



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia

YAYASAN INDONESIA

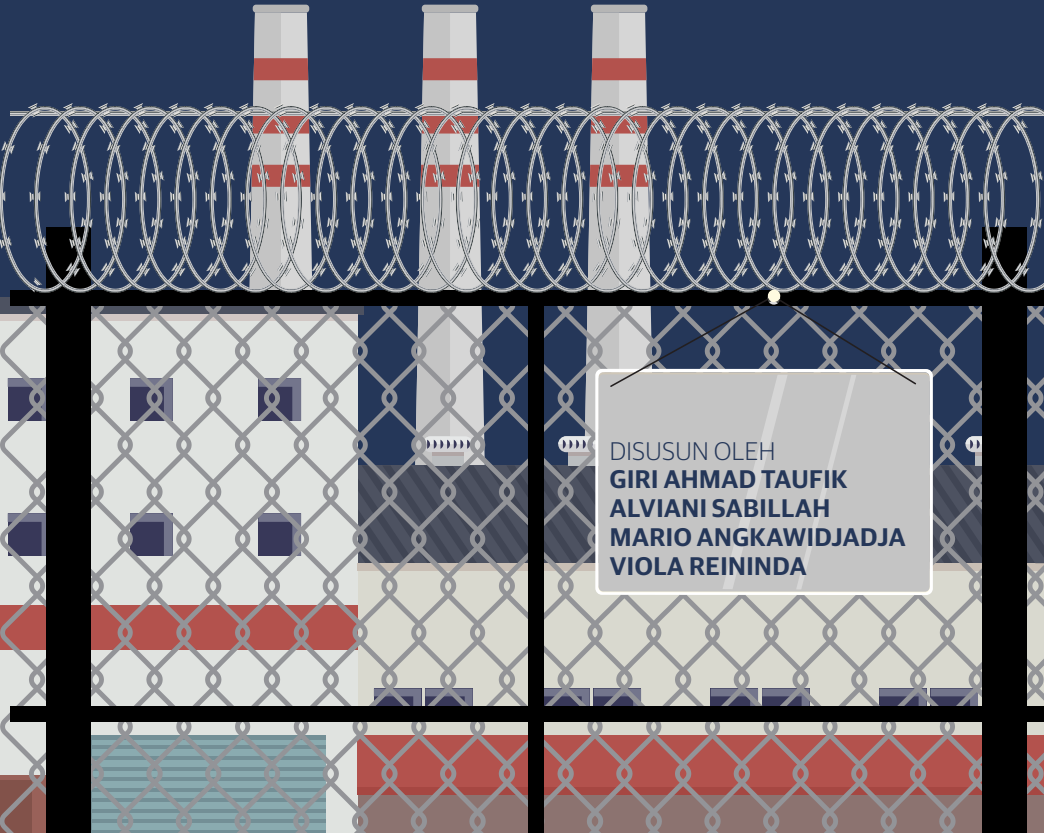
CERAH



TRANSISI ENERGI

YANG ADIL DI INDONESIA

ANALISIS KESENJANGAN REGULASI DALAM
ASPEK PERLINDUNGAN KELOMPOK TERDAMPAK



DISUSUN OLEH
GIRI AHMAD TAUFIK
ALVIANI SABILLAH
MARIO ANKAWIDJADJA
VIOLA REININDA

**TRANSISI
ENERGI**
YANG ADIL DI INDONESIA

TRANSISI ENERGI YANG ADIL DI INDONESIA

**ANALISIS KESENJANGAN REGULASI DALAM
ASPEK PERLINDUNGAN KELOMPOK TERDAMPAK**

DISUSUN OLEH
**GIRI AHMAD TAUFIK
ALVIANI SABILLAH
MARIO ANGKAWIDJADJA
VIOLA REININDA**

Transisi Energi Yang Adil di Indonesia:
Analisis Kesenjangan Regulasi dalam
Aspek Perlindungan Kelompok Terdampak

PENULIS

Giri Ahmad Taufik
Alviani Sabillah
Mario Angkawidjaja
Viola Reininda

DESAIN SAMPUL DAN ISI

Ardi Yunanto

PENERBIT

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
Puri Imperium Office Plaza Unit G-9,
Jln. Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta Selatan 12980
Telp. 021-83701809 www.pshk.or.id

DAFTAR ISI

Pengantar Tim Kajian Transisi Energi yang Adil di Indonesia	vii
Pengantar Yayasan Indonesia CeraH	xi
Ringkasan Eksekutif	xiii
1. Pendahuluan	3
2. Metode dan Analisis	11
3. Standar-standar Perlindungan Kelompok Terdampak	13
a. Standar Transisi Energi: Perlindungan Pekerja	15
b. Standar Transisi Energi: Perlindungan Kelompok Terdampak	21
4. Analisis Kesenjangan Regulasi	27
a. Kesenjangan dalam Aspek Perlindungan Tenaga Kerja	27
b. Kesenjangan dalam Aspek Perlindungan Masyarakat Lokal Terdampak	36
5. Kesimpulan dan Saran	55

PENGANTAR

Tim Kajian Transisi Energi yang Adil di Indonesia

Just Energy Transition Partnership (JETP) merupakan skema pembiayaan yang bertujuan untuk mendorong kebijakan transisi energi dari energi fosil menuju energi baru dan terbarukan sebagai bagian dari komitmen masyarakat global untuk menurunkan emisi gas rumah kaca berdasarkan Kesepakatan Paris (Paris Agreement). Sejak KTT G-20 yang diselenggarakan bulan November 2022 yang lalu, kemudian diikuti dengan pendirian Sekretariat JETP Indonesia pada bulan Februari 2023, Pemerintah Indonesia telah menjalin sinergi bersama beberapa negara mitra dengan target nilai investasi sebesar USD 20 Miliar. Dengan nilai investasi tersebut, JETP diharapkan mampu mengakselerasi kebijakan transisi energi di Indonesia yang berkeadilan.

Penekanan aspek keadilan dalam transisi energi sangatlah penting agar kebijakan ini tidak hanya berfokus pada dimensi komersil-teknis semata, melainkan juga memberikan perhatian yang cukup pada dimensi manusia, khususnya pada masyarakat yang terdampak. Mengingat begitu luas dan tingginya dampak yang akan ditimbulkan dari kebijakan ini pada masyarakat,

maka perlu dilakukan mitigasi risiko yang memadai sebagaimana yang diamanatkan di dalam *Joint statement* JETP pada November yang lalu, “*recognizing the importance of environmental, social, and governance standards as a consideration for developing transition financial frameworks and the existing gap between current standards and energy transition needs.*”

Berangkat dari konteks tersebut, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) bersama dengan Yayasan Indonesia CERAH merilis hasil penelitian bertajuk “Transisi Energi Yang Adil di Indonesia: Analisis Kesenjangan Regulasi dalam Aspek Perlindungan Kelompok Terdampak”. Fokus penelitian ini diarahkan untuk menjawab sejauh mana regulasi di Indonesia telah memenuhi standar internasional dalam menjamin hak-hak pekerja dan masyarakat terdampak, serta menawarkan rekomendasi kebijakan untuk mengoptimalkan pemenuhan standar internasional tersebut.

Secara umum, hasil penelitian kami menunjukkan bahwa kerangka regulasi transisi energi Indonesia (Perpres Nomor 112 Tahun 2022) belum memuat pengakuan secara eksplisit mengenai mitigasi risiko dan perlindungan terhadap hak-hak pekerja dan masyarakat terdampak, terutama dalam hal perlindungan sosial, keterampilan kerja untuk ekonomi baru, partisipasi, dan keterbukaan informasi. Bahkan, Kementerian Ketenagakerjaan RI, sebagai penanggungjawab sektor ketenagakerjaan, belum dilibatkan dalam kelompok kerja JETP. Temuan-temuan tersebut mengindikasikan masih kurang diperhatikannya aspek keadilan (*just*) secara serius dalam kerangka kebijakan transisi energi.

Besar harapan kami agar hasil penelitian ini dapat berkontribusi dalam mendorong kegiatan advokasi yang lebih

luas dan menstimulus penelitian-penelitian selanjutnya agar kebijakan transisi energi di Indonesia bisa betul-betul memberikan keadilan yang nyata bagi setiap elemen masyarakat yang terdampak. Terakhir, kami ucapkan terima kasih kepada Yayasan Indonesia Cerah, segenap tim penulis, dan pihak-pihak lainnya yang telah memberikan sumbangsih yang besar dalam penerbitan laporan penelitian ini.

PENGANTAR

Yayasan Indonesia Cerah

PELUNCURAN SKEMA PEMBIAYAAN transisi energi berkeadilan atau *Just Energy Transition Partnership* (JETP) pada KTT G20 di bulan November 2022 lalu menjadi peluang Indonesia untuk mencapai target *net zero* pada tahun 2050. Komitmen ini lalu diikuti dengan pendirian JETP Sekretariat pada bulan Februari 2023, sebagai lapisan yang akan mengkoordinasikan teknik pelaksanaan termasuk proyek-proyek dan pendanaan melalui skema JETP Indonesia. Sampai dokumen ini diluncurkan, rencana aksi JETP berupa susunan dokumen *comprehensive investment and policy plan* (CIPP) sebagai acuan implementasi JETP.

Untuk mendukung itu, regulasi yang terstruktur dan implementasi tata kelola yang baik dibutuhkan agar transisi energi berkeadilan agar tidak meninggalkan dan merugikan pihak manapun. Peraturan Presiden (Perpres) 112/2022, terkait percepatan pengembangan energi terbarukan untuk penyediaan tenaga listrik, merupakan salah satu regulasi yang dinilai sebagai acuan terkait kebijakan transisi energi. Namun, sayangnya Perpres 112/2022 belum memuat substansi terkait

aspek keadilan bagi masyarakat terdampak. Tiadanya poin keadilan di dalam Perpres ini dikhawatirkan akan menjadi *enabling factor* untuk meminggirkan hak-hak kelompok masyarakat sipil yang terdampak paling parah dalam proses transisi energi.

Oleh karena itu, Yayasan Indonesia Cerah, bekerjasama dengan lembaga Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) untuk melakukan analisis mendalam mengenai kesiapan regulasi yang dimiliki oleh Indonesia dalam memenuhi hak masyarakat terdampak dalam skema transisi energi. Diharapkan temuan yang ada dalam hasil studi ini dapat memperkaya diskursus publik dalam implementasi prinsip keadilan (*just*) dalam pendanaan transisi energi seperti JETP dan dapat membantu pengambil keputusan agar transisi energi berkeadilan dapat benar-benar berjalan di Indonesia.

Jakarta, Agustus 2023

Agung Budiono

Ad Interim Direktur Yayasan Indonesia Cerah

RINGKASAN EKSEKUTIF

PROGRAM TRANSISI ENERGI dari energi fosil ke energi terbarukan merupakan perubahan besar yang perlu memperhatikan dampak serius yang ditimbulkan kepada masyarakat dan lingkungan. Menurut data Perusahaan Listrik Negara (PLN) tahun 2021, terdapat 126 Unit pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) batu bara yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Seiring dengan diluncurkannya kebijakan pensiunan dini PLTU yang direncanakan oleh pemerintah, penutupan tersebut akan berdampak pada tenaga kerja formal maupun informal yang bergantung, termasuk kelompok masyarakat lokal yang bergantung pada eksistensi PLTU. Oleh karenanya, transisi energi juga perlu memastikan pengurangan dampak pada pekerja dan masyarakat terdampak, untuk memastikan transisi yang berkeadilan.

Kajian ini melakukan evaluasi sejauh mana kerangka regulasi yang ada dapat digunakan untuk memastikan hak-hak pekerja dan masyarakat terdampak akibat dari kebijakan transisi energi. Analisis didasarkan pada pedoman yang dikeluarkan oleh International Labour Organization (ILO), yang

berjudul *Guideline for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, dan praktik terbaik (*best practices*) yang dihimpun oleh Departemen Energi Amerika Serikat yang berjudul *Coal Dependent Communities in Transition: Identifying Best Practice to Ensure Equitable Outcomes*.

Berdasarkan kajian, tim pengkaji berhasil mengidentifikasi beberapa hal sebagai berikut:

ASPEK KETENAGAKERJAAN

- a. Dalam aspek perlindungan sosial untuk kehilangan pekerjaan, Indonesia sudah memiliki beberapa regulasi yang telah mengakomodasi hal tersebut, di antaranya ialah UU No. 13 Tahun 2003 *jo.* Perppu No. 2 Tahun 2022, yang menjamin hak atas pesangon. Di samping itu, UU No. 40 Tahun 2004 *jo.* Perppu No. 2 Tahun 2022 juga memberikan hak jaminan kehilangan pekerjaan berupa uang tunai yang diberikan selama enam bulan upah. Meskipun regulasi terkait telah menambah jenis jaminan sosial yang diberikan, pekerja yang mengalami Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) berpotensi besar untuk memperoleh uang yang lebih kecil secara jumlah karena pembulatan besaran uang, tidak seperti sebelumnya yang ditentukan dalam besaran minimal. Selain itu, jaminan sosial yang ada berpotensi besar tidak menjangkau pekerja informal dan pekerja dengan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT).
- b. Dalam aspek pengembangan keterampilan untuk pekerjaan baru, Pemerintah sudah memiliki sistem yang menunjang, yaitu Sistem Pelatihan Kerja Nasional (Silat-kernas) yang diatur di PP No. 31 Tahun 2006. Pelatihan

kerja yang dimaksud dapat diselenggarakan baik oleh lembaga pemerintah, swasta, maupun perusahaan. Hal tersebut diperkuat dengan diberlakukannya Perpres No. 68 Tahun 2022 yang dapat menjadi payung hukum untuk mendorong kolaborasi pelatihan kerja dengan institusi TVET (*Technical and Vocational Education and Training*). Pelatihan kerja sangat memerlukan ketersediaan informasi pasar kerja dan kemudahan dalam mengaksesnya. Perpres No. 68 Tahun 2022 sudah mengamanatkan pemerintah untuk menyusun sistem informasi pasar kerja yang sekurang-kurangnya memuat struktur, karakteristik, persediaan, dan kebutuhan tenaga kerja masih terdapat kekurangan dalam pemetaan dan sinkronisasi data pekerjaan hijau (*green jobs*) di Indonesia. Sejauh ini, pemetaan baru dimulai oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) melalui “Dokumen Taksonomi Hijau 1.0” dan oleh Bappenas melalui “Peta Okupasi Nasional Green Jobs dalam Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI)”. Hal tersebut berkorelasi dengan belum adanya program spesifik yang ditujukan untuk mendorong *green jobs*. Selain itu, program pelatihan yang ada masih diselenggarakan secara parsial, belum diselenggarakan secara masif, terstruktur, dan terintegrasi dengan industri maupun institusi TVET.

- c. Dalam aspek dialog sosial (partisipasi masyarakat), regulasi saat ini sudah mulai mengakomodasikan prinsip partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di setiap tingkatan pembahasan. Akan tetapi, ketentuan tersebut dikhawatirkan tidak diterapkan atau tercermin pada regulasi tentang transisi energi yang sebagian dibentuk di luar

tatanan peraturan perundang-undangan. Contohnya ialah dokumen “*Comprehensive Investment and Policy Plan (CIPP JETP Indonesia)*” yang direncanakan akan diluncurkan pada 16 Agustus 2023 oleh Sekretariat JETP Indonesia. Dokumen semacam itu berpeluang tidak mengikutsertakan dialog masyarakat yang berkepentingan (pekerja terdampak) secara penuh di setiap tingkatan (tahap) sebagaimana yang ditentukan oleh ILO. Kemudian, mekanisme tripartit belum hadir secara menyeluruh di setiap level, khususnya dalam program transisi energi. Contohnya pada pasca-PHK yang hanya melibatkan mekanisme bipartit, itupun dilakukan pasca-PHK, alih-alih pra-PHK. Hal ini dikarenakan UU Cipta Kerja menghapus kewenangan Pengadilan Hubungan Industrial untuk menetapkan PHK, sehingga berpotensi memberikan insentif bagi pengambil kebijakan untuk melakukan PHK secara sepihak tanpa dialog terlebih dahulu. Lebih lanjut, belum terdapat regulasi yang secara spesifik mengatur tupoksi dan mekanisme dialog sosial dalam tataran pengambil kebijakan teknis. Mengingat pengambil kebijakan dalam transisi energi berada di tangan Satgas Dekarbonisasi dan Transisi Energi. Selain itu, lima Kelompok Kerja JETP Indonesia tidak memasukkan Kementerian Ketenagakerjaan sebagai salah satu mitra di dalam kelompok kerja tersebut. Dikhawatirkan, mekanisme dialog sosial pada pekerja yang terdampak tidak akan terjadi.

ASPEK MASYARAKAT TERDAMPAK

- a. Terdapat lima aspek penting yang perlu diperhatikan dalam proses pemensiunan PLTU Batubara. Pertama, peng-

akuan negara dan mitigasi risiko dari dampak sosial terhadap masyarakat selama proses penutupan PLTU. Pada aspek ini, negara harus mengakui bahwa dalam proses penutupan PLTU akan ada dampak yang ditimbulkan kepada masyarakat sekitar PLTU. Kultur, sosial, ekonomi, lingkungan, dan dampak kesehatan jangka panjang adalah dampak nyata yang terjadi dalam proses pemensiunan PLTU. Aspek ini harus diakui dan diperhitungkan oleh negara secara nyata, yaitu menuangkan mitigasi risiko dan solusi atas potensi dampak tersebut ke dalam dokumen perencanaan penutupan PLTU.

- b. Pemerintah Indonesia telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik. Peraturan ini dibentuk untuk mendorong target penurunan emisi Indonesia pada 2030 mendatang. Namun, apabila ditelaah lebih detail, peraturan tersebut tidak mengakomodasi mitigasi risiko, dampak, dan perlindungan terhadap masyarakat sekitar PLTU, sebagaimana digariskan di dalam *best practices* internasional.
- c. Walaupun secara normatif, ketentuan peraturan perundang-undangan telah mendukung pengakuan terhadap hak masyarakat terdampak, namun tanpa adanya pengakuan terhadap risiko dan mitigasi risiko yang diatur secara spesifik dalam pengaturan mengenai transisi energi. Hal ini berpotensi mendorong terabaikannya risiko terhadap masyarakat terdampak, dan mitigasinya dalam proses pengambilan keputusan.

Salah satu kesenjangan terbesar dari kerangka regulasi yang ada, tidak dibunyikannya perlindungan dan mitigasi risiko dari masyarakat terdampak di dalam Perpres 112/2022 sebagai peraturan kebijakan spesifik transisi energi. Penyebutan secara spesifik dari ketentuan perlunya mitigasi dan perlindungan masyarakat terdampak dari risiko transisi energi perlu dilakukan, untuk untuk memitigasi potensi kesenjangan pelaksanaan (*implementation gap*), antara ketentuan normatif yang ada di peraturan perundang-undangan terkait dengan hak akses informasi dan partisipasi dari masyarakat.

TRANSISI ENERGI

YANG ADIL DI INDONESIA

**ANALISIS KESENJANGAN REGULASI DALAM
ASPEK PERLINDUNGAN KELOMPOK TERDAMPAK**

1

PENDAHULUAN

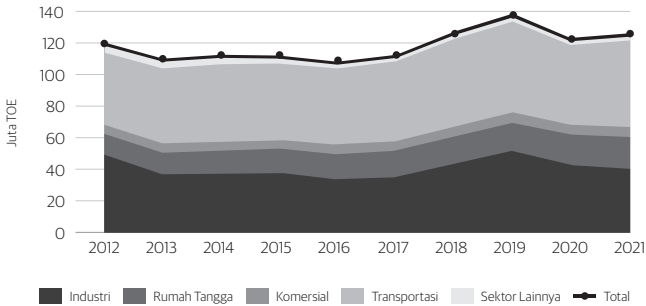
INDONESIA MERUPAKAN NEGARA KEEMPAT dengan populasi terbesar dunia, dengan kekuatan ekonomi terbesar ketujuh dunia. Dengan usia produktif yang mencapai 2/3 dari total populasi, Indonesia menikmati pertumbuhan ekonomi baik dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi mencapai 5% per tahun. Pada tahun 2022 PDB Indonesia mencapai 19.588 triliun.¹

Untuk mendukung pertumbuhan ekonomi yang kuat, sudah dapat dipastikan Indonesia memiliki kebutuhan energi yang besar. Pada tahun 2021, Indonesia mengonsumsi energi sebesar 123 Juta ToE (*Ton of Oil Equivalent*), dengan konsumsi energi terbesar pada sektor transportasi yang mencapai 44,2%, kemudian disusul oleh Industri sebesar 33,5%, dan Rumah Tangga sebesar 16,3% (Bagan 1).

Diproyeksikan pada tahun 2023 ini, tingkat konsumsi Indonesia akan meningkat sebesar 137 ToE, meningkat sebesar

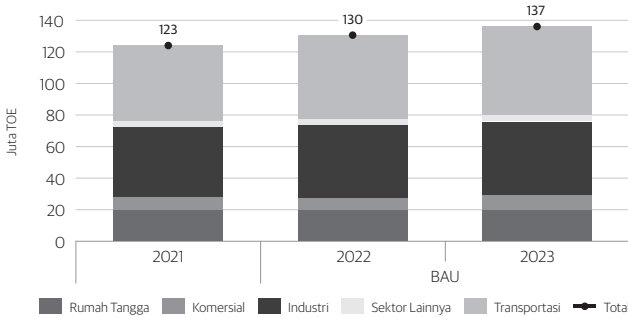
1 Badan Pusat Statistik Indonesia, Ekonomi Indonesia Tahun 2022 Tumbuh 5,31, <<https://www.bps.go.id/pressrelease/2023/02/06/1997/ekonomi-indonesia-tahun-2022-tumbuh-5-31-persen.html>>, diunduh pada 10 Juli 2023

Transisi Energi yang Adil di Indonesia



Bagan 1.

Sumber: Dewan Energi Nasional, Outlook Energi 2022



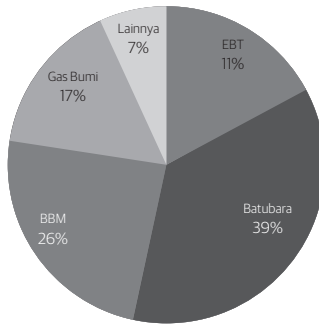
Bagan 2.

Sumber: Dewan Energi Nasional, Outlook Energi 2022

10,8% dari tahun 2021. Konsumsi energi final pada tahun 2023 masih akan didominasi oleh sektor transportasi yang mencapai 43% total kebutuhan energi nasional (Bagan 2).

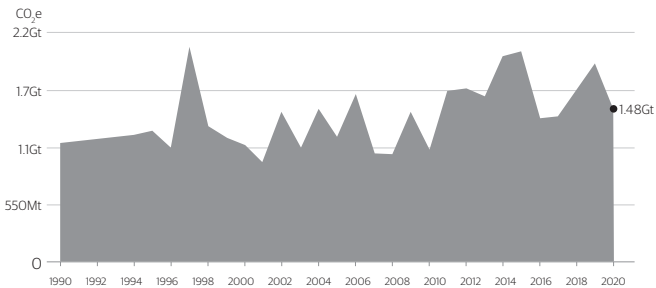
Saat ini *supply* energi primer Indonesia masih didominasi secara signifikan oleh energi fosil, di mana pada posisi pertama adalah Batu Bara (39%), Minyak (26%), dan Gas Bumi (17%), EBT (11%)², dan lainnya (7%) (Bagan 3).

2 EBT adalah Hydro Power, Geo Thermal, Solar PP & PV, Wind PP, Bioenergy



Bagan 3.

Sumber: Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) dan Handbook of Energy & Economic Statistic of Indonesia, 2022



Bagan 4.

Sumber: Global Historical Emissions Data, Climatewatch, 2020

Konsumsi energi yang mengandalkan energi fosil memiliki dampak signifikan terhadap emisi gas rumah kaca (GRK) ke atmosfer. Tercatat pada tahun 2020, Indonesia memproduksi gas rumah kaca sebesar 1,48 gigaton (Bagan 4).

Melihat relatif besarnya GRK Indonesia, Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk mengurangi gas buang rumah

PP, Solar Powered Public Street Light & Energy Saving, Solat Water Heater, Direct use of Geo Thermal, Industrial Biomass, & Traditional Biomass.

kacanya berdasarkan kerangka Perjanjian Paris 2015, dengan menetapkan penurunan GRK sebesar 31.89% berdasarkan proyeksi *Business As Usual (BaU)*, yakni sebesar 2.869 GtCO_{2eq} (setara dengan 839 Juta Ton Co₂) pada tahun 2030 melalui *Enhanced Nationally Determined Contribution (E-NDC)*.³ Salah satu cara untuk mengendalikan kenaikan GRK ini adalah dengan mengubah bauran energi Indonesia, dengan cara melakukan transisi energi dari energi fosil menuju energi bersih yang terbarukan, dengan target-target sebagai berikut:

- Pada tahun 2025, penggunaan energi baru dan terbarukan mencapai 23%, dan pada tahun 2050 mencapai 31%;
- Pada tahun 2025, penggunaan BBM harus berkurang menjadi 25% dan pada tahun 2050 adalah 20%;
- Pada tahun 2025, penggunaan batu bara harus berkurang menjadi sebesar 30% dan pada tahun 2050 menjadi 25%; dan
- Pada tahun 2025, penggunaan gas naik menjadi sebesar 22%, dan pada tahun 2050 naik menjadi menjadi 24%.

Pelaksanaan transisi energi yang demikian masif memiliki dampak besar bagi kehidupan sosial, ekonomi bagi komunitas terdampak, utamanya para pekerja dan komunitas lokal yang menggantungkan kehidupan ekonominya dari aktivitas energi fosil. Pada level global, *International Energy Agency (IEA)* memprediksikan terdapat 32 (tiga puluh dua) juta pekerja

3 Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Tekan Emisi Karbon, Indonesia Naikkan Target E-NDC Jadi 32 Persen, <<https://migas.esdm.go.id/post/read/tekan-emisi-karbon-indonesia-naikkan-target-e-ndc-jadi-32-persen>> diakses pada 10 Juli 2023

pada sektor energi fosil. Pada konteks Indonesia sendiri, ketergantungan pada sektor batu bara cukup signifikan, terutama di Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan yang mencapai 10% dari total pekerjaan pada daerah tersebut.⁴

Salah satu sumber GRK Indonesia yang berasal dari energi fosil adalah melalui pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) berbasis batu bara. Tercatat di Indonesia terdapat kurang lebih 253 (dua ratus lima puluh tiga) Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU), di mana sebagian besar PLTU tersebut menggunakan batu bara.⁵ Pemensiunan dini ini tentu memiliki dampak pada ekonomi lokal, di mana dari tiga PLTU saja, *Center for Economic and Law Studies* (CELIOS) memproyeksikan terdapat 4.663 (empat ribu enam ratus enam puluh tiga) Pekerja Langsung dan Tidak Langsung yang akan terdampak dari penutupan tersebut.⁶ Pada sumber lain, merujuk pada draf CIF ACT Rencana Investasi Negara Indonesia (Oktober 2022), pemensiunan 49GW PLTU pada 2055 akan menambah kira-kira 63.700 pekerjaan yang terdampak.⁷ Adapun dampak-dampak buruk tersebut meliputi kehilangan pekerjaan akibat penutupan PLTU batu bara, migrasi ke luar

4 International Energy Agency, *World Energy Employment*, <<https://iea.blob.core.windows.net/assets/a0432c97-14af-4fc7-b3bf-c409fb7e4ab8/WorldEnergyEmployment.pdf>> diakses pada 16 Juli 2023

5 Sanita Sadya, Peta Sebaran PLTU di Indonesia, Terbanyak di Kalimantan Timur, <https://dataindonesia.id/sektor-riil/detail/peta-sebaran-pltu-di-indonesia-terbanyak-di-kalimantan-timur>, diakses pada 20 Juli 2023.

6 Rahayu Subekti, CELIOS: Pensiun Dini PLTU Batubara Berdampak ke Indikator Ekonomi, <https://ekonomi.republika.co.id/berita/ry0v2m370/celios-pensiun-dini-pltu-batubara-berdampak-ke-indikator-ekonomi>, diakses pada 24 Juli 2023

7 Ciera Group dan PT Hatfield Indonesia, *Laporan Final Pelingkupan SESA – Strategic Environmental and Social Assessment (SESA) Mekanisme Transisi Energi (MTE) di Indonesia*, 2023, hlm. 140.

daerah pertambangan, kerugian bagi perempuan, masyarakat adat, dan kelompok rentan lainnya, penurunan layanan publik, dan melemahkan kohesi masyarakat.⁸

Mengingat dampak yang sangat besar terhadap pekerja dan komunitas lokal, maka diperlukan sebuah upaya mitigasi dampak negatif dari transisi energi kepada pekerja dan komunitas, yang berpotensi untuk menciptakan ketidakadilan. Transisi Energi yang adil didasarkan pada pemahaman bahwa transisi energi perlu berfokus pada orang dan komunitas terdampak, dengan cara menjadikan orang dan komunitas ini sebagai pusat dari perumusan kebijakan transisi energi yang ada.

Transisi Energi Yang Adil adalah transisi yang berdasarkan pemahaman bahwa transisi energi perlu menempatkan orang dan komunitas terdampak sebagai pusat dari perumusan kebijakan transisi energi yang ada.

Saat ini, *Asian Development Bank* (ADB) tengah mengembangkan *Strategic Environmental and Social Assessment* (SESA) atau Penilaian Lingkungan dan Sosial Strategis untuk mendukung Mekanisme Transisi Energi (MTE) di Indonesia yang sudah berhasil dirampungkan. Kajian ini bertujuan untuk meningkatkan pengambilan keputusan strategis bagi pelaksanaan MTE di Indonesia pada tingkat kebijakan, program, dan rencana pemerintah (PPP).⁹ SESA Indonesia ditujukan untuk secara strategis membantu dan menginformasikan

8 *Id.*, hlm. 272.

9 *Id.*, hlm. 2.

Pemerintah Indonesia sedini mungkin untuk mengintegrasikan pertimbangan lingkungan, sosio-ekonomi, dan keberlanjutan dalam proses pembuatan kebijakan, perencanaan dan pengambilan keputusan untuk pelaksanaan MTE di Indonesia, sebelum keputusan tingkat proyek/aset dibuat.¹⁰ Badan Kebijakan Fiskal (BKF) bertanggung jawab sebagai lembaga pelaksana untuk SESA Indonesia mewakili Kementerian Keuangan dan akan memainkan peran koordinasi dengan masyarakat sipil.¹¹ Melalui implementasi SESA, pada bidang sosial-ekonomi, terdapat empat isu yang menjadi pokok perhatian, yaitu: (1) pergantian mata pencarian dan pelatihan ulang; (2) kondisi sosial dan ekonomi daerah; (3) gender; (4) dan konsultasi dan dialog berarti/penting.¹²

Kajian ini melakukan analisa terhadap kesiapan perangkat hukum yang ada di Indonesia di dalam rangka menunjang Transisi Energi Yang Berkeadilan. Kajian ini mengevaluasi bagaimana kondisi kerangka hukum yang dapat digunakan untuk melindungi dan memberdayakan komunitas terdampak dari kebijakan-kebijakan transisi energi, dan pada aspek regulasi mana terdapat celah (*gap*) yang berpotensi menciptakan ketiadaadilan bagi masyarakat terdampak.

10 *Id.*, hlm. 4.

11 *Id.*, hlm. 2.

12 *Id.*, hlm. 276-277.

2

METODE DAN ANALISIS

LAPORAN INI DISUSUN dengan menggunakan penelitian doktrinal normatif. Pada penelitian ini, peneliti menetapkan kriteria evaluasi untuk melakukan penilaian terhadap kerangka hukum di Indonesia, utamanya terkait dengan perlindungan pekerja dan komunitas terdampak di dalam konteks-konteks pembangunan. Adapun langkah-langkah evaluasi yang dilakukan di dalam mengidentifikasi kesenjangan regulasi yang ada, dilaksanakan dengan metode sebagai berikut:

Pertama, laporan ini menentukan kriteria evaluasi yang didasarkan pada standar internasional, dan praktik-praktik terbaik yang diterapkan di negara-negara yang telah terlebih dahulu melakukan transisi energi, utamanya, terkait dengan pemensiunan dini PLTU Batubara. Pada aspek ketenagakerjaan, standar ketenagakerjaan yang digunakan adalah standar yang dikembangkan oleh International Labour Organization (ILO), yang termuat di dalam dokumen berjudul *Guideline for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, yang diluncurkan pada tahun 2015. Pada aspek masyarakat lokal terdampak, laporan ini ber-

gantung pada dokumen kajian yang ditelurkan oleh Kementerian Energi Amerika Serikat, yang berjudul *Coal Dependent Communities in Transition: Identifying Best Practice to Ensure Equitable Outcomes*.

Kedua, kriteria yang telah ditetapkan pada langkah pertama, kemudian digunakan sebagai pisau analisis untuk melihat peraturan perundang-undangan yang ada, terutama terkait dengan aspek ketenagakerjaan dan masyarakat lokal terdampak. Pengumpulan data terbatas pada studi literatur, dengan pemahaman bahwa kajian ini merupakan langkah awal dari studi yang lebih komprehensif pada kesempatan selanjutnya.

3

STANDAR-STANDAR PERLINDUNGAN KELOMPOK TERDAMPAK

SALAH SATU PEMAHAMAN DASAR dari perlindungan kelompok terdampak di dalam melaksanakan transisi energi yang berkeadilan adalah dengan menempatkan kelompok terdampak ini sebagai pusat dari proses perencanaan dan pengambilan kebijakan. Sebagai contoh, World Bank di dalam pendekatannya terhadap Transisi Energi yang Berkeadilan meluncurkan pendekatan “*Just Transition For All*”, yang disusun berdasarkan pengalaman World Bank di dalam melakukan transisi energi, utamanya penutupan PLTU berbasis Batu Bara.¹ Setidaknya terdapat tiga pilar, yang terbagi ke dalam dua fase (Tabel 1).

Kajian ini berfokus pada pilar kedua, yakni terkait dengan orang (pekerja yang bekerja pada sektor energi fosil, langsung ataupun tidak langsung) dan komunitas terdampak yang menggantungkan penghidupan kepada aktivitas ekonomi berbasis energi fosil.

1 World Bank, The World Bank’s Approach To Just Transition For All Methodology for Energy Transition in Coal Regions, <https://unece.org/sites/default/files/2021-10/31.%20WB%20approach%20to%20JT_UNECE%20CMMJT%20GoE_September21_rev02.pdf>, diakses pada 10 Juli 2023

	Pillar I Institusi dan Tata Kelola Pemerin- tahan	Pillar II Orang dan Komunitas	Pillar III Reklamasi Lingkungan Hidup dan Repurposing Tanah & Aset
Fase I 10 – 18 Bulan	Memperkuat kebijakan, yang bersifat inklusif untuk strategi ekonomi baik mikro maupun makro	Evaluasi terhadap proses Pemutusan Hubungan Kerja (PHK), termasuk assessment terhadap pekerja, dan kebutuhan dari pengguna pasar tenaga kerja	Penilaian terhadap tanah & aset, persiapan untuk reklamasi dan penggunaan ulang untuk tujuan lain, pencarian pendanaan untuk remediasi lingkungan
Fase II 2+ tahun	Penutupan yang terkoordinasi antara pemerintah dan perusahaan	Bantuan sosial kepada pekerja, dan komunitas melalui re skilling, dan kebijakan pasar tenaga kerja aktif	Pelaksanaan dan penentuan standar-standar teknis, termasuk transfer aset, dan mitigasi metana
Fase III 10 + tahun	Pembentukan secara spesifik badan khusus untuk mengimple-mentasikan program transisi, termasuk pengelolaan pembiayaan	Pemberian keahlian jangka panjang, Pendidikan, dan pasar tenaga kerja aktif melalui persiapan pekerjaan masa depan	Remediasi tanah tertentu dan aset oleh lembaga publik atau publik, pemberian izin ulang, dan pemberian izin kegiatan dengan tujuan lain untuk mendorong transformasi yang berkelanjutan.

Table 1. Sumber: World Bank, The World Bank's Approach to Just Transition For All, 2021

Adapun standar yang digunakan untuk menilai kesenjangan kerangka regulasi pada sektor ketenagakerjaan, berdasarkan pada panduan yang dikeluarkan oleh International Labour Organization (ILO), dan standar untuk menilai kesenjangan kerangka regulasi pada komunitas terdampak, berdasarkan pada panduan yang disusun oleh Departemen Energi Amerika Serikat, berdasarkan praktik-praktik terbaik yang diselenggarakan di Amerika Serikat.

A. STANDAR TRANSISI ENERGI: PERLINDUNGAN PEKERJA

Pada tahun 2015, ILO mengeluarkan pedoman dan rekomendasi kebijakan yang berjudul “*Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable and Societies for All*” yang pada prinsipnya mewajibkan pemerintah untuk menyiapkan kebijakan yang dapat mengantisipasi dampak transisi energi kepada pekerja dengan menyediakan: (1) perlindungan sosial yang memadai dan berkelanjutan bagi mereka yang kehilangan pekerjaannya; (2) pengembangan keterampilan; dan (3) dialog sosial, termasuk di dalamnya pemenuhan hak yang efektif untuk mengorganisasi diri dan melakukan tawar-menawar (negosiasi) secara kolektif.²

Perlindungan Sosial yang Berkelanjutan dan Memadai

Dalam aspek sistem perlindungan sosial, pemerintah harus menyediakannya sesuai dengan standar internasional, antara

2 ILO, 2015, “Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all”, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf.

lain mengacu pada “*Social Protection Floors Recommendation No. 202 (2012)*” berikut ini:³

1. Akses terhadap kumpulan barang dan jasa yang ditentukan secara nasional dan perawatan kesehatan yang penting;
2. Keamanan pendapatan dasar untuk anak-anak, setidaknya pada tingkat minimum yang ditentukan secara nasional, memberikan akses terhadap gizi, pendidikan, perawatan, dan barang serta jasa lain yang diperlukan;
3. Keamanan pendapatan dasar bagi orang-orang dalam usia produktif yang tidak mampu menghasilkan pendapatan yang cukup, setidaknya pada tingkat minimum yang ditentukan secara nasional, terutama dalam kasus sakit, pengangguran, kehamilan, dan cacat; dan
4. Keamanan pendapatan dasar bagi orang lanjut usia, setidaknya pada tingkat minimum yang ditentukan secara nasional.

Pengembangan Keterampilan untuk Ekonomi Baru

Dalam aspek pengembangan keterampilan, termasuk akses terhadap informasi pasar kerja, dapat mengacu pada beberapa kebijakan kunci yang direkomendasikan oleh ILO berikut ini:⁴

3 ILO, 2012, “*Social Protection Floors Recommendation (No. 202)*”, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.

4 ILO, 2015.

1. Meninjau kebijakan pengembangan keterampilan yang ada untuk memastikan bahwa mereka mendukung pelatihan yang responsif serta pembangunan kapasitas dan kurikulum yang sesuai;
2. Mengoordinasikan kebijakan pengembangan keterampilan dan TVET (Technical and Vocational Education and Training) dengan kebijakan lingkungan dan penghijauan ekonomi;
3. Membangun atau memperkuat ketersediaan dan aksesibilitas data pasar kerja dasar;
4. Menyesuaikan penawaran dan permintaan keterampilan melalui penilaian kebutuhan keterampilan (skill needs assessments), informasi pasar kerja, dan pengembangan keterampilan inti melalui kolaborasi bersama industri dan lembaga pelatihan;
5. Mengidentifikasi dan memperkirakan kebutuhan keterampilan yang berkembang; dan
6. Mengembangkan pengetahuan STEM (Sains, Teknologi, Teknik, dan Matematika).

Mendorong Dialog Sosial

Dalam aspek terselenggaranya dialog sosial, kebijakan transisi energi dapat mengacu pada beberapa panduan yang disampaikan oleh ILO berikut ini:⁵

1. Mendorong dan terlibat secara aktif dalam dialog sosial, mulai dari perancangan kebijakan hingga implementasi dan evaluasi;

5 ILO, 2015.

2. Mendorong pembentukan, pengembangan, dan formalisasi mekanisme dan struktur dialog di semua tingkatan untuk membahas cara terbaik dalam menerapkan tujuan; dan
3. Memperkuat sistem tripartit.

Program *Coal Worker Transition Service* yang diterapkan di Victoria, Australia merupakan salah satu contoh baik yang telah memenuhi standar internasional dalam memitigasi dampak kebijakan transisi energi terhadap pekerja. Program tersebut mengasistensi pekerja yang terdampak untuk mencari pekerjaan baru dengan menyediakan akses informasi pasar kerja yang lengkap termasuk keterampilan baru apa saja yang dibutuhkan oleh industri. Kemudian, memberikan asistensi kepada pekerja terdampak yang ingin memulai kegiatan wirausaha, berikut dengan konseling keuangan dan dukungan sosial yang kuat bagi keluarga mereka. Program ini dijalankan oleh suatu lembaga khusus independen yang secara intens melibatkan komunitas lokal dalam pengambilan keputusannya.⁶

Keberhasilan Jerman dalam melakukan transisi energi juga ditandai dengan melibatkan partisipasi (dialog sosial) yang luas dalam pengambilan keputusannya. Pada tahun 2017, pemerintah yang baru berhasil mendirikan suatu komisi khusus (*Commission on Growth, Structural Change, and Employment*) yang melibatkan proses partisipasi yang luas dengan memasuk-

6 CASE for Southeast Asia, "Germany's Coal Phase-Out and Australia's Practical Implementation to Support energy Transition in Indonesia", https://www.international-climate-initiative.com/fileadmin/iki/Dokumente/Publikationen/Projekte/20_I_380/CASE-Insights_IDN_COAL.pdf.

kan representasi dari parlemen, kementerian terkait, negara bagian, organisasi lingkungan, bisnis, asosiasi pekerja, dan komunitas sains. Meskipun parlemen dimasukkan di dalam komisi tersebut, parlemen tidak memiliki hak suara, melainkan hanya berhak untuk memberikan masukan.⁷ Di samping itu, Jerman juga dikenal dengan keberhasilannya dalam mereformasi industri energi batu bara menjadi kegiatan ekonomi hijau yang terdiversifikasi. Contohnya ialah ‘*Action Program Ruhr*’ di tahun 1980-an, yang termanifestasi pada pendirian pusat riset dan teknologi yang mapan, alih fungsi lahan pertambangan menjadi situs pariwisata, dan kegiatan ekonomi-kultural lainnya yang fokus pada pemberdayaan masyarakat lokal terdampak.⁸

Asian Development Bank (ADB) menyusun Strategic Environmental and Social Assessment (SESA) atau Penilaian Lingkungan dan Sosial Strategis, sebagai sebuah *guidelines* untuk mendukung Mekanisme Transisi Energi (MTE) di Asia Tenggara. SESA telah diperkenalkan sejak tahun 1990-an dan lebih dari 100 negara telah mengadopsi standar penilaian tersebut ke dalam kerangka hukum. Di Asia, fokus awal penerapan MTE dengan SESA adalah Indonesia, Filipina, dan Vietnam. Di Indonesia, SESA Indonesia bertujuan untuk meningkatkan pengambilan keputusan strategis bagi pelaksanaan MTE di Indonesia pada tingkat kebijakan, program, dan rencana pemerintah (PPP).⁹ SESA Indonesia ditujukan

7 CASE for Southeast Asia.

8 Melina Gabriella & Pamela Simamora, “Ensuring a Just Energy Transition in Indonesia: Lessons Learned from International Case Studies”, Study Report IESR. file:///C:/Users/JRGN69/Downloads/A%20just%20energy%20transition.pdf.

9 Ciera Group dan PT Hatfield Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 2.

untuk secara strategis membantu dan menginformasikan Pemerintah Indonesia sedini mungkin untuk mengintegrasikan pertimbangan lingkungan, sosio-ekonomi, dan keberlanjutan dalam proses pembuatan kebijakan, perencanaan dan pengambilan keputusan untuk pelaksanaan MTE di Indonesia, sebelum keputusan tingkat proyek/aset dibuat.¹⁰

Hal ini akan melengkapi perencanaan tingkat proyek/aset di bawah penilaian dampak lingkungan dan sosio-ekonomi dengan cara: (a) menghasilkan informasi tentang persoalan utama lingkungan dan sosio-ekonomi; (b) menyediakan platform untuk dialog pemangku kepentingan yang terstruktur tentang persoalan antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil; (c) menawarkan suatu mekanisme untuk memperhitungkan hasil penilaian dan debat dalam lembaga dan penatakelolaan; dan (d) membuat kerangka perencanaan untuk penutupan PLTU dan menggantikannya dengan proyek energi terbarukan yang rasional dan berkelanjutan.¹¹ Saat ini di Indonesia, SESA telah diadopsi dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU No. 32 Tahun 2009),¹²

10 *Id.*, hlm. 4.

11 *Id.*, hlm. 2-3.

12 Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2009 memberikan kewajiban bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk membuat Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip Pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam Pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Sementara itu, Pasal 15 ayat (2) mengatur, KLHS wajib dilaksanakan ke dalam penyusunan atau evaluasi: (a) rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya, rencana pembangunan jangka Panjang (RPJP), dan rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) nasional, provinsi, dan kabupaten/kota; dan (b) kebijakan, rencana, dan/atau program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko lingkungan hidup. Adapun Pasal 15 ayat (3) memberikan arahan bahwa KLHS dilaksanakan dengan

meskipun tidak selalu diterapkan.¹³ Badan Kebijakan Fiskal (BKF) bertanggung jawab sebagai embaga pelaksana untuk SESA Indonesia mewakili Kementerian Keuangan dan akan memainkan peran koordinasi dengan masyarakat sipil.¹⁴

SESA diimplementasikan dalam tiga skenario, yaitu bisnis seperti biasa (*business as usual*), transisi intensitas sedang, dan transisi intensitas tinggi. Ketiga skenario tersebut dielaborasi pada bagan di bawah ini (Bagan 5).¹⁵

B. STANDAR TRANSISI ENERGI: PERLINDUNGAN KELOMPOK TERDAMPAK

Secara umum, sampai hari ini, belum terdapat standar internasional atau dokumen khusus yang secara baku menjadi panduan dalam proses penutupan PLTU batu bara. Khususnya, memberi perhatian pada perlindungan pekerja PLTU dan komunitas (masyarakat) sekitar PLTU yang terdampak terhadap proses pemensiunan PLTU batu bara. Namun demikian, beberapa kajian telah memberikan semacam indikator dan perhatian penting dalam proses transisi energi, salah satunya adalah yang diterbitkan oleh *US Department of Energy* tersebut dapat ditemukan melalui dokumen kajian yang dilakukan

mekanisme: (a) pengkajian pengaruh kebijakan, rencana, dan/atau program terhadap kondisi lingkungan hidup di suatu wilayah; (b) perumusan alternatif penyempurnaan kebijakan, rencana, dan/atau program; dan (c) rekomendasi perbaikan untuk pengambilan keputusan kebijakan, rencana, dan/atau program yang mengintegrasikan prinsip pembangunan berkelanjutan.

13 Ciera Group dan PT Hatfield Indonesia, *Id.*

14 *Id.*, hlm. 2.

15 *Id.*, hlm. 273.

<p>Bisnis Seperti Biasa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Berlanjut dengan generasi PLTU batu bara saat ini hingga 2060. Beberapa jadwal pensiun PLTU batu bara yang dijadwalkan akan terjadi. penyerapan akan disediakan oleh fasilitas baru yang masuk ke dalam pipa. • Kekhawatiran dan tanggapan utama: risiko lingkungan seperti polusi, ancaman terhadap keanekaragaman hayati, tidak memenuhi tujuan Nationally Determined Contribution (NDC), dan peningkatan dampak perubahan iklim.
<p>Transisi Intensitas Sedang</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Melibatkan pemensiunan bertahap sebesar 50% (16GW) dari armada PLTU batu bara hingga 2060. Bisa juga mencakup penggunaan kembali PLTU batu bara, penutupan tambang terkait, dan penggantian fasilitas energi baru dan terbarukan (EBT). • Kekhawatiran dan tanggapan utama: peningkatan kualitas udara, gangguan keanekaragaman hayati, ketegangan sosial, pertumbuhan lapangan kerja, dampak penggunaan lahan, pengembangan kebijakan potensial untuk mengatasi masalah lingkungan dan sosial.
<p>Transisi Intensitas Tinggi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Termasuk penutupan penuh PLTU batu bara, tambang batu bara dan rantai pasok, dan pembangunan penuh campuran fasilitas EBT untuk mencapai emisi nol bersih pada tahun 2060. • Kekhawatiran dan tanggapan utama: peningkatan kualitas udara, kenaikan harga listrik dapat memengaruhi konsumen, kenaikan utang nasional, kenaikan anggaran negara, akan mencapai nol bersih, emisi residual dari peningkatan pembangunan transportasi dan emisi rumah tangga, ancaman terhadap keanekaragaman hayati karena ekspansi energi terbarukan, kekhawatiran atas pengembangan tenaga kerja.

oleh beberapa negara yang telah melakukan proses penutupan PLTU batu bara seperti Amerika Serikat.

Coal Dependent Communities in Transition: Identifying Best Practice to Ensure Equitable Outcomes, yang dikeluarkan oleh the U.S. Department of Energy pada tahun 2021¹⁶ dapat menjadi salah satu rujukan dalam melihat indikator penting dan praktik baik yang harus dilakukan dalam melakukan penutupan PLTU. Khususnya, yang berdampak pada masyarakat lokal. Kajian tersebut melihat pada praktik penutupan dini sekitar 546 (lima ratus empat puluh enam) PLTU batu bara di seluruh wilayah bagian Amerika Serikat selama rentang waktu tahun 2010 sampai tahun 2019. Perubahan lanskap produksi energi yang terjadi tentu berdampak pada aspek sosial, prospek lingkungan, dan ekonomi masyarakat yang bergantung pada batu bara. Dokumen tersebut mengkaji peran masyarakat dalam proses pengakhiran PLTU, mengidentifikasi praktik terbaik (*best practices*) untuk masyarakat, serta memastikan proses yang adil dalam setiap prosesnya.

Setidaknya, ada lima aspek penting yang perlu diperhatikan dalam proses pengakhiran PLTU batu bara, yakni pengakuan negara dan mitigasi risiko, partisipasi masyarakat, transparansi, perencanaan *post-decommissioning*, dan identifikasi kebutuhan teknis sejak dini.

Pertama, pengakuan negara dan mitigasi risiko dari dampak sosial terhadap masyarakat selama proses penutupan PLTU. Pada aspek ini, negara harus mengakui bahwa dalam

16 Coal Dependent Communities in Transition: Identifying Best Practice to Ensure Equitable Outcomes, September 2021, the U.S. Department of Energy https://www.pnnl.gov/main/publications/external/technical_reports/PNNL-31909.pdf accessed 2 May 2023.

proses penutupan PLTU akan ada dampak yang ditimbulkan kepada masyarakat sekitar PLTU. Kultur, sosial, ekonomi, lingkungan, dan dampak kesehatan jangka panjang adalah dampak nyata yang terjadi dalam proses penutupan PLTU. Aspek ini harus diakui dan diperhitungkan oleh negara secara nyata, yaitu menuangkan mitigasi risiko dan solusi atas potensi dampak tersebut ke dalam dokumen perencanaan penutupan PLTU.¹⁷

Kedua, partisipasi masyarakat. Aspek ini merupakan aspek paling penting dalam seluruh proses penutupan PLTU. Indikator partisipasi masyarakat dalam proses tersebut mencakup beberapa hal, yaitu (1) pelibatan masyarakat secara penuh sejak perencanaan, proses, dan pasca *decommissioning*; (2) proses pengambilan keputusan harus didasarkan pada kebutuhan masyarakat (*community based*) karena setiap komunitas/masyarakat memiliki kebutuhan dan keinginan yang berbeda terkait dengan transisi energi. Apa yang terbaik untuk satu komunitas mungkin tidak cocok untuk yang lain; (3) pelibatan masyarakat secara berkelanjutan, sejak awal proses perencanaan sampai pada pasca penutupan. Dalam proses ini, harus dipastikan bahwa terdapat komunikasi dan proses umpan balik (*feedback*) (terjadi dialog dan mendapat masukan maupun persetujuan dari masyarakat); (4) menggunakan banyak medium (membuka ruang seluas-luasnya) untuk dapat melibatkan masyarakat.

Ketiga, transparansi. Dalam konteks ini, transparansi harus hadir dalam seluruh proses. Informasi mengenai jadwal, potensi dampak pada aspek tenaga kerja, ekonomi, lingkung-

17 *Ibid.*

an, dan mengenai kelayakan penggunaan situs alternatif, harus diberikan secara terbuka dan akurat.

Keempat, perencanaan *post-decommissioning*. Hal ini terkait dengan penggantian pekerjaan, pendapatan, serta aktivitas masyarakat yang hilang akibat penutupan PLTU. Berkaca dari praktik penutupan PLTU di Amerika Serikat, terdapat tiga hal utama untuk membantu masyarakat yang terkena dampak transisi energi, yaitu: (1) bantuan teknis berupa penilaian kelayakan lokasi alternatif dengan teknologi baru; (2) keterlibatan dan kolaborasi lintas-kemitraan. Dalam bentuk memfasilitasi terciptanya ruang berbagi pengetahuan tentang pelajaran yang diperoleh dari proses pengakhiran antar masyarakat dan memberikan panduan untuk proses pengambilan keputusan; (3) bantuan keuangan, berupa akses ke program hibah dan/atau pinjaman untuk membantu survei pembangunan kembali, mendukung ketahanan ekonomi masyarakat melalui penciptaan lapangan kerja, dan menutupi biaya pembersihan lingkungan.

Kelima, identifikasi kebutuhan teknis sejak dini. Hal demikian mencakup pada identifikasi sumber pendanaan, ahli teknik, dan/atau kemitraan yang strategis untuk mendukung pemensiunan dini dan masyarakat yang terkena dampak sejak dini.

Peluu digarisbawahi bahwa selain kelima indikator di atas, aspek universal seperti *good governance*, *economic diversification*, *social dialogue*, *social protection*, dan ketersediaan dana transisi serta pengembangan keterampilan juga merupakan hal yang tak luput diperhatikan dalam transisi energi. Hal-hal ini dapat diidentifikasi melalui pengalaman transisi energi yang di-

lakukan oleh Jerman, Australia, Kanada , dan Afrika Selatan.¹⁸ Salah satu bentuk perlindungan negara terhadap kelompok terdampak dalam transisi energi, dilakukan oleh Pemerintah Jerman dan Pemerintah Daerah Jerman di Ruhr sejak tahun 1986. Keduanya membuat kebijakan yang fokus pada reorientasi dan diversifikasi ekonomi di daerah tersebut. *'Development Program Ruhr'* memberikan insentif sebesar €8.7 juta untuk menarik bisnis baru dari sektor lain di kawasan tersebut, dengan fokus pada pengembangan teknologi, inovasi, edukasi, dan infrastruktur untuk diversifikasi ekonomi.

Inisiatif ini menghadirkan bantuan dan kerja sama dari universitas di Jerman untuk memberi peningkatan *skill* dalam rangka menciptakan lapangan pekerjaan baru yang tersedia pada sektor energi baru dan terbarukan di Ruhr . Sektor pendidikan dan institusi penelitian membantu menarik perusahaan baru dan masyarakat dari luar kawasan untuk membantu pemulihan kondisi di Ruhr . Peran proaktif dari industri kebijakan membangun efisiensi energi, energi terbarukan, *recycling, and waste combustion technology*, sehingga berdampak pada Ruhr yang menjadi hub utama untuk penelitian lingkungan dan pembangunan di Jerman.

18 Melina Gabriella dan Pamela Simamora, "Ensuring a Just Energy Transition in Indonesia: Lesson Learned from Country Case Studies", Institute for Essential Services Reform, Oktober 2020, hlm. 17-22, <https://iesr.or.id/en/pustaka/ensuring-a-just-energy-transition-in-indonesia-lessons-learned-from-country-case-studies-iesr-2020> diakses 2 Mei 2023

4

ANALISIS KESENJANGAN REGULASI

BAGIAN INI MENGULAS mengenai evaluasi kerangka regulasi yang ada berdasarkan standar-standar yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, standar yang digunakan adalah standar perlindungan ketenagakerjaan yang dirumuskan oleh ILO. Sementara itu, pada aspek komunitas, menggunakan laporan praktik terbaik yang berasal dari pengalaman Amerika Serikat.

A. KESENJANGAN DALAM ASPEK PERLINDUNGAN TENAGA KERJA

Evaluasi kerangka regulasi perlindungan tenaga kerja melingkupi tiga aspek, sebagaimana digariskan di dalam standar perlindungan kerja, yakni: aspek perlindungan sosial yang berkelanjutan dan memadai, aspek pengembangan keterampilan untuk ekonomi baru, dan aspek dialog sosial (Tabel 2).

ASPEK	REGULASI SAAT INI (<i>existing</i>)
Perlin- dungan Sosial yang Berkelan- jutan dan Memadai	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="267 221 816 463">• UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. (Pasal 156 telah memberikan hak kepada pekerja yang terkena Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) untuk memperoleh pesangon, dan/atau uang penghargaan masa kerja, dan uang penggantian hak) <li data-bbox="267 498 816 766">• UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. (Pasal 46A-46D telah memberikan hak kepada pekerja yang terkena PHK untuk memperoleh jaminan kehilangan pekerjaan berupa uang tunai, akses informasi pasar kerja, dan pelatihan kerja selama 6 bulan upah) <li data-bbox="267 802 816 960">• Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan. (Pasal 27 telah memberikan perlindungan bagi pekerja yang diputus hubungan kerjanya, selama 6 bulan kepesertaan di BPJS pasca diputus hubungan kerja)
Pengem- bangan Keteram- pilan untuk Ekonomi Baru	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="267 1002 816 1218">• UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. (Pasal 13 telah mengatur penyelenggaraan pelatihan kerja oleh lembaga pemerintah, swasta, atau perusahaan)

Tabel 2. Aspek Perlindungan Tenaga Kerja dan Regulasi Saat Ini.

ASPEK	REGULASI SAAT INI (<i>existing</i>)
Pengembangan Keterampilan untuk Ekonomi Baru (lanjutan)	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="339 212 897 562"> <p>• PP Nomor 31 tahun 2006 tentang Sistem Pelatihan Kerja Nasional (Silatkernas).</p> <p>(Regulasi ini telah memberikan mandat kepada Menteri Ketenagakerjaan untuk mengembangkan Silatkernas yang dapat diikuti oleh setiap tenaga kerja sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya. Disertai dengan pengembangan sistem informasi pelatihan kerja nasional yang dihimpun dari pemerintah pusat dan daerah, swata, maupun lembaga luar negeri yang sekurang-kurangnya memuat informasi: SKKNI dan KKNi, program pelatihan kerja, penyelenggaraan pelatihan kerja, tenaga kepelatihan, dan sertifikasi. Sistem informasi tersebut harus menjangkau sasaran yang luas, serta dapat diakses dengan mudah dan mudah oleh masyarakat)</p> <li data-bbox="339 592 897 808"> <p>• Perpres Nomor 68 Tahun 2022 tentang Revitalisasi Pendidikan Vokasi dan Pelatihan Vokasi (TVET).</p> <p>(Regulasi ini dapat memperkuat program TVET untuk meningkatkan kompetensi pekerja di sektor energi terbarukan. Kemudian, memandatkan Menteri Ketenagakerjaan untuk menyusun Sistem Informasi Pasar Kerja yang memuat struktur, karakteristik, persediaan, dan kebutuhan tenaga kerja)</p> <li data-bbox="339 839 897 1024"> <p>• Permenaker Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Sistem Pelatihan Kerja Nasional di Daerah.</p> <p>(Regulasi ini telah memberikan tanggung jawab kepada Pemerintah daerah untuk melaksanakan dan membina pelatihan kerja di wilayahnya masing-masing)</p> <li data-bbox="339 1054 897 1330"> <p>• Kepmenaker Nomor 138 Tahun 2019 tentang Penetapan Standar Kompetensi Kerja Nasional Indonesia Kategori Pengadaan Listrik, Gas, Uap/Air Panas dan Udara Dingin Golongan Pokok Pengadaan Listrik, Gas, Uap/Air Panas dan Udara Diging Bidang Pengoperasian Pembangkit Aneka Energi Baru dan Energi Terbarukan.</p> <p>(Regulasi ini berisi SKKNI bidang pengoperasian pembangkit energi baru dan terbarukan sebagai salah satu acuan dalam program pengembangan keterampilan di sektor energi terbarukan)</p>

ASPEK	REGULASI SAAT INI (<i>existing</i>)
Dialog Sosial	<ul style="list-style-type: none"> UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Ketenagakerjaan tentang Ketenagakerjaan sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. <p>(Pasal 96 menegaskan hak masyarakat yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis secara daring/luring dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Termasuk di dalamnya: UU, Perppu, PP, Perpres, Perda, Peraturan Menteri, dan seterusnya)</p> <ul style="list-style-type: none"> Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat dan Pemutusan Hubungan Kerja.
ASPEK	ANALISIS KESENJANGAN REGULASI
Perlindungan Sosial yang Berkelanjutan dan Memadai	<ol style="list-style-type: none"> Menurunnya jumlah uang pesangon yang diterima pasca pemberlakuan UU Cipta Kerja menyebabkan semakin rendahnya jaring pengaman sosial bagi pekerja yang terdampak. Jumlah bantuan uang tunai yang tidak memadai bagi keamanan pekerja yang terdampak dan keluarganya.
Pengembangan Keterampilan untuk Ekonomi Baru	<ol style="list-style-type: none"> Masih minimnya pemetaan dan sinkronisasi data informasi pasar kerja di sektor <i>green jobs</i>. Program pelatihan kerja di sektor <i>green jobs</i> belum cukup terintegrasi dengan industri dan TVET.
Dialog Sosial	<ol style="list-style-type: none"> Prinsip partisipasi yang bermakna belum dijamin secara eksplisit dalam setiap tingkat pengambilan keputusan pada program transisi energi. Kementerian Ketenagakerjaan sejauh ini tidak dilibatkan sebagai mitra Kementerian/Lembaga dalam kelompok kerja JETP. Melemahnya mekanisme tripartit dalam pemutusan hubungan kerja dan penentuan upah minimum.

Tabel 3. Analisis Kesenjangan Regulasi

Aspek Perlindungan Sosial yang Berkelanjutan dan Memadai

Sebagaimana dijabarkan di atas, salah satu hal yang penting dari perlindungan sosial yang berkelanjutan dan memadai adalah, memastikan pekerja yang terdampak mendapatkan setidaknya jaminan sosial untuk menjamin penghidupannya, sampai dengan mendapatkan kembali pekerjaan. Perlindungan sosial ini meliputi: (i) keamanan pendapatan dasar, dan (ii) akses terhadap perawatan kesehatan.

Walaupun secara normatif, semua *checklist* perlindungan pekerja telah sesuai dengan panduan yang dikeluarkan oleh ILO, persoalan mendasar dari kerangka regulasi yang ada berada pada pertanyaan apakah jaminan yang diberikan dapat memenuhi standar kelayakan hidup dari pekerja selama menunggu untuk mendapatkan pekerjaan kembali?

Pasca pemberlakuan UU Cipta Kerja, terdapat penurunan secara kuantitas pesangon yang diterima oleh pekerja berdasarkan ketentuan normatif yang ada. Penurunan ketentuan pesangon bervariasi, antara 37,5% - 64,2% dari sebelum berlakunya UU Cipta Kerja, tergantung pada alasan pemutusan hubungan kerja.

Salah satu alasan yang mungkin digunakan akibat dampak dari transisi energi adalah pada penutupan perusahaan karena merugi, langkah efisiensi untuk mencegah kerugian, dan efisiensi akibat kerugian. Pada jenis alasan-alasan ini, terjadi penurunan signifikan, yakni penurunan sebesar 42,8% dari sebelum UU Cipta Kerja untuk alasan efisiensi mencegah kerugian dan akibat kerugian, atau penurunan sebesar 64,2% sebelum UU Cipta Kerja untuk alasan efisiensi untuk mencegah penutupan perusahaan. Penurunan jumlah ketentuan normatif ini tentu memiliki dampak bagi para pekerja ter-

dampak, di dalam memenuhi kehidupannya pasca terkena Pemutusan Hubungan Kerja (PHK).

Namun demikian, UU Cipta Kerja memberikan kompensasi terhadap penurunan jumlah pesangon tersebut, dengan memperkenalkan Jaminan Kehilangan Pekerja (JKP). Terdapat dua persoalan di dalam ketentuan JKP tersebut. Pertama, akses terhadap JKP ini mempersyaratkan kepesertaan 12 (dua belas) bulan menjadi anggota dengan membayarkan iuran, dan enam bulan pembayaran secara berturut-turut sebelum terjadinya PHK. Ketentuan ini berpotensi berdampak pada pekerja yang bersifat kontrak, terutama dengan kontrak kurang dari 6 bulan atau pegawai harian (BHL) yang besar kemungkinan tidak diikutsertakan di dalam program JKP ini. Data yang dihimpun oleh CELIOS di 3 PLTU (Cilacap, Probolinggo, dan Langkat), hampir mencapai 50 % dari total tenaga kerja di pembangkit tersebut, dengan jumlah sebanyak 1.934. pekerja.

Kedua, jumlah bantuan tunai yang tidak memadai dari segi jumlah. Berdasarkan simulasi yang dilakukan oleh tim kajian, rata-rata bantuan tunai yang diberikan hanya berjumlah sekitar 14% - 32 % dari biaya hidup, bergantung pada kota di mana pekerja tinggal.

Pengembangan Keterampilan dan Akses Informasi Pasar Tenaga Kerja

Dalam aspek pengembangan keterampilan, program pelatihan kerja telah diatur di bawah suatu sistem bernama Sislatkernas yang dijalankan berdasarkan SKKNI dan KKNI. Pemerintah juga telah menyusun SKKNI bidang pengoperasian pembangkit energi baru dan terbarukan yang dapat digunakan

sebagai standar pelatihan kerja di industri hijau. Hal tersebut juga telah didukung dengan menjalin kolaborasi bersama institusi TVET. Kendati demikian, hasil analisis kajian ini masih terdapat kekurangan dalam pemetaan dan sinkronisasi data *green jobs* di Indonesia. Sejauh ini, pemetaan baru dimulai oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) melalui “Dokumen Taksonomi Hijau 1.0” dan oleh Bappenas melalui “Peta Okupasi Nasional *Green Jobs* dalam Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia (KKNI)”.

Hal tersebut berkorelasi dengan belum adanya program spesifik yang ditujukan untuk mendorong *green jobs*. Selain itu, program pelatihan yang ada masih diselenggarakan secara parsial, belum diselenggarakan secara masif, terstruktur, dan terintegrasi dengan industri maupun institusi TVET. Selain menyediakan peluang *green jobs*, pada laporan SESA *Scoping Report*, disebutkan pula perlunya menangkap peluang diversifikasi ekonomi untuk konstruksi dan operasi proyek energi terbarukan, peluang bisnis untuk pengembangan energi terbarukan skala kecil dengan layanan keuangan mikro, dan peluang bagi Perempuan dan kepemilikan adat atas proyek energi terbarukan.¹

Dengan demikian, sebagaimana temuan dari ILO dan SESA *Scoping Report*, Pemerintah harus segera membuat pedoman yang jelas untuk menjadi acuan *green jobs* di Indonesia yang dapat mendorong pelatihan kerja dan sinkronisasi data pasar kerja yang sesuai standar internasional.² Pada penelusuran yang dilakukan oleh Tim, SIAPkerja³ sebagai

1 Ciera Group dan PT Hatfield Indonesia, *Op. Cit.*, hlm. 272.

2 ILO, 2023.

3 <https://siapkerja.kemnaker.go.id/app/home>

salah satu perwujudan *active labour market policy*, belum ada kluster pekerjaan yang ditujukan secara spesifik untuk mendukung transisi energi. Pada aspek pelatihan, penelusuran yang dilakukan oleh tim kajian juga belum melihat adanya klaster khusus terkait dengan pelatihan-pelatihan kerja yang mendorong ke arah transisi energi.

Aspek Dialog Sosial

Dalam aspek dialog sosial (partisipasi masyarakat), regulasi saat ini sudah mulai mengakomodasikan prinsip partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di setiap tingkatan pembahasan. Akan tetapi, ketentuan tersebut dikhawatirkan tidak diterapkan atau tercermin pada regulasi tentang transisi energi yang sebagian dibentuk di luar tatanan peraturan perundang-undangan. Contohnya adalah dokumen “*Comprehensive Investment and Policy Plan (CIPP JETP Indonesia)*” yang tengah dirancang. Dokumen semacam itu berpotensi tidak mengikutsertakan dialog masyarakat yang berkepentingan (pekerja terdampak) secara penuh di setiap tingkatan (tahap) sebagaimana yang ditentukan oleh ILO.

Kemudian, mekanisme tripartit belum hadir secara menyeluruh di setiap level, khususnya dalam program transisi energi. Contohnya pada pasca-PHK yang hanya melibatkan mekanisme bipartit, itupun dilakukan pasca-PHK, alih-alih pra-PHK. Belum ada regulasi yang secara spesifik mengatur tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dan mekanisme dialog sosial dalam tataran pengambil kebijakan teknis. UU Cipta Kerja menghapus ketentuan terkait dengan penetapan pengadilan untuk melakukan PHK, dengan dihapusnya ketentuan ini,

perusahaan memiliki insentif yang lebih untuk melakukan PHK secara sepihak, tanpa proses dialog terlebih dahulu,⁴ Mengingat pengambil kebijakan dalam transisi energi berada di tangan Satgas Dekarbonisasi dan Transisi Energi. Selain itu, lima Kelompok Kerja JETP Indonesia tidak memasukkan Kementerian Ketenagakerjaan sebagai salah satu mitra Kementerian/Lembaga.⁵ Dikhawatirkan, mekanisme dialog sosial pada pekerja yang terdampak tidak menjadi perhatian utama dalam pembentukan kebijakan.

Di samping itu, ketentuan di dalam Perppu Cipta Kerja telah memperlemah salah satu prinsip penting yang dibuat oleh ILO, yaitu pemenuhan hak yang efektif untuk mengorganisasi diri dan melakukan tawar menawar (negosiasi) secara kolektif. Hal tersebut tercermin pada negosiasi tripartit untuk menentukan minimum upah yang semakin diperlemah. Begitupun dengan negosiasi kolektif mengenai upah yang hanya dibatasi pada tingkat perusahaan, sehingga mengurangi secara signifikan peran asosiasi buruh untuk memperjuangkan kepentingannya di tingkat yang lebih tinggi. Hal ini diperparah dengan pendekatan sentralistik pemerintah pusat yang secara berangsur-angsur membatasi peran Pemerintah Daerah Provinsi untuk menentukan upah minimum, dan semakin besar ditentukan oleh Kementerian Ketenagakerjaan.

4 Lihat Pasal 81 angka 37 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja Kluster Ketenagakerjaan)

5 https://www.inettg.org/pdf/IESR_JETP_INETTT.pdf. Hal tersebut juga disampaikan oleh pejabat dari Kementerian ESDM RI dan Kemenko Kemaritiman dan Investasi RI di acara CSO Dialogue JETP Indonesia pada tanggal 12 Juni 2023 di Jakarta.

B. KESENJANGAN DALAM ASPEK PERLINDUNGAN MASYARAKAT LOKAL TERDAMPAK

Di bawah ini merupakan beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait dalam melihat kesenjangan dalam aspek perlindungan masyarakat lokal terdampak. Bukan hanya melihat pada pemensiunan PLTU batu bara, peraturan di bawah ini harus menjadi acuan dalam proses transisi energi, termasuk pula pada pengembangan EBT (Tabel 4 dan 5).

Pengakuan Negara dan Mitigasi Risiko

Secara normatif, kerangka hukum Indonesia telah mengakui adanya potensi dampak dari proyek-proyek pembangunan hal ini dapat dilihat di dalam beberapa peraturan perundang-undangan diantaranya, adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU Lingkungan Hidup), Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi (UU Energi), Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP Lingkungan Hidup), Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional (PP KEN), dan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2002 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik (Perpres EBT).

Pengaturan pokok mengenai pengakuan negara terhadap dampak dari proyek pembangunan, dan mitigasi risiko dapat ditemukan pada ketentuan mengenai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Dalam UU Lingkungan Hidup dan PP Lingkungan Hidup, disebutkan bahwa AMDAL di-

Aspek	Analisis Kesenjangan Regulasi
Pengakuan Negara dan Mitigasi Risiko	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. 2. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup 3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi 4. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional 5. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2002 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik
Partisipasi Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Depan Umum. 2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.. 3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi 4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. 5. Peraturan Presiden Nomor 186 Tahun 2014 tentang Pemberdayaan Sosial terhadap Komunitas Adat Terpencil, 6. Peraturan Kapolri Nomor 7 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pelayanan, Pengamanan, dan Penanganan Perkara Penyampaian Pendapat di Muka Umum.
Transparansi Informasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik 2. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional

Tabel 4. Analisis Kesenjangan Regulasi

Transparansi Informasi	<ol style="list-style-type: none">3. Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik4. Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penklasifikasian Informasi Publik5. Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2021 tentang Standar Layanan Informasi Publik
Perencanaan Post De-Commissioning dan Identifikasi Kebutuhan Teknis Sejak Dini	<ol style="list-style-type: none">1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang diubah terakhir kali oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus yang diubah terakhir kali oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja3. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus4. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 Tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan.5. Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indoensia Nomor PER-03/MBU/03/2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-02/MBU/2010 tentang Tata cara Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap Badan Usaha Milik Negara

ASPEK	ANALISIS KESENJANGAN REGULASI
Pengakuan Negara dan Mitigasi Risiko	Perpres EBT hanya terpusat pada aspek teknis ekonomi dari transisi energi. Tidak ada muatan pasal mengenai pengakuan negara terhadap masyarakat terdampak. Oleh karenanya, walaupun secara umum regulasi untuk mempertimbangkan dan mengakui masyarakat terdampak telah ada, absennya aspek ini di dalam peraturan teknis yang mendasari kebijakan berpotensi menyebabkan ditinggalkannya masyarakat terdampak di dalam perencanaan dan pelaksanaan transisi energi tersebut.
Partisipasi Masyarakat	Kesenjangan yang ditemukan di dalam partisipasi masyarakat, adalah sama dengan pada aspek pengakuan negara dan mitigasi risiko, dimana ketentuan operasional yang mengatur transisi energi tidak mengatur mengenai aspek ini, walaupun secara normatif beberapa ketentuan yang ada telah memberikan jaminan terhadap partisipasi masyarakat.
Transparansi Informasi	Secara normatif, Indonesia telah memiliki rezim keterbukaan informasi yang memadai. Namun demikian, terdapat kesenjangan pelaksanaan antara peraturan dan pelaksanaannya. Persoalan yang berpotensi timbul di dalam transisi energi adalah terkait dengan informasi-informasi sensitif berkaitan dengan aspek komersil/bisnis, dimana argumentasi yang sering digunakan untuk menolak keterbukaan informasi adalah adanya dimensi "perlindungan dari persaingan usaha yang tidak sehat". Hal ini mengingat, salah satu pemangku kepentingan utama di dalam proses transisi ini adalah PLN, yang merupakan badan usaha.
Perencanaan Post De-Commissioning dan Identifikasi Kebutuhan Teknis Sejak Dini	Kesenjangan utama di dalam perencanaan <i>post de-commissioning</i> dan identifikasi kebutuhan teknis sejak dini, terletak pada tidak terdapatnya aspek perlindungan sosial, ekonomi masyarakat terdampak. Absennya aspek tersebut, berpotensi untuk terabaikan-nya perhatian terhadap masyarakat terdampak di dalam berbagai kebijakan operasional yang dapat digunakan untuk mendorong transisi yang adil, termasuk di dalamnya penggunaan Permen BUMN tentang Kondisi Tertentu sebagai dasar untuk memberikan fleksibilitas dalam program <i>repurposing</i> aset pengakhiran PLTU atau ketentuan mengenai pengembangan kawasan untuk melakukan <i>redevelopment</i> kepada kawasan terdampak melalui instrument tata ruang.

Tabel 5. Analisis Kesenjangan Regulasi

gunakan dalam rangka kegiatan yang dapat menyebabkan, antara lain proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, buatan, dan sosial budaya. Ketentuan ini memandatkan, adanya upaya untuk mengidentifikasi, menganalisa dan memitigasi risiko yang berpotensi terjadi untuk kegiatan besar, salah satunya adalah kegiatan transisi energi.

Demikian pula dengan ketentuan sektor seperti UU Energi dan PP KEN, yang memberikan mandat pada level kebijakan dan pelaksanaannya untuk di dalam melakukan pengelolaan dan pemanfaatan energi, baik pemerintah maupun pelaku usaha harus mendasarkan diri pada asas kemanfaatan, rasionalitas, efisiensi berkeadilan, peningkatan nilai tambah, keberlanjutan, *kesejahteraan masyarakat*, *pelestarian fungsi lingkungan hidup*, ketahanan nasional, dan keterpaduan dengan mengutamakan kemampuan nasional.

Pengelolaan energi harus memenuhi kebutuhan masyarakat, dan mencapai kesejahteraan masyarakat yang sebesar-besarnya dengan memprioritaskan pemenuhan kebutuhan masyarakat dan peningkatan kegiatan ekonomi di daerah penghasil sumber energi.

Negara maupun badan usaha yang melakukan kegiatan usaha energi wajib: a. memberdayakan masyarakat setempat; b. menjaga dan memelihara fungsi kelestarian lingkungan; c. memfasilitasi kegiatan penelitian dan pengembangan energi; dan d. memfasilitasi pendidikan dan pelatihan bidang energi. Lebih lanjut, dalam konteks ini, kebijakan energi nasional disusun sebagai pedoman untuk memberi arah pengelolaan

energi nasional guna mewujudkan Kemandirian Energi dan Ketahanan Energi nasional untuk mendukung pembangunan nasional berkelanjutan.⁶ Dengan begitu, seluruh proses dalam pengelolaan energi (termasuk di dalamnya transisi energi/ spesifik pada penutupan PLTU) harus berdasar pada asas-asas pengelolaan energi, dan tidak menyampingkan aspek kepentingan masyarakat.

Pada level kebijakan besar seperti transisi energi, sistem pemerintahan di Indonesia membutuhkan regulasi yang lebih teknis lagi untuk mengatur pelaksanaan kebijakan tersebut. Peraturan teknis ini sangat strategis, dimana kebijakan dilaksanakan dan dikendalikan, dengan kata lain dijadikan acuan utama bagi pelaksana. Terkait dengan mekanisme transisi energi, salah satu peraturan teknis turunan utama adalah penerbitan Perpres EBT, Perpres EBT ini mengatur secara detail beberapa aspek, di antaranya:

1. Pengaturan pengembangan Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik, dengan berfokus pada Energi Baru dan Terbarukan;
2. Pengaturan penyusunan Peta Jalan percepatan pengakhiran masa operasional PLTU;
3. Pengaturan dukungan fiskal terhadap pengakhiran PLTU; dan

6 Pembangunan Berkelanjutan (TPB)/Sustainable Development Goals (SDGs) adalah pembangunan yang menjaga peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat secara berkesinambungan, pembangunan yang menjaga keberlanjutan kehidupan sosial masyarakat, pembangunan yang menjaga kualitas lingkungan hidup serta pembangunan yang menjamin keadilan dan terlaksananya tata kelola yang mampu menjaga peningkatan kualitas hidup dari satu generasi ke generasi berikutnya (<https://sdgs.bappenas.go.id/sekilas-sdgs/>)

4. Pengaturan Harga Pembelian dan Pelaksanaan Pembelian Tenaga Listrik.

Penelaahan lebih detail terhadap Perpres tersebut terlihat bahwa Perpres EBT tersebut tidak mencantumkan pengaturan dimensi terhadap risiko dan mitigasi risiko sosial ekonomi terhadap kelompok masyarakat terdampak. Perpres EBT hanya terpusat pada aspek teknis ekonomi dari transisi energi. Tidak ada muatan pasal mengenai pengakuan negara terhadap masyarakat terdampak. Oleh karenanya, walaupun secara umum regulasi untuk mempertimbangkan dan mengakui masyarakat terdampak telah ada, absennya aspek ini di dalam peraturan teknis yang mendasari kebijakan berpotensi menyebabkan ditinggalkannya masyarakat terdampak di dalam perencanaan dan pelaksanaan transisi energi tersebut.

Partisipasi Masyarakat

Indikator penting lainnya dalam pemensiunan PLTU dan transisi energi dalam keseluruhan adalah partisipasi masyarakat. Indikator ini mencakup pelibatan masyarakat lokal terdampak secara penuh dan bermakna dalam setiap proses penutupan PLTU maupun dalam agenda transisi energi lainnya. Masyarakat lokal harus dilibatkan mulai dari perencanaan, proses, dan pasca *decommissioning* secara berkelanjutan. Pengambilan keputusan dalam seluruh proses harus didasarkan pada kebutuhan masyarakat. Negara dan seluruh pihak terkait harus melibatkan masyarakat lokal terdampak dengan membuka medium partisipasi seluas-luasnya.

Penelaahan terhadap kerangka hukum terkait partisipasi masyarakat di dalam kebijakan transisi energi menemukan

setidaknya terdapat 6 undang-undang, 1 peraturan presiden, dan 1 peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia. Adapun masing-masing materi muatan dari peraturan tersebut seperti dalam Tabel 6.

Peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat digunakan sebagai dasar pelibatan partisipasi masyarakat terdampak dalam transisi energi, termasuk halnya proses pengakhiran PLTU. Namun demikian, sebagaimana juga teridentifikasi pada aspek pengakuan negara, peraturan tersebut masih bersifat umum. Penerapan ketentuan di dalam pasal-pasal tersebut, masih bersifat sektoral dan belum dapat secara operasional diterapkan ke dalam kegiatan transisi energi. Sebagai contoh, perintah untuk pelibatan masyarakat di dalam UU Energi, hanya terbatas pada pengembangan Rencana Umum Energi. Padahal di dalam Perpres EBT, sebagai peraturan teknis operasional transisi energi, dokumen yang perlu dipersiapkan oleh PLN sebagai panduan transisi energi adalah Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL). Oleh karenanya, secara hukum, keberikatan mandate partisipasi masyarakat yang dijamin dalam UU Energi tidak secara langsung berlaku kepada RUPTL.

Secara umum, partisipasi masyarakat dalam sektor energi pada umum masih menemukan hambatannya sendiri. Hal ini dapat dilihat di dalam kajian partisipasi masyarakat pada sektor energi ekstraktif, sebagai salah satu industry utama di dalam sektor energi. Masyarakat yang secara aktif menyuarakan kritik terhadap kegiatan atau proses industri ekstraktif (maupun dalam konteks transisi energi), berada di bawah bayang-bayang kriminalisasi. Misalnya, Pasal 162 UU Minerba menjadi celah kriminalisasi terhadap partisipasi masyarakat

Peraturan	Materi Pengaturan
Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Depan Umum	Undang-undang ini memberikan jaminan dalam kemerdekaan menyampaikan pendapat (demonstrasi), dengan berbagai ketentuan diantaranya, pengecualian terhadap beberapa obyek tertentu, salah satunya obyek vital nasional dimana beberapa PLTU dapat dikategorikan sebagai obyek vital, dan memberikan pemberitahuan kepada Kçepolisian. Pasal 2 Undang-Undang No.9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Depan Umum
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaann Lingkungan Hidup.	Undang-undang ini memberikan jaminan partisipasi publik, Pasal 65 UU PPLH, termasuk hak untuk mendapatkan akses informasi, mengajukan usul yang diperkirakan berpotensi untuk memberikan dampak terhadap lingkungan hidup. Pasal 65 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Energi	Undang-undang ini memberikan perintah kepada pemerintah di dalam melaksanakan penyusunan rencana umum energi baik nasional ataupun daerah, harus mengikutsertakan masyarakat. Pasal 17 dan 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum	Undang-undang ini mengatur dan memberikan jaminan peran serta masyarakat, jika suatu proyek pembangunan membutuhkan pembebasan tanah.

Tabel 6. Materi Pengaturan

lokal dalam menyampaikan pendapatnya tentang penolakan kegiatan usaha pertambangan. Pasal ini menetapkan perbuatan menghalang-halangi kegiatan usaha pertambangan sebagai perbuatan pidana. Belum lagi, pasal-pasal dalam KUHP yang

berpotensi mengkriminalisasi masyarakat yang memberikan kritik kepada presiden maupun lembaga negara.⁷

Namun demikian, perlu menjadi catatan bahwa ruang-ruang untuk melakukan advokasi/partisipasi masyarakat dalam konteks transisi energi tidak semencekik terkait dengan industri ekstraktif. Pada sektor pembangkit, masyarakat dapat menggunakan litigasi dalam melindungi lingkungan sosial-ekonomi dari dampak aktivitas industri ekstraktif dan mendorong hadirnya transisi energi yang lebih ramah lingkungan. Sebagai contoh adalah gugatan warga Cirebon terhadap pembangunan PLTU Tanjung Jati A, yang mengajukan pembatalan izin lingkungan pembangunan PLTU Tanjung Jati A kepada PTUN Bandung. Sebab masyarakat menyadari bahwa pembangunan PLTU Tanjung Jati A akan menghasilkan lebih dari 350 juta ton CO₂ selama masa usaha 30 tahun. Bukan hanya tidak sejalan dengan semangat transisi energi yang adil, pembangunan PLTU Tanjung Jati A disadari akan berdampak buruk pada lingkungan dan kehidupan warga sekitar. Sebagai konsekuensi atas putusan gugatan pembatalan tersebut, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) harus mencabut Izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (IUPTL) PLTU Tanjung Jati A.⁸

Terlepas dari hambatan dan praktik baik partisipasi masyarakat sekitar dalam mendorong transisi energi yang adil,

7 Pasal 218 ayat (1), Pasal 219, Pasal 240 ayat (1), dan Pasal 241 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

8 Tim Advokasi Keadilan Iklim, Siaran Pers Walhi: "Kemenangan Warga Cirebon Kian Diteguhkan, ESDM Harus Segera Cabut IUPTL Tanjung Jati A", 2022, diakses melalui <https://www.walhi.or.id/kemenangan-warga-cirebonkian-diteguhkan-esdm-harus-segera-cabut-iuptl-tanjung-jati-a> pada 4 Agustus 2023.

partisipasi penuh untuk masyarakat lokal terdampak harus dihadirkan oleh pemerintah dan semua pihak terkait. Bukan hanya partisipasi semu, partisipasi harus memenuhi tiga prasyarat berikut: (1) memberikan masyarakat hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*); (2) memberikan masyarakat hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan (3) memberikan masyarakat hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).⁹ Pemenuhan partisipasi masyarakat sebagai hak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun pembentukan kebijakan harus dimaknai juga sebagai kewajiban negara. Ruang partisipasi masyarakat lokal terdampak harus dibuka seluas-luasnya, menggunakan medium yang sesuai dan kontekstual dengan situasi masyarakat. Segala masukan masyarakat wajib untuk dipertimbangkan, dan keputusan yang diambil harus didasarkan pada kepentingan masyarakat sekitar. Hal demikian penting dalam praktik transisi energi yang berkeadilan, sebab masyarakat lokal merupakan pihak yang paling utama akan terdampak atas seluruh agenda dan proses transisi energi, termasuk pemensiunan PLTU.

Transparansi Informasi

Salah satu prasyarat utama dari partisipasi masyarakat adalah adanya transparansi kebijakan melalui kebebasan informasi. Pemerintah maupun seluruh pihak yang terkait dalam peng-

9 Helmi Chandra SY dan Shelvin Putri Irawan, "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 4, Desember 2022, hlm 775-777.

akhirnya PLTU (misalnya pemerintah daerah, BUMN, swasta), harus memberikan informasi secara terbuka dan akurat yang terkait dengan proses pengakhiran dini PLTU.

Hak atas informasi ini, dijamin dalam Pasal 28F UUD 1945 yang memastikan sebagai berikut:

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

Secara khusus, kewajiban negara dalam menyediakan informasi mengenai kebijakan energi nasional diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional.¹⁰ Akan tetapi, dalam konteks yang lebih umum, hak atas keterbukaan informasi diatur dalam Undang-Undang 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan beberapa peraturan turunannya, seperti Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2021 tentang Standar Layanan Informasi Publik, Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik, dan Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengklasifikasian Informasi Publik. Kewajiban negara dan seluruh pihak terkait dalam menyediakan informasi yang terbuka secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 23 ayat (2) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun

10 Pasal 23 ayat (2) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional.

2014 tentang Kebijakan Energi Nasional. Sebaliknya, secara terbuka masyarakat dapat menggunakan mekanisme keterbukaan informasi publik yang disediakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Transparansi dan keterbukaan informasi publik tidak dapat dipisahkan dari partisipasi publik. Keduanya berkelindan dan saling mendukung satu sama lain. Partisipasi bermakna akan berjalan secara optimal apabila ada transparansi, begitu pula sebaliknya.

Secara umum, Indonesia telah memiliki secara lengkap peraturan perundang-undangan di bidang transparansi informasi, namun demikian terdapat kesenjangan antara peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya. Laporan Resource Governance Index (RGI) tahun 2017, yang diterbitkan oleh Natural Resource Governance Institute (NRGI) mencatat bahwa Indonesia memperoleh skor 65 dari 100 untuk komponen *enabling environment*. Laporan ini juga memotret adanya lubang pelaksanaan antara peraturan tata kelola di atas kertas dengan implementasinya di lapangan. Pada aspek di atas kertas peraturan dan kebijakan, Indonesia mendapatkan skor 80 dari 100, sedangkan pada level praktik, mendapatkan skor 61 dari 100. Namun demikian, pada level implementasi di lapangan, Western Australia misalnya, memiliki performa tinggi yang bahkan melampaui apa yang ada di atas kertas.¹¹

Sejalan dengan laporan tersebut, implementasi transparansi informasi mengenai industri ekstraktif seringkali ber-

11 Natural Resource Governance Institute, *Indonesia – Mining*, (tanpa tahun), diakses melalui <https://www.resourcegovernanceindex.org/country-profiles/IDN/mining?years=2017> pada 4 Agustus 2023.

ujung pada uji akses keterbukaan informasi publik. Hal demikian disebabkan oleh informasi sektor ekstraktif kerap diklasifikasi sebagai informasi yang dikecualikan dengan dalih melindungi persaingan usaha yang tidak sehat,¹² seperti yang terjadi di Provinsi Aceh, Sumatera Barat, dan Kalimantan Timur. Dalam situasi ini, masyarakat menggunakan mekanisme uji akses informasi melalui Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) maupun Komisi Informasi Publik (KIP). Salah satu kasus di Aceh, permohonan Gerakan Anti Korupsi Aceh (GeRAK) kepada Komisi Informasi Provinsi Aceh dikabulkan melalui putusan Nomor 018/I/KIA-A/2018 yang mana Komisi Informasi Provinsi Aceh memutuskan bahwa informasi industri ekstraktif merupakan informasi publik yang tidak dapat dikecualikan. Berkaca dari pengalaman industri ekstraktif, potensi persoalan akan terjadi terkait dengan informasi-informasi transisi energi, terutama yang menurut pemerintah bersifat sensitif. Terlebih-lebih, jika pemilik data-nya adalah PLN, sebagai pemangku utama pelaksanaan transisi energi, yang dalam beberapa aspek berdimensi komersil. Potret di atas dapat menjadi gambaran dinamika transparansi yang terjadi di Indonesia. Dengan kondisi tersebut, bukan tidak mungkin masyarakat akan mengalami hambatan dalam memperoleh transparansi infor-

12 *Lihat* Keputusan Gubernur Nomor 065/1025/2020 tentang Penetapan Informasi Publik yang Dikecualikan di Lingkungan Pemerintahan Aceh; Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor: 480-673-2018 tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Nomor 480-595-2017 tentang Daftar Informasi Publik yang Dikecualikan di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat; Penetapan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Kalimantan Timur Nomor 04 Tahun 2019 tentang Klasifikasi Informasi Yang Dikecualikan.

masi mengenai proses dalam agenda-agenda transisi energi (pemenisunan PLTU).

*Perencanaan Post-Decommissioning
dan Identifikasi Kebutuhan Teknis Sejak Dini*

Hal lain yang menjadi evaluasi dalam proses penutupan PLTU batu bara adalah mengenai perencanaan mengenai *post-decommissioning*. Dalam konteks penutupan PLTU dan energi terbarukan, hal ini seharusnya dapat ditemukan dalam peraturan khusus mengenai penutupan PLTU dan energi terbarukan, khususnya Perpres 112/2022, belum merumuskan secara jelas, bagaimana penggunaan ulang dari aset-aset yang ada dapat dilakukan atau pengembangan komunitas terdampak melalui berbagai macam program pembangunan dan pengembangan komunitas.

Setidaknya terdapat dua dimensi di dalam perencanaan *post decommissioning* ini, yakni, Pertama aspek penggunaan kembali dari aset yang ditinggalkan, misal dalam konteks pemensiunan dini PLTU, pertanyaan mengenai bagaimana pengelolaan aset yang ditinggalkan merupakan kewenangan dari badan usaha yang memiliki aset tersebut. Kedua, pengembangan terkait dengan komunitas terdampak melalui serangkaian program yang perlu dilaksanakan.

Pada aspek penggunaan kembali aset yang ditinggalkan (re-purpose), perlu dilihat kepemilikan aset terlebih dahulu. Pada prinsipnya, PLTU yang ada dapat dimiliki oleh Badan Usaha Milik Negara Murni, Patungan Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Swasta, dan Badan Usaha Swasta Murni. Pada badan usaha PLTU dengan kepemilikan patungan dan badan usaha swasta murni, saat ini belum ada

peraturan yang memberikan rambu dan arahan terkait dengan *re-purposing* yang dapat dilaksanakan. Kebijakan dari penggunaan kembali aset dari PLTU yang ada bergantung pada keputusan bisnis di dalam organisasi perusahaan masing-masing. Sedangkan pada aspek regulasi terkait dengan aset BUMN, Menteri BUMN mengeluarkan peraturan terkait dengan tata cara penghapusbukuan dan pemindahtanganan aktiva tetap badan usaha milik negara. Pada regulasi ini secara umum memberikan rambu-rambu bagaimana penanganan aset yang tidak digunakan/menguntungkan dapat digunakan, termasuk di dalam konteks ini adalah penggunaan kembali aset-aset PLTU. Potensi persolan utama di dalam aspek pengaturan ini adalah orientasi dari penghapusan buku menitikberatkan pertimbangan keuntungan. Pada beberapa praktek terbaik, *repurposing* tidak selalu diorientasikan pada penggunaan kembali aset untuk tujuan-tujuan komersil semata, misal di dalam *Redevelopment* kawasan Ruhr di Jerman, beberapa aset bahkan difungsikan untuk kegiatan komunitas masyarakat, galeri seni dan fasilitas penunjang sosial kemasayarakat lainnya.¹³ Namun demikian, di dalam peraturan tersebut terdapat pula peluang, dengan menggunakan pengaturan Kondisi Tertentu, agar dapat memasukan transisi energi sebagai Kondisi Tertentu. Pada konsep keadaan tertentu, penggunaan kembali aset ini memungkinkan fleksibilitas yang lebih besar. Dalam konteks penggunaan kembali dalam skema transisi energi, Menteri BUMN dapat menetapkan kebijakan-

13 Starurt Braun, *As coal ends a cultural renaissance hits full steam*, <<https://www.dw.com/en/as-coal-ends-in-the-ruhr-a-cultural-renaissance-hits-full-steam/a-46830240>> diunduh pada 13 Agustus 2023

kebijakan spesifik terkait dengan Kondisi Tertentu tersebut.¹⁴

Pada aspek kedua adalah pengembangan kawasan, terkadang transisi energi memberikan dampak pada kawasan yang cukup luas. Pada pengembangan kawasan ini, peraturan yang ada dapat menggunakan model pengembangan kawasan-kawasan khusus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Pada beberapa undang-undang, kawasan-kawasan khusus ini dapat diberikan preferensi kekhususan dalam konsep *redevelopment* sebuah kawasan, baik untuk kawasan ekonomi, atau kawasan strategis.¹⁵ Namun demikian, pengembangan sebuah kawasan menjadi kawasan khusus memerlukan kebijakan politik yang komprehensif, hal ini tampaknya belum terakomodir di dalam kebijakan khusus mengenai transisi energi.

Indikator penting lainnya dalam penutupan PLTU batu bara adalah mengidentifikasi kebutuhan teknis sejak dini, yang mencakup pada identifikasi sumber pendanaan, ahli teknik, dan/atau kemitraan yang strategis untuk mendukung pemensiunan dini dan masyarakat yang terkena dampak sejak dini.

Berbeda dari keempat aspek lainnya di atas, aspek identifikasi sumber pendanaan dan pembiayaan, serta mitra, dalam rangka percepatan penutupan PLTU batu bara telah diatur dalam Perpres 112/2022.¹⁶ Namun demikian, dalam aspek

14 Pasal 3 ayat (1) dan (3) Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-02/MBU/2010 tentang Tata Cara Penghapusbukuan dan Pemindahtanganan Aktiva Tetap Badan Usaha Milik Negara.

15 Lihat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

16 Lihat Pasal 3, Pasal 27, Pasal 37, dan Pasal 39 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penye-

masyarakat terdampak, Perpres ini tidak memberikan acuan untuk melakukan aspek teknis mitigasi risiko masyarakat terdampak.

Melihat dari segi regulasi yang ada hari ini, kepentingan dan hak-hak masyarakat masih jauh mendapat perhatian. Khususnya keterlibatan masyarakat (partisipasi yang bermakna) dalam pengambilan keputusan terkait proyek transisi energi. Hal ini dapat dilihat dari keberadaan regulasi khusus mengenai transisi energi (menutup PLTU batu bara), yaitu Perpres 112/2022. Peraturan ini berhenti pada hal-hal teknis dalam perencanaan penutupan dini PLTU, dan tidak menyentuh aspek partisipasi masyarakat sama sekali.

5

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Kajian ini menunjukkan masih terdapat beberapa kesenjangan antara standar internasional terkait dengan perlindungan ketenagakerjaan dengan kerangka regulasi yang ada di Indonesia. Kesenjangan tersebut setidaknya terlihat pada aspek perlindungan sosial yang berkelanjutan, di mana ketentuan normatif dari perlindungan sosial, dalam konteks jumlah menurun pasca pemberlakuan UU Cipta Kerja. Kedua, pada aspek pengembangan keterampilan dan akses, kesenjangan yang terjadi ini pada implementasi, di mana tim pengkaji tidak melihat adanya integrasi antara lembaga pelatihan kerja, dan industri serta sistem penempatan kerja yang dikelola oleh pemerintah. Ketiga, aspek dialog sosial di dalam kegiatan ini belum menjadi fokus, hal ini diindikasikan dengan tidak terwakilinya Kementerian Ketenagakerjaan sebagai salah

satu elemen *Working Group* JETP. Selain hal tersebut, UU Cipta Kerja yang ada saat ini telah memberikan disinsentif, bahkan menghalangi dialog antara pengusaha dan pemberi kerja, dengan menghapuskan kewenangan Pengadilan Hubungan Industrial untuk menetapkan PHK, sehingga UU Cipta Kerja berpotensi mendorong PHK secara sepihak.

2. Kajian ini menunjukkan masih terdapat kesenjangan dalam aspek perlindungan masyarakat lokal dengan kerangka peraturan yang ada saat ini pada level ketentuan operasional, yang secara spesifik mengatur transisi energi. Tanpa adanya ketentuan operasional yang menyatakan kembali hak-hak dan langkah-langkah perlindungan masyarakat terdampak, ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan umum yang sudah ada, berpotensi untuk diabaikan atau pelaksanaannya melenceng (*implementation gap*). Pada level peraturan umum, peraturan di Indonesia telah memuat secara lengkap terkait dengan hak-hak masyarakat. Peraturan teknis operasional yang dimaksud adalah Perpres Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik. Perpres ini tidak memuat klausul yang mengatur mengenai arahan terkait dengan pengakuan negara terhadap hak masyarakat terdampak, berikut dengan mitigasi risikonya. Pada tataran normatif, regulasi yang dapat mendukung perlindungan masyarakat terdampak. Namun demikian, tanpa adanya dokumen pelaksanaan terhadap hak-hak

normatif yang diatur di berbagai macam peraturan perundang-undangan tersebut, maka dapat dipastikan operasionalisasi terhadap perlindungan masyarakat terdampak dan mitigasi risikonya menjadi terabaikan.

REKOMENDASI

Berdasarkan hal tersebut kajian ini merekomendasikan:

1. pemerintah untuk melakukan revisi terhadap Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik, untuk mengakomodasi perlindungan dan mitigasi masyarakat terdampak;
2. memberikan perlindungan khusus dengan membuat kebijakan operasional terkait dengan mendorong perlindungan hak ketenagakerjaan yang adil, sesuai dengan standar-standar yang digariskan oleh ILO. Perhatian spesifik harus diberikan kepada pekerja harian lepas; dan
3. meminimalisasi potensi kesenjangan pelaksanaan (*implementation gap*), antara ketentuan normatif terkait dengan hak-hak atas partisipasi publik, dan transparansi informasi dengan mengeluarkan rencana dan panduan pelaksanaan transisi energi pada level proyek.



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)

Puri Imperium Office Plaza Unit UG-11-12

Jln. Kuningan Madya Kav. 5-6

Jakarta Selatan 12980

Telp. 021-83701809

www.pshk.or.id