Kajian Ekonomi & Keuangan
http://fiskal.kemenkeu.go.id/ejournal

Proper Governance untuk Sektor Energi: Telaah Praktik Kebijakan Kelistrikan di Kawasan Ekonomi Khusus

Syarif Hidayat[α], & Maxensius Tri Sambodo [β],

* Email: maxensius.tri.sambodo@lipi.go.id

[α] Pusat Penelitan Ekonomi LIPI
[β], Pusat Penelitan Ekonomi LIPI

Riwayat artikel :

- Diterima 13 Mei 2019
- Direvisi 06 Oktober 2020
- Disetujui 06 Oktober 2020
- Tersedia online 10 Desember 2020

Abstract

Governance in electricity sector is facing increasingly difficult challenges especially in developing the share of reneweable energy. Special Economic Zone (SEZ) in Mandalika and Tanjung Kelayang are designed as green tourism with more contribution of solar energy in energy mix. The study applied qualitative method by conducting interview and focus group discussion. We argued that good governance is necessary but not sufficient to enhance the share of renewable energy in SEZ. Proper governance is applied to modify special purpose company (SPC) toward SPC-Plus that provides more space for participation from business, PLN, tenant, and community.

- Kata kunci: electricity; special economic zone; tourism; renewable energy; proper governance
- JEL Classification : P16, P18, Q48

©2020 Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI

The utilities sectors provide basic infrastructures, so inefficiencies in these areas may create bottlenecks that delay the development of other sectors and hinder economic growth. Reforms in these areas include regulation, corporatization, privatization, restructuring and legislation (Mizrahi and Tevet, 2014: 3)

1. PENDAHULUAN

Tata kelola (*governance*) dalam sektor utilitas, utamanya kelistrikan, merupakan salah satu isu penting dalam studi pembangunan (*development studies*), dan oleh karenanya tidak mengherankan jika telah menjadi salah satu fokus utama dalam diskursus teoritis, maupun pada ranah reformasi kebijakan. Hal ini tak mengherankan mengingat sektor utilitas menyediakan infrastruktur dasar. Dengan demikian, bila terjadi inefisiensi pada sektor ini, maka dapat dipastikan akan berimplikasi terhadap terhambatnya pembangunan pada sektor lain, yang pada gilirannya akan mengganggu pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan (Jamasb 2006; Newbery 2002).

Menimbang begitu krusialnya peran sektor utilitas pada umumnya dan kelistrikan pada khususnya, maka sangat dapat dipahami bila para pemangku kebijakan pada negara-negara maju, maupun pada negara-negara berkembang, memberikan perhatian serius terhadap upaya reformasi dalam hal konsep maupun kebijakan pada sektor tersebut, yang meliputi aspek-aspek penting antara lain: koorporasi, swastanisasi, restrukturisasi, dan regulasi (Bartle 2002; Jamasb 2006).

Polemik diantara para akademisi maupun pengambil kebijakan acapkali terjadi dalam upaya melakukan reformasi konseptual maupun kebijakan pada sektor utilitas publik tersebut. Diantara lokus dari perdebatan biasanya terletak pada pro dan kontra tentang pilihan langkah dan waktu yang tepat dalam melakukan reformasi. Pertanyaan klasik yang umumnya muncul di permukaan adalah, apakah reformasi pada sektor kelistrikan harus dilakukan secara radikal, atau secara gradual dan inkremental? Lokus dari atensi berikutnya adalah terletak pada mempersoalkan peran dari institusi (*structure*) dan aktor (*agencies*) pada tahap formulasi konsep reformasi sektor kelistrikan, serta interaksi antara keduanya pada tahap implementasi kebijakan. Di antara pertanyaan konseptual yang umumnya menjadi pemicu terjadinya polemik di sini adalah, apakah institusi (struktur) akan diposisikan sebagai faktor determinan bagi keberhasilan reformasi kebijakan, atau peran dari *individual entrepreneurship* dan kepemimpinan (aktor). Perdebatan konseptual tentang peran "struktur" dan "aktor" tersebut menjadi semakin rumit dan kompleks tatkala juga harus mengakomodasi peran dari "kultur" sebagai *intervening variable* bagi keberhasilan, atau sebaliknya, dari suatu kebijakan.

Lebih spesifiknya, kompleksitas dan kerumitan dalam upaya melakukan reformasi konseptual maupun kebijakan pada sektor utilitas publik sebagaimana dikemukakan di atas, dapat disimak pada pernyataan Mizrahi dan Tavet (2014: 4) berikut:

> *Amongst the major questions address to understand public sector reforms in general and policy practice in particular is concerning the pace and timing of reforms. Are public sector reforms radical, one-time changes or gradual and incremental? These questions also concern the depth and impact of learning, and the diffusion of ideas in the reform process.*
>
> *Another theoretical dilemma is the role of institutions and individual players in reform processes as well as the interaction between them. Broadly speaking, the dispute revolved around whether structural factors and institutions explain policy outcomes better than individual entrepreneurship and leadership do.*
>
> *An important factor in this debate concerns the role of culture and national characteristics in explaining such dynamics. In addition, are there categorical differences between the dynamics of institutional change in developed countries as compared to developing countries?*

Sebagai bagian dari sektor utilitas publik, maka reformasi kebijakan pada sektor kelistrikan di Indonesia pada umumnya. dan desain tata kelola kelistrikan di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) pada khususnya, juga dapat dipastikan harus berhadapan dengan kompleksitas dan kerumitan sebagaimana telah dijelaskan di atas. Walaupun demikian, idealnya hambatan berusaha di KEK sudah tidak ada karena pemerintah telah memberikan berbagai fasilitas dan kemudahan dalam hal kepabeanan, cukai, investasi, keimigrasian, cukai, perizinan, pajak dareah, perpajakan, pertanahan, retribusi, dan lainnya. Namun demikian, fasilitas tersebut akan lebih berhasil guna jika didukung oleh ketersediaan infrastruktur yang andal.

Hasil studi Pusat Penelitian Eknomi (P2E)-LIPI pada tahun 2018 mengindikasikan bahwa, sedikitnya terdapat dua permasalahan mendasar yang dihadapi dalam pembangunan sektor kelistrikan di Indonesia, yaitu persoalan legal dan teknis (Sambodo, dkk, 2018). Dua permasalahan ini tentunya harus dikelola dengan baik sehingga tidak menghambat capaian target pembangunan sektor kelistrikan pada umumnya, dan kelancaran penyelenggaraan KEK pada khususnya. Di sinilah kita sampai pada arti penting dari kehadiran konsep dan kebijakan tata kelola (*governance*) kelistrikan yang tepat dalam penyelenggaraan KEK.

Oleh karena itu, diantara pertanyaan pokok yang akan dijawab pada tulisan ini adalah: a) apakah konsep maupun implementasi tata kelola kelistrikan pada Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) di Indonesia, pada umumnya, dan di lokasi penelitian, pada khususnya, telah dirancang secara tepat (*proper*) sesuai kebutuhan dengan mengintegrasikan antara struktur, aktor, dan kultur?; b) Bagaimana sebaiknya model tata kelola kelistrikan di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK)?.

Untuk menjawab dua pertanyaan tersebut, maka pembahasan pada tulisan ini, akan dimulai dengan reviu teoritis tentang konsep tata kelola kelistrikan (subbagian dua). Setelah ulasan metodologi, dilanjutkan dengan hasil dan pembahasan temuan penelitian tentang realitas empiris tata kelola kelistrikan pada KEK di dua lokasi penelitian (Mandalika-Nusa Tenggara Barat, dan Tanjung Kelayang-Bangka Belitung) yang disajikan pada subbagian empat. Dalam bagian pembahasan dikemukakan gagasan tentang proper governance sebagai usulan perbaikan konsep maupun implementasi tata kelola kelistrikan ke depan, utamanya pada Kawasan Ekonomi Khusus. Bagian ini juga bersisi generalisasi dan refleksi teoritis tentang apa yang dapat dijelaskan oleh temuan penelitian terkait dengan konsep dan implementasi tata kelola kelistrikan pada KEK. Bagian kelima berisikan kesimpulan dan rekomendasi.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Secara umum, literatur terkait reformasi pada sektor utilitas dapat dibedakan dalam dua kategori utama. Pertama, literatur-litaratur yang banyak mengaplikasikan pendekatan ekonomi, utamanya pendekatan ekonomi institusi (*institutional economic approach*). Bagi para pendukung dari pendekatan ini, biasanya akan lebih memfokuskan perhatian pada upaya membangun model optimal melalui kebijakan dan regulasi alternatif, misalnya saja: restrukturisasi sektor utililitas dan swastanisasi (Besant-Jones and Tenenbaum 2001; Costello 2003; Littlechild 2001; Tishler, Newman, Spekterman and Woo 2007; Tishler and Woo 2006) (Mizrahi and Tavet 2014: 6). Kedua, literatur-literatur yang lebih menekankan pada perspektif perbandingan (*comparative perspective*) dalam upaya melihat faktor-faktor pendorong reformasi pada sektor utilitas (Bartle 2002; 2006; Coen 2001; Jamasb 2006; Levi-Faur, 2006; Mukherji 2004; Schmidt 1997). Bagi para pendukung perspektif perbandingan ini, faktor yang mempengaruhi terjadinya reformasi pada sektor utilitas relatif kompleks. Misalnya saja, faktor yang dimaksud adalah, kuatnya tekanan dari *transnasional* dan kehadiran *techno-economic* dalam menginisiasi reformasi sektor utilitas, dan dalam menentukan *outcome* yang akan dicapai. Faktor lain yang juga tidak kalah pentingnya dalam mempengaruhi reformasi pada sektor publik menurut para pendukung perspektif perbandingan adalah, peran dari *intra-state institutions* dan karakeristik dari budaya politik pada masing-masing negara (Bartle 2002; 2006; Mizrahi and Tavet 2014: 6)

Aliran pemikiran yang disebut pertama, yaitu *institutional economy*, terlihat lebih dominan dibandingkan yang kedua. *The new institutionalism approach*, adalah satu di antara model yang banyak dijadikan sebagai rujukan kontemporer dalam melakukan reformasi kebijakan pada sektor utilitas. Secara singkat dapat dijelaskan bahwa pendekatan ini lebih menekankan pada pentingnya peran dari "struktur" (lembaga dan regulasi) dalam reformasi kebijakan publik. Lebih spesifiknya, sebagaimana ditegaskan oleh Mizrahi and Tavet (2014: 7):

> *The new institutionalism approach has significant explanatory power in analyzing the pace and timing of reforms as well as the form of the institutions and instruments deployed. This can be understood as a tension between historical institutionalism, which emphasizes structural and ideological factors in explaining macro-level processes, and rational choice institutionalism, which focuses on national institutions and the activity of various actors in explaining micro-level processes and specific events of change.*

Aplikasi dari pendekatan ini pada sektor utilitas, utamanya kelistrikan, antara lain dalam bentuk membangun model optimal melalui kebijakan dan regulasi alternatif, misalnya saja: restrukturisasi sektor utililitas dan swastanisasi (*to develop an optimal model of the sector's structure by evaluating various possible policy and regulatory alternatives such as re-structuring, various forms of privatization, corporatization and legislation*) (Mizrahi and Tavet, 2014: 7):

Akan tetapi, sebagaimana kritik yang diajukan oleh Mizrahi and Tavet (2014: 7), bahwa kelemahan mendasar dari *the new institutionalism approach* dalam menganalisis reformasi pada sektor utilitas terletak pada titik

berat perhatiannya yang hanya memberikan tekanan pada pentingnya peran institusi (lembaga dan regulasi). Sementara, bagaimana aktor telah menginterpretasi sturuktur, selanjutnya mentransformasi interpretasi tersebut ke dalam kebijakan dan *entrepreneurial strategies*, nyaris tidak mendapat perhatian.

Dengan mempertimbangkan kelemahan dari *the new institutionalism approach* tersebut, Mizrahi and Tavet (2014) mengajukan rekomendasi teoritis tentang urgensi menghadirkan pendekatan yang lebih tepat dalam melakukan reformasi sektor utilitas, yaitu suatu pendekatan yang mendudukkan peran "struktur" dan "aktor" sama pentingnya. Peran aktor yang dimaksud di sini, utamanya adalah, *individual entrepreneurship and leadership* dalam *policy process and policy outcome*. Selain dari itu, revitalisasi pendekatan tersebut, juga harus tidak mengabaikan peran dari kultur dan karakteristik nasional dari suatu negara dalam mempengaruhi dinamika yang terjadi (Mizrahi and Tavet, 2014: 4). Sehubungan dengan peran penting dari budaya dan karakteristik nasional suatu negara tersebut, Mizrahi dan Tavet (2014: 7-8), dengan tegas mengatakan:

> *[It is important to] add an administrative culture perspective that is generally missing in the comparative literature on utility sector reforms. A comparison of electricity sector reforms in developing and transitional countries where the problems of price subsidies, poor service quality, inadequate rates of fee collection, frequent network outages, and poor service coverage have meant that many governments are no longer willing or able to support the arrangements. These characteristics impose significant constraints that may jeopardize reform attempts in developing countries. In contrast, in developed countries the major aim of reform has been to improve the performance of relatively efficient systems. This may be concluded that there is a need for redefining the role of the state rather than a full withdrawal from the sector and that many countries should adopt simpler reform models and implement them gradually.*

Pada bagian lain, Chandra (2006) dalam artikelnya yang berjudul, *Does Good Governance Matter For The Equitable Distribution of Electricity?*, telah mencoba mengupas secara detail praktik *good governance* dalam tata kelola kelistrikan di India. *Good Governance*, tulis Chandra (2006), telah diartikulasi oleh banyak kalangan sebagai faktor krusial dalam menentukan berhasil atau gagalnya kebijakan reformasi yang dilakukan oleh suatu negara bangsa.

Secara umum, lanjut Chandra (2006), *governance* dapat didefinisikan sebagai implementasi dari otoritas ekonomi, politik dan administratif dalam mengelola permasalahan negara pada semua level. Sedangkan, *good governance*, adalah tata kelola penyelenggaraan negara yang didasarkan pada prisip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, keadilan, efisiensi, dan penegakan hukum. Kehadiran *good governance* sejatinya untuk memastikan bahwa prioritas kebijakan sosial, ekonomi dan politik harus berbasiskan pada konsensus kolektif masyarakat, dan aspirasi dari rakyat miskin terakomodasi dalam proses pengambilan keputusan maupun alokasi sumber daya pembangunan:

> *Good governance is, among other things, participatory, transparent and accountable. It is also effective and equitable. And it promotes the rule of law. Good governance ensures that political, social and economic priorities are based on broad consensus in society and that the voices of the poorest and the most vulnerable are heard in decision making over the allocation of development resources (United Nations Development Programme, 1997).*

Definisi lain dari *good governance* adalah, tata kelola penyelenggaraan negara yang efektif, efisien, responsif, bebas korupsi, dan pelayanan administrasi yang ramah, sedemikian rupa sehingga terwujud harmoni sosial, stabilitas politik dan pembangunan ekonomi yang inklusif (Sagita, S.N., 2004). Pertanyaannya kemudian adalah, apa dan bagaimana peran dari *good governance* untuk dapat memastikan adanya keadilan dalam distribusi sumber daya kelistrikan pada suatu negara?.

Kelompok miskin dan mereka yang kurang beruntung adalah bagian dari masyarakat, tegas Chandra (2006), dan niscaya mendapatkan akses setara terhadap pelayanan kelistrikan. Oleh karena itu, tarif pelayanan listrik harus dapat diakses oleh masyarakat miskin maupun kaya. Manakala ada bagian dari masyarakat yang membutuhkan perlakukan khusus untuk menjamin terwujudnya keadilan pelayanan, maka pada konteks inilah subsidi pemerintah diperlukan kehadirannya. Siapa yang membutuhkan subsidi listrik, bagaimana mereka mendapatkan akses subsidi, dan siapa yang yang harus menyediakan subsidi listrik, ini semua merupakan aspek penting dari perinsip keadilan dalam penyelenggaraan *good governance* (Chandra, 2006: 512).

Pada kasus India, terdapat perbedaan yang cukup signifikan dalam penggunaan unit listrik di antara para pelanggan. Hampir sebahagian besar para pelanggan kaya menggunakan unit listrik lebih banyak dari pelanggan miskin. Ini berarti, mengindikasikan bahwa para pelanggan kaya mendapatkan lebih banyak subsidi dibandingkan dengan pelanggan miskin. Atau dengan kata lain, *equity policy* yang diterapkan oleh pemerintah

pada sektor kelistrikan tidak efektif, atau bahkan telah gagal dalam mencapai tujuan yang seharusnya (Chandra (2006: 516)

Lebih spesifiknya, penetapan tarif dan pemungutan iuran listrik di India merupakan kewenangan dari depatemen kelistrikan. Tetapi, masifnya praktik "pungutan liar", korupsi oleh pejabat tinggi pemerintah, diikuti oleh lemahnya pengawasan dan akuntabilitas, telah berkontribusi terhadap buruknya kinerja tata kelola pada sektor kelistrikan (Chandra, 2006: 518).

Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa, negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin bahwa komoditas esensial seperti listrik harus dapat diakses oleh semua elemen masyarakat, tanpa terkecuali masyarakat miskin. Oleh karena itu, bagi mereka yang tidak memiliki kapasitas untuk membayar, maka negara harus menerapkan perlakuan yang berbeda, melaui kebijakan subsidi. Tetapi fakta menunjukkan bahwa tata kelola kelistrikan di India telah gagal dalam mengimplementasikan *equity policy*, yang antara lain, diindikasikan oleh kenyataan bahwa para pelanggan kaya mendapatkan lebih banyak subsidi dibandingkan dengan pelanggan miskin. Lebih spesifiknya, Chandra (2006: 520) menulis:

> *The state has the responsibility to ensure that an essential commodity like electricity reaches all sections of society including poor. Again, for those who do not have the capacity to pay for the electricity they consume, there is a need for differential treatment. This is the reason why states follow the subsidy policy. But as a matter of fact, the evidences are enough to prove that the reich consume the largest percentage of the subsidy with no substantial gain for the poor causing inequitable distribution of the electricity.*

Belajar dari kegagalan India dalam mengimplementasikan *equity policy* tersebut, maka sangat jelas menunjukkan kepada kita bahwa aplikasi konsep *good governance* pada sektor kelistrikan tidaklah cukup. Ini karena, konsep *good governance* lebih meletakkan perhatian utama pada aspek struktur dan prosedur. Sementara, peran penting dari aktor dan kultur dalam mempengaruhi struktur tidak mendapat perhatian seimbang.

Rekomendasi teoritis yang diajukan oleh Mizrahi and Tavet (2014) di atas tentang perlunya melakukan revitalisasi atas *the new institutionalis approach* pada sektor utilitas, secara eksplisit mengisyaratkan pentingnya mendudukkan secara setara antara struktur, aktor dan kultur. Namun demikian, pada konteks tata kelola (governance) sektor kelistrikan, rekomendasi teoritis tersebut belum dioperasionalkan secara spesifik. Di antara pertanyaan konseptual yang belum terjawab oleh Mizrahi and Tavet (2014) adalah: a) bagaimana mendudukkan peran struktur dan aktor secara setara dalam reformasi sektor utilitas?; b) bagaimana peran kultur, utamanya *administrative culture* harus diposisikan?; dan c) apa saja prinsip-prinsip dasar yang harus diterapkan sehingga dapat tercipta suatu tata kelola yang tepat dalam reformasi sektor utilitas pada umumnya, dan sektor kelistrikan pada khususnya?.

Dalam upaya menjawab tiga pertanyaan konseptual di atas, maka cukup beralasan jika gagasan konsep *proper governance* yang diajukan oleh Hidayat (2016) dapat dijadikan sebagai rujukan alternatif. Secara singkat, konstruksi konsep *proper governance* yang diajukan oleh Hidayat (2016: 164) sangat tegas memaknai tata kelola pemerintahan (*governance*) sebagai upaya membangun relasi negara dan masyarakat (*state-society relations*) yang dapat menjamin terwujudnya tiga tujuan utama, yaitu: a) tata kelola pembangunan ekonomi yang sehat; b) kehidupan demokratis dan dihargainya hak setiap warga negara; serta c) terciptanya inklusivitas sosial. Ini berarti, arena *state* dan *society* harus didudukkan secara setara (sama pentingnya). Sedangkan keberadaan dari *governance* itu sendiri harus lebih diposisikan sebagai alat untuk mencapai tiga tujuan hakiki sebagaimana dikemukakan di atas, dengan memberikan perhatian khusus terhadap keadilan (*equity*) dan inklusivitas (*inclusiveness*). Oleh karena itu, tegas Hidayat (2016: 164) konsep *proper governance* harus bertumpu pada sedikitnya empat prinsip utama, yaitu:

Pertama adalah *Developmental*, dalam arti, menghadirkan suatu manajemen pembangunan yang memungkinkan terjadinya sinergi antara: a) pertumbuhan ekonomi; b) perubahan struktural; c) terbangunnya keseimbangan antara *social return* dan *private return* atau hadirnya peran negara dalam menjalankan fungsi redistribusi; dan d) pemanfaatan sumber daya secara bertanggung jawab dan berkesinambungan.

Kedua adalah *Democratic*, dalam arti: a) terjaminnya hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan; b) penegakan hukum; c) akuntabilitas dan transparansi publik.

Ketiga adalah *Socially Inclusive*, dalam arti, a) terjaminnya hak setiap warga negara untuk mendapatkan hak yang sama dalam mengakses sumberdaya ekonomi dan politik; b) perlakuan hukum yang sama, tanpa membedakan status; dan c) terbangunnya sikap saling percaya (*trust*), baik di kalangan masyarakat, penyelenggara negara, maupun antara masyarakat dan penyelenggara negara.

Keempat adalah, *local content*. Prinsip yang terakhir ini sejatinya berperan sebagai "bingkai" dari tiga prinsip lainnya. Dikatakan demikian karena, prinsip *proper governance* hanya akan dapat bekerja secara efektif jika tidak mengabaikan karakteristik sosial, budaya, ekonomi dan politik setempat (karakteristik lokal). Dengan perlakuan seperti ini maka diyakini akan terbangun rasa kepemilikan (*ownership*) dan komitmen di kalangan masyarakat (sipil maupun masyarakat ekonomi) terhadap implementasi tata kelola pembangunan dan pemerintahan pada masing-masing tingkatan. Di atas itu semua, urgensi diakomodasinya karakteristik lokal tersebut, juga bertujuan untuk meng-eliminir padangan skeptis terhadap parameter-paramenter *good governance* yang berlaku sejauh ini, dimana cenderung bersifat *one size fits for all.*

Implementasi prinsip *proper governance* dalam kerangka reformasi sektor kelistrikan diharapkan akan mampu mewujudkan kehandalan di sektor kelistrikan dengan ciri-ciri berikut (Sharma, 2005): meningkatkan ketahanan dan keandalan pasokan, memberikan dampak lebih baik terhadap lingkungan, dan mendorong capaian efisiensi energi yang lebih baik.

Beberapa negara sebetulnya sudah mulai mengaplikasikan konsep *proper governance* di sektor ketenagalistrikannya, walapun dalam skala yang terbatas. Karekezi (2002) dan Haanyika (2008) dan Showers (2011) mengatakan dalam sistem penyediaan listrik yang mengadopsi model desentralisasi dengan pemanfaatan energi terbarukan akan memberikan beberapa manfaat. Misalkan tata kelola yang jauh lebih sederhana, banyaknya material lokal bisa dipergunakan dalam proses konstruksi, serta masyarakat lokal yang dapat dilatih untuk mengoperasikan sistem. Penekanan pada optimalisasi sumber daya lokal mencerminkan prinsip-prinsip dari *proper governance*. Model demikian banyak diaplikasikan dalam kondisi kelistrikan di Afrika.

Hal yang sama juga disampaikan oleh Dash (2006), yang mengatakan keterlibatan lebih banyak *micro-level institutions* dalam pengelolaan sektor kelistrikan di Orissa (perusahaan utilitas listrik di negara bagian India) memberikan banyak manfaat. Pembentukan seperti komite listrik desa (*village electricity committee*/VEC) akan banyak membantu perusahaan negara dalam hal pencatatan penggunaan listrik, mengumpulkan pembayaran, membantu penyambungan listrik, meminimalkan kerugian distribusi, meningkatkan pemanfaatan energi listrik, meminimalkan adanya pencurian listrik, dan hal-hal lainnya yang berguna bagi pembangunan dalam pemanfaatan energi listrik. Dengan demikian tampak bahwa pembentukan komite listrik desa banyak membantu perusahaan listrik negara dalam meminimalkan inefisiensi yang ditimbulkan akibat adanya biaya agensi seperti koordinasi, penegakan aturan, monitoring serta evaluasi. Secara umum, keberhasilan VEC ditentukan oleh kerjasama yang dibangun antara perusahaan listrik dengan komunitas serta kepemimpinan di dalam VEC (Dash, 2006).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Sebagaimana dikemukakan oleh Ridgeway (1988), dalam penelitian kualitatif peneliti lebih banyak menggunakan 'free response' sebagai metode utama untuk pengumpulan data. Pola ini bertujuan untuk mengurangi terjadinya penentuan sepihak 'determination' dan bias-bias yang dapat terjadi baik oleh investigator dan subjeknya. Permasalahan utama dari pendekatan kualitatif yaitu dalam hal melakukan generalisasi, sehingga upaya untuk melakukan *transferability* atau pengambilan kesimpulan yang sama, tidak dapat dilepaskan dari kondisi sosial (aktor, tempat, aktivitas, dan konteks) yang sama. Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan wawancara mendalam bersama narasumber yang memahami dan terlibat langsung dengan tema penelitian. Demikian juga serangkaian kelompok diskusi terpumpun (*focus group discussion*/FGD) juga dilakukan. Sebagaimana dikemukanan oleh Wilson (1997), FGD memiliki beberapa ciri umum yaitu: melibatkan kelompok kecil, berdiskusi dengan peneliti terlatih, durasi diskusi antara 1-2 jam, fokus pada topik tertentu, lingkungan diskusi yang nyaman tanpa ancaman, mengeksplorasi pandangan, sikap, perasaan, dan ide peserta diskusi, dan yang terpenting yaitu mendorong adanya interaksi di dalam diskusi. Lokasi studi dilakukan di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Provinsi Bangka Belitung, khususnya di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika (NTB) dan Tangjung Kelayang (Belitung). Pemilihan kedua lokasi tersebut didasarkan atas penetapan KEK Pariwisata yang telah dilakukan selama

beberapa tahun, sehingga menarik untuk melihat dinamika yang terjadi khususnya terkait dengan penyediaan energi listrik yang bersumber dari energi terbarukan di kedua kawasan tersebut.

4. HASIL ANALISIS DAN PEMBAHASAN

4.1 Realitas Empiris Model Tata Kelola Kelistrikan pada KEK: Kasus Mandalika dan Tanjung Kelayang

Bagian ini secara mendalam mengeksplorasi prospek pengelolaan kelistrikan di dua KEK yaitu Mandalika dan Tanjung Kelayang. KEK Tanjung Kelayang berlokasi di Kabupaten Belitung, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung (Babel) ini memiliki luas lahan 324,4 ha (3,24 km^2) yang sepenuhnya telah bersertifikat HGB. Sementara itu, KEK Mandalika memiliki luas lahan 1.035,67 ha (10,36 km^2) dengan status hak menguasai dari negara (HPL).

Penyediaan Listrik di Wilayah Usaha

Kebutuhan investasi kelistrikan relatif cukup besar, oleh karena itu PT. PLN membuka kesempatan pada pihak swasta untuk turut terlibat dalam skema *independent power producer* (IPP). Lebih detail kepemilikan proyek tenaga listrik dapat terbagi dalam beberapa skema (PLN, 2018):

1. Proyek direcanakan sebagai proyek PLN jika telah teralokasi pendanaan di anggaran PLN (APLN) ataupun *lender*, sebagai pemenang EPC, atau penugasan dari pemerintah.
2. Proyek sebagai IPP jika PLN telah menandatangani *power purchase agreement* (PPA)/*letter of intent*, PLN mengusulkan kepada pemerintah agar suatu proyek dikerjakan oleh IPP, atau pengembang swasta telah mendapat izin usaha penyediaan tenaga listrik (IUPTL) dari pemerintah.
3. Untuk proyek baru yang belum ditetapkan calon pengembang maupun sumber pendanaanya dapat dibangun oleh PLN dan IPP, atau dalam bentuk kerjasama khusus dimana PLN tidak menjadi *off-taker* sepenuhnya, dimasukkan dalam kelompok proyek "unallocated".
4. Peluang terbuka bagi badan usaha milik daerah (BUMD), badan usaha swasta atau koperasi untuk proyek "unallocated" dan jika badan usaha tersebut tidak berminat, maka pemerintah wajib menugasi BUMN (PT.PLN) untuk melaksanakannya.
5. Terkait dengan pembangunan pembangkit panas bumi, diprioritaskan kepada pihak swasta dalam proses pemenangan wilayah kerja panas bumi (WKP). Untuk WKP yang sudah dimiliki oleh Pertamina, maka pengembangannya bisa bekerjasama dengan PLN.

Sementara itu, dalam Peraturan Presiden No 14 Tahun 2017, pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan melalui swakelola (oleh PLN) dilakukan dalam hal:

1. PLN memiliki kemampuan sumber pendanaan
2. Risiko konstruksi yang rendah
3. Tersedianya pasokan bahan bakar
4. Pembangkit pemikul beban puncak (*peaker*) yang berfungsi mengontrol keandalan operasi
5. Pengembangan sistem tertutup (*system isolated*)

Selanjutnya pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan dapat melalui kerjasama dengan anak perusahaan PLN dalam hal adanya kerjasama antara PLN dengan BUMN asing. Sementara itu untuk kerjasama penyediaan tenaga listrik dengan pengembang pembangkit listrik (PPL) dilakukan dalam hal:

1. Membutuhkan pendanaan yang sangat besar
2. Risiko konstruksi yang cukup besar, terutama untuk lokasi baru yang membutuhkan proses pembebasan lahan
3. Risiko pasokan bahan bakar yang cukup tinggi atau yang belum mempunyai kepastian pasokan gas dan/ atau infrastrukturnya
4. Pembangkit dari sumber energi baru dan terbarukan
5. Ekspansi dari pembangkit PPL yang telah ada
6. Terdapat beberapa PPL yang akan mengembangkan pembangkit di suatu wilayah tersebut

Disebutkan juga PLN dapat mengalokasikan pembangkit *peaker* untuk dilaksanakan oleh IPP jika ada risiko bahan bakar yang cukup tinggi. Namun demikian, porsi IPP tidak boleh dominan dalam porsi IPP *peaker*, agar PLN dapat dengan mudah mengontrol kualitas penyediaan tenaga listrik.

Dengan memperhatikan semangat regulasi yang ada, maka sangat jelas, posisi negara dalam hal ini diwakili oleh PLN, dikondisikan tampil pertama dalam hal penyediaan tenaga listrik. Peranan IPP ataupun swasta diberikan secara terbatas atau dalam kondisi jika PLN tidak memiliki kemampuan (khususnya pendanaan). Namun demikian, dalam hal penyediaan energi terbarukan, perhatian besar diberikan kepada sektor swasta baik dalam skema IPP ataupun kerja sama antara PLN dengan pengembang pembangkit listrik. Akan tetapi dalam realitas, pelaku bisnis yang mengeluhkan akan skema bisnis yang dinilai tidak menguntungkan. Asosiasi perusahaan pengembang listrik tenaga air, menilai skema kontrak dalam model *build, own, operate, and transfer* (BOOT) membuat banyak perusahaan mengalami kesulitan dalam mendapatkan pendanaan dari sektor perbankan. Dengan demikian, kerjasama dengan PPL juga bukan hal yang mudah untuk dikembangkan.

Pasokan listrik di KEK Mandalika dan Tanjung Kelayang akan dikembangkan dengan memanfaatkan sumber energi terbarukan. Dari hasil wawancara dengan pihak pengelola KEK Mandalika, direncanakan akan dibangun pembangkit listrik tenaga surya (PLTS) dengan kapasitas 5 MW dari total kebutuhan listrik sekitar 65 MW di tahun 2025. Demikian juga halnya dengan KEK Tanjung Kelayang yang akan membangun sekitar 10 MW PLTS dari total kebutuhan listrik sekitar 25 MW. Walaupun kebutuhan listrik yang bersumber dari energi terbarukan belumlah dominan, namun tidak menutup kemungkinan besarannya akan terus meningkat seiring dengan kesadaran perusahaan akan pentingnya sumber energi bersih, serta kebijakan pemerintah yang mendorong pembangunan rendah karbon.

Menimbang pada kondisi semakin kompetitifnya harga energi terbarukan, maka akan sangat mungkin penyediaan energi terbarukan di kedua KEK tersebut akan dikerjakan oleh PLN. Walaupun PLN akan menjadi aktor penting dalam hal penyediaan listrik di KEK Mandalika dan Tanjung Kelayang, arah pengembangan KEK hijau tetap harus menjadi prioritas. PLN perlu secara konsisten melakukan langkah-langkah transformatif menuju pemanfaatan energi terbarukan yang lebih besar. Bercermin pada prinsip-prinsip *proper governance* dan keterkaitan antara aktor, struktur dan budaya (*culture*), maka tampak bahwa pendekatan *institutional economic approach* masih mendominasi penyediaan pasokan listrik di KEK. Pola ini tentu saja akan memiliki beberapa risiko seperti disampaikan di awal tulisan ini. Pendekatan ini akan menghambat terbukanya kesempatan yang lebih besar bagi kemunculan aktor baru dengan kemampuan *entrepreneurial strategy* yang lebih maju, termasuk dalam hal ini munculnya budaya administrasi baru yang lebih baik.

Secara umum biaya penyediaan listrik terdiri atas biaya investasi, biaya bahan bakar, biaya operasi dan pemeliharaan, dan biaya *energy not served*. Jika diperhatikan dalam lingkup nasional, biaya bahan bakar mendapatkan porsi terbesar dalam hal biaya operasi rata-rata. Di tahun 2017, merujuk pada data Statistik PLN, biaya operasi rata-rata tertinggi terjadi untuk pembangkit listrik tenaga gas (PLTG) sebesar Rp 10.090,35/kWh, dan selanjutnya disusul oleh pembangkit listrik tenaga surya Rp 6.269,51/kWh (PLN, 2017). Bebeda dengan PLTG dengan kontribusi biaya bahan bakar terbesar, untuk PLTS komponen terbesar berada di penyusutan aktiva.

Terkait dengan pemanfaatan pembangkit listrik tenaga surya, PLTS memiliki variasi yang beragam. Hal ini tentu berdampak pada biaya investasi yang harus disiapkan. IEA (2017) mengatakan PLTS dibagi dalam tiga kategori yaitu perumahan (*residential*) kurang dari 20 kWe, komersial (*commercial*) antara 20k We – 1 MWe, dan besar (*large, ground-mounted*) lebih besar dari 1 MWe. Umur ekonomis untuk PV diperkirakan sekitar 25 tahun. Biaya instalasi solar PV terbagi dalam dua komponen yaitu modul dan keseimbangan sistem (balance of system – BOS) yang mencakup dukungan struktur, *inverter*, dan biaya instalasi. Variasi atas biaya PV lebih banyak disebabkan oleh perbedaan dalam hal rantai nilai, kondisi peraturan lokal, biaya tenaga kerja dan perizinan, dan perbedaan dalam mekanisme pembiayaan. Pemilihan *discount rate* juga akan mempengaruhi biaya PLTS.

Dengan mengambil basis negara Tiongkok, untuk PLTS skala besar, dengan *net capacity* sebesar 200 MW, dengan *capacity factor* 17%, *annual efficiency loss* 0,5%; *overnight cost* diperkirakan sebesar USD937/kWe; dan dengan *discount rate* masing-masing 3%, 7%, dan 10%, maka biaya investasi diperkirakan sebesar masing-masing, USD 951/kWe, USD970/kWe, dan USD983/kWe (IEA, 2015). Dengan menjadikan informasi tersebut sebagai parameter, maka investasi untuk mendirikan PLTS di Mandalika dan Tanjung Kelayang, dengan rata-rata biaya investasi sebesar USD968/kWe (nilai rata-rata), dan nilai tukar Rp13.793/USD (rata-rata kurs tengah BI 2015) diperkirakan sekitar Rp66,76 miliar untuk KEK Mandalika dan Rp133,5 miliar untuk KEK Tanjung Kelayang. Dengan mengambil parameter *discount rate* dan nilai tukar yang sama, dan dengan mengambil kasus Tiongkok

besaran LCOE (*levelized costs of electricity*) untuk masing-masing *discount rate* yaitu USD55/MWh, USD73/MWh and USD88/MWh atau jika diambil titik tengah sebesar USD72/MWh, maka besaran tarif rata-rata diperkirakan sektiar Rp933,24/kWh. Besaran nilai jual ini masih berada di bawah rata-rata biaya operasi PLN di tahun 2017, yaitu Rp1087,51/kWh (PLN, 2017). Artinya, masih ada ruang keuntungan (*profit margin*) untuk PLN dalam mengoperasikan pembangkit PLTS di kedua tempat tersebut. Namun, tentu saja agar dapat tercapai skala ekonomis yang lebih baik, maka jumlah perusahaan yang ada di KEK perlu terus ditingkatkan*.

Prospek Pengembangan Skema *Captive Power*

Pelaku usaha di sektor industri sangat berkepentingan untuk terjaminnya pasokan listrik secara memadai. Bahkan, banyak perusahaan atau pengembangan membangun *captive power*. *Captive power* yaitu pembangkit yang dibangun oleh perusahaan dengan tujuan untuk mencukupi kebutuhan energi perusahaan atau pelanggan-pelanggan yang berada di kawasan perusahaan tersebut. Ada dua jenis dari captive *power*. Pertama, *captive power plant* (CPP) yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan internal perusahaan dan biasanya dengan kapasitas lebih dari 1 MW. Jenis *captive power plant* ini ada dua jenis yaitu: (i) penyedian listrik untuk memenuhi pasokan kawasan industri; pola ini biasa disebut sebagai *Private Power Utility*; dan (ii) CPP yang dibangun untuk memenuhi kebutuhan perusahaan sendiri. Kedua, *back up generator set* yang digunakan ketika sumber pasokan lainnya gagal beroperasi atau dijalankan ketika dibutuhkan saja.

Dalam konteks KEK, maka CPP dapat dibangun untuk memenuhi kebutuhan listrik perusahaan-perusahaan yang berada di dalam kawasan (*tenant*) atau dalam skema *private power utility* (PPU). Sebelum beroperasi PPU harus memiliki izin operasi (IUPTL). Merujuk pada peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No 28 Tahun 2012, hanya diperkenankan satu pemasok listrik di dalam wilayah usaha. Selanjutnya dikatakan juga, wilayah usaha hanya bisa diberikan jika: (i) belum termasuk dalam wilayah usaha yang sudah ada; (ii) pemasok yang ada tidak mampu memberikan pasokan listrik secara memadai di wilayah tersebut; dan (iii) pemegang wilayah usaha yang ada mengembalikan kewenangannya. Dalam kerangka pelayanan satu atap (*one stop service*) izin terkait seperti IUPTL, izin operasi dan wilayah usaha sudah dapat dilakukan pada badan tersebut.

Dalam laporannya PWC (2016) mengatakan bahwa pengembangan *captive power* akan memberikan keuntungan bagi pemerintah, PT. PLN, pengembang kawasan industri, dan perusahaan-perusahaan yang berada di kawasan.† Misalkan bagi pemerintah *captive power* dapat meningkatkan pasokan listrik tanpa harus menambah beban anggaran, dan dapat mendorong kegiatan industri. Di tahun 2019, hampir semua golongan tarif baik untuk rumah tangga, industri, dan bisnis mendapatkan subsidi (PLN, 2020). Hal ini tentu saja tidak hanya menghambat pemanfaatan energi yang lebih hemat, namun juga berlawanan dengan sisi keadilan energi. Bagi PLN *captive power* dapat membantu PLN dalam pencapaian program 35.000 MW, membuat PLN lebih fokus pada proyek-proyek lainnya, mengurangi beban PLN untuk investasi di sisi transmisi dan distribusi. Bagi perusahaan pengembang, *captive power* akan membantu untuk menarik perusahaan masuk ke dalam kawasan, dan menjadi sumber pendapatan tambahan bagi perusahaan pengembang. Lalu bagi perusahaan yang berada di dalam kawasan, keberadaan *captive power* akan meningkatkan keandalan pasokan listrik yang sangat berguna untuk menjaga kualitas dan performa perushaan, dan manfaat lainnya yang spesifik pada karakteristik perusahaan.

Namun demikian, kerangka regulasi yang ada saat ini belum mampu untuk mendorong peran dari *captive power*. PWC (2016) mengatakan penentuan wilayah usaha kerap kali tidak dilakukan secara transparan, kondisi permintaan yang tidak pasti, peluang investasi atas proyek-proyek yang layak secara ekonomi makin sulit untuk didapat, kurangnya kejelasan apakah PLN akan memasok kebutuhan listrik di kawasan, dan aturan-aturan baru yang membuat CPP menjadi tidak jelas.

Pada sisi lain, belajar dari pengalaman India, pemerintah di sana memberikan aturan khusus terkait dengan penyediaan listrik di kawasan ekonomi khusus.‡ Secara prinsip pembangkit listrik di KEK bisa dibangun oleh pengembang atau kerjasama antar pengembang sebagai fasilitas infrastruktur di area *processing* dan non-

* Margin investasi PLN pada tahun 2009, 2010, 2011, dan 2012-2016, yaitu sebesar 5%, 8%, 8%, dan 7% per tahun.

†https://www.pwc.com/id/en/publications/assets/eumpublications/utilities/Private%20Power%20Utilities%20-%20Economic%20Benefits%20of%20Captive%20Power%20in%20Industrial%20Estates%20in%20Indonesia.pdf

‡http://www.epces.org/view_Press_Releases_detail.php?lang=0&id=0,17,114,&dcd=467&did=1429112488vlt0nfgg6udflrb8esjpgknrp2

http://dx.doi.org/10.31685/kek.v4i2.458

processing area dari KEK. Pembangkit listrik yang di bangun di area *processing*, maka pengembang atau kerjasama pengembang berhak mendapatkan keuntungan atau insentif fiskal seperti pengembangan tahap awal, *duty free impor* atas barang material, komponen, dan barang lainnya yang dibutuhkan untuk kegiatan operasi pembangkit. Tidak ada kewajiban bagi pengembang atau kerjasama pengembang untuk mendapat nilai positif dari *Net Foreign Exhange Earning* (NFE) atas pembangkit yang dibangun. Namun demikian untuk pembangkit yang dibangun di KEK sebagai bagian dari infrastruktur di bukan area KEK, hanya akan mendapatkan insentif fiskal dalam tahap awal pendirian dan tidak diberikan insentif fiskal dalam operasi dan perawatan. Demikian juga pembangkit tersebut tidak diharuskan untuk mencapai NFE. Kelebihan daya yang dihasilkan dari pembangkit di KEK dapat dialihkan ke DTA (*Domestic Tariff Area*) (jaringan diluar KEK) setelah mendapat persetujuan dari *Development Commesioner* dan dikenakan *impor duty*.

Menimbang pada realitas yang terjadi di KEK Mandalika dan Tanjung Kelayang, dalam diskusi dan wawancara bersama Kepala BKPMD Provinsi Bangka Belitung dan GM PT. PLN Bangka Belitung, tampak keinginan agar PLN mengelola langsung listrik di kawasan inti KEK. Demikian juga, menimbang pada analisis wilayah usaha dan *captive power*, PLN memiliki posisi penting bagi penyediaan listrik di dalam KEK. Sebagaimana disebutkan dalam RUPTL 2019-2028, PLN diharapkan dapat memenuhi kebutuhan listrik di KEK baik dengan cara menyalurkan listrik secara langsung maupun dengan pengalihan *captive power*.

Ketika tim peneliti melakukan penelitian, beberapa opsi model pengelolaan disampaikan oleh beberapa pihak. Di Tanjung Kelayang, pola kerja sama yang diterapkan adalah pihak PLN langsung kontrak dengan pihak *tenants* dengan difasilitasi oleh pihak pengelola kawasan, dalam hal ini adalah PT. BELPI. Jadi dalam hal ini, pihak pengelola hanya berperan sebagai fasilitator, dengan tujuan untuk memastikan agar segala sesuatunya berjalan sesuai dengan konsep yang telah disusun/ditentukan. Sementara itu di KEK Mandalika, ada indikasi model sinergi BUMN antara PLN dan ITDC akan mendapat prioritas. Hingga riset dilakukan ini penyusunan MoU antara PLN dan ITDC di KEK masih berproses.

Bisnis Model Penyediaan Listrik di KEK

Namun demikian, dalam menyikapi tantangan ke depan terkait dengan semakin tingginya permintaan akan energi terbarukan maka sudah banyak hotel yang menggunakan energi terbarukan sebagai sumber energi utama. Hal ini tentu saja merupakan nilai (*value*) yang membangun keunikan dari kondisi pasar yang telah berubah. Hal ini belum ditangkap dalam konstelasi sistem kelistrikan yang ada di dalam KEK.

Dalam sistem yang ada saat ini jelas PLN masih mengoptimalkan pemanfaatan pasokan energi yang berasal dari fosil karena kondisi masih kelebihan kapasitas (*over capacity*). Jika ada hotel berdiri dalam kawasan KEK yang hanya akan membeli listrik dari sumber energi terbarukan, maka PLN harus melakukan investasi baru. Jalan terbaik adalah jika PLN dapat menyediakan 100% energi terbarukan, namun demikian hal ini tidaklah mudah. Di tahun 2019 total daya mampu neto (DMN) sistem Lombok sebesar 206 MW dan sekitar 95% berbasis pada pembangkit fosil seperti batubara, gas dan minyak (RUPTL 2019-2028). Bahkan sebagaimana disebutkan dalam RUPTL 2019-2028, telah dilakukan penyesuaian proyek pembangkitan PLN di NTB, sebelumnya (RUPTL 2018-2027), PLTS/H yang rencananya akan dibangun dengan kapasitas 15 MW untuk COD tahun 2021. Namun demikian, dilakukan perubahan menjadi 5 MW karena menyesuaikan dengan kesiapan sistem. Hal ini mengindikasikan adanya penurunan dari sisi rencana pengembangan pembangkit berbasis energi terbarukan.

Selanjutnya, strategi PLN di wilayah Lombok, diarahkan untuk menurunkan biaya pokok penyediaan (BPP) dan hal ini dilakukan dengan lebih mengintensifkan pembangunan pembangkit listrik tenaga baru bara (PLTU), seperti PLTU Lombok 3 dengan kapasitas 2 x 50 MW dan PLTU Lombok 4 dengan kapasitas yang sama dengan Lombok 3. Hal ini menunjukan bahwa harapan untuk mewujudkan energi bersih (*green energy*) di KEK akan semakin sulit. Dengan demikian, kemungkinan besar yang akan terjadi adalah pihak hotel atau badan usaha pengelola KEK akan membangun *captive power* yang tidak hanya digunakan untuk kebutuhannya sediri, namun juga dapat digunakan untuk hotel lainnya di dalam KEK. Tentu saja, dengan preposisi nilai *green eco-tourism*, dan sasaran wisata kelompok menengah atas, maka kondisi *willingness to pay* untuk listrik dari energi bersih akan lebih tinggi.

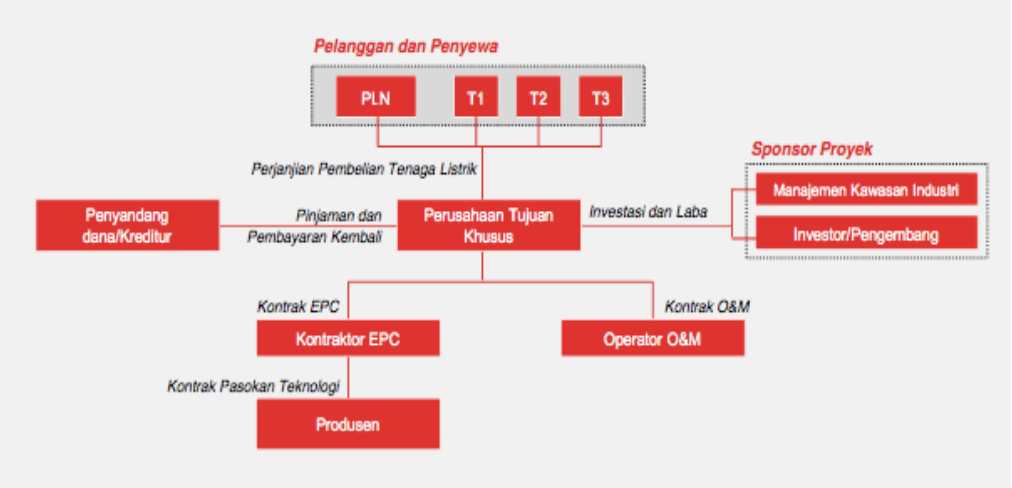
Menimbang pada harga pembangkit energi terbarukan yang semakin kompetitif, maka capaian 100% energi terbarukan di KEK pariwisata atau lainnya menjadi sasaran yang sangat penting untuk dicapai. Namun demikian, perlu dicari pola bisnis seperti apa yang dapat mempercepat pencapaian tujuan tersebut terlebih jika PLN telah melakukan banyak investasi di pembangkit batubara. Kondisi *stranded assets* dari pembangkit berbahan

bakar batubara perlu diperhatikan oleh PLN. Hal ini kerena investasi tersebut justru akan menjadi risiko. Menimbang kondisi ini sudah saatnya PLN untuk semakin mengurangi rencana baru untuk membangun pembangkit berbahan bakar batubara dan lebih fokus pada pengembangan pembangkit dan infrastruktur energi terbarukan.

Pada bagian sebelumnya telah disebutkan akan pentingnya *administrative culture* yang bisa mendorong terbangunnya kinerja yang optimal. *Perubahan administrative culture* menuju pembangunan energi bersih akan banyak membantu dalam mengurangi risiko *stranded asset* dari energi fosil. *Mindset* budaya administratif perlu lebih banyak memberikan perhatian dan memfasilitasi secara optimal langkah-langkah yang bertujuan mengembangkan energi terbarukan.

Penting untuk mempertimbangkan pembentukan lembaga yang bersifat katalis bagi terciptanya akselerasi penyediaan energi terbarukan di KEK. PWC (2016) memberikan beberapa alternatif penyediaan listrik. Model pertama memperlihatkan akan posisi perusahaan tujuan khusus (*special purpose company/SPC)* yang dalam hal ini merupakan anak perusahaan dari pengembang atau badan usaha atau pihak manajemen kawasan (Gambar 1). PWC (2016), mengatakan SPC bertindak sebagai entitas hub suatu proyek dan melakukan perjanjian kontrak dengan perusahaan lainnya untuk menjalankan proyek tersebut. Pembiayaan proyek dilakukan oleh investor atau kreditor dengan modal atau utang. Selanjutnya SPC akan menerima investasi modal dari sponsor untuk membiayai proyek, dan sebagai imbal hasilnya SPC akan mendapatkan pembayaran dividen. SPC menjual listrik kepada para *tenant* dan jika terjadi *excess power* bisa dijual kepada PLN dalam skema *power purchase agreement* (PPA).

GAMBAR 1: Bisnis Model bagi Investasi *Captive Power* melalui Perusahaan Tujuan Khusus



Sumber: PWC (2016:44)

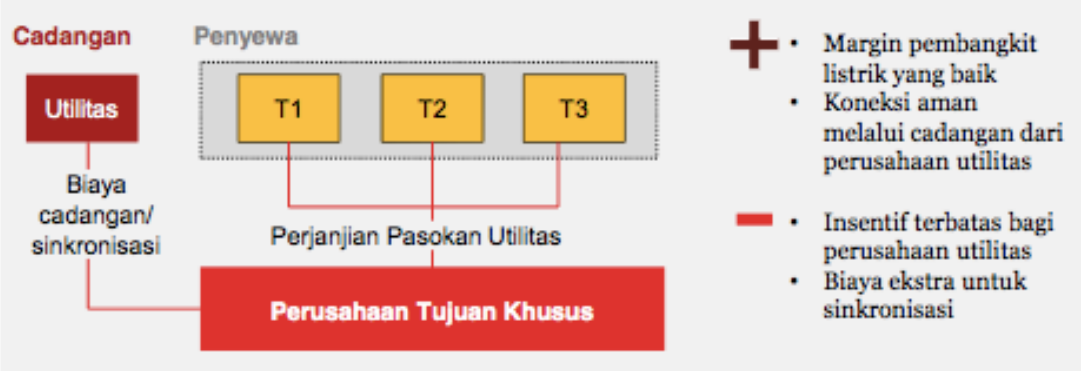
Opsi membentuk Perusahaan Tujuan Khusus dapat menjadi pertimbangan jika lokasi pembangkit berada di dalam KEK dan pengembang memiliki kompetensi dan sumber daya kunci untuk menjalankannya. Namun, jika pengembangan tidak memiliki keduanya, maka akan banyak tantangan untuk menjalankan SPC. Dapat juga dipertimbangkan opsi SPC kolaborasi dengan perusahaan utilitas, dalam hal ini PT. PLN (PWC, 2016). Pola kolaborasi dalam hal bauran energi seperti model hybrid. Pada satu sisi, kondisi kapasitas PLN dua lokasi tersebut (Tanjung Kelayang dan Mandalika), sebagaimana disampaikan oleh kantor PLN unit induk wilayah Nusa Tenggara Barat, dalam posisi pasokan berlebih. Kebijakan PLN untuk wilayah Sumatera dan Indonesia Timur, memberikan *reserve margin* yang cukup besar sekitar 35-40%. Untuk sistem Lombok, reserver margin direncanakan dalam kisaran 30% sampai 38%. Pembangkit PLTU dengan kapasitas 50 MW akan menjadi basis bagi penguatan *reserve margin*. Pada sisi lainnya, SPC memasok listrik dari energi terbarukan dengan model ekspor dan impor listrik dalam grid PLN.

Selanjutnya dalam konteks kolaborasi PWC (2016), menggambarkan terbangunnya kerjasama antara perusahaan utilitas bersama dengan SPC (Gambar 2). Dalam skema ini akan memberikan insentif pada perusahaan utilitas untuk mendukung proyek, memberikan fleksibilitas, dan keandalan koneksi. Namun demikian, prospek adanya kenaikan harga, dan langkah-langkah pengadaan yang tidak jelas dapat menjadi

kendala. Dalam konteks kolaborasi yang perlu dibangun yaitu *win-win solution* antara badan usaha KEK, dan perusahaan utilitas. Model kolaborasi aktor membutuhkan komitmen dan *entrepreneurship strategy* yang andal dari jajaran manajemen atau direktur SPC khususnya dalam mencari investor untuk pembiayaan pembangunan pembangkit termasuk infrastrukur kelistrikan lainnya.

Dengan demikian SPC juga dapat menjadi model antara, sebelum pasokan 100% energi terbarukan dapat dipasok dari KEK. Ataupun bagi PLN, SPC menjadi 'masa perpanjangan waktu', untuk secara bertahap mengurangi penggunaan energi fosil. Tentu saja, kondisi petumbuhan perminataan listrik di dalam KEK dan di luar KEK, serta turunnya biaya investasi energi terbarukan akan menjadi determinan penting bagi pertumbuhan pasokan energi terbarukan khususnya di dalam KEK dan di luar KEK pada umumnya.

GAMBAR 2: Pengambilalihan (*offtake*) oleh Penyewa dengan Koneksi Ke Jaringan sebagai Cadangan



Sumber: PWC (2016:47)

4.2 Urgensi *Proper Governance* pada Sektor Kelistrikan

Model ataupun *template* penyediaan listrik di kawasan ekonomi khusus perlu memperhatikan keempat prinsip-dari *proper governance* sebagaimana telah dikemukakan pada subbagian dua. Keempat prinsip tersebut akan menjamin tercapainya kemampuan bagi penyediaan energi listrik, keterjangkauan harga listrik oleh daya beli masyarakat ataupun pelaku usaha, dan pasokan listrik yang semakin ramah terhadap lingkungan hidup atau bercirikan emisi rendah karbon. Kebijakan yang bisa memadukan ketiga tujuan tersebut secara seimbang (*win-win*) akan membebaskan suatu negara dari kondisi '*energy trilemma*'.

Penyediaan listrik dalam kawasan ekonomi khusus dilakukan dalam lingkup yang terbatas. Namun demikian, struktur, aktor dan kultur di tingkat nasional akan mempengaruhi kontelasi di tingkat yang lebih mikro. Pola tata kelola yang terjadi di lingkup nasional sangat berpotensi membayang-bayangi kondisi di tingkat mikro. Karena lingkup penyediaan listrik dilakukan dalam kawasan terbatas, maka idealnya akan jauh lebih mudah menerapkan prinsip-prinsip *proper governance*. Namun demikian, dalam lingkup yang terbatas beberapa aktor akan lebih mudah menggunakan kekuasaan (*power*) yang dimiliki.

Aplikasi *proper governance* dalam konteks penyediaan listrik di kawasan ekonomi khusus perlu mempertimbangkan entitas aktor yang terlibat baik secara langsung dan tidak tidak langsung, dan juga struktur yaitu sisi kelembagaan dan organisasi, serta budaya. Dari sisi aktor lokal (daerah) serta struktur, paling tidak ada empat pihak yang secara struktur disebutkan dalam Undang-Undang No 39 Tahun 2009 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus yaitu: i) badan usaha atau pihak yang menyelenggarakan kegiatan usaha di KEK; ii) pelaku usaha yaitu perusahaan yang menjalankan usahanya di KEK; iii) dewan kawasan; dan iv) adminsitrator KEK. Administrator KEK merupakan kepanjangan tangan dari dewan kawasan dan dewan kawasan diketuai oleh gubernur. Posisi dewan kawasan sangatlah kuat karena mengendalikan sisi kebijakan, pengawasan, pengendalian, evaluasi, koordinasi, serta penyelesaian permasalahan di KEK.

Perilaku aktor di dalam KEK berada dalam moderator administrator KEK, yang menjalankan tugas terkait dengan perizinan (pelayanan terpadu satu pintu), pengawasan dan pengendalian operasionalisasi KEK. Administrator KEK akan menjadi jangkar (*anchor*) yang mengatur perilaku badan usaha dan pelaku usaha yang berada di dalam kawasan. Namun demikian, peranan gubernur selaku ketua KEK, dan bupati/walikota sebagai wakil ketua menjadi kunci bagi pembentukan administrator KEK. Dengan demikian pula halnya dengan

membuka wilayah usaha kelistrikan di KEK. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No 7 Tahun 2016 terkait tentang tata cara permohonan wilayah usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, disebutkan wilayah usaha adalah wilayah yang ditetapkan oleh Menteri sebagai tempat badan usaha distribusi dan/atau penjualan tenaga listrik melakukan usaha penyediaan listrik. Sebagai salah satu prasyarat untuk mengajukan wilayah usaha diperlukan rekomendasi dari gubernur.

Bila prinsip-prinsip dasar *proper governance* sebagaimana dikemukakan di atas, dikaitkan dengan temuan penelitian di Mandalika dan Tanjung Kelayang, maka sedikitnya dapat diberikan tiga telaahan kritis. **Pertama**, dari sisi struktur, kedudukan negara melalui PLN dalam menentukan arah pengembangan sektor kelistrikan di KEK masih sangat dominan. Hal ini terjadi karena adanya keuntungan '*by default - actor*' posisi PLN oleh regulasi yang ada. Namun demikian, bukan berarti celah atau peluang sektor swasta tidak ada. Keterbatasan PLN dalam hal penyediaan energi terbarukan akan memberikan risiko yang besar bagi PLN dalam kerangka *stranded asset*. Paradigma pembangunan yang menuju pada energi bersih, perubahan kondisi permintaan energi bersih yang terus meningkat, dan aturan-aturan yang menghambat pembangunan energi berbasis fosil, merupakan 'peringatan' bagi PLN untuk melakukan perubahan yang lebih radikal dalam hal '***administrative culture***' yang masih berbasis energi fosil.

Budaya lokal yang memberikan perhatian lebih pada pentingnya energi bersih perlu mendapat pengakuan dan apresiasi yang besar bagi siapapun aktor yang akan membangun sektor kelistrikan di KEK. Posisi aktor dalam hal ini kepemimpinan (*leadership*) kepala daerah memegang peranan sentral untuk memastikan *green tourism* atau *eco tourism* terimplementasikan secara baik dalam KEK. Penerapan '*key performance indicator*' kepada adminstratur KEK dalam hal capaian sektor energi penting untuk dipertimbangkan.

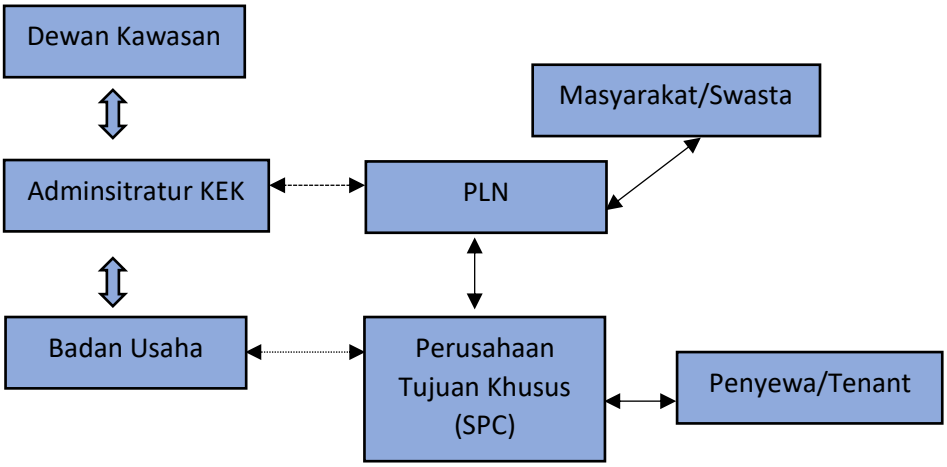
Kedua, harga energi bersih yang semakin kompetitif dengan energi fosil, dapat menjadi faktor pendorong untuk pemanfaatan energi bersih di luar KEK. Masyarakat di luar KEK juga perlu mendapatkan standar penyediaan energi yang bersih dan kompetitif sebagaimana halnya di dalam KEK. Kondisi ini mencerminkan sisi '***socially inclusive***' dari KEK. Hal ini menjadi penting karena, KEK pariwisata akan lebih bias pada pelayanan tamu-tamu kelas menengah ke atas, maka kebijakan harga listrik di dalam KEK dijalankan pada harga keekonomian, bukan harga subsidi. Dengan demikian, tuntutan akan efisiensi dalam menjalankan bisnis oleh SPC menjadi hal yang utama. Akan menjadi suatu ironi bagi pelayanan sektor kelistrikan jika, harga listrik di dalam KEK lebih murah dibandingkan dengan diluar KEK. Harga listrik yang lebih mahal di luar KEK padahal sudah mendapat subsidi tentu akan menjadi rapor merah bagi PLN. Jika hal ini terjadi maka prinsip *socially inclusive* gagal untuk dicapai. Dengan demikian, adanya SPC menjadi celah untuk memacu efisiensi di tubuh PLN. Artinya, tuntutan untuk menciptakan kondisi yang '*socially inclusive*' akan menjadi faktor penekan bagi terbangunya *good corporate governance* terutama untuk memberikan keadilan pelayanan baik di dalam dan di luar KEK.

Ketiga, sisi **demokrasi** yang diartikan dalam hal ini yaitu ruang berdialog secara adil perlu terus dikembangkan sebagai budaya tata kelola bisnis. Pelaku-pelaku bisnis baru dengan daya inovasi bisnis yang tinggi tidak akan terbangun jika ruang usaha bagi mereka tidak diciptakan dan difasilitasi. Dominasi negara yang terlalu kuat terkadang menjadi penghambat besar berkembangnya kelompok *entrepreneur*. Ruang-ruang persaingan usaha yang sehat antara BUMN dengan badan usaha lainnya perlu lebih banyak mendapat perhatian dari sisi regulator.

Menimbang pada realitas empiris kondisi kelistrikan di KEK Mandalika dan Tanjung Kelayang, karakteristik *proper governance* yang saat ini berjalan, maka model bisnis dengan mendirikan perusahaan tujuan khusus (*special purpose company/SPC)* di KEK dapat disempurnakan dengan model SPC-plus. Model ini memperlihatkan bahwa Dewan Kawasan dan Administrator KEK tidak dapat dilepaskan dari arah pengembangan energi hijau di dalam kawasan. Oleh karena itu, kedua lembaga ini perlu memastikan badan usaha tetap berkomitmen penuh untuk mencapai bauran energi terbarukan sebagaimana yang direncanakan. Menimbang pada luasnya bidang pekerjaan yang harus dijalankan oleh Badan Usaha, maka dibentuk Perusahaan Tujuan Khusus (SPC). Sama dengan model usulan sebelumnya SPC melakukan kerja sama bisnis bersama PLN untuk penyediaan energi listrik di dalam KEK. Namun demikian, sasaran akhir dari kerja sama ini yaitu peranan atau pasokan energi terbarukan yang semakin besar di KEK dapat dipasok oleh PLN ke dalam KEK. Komitmen ini perlu selalu dipantau oleh Administrator KEK. Oleh karena ini terbangun garis koordinasi antara Administrator dengan PLN. Hal yang penting dicermati dalam model SPC-plus, bahwa penyediaan energi terbarukan di dalam kawasan tidak hanya menjadi tanggung jawab PLN dan SPC. Saat ini SPC dan PLN dapat

juga membangun kerja sama dengan penyewa (*tenant*) dan juga masyarakat atau swasta lainnya yang berminat menjual listrik terbarukan di dalam KEK. Kondisi ini sejalan dengan dinamika bisnis dimana suatu entitias dapat bertindak sebagai produsen dan juga konsumen dalam waktu yang bersamaan. Agar hal ini dapat berjalan optimal, maka diperlukan dukungan infrastuktur yang memungkinkan '*power trading*' berjalan secara efisien. Dengan model demikian, diharapkan target capaian 100% energi terbarukan di dalam KEK dapat segera terwujud. Dewan Kawasan dan Administrator KEK perlu terus mengawasi atas capaian target yang lebih progresif untuk capaian energi terbarukan di dalam KEK, khususnya dalam mengukur komitmen PLN dan SPC melaui badan usaha. Agar mekansime SPC-Plus bisa berjalan baik, maka PLN perlu melalakukan investasi terkait dengan pengembangan *smart grid* dan PLN bisa bekerja sama dengan SPC. Secara sederhana, model SPC-plus, dapat digambarkan sebagai berikut:

GAMBAR 3: Modifikasi Model SPC menjadi SPC-Plus



Catatan: tanda panah besar menunjukkan pola relasi yang kuat merujuk pada regulasi; panah kecil putus-putus memperlihatkan garis koordinasi; panah kecil garis solid memperlihatkan relasi bisnis.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kebutuhan akan pasokan tenaga listrik yang andal menjadi prasyarat dasar untuk perkembangan KEK. Dari dua KEK yang menjadi fokus studi diketahui bahwa kebutuhan listrik masih dapat dipenuhi secara baik oleh PLN. Namun demikian, model KEK yang berbasiskan pada KEK hijau dengan dukungan penuh dari sumber energi terbarukan nampaknya masih menjadi agenda pembangunan yang tidak mudah untuk diselesaikan. Kebijakan pembangunan yang bercirikan pada pembangunan rendah emisi karbon, perlu terimplementasi di dalam KEK. Untuk untuk diperlukan suatu tata kelola kelistrikan di KEK yang mampu menjamin tercapainya tujuan tersebut.

Menimbang pada implementasi dua pendekatan yaitu 'institutional economic approach' dan 'comparative perspetive' maka dapat disimpulkan bahwa masih kuatnya dominasi negara melalui BUMN membuat terbentuknya kondisi kekakuan dari sisi aktor dan strategi entrepreneur. Sementara itu, upaya melakukan restrukturisasi ataupun swastanisasi juga bukanlah hal yang mudah secara politis. Pada sisi lain, pendekatan 'comparative perspective' juga tidak mudah untuk dilakukan karena alasan yang tidak jauh berbeda dengan pendekatan sebelumnya. Belum terbangunnya budaya politik secara sehat serta besarnya peran politik dalam membentuk kelembagaan (instituition) membuat kondisi yang ada saat ini dalam posisi status quo khususnya dikaitkan dengan pelaku dominan di setor kelistrikan serta mindset dalam merespon dinamika perubahan pasar.

Sementara itu, kritik terhadap good governance memperlihatkan bahwa konsep ini kurang memperhatikan interaksi antara structure, actor dan culture yang dapat membuat bias-bias dari tata kelola yang baik. Aplikasi atas konsep proper governance di KEK memperlihatkan posisi kepala daerah menjadi sangat penting untuk mengkawal corak pasokan energi yang bercirikan pada green eco-toursim. Budaya lokal yang menekankan akan pentingya green eco-tourism harus dapat merubah administrative culture yang dibangun dari budaya BUMN (PLN) yang cenderung memberikan perhatian lebih besar pada energi fosil.

Desakan teknologi yang merubah secara radikal biaya produksi energi terbarukan membuat upaya membangun energi terbarukan di KEK menjadi bermanfaat dalam jangka menengah dan panjang. Bahkan kebijakan ini dapat mendorong terbangunnya good corporate govenance yang mampu menciptakan paritas harga listrik di dalam dan luar KEK. Dengan demikian prinsip socially inclusive dapat dicapai. Demikian juga, persaingan yang adil dan efisien antara pelaku usaha kelistrikan akan terbangun baik jika dialog bisnis dalam ruang demokrasi dapat terbangun.

SPC dapat menjadi katalis untuk mempercepat terbangunnya energi bersih berbasis energi terbarukan di KEK. Namun demikian, perlu dilakukan modifikasi atas model SPC menjadi SPC-Plus. Lembaga ini akan bekerja sama dengan PLN dalam menjaring potensi pasokan energi terbarukan baik yang dikembangkan oleh PSC, PLN, masyarakat dan swasta. Semangat utama dari model SPC-*Plus* yaitu mengoptimalkan pasokan energi terbarukan yang andal dan kompetitif dengan semangat kolaboratif dan partisipatif (dari berbagai potensi yang ada). SPC juga harus bergerak cepat untuk menghimpun kemampuan pendanaan energi hijau di KEK. Kelembagaan SPC-plus dengan karakteristik *proper governance* akan lebih mampu untuk mengatasi permasalahan dari potensi kenaikan tarif listrik bagi para *tenant* ataupun turunnya pengembalian atas modal, khususnya dengan dukungan *smart grid*. Demikian juga, SPC *Plus* lebih mengedepankan prinsip lokalitas, terutama dalam menyediaakan kebutuhan pembangunan infrastruktur yang tetap berbasiskan pada potensi lokal.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan informasi terkait dengan dinamika KEK, baik kepada pemerintah pusat, daerah, PLN, dan badan usaha. Terima kasih juga kepada penelaahan artikel ini, atas masukan dan saran konstruktif yang diberikan.

6. DAFTAR PUSTAKA

Bartle, Ian. (2002) When institutions no longer matter: Reform of telecommunication and electricity in Germany, France and Britain. *Journal of Public Policy 22*: 1-27.

Bartle, Ian. (2005) Globalization and EU Policy-Making: The Neo-Liberal Transformation of Telecommunication and Electricity. Manchester: Manchester University Press.

Bartle, Ian. (2006). Europeans outside the EU: Telecommunications and electricity reform in Norway and Switzerland. Governance, 19(3): 407-436.

Dash, B.C. (2006). Governance of Power Sector: Orissa's Experiments with Village Electricity Committees, Economic and Political Weekly, 41(3):195-197.

International Energy Agency - IEA. (2017). Photovoltaic Power Systems Technoogy Collaboration Programme: Annual Report 2016. Paris: IEA.

International Energy Agency (2015). Projected Costs of Generating Electricity. Paris, IEA.

Jamasb, Tooraj and M. Pollitt. (2001). Benchmarking and Regulation of Electricity Distribution and Transmission Utilities: Lessons from International Experience, DAE Working Paper 01/01, Department of Applied Economics, University of Cambridge

Jamasb, Tooraj, Raffaella Mota, David Newbery and Michael, Pollitt. (2005). Electricity Sector Reform in Developing Countries: A Survey of Empirical Evidence on Determinants and Performance. World Bank Policy Research, Working Paper 3549.

Jamasb, Tooraj. (2006). Between the state and market: Electricity sector reform in developing countries. Utilities Policy 14: 14-30.

Karekezi, S. (2002). Renewable in Africa-meeting the energy needs for the poor. Energy Policy 30(11-12): 1059-1069

Mizrahi, S., and Tevet, E., (2014), A New Institutionalism Analysis Of Electricity Sector Reform: Theoretical And Comparative Perspectives, Public Administration Quarterly, Vol. 38, No. 1 (SPRING 2014), pp. 3-37.

Newbery, D. M. (2004) Regulation and competition policy. Utilities Policy 12: 93-95. OECD. 2011. Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth, OECD, Paris.

Newbery, D.M. (2002) Issues electricity supply indust 01/DAE 0210, Department of Applied Economics, University of Cambridge.

Newbery, David. (2000). Privatization Restructuring, and Regulation of Network Utilities. London: The MIT Press.

PLN. (2017). Statistik PLN. Jakarta: PLN.

PLN. (2018). Rencana Umum Penyediaan Tenaga Listrik Nasional (RUPTL) 2018 – 2027. Jakarta: PLN

PLN. (2020). Laporan Tahunan. Jakarta: PLN

PWC. (2016). Pembangkit Terintegrasi: Manfaat Ekonomi Captive Power di Kawasan Industri di Indonesia: Indonesia: PWC

Ridgeway, D. (1988). Misconceptions and the Qualitative Method. The Science Teacher, 55(6):68-71

Sharma, D. (2005). Electricity Reforms in the ASEAN: A Panoramic Discourse. Economic and Political Weekly, 40(50):5318-5326.

Sambodo, MT., Yuliana, C.I., Hidayat, S., Yuniarti, P.I., Novandra, R., dan Usman, T.S. (2018). Penguatan Daya Saing Sektor Kelistrikan Nasional dan Terwujudnya Ketahanan Energi di Kawasan Ekonomi Khusus. Laporan Penelitian. Jakarta: LIPI

Showers, K.B. (1989). Soil erosion in the Kingdom of Lesotho: origins and colonial response, 1830s-1950s. Journal of Southern African Studies 15(2): 263-286.

Wilson, V. (1997). Focus Group: A useful qualitative method for educational research?, British Educational Research Journal, 23(2): 209-224.