

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang dilakukan Mahpud Sujai (2011), dimana penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis kebijakan subsidi listrik Pemerintah dengan tujuan untuk mengeksplorasi dampak dari subsidi listrik Pemerintah terhadap kinerja keuangan PT. PLN (Persero) dan menjelaskan proporsi besaran subsidi listrik Pemerintah dibandingkan dengan total belanja negara dan belanja Pemerintah pusat. Metodologi penelitian yang digunakan adalah penelitian kepustakaan dengan pendekatan kualitatif dengan cara mengeksplorasi informasi melalui pengumpulan data sekunder. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif untuk menginterpretasikan data yang dikumpulkan. Dari hasil penelitian diidentifikasi bahwa rata-rata 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 ini memberikan rekomendasi untuk mengurangi subsidi listrik dan mengalihkannya kepada program lain yang lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Nur Shima dan Samsul Anwar (2017) yang bertujuan untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan dalam proporsi rumah tangga yang menerima subsidi listrik per rumah tangga yang memiliki KKS (Kartu Keluarga Sejahtera) di Kabupaten Aceh Timur. Penelitian yang dilakukan

menggunakan Analysis of Variance (Anova). Dalam analisis anova menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan dalam proporsi rumah tangga yang menerima subsidi listrik atau penerima manfaat KKS di antara kelompok-kelompok di Kecamatan Aceh Timur.

Sanca Sariana Langoday, Linayati Lestari dan Askarmin Harun (2018), yang bertujuan mengetahui implementasi kebijakan pemerintah mengenai tarif dasar listrik (TDL) di Kota Batam. Untuk metode penelitian ini sendiri menggunakan deskriptif kualitatif dengan hasil bahwa tarif dasar listrik yang digunakan belum diimplementasikan secara maksimal dengan saran bahwa PLN (Bright) Batam perlu melakukan sosialisasi yang lebih efektif agar masyarakat tidak merasa kaget dengan kebijakan kenaikan tarif dasar listrik (TDL) tersebut.

Badan Kebijakan Fiskal dan Kementerian Keuangan RI – Artikel (2015), yang bertujuan kebijakan Subsidi Listrik yang lebih tepat sasaran, diperoleh hasil bahwa berdasarkan hasil evaluasi penelitian terhadap subsidi listrik yang diberikan kepada kelompok pelanggan R1-450 VA dan R1-900 VA menunjukkan: tidak tepat sasaran, tidak adil dan mendorong penggunaan listrik yang boros.

**Tabel II.1 Penelitian Terdahulu**

No	Nama Penulis, Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil Penelitian
1	Mahpud Sujai, (2011)	Menganalisis kebijakan subsidi listrik Pemerintah dengan tujuan untuk mengeksplorasi dampak dari subsidi listrik Pemerintah terhadap kinerja keuangan PT. PLN (Persero)	Penelitian kepustakaan dan menggunakan metode kualitatif dengan cara mengeksplorasi informasi melalui pengumpulan data dalam berbagai jenis terutama data sekunder	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.
2.	Nur Shima dan Samsul Anwar (2017)	Mengetahui apakah terdapat perbedaan dalam proporsi rumah tangga yang menerima subsidi listrik per rumah tangga yang memiliki KKS (Kartu Keluarga Sejahtera) di Kabupaten Aceh Timur	Penelitian ini menggunakan Analysis of Variance (Anova).	Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan dalam proporsi rumah tangga yang menerima subsidi listrik atau penerima manfaat KKS di antara kelompok-kelompok di Kecamatan Aceh Timur.
3.	Sanca Sariana Langoday, Linayati Lestari dan Askarmin Harun (2018)	Mengetahui implementasi kebijakan pemerintah mengenai tarif dasar listrik (TDL) di Kota Batam.	Metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.	Hasil bahwa tarif dasar listrik yang digunakan belum diimplementasikan secara maksimal dengan saran bahwa PLN (Bright) Batam perlu melakukan sosialisasi yang lebih efektif agar masyarakat tidak merasa kaget dengan kebijakan kenaikan tarif dasar listrik (TDL) tersebut.
4.	Badan Kebijakan Fiskal dan	Kebijakan Subsidi Listrik yang lebih	Metode penelitian deskriptif	Berdasarkan hasil evaluasi penelitian terhadap subsidi listrik yang diberikan kepada

No	Nama Penulis, Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil Penelitian
	Kementrian Keuangan RI – Artikel, (2015)	tepat sasaran	dengan pendekatan kualitatif.	kelompok pelanggan R1-450 VA dan R1-900 VA menunjukkan : (1) tidak tepat sasaran (2) tidak adil dan (3) mendorong penggunaan listrik yang boros.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan Mahpud Sujai (2011) yang menganalisis kebijakan subsidi listrik Pemerintah dengan tujuan untuk mengeksplorasi dampak dari subsidi listrik Pemerintah terhadap kinerja keuangan PT. PLN (Persero) dan menjelaskan proporsi besaran subsidi listrik Pemerintah dibandingkan dengan total belanja negara dan belanja Pemerintah pusat. Akan tetapi pada penelitian ini yang dilakukan adalah melakukan analisis terhadap ketepatan/kesesuaian kebijakan subsidi listrik yang ditujukan pada masyarakat tidak mampu di Kelurahan Sendangmulyo Semarang.

## 2.2. Administrasi Publik

Administrasi Publik merupakan payung dari beberapa sub bab ilmu yang akan digunakan menjadi acuan penelitian. Selanjutnya beberapa hal yang akan diuraikan dalam pengertian administrasi publik menurut para ahli.

Nicholas Henry (dalam Pasolong, 2011 : 8) mengemukakan bahwa :

“Administrasi publik sebagai suatu kombinasi antara teori dan praktik dengan tujuan untuk pemahaman terhadap Pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diatur dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial masyarakat.”

Felix A. Nigrodan Loyd G. Nigro (dalam Syafiie, 2006 : 23) menyatakan:

“Administrasi publik adalah (1) kegiatan kelompok dalam lingkungan Pemerintahan yang mana tujuannya untuk memajukan organisasinya, (2) meliputi seluruh cabang Pemerintah, yaitu : eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang mana ketiganya tidak dapat dipisahkan, (3) memiliki peranan penting dalam perumusan kebijakan publik, (4) bertujuan untuk melayani masyarakat tanpa mencari keuntungan, (5) berhubungan erat dengan individu dan kelompok dalam memberikan pelayanan publik.”

Menurut Ptiffner dan Presthus (dalam Syafiie, 2006 : 23) :

“Administrasi publik adalah koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan Pemerintah.”

Berdasarkan pengertian menurut para ahli dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah proses dimana sumber daya yang ada dikelola oleh Pemerintah yang melibatkan eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk merumuskan kebijakan publik guna melayani kepentingan masyarakat.

Administrasi publik terdiri dari 2 (dua) sub ilmu inti :

1. Kebijakan Publik, dan
2. Manajemen Publik

Pada penelitian dikaji Ilmu Administrasi Publik yang berfokus pada Kebijakan Publik.

## **2.3. Kebijakan Publik**

### **2.3.1. Pengertian Kebijakan Publik**

Setelah terbagi menjadi 2 (dua) sub ilmu dan pada penelitian berfokus pada kebijakan publik maka selanjutnya adalah beberapa pengertian mengenai kebijakan publik menurut para ahli.

Thomas R. Dye sebagaimana (dalam Indiahono, 2009:17) mendefinisikan:

“Kebijakan publik adalah *whatever governments choose to do or not to do.*”

Hal ini meliputi deskripsi substansi kebijakan non-publik, penilaian terhadap dampak lingkungan pada substansi kebijakan, efek terhadap aturan kelembagaan, konsekuensi terhadap sistem politik, dan evaluasi dampak kebijakan terhadap masyarakat yang menyangkut yang diinginkan dan yang tidak diinginkan.

James E. Anderson (dalam Winarno, 2002 : 16) mendefinisikan:

“Kebijakan publik sebagai tindakan atau perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi Pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu yang memiliki tujuan suatu masalah atau persoalan.”

Wilson (dalam Wahab, 2012 :13) merumuskan kebijakan publik :

“Kebijakan publik sebanyak tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan Pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah diambil atau gagal diambil untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi atau tidak terjadi. Melalui berbagai konsep tentang kebijakan publik tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan publik menyangkut kepentingan banyak pihak”.

Menurut Carl Friedrich (dalam Agustino, 2012: 7) dikatakan bahwa :

“Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu

lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Kebijakan publik memiliki banyak batasan dan konsep yang dengan penekanan yang berbeda-beda, tetapi satu hal yang perlu diperhatikan dalam definisi kebijakan publik tersebut adalah dalam mendefinisikan kebijakan publik harus tetap memiliki pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan dibandingkan dengan apa yang diunggulkan dalam tindakan mengenai suatu program tertentu. Berdasarkan beberapa pendapat yang dikemukakan oleh para ahli di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih atau tidak dipilih untuk dilakukan dan tidak dilakukan oleh Pemerintah yang memiliki tujuan untuk mengatasi suatu masalah atau persoalan yang dihadapi.

### **2.3.2. Tahap-tahap Kebijakan Publik**

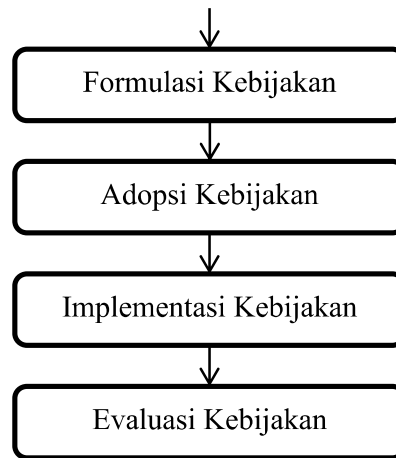
Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang menyeluruh karena melibatkan banyak proses dan berbagai variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu proses pembuatan kebijakan dibagi menjadi beberapa tahap. Tujuannya adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik yang akan dibuat. Namun beberapa ahli membagi tahap-tahap pembuatan kebijakan publik dengan urutan yang berbeda.

Tahap-tahap kebijakan publik oleh William Dunn yang dikutip Winarno (2002 : 30) dijabarkan dalam gambar berikut :

#### **Gambar II.1.Tahap-tahap Kebijakan Publik**



Penyusunan Agenda



Sumber : William Dunn dalam Winarno (2002 : 30)

Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Michael Howlet dan M. Ramesh sebagaimana yang dikutip Subarsono (2015 : 41) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

- a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- c. Pembuatan kebijakan (*decicion making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- e. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Berdasarkan uraian tentang tahapan kebijakan publik tersebut dapat disimpulkan bahwa tahap-tahap kebijakan publik mencakup penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), Pembuatan kebijakan (*decicion making*),implementasi kebijakan (*policy implementation*) dan evaluasi

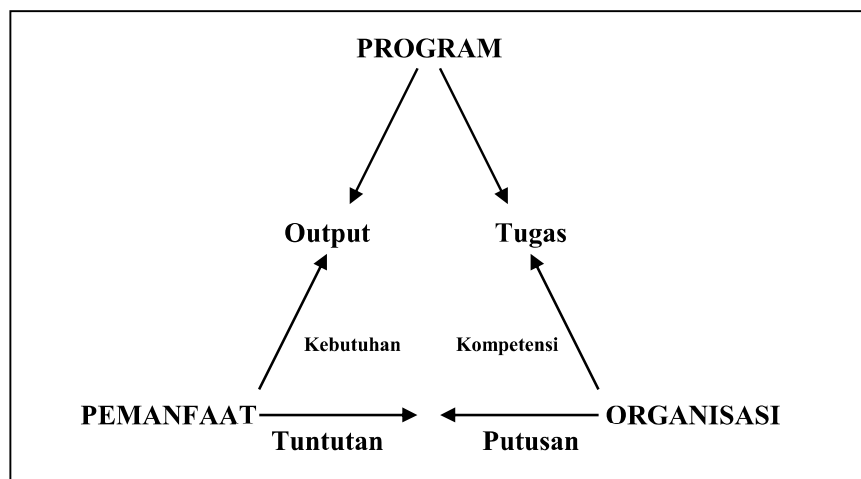
kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

### 2.3.3. Kesesuaian Kebijakan Publik

Pada sub bab ini selanjutnya menjabarkan kesesuaian kebijakan dimana kesesuaian kebijakan merupakan kunci dari judul penelitian yang digunakan oleh peneliti. Pada kesesuaian kebijakan publik ini terdapat beberapa pengertian yang dikemukakan oleh beberapa ahli.

David C. Korten (dalam Tarigan, 2000 : 19) membuat Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program.

**Gambar II.2 Model Kesesuaian**



Sumber : Dikutip dari David C. Korten (dalam Tarigan, 2000)

David C. Korten 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 disyaratkan 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 yang dikembangkan David C. Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran 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 sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh David C. Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat

dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain, program, pemanfaat dan organisasi juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam *outcomes* (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle (Akib dan Tarigan, 2008 : 5).

Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program dari David C. Korten juga relevan digunakan sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain, keefektifan kebijakan atau program menurut David C. Korten tergantung pada tingkat kesesuaian antara program dengan pemanfaat, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Subarsono (2015: 91-100) mengemukakan faktor-faktor yang mendorong atau berpengaruh dalam implementasi kebijakan secara ringkas tercantum dalam tabel berikut :

**Tabel II.2. Faktor-faktor yang Berpengaruh dalam Implementasi Kebijakan**

No.	Model Implementasi	Faktor-faktor yang Berpengaruh dalam Implementasi Kebijakan
1	Model Implementasi George C. Edward III	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Komunikasi</li> <li>b. Sumber daya</li> <li>c. Disposisi</li> <li>d. Struktur birokrasi</li> </ul>
2	Model Implementasi Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Karakteristik dari masalah (<i>tractability of the problems</i>);</li> <li>b. Karakteristik kebijakan/undang-undang (<i>ability of statute to structure implementation</i>);</li> <li>c. Variabel lingkungan (<i>monstatutory variables affecting implementation</i>).</li> </ul>

No.	Model Implementasi	Faktor-faktor yang Berpengaruh dalam Implementasi Kebijakan
3	Model Implementasi Merilee S. Grindle	a. Isi kebijakan ( <i>content of policy</i> ) b. Konteks pelaksanaan kebijakan ( <i>context of implemetation</i> )
4	Model Implementasi Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn	a. Standar dan sasaran kebijakan b. Sumber daya c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas d. Karakteristik agen pelaksana; e. Kondisi sosial, ekonomi dan politik.

T. B. Smith (dalam Akib, 2010 : 3) mengatakan bahwa ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Jika divisualisasikan akan terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yangdituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Kesesuaian implementasi kebijakan diperlukan untuk melihat kepatuhan kelompok sasaran kebijakan. Oleh karena itu, dilihat dari perspektif perilaku, kepatuhan kelompok sasaran merupakan faktor penting yang menentukan

keberhasilan implementasi kebijakan. Pemahaman ini sejalan dengan pandangan Ripley dan Franklin (dalam Akib, 2010 : 3) bahwa untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan perlu didasarkan pada tiga aspek, yaitu: 1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi, sebagaimana diatur dalam undang-undang, 2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta 3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program terarah.

Menurut Akib (2010 : 9) aspek yang secara langsung mengacu pada model proses politik dan administrasi adalah kesesuaian isi atau substansi kebijakan dengan apa yang dilaksanakan, jenis manfaat atau dampak yang dirasakan oleh kelompok target dan perubahan yang terjadi melalui implementasi kebijakan. Tiga aspek tersebut merupakan elemen dari dimensi isi kebijakan dalam model proses politik dan administrasi. Sedangkan aspek yang secara tidak langsung mengacu pada keempat model implementasi kebijakan tersebut adalah sebagian besar dari aspek kebijakan yang dibicarakan, seperti aspek kejelasan tujuan kebijakan bagi pelaksana, kesesuaian isi kebijakan dan konsistensi isi kebijakan dengan program dan pelaksanaannya. Tiga aspek kebijakan tersebut implisit dalam makna dari kata kepentingan yang berpengaruh sebagai elemen dari dimensi isi kebijakan dalam model proses politik dan administrasi.

#### **2.4. Subsidi Listrik**

Subsidi Listrik merupakan bagian akhir dimana subsidi listrik ini merupakan objek yang akan dilakukan peneliti dalam melakukan penelitian.

Untuk dapat memahami tentang subsidi listrik, maka beberapa pengertian tentang subsidi listrik akan dijabarkan menurut beberapa ahli.

Subsidi adalah merupakan kebijakan yang ditujukan untuk membantu kelompok konsumen tertentu agar dapat membayar produk atau jasa yang diterimanya dengan tarif dibawah harga pasar, atau dapat juga berupa kebijakan yang ditujukan untuk membantu produsen agar memperoleh pendapatan diatas harga yang dibayar oleh konsumen dengan cara memberikan bantuan keuangan, baik secara langsung ataupun tidak langsung (Kadoatje, 2002 : 47)

Subsidi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah bantuan uang dan sebagainya kepada yayasan, perkumpulan, dan sebagainya (biasanya dari pihak Pemerintah). Menurut Milton H. Spencer dan Orley M. Amos, Jr. (dalam Handoko dan Patriadi, 2005 : 12) menulis bahwa subsidi adalah pembayaran yang dilakukan Pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (output).

Selanjutnya menurut Suparmoko (2003 : 11), subsidi (transfer) adalah salah satu bentuk pengeluaran Pemerintah yang juga diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah pendapatan mereka yang menerima subsidi atau mengalami peningkatan pendapatan riil apabila mereka mengkonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh Pemerintah dengan harga jual yang rendah. Subsidi dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu subsidi dalam bentuk

uang (*cash transfer*) dan subsidi dalam bentuk barang atau subsidi innatura (*in kind subsidy*).

Subsidi pada hakikatnya merupakan instrumen fiskal yang bertujuan untuk memastikan terlaksanakannya peran negara dalam aktivitas ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata. Skema ini penting, Negara (Pemerintah) telah mengurangi perannya secara signifikan dalam aktivitas ekonomi, sehingga Pemerintah yang berposisi sebagai regulator layak mengeksekusi pemberian subsidi. Oleh karena itu, subsidi sebagai instrumen fiskal ini kadang kala juga disebut sebagai salah satu skema untuk mengurangi dampak kegagalan pasar (*market failure*). Dalam kerangka ini, subsidi pasti diperuntukkan bagi sektor ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak (Yustika, 2008 : 3).

Pada konteks ketenagalistrikan di Indonesia, subsidi 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 dasar listrik dikalikan dengan jumlah kWh yang dikonsumsi para pelanggan maksimal 30 kWh perbulan.

UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan pengaturan mengenai subsidi listrik ini diatur dalam Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi “Pelaksanaan usaha penyediaan tenaga listrik oleh Pemerintah dan Pemerintah daerah dilakukan oleh badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah”

Untuk penyediaan tenaga listrik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) tersebut Pemerintah dan Pemerintah daerah menyediakan dana untuk :

- a. Kelompok masyarakat tidak mampu;

- b. Pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik di daerah yang belum berkembang;
- c. Pembangunan tenaga listrik di daerah terpencil dan perbatasan; dan
- d. Pembangunan listrik perdesaan.

Harga jual tenaga listrik dan sewa jaringan tenaga listrik ditetapkan pelaku usaha setelah mendapat persetujuan Pemerintah atau Pemerintah daerah. Tarif tenaga listrik untuk konsumen ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan DPR, atau ditetapkan Pemerintah daerah dengan persetujuan DPRD. Pemerintah mengatur subsidi untuk konsumen tidak mampu (UU No. 9 Tahun 2009).

Tarif dasar listrik (TDL) adalah tarif harga jual listrik yang dikenakan oleh Pemerintah untuk para pelanggan PLN. Istilah Tarif Dasar Listrik bisa disebut pula Tarif Tenaga Listrik atau Tarif Listrik.

PLN memiliki golongan tarif pelanggan subsidi dan non-subsidi. Pada tabel di bawah ini akan dilampirkan tarif listrik subsidi dan tarif listrik non-subsidi. Mayoritas pelanggan PLN adalah golongan R1-900 VA. Pada semester awal 2017, terjadi transisi golongan R1 900VA akan dibedakan menjadi :

- a. R-1/900 VA yang masih mendapatkan tarif subsidi
- b. R-1/900 VA-RTM (Rumah Tangga Mampu) yang subsidiya dicabut

Besarnya Tarif Dasar Listrik Rumah Tangga R1 yang berlaku saat ini adalah sebagai berikut :

**Tabel II.3. Tarif Dasar Listrik Rumah Tangga Subsidi dan Non Subsidi**

<b>Golongan Tarif/Daya</b>	<b>Keterangan</b>	<b>Tarif (Rp /kWh)</b>
R-1/450 VA	Subsidi	415
R-1/900 VA	Subsidi	586

<b>R-1/900 VA-RTM (Rumah Tangga Mampu)</b>	<b>Non-Subsidi</b>	<b>1352</b>
R-1/1300 VA	Non-Subsidi	1467,28
R-1/2200 VA	Non-Subsidi	1467,28
R-2/3500 VA, 4400 VA, 5500 VA	Non-Subsidi	1467,28
R-3/6600 VA ke atas	Non-Subsidi	1467,28

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

## 2.5. Kerangka Pikir

Listrik yang merupakan salah satu kebutuhan yang merupakan hajat hidup orang banyak perlu diatur dan disediakan oleh negara. Kelistrikan 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”. 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. Berdasarkan peraturan ini 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).

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 disyaratkan 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 (David C. Korten dalam Akib, 2010 : 8).

Jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran 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 sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Secara sistematis kerangka pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :

**Gambar II.3. Kerangka Pikir Penelitian**

