur yang tercatat hingga Desember 2017 sebanyak 32.892 pelanggan dan untuk seluruh wilayah Kota Semarang sebanyak 87.150 pelanggan. Berikut data pelanggan listrik penerima Subsidi di wilayah Kota Semarang.

Tabel I.2 Jumlah Pelanggan Listrik Penerima Subsidi di Wilayah Kota Semarang

No.	Rayon	Tarip/Daya		Total	Persentase
		R1/450	R1/900		
1	Semarang Tengah	21.608	5.868	27.476	31,53%
2	Semarang Barat	12.640	3.813	16.453	18,88%
3	Semarang Timur	26.436	6.456	32.892	37,74%
4	Semarang Selatan	7.871	2.458	10.329	11,85%
Jumlah		68.555	18.595	87.150	100,00%

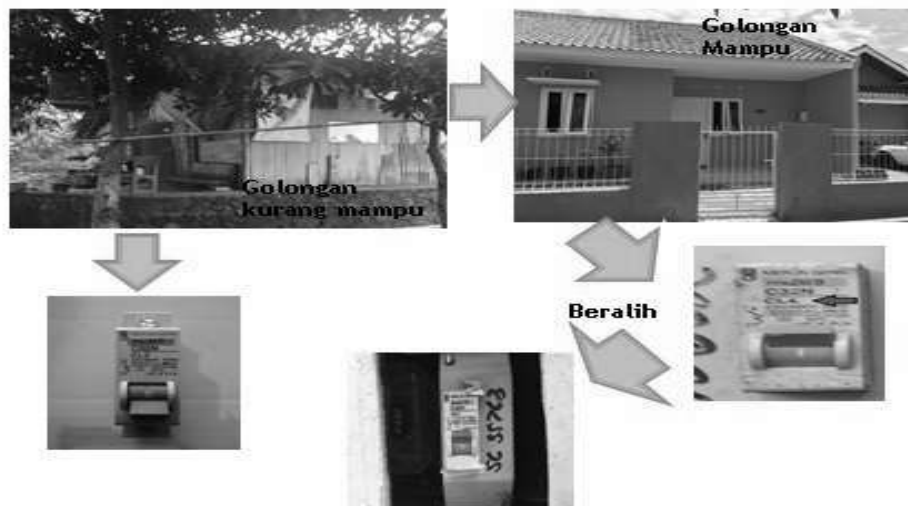
Sumber : PT. PLN (Persero) Distribusi Jateng dan DIY, 2017

Data tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah pelanggan listrik PLN yang paling banyak menerima subsidi adalah di wilayah PT. PLN Rayon Semarang Timur yaitu sebesar 37,74% sedangkan jumlah penerima subsidi paling sedikit berada di wilayah PT. PLN Rayon Semarang Selatan sebesar 11,85%.

Subsidi listrik diberikan hanya untuk golongan tidak mampu, karena pada golongan tidak mampu ini dengan contoh rumah tangga 450VA itu hanya bisa

untuk lampu dan TV, untuk menyeterika semua perangkat listrik harus dimatikan sehingga bisa digunakan, begitu pula untuk menyalakan pompa air. Namun sebagian banyak golongan dengan kriteria mampu yang masih menggunakan subsidi listrik pada 450VA dan 900VA. Berikut pada gambar I.2 adalah kejadian secara nyata dilapangan di area Semarang Timur bahwa golongan mampu masih banyak yang menggunakan subsidi listrik. Dikatakan mampu karena dapat dilihat terdapat 1 mobil dirumah yang dari kriteria tersebut sangat jauh dari golongan tidak mampu/miskin yang masih menggunakan daya 900VA.

Gambar I.2 Penerima Subsidi Kategori R.1 di Wilayah PT. PLN Rayon Semarang Timur



(Sumber : Peneliti, 2018)

Pada gambar I.2 dijelaskan bahwa seharusnya yang mendapatkan subsidi adalah golongan kurang mampu yang dibuktikan dengan SKTM. Golongan kurang mampu itu sendiri dapat dilihat dari Kwh meter dengan memiliki pembatas yaitu MCB (*Mini Circuit Breaker*). Daya 450VA memiliki pembatas 2ampere dan

tertulis di MCB 2CL, serta pada daya 900VA memiliki pembatas 4ampere dan tertulis di MCB 4CL. Maka sesuai dengan peraturan yang berlaku golongan mampu segera beralih pada daya listrik 1300VA keatas dengan MCB 6CL.

Selain kelompok kategori rumah tangga (R1) subsidi juga diberikan untuk kelompok kategori sosial (S), akan tetapi pada kelompok ini juga ditemukan penyimpangan dimana peneliti menemukan sebuah musholla di Area Semarang Timur, yaitu daya yang digunakan adalah 900VA (S2) dari daya tersebut sebuah masjid mampu menggunakan listrik yaitu AC 1Pk, kipas angin 6buah dan audio, serta untuk lampu penerangan.

Gambar I.3 Penerima Subsidi Kategori S.2 (Musholla)



(Sumber : Peneliti, 2019)

Kondisi tersebut menunjukkan masih adanya penyimpangan pelanggan listrik PLN penerima subsidi untuk golongan rumah tangga 900 VA (R1) dan

golongan sosial 900 VA (S2). Masalah subsidi listrik di Indonesia hendaknya menjadi salah satu hal yang wajib diperhatikan, karena pada kenyataannya di lapangan masih banyak terjadi kesenjangan subsidi listrik. Jika dicermati upaya pencabutan subsidi secara bertahap yang dilakukan terhadap pelanggan daya 900 VA, sejatinya juga tidak menjamin subsidi listrik menjadi tepat sasaran. Pasalnya, masih ada golongan daya lain yang nyata-nyata masih diberikan subsidi, yakni golongan daya 450 VA dan sebagian golongan daya 900 VA.

Selanjutnya adalah tabel area PT. PLN Rayon Semarang Timur berdasarkan jumlah Kecamatan dan kelurahan pada Rayon Semarang Timur.

Tabel I.3. Cakupan Area PT. PLN Rayon Semarang Timur

Kecamatan	Kelurahan	RT	RW
Gayamsari	1. Gayamsari	67	9
	2. Kaligawe	68	9
	3. Pandean Lamper	102	11
	4. Sambirejo	52	9
	5. Sawah Besar	48	9
	6. Siwalan	34	4
	7. Tambak Rejo	54	9
Genuk	8. Bangetayu Kulon	61	6
	9. Bangetayu Wetan	50	6
	10. Banjardowo	43	8
	11. Gebangsari	57	11
	12. Genuk Sari	69	9
	13. Karangroto	64	9
	14. Kudu	47	6
	15. Muktiharjo Lor	22	5
	16. Penggaron Lor	25	4
	17. Sembungharjo	54	7
	18. Terboyo Kulon	6	2
	19. Terboyo Wetan	8	2
	20. Trimulyo	18	4
	21. Gemah	88	12
	22. Kalicari	59	9
	23. Muktiharjo Kidul	214	25
	24. Palebon	80	11

Kecamatan	Kelurahan	RT	RW
Pedurungan	25. Pedurungan Kidul	68	12
	26. Pedurungan Lor	58	9
	27. Pedurungan Tengah	100	14
	28. Penggaron Kidul	33	6
	29. Plamongan Sari	90	16
	30. Tlogomulyo	86	11
	31. Tlogosari Kulon	251	28
	32. Tlogosari Wetan	43	4
Tembalang	33. Kedung Mundu	73	9
	34. Kramas	28	6
	35. Mangunharjo	73	10
	36. Meteseh	190	30
	37. Rowosari	47	9
	38. Sambiroto	97	11
	39. Sendang Guwo	118	10
	40. Sendangmulyo	274	32
Jumlah		3019	413

Sumber : PT. PLN (Persero) Rayon Semarang Timur, 2019

Dan dari hasil tersebut dapat dilihat bahwa Kecamatan Tembalang dengan cakupan Kelurahan Sendangmulyo merupakan daerah dengan jumlah terbanyak yaitu 274 RT dan 32 RW. Dengan banyaknya jumlah RT dan RW dalam satu kelurahan maka juga banyak rumah tangga yang menggunakan listrik.

Dengan adanya hasil data di lapangan yang menunjukkan bahwa penerima subsidi di Kota Semarang paling banyak adalah pada area PT. PLN rayon Semarang Timur cakupan area Kelurahan Sendangmulyo maka mengindikasikan bahwa masih banyaknya penggunaan subsidi listrik yang belum sesuai dan tepat sasaran.

Di lapangan masih banyak dijumpai masyarakat termasuk dalam kategori mampu masih menikmati subsidi listrik, dan sebaliknya masih banyak masyarakat miskin yang harus menggunakan listrik non subsidi, atau dengan kata lain pemberian subsidi listrik yang seharusnya ditujukan bagi warga atau masyarakat

yang tidak mampu, tetapi masih terjadi salah sasaran dinikmati oleh masyarakat golongan mampu.

Sebenarnya pihak PT. PLN (Persero) telah memberi kesempatan kepada masyarakat yang tidak mampu untuk mengajukan permohonan untuk memperoleh listrik bersubsidi, akan tetapi masyarakat tidak mengetahui bagaimana proses yang harus dilakukan untuk memperoleh listrik bersubsidi tersebut. Berdasarkan informasi dari PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Tengah dan DIY diperoleh informasi bahwa prosedur permohonan adalah sebagai berikut: 1) Masyarakat dapat menyampaikan pengaduan terkait penerapan Subsidi Listrik Tepat sasaran melalui kantor Desa dan Kelurahan untuk kemudian diteruskan ke kantor kecamatan atau kantor kabupaten. Oleh kecamatan atau kabupaten, pengaduan tersebut diteruskan ke Posko Pusat; 2) Apabila rumah tangga pengadu terdapat dalam Data Terpadu, maka segera ditindaklanjuti oleh PLN dan diberikan tarif bersubsidi; 3) Apabila rumah tangga pengadu tidak terdapat dalam Data Terpadu, maka Pokja Pengelola Data Terpadu akan memverifikasi pengaduan tersebut, apakah termasuk kategori miskin dan tidak mampu.

Suatu kebijakan dapat dikatakan berjalan dengan baik atau berhasil jika terdapat kesesuaian antara realisasi kebijakan dengan harapan dibuatnya suatu kebijakan. David C. Korten (dalam Akib, 2010: 8) menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara

program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang dipersyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola pikir David C. Korten dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi kebijakan maka kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran maka jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan.

Hasil penelitian sebelumnya yaitu Sujai (2011) dengan penelitian yang bertujuan menganalisis kebijakan subsidi listrik pemerintah dengan tujuan untuk mengeksplorasi dampak dari subsidi listrik pemerintah terhadap kinerja keuangan PT. PLN (Persero), diketahui bahwa lebih dari 40% pendapatan PT. PLN (persero) berasal dari subsidi pemerintah dan dalam beberapa tahun terakhir ini besaran subsidi listrik mencapai lebih dari Rp.50 triliun dan sangat membebani anggaran negara. Penelitian lainnya yaitu dari Badan Kebijakan Fiskal dan

Kementrian Keuangan RI (2015) tentang kebijakan Subsidi Listrik yang lebih tepat sasaran, diketahui bahwa berdasarkan hasil evaluasi penelitian terhadap subsidi listrik yang diberikan kepada kelompok pelanggan R1-450 VA dan R1-900 VA menunjukkan : (1) tidak tepat sasaran (2) tidak adil dan (3) mendorong penggunaan listrik yang boros. Hasil kedua penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan subsidi listrik sampai dengan tahun 2015 belum sesuai dengan yang diharapkan, dan subsidi dari Pemerintah masih tergolong besar, sehingga perlu dilakukan penelitian tentang kesesuaian kebijakan subsidi listrik.

1.2. Identifikasi dan Perumusan Masalah

1.2.1. Identifikasi Masalah

Melihat persoalan pada dinamika pelaksanaan Kebijakan Subsidi Listrik di Wilayah PT. PLN Rayon Semarang Timur dan berlokus pada Kelurahan Sendangmulyo Semarang pada latar belakang masalah, maka didapati identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Diduga ada ketidaksesuaian penerima subsidi listrik.
2. Masih terlalu banyak pengguna subsidi listrik di wilayah Kelurahan Sendangmulyo Semarang.

1.2.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang ada dapat dirumuskan permasalahan sebagai dasar penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana kesesuaian kebijakan subsidi listrik pada pemanfaat kebijakan di Kelurahan Sendangmulyo Semarang ?

2. Bagaimana kesesuaian kebijakan subsidi listrik pada organisasi pelaksana di Kelurahan Sendangmulyo Semarang ?
3. Bagaimana kesesuaian pemanfaat kebijakan dengan organisasi pelaksana kebijakan subsidi listrik di Kelurahan Sendangmulyo Semarang ?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1. Tujuan Teoritis

Untuk mendapatkan gambaran tentang kesesuaian antara kenyataan dengan harapan pada pelaksanaan kebijakan subsidi listrik.

1.3.2. Tujuan Praktis

1. Mengetahui dan menganalisis kesesuaian kebijakan subsidi listrik pada pemanfaat kebijakan di Kelurahan Sendangmulyo Semarang.
2. Mengetahui dan menganalisis kesesuaian kebijakan subsidi listrik pada organisasi pelaksana di Kelurahan Sendangmulyo Semarang.
3. Mengetahui dan menganalisis kesesuaian pemanfaat kebijakan dengan organisasi pelaksana kebijakan subsidi listrik di Kelurahan Sendangmulyo Semarang.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

1. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Administrasi Publik, dengan harapan dapat dikembangkan melalui penelitian-penelitian berikutnya.

2. Untuk memberikan sumbangan pemikiran ilmu pengetahuan khususnya di bidang Administrasi Publik.
3. Untuk menambah wawasan dalam kerangka teori Administrasi Publik khususnya pada evaluasi kebijakan subsidi listrik di wilayah Kelurahan Sendangmulyo Semarang.

1.4.2. Kegunaan Praktis

1. Bagi peneliti, sebagai bentuk penerapan dari ilmu pengetahuan yang telah diperoleh di bangku perkuliahan;
2. Bagi masyarakat, sebagai bentuk informasikan pelaksanaan subsidi listrik di wilayah Kelurahan Sendangmulyo Semarang.
3. Bagi instansi, sebagai bahan masukan berkaitan dengan evaluasi kebijakan subsidi listrik di wilayah Kelurahan Sendangmulyo Semarang.