

KERTAS KEBIJAKAN

Mendorong Urgensi Penguatan Transparansi & Akuntabilitas dalam Perencanaan Ketenagalistrikan di Indonesia

Pengenalan TI Indonesia

Transparency International Indonesia (TI-Indonesia) merupakan salah satu chapter dari Transparency International, sebuah jaringan global NGO antikorupsi yang mempromosikan transparansi dan akuntabilitas kepada lembaga-lembaga negara, partai politik, bisnis, dan masyarakat sipil. Bersama lebih dari 100 chapter lainnya, TI Indonesia berjuang membangun dunia yang bersih dari praktik dan dampak korupsi di seluruh dunia.

Segala upaya telah dilakukan untuk memverifikasi keakuratan informasi yang terkandung dalam laporan ini. Semua informasi diyakini benar per Oktober 2023. Namun demikian, Transparency International Indonesia tidak dapat menerima tanggung jawab atas konsekuensi penggunaannya untuk tujuan lain atau dalam konteks lain.

www.ti.or.id

© Transparency International Indonesia - 2024

Problem kelistrikan di Indonesia secara umum (*oversupply* menyebabkan pembangunan pembangkit listrik energi terbarukan terhambat)

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional (KEN) mengamanatkan Pemerintah untuk mencapai target 23% bauran energi terbarukan di tahun 2025, akan tetapi hingga tahun 2022 sebanyak 87% persen listrik yang digunakan di Indonesia masih bersumber dari energi fosil dan hanya 13% yang berasal dari energi terbarukan dan 65% pasokan listrik berasal dari batubara.

Pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Batubara juga masih banyak dilakukan oleh Pemerintah, padahal seharusnya Pemerintah lebih memperhatikan pembangunan pembangkit listrik yang berasal dari energi terbarukan apabila ingin mencapai target bauran energi terbarukan di tahun 2025. Pembangunan pembangkit listrik yang masif (khususnya PLTU Batubara) dalam beberapa tahun terakhir menimbulkan masalah baru selain permasalahan lingkungan, yaitu terjadinya *over supply listrik*.

Menurut PLN, *Oversupply* listrik yang terjadi pada tahun 2020 dikarenakan adanya penurunan permintaan akibat pandemi Covid-19. Adapun *reserve margin* di 2020 tercatat 39,9%, lalu pada 2021 turun menjadi sebesar 37% dan tahun 2022 diperkirakan naik lagi menjadi sebesar 56%. Akan tetapi, menurut data yang ada, *oversupply* listrik di Indonesia sudah terjadi sejak 9 tahun, selama periode 2013-2021 total pasokan listrik PLN (yang diproduksi sendiri plus dibeli dari pihak lain) jumlahnya selalu lebih banyak sekitar 28 ribu-30 ribu GWh ketimbang total listrik yang terjual.

Permasalahan dalam perencanaan kelistrikan yang menyebabkan *oversupply* listrik tidak dapat dipandang sebagai kegagalan perencanaan dan manajemen proyek semata. Korupsi dalam sektor kelistrikan dapat terjadi lewat manipulasi estimasi permintaan listrik yang ditandai dengan minimnya transparansi dalam proses penghitungan estimasi permintaan listrik dan tidak ada proses konsultasi publik.¹

¹ Campos, J. Edgardo., Pradhan, Sanjay (ed.). (2007). *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. The World Bank

II. Kebijakan terkait Perencanaan Ketenagalistrikan di Indonesia dan Permasalahannya

A. Kebijakan terkait Perencanaan Ketenagalistrikan di Indonesia

Perencanaan kelistrikan di Indonesia diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu:

- **Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2014 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Listrik sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2021**

Awalnya, pengaturan terkait perencanaan ketenagalistrikan dapat ditemukan di PP No. 23 Tahun 2014. Menurut Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2014 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, penyusunan rencana penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dilaksanakan sesuai dengan Rencana Umum Ketenagalistrikan dan RUPTL. Lebih jauh, Rencana Umum Ketenagalistrikan ini dibagi menjadi 2 (dua), yakni RUKN dan Rencana Umum Ketenagalistrikan Daerah (RUKD).

- **Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional.**

KEN adalah sebuah kebijakan pengelolaan energi yang memuat tujuan, sasaran, hingga arah kebijakan energi nasional. Dalam PP KEN ini hanya dijelaskan bahwa kebijakan energi nasional dibagi dua, yaitu kebijakan utama dan kebijakan pendukung. Terkait transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan KEN ini belum dijelaskan lebih lanjut dalam peraturan ini.

- **Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional (RUEN).**

RUEN adalah sebuah dokumen yang berisi tentang penjabaran lebih rinci dari KEN, dan memuat kondisi energi nasional saat ini serta ekspektasi masa mendatang, hingga kebijakan dan strategi pengelolaan energi nasional. RUEN kemudian telah mengidentifikasi potensi sumber daya energi per provinsi dan target pembangunan pembangkit listrik tersebut hingga tahun 2050.

Pada dasarnya untuk perencanaan ketenagalistrikan secara umum, kebijakan dalam RUEN telah menterjemahkan amanat-amanat yang ada di dalam KEN dengan baik, bahkan menargetkan pengembangan pembangkit dari EBT secara lebih ambisius daripada yang ditetapkan di dalam KEN.

- **Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 8 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional dan Rencana Umum Ketenagalistrikan Daerah.**

RUK adalah rencana pengembangan sistem penyediaan tenaga listrik yang meliputi bidang pembangkitan, transmisi, dan distribusi tenaga listrik yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan tenaga listrik. Akan tetapi dalam peraturan ini, dalam hal penyusunannya, masih terlihat kurangnya transparansi serta partisipasi dari publik.

- **Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Usaha Ketenagalistrikan**

Permen ESDM 11/2021 ini menjelaskan terkait usaha ketenagalistrikan yang terdiri dari usaha penyediaan tenaga listrik dan usaha penunjang tenaga listrik. Dalam Permen ini juga dijelaskan bagaimana proses pengesahan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL). Dalam proses pengesahan RUPTL, masih terlihat kurangnya transparansi serta partisipasi dari publik. Padahal hal tersebut sangat penting untuk diatur.

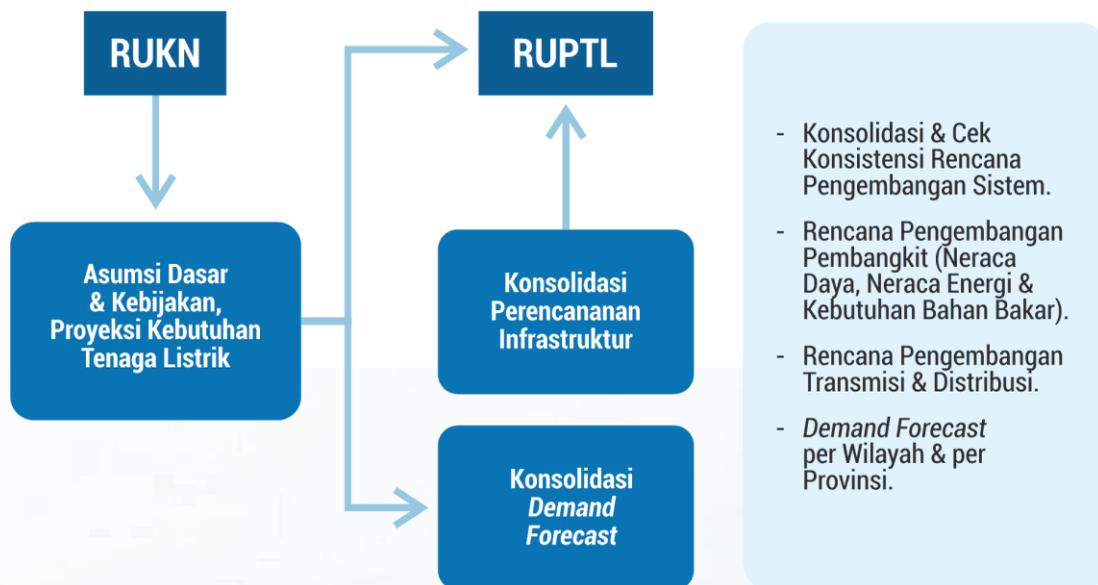
- **Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 143 K/20/MEM/2019 tentang Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional Tahun 2019-2038 (RUKN).**

RUKN adalah rencana pengembangan sistem penyediaan tenaga listrik yang meliputi bidang pembangkitan, transmisi, dan distribusi tenaga listrik yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan tenaga listrik nasional. RUKN merupakan sebuah dokumen yang bersifat indikatif yang berisikan tentang rencana pengembangan penyediaan tenaga listrik ke depan, kondisi penyediaan tenaga listrik saat ini, proyeksi kebutuhan tenaga listrik untuk 20 (dua puluh) tahun ke depan, dan potensi sumber energi primer di wilayah tersebut. RUKN ini menjadi dasar dalam penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan Daerah (RUKD) bagi pemerintah daerah dan penyusunan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) bagi Pemegang Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik yang memiliki Wilayah Usaha.

- Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 188.K/HK.02/MEM.L/2021 tentang Pengesahan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik PT PLN Tahun 2021 - 2030 (RUPTL).

RUPTL merupakan dokumen yang berisi daftar proyek infrastruktur penyediaan tenaga listrik. Dokumen ini merupakan pedoman pengembangan sistem tenaga listrik di wilayah usaha PLN untuk sepuluh tahun mendatang.

Gambar 1. Proses Penyusunan RUPTL²



Sumber Gambar : Fadiyah Alaidrus / konde.co

² Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 188.K/HK.02/MEM.L/2021 tentang Pengesahan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik PT PLN Tahun 2021 -2030 (RUPTL)

B. Permasalahan dan Risiko Korupsi dalam Perencanaan Ketenagalistrikan di Indonesia

Tenaga listrik merupakan salah satu komponen dalam mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mencerdaskan kehidupan bangsa guna mewujudkan cita-cita bangsa, yaitu menciptakan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengingat arti penting tenaga listrik tersebut, maka dalam rangka penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik yang lebih merata, andal, dan berkelanjutan diperlukan suatu perencanaan yang komprehensif.

Pengembangan kelistrikan jangka panjang harus sejalan dengan kebijakan yang terkait sehingga perlu membuat perencanaan yang komprehensif dengan memperhatikan baik aspek teknis, sosial-ekonomi maupun lingkungan. Perencanaan kebijakan ketenagalistrikan di Indonesia terlihat belum sejalan satu sama lain, terkait dengan target-target perencanaan antara satu dokumen dengan dokumen, lainnya. Selain itu, terdapat ketidakkonsistenan dalam dokumen-dokumen perencanaan tersebut antara target jumlah pemenuhan kapasitas pembangkit secara keseluruhan serta target pembangkit listrik berbasis energi terbarukan.³

Di Indonesia, belum ada ruang bagi publik untuk berpartisipasi dalam penyusunan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL). PLN juga telah menyampaikan komplain kepada KPK terkait intervensi dari pejabat publik dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berupaya untuk memasukkan "proyek titipan".⁴

Peluang terjadinya *policy capture* dan konflik kepentingan yang sangat besar dalam proses perencanaan kelistrikan seharusnya dapat menjadi pemicu untuk mendorong terbukanya proses perencanaan kelistrikan dan memungkinkan adanya proses konsultasi publik sebelum pengesahan dokumen perencanaan kelistrikan.

Lebih lanjut, terdapat risiko terjadinya korupsi dalam pelaksanaan JETP (*Just Energy Transition Partnership*), hal ini telah disebutkan bahwa terdapat risiko korupsi yang tinggi, yaitu dalam pelaksanaannya terdapat keterlibatan berbagai entitas pelaksana dan pemangku kepentingan utama, potensi penyelewengan dana yang menyebabkan pendanaan tidak sesuai dengan peruntukannya.⁵ Sehingga perlu dilakukan langkah preventif untuk meminimalisir dampak dari risiko tersebut.

³ Sugiyono, Agus. "Outlook kelistrikan Indonesia 2010-2030: Prospek pemanfaatan energi baru dan terbarukan." In *Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Energi Nuklir V*. Jakarta. 2012.

⁴ Kompas.com. 26 April 2019. Litbang KPK Temukan Masalah Konflik Kepentingan di Sektor Kelistrikan. Diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2019/>

⁵ JETP Indonesia, Rencana Investasi dan Kebijakan Komprehensif 2023, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://jetp-id.org/storage/official-jetp-cipp-2023-vshare_f_id-1703731480.pdf, hlm. 275.

Berkaitan dengan risiko korupsi ini, kasus PLTU Riau-1 dapat menjadi salah satu contoh dimana terdapat korupsi dan penyalahgunaan wewenang yang berakar dari minimnya transparansi proses perencanaan ketenagalistrikan. Dalam kasus ini, terdapat dugaan adanya suap dan penyalahgunaan wewenang untuk memasukkan PLTU Riau-1 ke dalam RUPTL. Tidak hanya di proses perencanaan, kasus ini juga menunjukkan adanya permasalahan proses pengadaan, khususnya karena proses pengadaan dilakukan dengan metode penunjukan langsung yang cenderung tertutup.⁶

Dalam fakta persidangan ditemukan bahwa, melalui bantuan Sofyan Basir sebagai Direktur Utama PLN saat itu, permintaan PT Samantaka Batubara untuk memasukkan proyek PLTU Riau-1 ke dalam RUPTL terealisasi. Pada 2017 diadakan juga pertemuan antara Sofyan Basir dan Nicke Widyawati selaku pihak dari PLN dengan Eni Maulani Saragih dari DPR dan Johannes Budisutrisno Kotjo selaku investor di mana dalam pertemuan itu, terdapat permohonan untuk mencantumkan proyek PLTU MT Riau-1 tetap ada dalam RUPTL PLN. Disinilah proses negosiasi dibalik layar tersebut terjadi hingga pada akhirnya, PLTU MT Riau-1 kemudian masuk ke dalam RUPTL PT PLN tahun 2016-2025.⁷

Dari fakta persidangan ini, sebenarnya dapat patut diduga kuat bahwa terdapat penyalahgunaan wewenang untuk dapat memasukkan PLTU MT Riau-1 ke dalam RUPTL. Pada dasarnya, penyalahgunaan wewenang ini dapat terjadi salah satunya karena minimnya proses pengawasan dan *check and balances* dalam penyusunan RUPTL. Meskipun patut dipahami bahwa RUPTL adalah sebuah dokumen bisnis, namun tidak dapat dilihat dalam satu sisi saja. Bahwa RUPTL PLN berpengaruh besar terhadap penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum, bahkan terhadap pemenuhan atas hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Untuk itu, seharusnya dapat dipahami bahwa RUPTL PLN adalah sebuah rencana kerja perusahaan yang sangat berdimensi publik.

Sumber Gambar: M. Arfah Durahman / AEER



⁶ Metode penunjukan langsung adalah metode pemilihan penyedia tenaga listrik dengan cara menunjuk langsung 1 (satu) penyedia tenaga listrik.

⁷ Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan No. 74/Pid.Sus/TPK/2019/PN.Jkt.Pst, hlm. 567-568.

III. Tantangan dalam Mendorong Transparansi dan Akuntabilitas Perencanaan Ketenagalistrikan di Indonesia

Saat ini di Indonesia, terdapat perbedaan terkait bentuk / produk hukum dari perencanaan ketenagalistrikan. Berikut adalah pemetaannya:

Dokumen Perencanaan Ketenagalistrikan	Bentuk Hukum
Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional	Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral
Rencana Umum Ketenagalistrikan Daerah	Keputusan Gubernur
Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL), khusus RUPTL PLN	Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral
RUPTL diluar RUPTL PLN	Bergantung kepada kewenangan yang dilihat dari besaran wilayah usaha. Umumnya melalui Keputusan Gubernur

Berdasarkan bentuk produk hukum dari dokumen di atas, memang secara produk, ruang untuk transparansi dan partisipasi dalam penyusunan Keputusan akan lebih tertutup dibandingkan di tingkat Peraturan / regulasi. Dalam konteks Keputusan, maka secara tata kelola penyusunan dapat mengacu pada Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014). Dalam hal ini, Pejabat Pemerintahan tersebut perlu memberikan sosialisasi kepada pihak-pihak yang terlibat mengenai dasar hukum, persyaratan, dokumen, dan fakta yang terkait sebelum menetapkan Keputusan yang menimbulkan pembebanan bagi masyarakat tersebut.⁸ Dalam hal ini, Pejabat Pemerintahan tersebut wajib memberitahukan kepada pihak-pihak yang bersangkutan paling lama 10 hari kerja sebelum menetapkan Keputusan tersebut.⁹ Sayangnya, regulasi yang lebih implementatif tidak mengatur lebih jauh terkait tata kelola penyusunan perencanaan ketenagalistrikan agar lebih transparan dan akuntabel. Berikut adalah penjelasannya:

⁸ Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601, ps. 46.

⁹ *Ibid.*, ps. 47

A. Tata Cara Penyusunan Ketenagalistrikan Tidak Mengatur Mengenai Peluang Partisipasi Publik serta Mandat Untuk Penyusunan Secara Transparan

Secara lebih khusus, terkait penyusunan RUPTL, tata caranya mengacu pada Peraturan Menteri ESDM No. 11 Tahun 2021. Selain membahas mengenai dokumen acuan serta tata cara teknis untuk penyusunan dan pengesahan RUPTL, sayangnya regulasi ini tidak membahas terkait dengan peluang partisipasi publik serta mandat agar penyusunan RUPTL dilakukan secara transparan. Hal ini dipahami karena saat ini, RUPTL dianggap sebagai satu dokumen bisnis dan bukan dokumen yang bersegi publik. Padahal, patut dipahami bahwa dokumen RUPTL memiliki potensi dampak sosial dan lingkungan terhadap masyarakat. Hal ini karena umumnya dalam RUPTL terdapat: a) penetapan bauran energi yang lebih implementatif, umumnya mengarahkan penggunaan batubara secara masif sebagaimana ditetapkan pada KEN maupun Rencana Umum Energi; serta b) pemilihan lokasi pembangunan pembangkit listrik yang muncul dalam RUPTL yang tidak mempertimbangkan perlindungan lingkungan hidup sebelumnya. Sehingga, patutnya dokumen ini dianggap sebagai dokumen publik yang memiliki dampak terhadap pemenuhan hak dan kepentingan publik.

Di sisi lain, tata cara penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan diatur lebih lanjut dalam Permen ESDM No. 8 Tahun 2021. Senada dengan Permen ESDM No. 11 Tahun 2021, regulasi ini tidak mengatur terkait dengan bagaimana peluang partisipasi publik serta mandat agar penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan dapat dilakukan secara transparan.

Pada hal sebelumnya, menurut Keputusan Menteri ESDM No. 865 K/30/MEM/2003 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan (Kepmen ESDM No. 865 Tahun 2003), terdapat forum perencanaan ketenagalistrikan. Adapun forum ini adalah suatu media untuk mempertemukan semua pihak yang terkait dengan sektor ketenagalistrikan.¹⁰ Adapun fungsi dari forum ini adalah untuk menyiapkan konsep dan memberikan masukan terhadap RUKD. Meskipun memang spesifik hanya untuk RUKD, hal ini patut dipahami karena saat itu RUKD merupakan dokumen yang disusun pertama kali dan kemudian menjadi acuan penyusunan RUKN.¹¹ Adapun saat ini, UU No. 30 tahun 2009 dan peraturan turunannya mengamankan RUKN yang menjadi pedoman dalam penyusunan RUKD. Sayangnya, saat ini Keputusan ini telah dicabut dan institusionalisasi Forum Ketenagalistrikan juga sudah tidak efektif.

¹⁰ Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, *Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Pedoman Penyusunan Rencana Umum Ketenagalistrikan*, Kepmen ESDM No. 865 K/MEM/30/2003, bagian lampiran.

¹¹ Hal ini sesuai rezim UU No. 20 Tahun 2002

B. Tata Cara Penyusunan Ketenagalistrikan Tidak Mengatur Terkait Aktor Kunci Selain Kementerian ESDM serta PLN Sebagai Pihak yang Terlibat

Catatan lain yang patut digarisbawahi adalah tidak terdapat ketentuan terkait dengan kebutuhan koordinasi dengan kementerian / lembaga lain dalam proses penyusunan perencanaan ketenagalistrikan. Penulis mengidentifikasi setidaknya terdapat beberapa lembaga, selain Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, yang seharusnya terlibat semenjak awal proses perencanaan:

Kewenangan	Potensi Intervensi dalam Perencanaan
Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	
Kementerian LHK memiliki tanggung jawab untuk memastikan penyelenggaraan lingkungan hidup secara berkelanjutan, peningkatan daya dukung daerah aliran sungai dan rehabilitasi hutan, pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan, pengelolaan sampah, bahan berbahaya dan beracun, dan limbah bahan berbahaya dan beracun, hingga pengendalian perubahan iklim	Dalam tahap perencanaan, Kementerian LHK sangat relevan untuk dilibatkan dalam penyusunan RUK dan RUPTL. Keterlibatan KLHK penting untuk memastikan perencanaan ketenagalistrikan sesuai dengan target perubahan iklim serta perencanaan yang dilakukan tidak akan berdampak secara masif terhadap perlindungan lingkungan hidup dan keanekaragaman hayati.
Kementerian BUMN	
Kementerian BUMN bertanggung jawab untuk memastikan penyusunan inisiatif bisnis strategis, penguatan daya saing dan sinergi, hingga penciptaan pertumbuhan berkelanjutan bisnis PLN sebagai BUMN.	Dalam tahap perencanaan, Kementerian BUMN sangat relevan untuk dilibatkan dalam penyusunan RUPTL. Seharusnya Kementerian BUMN terlibat untuk memastikan dan mengawasi pengambilan keputusan BUMN sesuai dengan tujuan bisnis maupun inisiatif PLN.
Kementerian Keuangan	
Kementerian Keuangan bertanggung jawab terkait penganggaran, penerimaan negara bukan pajak, pajak, kepabeanan dan cukai, perbendaharaan negara, kekayaan negara, perimbangan keuangan, dan pengelolaan pembiayaan dan risiko keuangan negara	Dalam tahap perencanaan, Kementerian Keuangan sangat relevan untuk dilibatkan dalam penyusunan RUK dan RUPTL, utamanya untuk memastikan sejauh apa perencanaan ini akan berdampak terhadap keuangan negara.

Kementerian Dalam Negeri	
Kementerian Dalam Negeri bertanggung jawab terkait Pelaksanaan Kebijakan Di Bidang Politik Dan Pemerintahan Umum, Otonomi Daerah, Pembinaan Pemerintahan Desa, Pembinaan Urusan Pemerintahan Dan Pembangunan Daerah, hingga Pembinaan Keuangan Daerah.	Dalam tahap perencanaan, Kementerian Dalam Negeri sangat relevan untuk dilibatkan dalam penyusunan RUK dan RUPTL. Hal ini umumnya untuk memastikan dampak perencanaan ketenagalistrikan dengan pembangunan daerah.
Kementerian Agraria dan Tata Ruang	
Kementerian Agraria dan Tata Ruang bertanggung jawab terkait pengaturan bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan, pengadaaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang.	Dalam tahap perencanaan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang sangat relevan untuk dilibatkan dalam penyusunan RUPTL. Hal ini karena RUPTL sudah berhubungan dengan <i>siting selection</i> / pemilihan lokasi pengembangan proyek, yang sangat berkaitan dengan pemanfaatan ruang.
Kementerian Kelautan dan Perikanan	
Kementerian Kelautan dan Perikanan bertanggung jawab terkait pengelolaan kelautan, pengelolaan ruang laut, perlindungan lingkungan laut, serta pengawasan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan.	Dalam tahap perencanaan, Kementerian Kelautan dan Perikanan sangat relevan untuk dilibatkan dalam penyusunan RUPTL. Hal ini karena RUPTL sudah berhubungan dengan <i>siting selection</i> / pemilihan lokasi pengembangan proyek, yang sangat berkaitan dengan pemanfaatan ruang laut, umumnya untuk pengembangan <i>jetty</i> ataupun pengembangan proyek di pulau-pulau kecil.

Pada implementasinya, memang terlihat bahwa koordinasi dengan Kementerian / lembaga lain ini umumnya dilakukan pada saat proses penerbitan izin. Hal ini dikarenakan pada tahap tersebut kejelasan implementasi proyek termasuk penetapan lokasi proyek (*siting*) telah lebih jelas. Sekalipun begitu, hal ini bukan tanpa catatan. Ketiadaan pertimbangan Kementerian / Lembaga lain berdampak terhadap minimnya pertimbangan, selain pertimbangan teknis, dalam proses perencanaan. Salah satunya adalah pertimbangan lingkungan hidup dan sosial, yang mana dampak lingkungan hidup dan konflik sosial yang kerap terjadi di pengembangan proyek ketenagalistrikan setidaknya dapat di mitigasi jika pertimbangan ini dapat dihadapkan dilakukan di proses perencanaan. Secara lebih detail, hal ini akan dijelaskan di sub bagian selanjutnya.

C. Belum Kuatnya Mekanisme Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Infrastruktur Ketenagalistrikan Sejak Tahap Perencanaan

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, risiko korupsi dalam bisnis ketenagalistrikan telah diidentifikasi sebagai salah satu risiko tinggi, setidaknya dalam penyelenggaraan Just Energy Transition Partnership.¹² Dokumen Comprehensive Investment Plan and Policy Indonesia-pun telah memberikan rekomendasi perlu ada mekanisme untuk memantau perkembangan secara teratur serta tata kelola dan pengawasan yang ketat.

Memang selama ini proses pengawasan penyelenggaraan infrastruktur ketenagalistrikan masih bertumpu pada Kementerian ESDM, sesuai mandat yang ada padanya melalui UU No. 30 Tahun 2009 dan peraturan turunannya. Namun patut dipahami bahwa penyelenggaraan usaha ketenagalistrikan dalam perkembangannya memiliki isu yang multi-dimensional. Kementerian ESDM tentunya akan mengawasi dari sisi teknis penyelenggaraan ketenagalistrikannya. Namun, prosedur pengawasan diluar masalah teknis, seperti untuk isu korupsi, yang melibatkan lintas kelembagaan, belum terlalu banyak disentuh. Untuk itu, diperlukan mekanisme pengawasan yang lebih menyeluruh dan ketat untuk dapat menjangkau konteks lintas kelembagaan ini.



¹² https://jtep-id.org/storage/official-jtep-cipp-2023-vshare_f_id-1703731480.pdf, hlm. 275

Menariknya, saat ini Indonesia telah memiliki Satuan Tugas Transisi Energi Nasional, yang baru saja disahkan melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi No. 144 Tahun 2023. Dimana dalam Satuan Tugas ini terdiri dari berbagai Kementerian dan Lembaga yang bertugas untuk mengawal penyiapan transisi energi. Adapun dalam Satuan tugas tersebut, terdapat Tim Pengawas yang dikoordinatori oleh Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dan dianggotai oleh: a) Deputi Bidang Pengawasan Instansi Pemerintah Bidang Perekonomian dan Kemaritiman, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan; b) Deputi Bidang Pencegahan dan Monitoring Korupsi, Komisi Pemberantasan Korupsi; serta c) Sekretaris Jenderal Dewan Energi Nasional. Sebuah peluang untuk dapat mencegah masalah menahun dalam konteks infrastruktur ketenagalistrikan di Indonesia, yakni korupsi.

Bila melihat secara lebih detail, salah satu sasaran dari kelompok kerja satuan tugas ini adalah mengkonsolidasikan dokumen perencanaan iklim dengan perencanaan energi dan ketenagalistrikan, termasuk di dalamnya terhadap RUKN dan RUPTL.¹³ Apabila diinterpretasikan dari sasaran kelompok kerja ini dan melihat dari komposisi tim pengawas, seharusnya pengawasan terhadap potensi serta kerentanan korupsi dalam penyusunan perencanaan ketenagalistrikan juga akan dilakukan. Namun, bagaimana peta jalan pengawasan maupun strategi untuk mengatasi isu korupsi ini masih belum ditemukan.¹⁴ Setidaknya, beberapa langkah yang dapat dilakukan melalui penyusunan panduan pencegahan korupsi untuk dunia usaha di sektor ketenagalistrikan, melakukan *due diligence* kerentanan korupsi dan konflik kepentingan pada tahap perencanaan dan pengadaan di sektor ketenagalistrikan, hingga membangun indikator pengawasan tata kelola dalam investasi di sektor ini.

Sumber Gambar: AdobeStock



¹³ Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi Nomor 144 Tahun 2023 tentang Satuan Tugas Transisi Energi Nasional, Diktum Keempat

¹⁴ Setidaknya belum ada peta jalan khusus dan bagaimana strategi mengatasi isu korupsi dalam proyek energi dan ketenagalistrikan. Hal ini dapat dilihat dari presentasi Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi "Transisi Energi Indonesia", yang dilakukan pada 15 Januari 2023.

IV. Peluang Penguatan Transparansi dan Akuntabilitas dalam Perencanaan Ketenagalistrikan di Indonesia: Pembelajaran dari Berbagai Negara

Perencanaan ketenagalistrikan memiliki bentuk-bentuk yang berbeda di berbagai negara. Perbedaan ini dapat terlihat dari bentuk dokumen perencanaan, kewenangan penyusun, hingga *due process* yang dilakukan. Dengan kelebihan dan kekurangannya, berikut adalah pembelajaran baik dari beberapa negara untuk mendorong transparansi, partisipasi publik dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusannya:

A. Penerapan Kajian Terkait Dampak Lingkungan Hidup, Ekonomi, dan Sosial Sebelum Penyusunan Perencanaan Ketenagalistrikan

Salah satu contoh baik dalam tata kelola perencanaan ketenagalistrikan adalah adanya kajian dampak lingkungan hidup, ekonomi dan sosial yang komprehensif sebelum penyusunan perencanaan ketenagalistrikan. Hal ini dilakukan di Vietnam. Sejak 2005, Vietnam telah menerapkan kewajiban memberlakukan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) sebelum penyusunan Power Development Plan.

Secara umum, permasalahan dalam perencanaan ketenagalistrikan di Vietnam serupa dengan yang ada di Indonesia. Minimnya kajian ekonomi, sosial dan lingkungan dari tahap perencanaan kebijakan ketenagalistrikan membuat perencanaan ketenagalistrikan di Vietnam selalu bertumpu pada batubara. Tidak hanya itu, terkait dengan proyeksi permintaan terhadap energi juga terlampau tinggi, sehingga dikhawatirkan adanya pembangunan pembangkit listrik yang akan menjadi *stranded asset*.¹⁵ Oleh karena itu, KLHS tidak hanya dipergunakan untuk mengkaji dampak sosial dan lingkungan, namun juga untuk menilai keekonomian dari perencanaan ketenagalistrikan tersebut.¹⁶ Menariknya, dari studi kasus Power Development Plan 2011-2020, dokumen KLHS merekomendasikan untuk tidak bertumpu pada batubara, karena akan berdampak terhadap beberapa risiko meliputi peningkatan emisi CO₂ dengan valuasi \$1,2 miliar pada 2011 dan akan meningkat menjadi lebih dari \$9 miliar pada 2030, peningkatan SO_x dan Particulate matter dengan NO_x. Vietnam-pun merevisi kapasitas PLTU batubara-nya dari 77.160 MW menjadi 55.252 MW.¹⁷

¹⁵ Asian Development Bank, *Strategic Environmental Assessments for Power Sector Planning in the Greater Mekong Subregion*, (Thailand: 2018), hlm 5.

¹⁶ Grita Anindarini Widyarningsih, "Urgensi Penerapan Pertimbangan Lingkungan Hidup dalam Perencanaan Ketenagalistrikan di Indonesia", JHLI (2020), hlm. 159-183

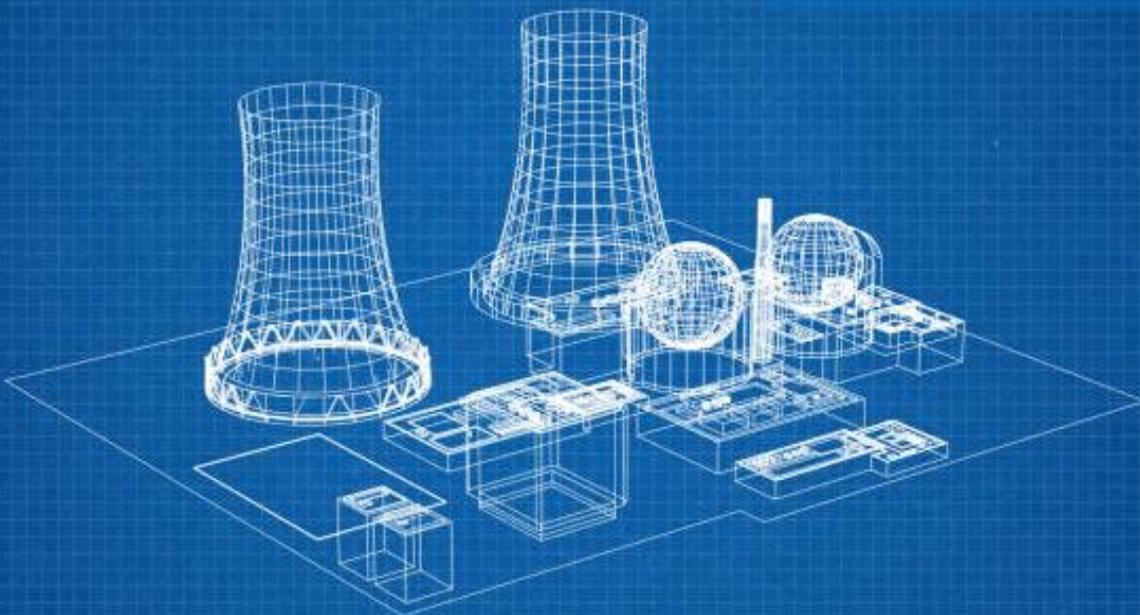
¹⁷ Asian Development Bank, *op.cit.*

Selain menjadi kajian komprehensif untuk dapat mencegah pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan sejak hulu, patut digarisbawahi bahwa KLHS bukanlah semata-mata satu dokumen kajian ataupun teknis, namun juga dokumen yang bersifat partisipatif. Terdapat kewajiban untuk melakukan konsultasi publik dalam proses penyusunan KLHS. Dengan adanya proses konsultasi publik ini, menjadi forum bagi masyarakat luas untuk betul-betul mengawasi proses penyusunan perencanaan ketenagalistrikan dan terlibat dalam proses pengambilan keputusan sejak tahap perencanaan.

Apabila dikontekstualisasikan dengan konteks Indonesia, penerapan KLHS ini dapat menjadi salah satu peluang. Hal ini bukan hanya untuk memastikan perencanaan ketenagalistrikan telah menginternalisasikan pertimbangan lingkungan hidup, sosial, ekonomi, budaya dan pembangunan berkelanjutan, namun juga untuk memastikan adanya pengawasan publik sejak tahap hulu, yakni perencanaan. Selain itu, mengingat KLHS adalah sebuah dokumen yang inter-sektoral, maka penerapan KLHS ini dapat juga menjadi pintu untuk membuka koordinasi lintas Kementerian/Lembaga, termasuk Pemerintah Daerah, yang terkait dengan perencanaan ketenagalistrikan untuk dapat terlibat sejak hulu.

Memang saat ini, KLHS terhadap perencanaan ketenagalistrikan kita belum diwajibkan secara eksplisit, namun terbuka peluang untuk menerapkan KLHS dalam perencanaan ketenagalistrikan di Indonesia karena termasuk pada Rencana yang berpotensi menimbulkan dampak lingkungan hidup.¹⁸ Hal ini karena perencanaan ketenagalistrikan memiliki keterkaitan yang erat terhadap perubahan iklim, risiko terhadap kesehatan dan keselamatan manusia, peningkatan alih fungsi kawasan hutan dan lahan, dan sebagainya.¹⁹

Sumber Gambar: *istockphoto.com*



¹⁸ PP No. 46 Tahun 2016, ps. 2 ayat (2)

¹⁹ Lihat indikator Kebijakan, Rencana, dan/atau Program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup dalam PP No. 46 Tahun 2016, ps. 3

B. Membangun Mekanisme Konsultasi Publik yang Bermakna dalam Penyusunan Perencanaan Ketenagalistrikan

Salah satu pembelajaran di Afrika Selatan adalah terbukanya rancangan *Integrated Resources Plan* (IRP) dan adanya mekanisme penjangkauan komentar publik dalam penyusunan dokumen tersebut. IRP sendiri adalah sebuah dokumen perencanaan ketenagalistrikan yang disusun oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Afrika Selatan. Dokumen ini tidak hanya berisikan terkait arahan umum ketenagalistrikan (seperti proyeksi permintaan, parameter ekonomi yang digunakan, perhitungan biaya eksternalitas, sumber daya yang tersedia), namun menariknya dalam dokumen ini juga disampaikan rencana proyek yang akan dibangun, termasuk kapasitas dan rencana waktu operasinya.²⁰ Sekalipun begitu, catatan terbesar dari IRP ini adalah bagaimana integrasinya dengan instrumen kebijakan energi dan ketenagalistrikan yang lain seperti *Integrated Energy Plan*, *Just Energy Transition Partnership Investment Plan*, maupun *National Industrial Policy Framework*.²¹

Hal yang penting untuk digarisbawahi adalah bahwa dalam penyusunan IRP, dibuka setidaknya dua tahap konsultasi publik, yakni pada tahap penyusunan asumsi dan studi awal, serta sebelum rancangan IRP disahkan. Proses konsultasi publik ini diawali dengan proses pengumuman. Dalam hal ini pengumuman terhadap Rancangan IRP dilakukan melalui laman resmi Kementerian ESDM Afrika Selatan dan diberikan waktu sekitar 50 hari untuk publik dapat memberikan komentar melalui formulir, surel maupun pengiriman surat.²² Adapun dokumen lengkap dari Rancangan IRP tersebut juga dilampirkan dalam pengumuman tersebut, sehingga masyarakat dapat memiliki akses terhadap rancangan dokumen secara menyeluruh. Secara ringkas, berikut adalah detail mekanisme penyusunan IRP:

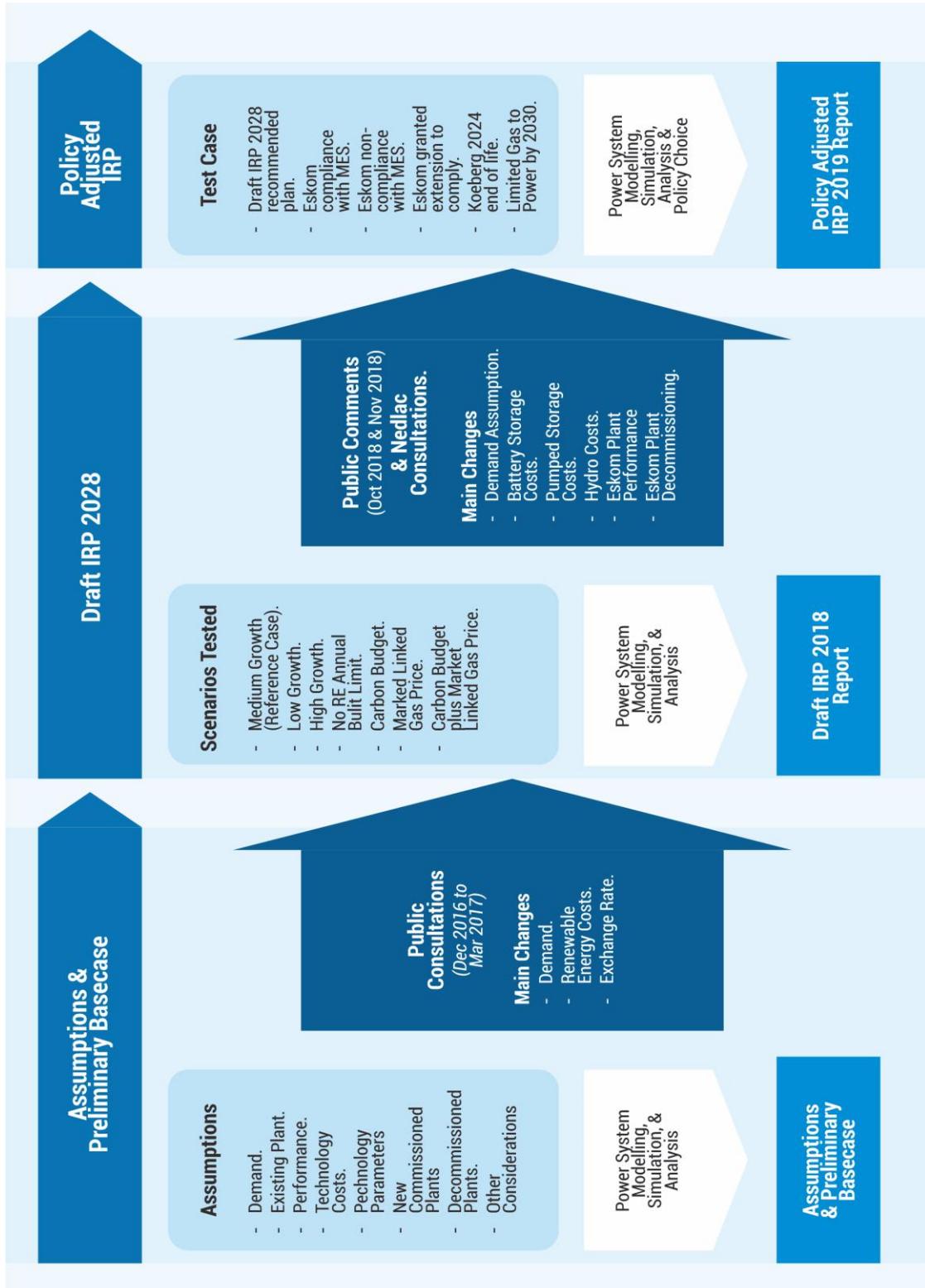
Sumber Gambar: avilasolar.com

²⁰ Hal ini berbeda dengan Indonesia, dimana IRP secara kelembagaan lebih mirip dengan RUKN, karena merupakan dokumen Pemerintah. Namun substansi RUKN tidak sampai menyentuh rencana proyek yang akan dibangun, karena hal ini merupakan substansi dari RUPTL.

²¹ Presidential Climate Commission, "Stakeholder Perspectives on the PCC's Recommendations on Electricity Planning in South Africa", hlm. 14.

²² Lihat <https://www.gov.za/news/media-statements/minister-gwede-mantashe-calls-public-comments-integrated-resource-plan-2023>

Gambar 2: Mekanisme Penyusunan IRP²³



²³ Integrated Resource Plan South Africa 2019, <https://www.energy.gov.za/irp/2019/IRP-2019.pdf>, hlm. 20

Terlepas dari catatan bahwa pengumuman terhadap penjaringan masukan publik hanya dapat diakses secara elektronik, namun hal baik yang juga dapat dilihat adalah bagaimana rekapan terhadap rekomendasi yang masuk melalui proses penjaringan konsultasi publik disampaikan secara terbuka dan tertulis, serta menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari IRP.²⁴ Tidak hanya itu, Kementerian ESDM Afrika Selatan juga memberikan tanggapan terhadap rekomendasi yang masuk dan menyampaikannya dalam dokumen IRP tersebut. Dalam hal ini, masyarakat-pun dapat mengetahui alasan diterima atau tidak diakomodirnya tanggapan mereka.

Sebagai contoh, dalam IRP 2019, terdapat fokus besar dari masyarakat tentang pengembangan gas sebagai salah satu bagian dari transisi energi. Publik melihat gas bukanlah pilihan yang murah serta tidak termasuk energi bersih karena akan berdampak terhadap peningkatan gas rumah kaca. Namun pandangan ini tidak diakomodir karena Kementerian ESDM Afrika Selatan melihat gas adalah tumpuan transisi energi. Pengembangan gas dianggap jauh lebih bersih dibandingkan energi fosil lainnya serta trayektori pengurangan emisi telah diperhitungkan.²⁵ Di sisi lain, Kementerian ESDM Afrika Selatan menerima rekomendasi publik untuk memperkuat pendekatan *bottom-up* di sektor ketenagalistrikan, dengan pelibatan Pemerintah Daerah yang aktif. Hal ini salah satunya ditindaklanjuti dengan penguatan regulasi New Generation Capacity pada 2020 dengan memungkinkan Kabupaten/kota untuk dapat melakukan pelelangan energi terbarukan untuk ketenagalistrikan.

Patut digarisbawahi, terlepas dari masih adanya catatan terhadap prosedural maupun substansi IRP ini, namun dibukanya rancangan IRP sebelum pengesahan serta adanya mekanisme konsultasi dan penjaringan komentar publik merupakan salah satu bentuk *check and balances* dari publik. Selain untuk mengawal substansi, mekanisme ini tentunya dapat menjadi peluang bagi publik untuk dapat mendeteksi potensi penyalahgunaan wewenang maupun korupsi sejak hulu, sebagaimana yang saat ini menjadi isu besar di Afrika Selatan.²⁶

²⁴ Lihat Appendix-B: Summary of Input from public Submissions, IRP South Africa 2019

²⁵ *Ibid.*, hlm. 65-66

²⁶ Perusahaan listrik di Afrika Selatan, Eskom, merupakan salah satu contoh kasus dimana konflik kepentingan dan korupsi di dalamnya berdampak terhadap penyediaan listrik untuk kepentingan umum. Karena praktik korupsi yang terjadi secara ekstensif di dalam perusahaan tersebut, Eskom menandatangani kontrak batubara dengan perusahaan yang berhubungan dengan salah satu keluarga konglomerat terbesar di Afrika Selatan, meskipun kualitas batubaranya sangat buruk. Adanya kualitas batubara yang buruk ini menyebabkan kerusakan di PLTU Majuba. Kasus ini adalah salah satu contoh dari beberapa kasus korupsi dan konflik kepentingan di tubuh Eskom, yang menyebabkan listrik di Afrika Selatan mati 47 hari dalam setahun dan pemadaman listrik bergilir pada 2021 meningkat hingga 37%. Lihat TII dan ICW, "Memperkuat Regulasi Anti Konflik Kepentingan: Studi Kasus Pebisnis di Balik Pengelolaan Sumber Daya Energi", Jakarta: 2022, hlm.3

Apabila dikontekstualisasikan dengan Indonesia, hal ini belum sepenuhnya dilakukan. Memang, Rancangan RUKN telah dipublikasikan pada laman website Kementerian ESDM, namun masih belum jelas bagaimana mekanisme penjaringan rekomendasi publik. Pekerjaan rumah terbesar adalah dalam penyusunan RUPTL yang jauh lebih tertutup. Padahal telah disampaikan sebelumnya bahwa dokumen ini merupakan dokumen yang bersegi publik karena erat singgungannya dengan pemenuhan hak asasi manusia, khususnya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Mekanisme transparansi dan partisipasi publik di Afrika Selatan dapat menjadi peluang penguatan yang diterapkan di Indonesia. Tentunya, hal ini perlu untuk dilakukan dengan pembenahan dalam regulasi tata cara penyusunan perencanaan ketenagalistrikan, khususnya Permen ESDM No. 8 Tahun 2021 serta Permen ESDM No. 11 Tahun 2021, dengan menginternalisasikan mekanisme transparansi dan partisipasi publik ini.

Sumber Gambar : Fadiyah Alaidrus / konde.co



C. Membangun Mekanisme Pencegahan Korupsi di Sektor Ketenagalistrikan Sejak Tahap Perencanaan

Dari berbagai kasus terkait korupsi di sektor energi dan ketenagalistrikan yang terjadi di berbagai negara, seperti misalnya di Kenya dan Ghana, ditemukan pola bahwa penegakan hukum mungkin tidak terlalu efektif. Fokusnya justru adalah merumuskan tindakan pencegahan yang tepat, mulai dari tahap perencanaan.²⁷ Hal pertama yang dapat dilakukan adalah betul-betul memahami bagaimana rantai pasok bisnis ketenagalistrikan dan menganalisis risiko korupsi dari seluruh rantai pasok ini. Pemetaan ini dapat dilakukan oleh Komite Pengawas Satgas Transisi Energi dan menjadi basis dalam mengidentifikasi gap dan penyusunan rekomendasi secara struktural.

Dalam konteks perencanaan, salah satu hal yang menjadi permasalahan adalah dalam konteks pemilihan opsi energi yang akan dibangun dan perencanaan proyeknya. Celah korupsi yang paling sering ditemui adalah karena proses yang tidak transparan, partisipasi publik yang terbatas, hingga lemahnya asesmen lingkungan dan sosial serta tertutupnya asesmen tersebut. Hal ini kerap berdampak pada penetapan proyek di lokasi yang tidak tepat maupun pembangunan proyek yang tidak dibutuhkan, sehingga berpengaruh terhadap dampak lingkungan dan sosial yang buruk, serta terbuangnya sumber daya secara percuma.²⁸ Untuk itu, opsi mekanisme pencegahan yang dapat dibangun adalah proses perencanaan yang lebih transparan serta penerapan asesmen lingkungan sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

Selain di proses perencanaan, pencegahan korupsi juga penting untuk dilakukan dalam tahap pengadaan. Pembelajaran utama yang didapat dari berbagai negara untuk dapat direplikasi di Indonesia adalah pentingnya transparansi dalam tahap pengadaan ini. Sebagai contoh di Australia, dimana terdapat sistem informasi pengadaan, AusTender, yang memberikan informasi secara terpusat terkait dengan rencana pengadaan, peserta, hingga kontrak pemenang pengadaan. Portal serupa juga ada di Brazil melalui www.portaldatransparencia.gov.br, yang juga memberikan informasi terkait alur pendanaan pemerintah. Termasuk di Korea, dimana melalui sistem pengadaan secara elektronik dapat mendorong adanya perbaikan dalam transparansi dan akuntabilitas pengadaan, termasuk dalam konteks proyek ketenagalistrikan.²⁹

²⁷ Boamah, F. 2019. New perspectives on corruption reforms in the electricity sectors of Kenya and Ghana. *Curbing Corruption*, hlm. 2

²⁸ U4 Anti-Corruption Resource Center dan Transparency Internasional, *Overview of Corruption and Anti-Corruption in the Energy Sector with a Focus on Ghana*, 2022: hlm. 9.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 17

V. Rekomendasi Kertas Kebijakan

Berdasarkan pemaparan permasalahan dan analisis di atas, secara garis besar penguatan tata kelola perencanaan ketenagalistrikan di Indonesia perlu untuk diperkuat. Tidak hanya itu, perlu transparansi serta partisipasi publik agar perencanaan dapat dilakukan dengan baik. Juga pengawasan atas rencana kelistrikan yang telah disahkan.

Rekomendasi lebih lanjut ditujukan kepada Kementerian ESDM dan Satuan Tugas Transisi Energi, khususnya Komite Pengawas. Diantaranya sebagai berikut:

A. Kepada Kementerian ESDM

1. Melakukan revisi terhadap Permen ESDM No. 8 Tahun 2021 serta Permen ESDM No. 11 Tahun 2021 untuk mendorong transparansi dan partisipasi publik yang bermakna dalam penyusunan RUKN dan RUPTL, melalui:
 - a. Kewajiban untuk mempublikasikan rancangan RUKN dan RUPTL (baik dokumen secara keseluruhan maupun ringkasan) kepada publik sejak proses penyusunan dan sebelum disahkan melalui media yang mudah diakses publik;
 - b. Memberikan waktu yang memadai bagi masyarakat, utamanya masyarakat terdampak, untuk dapat menyampaikan tanggapan dan masukan melalui jalur ataupun media yang aman dan luas;
 - c. Membangun mekanisme respon terhadap tanggapan atas masukan publik serta mempublikasikan respon tersebut melalui media yang mudah di akses;
 - d. Membuka mekanisme pengajuan keberatan terhadap rancangan maupun dokumen RUKN dan RUPTL.

B. Kepada Satuan Tugas Transisi Energi, khususnya Komite Pengawas

1. Membangun Rencana Aksi Nasional Pencegahan Korupsi di Sektor Ketenagalistrikan;
2. Melakukan uji tuntas (*due diligence*) kerentanan korupsi dan konflik kepentingan pada tahap perencanaan dan pengadaan di sektor ketenagalistrikan;
3. Membangun mekanisme pengaduan publik yang jelas apabila publik menemukan indikasi korupsi di sektor energi dan ketenagalistrikan, termasuk mekanisme *whistleblowing*;
4. Melakukan pengarusutaman kepada K/L sektoral lainnya terkait pencegahan korupsi di sektor ketenagalistrikan





**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

 **Indonesia**

the global coalition against corruption