

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1.1 Latar Belakang

Pengembangan sumber bahan bakar alternatif non-fosil tidak diragukan lagi diperlukan untuk memenuhi kebutuhan energi di masa depan. Energi panas bumi ialah salah satu sumber energi alternatif yang dikembangkan Indonesia.

Cadangan sebesar 402,5 megawatt (MW) dan potensi panas bumi sekitar 1.000 megawatt (MW), Pulau Flores mempunyai sumber daya yang tinggi. Tersebar di 16 titik, kawasan Poco Leok di Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur (NTT), punya potensi cukup besar. Penetapan ini dilaksanakan berdasarkan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 2268 K/30/MEM/2017 yang menetapkan Pulau Flores sebagai Pulau Panas Bumi atau "*Flores Geothermal Island*".

Jika energi panas bumi dipilih sebagai alternatif untuk dikembangkan guna memenuhi kebutuhan energi listrik nasional di masa depan, setidaknya terdapat tujuh keunggulan. 1. Karena energi panas bumi ialah sumber daya terbarukan yang terdapat di tanah Indonesia, maka tidak perlu membelinya ataupun khawatir akan kehabisan pasokan energi di negara ini. "*Geothermal energy is completely domestic in supply, reliable, renewable, and sustainable.*" 2. Karena tingkat emisi karbon sangat rendah, dampaknya terhadap lingkungan relatif kecil. 3. Dengan memanfaatkan energi panas bumi secara maksimal, Indonesia bisa berperan besar dalam memerangi perubahan iklim dan menjaga lingkungan. Indonesia diproyeksikan mampu memenuhi pengurangan emisi karbon sebesar 26% sesuai Protokol Kyoto pada tahun 2020. 4. Karena Pembangkit Listrik Tenaga Panas (PLTP) tidak memerlukan bahan bakar fosil untuk menghasilkan listrik, maka Anda tidak perlu membeli bahan bakar fosil, yang biayanya bisa

berubah. 5. Energi panas bumi bisa dipakai secara bertanggung jawab untuk jangka waktu yang lama—hingga beberapa ratus tahun. 6. Pembangkit listrik tenaga panas bumi tersedia dalam berbagai ukuran, dari yang kecil yang cocok untuk pemukiman kecil sampai yang besar dengan maksimal 15 pembangkit di satu lokasi dan kapasitas listrik sebesar 725 Megawatt (MW). 7. PLTP lebih besar dibandingkan pembangkit listrik berbahan bakar fosil dan pembangkit listrik tenaga air, namun membutuhkan modal awal yang lebih sedikit dan lahan yang lebih sedikit dibandingkan pembangkit listrik tenaga angin dan surya.

Risiko dari PLTP sangat kecil dibandingkan dengan pembangkit listrik tenaga nuklir karena jika terjadi kebocoran maka tidak menimbulkan dampak radiasi yang membahayakan. Selain menghasilkan listrik, energi panas bumi bisa meminimalkan emisi dan memaksimalkan sumber daya alam yang tersedia di dalam negeri. Namun menurut pemerintah, kehadiran pembangkit listrik tenaga panas bumi (PLTP) berkontribusi terhadap penurunan emisi gas buang karbon dioksida (CO₂). Versi Kalkulator Netral Karbon menunjukkan bahwasannya penurunan gas rumah kaca setiap tahunnya telah meraih 14,91 juta ton CO₂. Angka ini dihitung dengan memakai kapasitas PLTP Indonesia sebesar 2.130,6 Megawatt. PGE, yang telah menjalankan pembangkit listrik tenaga panas bumi selama lebih dari 50 tahun, telah berkontribusi terhadap pengurangan jutaan ton emisi CO₂.

Warga Poco Leok, khususnya yang tinggal di sepuluh desa adat yang menolak proyek panas bumi, berharap Bupati Manggarai segera mencabut surat penetapan penempatan PLTP di Poco Leok. Pemerintah juga diperkirakan akan mengatasi keluhan dan aktivitas penduduk desa, yang secara konsisten menunjukkan ketidaksetujuan mereka dengan turun ke jalan. Faktanya, energi panas bumi sama berbahayanya dengan sumber energi lain seperti batu bara, minyak, dan

gas. Ini mencemari udara dan air, yang mempengaruhi ekosistem dan kesehatan manusia. Hal ini juga merusak hutan, mengubah upaya penggunaan lahan, dan bahkan mencabut akar pemukiman. Faktanya, pengusahaan panas bumi sendiri diketahui menimbulkan gempa bumi dan memakan korban jiwa akibat gas beracun seperti hidrogen sulfida (H₂S), seperti yang terjadi di Mandailing Natal, Dieng, dan tempat lain di Indonesia.

Tidak diragukan lagi bahwasannya pemerintah dan perusahaan-perusahaan membahayakan keselamatan masyarakat dengan mencoba menghancurkan lebih dari 300 buah bor *geothermal* di seluruh Indonesia, dimana lebih dari 20 diantaranya berlokasi di pulau Flores. Ekstraksi panas bumi skala besar diharapkan bisa memenuhi kebutuhan energi listrik industri..

Oleh karena itu, akan lebih tepat bila usulan perluasan pengeboran panas bumi Ulumbu ke wilayah Poco Leok dianggap sebagai serangkaian pelanggaran hukum yang dilaksanakan oleh penegak hukum, serta upaya paksa untuk memetakan akses jalan dan lokasi pengeboran tanpa persetujuan masyarakat setempat. Mengingat belum seluruh prosedur yang perlu diselesaikan sebelum eksplorasi panas bumi selesai. Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 41 UU Cipta Kerja yang mengubah sejumlah ketentuan UU Jo Panas Bumi. Pasal 42 ayat (1) Perppu 2 Tahun 2022 mengatur tata guna lahan. Melanggar Pasal 385 KUHP apabila menduduki tanah warga dan tanah adat di Poco Leok tanpa izin. Pelanggaran ini bisa berakibat pada sanksi pidana dan pencabutan izin usaha panas bumi.

Jika energi panas bumi dipilih sebagai alternatif untuk dikembangkan guna memenuhi kebutuhan energi listrik nasional di masa depan, maka penelitian ini berupaya untuk mengevaluasi kembali kebijakan pemerintah guna mengetahui pengaruh pengembangan

pemanfaatan panas bumi terhadap lingkungan. Dari sisi politik, Pemerintah Manggarai berupaya meyakinkan masyarakat Poco Leok bahwasannya proyek ini ialah salah satu janji kampanye terkait pemilu yang dilaksanakan para calon kepala daerah untuk menyajikan energi. Dokumen rencana induk Percepatan dan Perluasan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011–2025 yang memuat paket kebijakan ekonomi berbasis investasi kemudian menyajikan pertanggungjawaban kepada masyarakat, termasuk Poco Leok.

Poco Leok ialah lokasi pengembangan, termasuk sekitar enam puluh lokasi pengeboran. Di Kecamatan Satar Mese, Poco Leok mencakup 13 pemukiman yang tersebar di tiga desa: pemukiman Lungar, Mocok, dan Golo Muntas. Ironisnya, sebagian besar masyarakat masih menentang pembangunan pembangkit listrik tenaga panas bumi di Poco Leok, dekat Manggarai. Masyarakat berpendapat bahwasannya banyak dari proyek-proyek ini yang mencakup perampasan tanah dan alih fungsi kawasan tanpa analisis daya dukung dan daya tampung, menjadi alasan utama penolakan pembangunan ini. dengan kedok peningkatan kesejahteraan masyarakat, namun validitas ini bertentangan dengan statistik BPS tahun 2021 yang menunjukkan bahwasannya 20% masyarakat NTT hidup dalam kemiskinan parah.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, peneliti ini ingin menjawab beberapa pertanyaan yang dirumuskan sebagai berikut;

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran pemerintah daerah Manggarai dalam menyikapi persoalan penolakan kebijakan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi di Kabupaten Manggarai Flores Nusa Tenggara Timur?

2. Mengapa terjadinya resistensi dari Kebijakan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi di Kabupaten Manggarai Flores Nusa Tenggara Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui sejauh peran pemerintah daerah Manggarai dalam menyikapi persoalan penolakan kebijakan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi di Kabupaten Manggarai Flores Nusa Tenggara Timur
2. Untuk mengetahui sejauh mana terjadinya resistensi dari Kebijakan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi di Kabupaten Manggarai Flores Nusa Tenggara Timur

1.1 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara Teoritis manfaat dari penelitian ini ialah peneliti berharap akan menjadi sebuah sumbangan keilmuan bagi para penulis dan para pembaca demi menunjang wawasan yang lebih luas serta menambah pengetahuan mengenai sebuah implikasi kebijakan khususnya kebijakan dalam membangun Pembangkit Tenaga Listrik Panas Bumi.

2. Manfaat Praktis

Manfaat Praktis dari penelitian ini yakni untuk dijadikan bahan tambahan informasi bagi para pembuat kebijakan dan pembaca ataupun masyarakat pada umumnya khususnya mengenai Evaluasi Kebijakan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi.

1.1 Batasan/Definisi Istilah

1.5.1 Kolaborasi

Rahardjo (2010) mendefinisikan kolaborasi sebagai hubungan antara pemerintah, organisasi, aliansi strategis, dan jaringan multi-organisasi. Pengelolaan sumber daya secara kooperatif oleh dua pihak ataupun lebih disebut kolaborasi. Ini ialah tugas yang menantang

untuk dilaksanakan secara individual. Adanya perjanjian kerja sama yang eksplisit, komitmen dan keyakinan terhadap keseimbangan, kemampuan kelembagaan, struktur, dan kejelasan semuanya diperlukan untuk kolaborasi. Pengertian kerjasama menurut Ansell dan Gash (dalam Sudarmo, 2011:101), sering dipecah menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Kolaborasi dalam arti proses

Dalam konteks proses, kerjasama diartikan sebagai seperangkat prosedur atau metode organisasi kelembagaan, manajemen, atau tata kelola. Beberapa organisasi pemerintah dan non-pemerintah terlibat dalam kasus ini berdasarkan tujuan dan bidang kepentingannya. Lembaga-lembaga yang berpartisipasi bekerja sama untuk menjalankan tata kelola bersama secara dinamis.

b. Kolaborasi dalam arti normative

Dalam pengertian normatif, kerjasama diartikan sebagai tujuan atau tujuan konseptual pemerintah dalam hubungannya dengan mitra atau asosiasinya.

1.5.2 Konsep Collaborative Governance

Collaborative Governance menurut *The William and Flora Hawlett Foundation* mempunyai 2 (dua) konsep inti yang terdiri dari:

- a. *Collaborative* / Kolaborasi: Rekan kerja harus berkolaborasi lintas batas dalam interaksi multi-sektor untuk meraih tujuan bersama. Hubungan yang kolaboratif dibangun atas dasar saling menghormati.
- b. *Governance*: untuk mengawasi prosedur yang mempengaruhi pilihan dan perilaku di bidang publik, swasta, dan sosial.

Robert & Taehyon (dalam Subarsono, 2016) mendefinisikan Collaborative Governance

sebagai sebuah prosedur yang mencakup berbagai pemangku kepentingan dengan otoritas substantif untuk menjadikan pilihan secara kolektif, menyajikan setiap pemangku kepentingan kesempatan yang sama untuk mengajukan usulan dan pendapat mereka terwakili dalam keputusan tersebut.

Lebih lanjut, Ansell & Gash (2007) mendefinisikan *Collaborative Governance* sebagai peraturan pemerintah yang melibatkan pemangku kepentingan non-pemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi pada konsensus, dan bersifat musyawarah, sehingga secara langsung mengatur satu atau lebih lembaga publik. berupaya mengembangkan atau melaksanakan kebijakan publik, serta mengawasi inisiatif atau sumber daya publik.

Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) menyajikan dukungan tambahan untuk sudut pandang ini. Mereka menggambarkan tata kelola kolaboratif sebagai proses dan kerangka pengambilan keputusan manajemen dan kebijakan publik yang melibatkan orang-orang secara konstruktif di batas-batas lembaga publik, tingkat pemerintahan, dan masyarakat, serta sektor swasta dan sipil, untuk memajukan kepentingan publik yang tidak bisa diganggu gugat. dikejar oleh salah satu pihak yang bertindak sendiri. Selain itu, Emerson dkk. menyatakan bahwasannya ada enam (enam) persyaratan tata kelola kolaboratif, antara lain:

1. Terdapat lembaga publik, *private*, dan masyarakat,
2. Aktor *non-state* ikut berpartisipasi,
3. Peserta terlibat dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya berkonsultasi,
4. Forum secara resmi terorganisir dan bertemu secara kolektif,
5. Forum bertujuan untuk menjadikan keputusan dengan consensus,
6. Fokus kerja sama ialah dalam hal kebijakan publik atau manajemen publik.

1.5 3 Model Collaborative Governance

Emerson memakai *Collaborative Governance Regime (CGR)*, yang juga dikenal sebagai kerangka tata kelola kolaboratif, untuk menggambarkan sebuah sistem di mana kerja sama lintas batas bisa dimanfaatkan untuk mencerminkan perilaku, pengambilan keputusan, dan aktivitas. Ada dua faktor yang mempengaruhi CGR secara langsung:

1. Dinamika kolaborasi

Faktor pendorong dipandang penting untuk mengatur dinamika kerja sama dan menyediakan energi untuk mengorganisir kolaborasi. Dinamika kolaborasi dipengaruhi oleh beberapa faktor. Aspek utama dan komponen dinamika kolaboratif ialah sebagai berikut:

a. Keterlibatan berprinsip

Orang-orang dengan minat berbeda namun mempunyai tujuan yang sama bisa bekerja sama lewat keterlibatan etis. Seiring berjalannya waktu, empat proses mendasar penemuan, definisi, diskusi, dan penentuan bisa mengarah pada keterlibatan yang berprinsip. Lewat pendekatan ini, pemangku kepentingan menjadikan tujuan kooperatif dan rencana tindakan untuk meraih tujuan bersama.

b. Motivasi bersama

Empat komponen membentuk proses ini: komitmen, legitimasi, kepercayaan, dan pemahaman. Munculnya kepercayaan ialah komponen awal dari motivasi bersama, dan hal ini akan terjadi secara bertahap ketika para pemangku kepentingan bekerja sama, mengenal satu sama lain, dan membangun legitimasi mereka. Saling pengertian akan berkembang begitu ada rasa saling percaya. Pemahaman timbal balik pada akhirnya akan menimbulkan perasaan validitas kognitif (penerimaan) dan validasi interpersonal (pembenaran), yang akan

menghasilkan komitmen bersama.

c. Kapasitas untuk aksi bersama

Untuk meraih tujuan kerja sama, CGR diperkirakan perlu mempertahankan dan memperluas kapasitas yang sudah ada untuk melakukan aksi bersama atau menciptakan kapasitas baru yang sebelumnya tidak ada. Ada empat komponen yang membentuk kemampuan tindakan kolektif itu sendiri: kepemimpinan, pengetahuan, sumber daya, serta kerangka kelembagaan dan prosedural. Pengaturan kelembagaan dan prosedural terdiri dari beberapa protokol yang mengendalikan kerja sama dan kerangka organisasi yang diperlukan untuk menangani pertukaran berulang dalam jangka waktu yang lama. Komponen kedua ialah kepemimpinan, yang dipandang sebagai kekuatan luar yang mendorong kerja sama. Selain itu, pengetahuan memainkan peran penting dalam kemampuan berkolaborasi antar jaringan lewat manajemen pengetahuan. Sumber daya ialah komponen terakhir. Kesenjangan sumber daya pemangku kepentingan sering disebut-sebut sebagai penyebab utama hambatan dalam keterlibatan. Namun lewat dinamika kolaboratif ini, sumber daya bisa disebarluaskan dan dipakai sebagai sumber daya bersama untuk meraih tujuan bersama.

D. Tindakan kolaborasi

Stakeholder bisa bekerja sama menyelesaikan tugas yang telah disepakati lewat CGR. Komunikasi yang jelas mengenai tujuan bersama dan justifikasi penerapan pengambilan keputusan akan memfasilitasi tindakan kolaboratif dan memungkinkan tindakan ini dievaluasi. Sifat kontak, termasuk motivasi bersama, keterlibatan yang berprinsip, dan kemampuan untuk mengambil tindakan

terkoordinasi, menentukan tingkat dan kualitas dinamika ini.

Selanjutnya, Tirrel & Clay (2010) mengusulkan adanya pergeseran aktivitas selama kerjasama, yang bisa dikategorikan ke dalam lima tahap berbeda. Tahapan-tahapan ini diurutkan dari tingkat terendah sampai tingkat tertinggi, dan meliputi:

1. Eksplorasi

Pada titik ini, pertemuan resmi atau informal termasuk penyampaian gagasan, pertukaran informasi, dan diskusi mengenai tinjauan pendapat bisa terjadi antara pihak-pihak yang berkepentingan.

2. Penciptaan Pada titik ini, kerjasama telah terjadi. Ketika protokol operasional dan kerangka organisasi ditetapkan, pembuatan dan persetujuan mulai terbentuk. Selain itu, tujuan telah ditetapkan, dan kegiatan terkoordinasi telah dibuat.

3. Tumbuh

Pada titik ini, prosedur operasional dirutinkan, perencanaan dan penetapan prioritas diprioritaskan. Setelah itu, upaya-upaya dilaksanakan untuk memperjuangkan kesepakatan, penciptaan, dan pelaksanaan.

4. Dewasa

Tahap pengembangan telah meraih titik ini. uang untuk partisipasi dan akses yang konsisten. Setiap strategi dibuat dengan mempertimbangkan keberlanjutan. seluruh pemangku kepentingan diberitahu tentang hasil kolaborasi, dan tujuan proyek dievaluasi.

5. Akhir

Pada titik ini, kemitraan berjalan dengan sempurna dan optimal. seluruh orang senang dengan hasil yang dicapai. Ketika terjadi penurunan, kerja sama secara efektif

mengatasi masalah, sehingga dilaksanakan peningkatan.

Konsep proses tata kelola kolaboratif mengikuti, yang mencirikan kolaborasi sebagai proses pembangunan yang stabil. Ansell & Gash (2007) menggambarkan metode *Collaborative Governance* sebagai berikut:

1. Dialog tatap muka / *Face to face dialogue*

Landasan tata kelola kolaboratif ialah komunikasi tatap muka antar pemangku kepentingan. Komunikasi tatap muka memerlukan partisipasi langsung seluruh pihak dalam proses diskusi dan partisipasi aktif dalam perumusan segala keputusan yang berkaitan dengan kepentingan bersama. Ketika para pemangku kepentingan terlibat dalam komunikasi tatap muka, pendapat yang berbeda sering kali muncul karena masing-masing pihak berupaya memperkuat stereotip yang ada. Namun, untuk mencari peluang kerja sama yang saling menguntungkan dan mengembangkan kolaborasi yang sukses guna meraih konsensus, diperlukan interaksi tatap muka. Menurut Ansell & Gash (2007: 551), proses tata kelola kolaboratif akan rentan dimanipulasi oleh aktor yang lebih berkuasa jika beberapa pemangku kepentingan tidak mempunyai kemampuan, organisasi, posisi, atau sumber daya untuk terlibat dengan pemangku kepentingan lainnya.

2. Membangun kepercayaan / *Trust building*

menumbuhkan rasa saling percaya antar pemangku kepentingan bahwasannya tujuan mereka sama. Salah satu hal tersulit yang harus dibangun pada tahap awal keterlibatan pemangku kepentingan ialah kepercayaan. Hal ini karena membangun kepercayaan ialah sebuah proses yang memerlukan dedikasi berkelanjutan untuk meraih tujuan bersama.

Kolaborasi biasanya gagal karena kurangnya kepercayaan.

3. Komitmen terhadap proses / *Commitment to process*

Untuk menjalin kerja sama, sangat penting untuk membangun komitmen, karena penyelesaian masalah memerlukan rasa saling ketergantungan antar pemangku kepentingan.

Ketika para pemangku kepentingan melakukan percakapan tatap muka, proses menumbuhkan komitmen sudah dimulai. Para pemangku kepentingan harus menetapkan mekanisme diskusi dan pertimbangan yang jujur sebelum memulai sebuah proses. Hal ini disebabkan oleh keyakinan bahwasannya komitmen terhadap kolaborasi memerlukan penggunaan metode yang adil, terbuka, dan transparan. supaya pemangku kepentingan bisa berbagi tanggung jawab dan supaya segala sesuatunya berjalan lancar, komitmen juga memerlukan kepercayaan. Komitmen mempunyai kekuatan untuk menghilangkan hambatan yang sering muncul akibat variasi sifat dan prioritas pemangku kepentingan.

4. Pemahaman bersama / *Shared Understanding*

Untuk meraih tujuan bersama, seluruh pemangku kepentingan perlu meraih pemahaman yang sama. Dalam upaya kolaboratif, pemahaman dan berbagi pemahaman ialah kesepakatan yang dicapai sebagai bentuk pertanggungjawaban bersama. Konsep pemahaman bersama juga bisa merujuk pada kesepakatan mengenai informasi yang diperlukan untuk mengatasi masalah tersebut. Para pemangku kepentingan meraih konsensus mengenai nilai-nilai dan tujuan bersama, yang mendorong keterlibatan aktif dari mereka yang mempunyai tujuan serupa.

5. Hasil sementara / *Intermediate outcomes*

Pada fase terakhir ini, konsensus tentang tujuan tercapai. Untuk menghasilkan momentum dan memastikan kolaborasi yang efektif, keluaran atau hasil nyata dari proses

kolaboratif dianggap penting dan signifikan.

Alasan di atas membawa kita pada kesimpulan bahwasannya proses tata kelola kolaboratif Ansell & Gash (2007) mencakup setiap fase penerapan kolaborasi. Oleh karena itu, penelitian ini memakai teori dari Ansell & Gash (2007) yang memuat 5 (lima) indikator dalam melihat proses kolaborasi supaya bisa memahami tahapan pelaksanaan kolaborasi secara jelas dan akurat. Hal ini membantu menjelaskan proses tata kelola kolaboratif dalam pembangunan pembangkit listrik di Desa Poco Leok. Teori ini dipilih karena indikasinya diperkirakan mencakup setiap tahapan pelaksanaan kolaborasi.