

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Publik

##### 1. Definisi Kebijakan Publik

Para ahli kebijakan mendefinisikan berbagai pengertian dari sebuah kebijakan menurut disiplin ilmu mereka masing-masing, dan keseluruhan definisi yang ada menghasilkan berbagai tafsiran yang bervariasi. Dalam Nugroho (2012:119-121) Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*). David Easton mendefinisikannya sebagai akibat dari aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*). Carl I. Friedrich mendefinisikannya sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditunjukkan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Steven A. Peterson mendefinisikannya sebagai tindakan pemerintah untuk mengatasi beberapa permasalahan (*government action to address some problem*). Howlett dan M. Ramesh mekemukakan bahwa kebijakan publik merupakan fenomena kompleks yang terdiri dari banyak keputusan yang dibuat oleh berbagai individu dan organisasi. Hal ini sering dibentuk oleh kebijakan sebelumnya, dan sering terkait erat dengan keputusan yang tampaknya

tidak berhubungan dengan yang lain (*public policy is a complex phenomenon consisting of numerous decisions made by numerous individual and organizations. It is often shaped by earlier policies and frequently linked closely with other seemingly unrelated decisions*). Thomas R. Dye mendefinisikannya sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*what government do, why they do it, and what difference it makes*). Nugroho menyimpulkan dari beberapa definisi kebijakan publik yang didefinisikan oleh para pakar kebijakan publik sebagai berikut:

“Kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh Negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantarkan masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan.” (Nugroho, 2012:123).

## 2. Konsep Kebijakan Publik

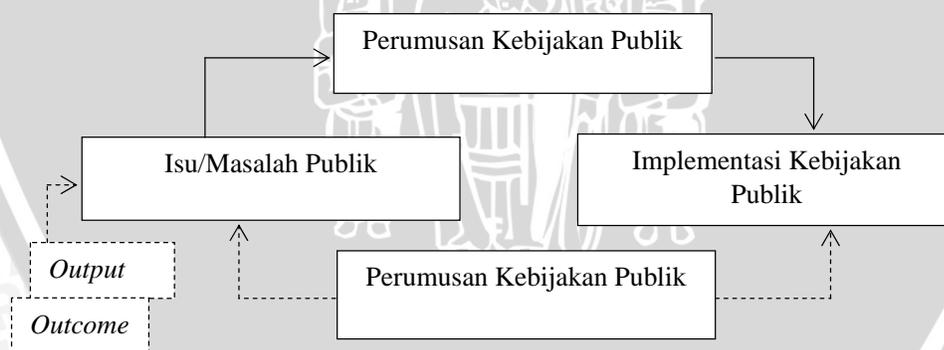
Robert Eyeston mengemukakan secara luas bahwa kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.” Hal ini masih bersifat sangat luas karena kebijakan publik itu sendiri mencakup banyak hal. Sedangkan batasan lain diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa “kebijakan publik apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan” dalam Winarno (2005:15).

Batasan lain tentang konsep kebijakan publik juga diberikan oleh Carl Frederich, masih dalam Winarno (2005:16), dia memandang kebijakan publik sebagai tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu. Definisi ini menyangkut hambatan dan kesempatan

terhadap kebijakan yang diusulkan untuk mencapai tujuan dan merealisasikan suatu maksud tertentu.

Pendefinisian suatu kebijakan harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan atas dasar sesuatu yang diusulkan dalam sebuah tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Oleh karena itu, definisi tentang kebijakan publik menurut Winarno (2005:16) akan lebih tepat jika didefinisikan sebagai arah tindakan dan apa yang dilakukan dan tidak semata-mata hanya menyangkut usulan tindakan, karena mengandung proses implementasi dan juga evaluasi.

Menurut Nugroho (2003:73) ada sebuah siklus skematik dari kebijakan publik akan lebih berfokus pada sebuah perubahan yang menyangkut tentang konsep kebijakan publik yang syarat akan tiga komponennya. Ketiga komponen tersebut antara lain adalah perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan.



**Gambar 2.1 Siklus Skematik Kebijakan Publik**

*Sumber: Nugroho (2003:73)*

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

1. Terdapat isu atau masalah publik. Disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan.
2. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh Negara dan warganya, termasuk pimpinan Negara.
3. Setelah dirumuskan, kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
4. Namun didalam proses perumusan, pelaksanaan dan paska-pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru. Sebagai sebuah penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar, dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
5. Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
6. Di dalam jangka panjang tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk dampak kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut (Nugroho, 2003).

Konsep dari kebijakan publik muncul sebagai agenda yang digunakan dalam menyelesaikan permasalahan yang sedang terjadi. Permasalahan yang terjadi ini berawal dari isu yang beredar di masyarakat. Kebijakan publik akan hadir dalam sebuah rangkaian yang salah satunya terdiri dari proses perumusan kebijakan. Pada proses perumusan kebijakan inilah, akan dibahas seperti apakah solusi penyelesaian dari masalah yang sedang terjadi.

Rangkaian kebijakan publik akan terdiri dari siklus kebijakan publik yang selama ini sudah kita kenal, yakni terdiri dari perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Teori tentang konsep kebijakan publik akan dengan cepat membantu dalam pemahaman tentang adanya proses perumusan kebijakan publik yang hendak dirumuskan untuk kemudian diterapkan. Peneliti lebih cenderung menggunakan teori menurut oleh Nugroho yang diilhami oleh banyak pakar kebijakan publik. Pertama, bahwa kebijakan publik adalah sebuah strategi untuk mengantarkan masyarakat awal melewati masyarakat transisi dan menuju masyarakat yang dicita-citakan. Kedua, bahwa kebijakan publik yang berasal dari isu/permasalahan yang mendengung di telinga publik dijadikan sebagai perumusan sebuah kebijakan dan menuju pada implementasi yang bertujuan untuk mengeksekusi dan membereskan permasalahan yang ada, dan ada saatnya pula kedua rangkaian kebijakan tersebut dilakukan evaluasi secara menyeluruh yang disebut evaluasi kebijakan.

### 3. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagaimana akan dipandang sebagai sebuah proses. Artinya, akan terlihat kebijakan publik pada tingkat praktisnya, yaitu bagaimana ia dibuat, diimplementasikan dan pada akhirnya ia harus melakukan perubahan-perubahan tertentu.

Menurut Winarno (2005:28-30) ada beberapa tahap sebagai sebuah proses dari kebijakan publik yang harus dilakukan dalam rangka membuat kebijakan publik, yaitu antara lain sebagai berikut:

a. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

b. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilandaskan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

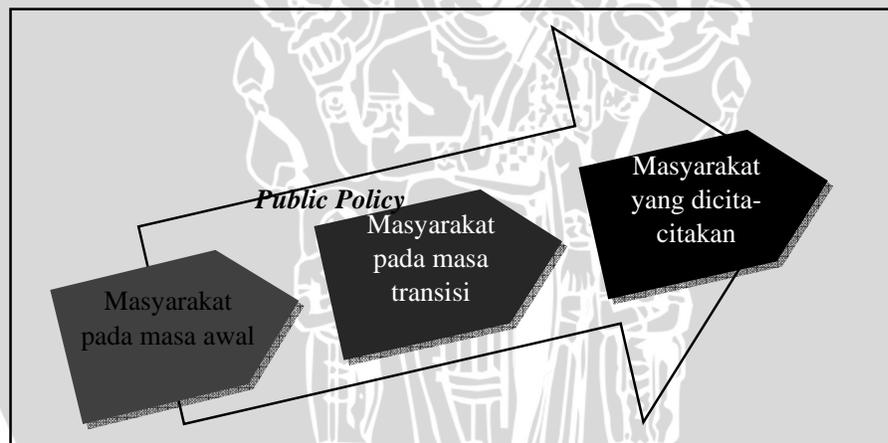
e. Tahap penilaian kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi

dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Jika kita memahami administrasi publik, maka pada bagian ini kita akan mencoba memahami tentang kebijakan publik itu sendiri. Pemahaman ini diperlukan sebelum memasuki tiga hal yang penting dalam kebijakan publik, yaitu: perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan (Nugroho, 2003:51).

Setiap hal yang ada di dunia pasti ada tujuannya. Demikian pula kebijakan publik, hadir dengan tujuan tertentu, yakni untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan (visi dan misi) bersama yang telah disepakati.



**Gambar 2.2 Proses Pencapaian Kebijakan Publik Sesuai Tujuan**

*Sumber: Nugroho (2003:51)*

Dari gambar diatas jelas bahwa kebijakan publik adalah jalan untuk mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi dan Keadilan) dan UUD 1945

(Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan). Maka kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai “tujuan” tersebut.

Menurut Putra (2001:27) ada banyak pakar yang menawarkan bentuk dari proses kebijakan ini. Misalnya, pertama kita bisa melihat Laswell yang membaginya menjadi tujuh tahap, yaitu: *intelligence, promotion, prescription, innovation, application, termination* dan *appraisal*. Kedua, Rose yang membaginya menjadi dua belas tahap, yaitu: *public recognition of the need for a policy to exist, how issues are placed on the agenda of public controversy, how demands are advanced, the form of government involved in policy-making, resources and constraints, policy decisions, what determines governmental choice, choice in its context, implementation, outputs, policy evaluation, and feedback*.

Proses kebijakan publik merupakan sebuah perpaduan dari pengertian kebijakan dan konsep dari kebijakan publik itu sendiri. Melalui teori proses kebijakan publik ini terlihat jelas tahap-tahap yang harus dilalui dalam sebuah proses kebijakan publik. Proses kebijakan publik selalu mengedepankan beberapa tahap yang ditempuh dalam pembuatan kebijakan untuk publik. Proses inilah yang akan menjadi panduan utama terhadap jalannya sebuah konsep dari kebijakan publik. Dalam proses kebijakan publik akan menghasilkan sebuah kebijakan yang diharapkan mampu memecahkan sebuah permasalahan yang sedang terjadi. Peneliti akan menggunakan tahap penyusunan agenda yang dikemukakan oleh Winarno. Tahap penyusunan agenda merupakan salah satu dari komponen proses

kebijakan publik. Penyusunan agenda adalah salah satu komponen penting dalam sebuah kebijakan publik. Dalam hal skenario kebijakan, penyusunan agenda (*agenda setting*) adalah merupakan bagian utama untuk membangun sebuah skenario kebijakan.

## **B. Skenario Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Skenario Kebijakan**

Kata “skenario” sering digunakan dalam berbagai bidang dengan makna yang berbeda. Di bidang militer, skenario diartikan sebagai serangkaian rencana untuk jangkauan yang lebih luas, sedangkan di bidang media, skenario diartikan sebagai sebuah jalan cerita. Dan bagi pembuat dan perencana kebijakan, skenario diartikan sebagai pandangan masa depan. Menurut Michael Porter (dalam Ringland, 2002) skenario adalah “...*an internally consistent view of what the future might turn out to be not a forecast, but one possible future outcome*” (“...secara lebih dalam menggambarkan apa yang akan dihasilkan pada masa mendatang, namun itu bukan proses peramalan, tetapi suatu kemungkinan hasil yang akan terjadi pada masa yang akan datang”). Pendapat ini senada dengan penjelasan Bloom dan Manefee (2009) yang menyatakan bahwa peramalan (*forecast*) hanya melihat masa depan yang akan terjadi, dan visi hanya melihat masa depan yang diinginkan, sedangkan skenario lebih memaparkan kondisi yang rasional dan masuk akal, dimana dipaparkannya berbagai kemungkinan di masa depan.

Selanjutnya Lindgren dan Bandhold (2003:26) menyatakan bahwa skenario merupakan gambaran nyata mengenai kemungkinan di masa mendatang (“*vivid descriptions of plausible future*”). Fahey dan Randall (1998:5) mendefinisikan *scenario learning* sebagai “*a methodology that combines scenario development with decision making processes of strategic management*” (sebuah metodologi yang mengkombinasikan pembangunan skenario dengan proses pembuatan keputusan pada manajemen strategi). Heijden (2005:15) mengatakan bahwa *scenario based planning* adalah sama dengan pembelajaran. Sehingga istilah *scenario learning* dapat pula dipersamakan dengan *scenario based planning*. *Scenario planning* didefinisikan oleh Schwartz dalam Ringland (2002:4) sebagai “*making choices today with an understanding of how they might turn out*” (pembuatan keputusan yang dilakukan saat ini dengan pemahaman bagaimana mereka seharusnya mengeluarkannya). Sementara itu, Lindgren dan Bandhold (2003:21) mengutip definisi Shoemaker mengenai *scenario planning*, yang dikatakan sebagai “*a disciplined method for imaging possible future in which organizational decisions may be played out*” (sebuah metode untuk memikirkan kemungkinan di masa depan dalam keputusan organisasi yang diperankan).

Dari beberapa pengertian diatas, skenario merupakan serangkaian kemungkinan-kemungkinan yang menghasilkan suatu kondisi dimana pemimpin dapat membuat suatu keputusan. Dengan melihat adanya suatu peluang di lapangan, sebuah keputusan akan lebih baik diinformasikan dan strategi yang didasarkan pada pengetahuan dan wawasan akan berpeluang berhasil. Skenario

bukanlah suatu proses meramal masa depan tetapi memberikan pemahaman mengenai *driver of change* yang membantu pemimpin memberikan pengawasan yang lebih besar terhadap kondisi ini. Dalam sektor publik, penggunaan skenario menurut Ringland (2002:56) bertujuan untuk:

- a. *Imaging new customers and new political environments* (membayangkan pelanggan dan lingkungan politik yang baru)
- b. *To deal with the new challenges, such as e-commerce and e-government* (untuk mempersiapkan diri dengan tantangan baru, seperti e-commerce dan e-government).
- c. *To encourage participation and debate about the future in countries, cities and regions* (untuk mendorong partisipasi dan diskusi mengenai masa depan dalam level Negara, kota dan provinsi).

Disini, skenario merupakan alat manajemen sehingga fokus dari skenario adalah sebagai berikut (Ringland, 2002:57):

- a. *The use of scenarios in developing public policy through engagement with stakeholders has been very successful. By clarifying believable possible futures, the community can address the issue* (penggunaan skenario dalam pengembangan kebijakan publik melalui penyatuan beberapa *stakeholder* dinilai telah berhasil. Dengan mengklasifikasi kondisi masa depan yang memungkinkan, kelompok dapat memetakan isu).
- b. *Scenarios provide an environment for creating a shared context and language inside the organization. This is important in an environment*

*where specialists or people from different cultures or departments need to contribute to solving a shared problem and implementing the solution* (skenario menghasilkan suatu lingkungan yang memunculkan konteks dan bahasa yang dapat dibagikan dalam organisasi. Hal ini penting dalam lingkungan dimana terdapat para ahli atau orang-orang dengan perbedaan budaya dan departemen membutuhkan kontribusi pemikiran untuk memecahkan suatu masalah dan melaksanakan pemecahannya).

- c. *Scenarios are indicated where the force of the external world requires senior managers to think “outside in” in times of structural change* (skenario dapat mengindikasikan kekuatan eksternal yang dibutuhkan pemimpin untuk berpikir jauh ke depan pada saat terjadi perubahan struktural).

## **2. Manfaat Skenario Kebijakan**

Skenario sudah digunakan sejak tahun 1960 oleh kerajaan Belanda, kemudian diperluas oleh seorang penemu pemikiran skenario modern bernama Pierre Wack. Berikut ini, mafaat utama dari penggunaan skenario menurut kerajaan Belanda (dalam Ringland, 2002:58):

1. *Scenarios help us to understand today better by imagining tomorrow, increasing the breadth of vision and enabling us to spot change earlier* (skenario membantu kita untuk memahami kondisi saat ini secara lebih baik dengan membayangkan kondisi yang akan datang, memperluas

sebuah visi yang memungkinkan kita untuk melihat perubahan secara lebih mudah).

2. *Effectiive future thinking brings a reduction in the level of “crisis management” and improves management capability, particularly change management* (berpikir mengenai masa depan yang efektif membawa sebuah penurunan terjadinya krisis manajemen dan memperbaiki kemampuan manajemen, khususnya perubahan manajemen).
3. *Scenarios provide an effective mechanism for assessing existing strategies and plans and developing and assessing options* (skenario menghasilkan mekanisme yang efektif untuk menafsirkan strategi dan perencanaan yang ada, dan mengembangkan pilihan penafsiran tersebut).

Kerajaan Belanda juga mengemukakan pentingnya partisipasi dalam proses pembuatan skenario, yaitu:

1. Partisipasi dalam proses pembuatan skenario dapat membantu memperbaiki kemampuan kelompok manajemen untuk mengatur situasi yang tidak pasti dan mengandung resiko. Keputusan yang mengandung resiko akan terlihat dan ancaman serta peluang akan teridentifikasi.
2. Partisipasi dan kreatifitas adalah suatu proses yang membuat pemimpin lebih peka terhadap dunia luar. Hal itu membantu individu dan kelompok dalam mempelajari dan mengenal situasi yang tidak pasti di lingkungan mereka, sehingga mereka dapat mengeluarkan pendapat mereka setiap

saat, mengatur mental mereka dan benar-benar berpikir “*outside the box*” dalam suatu kerangka yang kohesif.

Sementara menurut Bloom dan Menefee (1994), skenario yang efektif akan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Rasionalitas dan kesiapan. Skenario memungkinkan terbentuknya keputusan yang lebih rasional, karena keputusan dibuat terlebih dahulu dan dengan cara yang lebih teratur.
2. Integrasi dan kesadaran. Skenario menggambarkan dinamika berbagai kekuatan sosial, politik, ekonomi, budaya, dan kekuatan lainnya, serta cara dimana kekuatan-kekuatan itu bisa digabungkan untuk membentuk masa depan.
3. Eksplorasi dan eksperimentasi. Membangun suatu skenario memungkinkan pimpinan dan perencanaan untuk mempertimbangkan ide-ide yang beragam dalam suatu proses perencanaan yang formal.
4. Panduan untuk perubahan. Skenario dapat berfungsi sebagai panduan untuk memantau perubahan. Hal ini akan menjadikan mereka (skenario) mampu untuk beradaptasi dibandingkan bereaksi terhadap perubahan yang terjadi.
5. Fasilitasi ide-ide baru dan unik. Proses ini memungkinkan timbulnya pendapat dari berbagai sudut pandang melalui saluran komunikasi tanpa takut pendapatnya akan diberhentikan secara otomatis.

### 3. Langkah-langkah Pembuatan Skenario Kebijakan

Menurut Schwartz (dalam Ringland, 2002:59) langkah-langkah dalam pembuatan skenario adalah sebagai berikut:

1. *Identify focal issue or decision* (mengidentifikasi isu atau masalah yang akan diambil keputusannya)
2. *Key forces in the local environment* (memetakan faktor kunci yang ada di lingkungan sekitar)
3. *Driving forces* (menggerakkan kekuatan atau fokus kunci yang ada)
4. *Rank by importance and uncertainty* (mengklasifikasikan antara yang penting dan yang tidak pasti)
5. *Selecting the scenarios logics* (menyeleksi logika skenario)
6. *Fleshing out the scenarios* (penyempurnaan skenario)
7. *Implications for strategy* (implikasi dari sebuah strategi)
8. *Selection of leading indicators and signposts* (menyeleksi indikator-indikator pokok dan petunjuk-petunjuk)
9. *Feed the scenarios back to those consulted* (memasukkan skenario kembali untuk dikonsultasikan ulang)
10. *Discuss the strategic options* (mendiskusikan pilihan-pilihan strategis)
11. *Agree the implementation plan* (penyetujuan pelaksanaan rencana)
12. *Publicize the scenarios* (penyebarluasan skenario)

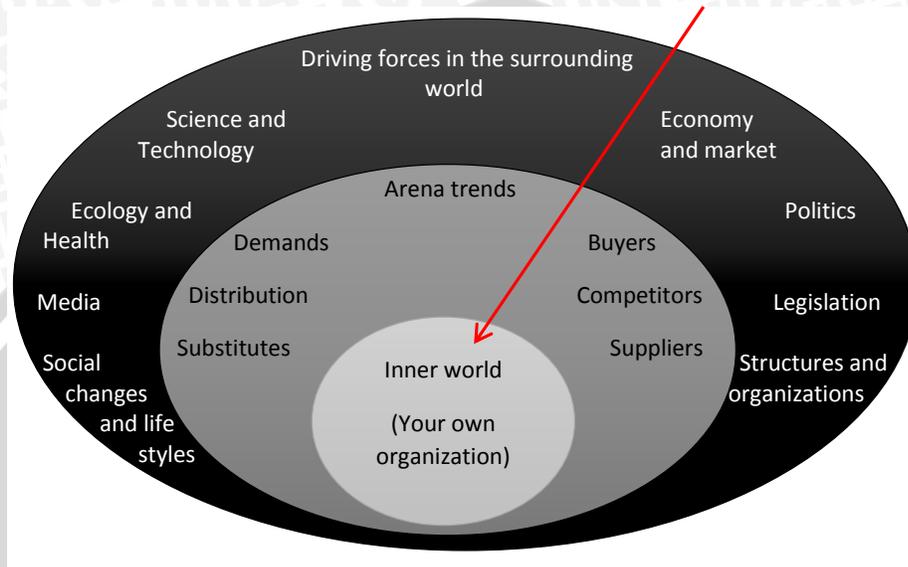
Sementara itu, terkait dengan alat (*tools*) yang peneliti gunakan untuk penelitian ini, yaitu pembelajaran skenario, maka penulis menggunakan TAIDA (*Tracking, Analyzing, Imaging, Deciding, Acting*) yang dikemukakan oleh

Lindgren dan Bandhold (2003:38), dan dengan menggabungkan langkah-langkah pembuatan skenario dari Schwartz yang diadopsi oleh Ringland di dalamnya. Akan tetapi merujuk pada penjelasan sebelumnya mengenai penelitian kebijakan, maka penelitian ini hanya dilakukan pada tahap T-A-I (*Tracking, Analyzing, Imaging*). Langkah-langkah pembuatan skenario TAIDA dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Tracking*

Dalam proses ini merupakan tahap permulaan untuk melihat masa depan, “*The first step in the TAIDA process is tracking. The main purpose of this step is to trace and describe changes in the surrounding world that may have an impact on the focal question*” (Lindgren dan Bandhold. 2003:49). Hal ini dilakukan dengan melakukan penelusuran perubahan lingkungan di sekitarnya yang meliputi tanda-tanda keberadaan tantangan dan peluang, selain juga mengenali kekuatan dan kelemahan yang dimiliki. Selain itu dalam proses *tracking* juga ditemukan kecenderungan (*trend*), *driver change* dan ketidakpastian yang mempengaruhi masa depan dari pembuatan skenario. *Trend* dapat ditemukan dalam pengetahuan orang-orang dalam organisasi melalui sesi *brainstorming* misalnya, melakukan scan media, pencarian di internet, jaringan profesional seperti LinkedIn, melalui metode Delphi. Menurut Lindgren dan Bandhold (2003:56) mengenai pentingnya pengidentifikasian *driver change* adalah “*long term developments in the business largely depend on driving forces in the surrounding world. Therefore, the natural starting point for tracking is the*

*surrounding world.*” Berikut gambar mengenai berbagai faktor yang dapat dijadikan *driver change* dalam pembentukan skenario:



**Gambar 2.3** *The outside in Perspective of Scenario Planning*

*Sumber: Lindgren dan Bandhold (2003)*

## 2. *Analyzing*

Pada proses ini dilakukan analisis mengenai konsekuensi yang dapat muncul akibat keberadaan tantangan dan peluang. *“With the tracking done, the next step is to analyse changes and generate scenarios”* (Lindgren dan Bandhold, 2003). Pada tahap ini pula logika skenario mulai dikembangkan. Jika dalam tahap tracking telah dilakukan pengidentifikasian mengenai perubahan, penemuan pola, kecenderungan, ancaman dan peluang, tahap *analyzing* merupakan tahap menemukan konsekuensi yang terjadi terhadap masa depan dengan melihat kondisi atau perubahan di masa sekarang. Tahap *analyzing* termasuk tahap lebih jauh dari apa yang disebut pelacakan. Namun, tahap *analyzing* juga dapat

bertujuan menggali lebih dalam kreativitas dan intuitif yang dihasilkan dari pembentukan model dan visi skenario.

### 3. *Imaging*

Pada proses ini merupakan tahap identifikasi kemungkinan dan membangun visi mengenai apa yang diharapkan (*visions of what is desired*). Visi dapat didefinisikan sebagai bayangan masa depan yang terdiri dari dua bagian. Pertama sebagai “*Big Hairy Audacious 10 to 30 year Goal*” (BHAG). Kedua sebagai deskripsi yang jelas tentang apa yang akan terjadi ketika tujuan tercapai (*a vivid description of what it will be like when the goal is achieved*). Dalam tahap ini pula, identifikasi dampak yang terjadi jika setiap skenario muncul.

### 4. *Deciding*

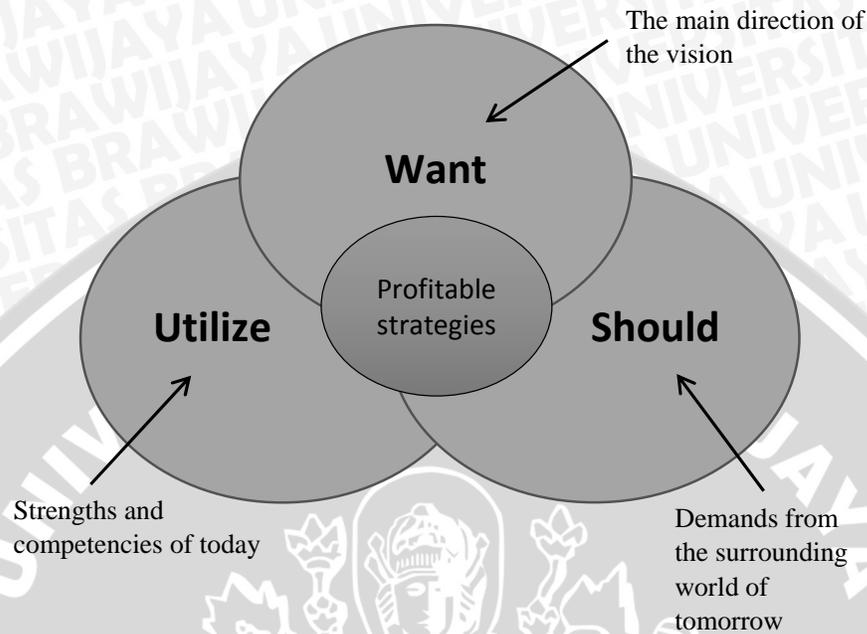
Pada tahap ini dilakukan pengambilan keputusan mengenai skenario apa yang akan diambil sebagai alternatif kebijakan dan strategi apa yang digunakan untuk menghadapi ancaman dan mencapai *vision* dan *goals*. *Deciding* adalah fase dimana semua faktor atau unsur disatukan. Keadaan masa depan ditelusuri dan dianalisis berdasarkan visi. Apa yang bisa dilakukan untuk mencapai visi, mengambil keuntungan dari peluang atau menghindari ancaman dari lingkungan masa depan ?

Jika ingin menemukan strategi baru maka haru meninggalkan cara berpikir *top-down* dan mulai berpikir *bottom-up*. Ini berarti bahwa pengambilan alternatif kebijakan harus dimulai dengan ide-ide kecil untuk mencari solusi. Tetapi ide-ide tersebut bisa datang dari berbagai sumber.

Sehingga para pembuat kebijakan harus teliti dalam mengambil ide sesuai dengan kecenderungan kondisi masa depan dan analisis skenario. Strategi bisa datang dari kecenderungan yang diidentifikasi selama tahap penelusuran, skenario, sumber daya organisasi, visi, atau dari pengumpulan semua ide yang ada. Evaluasi strategi bisa membutuhkan waktu yang banyak dan biaya mahal. Selain itu, strategi dapat lebih efektif apabila dikombinasikan dengan tantangan yang ada di lingkungan sekitar, memanfaatkan kekuatan dari organisasi dan faktor-faktor yang mengarah kepada tujuan yang diinginkan.

Salah satu analisis yang digunakan pada tahap ini adalah analisis WUS, yaitu analisis dampak-tunggal yang berhubungan dengan tiga dimensi (*Want, Utilize dan Should*). Analisis ini akan memberi jawaban yang cukup cepat untuk tiga pertanyaan:

- Apakah strategi sudah dikonstruisikan pada tujuan yang diinginkan organisasi (*Want*) ?
- Apakah hal ini berguna bagi kekuatan yang ada saat ini atau asset organisasi (*Utilize*) ?
- Apakah hal itu sesuai dengan lingkungan masa depan (*Should*) ?



**Gambar 2.4 Analisis WUS (Want, Utilize, and Sholud)**

*Sumber: Lindgren dan Bandhold (2003)*

##### 5. Acting

Tahap ini merupakan tahap implementasi strategi yang telah mengintegrasikan skenario sekaligus tahap pembelajaran organisasi untuk terus menyesuaikan diri. Dalam tahap ini tindakan diambil dan ditindaklanjuti sehingga memiliki dua arti yang berbeda dalam proses perencanaan skenario. Pertama adalah menempatkan strategi yang telah diputuskan dalam tindakan. Kedua berkaitan dengan tindak lanjut yang berkesinambungan dari proses perencanaan skenario seperti memantau perubahan lingkungan, mendefinisikan proses untuk perencanaan berkelanjutan, pemindaian skenario dan sebagainya.

Berikut ini merupakan keseluruhan langkah dalam proses pembentukan skenario dengan model TAIDA:



**Gambar 2.5 An overview the TAIDA Process**  
 Sumber: Lindgren dan Bandhold (2003:48)

**4. Jenis-jenis Skenario Kebijakan**

Bagaimana skenario digunakan dalam perencanaan strategi dan manajemen yang tergantung pada kemampuan organisasi dalam mempengaruhi peristiwa yang terjadi dalam deskripsi pada skenario, Alexander Fink (dalam Ringland, 2002:61) menjelaskan beberapa jenis skenario, yaitu:

- a. *External scenarios* (skenario eksternal)

Skenario eksternal terdiri dari pengaruh-pengaruh eksternal yang tidak bisa dikontrol oleh organisasi.

b. *Internal scenarios* (skenario internal)

Dalam skenario internal terdiri dari faktor-faktor yang ada dalam organisasi.

c. *Systems scenarios* (skenario sistem)

Skenario sistem adalah bentuk percampuran antara skenario eksternal dan internal. Disini bidang dari skenario terdiri dari lingkungan eksternal yang pengaruhnya sama baiknya dengan dimensi internal. Dalam hal ini bidang skenario menggambarkan sebuah sistem yang mengatur keputusan dan lingkungannya. Skenario sistem harus dijalankan dengan pengaturan khusus, sebab mereka terdiri dari kondisi lingkungan yang sama baiknya dengan pilihan tindakan. Sebagian besar skenario kebijakan publik dan sektor publik membutuhkan untuk memasukkan faktor eksternal dan internal.

Skenario kebijakan publik merupakan salah cara dalam merumuskan kebijakan agar bisa mencapai tujuan yang diinginkan. Dalam pembuatan skenario akan dilakukan suatu penglihatan mengenai gambaran yang jelas terhadap permasalahan yang terjadi sehingga dapat dipetakan strategi dan resiko yang akan terjadi dalam pembuatan keputusan. Dalam skenario kebijakan ini, faktor-faktor seperti kondisi ekonomi, sosial dan budaya masyarakat setempat sangatlah penting. Hal ini dikarenakan suatu kebijakan publik tidak bisa dilaksanakan secara universal, dikarenakan setiap objek penelitian mempunyai karakteristik yang

berbeda. Dalam hal pembangunan tatanan energi baru terbarukan, pembentukan skenario harus melihat terlebih dahulu kebijakan-kebijakan yang telah dilaksanakan di bidang energi secara umum, dan kebijakan itu telah dijabarkan dalam Peraturan Presiden No 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi dan Undang-undang No 30 Tahun 2007 tentang Energi.

### **C. Kebijakan Energi**

Pemahaman mengenai kebijakan energi dapat dipahami dari sumber daya energi yang ada, paradigma, model, kelembagaan dan permasalahan kebijakan energi.

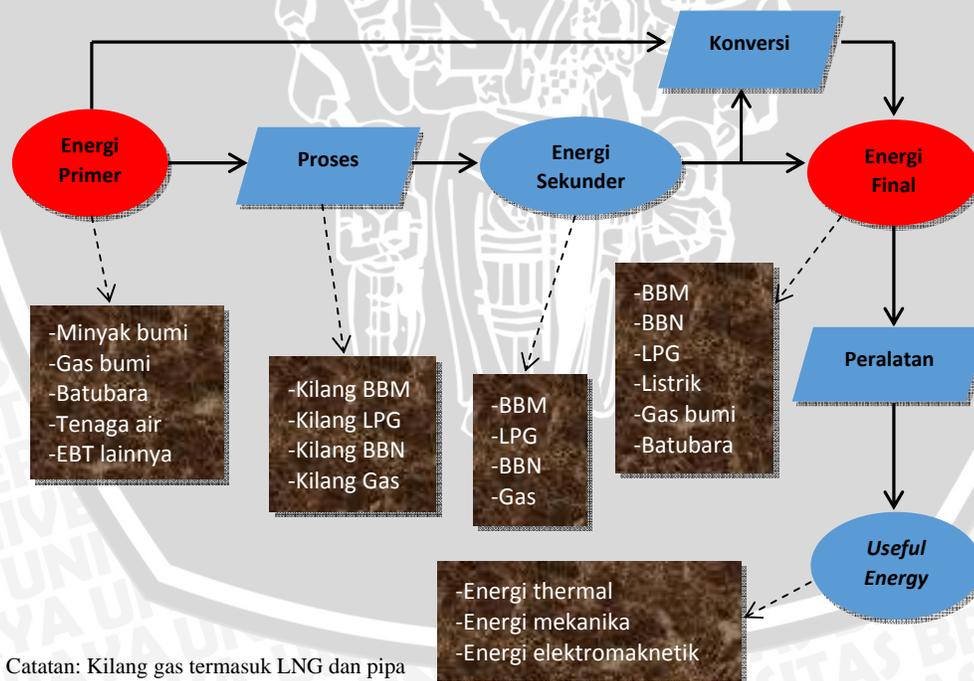
#### **1. Sumber Energi**

Menurut Aryani (2012) secara umum energi didefinisikan sebagai kemampuan untuk melakukan kerja, yang dapat berupa panas, cahaya, mekanika, kimia, dan elektromagnetika. Energi terbagi menjadi energi primer, energi sekunder, dan energi final. Energi primer adalah suatu bentuk energi yang diperoleh di alam atau sumber daya alam yang belum dikonversi atau ditransformasi menjadi bentuk energi lain. Contoh dari energi primer adalah minyak bumi, gas bumi, batu bara, tenaga air, dan lain-lain. Sedangkan energi sekunder adalah bentuk energi yang dihasilkan dari transformasi energi primer, misalnya listrik dan BBM.

Bentuk energi lainnya adalah energi final. Energi yang merupakan bentuk energi yang tersedia untuk digunakan konsumen yang berasal dari energi primer (batubara dan gas bumi) atau proses dan konversi dari energi primer dan sekunder

(listrik, BBM, LPG, BBN). Energi final merupakan hal yang penting, karena untuk memperkirakan kebutuhan energi suatu Negara, energi yang dihitung adalah energi final. Hubungan ketiga bentuk energi ini tergambar pada gambar 2.6.

Energi primer merupakan energi yang masih mentah. Dengan adanya suatu proses, energi primer tersebut berubah menjadi energi sekunder. Konversi suatu energi sekunder akan menjadikan terbentuknya energi final, yakni energi yang sudah siap digunakan dan dapat dikonsumsi dan diperjualbelikan. Adapun sumber-sumber energi adalah sesuatu yang dapat diolah atau dikonversi, sehingga dapat memberikan kemampuan untuk melakukan kerja yang dibutuhkan dalam menunjang semua aktivitas kehidupan (Aryani, 2012).



**Gambar 2.6 Diagram Alir Energi**

Sumber: Ditjen EBTKE, Neraca Energi Indonesia Tahun 2012

Sumber energi dapat diklasifikasikan berdasarkan ketersediaan (*stock*), berdasarkan nilai komersial (*commercial*) dan berdasarkan pemakaian (*use*) (Yusgiantoro, 2009). Berdasarkan nilai komersial, sumber energi dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu sumber energi komersial, sumber energi non-komersial, dan sumber energi baru. Sumber daya komersial terdiri dari minyak bumi, gas bumi, batubara, tenaga air, panas bumi, uranium, dan seterusnya. Sumber energi non-komersial terdiri dari kayu bakar, limbah pertanian, dan seterusnya. Sedangkan sumber energi baru terdiri dari tenaga surya, tenaga angin, gelombang laut, biomassa, padat, cair & gas, gambut, dan seterusnya. Berdasarkan pemakaian, sumber energi dapat dibagi menjadi dua, yaitu sumber energi primer dan sumber energi sekunder. Sumber energi primer terdiri dari minyak bumi, gas bumi, batubara, tenaga air, panas bumi, dan seterusnya. Sedangkan sumber energi sekunder terdiri dari listrik, LPG, BBM, non-BBM, gas bumi, briket batubara, dan seterusnya (Aryani, 2012).

Adapun berdasarkan ketersediaan, masih dalam Aryani (2012), menjelaskan bahwa sumber energi dapat dibagi menjadi dua, yaitu sumber energi terbarukan dan sumber energi yang tak terbarukan. Sumber energi yang tak terbarukan adalah minyak bumi, gas bumi, batubara, uranium, dan seterusnya. Sedangkan sumber energi terbarukan antara lain panas bumi, tenaga air, tenaga surya, tenaga angin, dan seterusnya. Sumber-sumber energi tersebut diperoleh dalam bentuk yang berbeda-beda; panas (*thermal*), sinar (*radiant*), mekanik, elektrik, bahan kimia, dan energi nuklir.

## 2. Paradigma Kebijakan Energi

Kebijakan energi di satu Negara berbeda dengan Negara lain. Umumnya Negara-negara di dunia khususnya Negara berkembang, kebijakan energinya mengedepankan pertumbuhan ekonomi tanpa memperhatikan ketersediaan energi nasional akan menimbulkan permasalahan (Sugiyono, 2006). Hal itu mengakibatkan upaya pembangunan energi tidak terintegrasi, sehingga menimbulkan krisis energi. Krisis energi di dunia salah satunya adalah akibat dari penerapan paradigma tersebut. Kondisi ini membutuhkan adanya kebijakan yang berlandaskan paradigma baru yang saat ini sedang dilirik oleh Negara-negara di dunia. Menurut Sugiyono (2006), beberapa paradigma baru tersebut adalah:

1. Proses pembuatan kebijakan harus transparan dan terbuka bagi masyarakat, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi untuk menyempurnakan kebijakan itu sendiri.
2. Kebijakan sebaiknya tidak hanya bersifat kualitatif, tetapi juga bersifat kuantitatif, sehingga dampaknya dapat dengan mudah dievaluasi.
3. Makin langkanya sumber minyak bumi dan kemungkinan Indonesia menjadi Negara pengimpor minyak. Maka sebaiknya mulai dipikirkan adanya kebijakan tentang keamanan energi (*energy security*).

Paradigma memegang kunci penting dalam perkembangan dan pemanfaatan energi. Baik buruknya pengelolaan energi suatu Negara juga tergantung pada paradigma yang dimiliki oleh masyarakat dan khususnya pemerintah di Negara tersebut. Jika paradigma yang dimiliki tepat, maka masa depan Negara akan terjamin. Namun, jika paradigma yang dimiliki salah, maka

yang terjadi adalah seperti saat ini, dimana terjadi krisis energi dunia akibat ketergantungan yang sangat besar terhadap minyak bumi dan sumber energi fosil lainnya.

Paradigma kebijakan energi memiliki berbagai variasi. Marquard (dalam Tyler, 2009) membangun beberapa kemungkinan paradigma kebijakan energi ketika menganalisa kebijakan energi di Afrika Selatan pada tahun 2006. Suatu analisa dan paradigma akan memberikan pemahaman yang mendalam mengenai kebijakan energi pada tingkatan yang luas.

1. Paradigma yang paling bawah adalah *autarky*, dimana tidak ada koordinasi pada sektor energi. Tujuan kebijakan hanyalah memastikan bahwa pasokan energi memadai dengan pertumbuhan ekonomi.
2. Paradigma *supply-demand*, yang melihat permintaan energi sebagai faktor kebijakan. Hal ini dapat dilihat di sistem energi OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)
3. Paradigma ketiga adalah paradigma struktural-kultural yang melihat faktor-faktor sosial dan perilaku sebagai bagian dari sistem energi.

Paradigma *supply* dan *demand* serta paradigma struktural-kultural diperkirakan akan dapat lebih baik dalam merespon segala tantangan kebijakan seperti perubahan iklim, dimana paradigma tersebut memberikan pandangan yang luas mengenai sistem energi dan interaksinya dengan masyarakat secara keseluruhan.

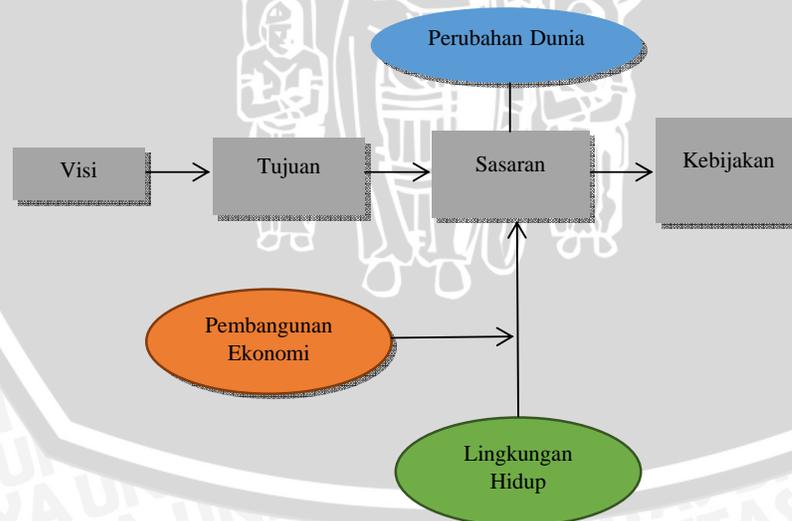
Salah satu contoh paradigma kebijakan energi, yakni paradigma *supply* dan *demand*, umumnya digunakan di Negara-negara berkembang. Paradigma ini

dikenal dengan pendekatan *supply side management* dan *demand side management* (Sugiyono, 2006). Sesuai dengan prinsip ekonomi, jika ada permintaan maka ada persediaan. Dalam pendekatan *supply side management*, pemerintah menyediakan pasokan berdasarkan permintaan masyarakat, baik permintaan tersebut besar atau tidak. Pemerintah tidak melihat cadangan energi, namun terkesan hanya memenuhi permintaan masyarakat. Hal inilah yang terjadi di beberapa Negara di dunia. Masalah ini semakin membesar ketika persediaan energi yang disediakan didominasi oleh sumber energi fosil, yang saat ini sudah berada diambang kritis, sehingga keadaan energi saat ini menjadi tidak efisien. Energi baru terbarukan hanya sebagai energi alternatif dan tidak dipergunakan semaksimal mungkin. Sedangkan *demand side management* merupakan pendekatan yang didasarkan pada ketersediaan cadangan, sehingga jumlahnya bisa dibatasi agar terjadi ketahanan energi.

Paradigma sangat berperan penting dalam mengatasi kesalahan-kesalahan kebijakan energi masa lalu. Agar terjadi situasi dan kondisi yang stabil, diperlukan perubahan paradigma kebijakan energi khususnya mengenai pengelolaan energi. Adapun beberapa hal yang tercantum dalam paradigma baru (misal *demand side management*) adalah mengefisienkan kebutuhan energi, memaksimalkan penyediaan dan pemanfaatan energi terbarukan (paling tidak dengan harga pada *avoided fossil energy cost*, bila perlu disubsidi), menggunakan energi fosil sebagai penyeimbang, dan sumber energi fosil yang tidak termanfaatkan digunakan sebagai warisan untuk anak-cucu atau diekspor (Aryani, 2012).

### 3. Formulasi Kebijakan Energi

Proses perumusan kebijakan merupakan hal yang rumit karena menyangkut alternatif yang tepat digunakan untuk suatu masalah publik. Oleh karenanya dalam merumuskan suatu kebijakan energi, perlu diperhatikan visi dan tujuan pembangunan nasional yang di dalamnya sudah terintegrasi berbagai aspek kehidupan nasional suatu Negara (induktif) (Yusgiantoro, 2009). Perumusan kebijakan juga dapat dikembangkan dengan memperhatikan kecenderungan lingkungan strategis serta perkembangan keseimbangan penawaran-permintaan energi saat ini (deduktif). Penggunaan pendekatan deduktif-induktif dalam perumusan kebijakan disebut sebagai pendekatan kesisteman, karena merumuskan berbagai masukan yang bersifat komprehensif dan integral. Dari berbagai pertimbangan atau masukan tersebut dapat dikembangkan visi, tujuan, strategi, dan kebijakan energi nasional seperti terlihat pada gambar di bawah ini:



**Gambar 2.7 Formulasi Kebijakan Energi Nasional**

*Sumber: Yusgiantoro (2009)*

Penentuan visi dan tujuan pembangunan energi yang hendak dicapai menjadi langkah awal dalam formulasi kebijakan. Langkah pertama ini merupakan langkah penentuan, karena jika penetapan visi dan tujuan tidak tepat maka proses selanjutnya akan menjadi tidak tepat yang pada akhirnya menghasilkan kebijakan yang tidak tepat dan menyeluruh. Penentuan visi dan tujuan harus disesuaikan dengan visi dan tujuan pembangunan nasional, karena pada dasarnya kebijakan energi merupakan modal dasar pembangunan, sehingga harus terintegrasi satu sama lain. Dalam menentukan kebijakan energi, faktor-faktor lingkungan strategis sangat penting untuk diperhatikan. Faktor-faktor tersebut akan menciptakan peluang dan kendala dalam pembangunan energi nasional. Khususnya pada saat ini, ketika berbagai perubahan baik yang terjadi secara nasional maupun global akan mempengaruhi lingkungan. Perubahan-perubahan tersebut akan mengakibatkan ketidakefektifan kebijakan, karena jika lingkungan berubah maka kebijakan juga harus dirubah mengikuti lingkungan. Pentingnya hubungan antara penentuan visi dan tujuan pembangunan energi dengan perubahan lingkungan strategis yang sedang berlangsung sangat terlihat pada tahap ini (Yusgiantoro, 2009:318).

Setelah membentuk suatu tujuan, langkah selanjutnya adalah membentuk sasaran dan kebijakan energi. Ada tiga faktor yang mempengaruhi pembentukan ini, yaitu perkembangan lingkungan strategis seperti perubahan situasi global yang menyangkut energi, pembangunan ekonomi, dan energi nasional serta lingkungan hidup. Kebijakan energi yang sedang dilakukan, dan nilai-nilai instrumental yang tercermin dalam visi dan tujuan pembangunan energi nasional.

Kebijakan energi yang berbijak pada perubahan global, pembangunan energi dan lingkungan hidup merupakan kebijakan yang berpendekatan sistem, karena telah menyertakan faktor-faktor lain yang mempengaruhi dan dipengaruhi olehnya.

#### **4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Energi**

Menurut Aryani (2012), kebijakan energi tidak serta merta terbentuk dengan sendirinya, terdapat faktor-faktor atau variable-variabel yang mempengaruhi terjadinya kebijakan energi. Tidak ada satu pun referensi atau teori yang secara pasti menyebutkan faktor-faktor penentu kebijakan ini. Namun, dalam setiap proses pengambilan kebijakan energi pada sebuah Negara, faktor-faktor ini, baik seluruh maupun sebagian selalu tampil dan menjadi pertimbangan pemerintah. Terdapat setidaknya delapan faktor yang secara bagian atau seluruhnya mempengaruhi proses pembuatan kebijakan energi di beberapa Negara di dunia:

1. **Pertumbuhan Ekonomi**

Pertumbuhan ekonomi selalu dihitung berdasarkan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) suatu Negara. Peningkatan nilai PDB mengarahkan pada pertumbuhan ekonomi. Artinya, peningkatan nilai produksi barang dan jasa diiringi akan menciptakan pertumbuhan ekonomi. Semakin tumbuh ekonomi suatu Negara, maka semakin meningkat pula aktivitas produksi barang dan jasanya. Di satu sisi, aktivitas produksi barang dan jasa ini selalu didorong oleh ketersediaan energi. Dengan kata lain, semakin tinggi aktivitas produksi ekonomi suatu

Negara, maka semakin tinggi pula konsumsi energi yang dilakukan. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Belke (2010):

*“The growth hypothesis suggests that energy consumption is a crucial component in growth, directly or indirectly as a complement to capital and labour as input factors of production. Hence, a decrease in energy consumption causes a decrease in real GDP.”* (Belke, dkk, 2010).

Belke mengatakan bahwa energi menjadi salah satu faktor input pada produksi. Energi menjadi pelengkap modal, dan tenaga kerja. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa pengurangan konsumsi energi akan menyebabkan menurunnya PDB riil suatu Negara. Setiap Negara berusaha untuk menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran, salah satunya melalui pertumbuhan ekonomi. Suatu Negara tentunya tidak menginginkan Negeranya mengalami kemunduran ekonomi. Oleh karenanya, Pemerintah pasti akan menambah jumlah konsumsi energi agar ketersediaan energi untuk aktivitas produksi terpenuhi. Dengan begitu, terjadi kecukupan energi bagi pembangunan ekonomi Negeranya.

## 2. Investasi

Investasi adalah salah satu komponen perekonomian makro suatu Negara yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi Negara tersebut. Semakin banyak investasi yang masuk dan berkembang di Negara tersebut, maka akan terjadi peningkatan nilai PDB. Disatu sisi, investasi juga akan menyerap tenaga kerja dalam negeri dan akan menggeliatkan aktivitas ekonomi lainnya. Namun demikian, seperti ekonomi, investasi juga akan menambah jumlah konsumsi energi dengan dibangunnya kantor, dan

pabrik-pabrik baru. Oleh karenanya, agar investasi dapat tumbuh dan berkembang, Pemerintah harus menjamin adanya ketersediaan energi di dalam negeri. Karena salah satu diantara indikator dalam menentukan lahan investasi adalah kondisi ketersediaan energi. Di satu sisi, investasi yang masuk dan berkembang juga dapat merupakan investasi dalam industri energi, seperti industri minyak, gas, batubara, listrik, dan panas bumi. Semakin tinggi jumlah investasi yang masuk, tentu kesempatan produksi energi akan jauh lebih besar.

### 3. Lingkungan

Isu mengenai lingkungan dan konsumsi energi adalah isu yang belakangan ini selalu menjadi pembahasan Negara-negara di dunia. Pemakaian energi dunia yang didominasi oleh energi fosil telah mendatangkan eksternalitas berupa peningkatan CO<sub>2</sub> di udarayang menyebabkan peningkatan gas rumah kaca. Kondisi ini mengancam dunia karena akan menciptakan pemanasan global. Penurunan daya dukung lingkungan akibat kegiatan eksploitasi tambang yang berlebihan juga dapat terjadi. Oleh karenanya, faktor lingkungan menjadi faktor yang senantiasa mempengaruhi kebijakan energi suatu Negara.

### 4. Kondisi Politik dalam Negeri

Politik selalu mempengaruhi proses pembuatan kebijakan Pemerintah. Tarik menarik yang ada di dalam politik selalu mengarahkan Pemerintah untuk memilih atau tidak memilih suatu kebijakan untuk diterapkan. Fragmentasi politik yang banyak dan cenderung berlebihan akan

menciptakan suasana politik yang cenderung dekonstruktif atas kebijakan-kebijakan Pemerintah. Dalam kaitannya dengan kebijakan energi, keseragaman cara pandang dari para elite politik tentang peran strategis energi akan mempengaruhi pengambilan keputusan Pemerintah terkait dengan kebijakan energi.

#### 5. Perkembangan Teknologi

Perkembangan teknologi yang saat ini terjadi berorientasi pada penggunaan teknologi yang hemat energi dan ramah lingkungan. Jika perkembangan teknologi yang berorientasi pada efisiensi energi dan ramah lingkungan telah berkembang di suatu Negara, maka tentunya Pemerintah dapat menerapkan kebijakan energi yang efisien.

#### 6. Harga Energi Dunia dan Kondisi Geopolitik

Saat ini, harga energi dunia merupakan salah satu variabel yang paling mempengaruhi Pemerintah dalam menetapkan kebijakan energi. Harga energi dunia merupakan hasil dari mekanisme *supply* dan *demand* agregatif dunia. Oleh karenanya, jika Negara tersebut merupakan salah satu Negara *net oil importer* harga minyak dalam negerinya pasti dipengaruhi oleh harga minyak dunia. Di satu sisi, harga minyak dunia sangat dipengaruhi oleh faktor geopolitik. Stabilitas geopolitik dunia akan menciptakan stabilitas dan penurunan harga minyak. Sebaliknya, perang, kelangkaan, embargo, dan gejolak geopolitik lainnya akan menciptakan harga minyak dunia yang fluktuatif dan cenderung meningkat.

#### 7. Pertumbuhan Transportasi

Aktivitas ekonomi yaitu produksi, konsumsi, dan distribusi yang terus meningkat akan menciptakan mobilitas yang semakin tinggi pula. Mobilitas dan migrasi selalu identik dengan proses berpindah, oleh karenanya transportasi selalu menjadi variabel yang tidak pernah absen dari keduanya. Pertumbuhan transportasi tentunya akan diiringi pula oleh peningkatan konsumsi bahan bakar. Tingginya jumlah kendaraan pribadi dibandingkan dengan kendaraan umum tentu akan lebih memperbesar margin konsumsi energi. Jika demikian, Pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan seperti pembatasan penggunaan energi oleh kendaraan pribadi, dan sebagainya.

#### 8. Jumlah Penduduk

Semakin tinggi jumlah penduduk, maka konsumsi energi pun akan semakin besar. Peningkatan jumlah penduduk juga akan cenderung meningkatkan konsumsi energi melalui berbagai kegiatan ekonomi dan mobilitas yang dilakukan. Kondisi tersebut tentu akan mempengaruhi Pemerintah dalam menciptakan kebijakan energi agar ketersediaan energi yang dimiliki Negeranya mampu dan mencukupi kebutuhan energi penduduknya.

### 5. Permasalahan Kebijakan Energi

Kebijakan energi yang diterapkan oleh suatu Negara atau organisasi tidak lepas dari berbagai permasalahan. Salah satu contoh permasalahan mendasar dari

kebijakan energi dikemukakan oleh John M. Deutch (2011). Deutch mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang berperan penting dalam perumusan kebijakan, namun tidak diperhitungkan dan akhirnya menjadi suatu masalah. Faktor-faktor tersebut antara lain:

1. Tujuan (*Goal*)

Maksud tujuan disini bukan berarti tidak ada tujuan yang ingin dicapai pada peraturan-peraturan, namun lebih kepada substansi tujuan. Tujuan dari kebijakan energi yang selama ini dibuat tanpa mempertimbangkan berbagai aspek penting, tidak menyeluruh serta tidak komprehensif sehingga tidak terjadi pencapaian tujuan.

2. Opini Publik dan Moral (*Public Opinion and Moral Attitudes*)

Perhatian publik mengenai permasalahan energi semakin meningkat sejak tahun 1970an. Ada tiga hal terkait opini dan moral publik, yakni (1) Adanya peningkatan masyarakat yang memiliki perhatian terhadap masa depan energi Negeranya; (2) Biaya energi, perubahan cuaca, dan keamanan energi merupakan perhatian utama masyarakat saat ini; (3) Masyarakat lebih terbuka terhadap langkah-langkah konversi energi dan teknologi baru. Sikap masyarakat terhadap energi juga berbeda di satu Negara dengan Negara lain. Perbedaan ini disebabkan perbedaan pengadopsian prinsip yang efisien atau prinsip kesetaraan dalam membimbing pembatasan emisi nasional.

3. Hubungan Antara Kebijakan Energi Indonesia dan Internasional (*Lingage Between International and Domestic*)

Permasalahan energi merupakan masalah yang khas karena adanya dominasi hubungan internasional. Seperti halnya permasalahan lingkungan, permasalahan energi memiliki suatu ke"khas"an yaitu kebijakan energi domestik memiliki konsekuensi internasional dan peristiwa global mempengaruhi kondisi energi domestik. Akibatnya, kebijakan energi suatu Negara tidak boleh didasarkan pada kebutuhan domestik semata, namun juga harus mempertimbangkan konsekuensi secara internasional. Mengelola masalah-masalah energi memerlukan integrasi pertimbangan internasional serta faktor-faktor kompleks lain yakni faktor teknis, ekonomi, dan politik yang saling berkaitan.

#### 4. Rencana (*Plans and Number*)

Untuk memahami permasalahan energi, dibutuhkan integrasi dari faktor teknis, ekonomi, politik dan pertimbangan nasional. Mengadopsi kebijakan tanpa melakukan analisa kuantitatif atas biaya dan manfaat dari segala tindakan alternatif merupakan hal yang tidak wajar, namun seringkali terjadi. Padahal dengan analisa kuantitatif, kebijakan energi yang mahal dapat dihindari. Bukan berarti analisa kuantitatif menentukan terjadinya suatu keputusan. Namun ketiadaan analisa dalam kebijakan energi menjadikan hasil keputusan rentan terhadap tekanan suatu kelompok kepentingan.

Faktor-faktor di atas menjadi suatu masalah, khususnya di Amerika, karena tidak diperhitungkan sebelumnya. Faktor-faktor ini juga dapat menjadi masalah di Indonesia jika kebijakan energi di Indonesia tidak memperhitungkan

pengaruhnya. Maka dari itu, faktor-faktor yaitu opini publik dan moral (*public opinion and moral attitudes*), hubungan antara kebijakan energi nasional dan internasional (*linkage between international and domestic*) serta rencana (*plans and number*) digunakan dalam penelitian ini untuk mendapatkan gambaran kebijakan masa kini sehingga terlihat apakah hal ini menjadi masalah atau tidak dalam kebijakan energi di Indonesia pada saat ini, khususnya dalam pengembangan energi baru terbarukan yang melihat dari berbagai aspek.

#### **D. Konsep Inovasi**

##### **1. Definisi Inovasi**

Istilah kata inovasi berasal dari baha inggris, “*innovation*” yang kemudian kata ini diderivasi dari kata latin *innovare* yang memiliki arti membaharui kembali dan *novare* memiliki arti membuat baru. Jadi ketika membangun kembali sebuah rumah maka kita mengatakanya sebagai renovasi. Re adalah kembali dan inovasi berarti membangun. Tidak hanya itu, inovasi secara lebih luas lagi adalah kegiatan penelitian, pengembangan, dan/atau perekayasaan yang bertujuan mengembangkan penerapan praktis nilai dan konteks ilmu pengetahuan yang baru, atau cara baru untuk menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah ada ke dalam produk atau proses produksi (UU No. 18 tahun 2002). Inovasi tidak pernah merupakan fenomena satu kali, melainkan suatu proses yang panjang dan kumulatif sejumlah besar keputusan organisasi proses pengambilan, mulai dari fase generasi kebutuhan pelanggan baru atau cara baru untuk menghasilkan. Hal ini dihasilkan dalam proses kumulatif pengumpulan informasi,

ditambah dengan visi entrepreneurial pernah menantang. Melalui proses implementasi ide baru dikembangkan dan dikomersialisasikan menjadi produk berharga baru atau proses baru dengan pengurangan biaya dan peningkatan produktivitas petugas (Kagono dkk, 1988: 3). Inovasi memiliki pengertian yang tidak hanya sebatas membangun dan memperbarui namun juga dapat didefinisikan secara luas, memanfaatkan ide-ide baru untuk menciptakan produk, proses, dan layanan (Susanto, 2010: 158).

## 2. Inovasi dalam Organisasi

Sekurang-kurangnya terdapat tiga bentuk atau jenis inovasi yang biasanya dilakukan sebuah organisasi. Pertama, inovasi bersifat evolusi yang berbentuk adaptasi, perbaikan dan penambahan produk inovasi ini berlangsung secara perlahan dan kebanyakan hanya melibatkan inovasi proses pengeluaran. Kedua, inovasi bersifat revolusi yang berbentuk hasil produk yang serba baru. Ketiga, inovasi yang bersifat arsitektural yang berbentuk reka bentuk semula sesuatu produk, perubahan terhadap komponen tanpa melibatkan perubahan konsep suatu produk (Rasli dan Nain, 2005:30).

Inovasi dalam sebuah pemerintahan semakin diperlukan karena adanya Perkembangan/kemajuan teknologi (*technical novelty*), Perubahan kebutuhan/keinginan atau “selera” konsumen, Perubahan dalam segmen pasar atau kemunculan segmen pasar yang baru, Tekanan persaingan yang semakin ketat, Perubahan atas faktor produksi (kelangkaan relatif) dan faktor ekonomi tertentu (misalnya nilai tukar mata uang) serta Peraturan/kebijakan pemerintah

yang seringkali menghendaki pemerintah daerah meneruskan dengan peraturan daerah sebagai turunan dari peraturan pemerintah pusat.

### 3. Pengelompokan Inovasi

Adanya inovasi seringkali dikatakan sebagai keharusan, dengan tujuan diharapkan dapat menjadi solusi atas permasalahan yang kian variatif, akibat perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal serta dinamisasinya. Hal tersebut bisa dicapai dengan inovasi proses, produk dan sistem. Menurut Schuman, JR, et al (1994:9) inovasi dikelompokkan berdasarkan dua dimensi, yaitu berdasarkan bidang inovasi dan dampaknya terhadap organisasi. Berdasarkan bidangnya, inovasi terdiri dari :

1. Inovasi Produk. Pendapat ini menyatakan bahwa *“Product innovation are those involving the function provided to customer (external or internal) of the form of function takes”*. Inovasi produk melibatkan fungsi-fungsi yang disediakan untuk pelanggan baik eksternal maupun internal dalam bentuk fungsi yang dapat berguna.
2. Inovasi Proses. *“Processed innovation are those that involve the way a product is developed, produced and provided and involved the interaction people with thing”*. Inovasi proses melibatkan cara suatu produk dikembangkan, diproduksi dan disediakan serta melibatkan interaksi manusia dan barang. Inovasi prosedur. *“Prosedure innovation are those that involve the way in which product and prosesses are integrated into the operation of the organization.”* Inovasi ini melibatkan cara dan

prosedur yang diintegrasikan dalam pelaksanaan organisasi serta melibatkan proses interaksi antar pelaku.

Dimensi kedua dari inovasi menurut Schuman, Jr, et al, (1994: 13-14) adalah kelas inovasi yang mencerminkan dampak inovasi terhadap organisasi. Menurut kelasnya inovasi terbagi atas tiga yaitu :

1. Inovasi *Incremental*. *“Incremental innovations are those that reflect a relative small improvement over present product, process, and procedures these are advance that are little better, a little faster, or a little cheaper.”* Inovasi *incremental* adalah inovasi yang memberikan dampak kecil pada pengembangan produk yang ada, proses dan prosedur yang sedikit lebih baik, sedikit lebih cepat atau sedikit lebih murah.
2. Inovasi *Distinctive*. *“Distinctive innovation are those that provide significant advances or improvement, but are not based on fundamentally new technologies or approach.”* Inovasi *distinctive* menghasilkan pengembangan yang signifikan tetapi tidak berdasarkan pada teknologi baru atau pendekatan baru yang mendasar.
3. Inovasi *Breakthrough*. Didefinisikan bahwa *“Breakthrough innovation based on fundamentally different technologies and approach, and that allow the performance or function that were relationship not possible, or the performace of presently possible function in a manner that is strikingly superior to the old result in significant number of distinctive innovations and in flood of incremental innovation.”* Inovasi *breakthrough* didasarkan

pada perbedaan teknologi dan pendekatan yang dana mengarah pada kinerja atau fungsi yang superior dari pada kinerja sebelumnya.

Sedangkan menurut Davila dkk (2006: 38-39), inovasi dikelompokan berdasarkan perubahan yang dilakukan dalam teknologi dan model bisnis.

Menurut pendapat ini, inovasi dibagi menjdai tiga tipe yaitu :

1. Inovasi inkremental. Inovasi dalam tipe ini adalah inovasi yang mengarah pada pengembangan sedikit atas produk dan bisnis yang ada, perubahan dan model tidak jauh berbeda dengan kondisi awal.
2. Inovasi semi radikal. Inovasi tipe ini menimbulkan perubahan yang mendesak pada lingkungan persaingan. Pada inovasi semi radikal dilakukan pengembangan yang tidak dapat dilakukan oleh inovasi incremental melibatkan perubahan yang substansial, dengan mengubah satu aspek saja.
3. Inovasi radikal. Inovasi tipe ini merupakan perubahan yang signifikan, berdampak terhadap model atau teknologi, biasanya membawa perubahan yang mendasar.