

PENGARUH DIHAPUSNYA PROGRAM PRIORITAS ENERGI ALTERNATIF TERHADAP KUALITAS KEBIJAKAN KETAHANAN ENERGI NASIONAL

THE EFFECT OF DELETED ALTERNATIVE PRIORITY ENERGY PROGRAMS ON THE QUALITY OF NATIONAL ENERGY SECURITY POLICY

S Indra Digdoyono Notohamijoyo
Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian

ABSTRAK

Indonesia menganut sistem presidensial dimana Presiden dapat menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN). Menurut UU 25/2004 Pasal 19, Presiden Joko Widodo mempunyai hak untuk tidak melanjutkan kebijakan publik peninggalan Presiden Susilo Bambang Yudoyono dan salah satunya adalah dihapusnya program prioritas energi alternatif. Artikel ini berupaya menjawab pertanyaan penelitian “bagaimanakah dampak dihapusnya program energi alternatif terhadap kualitas kebijakan ketahanan energi nasional di Indonesia?”. Metode yang digunakan untuk menakar pengaruh dihapusnya program energi alternatif terhadap kualitas kebijakan ketahanan energi nasional adalah dengan menggunakan metode kualitatif dan kriteria Indeks Kualitas Kebijakan.

Kata Kunci : Kebijakan Ketahanan Energi Nasional, Tata Kelola Implementasi Kebijakan, Keberlanjutan Kebijakan Publik

ABSTRACT

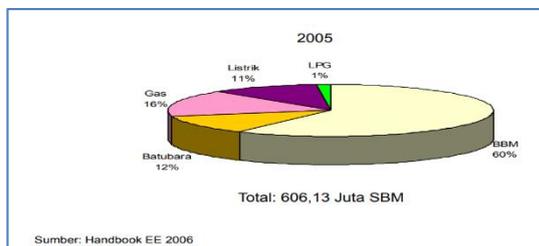
Indonesia adheres to a presidential system that the president can establish a Medium Term Development Plan (RPJMN). According to Article 19 of Law 25/2004, President Joko Widodo has the right to not continue the public policies inherited from President Susilo Bambang Yudoyono, one of them is the elimination of alternative energy priority programs. This article asks “what is the impact of removing alternative energy programs on the quality of national energy security policies?”. The article uses qualitative methods and the Policy Quality Index criteria to measure the effect of removing alternative energy programs on the quality of national energy security policies

Keywords: *National Energy Security Policy, Governance of Policy Implementation, Sustainability of Public Policy*

A. Latar Belakang

Peranan energi dalam pembangunan di Indonesia sangat besar, karena keberlangsungan proses produksi hanya optimal jika kebutuhan energi tercukupi dan berpengaruh kepada tercapainya sasaran pembangunan ekonomi nasional. Melihat peran strategis energi dalam pembangunan ekonomi nasional, pemerintah berupaya menjamin aksesibilitas masyarakat terhadap energi melalui kebijakan impor dan subsidi energi.

Hambatan terbesar dalam upaya pemerintah menjamin aksesibilitas masyarakat terhadap energi adalah kecukupan energi dan keterjangkauan oleh daya beli masyarakat. Akar permasalahan utama dalam memenuhi kebutuhan energi nasional adalah Indonesia sangat bergantung kepada BBM (Gambar 1.) dan disisi lain Indonesia telah menjadi negara net pengimpor BBM.



Gambar 1. Bauran Energi Primer 2005

Ketahanan energi nasional akan menjadi semakin rawan akibat pemerintah produksi minyak bumi terus menurun, dan seiring dengan kenaikan harga minyak dunia Indonesia mengambil kebijakan menaikkan anggaran subsidi BBM. Kebijakan kenaikan subsidi energi ini telah memberatkan APBN 2008. Salah satu upaya pemerintah melepas ketergantungan BBM adalah dengan menggulirkan program prioritas energi alternatif

Untuk memperjelas sasaran pembangunan nasional jangka panjang, DPR telah menerbitkan UU No.17 tahun 2007 tentang rencana Pembangunan

Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2005 -2025. RPJPN 2005-2025 menjadi basis penetapan pembangunan nasional dan salah satunya adalah kebijakan penyelesaian masalah ketahanan energi nasional jangka panjang di Indonesia.

Sesuai amanat UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 19, Presiden Joko Widodo mempunyai hak prerogatif menghapus kebijakan program prioritas energi alternatif dan upaya peningkatan ketahanan energi cukup dengan mengoptimalkan fungsi kementerian/ lembaga terkait. Dari uraian tersebut, perlu dikaji pengaruh dihapusnya program prioritas energi alternatif terhadap kualitas kebijakan peningkatan ketahanan energi nasional

B. Perumusan Masalah

Dalam UU 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2005 – 2025 telah mengamanatkan pemerintah di bidang energi untuk menyelesaikan masalah pokok ketahanan energi nasional berikut:

- i. Ketahanan energi di Indonesia lemah akibat tingginya ketergantungan masyarakat terhadap BBM.
- ii. Besarnya kesenjangan antara pasokan dan kebutuhan energi khususnya BBM menyebabkan Indonesia terpaksa mengimpor BBM.
- iii. Masih rendahnya kemampuan investasi dan pengelolaan penyediaan sarana dan prasarana energi.

Dalam tulisan ini kajian kualitas kebijakan peningkatan ketahanan energi berfokus kepada realisasi penyelesaian ketiga masalah ketahanan energi nasional diatas. Kajian akan membandingkan kualitas kebijakan ketahanan energi nasional saat masa Presiden Susilo Bambang Yudoyono dengan masa presiden Joko Widodo (Program Prioritas Energi Alternatif dihapus).

C. Kerangka Teori

a. Kebijakan Publik

Sahya (2014) menyatakan bahwa kebijakan adalah seperangkat tindakan pemerintah untuk menghasilkan sesuatu yang diharapkan publik sebagai konstituen pemerintah. Kebijakan merupakan tindakan legal dan sah karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan.

Sugiono (2017) menyatakan bahwa kebijakan adalah pernyataan individu, kelompok, atau pemerintah baik tertulis maupun lisan. Kebijakan merupakan paduan umum untuk bertindak dalam rangka penyelesaian masalah dan pencapaian tujuan. Suatu kebijakan memberi batas-batas keputusan yang boleh dan tidak boleh serta memberikan ruang lingkup dalam bertindak.

Menurut Sugiono (2017) kriteria kebijakan yang baik adalah sebagai berikut:

- i. Kebijakan dibuat berdasarkan hasil kajian (Regulatory Impact Assessment / RIA) sehingga hasilnya rasional dan didukung oleh data lengkap serta telah memperhitungkan resiko dari kebijakan atau faktor-faktor eksternal.
- ii. Kebijakan dibuat terbuka terhadap ide dan solusi permasalahan yang baru (inovatif, kreatif, dan fleksibel).
- iii. Kebijakan semata-mata bertujuan untuk memecahkan masalah, antisipasi masalah, mendorong kemajuan organisasi, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- iv. Kebijakan dibuat seadil mungkin sehingga tidak hanya bermanfaat bagi kepentingan segolongan penduduk melainkan untuk seluruh masyarakat.

- v. Kebijakan dirumuskan dengan kalimat yang jelas sehingga tidak menimbulkan beragam penafsiran.
- vi. Kebijakan disusun untuk jangka waktu relatif lama agar tidak membingungkan masyarakat.
- vii. Kebijakan harus selalu memperhitungkan dampak/resiko kebijakan terhadap semua pihak baik secara langsung maupun tidak langsung (inclusive).
- viii. Kebijakan dibuat agar mudah diimplementasikan karena mempunyai dukungan sumber daya yang memadai (pendanaan, penguasaan teknologi, dan kualitas SDM).
- ix. Kebijakan telah mengalami uji coba terlebih dahulu sehingga dapat diketahui kelemahannya untuk disempurnakan/ diantisipasi.
- x. Kebijakan disusun agar dapat dijalankan secara konsisten.
- xi. Kebijakan yang telah diimplementasi dilakukan monitoring dan evaluasi untuk mengoptimalkan outcome dan melakukan penyempurnaan.
- xii. Kebijakan harus dapat merubah perilaku positif terhadap orang-orang yang terlibat dalam kebijakan tersebut.
- xiii. Kebijakan disusun berdasarkan dari pengalaman kebijakan yang berhasil dan gagal (learns lessons).

b. Kebijakan Ketahanan Energi Nasional.

Dalam upaya menjaga keberlangsungan kegiatan ekonomi di Indonesia, pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan energi. Menurut IEA¹ definisi ketahanan energi adalah sebagai kemampuan untuk menyediakan sumber energi dalam berbagai bentuk dalam jumlah sesuai kebutuhan dengan harga yang terjangkau.

¹ <https://www.iea.org/topics/energysecurity/>

Ketahanan energi adalah sebagai kunci keberhasilan pembangunan ekonomi karena sangat menentukan kualitas kegiatan ekonomi dapat berjalan secara berkelanjutan. Ketahanan energi memiliki dua aspek dilihat dari periode waktu yakni keamanan jangka panjang dan keamanan jangka pendek sebagai berikut:

- i. Keamanan Energi Jangka Panjang.**
Keamanan energi jangka panjang terutama ditujukan untuk terjadinya investasi teknologi energi tepat waktu sejalan dengan perkembangan ekonomi dan kebutuhan pasar energi di Indonesia. Masalah utama dibidang energi yang akan diselesaikan oleh program energi alternatif pada saat digulirkan adalah mengurangi ketergantungan impor BBM dan deficit transaksi berjalan.
- ii. Keamanan Energi Jangka Pendek**
Keamanan energi jangka pendek difokuskan kepada kemampuan sistem energi dapat bereaksi terhadap perubahan tiba-tiba dalam keseimbangan suplai / deman energi. Dilihat dari sisi ketahanan energi terlihat Indonesia dalam kondisi rawan karena masih terjadinya krisis BBM terutama di sektor transportasi.

Menurut UU Energi nomor 30 tahun 2007, a kebijakan energi nasional adalah kebijakan pengelolaan energi yang berdasarkan prinsip berkeadilan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan guna terciptanya kemandirian dan ketahanan energi nasional.

c. Perencanaan Energi.

Perencanaan energi adalah suatu upaya sungguh-sungguh dari pemerintah di dalam mewujudkan ketahanan energi

nasional secara berkelanjutan dan mandiri. Sesuai dengan prinsip ketahanan energi, perencanaan energi disusun dalam kurun waktu yang panjang dengan mempertimbangkan kebutuhan energi disetiap sektor pengguna energi. Sistem yang menerangkan ini dinamakan sistem energi. Sistem energi menunjukkan pemanfaatan energi untuk penerangan, memasak, elektrik, dan transportasi di setiap sektor pengguna energi yakni rumah tangga, komersial, industri, dan pemerintahan seperti pada Gambar 2.

Gambar 2. Sistem Energi di Indonesia



Terlihat dalam Gambar 2. perencanaan energi harus dapat menjamin kelancaran pemenuhan kebutuhan energi guna tercapainya sasaran pembangunan. Perencanaan seperti ini hanya terjadi bila disusun berdasarkan konsep penyelesaian secara terintegrasi mulai dari tahap eksplorasi hingga pemanfaatan akhir dan keseimbangan antara suplai deman energi.

Perencanaan yang baik telah memikirkan seluruh konsekuensi dan risiko dari suatu implementasi kebijakan sehingga harus dilakukan analisis pengaruh regulasi (*Regulatory Impact Assesment*). Oleh sebab itu, perencanaan yang baik sudah dapat menunjukkan kapan suatu investasi atau teknologi energi dapat masuk dalam sistem energi tanpa menimbulkan masalah berarti.

Perencanaan energi di Indonesia harus didasari oleh pemecahan masalah secara terintegrasi dan jangka panjang dengan memperhatikan hal dibawah ini:

i. Kebutuhan Energi Berpusat di Jawa

Pertumbuhan ekonomi di Indonesia dari tahun ke tahun terus meningkat rata-rata dalam satu dekade sebesar 5-6 % per tahun namun tidak merata. Pertumbuhan ekonomi di tiap wilayah sangat bergantung ketersediaan sumber daya baik bahan baku, manusia, teknologi, dan finansial. Kondisi ini menyebabkan kebutuhan energi tidak merata. Penguasaan teknologi, SDM, dan finansial terpusat di Jawa sehingga kebutuhan energi juga berpusat di Jawa. Permasalahannya, sumber energi di Jawa terbatas sehingga perlu mendatangkan energi dari Sumatera, Kalimantan, dan Papua. Pengelolaan energi seperti ini menyebabkan manajemen energi di Indonesia menjadi rumit karena harus memperhitungkan potensi sumber energi yang dapat dieksploitasi, kebutuhan energi setempat, transportasi energi, penyimpanan hingga distribusinya yang tidak disalahgunakan oleh pihak ketiga.

ii. Sumber Daya Energi Dipandang Sebagai Penambah Devisa Negara

Sumber daya energi terutama migas dan batubara masih menjadi andalan penopang devisa negara. Ekspor migas dan batubara dilaksanakan sesuai dengan komitmen pemenuhan kontrak jangka panjang. Khusus gas alam terjadi dilema antara mengikuti kontrak jangka panjang namun mengorbankan kepentingan dalam negeri atau ekspor dilakukan tanpa memikirkan kepentingan dalam negeri. Bila ekspor dilakukan dengan mengorbankan kepentingan dalam negeri akan berisiko

krisis energi dan politik, namun bila mengorbankan kontrak berisiko menimbulkan gugatan internasional dari negara penggugat yang dirugikan.

iii. BBM Dominasi Kebutuhan Energi

Di Gambar 1, Indonesia memiliki ketergantungan besar terhadap BBM, namun sumber migas sangat terbatas sehingga diperlukan impor guna menjamin keberlangsungan ekonomi. Di Tabel 1, jika tetap mengandalkan minyak bumi dalam memenuhi kebutuhan energi, maka dalam 12 tahun, Indonesia akan mengalami ketergantungan impor BBM dan berpotensi terjadinya krisis BBM.

Tabel 1. Umur Produksi Energi Fosil (Tak Terbarukan)

NO	ENERGI	CADANGAN	PRODUKSI	UMUR
1.	Minyak Bumi	3.600 (juta Barel)	288 (juta Barel)	12 ^{*)} Thn
2.	Gas Bumi	98 TSCF	3 TSCF	33 ^{*)} Thn
3.	Batubara	32.400 (Juta Ton)	393 (Juta Ton)	82 ^{*)} Thn
4.	Uranium	24 Ton		
5.	Coal Bed Methane	453 TSCF		
6.	Shale Gas	574 TSCF		

Sumber: Pengelolaan Energi Nasional, KESDM, 2006
^{*)} Jika tidak ditemukan cadangan baru.

Tabel 2. Potensi Energi Terbarukan

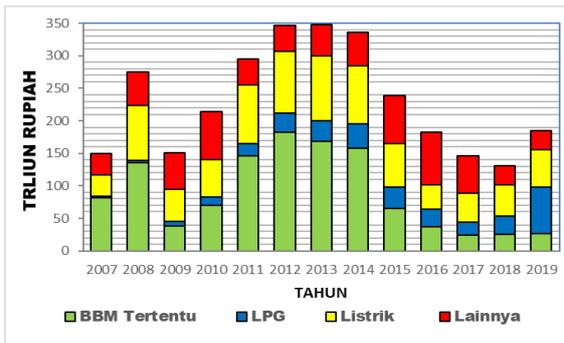
NO	ENERGI	POTENSI	TERPASANG 2006	%
1.	Panas Bumi	27,0 GW	0,8 GW	3 %
2.	Air	75,7 GW	4,2 GW	6 %
3.	Mini & Mikro Hidro	0,4 GW	-	-
4.	Surya	4,8 (kWh/m ² /d)		
5.	Bayu	3 – 6(m/det)		
6.	Samudra	49 GW		

Sumber: Pengelolaan Energi Nasional, KESDM, 2006

Dari aspek sumber energi, Indonesia tidak perlu mengalami krisis energi. Di Tabel 2, Indonesia memiliki beragam sumber energi alternatif yang dapat ditingkatkan pemanfaatannya terutama energi baru terbarukan. Di tahun 2006 potensi Panas Bumi baru dimanfaatkan 3% dan potensi air baru dimanfaatkan 6%.

iv. Kebijakan Subsidi Energi Memberatkan APBN

Seiring dengan kenaikan BBM hingga menyentuh angka 100\$/barrel pada tahun 2008 (Gambar 3.) menyebabkan pemerintah harus menaikan subsidi energi hingga melebihi angka Rp. 300 triliun.



Sumber: Nota Keuangan, Kemenkeu

Gambar 3. Perkembangan Subsidi di Indonesia

Terlihat pada Gambar 3, saat digulirkan program Energi Alternatif subsidi BBM sangat memberatkan APBN dengan rata-rata subsidi BBM mencapai 44,4 % dari total subsidi. Konsekuensinya menyebabkan semakin berkurangnya kemampuan pemerintah dalam menganggarkan pembangunan nasional dan salah satunya tidak tercapainya sasaran pembangunan infrastruktur di Indonesia

v. Energi Alternatif Sulit Bersaing dengan Energi Tersubsidi.

Masalah jangka pendek harus secepatnya diselesaikan adalah harga BBM premium, minyak tanah dan solar masih disubsidi pemerintah, hal ini selain menyebabkan daya saing energi alternatif tidak berkembang akibat kalah bersaing dengan energi bersubsidi dan adanya faktor kecenderungan penyalahgunaan BBM bersubsidi di sektor industri dan komersial, dan bahkan penyelundupan BBM ke luar negeri. Penyalahgunaan terhadap BBM

bersubsidi menyebabkan terjadinya kelangkaan BBM bersubsidi (Gambar 4.) dan bila masalah kelangkaan BBM bersubsidi ini dibiarkan akan beresiko sosial dan politik.



Gambar 4. Krisis Premium di Sorong-Papua
Sumber: <http://ekonomi.metrotvnews.com>

vi. Politik Luar Negeri Indonesia Telah Berkomitmen Terhadap Isu GRK

Indonesia telah berkomitmen pada KTT Rio de Janeiro tahun 1992 untuk mengurangi emisi Gas Rumah Kaca (GRK) sebesar 26% pada tahun 2020 atau setara 0,767 Gton CO₂ dan dapat dimaksimalkan menjadi 41 % jika mendapat pendanaan dari internasional. Program aksi ini kemudian diperkuat dengan disetujuinya Road Map penurunan GRK di KTT Bali pada tahun 2007. Namun dalam kenyataannya Indonesia hingga hari ini masih mengandalkan energi fosil untuk memenuhi kebutuhannya disektor industri, rumah-tangga, transportasi, dan komersial maupun saat membangkitkan listrik. Konsekuensi logis dari kebijakan penggunaan energi fosil sebagai bahan bakar adalah terjadinya emisi GRK berupa CO₂, CO, dan CH₄. Sudah barang tentu untuk menjaga komitmen Indonesia dalam penanganan emisi GRK. Oleh sebab itu pemerintah perlu menerapkan kebijakan percepatan pengembangan dan pemanfaatan EBT.

d. Program Energi Alternatif.

Dalam upaya peningkatan Ketahanan Energi Nasional, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perpres 5 tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional (KEN) dan menargetkan komposisi BBM dalam energi mix Indonesia pada tahun 2025 menjadi sebesar 20% (Gambar 5).



Gambar 5. Target Energi Mix Perpres 5/2006

Dalam menindak lanjuti Perpres 5 Tahun 2006 tentang KEN, pemerintah menggulirkan program prioritas energi alternatif dan merupakan upaya pemerintah dalam mengatasi masalah:

1. Komposisi Energi Mix Indonesia masih didominasi penggunaan BBM.
2. Kebutuhan Bahan Bakar Minyak (BBM) nasional meningkat setiap tahun.
3. Cadangan minyak bumi dan produksi BBM Indonesia terbatas sehingga meningkatkan impor BBM.
4. Kebutuhan subsidi BBM tinggi akibat adanya gap antara harga BBM internasional dan harga BBM dalam negeri.
5. Upaya untuk menjaga keberlanjutan fiskal dan menurunkan subsidi BBM.
6. Pemakaian energi masih boros, diindikasikan dengan elastisitas energi yang tinggi.

Program prioritas energi alternatif adalah berupaya mensubstitusi kebutuhan

BBM dengan energi alternatif lainnya untuk menyehatkan fiskal.

D. Metode dan Tujuan Analisis Kebijakan

a. Teknik Analisis Kebijakan.

Dalam tulisan ini digunakan metode analisis kualitatif guna mengevaluasi kebijakan ketahanan energi nasional. Teknik evaluasi yang digunakan adalah teknik analisis klasifikasi dan analisis deskriptif. Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Evaluasi Kebijakan Ketahanan Energi Nasional dimaksudkan untuk melihat atau mengukur tingkat kinerja pelaksanaan kebijakan UU No.17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025 antara Presiden Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan Presiden Joko Widodo.

Analisis dilakukan dengan mengkaji grafik, tabel, dan data lainnya dari bahan literatur, untuk menjadi referensi berharga dalam menetapkan kualitas kebijakan. Sebagai rujukan digunakan *policy paper*, *proceeding forum* kebijakan energi, dan peraturan pendukung lainnya yang relevan. Artikel ini juga mengevaluasi kebijakan ketahanan energi melalui kriteria kebijakan yang digagas Sugiono (2017) dengan kriteria Indeks Kualitas Kebijakan sebagai berikut:

i. Menakar Kualitas Proses Perencanaan Kebijakan:

1. Penetapan Kebijakan.

Menakar seberapa tinggi tingkat konsistensi penetapan isu kebijakan terhadap penyelesaian masalah pokok ketahanan energi.

2. Penetapan Perencanaan Implementasi Kebijakan.

Menakar konsistensi dalam penetapan sasaran kegiatan penyelesaian masalah pokok ketahanan energi.

ii. Menakar Kualitas Implementasi Kebijakan:

1. Penetapan Tata Kelola dan Tata Laksana Implementasi Kebijakan.

Menakar kualitas tata kelola dan tata laksana kegiatan implementasi kebijakan ketahanan energi.

2. Kinerja Implementasi Kebijakan.

Menakar kinerja kedua presiden dalam menyelesaikan masalah pokok di bidang ketahanan energi.

b. Tujuan Analisis Kebijakan.

Jenis evaluasi kebijakan yang digunakan adalah evaluasi formatif. Menurut Sugiona (2017), evaluasi formatif lebih menekankan dan untuk memperbaiki obyek dianalisis yakni kebijakan energi alternatif berupa melepas ketergantungan dan subsidi BBM. Evaluasi dilakukan dengan mengevaluasi apa yang terjadi sebagai akibat dihapusnya kebijakan prioritas energi alternatif terhadap realisasi ketahanan energi, perencanaan kebijakan RPJMN, kualitas pelaksanaan program dan konteks organisasi seperti personil, prosedur kerja, input, dan sebagainya. Evaluasi formatif ini dilakukan untuk memperoleh feedback dari suatu aktifitas dalam bentuk proses dan akan diolah menjadi suatu rekomendasi kebijakan ketahanan energi atau kebijakan melepas ketergantungan dan subsidi BBM yang akan dimanfaatkan oleh presiden terpilih dalam pilpres 2019.

c. Ruang Lingkup Kajian.

Untuk memperjelas masalah yang akan dibahas dan adanya keterbatasan waktu dan sumber daya, penulis membatasi pembahasan kualitas implementasi kebijakan hanya didasarkan

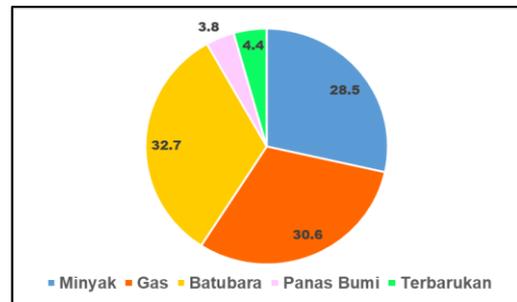
pada evaluasi realisasi pangsa bauran energi primer nasional saja.

E. Menakar Kualitas Proses Perencanaan Kebijakan.

a. Penetapan Kebijakan

i. Periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Sesuai amanah Keppres 46 tahun 1980 tentang Badan Koordinasi Energi Nasional (Bakoren), Menteri ESDM sebagai Ketua Bakoren menetapkan Kebijakan Energi Nasional. Menteri ESDM dalam penetapan kebijakan energi dengan dikeluarkannya Kepmen ESDM nomor 0983/16/MEM/2004 tentang Kebijakan Energi Nasional 2005-2025 (lihat Gambar 6). Mengingat payung hukum Kepmen tidak terlalu kuat untuk dijadikan dasar kegiatan energi, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perpres 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional (lihat Gambar 5).



Gambar 6. Target KEN Tahun 2025 Menurut Kepmen ESDM Nomor. 983K/16/MEM/2004

Dalam Perpres 5 tahun 2006 tentang KEN terlihat adanya perbaikan kebijakan terhadap sasaran pangsa energi terbarukan pada bauran energi tahun 2025 lebih dirinci sebagai berikut: panas bumi 5%, Biofuel 5%, dan aneka energi terbarukan 5%. Sasaran pangsa pencairan batubara pada bauran energi 2025 adalah sebesar 2%.

Guna mendorong tercapainya sasaran Presiden memperkuat payung hukum sebagai berikut:

- Instruksi Presiden No. 1 tahun 2006 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati (*Biofuel*) sebagai Bahan Bakar Lain.
- Instruksi Presiden No. 2 tahun 2006 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Batubara Yang Dicairkan Sebagai Bahan Bakar Lain.
- Instruksi Presiden No. 3 tahun 2006 Tentang Perbaikan Iklim Investasi (telah direvisi dengan Inpres 6 tahun 2007 tentang Kebijakan Pengembangan Sektor Riil dan UMKM)
- Perpres 10 tahun 2006 tentang Pembentukan Tim Nasional Bahan Bakar Nabati. Sesuai dengan amanah UU Energi 30 tahun 2007, Presiden mengeluarkan Perpres 26 tahun 2008 tentang Pembentukan Dewan Energi Nasional (DEN). DEN salah satu tugasnya adalah untuk merumuskan dan menetapkan Kebijakan Energi Nasional.

ii. Periode Joko Widodo

Sesuai amanah UU Energi 30 tahun 2007, Presiden selaku ketua DEN mengeluarkan Perpres 79 tahun 2014 tentang Kebijakan Ekonomi Nasional. Dalam Perpres 79/2014 Pasal 5, Ketahanan Energi Nasional dicapai melalui:

- i. Sumber Daya Energi tidak dijadikan komoditas ekspor semata melainkan juga sebagai modal pembangunan nasional;
- ii. Energi dikelola secara mandiri;
- iii. Menerapkan azas ketersediaan energi atau kebutuhan energi dipenuhi oleh Sumber Daya Energi dalam negeri;

- Perpres 5 tahun 2006 tentang KEN,
- iv. Sumber Daya Energi dikelola secara optimal, terpadu, dan berkelanjutan;
 - v. Pemanfaatan energi dilaksanakan secara efisien di semua sektor pengguna energi;
 - vi. Akses masyarakat terhadap energi dibuka secara adil dan merata;
 - vii. Mendorong pengembangan kemampuan teknologi, industri energi, dan jasa energi dalam negeri agar mandiri dan meningkatkan kapasitas sumber daya energi; dan
 - viii. Berupaya agar kelestarian lingkungan hidup terjaga.

Dalam Perpres 79/2014 Pasal 11 mengamanatkan prioritas kegiatan energi adalah sebagai berikut:

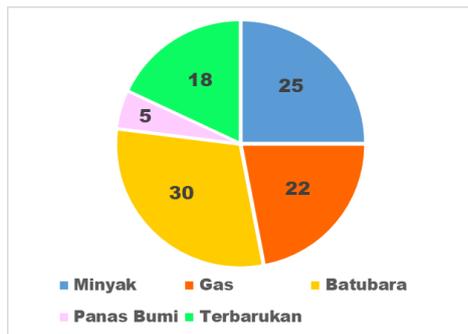
- i. Pengembangan energi dilaksanakan dengan mempertimbangkan keseimbangan keekonomian energi, keamanan pasokan energi, dan pelestarian lingkungan hidup;
- ii. Memprioritaskan penyediaan energi bagi masyarakat yang belum memiliki akses terhadap energi listrik, gas rumah tangga, dan energi untuk transportasi, industri, dan pertanian;
- iii. Pengembangan energi dengan mengutamakan sumber daya energi setempat;
- iv. Pengembangan energi dan sumber daya energi diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan energi dalam negeri; dan
- v. Pengembangan industri dengan kebutuhan energi yang tinggi diprioritaskan di daerah yang kaya sumber daya energi.

Dalam Perpres 79/2014 Pasal 11 ayat 2, guna mewujudkan keseimbangan energi pemerintah menerapkan prinsip berikut:

- i. Memaksimalkan penggunaan energi terbarukan dengan memperhatikan tingkat keekonomiannya

- ii. Meminimalkan penggunaan minyak bumi;
- iii. Mengoptimalkan pemanfaatan gas bumi dan energi baru; dan
- iv. Menggunakan batubara sebagai andalan pasokan energi nasional.

Dalam Perpres 79/2014 Pasal 9 butir f mengamanatkan sasaran bauran energi primer nasional seperti terlihat pada Gambar 7.



Gambar 7. Target KEN Tahun 2025 menurut Perpres 79/2014

b. Penetapan Perencanaan Implementasi Kebijakan

Menurut UU 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2005 – 2025 mengamanatkan kepada pemerintah untuk mewujudkan Indonesia yang asri dan lestari. Dalam sektor energi diamanahkan pemerintah perlu mengupayakan menjaga ketersediaan energi secara terukur antara ketersediaan energi dari sumber energi dan tingkat kebutuhan energi masyarakat.

1) Periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam memformalisasi visi dan janji presiden selama kampanya, Presiden menerbitkan Perpres 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka

Menengah (RPJMN) 2004-2009. Permasalahan utama RPJMN 2004-2009 di bidang energi yang akan diselesaikan adalah presiden berupaya mengatasi ketergantungan Indonesia terhadap migas atau dikenal sebagai Program Energi Alternatif. Program utama dalam RPJMN 2004-2009 adalah sebagai berikut :

- i. Membangun infrastruktur energi agar dapat memenuhi kebutuhan energi final terutama dalam kebutuhan listrik (percepatan pembangunan PLTU batubara untuk mensubsitisi listrik dari PLTD) dan migas (LPG, Gas Bumi dan Bensin);
- ii. Meningkatkan perencanaan bisnis energi dan melepas pada ketergantungan komoditas minyak bumi dan merubah orientasi ingin cepat dapat untung;
- iii. Meningkatkan efektifitas manajemen resiko dibidang energi khususnya proyek pembangunan PLTP;
- iv. Menuntaskan regulasi dibidang energi;
- v. Meningkatkan iklim investasi dibidang energi;
- vi. Melepaskan ketergantungan BUMN Energi kepada pemerintah (PT PLN persero dan PT Pertamina persero);
- vii. Membangun efektifitas kelembagaan dibidang energi melalui penetapan pembagian kewenangan mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan swasta pengembang; serta
- viii. Perumusan Konsep Keamanan Pasokan Energi.

Presiden dalam masa jabatan kedua menerbitkan Perpres 5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014. RPJMN 2010-2014 merupakan tindak lanjut serta penyempurnaan program RPJMN 2005-2009. Dalam RPJMN ini, Presiden menetapkan Program Energi Alternatif sebagai program prioritas mempercepat proses penyediaan dan pemanfaatan energi alternatif. Dalam misi pro job, Presiden mengangkat Kemenko Perekonomian menjadi ketua Tim Nasional Pengembangan Bahan Bakar Nabati untuk Percepatan Pengurangan Kemiskinan dan Pengangguran dalam Keppres 10 tahun 2006. Salah satu program Energi Alternatif adalah pengembangan Energi Alternatif di pedesaan. Guna mengurangi kesenjangan kesejahteraan desa dan kota khususnya sektor energi, Presiden SBY pada 21 Februari 2007 di kabupaten Grobogan telah meresmikan Desa Mandiri Energi. Program Desa Mandiri Energi ialah salah satu upaya pemerintah mewujudkan peningkatan kesejahteraan desa dan menyehatkan bauran energi sesuai amanah PP No.5 tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional.

2) Periode Presiden Joko Widodo

Dalam melaksanakan visi dan misi, janji presiden saat kampanye (Nawa Cita) dan UU No.17 Tahun 2007, Presiden menerbitkan Perpres 2 tahun 2015 tentang RPJMN 2014-2019. Dalam RPJMN 2014-2019 merupakan hasil diskusi dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) regional di Palu, Ambon, Mataram, Belitung, dan Tarakan. Dalam RPJMN tahun 2014 - 2019 ditetapkan peningkatan kemandirian ekonomi melalui salah satunya peningkatan kedaulatan energi dan ketenagalistrikan yang dilaksanakan dengan sebesar-besarnya memanfaatkan sumber daya energi dalam negeri. Dalam mewujudkan Nawa Cita kemandirian ekonomi nasional dilaksanakan melalui peningkatan kedaulatan pangan, air, dan energi; pelestarian sumber daya alam, lingkungan

hidup, dan pengelolaan bencana; pengembangan ekonomi maritime dan kelautan; penguatan sektor keuangan; dan penguatan kapasitas fiskal negara. Sasaran utama kedaulatan energi adalah:

- i. Penguatan ketersediaan energi primer dengan optimalisasi produksi minyak bumi yang didukung oleh produksi gas bumi dan batubara;
- ii. Peningkatan pemanfaatan energi sumber energi primer untuk penggunaan didalam negeri; serta
- iii. Terpenuhinya rasio elektrifikasi sebesar 96,6%.

Sasaran pemanfaatan bahan bakar nabati biodiesel 4,3-10 juta KI dan bioethanol 0,34-0,93 juta KI serta terlaksananya kebun energi. Sasaran energi terbarukan ialah: bauran energi terbarukan dalam energi nasional ialah 10-16%; kapasitas terpasang pembangkit listrik terbarukan 7,5 GW; pelaksanaan *pilot project reactor* daya PLTN 10 MW; dan pelaksanaan *pilot project* pembangkit listrik arus laut 1 MW. Sasaran lainnya ialah penurunan subsidi BBM dan penurunan kapasitas terpasang PLTD menjadi 4,9%.

c. Hasil Evaluasi Perencanaan Kebijakan Kedua Presiden

Dari sisi kebijakan upaya substitusi kebutuhan energi BBM dengan energi alternatif lainnya terjadi perubahan strategi kebijakan. Pada saat Presiden SBY, program energi alternatif menjadi prioritas kebijakan pembangunan nasional, sedangkan pada era presiden Joko Widodo pengembangan energi alternatif terutama energi terbarukan dikembangkan dalam rangka keseimbangan ekonomi, keamanan pasokan energi, dan pelestarian lingkungan hidup. Seperti terlihat pada Gambar 3, pemerintah melalui penugasan kepada PT PLN (persero) dalam pembangunan PLTU batubara menganggarkan subsidi listrik dengan rata-rata anggaran subsidi sebesar 28% dari total subsidi nasional.

Konsekuensi kebijakan energi terbarukan dikembangkan dalam rangka keseimbangan ekonomi ialah presiden tidak mengeluarkan penugasan khusus pada PT PLN untuk mengembangkan PLTS perkotaan. Kebijakan lain yang mengutamakan keseimbangan ekonomi adalah Permen ESDM 49/2018 tentang Penggunaan Sistem PLTS atap oleh Konsumen PT PLN (persero) dalam pasal 6 mengatur harga pembelian PT PLN kepada konsumen hanya dihargai sebesar 65% dari tariff listrik. Pada saat era presiden Susilo Bambang Yudhoyono dihargai 100% dan dipayungi dengan Peraturan Dirut PLN 0733K/DIR/2013. Kebijakan presiden Joko Widodo ini jelas tidak mencerminkan upaya pemerintah dalam meningkatkan pangsa energi terbarukan hingga 23% pada tahun 2025 (Perpres 79/2014 tentang Kebijakan Energi Nasional).

F. Menakar Implementasi Kebijakan

a. Tata Kelola dan Tata Laksana Implementasi Kebijakan Energi Alternatif

1) Periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Untuk menjamin tercapainya sasaran pembangunan, diterbitkan Perpres 54 tahun 2009 tentang Unit Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4). UKP4 bertugas membantu presiden melaksanakan pengawasan dan pengendalian pembangunan sehingga mencapai sasaran pembangunan nasional dengan penyelesaian penuh. Lalu Presiden mengangkat Menteri Koordinator Perekonomian mengetuai Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik dalam Perpres 72 tahun 2006. Guna mempercepat proses kontrak pembelian listrik dari PLTU

Batubara, presiden menerbitkan Perpres 71 Tahun 2006 tentang Penugasan kepada PT PLN untuk melakukan percepatan pembangunan PLTU batubara. Perpres ini adalah implementasi UU BUMN No.19 Tahun 2003, Pasal 66 yakni pemerintah dapat memberi penugasan khusus kepada BUMN menyelenggarakan fungsi manfaat umum dan tetap mempertimbangkan maksud dan tujuan kegiatan BUMN dalam mencari untung. Atas dasar ini Kementerian Keuangan dapat menerbitkan kebijakan subsidi agar BUMN bersangkutan untung sesuai ketentuan bank (*bankable*). Dilihat dari sisi UU Energi 30 tahun 2007 pasal 12 ayat 2.d, Menteri Energi dan Sumber Daya Energi (Menteri ESDM) selaku Ketua Harian DEN dapat mengawasi pelaksanaan kebijakan energi lintas sektoral.

2) Periode Presiden Joko Widodo

Presiden Joko Widodo yang menetapkan pengembangan energi alternatif terutama energi terbarukan dikembangkan dalam rangka keseimbangan ekonomi, keamanan pasokan energi, dan pelestarian lingkungan hidup. Presiden menetapkan pengembangan energi alternatif tidak perlu dikoordinasikan secara khusus sehingga seluruh tim nasional terkait energi alternatif tidak diteruskan kembali dan penyelesaian masalah dikembalikan pada fungsi K/L terkait. Terlihat pada Tabel 3, pengendalian implementasi kebijakan energi ditugaskan untuk dikoordinasikan dan dikendalikan kepada Kemenko Perekonomian dan Kemenko Maritim.

Tabel 3. Koordinator Energi

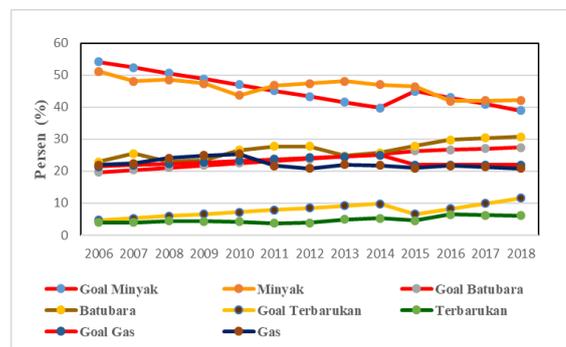
NO	Perpres 8/2015	Perpres 10/2015
1.	Pasal 16 : Deputi Pengelolaan Energi, Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (PESDALH) mempunyai tugas mengkoordinasikan dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan serta pengendalian kebijakan K/L terkait isu PESDALH.	Pasal 13 : Deputi Sumber Daya Alam (SDA) dan Jasa mempunyai tugas mengkoordinasikan dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan serta pengendalian pelaksanaan serta pengendalian kebijakan K/L terkait isu Sumber Daya Alam dan Jasa
2	Pasal 17: Deputi PESDALH menyelenggarakan: a. Koordinasi & sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan K/L terkait isu PESDALH b. Pengendalian pelaksanaan, penetapan kebijakan K/L terkait isu PESDLH c. Koordinasi & sinkronisasi perumusan kebijakan percepatan produktifitas energi. d. Pengendalian pelaksanan kebijakan percepatan produktifitas energi e. Pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan di bidang PESDLH	Pasal 14: Deputi SDA & Jasa menyelenggarakan: a. Koordinasi & sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan K/L terkait isu SDA & Jasa. b. Pengendalian pelaksanaan, penetapan kebijakan K/L terkait isu SDA & Jasa. c. Koordinasi & sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan sumber daya hayati. d. Koordinasi dan sinkronisasi perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan sumber daya mineral & energi

Terlihat bahwa di sektor energi Menteri Koordinator terjadi tumpang tindih tupoksi dan diperparah dengan kewenangan Kementerian ESDM selaku ketua harian DEN.

b. Kinerja Implementasi Kebijakan Energi Alternatif.

1) Periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Presiden Yudhoyono dalam melaksanakan Program Energi Alternatif kurang direncanakan baik dan menyebabkan adanya program yang di tengah jalan distop yakni Program Konversi Minyak Tanah dengan Briket Batubara dan adanya program gagal total yakni Program Konversi Minyak Tanah dengan Minyak Jarak.



Sumber : Diolah dari Handbook of Energy & Economic Statistics of Indonesia, KESDM 2018

Gambar 8 Realisasi Program Energi Alternatif Pada Kedua Presiden

Pada Gambar 8, pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono upaya percepatan mensubtitusi kebutuhan minyak bumi atau Program Energi Alternatif berhasil dilaksanakan dengan rata-rata keberhasilan 2% lebih rendah dari target minimal pangsa minyak bumi pada bauran energi primer sesuai KEN Perpres 5/2006. Pada masa tiga tahun terakhir presiden, Tim Pokja Energi Alternatif berhasil menurunkan kebutuhan minyak bumi rata-rata sebesar 0,43% atau kebutuhan minyak bumi di tahun 2012 sebesar 589 juta BOE diturunkan pada tahun 2014 menjadi 584 juta BOE.

Percepatan pemanfaatan batubara juga mengalami keberhasilan dengan rata-rata keberhasilan sebesar 13% diatas target pangsa batubara pada bauran energi primer nasional pada KEN 5/2006. Dua jenis energi yang gagal adalah sektor gas dengan rata-rata pangsa gas di bauran energi primer sebesar 2% dibawah target KEN dan rata-rata pangsa Aneka EBT di bauran energi primer rata-rata 38% dibawah target KEN.

2) Periode Presiden Joko Widodo

Presiden Joko Widodo menghapus Program Energi Alternatif sehingga program pencairan batubara (Sumsel), dan program nuklir (Jateng) progresnya sangat tidak memuaskan. Program Biodisel diteruskan dan saat ini berhasil menaikkan konten biodisel pada solar PT Pertamina sebesar 20%. Melalui kebijakan harga BBM, presiden berhasil mensubstitusi kebutuhan BBM dengan rata-rata pangsa minyak bumi pada bauran energi primer 3% diatas target KEN Perpres 79/2014. Pencapaian pangsa batubara pada bauran energi primer mengalami keberhasilan sebesar rata-rata 10% diatas target KEN Perpres 79/2014. Seperti pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Presiden Joko Widodo juga kesulitan memenuhi target pangsa gas walaupun sudah diturunkan fix sebesar 22% dan pangsa EBT pada bauran energi primer nasional. Pangsa EBT mengalami kegagalan untuk mencapai target dengan kegagalan 34% dibawah target KEN sedangkan kegagalan gas 3% dibawah target sesuai KEN Perpres 79/2014.

c. Menakar Keberhasilan Implementasi Kebijakan Energi Alternatif.

Penetapan program prioritas energi alternatif pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak didukung oleh suatu kajian kebijakan atau suatu naskah akademik sehingga menyebabkan program dapat dianggap tidak perlu oleh Presiden Joko Widodo dan menyebabkan program dihapus pada Perpres 2 tahun 2015 tentang RPJMN 2014-2019. Dampak dihapusnya program energi alternatif adalah tidak terkoordinasikannya kebijakan pendukung pengembangan EBT dan pangsa EBT mengalami kegagalan untuk mencapai target dengan kegagalan 34% dibawah target KEN Perpres 79/2014 (Gambar 8.)

Kebijakan harga BBM presiden Joko Widodo patut diduga efektif untuk menekan tercapainya realisasi pangsa minyak bumi pada bauran energi primer sesuai keekonomiannya (target KEN Perpres 79/2014). Pencapaian sasaran ini bahkan lebih baik dibandingkan realisasi pangsa minyak bumi pada bauran energi primer saat Pokja Energi Alternatif masih bekerja.

G. Rekomendasi

- a) Setiap kebijakan yang akan diterbitkan hendaknya dilakukan Regulatory Impact Assessment (RIA) terlebih dahulu sesuai dengan amanah Inpres 7/2017 ttg Pengambilan, Pengawasan, dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah.
- b) Kebijakan energi jangka waktunya melebihi periode presiden sehingga idealnya diterbitkan berdasarkan UU atau Perpu agar seluruh komponen bangsa mendukung sehingga implementasinya dapat berkelanjutan.

- c) Dalam upaya menghindari tumpang tindih kewenangan di bidang kebijakan energi antara Kementerian Koordinator dan Kementerian ESDM, Presiden merevisi Keppres Tupoksi Kementerian Koordinator dan Keppres Dewan Energi Nasional agar Ketua Harian Dewan Energi Nasional dijabat oleh Menteri Koordinator yang mengkoordinasi bidang energi.
- d) Dalam upaya mengoptimalkan penyelesaian masalah di bidang kebijakan energi, Presiden perlu menetapkan hanya satu menteri koordinator yang mengkoordinasi dan mengharmonisasi kebijakan di bidang energi.
- e) Kebijakan ekspor batubara hendaknya dikaji ulang dan disarankan maksimal digunakan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri (Tabel.1).

H. Penutup

- Presiden dalam birokrasi di Indonesia mempunyai kekuasaan luar biasa dan mempunyai kewenangan untuk menetapkan kebijakan serta perencanaan implementasi kebijakan jangka menengah.
- Konsekuensinya adalah tidak ada jaminan kebijakan presiden lama akan diteruskan oleh penerusnya seperti yang terjadi pada program energi alternatif sehingga berakibat realisasi target pangsa bauran EBT pada KEN perpres 79/2014 tidak tercapai, terbengkalainya program nuklir dan pencairan batubara.
- Kebijakan publik yang mempunyai kurun lebih dari 5 tahun hendaknya dipayungi oleh UU atau Perpu agar dapat berjalan konsisten.
- Kebijakan harga energi sangat efektif mendorong pangsa BBM sesuai target.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anggara, Sahya, 2014, Kebijakan Publik Bandung: CV Pustaka
- Boedojo, M.Sidik, 2007, Pengembangan Teknologi Energi Alternatif untuk Mendukung Ketahanan dan Kemandiri Energi Nasional, Jakarta: BPPT
- Kajian Suplai Deman Energi, 2013, Jakarta: Pusdatin-KESDM
- Nugroho, Riant Nugroho, Metode Penelitian Kebijakan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- Rusbiantoro, Dadang, 2008, Global Warming for Beginner-Pengantar Komperhensif Tentang Pemanasan Global, Yogyakarta
- Sugiono, 2017, Metode Penelitian Kebijakan, Bandung: Alfabeta
- Sukandarrumidi dkk; Energi Terbarukan, 2018, Konsep Dasar Menuju Kemandirian Energi, Yogyakarta: UGM Press
- BPPT, 2018, Outlook Energi Indonesia, Jakarta: BPPT

Jurnal

- Kholiq, Imam, 2015, Pemanfaatan Energi Alternatif sebagai Energi Terbarukan untuk Mendukung Subtitusi BBM, Jakarta: Jurnal IPTEK ISSN: 1411-7010
- Lubis, Abubakar, 2007, Energi Terbarukan Dalam Pembangunan Berkelanjutan, Jurnal Teknologi & Lingkungan ISSN 1441-318-BPPT