

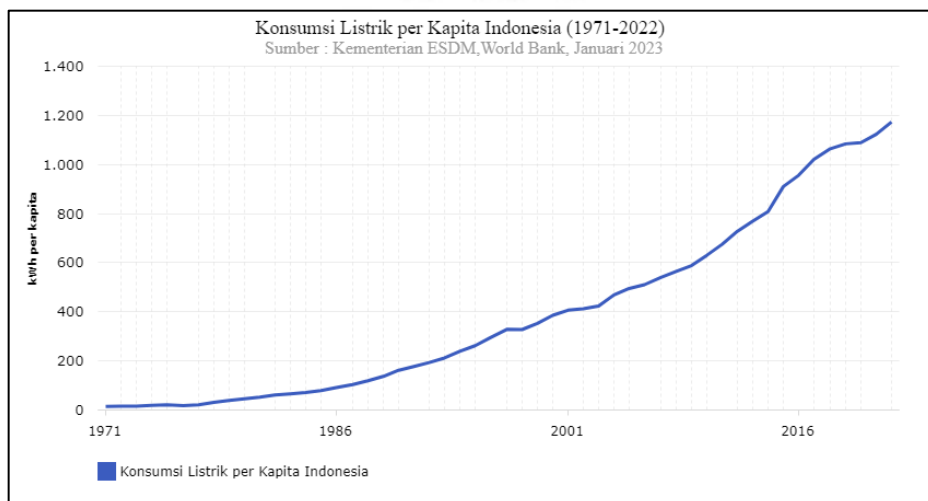
# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Pembangunan adalah proses menuju ke arah yang lebih baik dari kondisi sebelumnya. Hal tersebut dapat dijadikan sebagai tolak ukur bagi setiap negara supaya memiliki taraf hidup yang semakin meningkat, khususnya di Indonesia. Sebab pembangunan mesti menciptakan dan memberikan berbagai perubahan di masyarakat. Sebagai upaya yang terencana dan tertata, pembangunan pastinya akan terus terikat dengan kontribusi aktif yang dilakukan oleh kelompok-kelompok atau individu-individu sebagai aktor dalam proses pencapaian yang diharapkan.

Pembangunan nasional mesti dilakukan sejalan dengan amanat pembukaan UUD 1945, bahwasannya negara bertujuan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pembangunan nasional juga dilakukan untuk menjawab berbagai kebutuhan masyarakat secara luas seperti kebutuhan penggunaan listrik. Bertambahnya jumlah penduduk maka semakin besar juga kebutuhan akan penggunaan listrik di Indonesia.

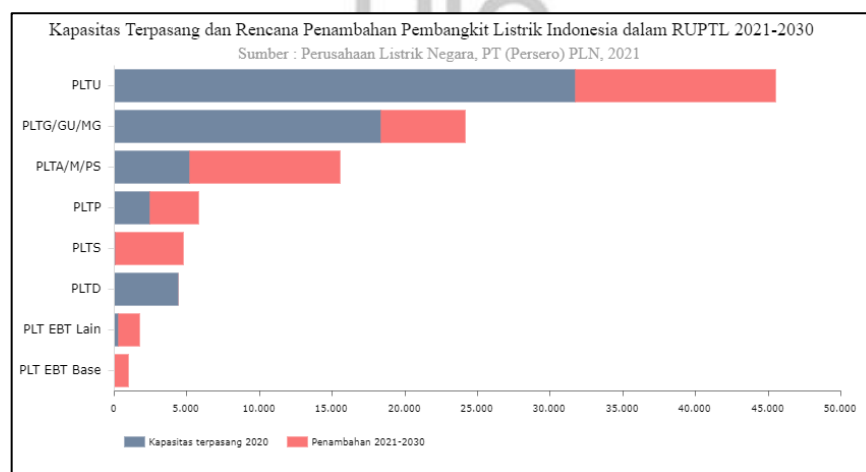


**Gambar 1.1 Grafik Konsumsi Listrik Per Kapita Indonesia Dari Tahun 1971-2022**

Sumber: databoks katadata.id, diakses pada Oktober 2023

Melansir dari [databoks.katadata.co.id](http://databoks.katadata.co.id) berdasarkan laporan Kementerian ESDM konsumsi listrik perkapita di Indonesia terus mengalami kenaikan tiap tahunnya. Rekor tertinggi selama lima dekade terakhir ada di tahun 2022 yang mengalami kenaikan sekitar 4% dibandingkan tahun 2021 yaitu mencapai 1.173 kWh/kapita. Hal ini membuktikan bahwa Indonesia mengalami peningkatan dan akan terus melakukan optimalisasi Kementerian ESDM memiliki target konsumsi listrik dapat lebih naik hingga 1.336 kWh/kapita di akhir tahun 2023 dengan rasio elektrifikasi nasional bisa 100%. Hingga tahun 2022 persentase rasionya masih 99,63% berarti sekitar 318 ribu rumah tangga belum mempunyai akses listrik

Maka itu pemerintah berkewajiban untuk menyediakan dan melayani kebutuhan listrik seluruh warga Indonesia dalam jangka panjang maupun jangka pendek yang selaras dengan adanya Peraturan Menteri ESDM No.18 Tahun 2019 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 27 Tahun 2017 tentang Tingkat Mutu Pelayanan dan Biaya yang terkait dengan Penyaluran Tenaga Listrik oleh PT Perusahaan Listrik Negara (Persero). Upaya yang dapat dilakukan dalam rangka memenuhi keperluan public itu maka dibangunlah pembangkit listrik.



**Gambar 1.2 Grafik Kapasitas Terpasang dan Rencana Penambahan Pembangkit Listrik Indonesia dalam RUPTL 2021-2030**

Sumber: [databoks.katadata.id](http://databoks.katadata.id), diakses pada Oktober 2023

Berdasarkan Rencana Usaha Penediaan Tenaga Listrik (RUPTL) 2021-2030 Indonesia memiliki rencana untuk memberikan tambahan 40,6 ribu megawatt (MW) kapasitas pembangkit listrik. Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) adalah kapasitas yang ditambah paling besar. Kapasitas yang terpasang pada Pembangkit Listrik Tenaga UAP (PLTU) di tahun 2020 telah terealisasi mencapai 31,7 ribu megawatt (MW) dan akan ditambah sekitar 13,8 ribu MW sehingga dapat ditotalkan kapasitasnya pada 2030 nanti mencapai 45 ribu MW. Angka tersebut berarti 44% dari total keseluruhan kapasitas pembangkit listrik nasional. Optimalisasi rencana yang telah diproyeksikan tersebut digadangkan berasal dari penambahan kapasitas pembangkit listrik punya PLN, *Independent Power Producer* (IPP) atau swasta, kerjasama dengan pihak lain. Salah satu langkah dari pengoptimalisasian tersebut adalah adanya proyek PLTU Tanjung Jati A di Kabupaten Cirebon.

Dibangunnya PLTU Tanjung Jati A diharapkan bisa memberikan suplai kebutuhan listrik di wilayah Jawa, Bali, dan Madura. Proyek ini sudah lama dicanangkan, pada November 2014 lalu Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Jakarta II telah menyetujui Kerjasama Pemanfaatan (KSP) proyek PLTU yang memanfaatkan 195 ha tanah Barang Milik Negara (BMN). Tanah tersebut terletak di Kabupaten Cirebon yang mencakup Kecamatan Astanajapura, Mundu, dan Pangenan.

Status penggunaan megaprojek ini telah ditetapkan juga berdasarkan dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 06/MK.6/WKN.07/KNL.02/2013 mengenai Penetapan Status Penggunaan Barang Milik Negara pada Biro Umum Sekretariat Jenderal Kementerian Kehutanan. Memiliki nilai investasi sebesar Rp72,4 M dari pemerintah dan Rp 24,4 triliun dari calon mitranya. Diketahui proyek ini dilaksanakan oleh YTL Grup dan Bakrie Group lewat YTL Jawa Energi dan PT Bakrie Power. 80% saham dikuasai YTL Group dan 20% lainnya oleh Bakrie Group. Kemudian untuk menindaklanjuti rencana itu, Surat Keputusan DPMPTSP Nomor 660/32/19.1.02.0/BPMPT/2016 tentang izin lingkungan PLTU

Tanjung Jati A berkapasitas 2x660 megawatt (MW) di Kecamatan Pangenan, Kabupaten Cirebon dikeluarkan pada 28 Oktober 2016.

Kabupaten Cirebon memiliki beragam potensi sumber daya alam yang menjadi sumber kehidupan masyarakatnya. Terkhusus dalam sektor perikanan, kelautan dan juga pertanian. Tidak terkecuali dengan kecamatan Pangenan yang memiliki luas 36,82 km<sup>2</sup>, dengan 47.704 jiwa orang di tahun 2022. Pangenan menjadi kecamatan yang paling tinggi memproduksi hasil laut mulai dari garam hingga ikan di antara kecamatan lainnya di Kabupaten Cirebon. Masyarakatnya sangat menggantungkan sumber daya yang ada sebagai mata pencahariannya. Pada tahun 2022 tercatat 516 orang berprofesi sebagai petambak, dan sekitar 1273 orang menjadi nelayan *fulltime*. Keberadaan PLTU ini tentunya mendapatkan penolakan dari berbagai pihak karena akan mengalihfungsikan lahan tambak garam dengan luas 230 hektar dan juga dianggap akan merugikan dari sisi lingkungan.

Pada proses pembangunan pemerintah mesti memperhatikan banyak hal utamanya aspek lingkungan. Permasalahan yang sering terjadi pada persoalan lingkungan salah satunya adalah mengenai pemberian izin lingkungan. Tak jarang dalam proses pembangunan tersebut tidak melibatkan unsur masyarakat yang kemudian dampak dari pembangunan tersebut cenderung merugikan masyarakat. Tentunya hal ini bisa memicu konflik antar pihak yang ada terlibat di dalamnya. Ketika masyarakat tidak setuju dengan kebijakan yang dibuat akan mendorong perlawanan dan desakan untuk merubah kebijakan yang lebih memiliki keberpihakan pada masyarakat.

PLTU Tanjung Jati A mengalami berbagai penolakan hingga pada tanggal 22 Mei 2022 Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) sebagai perwakilan dari Tim Advokasi Keadilan Iklim mengajukan gugatan mengenai ijin lingkungan kegiatan pembangunan PLTU Tanjung Jati A ke PTUN Bandung melawan Kepala DPMPSTSP Provinsi Jawa Barat sebagai upaya untuk mengadvokasi kebijakan ini. Ijin lingkungan tersebut dinilai melanggar Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), Asas Tanggung Jawab Negara, dan juga Asas Kehati-hatian.

Asas Tanggung Jawab Negara adalah salah satu asas yang menjadi acuan dalam mengelola dan melindungi lingkungan hidup yang dimana negara dapat menjamin untuk memberi manfaat seluas-luasnya dari sumber daya alam yang ada bagi kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat generasi sekarang maupun di masa depan, negara bisa memberikan jaminan lingkungan yang sehat dan baik kepada warganya, negara memberikan jaminan dalam pencegahan aktivitas yang memanfaatkan sumber daya alam yang memberikan dampak pencemaran dan atau kerusakan dari lingkungan hidup. (Undang-undang No 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup)

Sedangkan AUPB adalah nilai etik yang ada dalam ruang lingkup Hukum Administrasi Negara memiliki fungsi sebagai alat uji hakim administrasi dalam memberi nilai administrasi negara yang sifatnya penetapan atau *beschikking*, serta sebagai bahan diajukannya gugatan bagi penggugat. (Nadir, 2017) Dalam Undang-undang No 13 Tahun 2014 dijelaskan AUPB merupakan prinsip yang dimanfaatkan sebagai tolak ukur dijalankannya wewenang bagi pejabat pemerintah dalam pengeluaran keputusan atau tindakan ketika menyelenggarakan pemerintahan yang diantaranya ada asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.

Berdasarkan hasil analisis ahli putusan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A yang diterbitkan oleh *Indonesian Center of Law (ICEL)*, keluarnya izin lingkungan itu dianggap melanggar asas kemanfaatan dan kecermatan. Dianggap melanggar asas kecermatan sebab izin itu dikeluarkan dengan tidak disertai kajian detail mengenai dampak perubahan iklim akibat emisi CO<sub>2</sub>. PLTU Tanjung Jati A yang menghasilkan tenaga listrik sebesar 2 x 660 MW diperkirakan membutuhkan batubara sebanyak 18.000 ton per hari atau 6.570.000 ton batubara per tahun. Adanya pembakaran batubara sebanyak itu diperkirakan bisa mengeluarkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 18,85 juta ton CO<sub>2</sub>e atau 17,1 juta metrik ton (MTon CO<sub>2</sub>e) pertahunnya.

Didasarkan kepada rencana operasinya yang akan berjalan selama tiga puluh tahun, diperkirakan PLTU Tanjung Jati A akan membakar sebanyak 197,1 juta ton batubara, dengan total emisi CO<sub>2</sub> yang dihasilkan sebanyak 565,5 juta ton CO<sub>2</sub>e atau setara 513 juta Mton CO<sub>2</sub>e. Dari perhitungan tersebut emisi PLTU Tanjung Jati A secara signifikan akan memberikan kontribusi terhadap perubahan iklim. Sedangkan pelanggaran terhadap asas kemanfaatan didasarkan pada tidak adanya keseimbangan manfaat dari PLTU bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Proses penolakan dan pendesakan adanya perubahan kebijakan tersebut bisa dikatakan sebagai proses advokasi kebijakan. Menurut Ardhana Januari (2018) pada pelaksanaannya, advokasi menjadi suatu tindakan pembelaan orang maupun kelompok masyarakat yang merasa dirugikan atas hadirnya kebijakan dari pemerintah dan berusaha meminta bantuan kepada pihak yang dianggap bisa menolong. John Hopkins University (1999) di dalam teori bagan A mengatakan advokasi merupakan usaha dalam memberikan pengaruh terhadap kebijakan publik melalui berbagai jenis komunikasi. Pada arti sempit advokasi bisa didefinisikan sebagai sebuah pembubuhan dari aktivitas yang dipastikan oleh pihak atau actor yang memiliki kewenangan untuk memberi bimbingan atau mengendalikan perilaku individu, lembaga, dan masyarakat.

Proses pengadvokasian yang dilakukan oleh Tim Keadilan Iklim tersebut melalui perjalanan yang cukup panjang. Mengutip *walhi.or.id*, pada akhirnya Tim Advokasi Keadilan iklim melakukan siaran pers yang menyatakan bahwa pada tanggal 13 Oktober 2022 PTUN Bandung melahirkan Putusan Nomor 52/G/LH/2022/PTUN.Bdg yang hasilnya membatalkan surat izin Lingkungan pembangunan PLTU Tanjung Jati A. Hal ini menjadi salah satu pencapaian dalam proses advokasi yang dilakukan oleh Tim Advokasi pada mega proyek PLTU Tanjung Jati A. Dari hal itulah peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian mengenai **“Proses Advokasi Kebijakan dalam Upaya Pembatalan Izin Lingkungan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Tanjung Jati A di Kabupaten Cirebon”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Merujuk pada apa yang telah diuraikan di latar belakang, peneliti mengidentifikasi masalah yang terjadi yaitu rencana pembangunan PLTU Tanjung Jati A di Kabupaten Cirebon mengalami penolakan dari berbagai pihak karena penerbitan izin lingkungan yang dikeluarkan dianggap tidak memperhatikan aspek lingkungan serta telah melanggar asas tanggung jawab negara dan asas kehati-hatian pada Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup, juga Asas-asas Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang semestinya dipenuhi. Menindaklanjuti persoalan tersebut tim advokasi melakukan berbagai upaya dan menjalankan proses advokasi yang sangat kompleks untuk menolak dan membatalkan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A yang merupakan mega proyek nasional.

## **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah yang diatas, tersusunlah rumusan masalah yang didasarkan pada kerangka konseptual dari advokasi dan strategi kebijakan, yaitu “Bagaimana proses advokasi kebijakan dalam upaya pembatalan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A di Kabupaten Cirebon yang dilakukan oleh Tim Advokasi Keadilan Iklim?”.

## **D. Tujuan Penelitian**

Dilakukannya penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses advokasi kebijakan dalam pembatalan izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A di Kabupaten Cirebon yang dilakukan oleh dan Tim Advokasi Keadilan Iklim..

## **E. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat teoretis (*theoretical significance*)**

Secara teoretis penelitian ini memiliki kebermanfaatan sebagai salah satu sumber ilmu pengetahuan mengenai data empiris yang kemudian bisa dipergunakan sebagai pertimbangan bagi peneliti serta menambah/memperluas wawasan keilmuan khususnya dalam proses pengadvokasian izin lingkungan PLTU Tanjung Jati A di Kabupaten Cirebon.

## 2. Manfaat praktis (*practical significance*)

Sebagai sarana untuk menjadi bahan rujukan dan dapat dipergunakan oleh berbagai pihak baik itu dalam ranah pemerintahan, masyarakat, maupun pihak lainnya yang memang memiliki gerakan pada ataupun pihak-pihak lain yang bergerak di bidang lingkungan hidup, sosial, dan hukum khususnya pada pihak yang terjun langsung pada proses pengadvokasian kebijakan lingkungan.

### F. Kerangka Berpikir

Peneliti berusaha menjelaskan alur dan kerangka pemikikiran yang didapat dari berbagai sisi yang dinilai relevan dengan topik penelitian. Terdapat tiga konsep kerangka pemikiran yaitu *Grand Theory*, *Middle Theory*, dan *Operational Theory*. *Grand Theory* yang dipakai yaitu Administrasi Publik, *Middle Theory* memakai kebijakan publik dan *Operational Theory* diaplikasikan dengan teori advokasi kebijakan.

*Grand Theory*, menurut Sondang P.Siagian (2016) dalam Sahya Anggara administrasi merupakan proses aktivitas manusia yang terbentuk lewat kerjasama untuk mencapai tujuan dan keinginan bersama. Sedangkan Publik pada pendekatan secara struktur-fungsional adalah lembaga dan aktivitas yang beridentitas suatu kelompok, mempunyai norma, dan aturannya sendiri. Lalu, Soesilo Zauhar (2012) dalam Sahya Anggara menyatakan bahwasannya administrasi publik merupakan rangkaian kegiatan yang kolaboratif untuk memberikan layanan terhadap publik

*Middle Rank Theory*, kebijakan Publik menurut Anderson dalam Winarno (2001) “*A relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of concern*”. Sebuah kegiatan yang Tindakan yang relatif stabil serta memiliki tujuan yang diikuti oleh seseorang atau sekelompok orang dalam menangani permasalahan atau sesuatu yang menjadi perhatian.

Jadi dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik menurut Anderson dalam Winarno (2001) merupakan segala sesuatu yang diputuskan sebuah

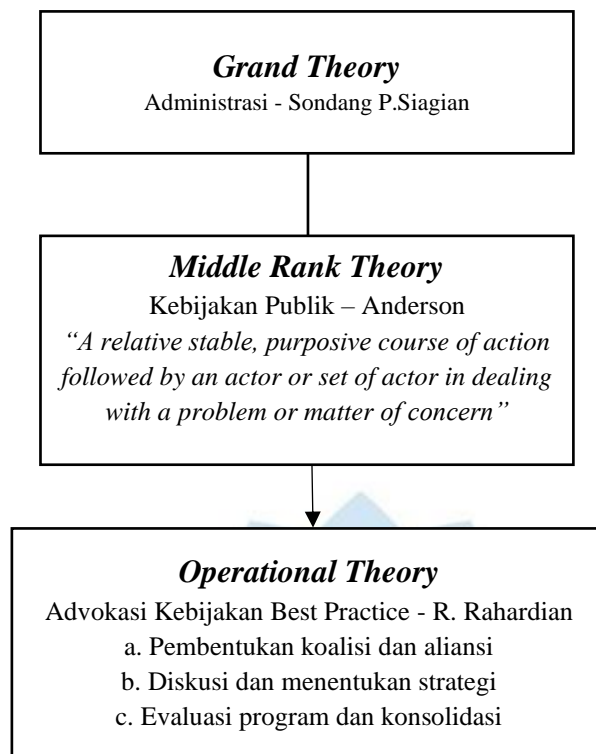


lembaga/badan/instansi guna memperbaiki segala sesuatu yang belum maksimal, baik itu mencakup di bidang pendidikan, sosial, budaya, politik, pertahanan, industri, keamanan dan lain sebagainya.

Kebijakan Publik menurut William N Dunn (1994) dalam Harbani Pasolong diartikan sebagai tujuan dari pemerintah yang memiliki keterkaitan dengan keamanan dan sejahteranya masyarakat. Kebijakan tersebut dibentuk atas rumusan rumusan dari pejabat atau suatu lembaga pemerintah yang berkaitan dengan tujuan yang ingin dicapai tersebut. Kebijakan pada penelitian ini adalah mengenai izin lingkungan pembangunan dari PLTU Tanjung Jati A yang mendapat penolakan dari berbagai pihak karena dianggap telah melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dan asas-asas dalam Undang-undang No 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup. Penolakan dan upaya perubahan kebijakan yang dilakukan berbagai pihak itu disebut dengan advokasi kebijakan.

*Operational Theory*, Advokasi kebijakan adalah usaha membujuk atau memberi dukungan terhadap sesuatu atau individu yang memiliki kaitan dengan kebijakan public seperti aturan pemerintah. Menurut R Rahardian (2020) uraian dan alur kerangka konseptual dari advokasi kebijakan serta strategi yang disebut *Best Practice* Advokasi Terarah yaitu: membentuk koalisi dan aliansi, diskusi dan menentukan strategi, evaluasi program dan konsolidasi

Advokasi adalah upaya untuk bisa memberi kemajuan atau memberi dorongan supaya pemerintah dan negara bertanggungjawab mensejahterakan dan senantiasa menjaga semua masyarakatnya. Hal ini menandakan sebuah tanggungjawab dari pihak yang memberikan advokasi untuk turut terlibat dalam menjalankan fungsi dari pemerintah dan negara. (LAN, 2015)



**Gambar 1.3 Kerangka Berpikir**

Sumber: P.Siagian (2016), Winarno (2021), R. Rahardian (2020), diolah peneliti (2023)