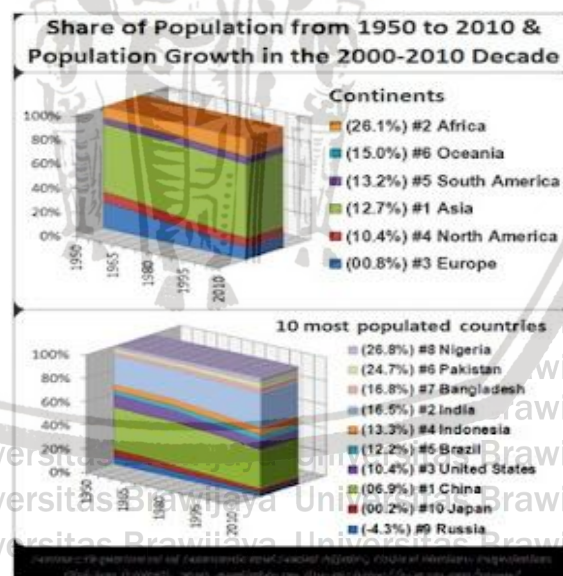


BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

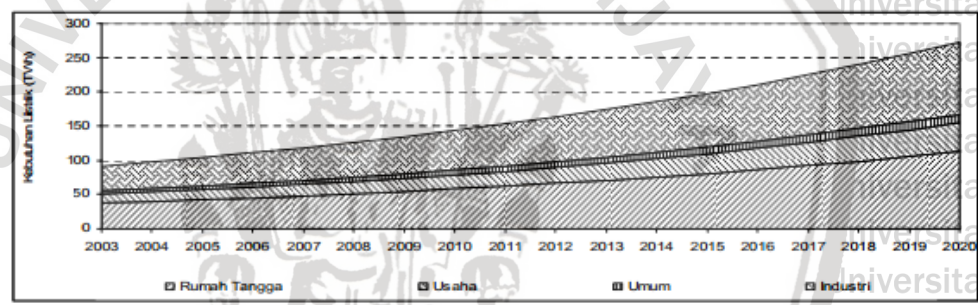
Seiring dengan perkembangan zaman, populasi penduduk di dunia semakin meningkat tiap harinya. Peningkatan populasi penduduk selalu berbanding lurus dengan kebutuhan energi yang diperlukan. Berawal dari revolusi industri Inggris membuat perubahan gaya hidup penduduk dari *agricultural* menjadi industrial, cadangan sumber energi konvensional (minyak bumi dan gas) semakin tipis. Indonesia merupakan salah satu negara dengan pertumbuhan penduduk yang cepat seperti pada gambar di bawah ini.



Gambar 1. Kepadatan Penduduk di Dunia

Sumber: Faiz Miftah, 2010

Berdasarkan gambar 1 diatas, Indonesia merupakan negara keempat dengan kepadatan penduduknya. Laju pertumbuhan penduduk dunia yang meningkat pesat akan berimplikasi pada meningkatnya kebutuhan dan konsumsi energi dunia, sedangkan cadangan energi semakin menipis. Indonesia merupakan negara berkembang dengan laju pertumbuhan penduduk nomor empat terbesar di dunia. Hal ini juga membuat kebutuhan listrik semakin meningkat, seperti yang terlihat dalam grafik dibawah ini;



Gambar 2. Proyeksi Kebutuhan Listrik Per Sektor di Indonesia Tahun 2003-2020

Sumber: Tim Markal BPPT. 2004

Indonesia merupakan negara berkembang yang mempunyai tujuan untuk mensejahterakan rakyatnya seperti yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia empat “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”. Dengan kata lain kesejahteraan sosial senantiasa menjadi tujuan pembangunan di Indonesia yang dirancang oleh negara (*welfare state*). Negara sejahtera (*welfare state*)

menurut Hambali (2008) merupakan gagasan ideal bagaimana suatu Negara melaksanakan tugasnya dalam rangka untuk melayani warga Negara menuju tatanan kehidupan yang harmonis dan sejahtera. Secara substantif, teori *welfare state* menekankan adanya tanggung jawab negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Negara didirikan untuk mewujudkan kebaikan bagi seluruh penduduk. Sehingga negara harus campur tangan pada setiap aspek yang berkaitan dengan pencapaian tujuan dari suatu negara.

Fungsi dari suatu negara menurut Adam Smith sebagai pelopor teori klasik berpendapat bahwa peran pemerintah (negara) sebenarnya hanya terbatas pada masalah penegakan hukum (yudisial), menjaga keamanan (memberikan proteksi) dan pembangunan infrastruktur. Negara wajib memberikan infrastruktur kepada rakyatnya dan menjadi bagian dari program yang terprogram dengan baik. Infrastruktur yang utama yaitu air dan listrik. Pertumbuhan penduduk yang pesat selalu diiringi dengan bertambahnya energi yang dibutuhkan oleh manusia. Kelangkaan bahan bakar minyak yang terjadi belakangan ini telah memberikan dampak yang sangat luas diberbagai sektor kehidupan. Seluruh dunia saat ini mengalami krisis energi. Menurut hasil penelitian, benua pertama yang kehabisan produksi minyak yaitu benua Eropa dan Amerika, disusul Asia dan Afrika (terakhir Timur Tengah). Usaha-usaha yang dilakukan para ahli energi dan lembaga-lembaga penelitian energi terbarukan (*renewable energy*) diprediksi tidak akan mampu mengimbangi kekurangan kebutuhan energi yang bakal terjadi. (Anonymous, 2009).

Isu tentang kelangkaan akan bahan bakar minyak telah menjadi isu global yang sampai sekarang masih dicari energi alternatif yang cocok dan ramah lingkungan. Ide pertama untuk pembangunan dan pengoperasian Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) sudah dimulai pada tahun 1956 dalam bentuk pernyataan dalam seminar-seminar yang diselenggarakan di beberapa Universitas di Bandung dan Yogyakarta. Meskipun demikian ide yang sudah mengkrystal baru muncul pada tahun 1972 bersamaan dengan dibentuknya Komisi Persiapan Pembangunan PLTN (KP2PLTN) oleh Badan Tenaga Atom Nasional (BATAN) dan Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik (Departemen PUTL). Kemudian berlanjut dengan diselenggarakannya sebuah seminar di Karangates, Jawa Timur pada tahun 1975 oleh BATAN dan Departemen PUTL, dimana salah satu hasilnya suatu keputusan bahwa PLTN akan dikembangkan di Indonesia. Pada saat itu juga sudah diusulkan 14 tempat yang memungkinkan di Pulau Jawa untuk digunakan sebagai lokasi PLTN, dan kemudian hanya 5 tempat yang dinyatakan sebagai lokasi yang potensial untuk pembangunan PLTN. Empat belas lokasi yang diteliti BATAN bekerjasama dengan NIRA dari Italia adalah 11 lokasi di Pantai Utara Jawa dan 3 lokasi di pantai Selatan. Sebagian daerah pantai Utara adalah Pasuruan, Bondowoso, Lasem, Semenanjung Muria dan Tanjung Pujut di Jawa Barat. Sedangkan di bagian Selatan adalah Ujung Genteng, Pangandaran dan Malang Selatan. Pada tahun 1975, dihasilkan beberapa rekomendasi daerah pilihan yaitu 5 daerah di antara 14 daerah potensial di Jawa. (BATAN, 2008).

Keterbatasan daya dukung lingkungan terhadap efek penggunaan sumber energi konvensional adalah salah satu alasan pemilihan energi nuklir sebagai alternatif dan cadangan kebutuhan energi dalam negeri maupun global. Krisis energi di Indonesia ditandai dengan menipisnya cadangan energi fosil yang tidak dapat diperbaharui (*un renewable*). Produksi bahan bakar primer di Indonesia naik dari tahun ke tahun, terutama digunakan untuk mencukupi kebutuhan energi listrik baik untuk kegiatan rumah tangga maupun industri. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa cadangan energi akan habis dalam waktu dekat jika tidak segera dilakukan upaya pemakaian energi alternatif. Berdasarkan kondisi tersebut maka pada tahun 2006 pemerintah Indonesia melalui Perpres Nomor 5 Tahun 2006 perihal Kebijakan Energi Nasional berinisiatif untuk membangun Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) yang bertujuan mengembangkan energi yang bisa memenuhi kebutuhan masyarakat secara murah dan terjangkau. Alasan utama karena pembangkit listrik yang sudah ada kurang mencukupi kebutuhan energi listrik di Indonesia.

Semenanjung Muria merupakan suatu daerah yang berada di Kabupaten Jepara yang menjadi tempat bakal tapak pendirian Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) pertama di Indonesia. Semenanjung Muria adalah satu-satunya kawasan yang dianggap paling layak untuk calon tapak dibanding kawasan lainnya. Mengingat situasi penyediaan energi konvensional termasuk listrik nasional di masa mendatang semakin tidak seimbang dengan kebutuhan masyarakat, maka opsi nuklir dalam perencanaan sistem energi

nasional jangka panjang merupakan suatu solusi yang diharapkan dapat mengurangi tekanan dalam masalah penyediaan energi khususnya listrik di Indonesia. Berdasarkan kajian yang sudah dilakukan tersebut di atas maka diharapkan pernyataan dari semua pihak yang terkait dengan pembangunan energi nasional bahwa penggunaan energi nuklir di Indonesia sudah diperlukan, dan untuk itu perlu dimulai pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) sekitar tahun 2010, sehingga sudah dapat dioperasikan secara komersial pada sekitar tahun 2016. (BATAN, 2010).

Rencana pembangunan PLTN di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara mendapatkan respon pro dan kontra dari berbagai pihak. Bagi yang pro karena alasan sumber daya alam terutama gas sudah mulai menipis dan tidak dapat diperbaharui. Sedangkan yang kontra karena alasan dampak lingkungan dan sosial, trauma dengan tragedi akibat yang ditimbulkan PLTN diberbagai tempat. Seperti musibah nuklir yang terjadi baru-baru ini di Fukushima, Jepang yang mengalami kebocoran dari pipa reaktor. Pada umumnya masyarakat beranggapan bahwa nuklir masih merupakan sesuatu yang menakutkan dan seringkali dikaitkan dengan bom nuklir atau bom atom seperti yang pernah menimpa Hiroshima dan Nagasaki. Selain itu, kecelakaan PLTN Chernobyl di Rusia dan *Three Miles Island* di Amerika Serikat menjadi pendorong gerakan penolakan terhadap rencana pembangunan PLTN tersebut.

Penolakan PLTN muncul setelah dikeluarkannya Perpres Nomor 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional dimana nuklir sebagai salah satu

energi alternatif. Penolakan tidak hanya dari masyarakat Jepara dan sekitar Jepara, tetapi kalangan yang lebih luas. Sejumlah kyai dan santri pondok pesantren, nelayan, petani, dosen, mahasiswa, aktivis ornop, bahkan sejumlah pengusaha ikut menolak pembangunan PLTN. Walhi (2007) menolak PLTN karena kontribusi energi terbarukan di dalam kebijakan energi nasional masih sangat kecil dan nuklir bukanlah solusi yang tepat untuk menjawab mengingat dampaknya terhadap lingkungan yang sangat panjang. (Syahrie, 2009).



Gambar 3. Penyegehan Kantor Riset Milik BATAN Sebagai Aksi Penolakan Warga Balong Terhadap PLTN

Sumber: Suara Merdeka Edisi 11 Maret 2011

Berdasarkan gambar 3 merupakan salah satu aksi penolakan PLTN dari warga Balong dengan menyegel kantor riset milik BATAN yang berada di desa tersebut. Warga Balong selalu menyatakan sikap penolakan untuk rencana pembangunan PLTN, kapanpun!" ujar Sardi Elbayanu, Perwakilan dari Koalisi Rakyat dan Mahasiswa Tolak PLTN. Bagaimanapun pendekatan yang dilakukan oleh BATAN tidak akan mengubah masyarakat Balong untuk

menolak PLTN. Karena PLN akan tetap berbahaya bagi manusia dan lingkungan. (Suara Merdeka, Edisi 11 Maret 2011).

Bagi pemerintah, berdasarkan Perpres Nomor 5 Tahun 2006 dengan ditetapkannya Kebijakan Energi Nasional yang merupakan suatu kebijakan yang bertujuan untuk mengamankan pasokan energi dalam negeri. Energi alternatif merupakan energi baru baik itu energi yang terbarukan ataupun energi tidak terbarukan. Tujuan pemerintah dengan adanya kebijakan energi nasional yaitu untuk mengarahkan upaya-upaya dalam mewujudkan keamanan pasokan energi dalam negeri. Maka dari itu pemerintah Indonesia memilih nuklir sebagai salah satu alternatif dari krisis energi yang terjadi sekarang ini. (Perpres Nomor 5 Tahun 2006).

Pernyataan dari pemerintah pusat bertolak belakang dengan pernyataan dari pemerintah daerah kabupaten Jepara. Hal ini disampaikan oleh Bapak M. Taqiyyudin salah satu pegawai di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Jepara melalui pra reset yang dilakukan oleh peneliti.

Masalah pro dan kontra tentang rencana pembangunan PLTN di Kabupaten Jepara ini sudah tidak ada, mbak. Karena kasus ini sudah selesai sesuai dengan yang ada di Kompas edisi 10 Mei 2011 tentang pasal RTRW dukung PLTN didrop. (Wawancara pada Tanggal 29 Juli 2012 Jam 10.00 WIB).

Pernyataan diatas didukung dengan data yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah 2009-2029 disebutkan di Jepara akan dibangun Pembangkit Listrik Tenaga. Sedangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jepara Nomor 2 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

Kabupaten Jepara Tahun 2011-2031 Pasal 14 ayat 3 b “Pembangkit listrik energi baru dan terbarukan diwilayah kabupaten Jepara adalah pembangkit listrik dari sumber energi baru **non nuklir** dan sumber energi terbarukan”.

Pemerintah Kabupaten Jepara dan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sudah tidak memunculkan nuklir baik dalam RTRW Kabupaten Jepara maupun RTRW Provinsi Jawa Tengah. Namun berbeda dengan pemerintah pusat ingin membangun PLTN karena alasan krisis energi. Dari sini dapat dilihat adanya kontradiksi antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan pemerintah daerah Kabupaten Jepara.

PLTN tetap akan didirikan di Indonesia khususnya di Jepara karena sudah menjadi keputusan final pemerintah pusat. Penggunaan energi nuklir dan energi baru-terbarukan lainnya bertujuan untuk menjamin pasokan energi nasional jangka panjang dan untuk menekan penggunaan minyak bumi secara besar-besaran untuk pembangkit listrik. Kebijakan tersebut juga dapat menghemat devisa negara yang sangat besar dengan berkurangnya subsidi terhadap BBM. (Anonymous, 2008).

Peterson (dalam Keban, 2008:61) berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”. Sedangkan Chandler dan Plano beranggapan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Dengan kata

lain, kebijakan publik adalah suatu tindakan dari pemerintah dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang terjadi pada masyarakat (Donahue dalam Keban, 2008:60).

Pro dan kontra pembangunan PLTN di Kabupaten Jepara merupakan suatu masalah yang mana diperlukan adanya suatu tindakan atau kebijakan dari pemerintah dalam mengatasinya. Dalam kebijakan publik ada yang namanya *Advocacy Coalition Framework* (ACF) yang merupakan suatu model kausal pembuatan kebijakan publik yang menawarkan suatu cara guna menjabatani kesenjangan antara formulasi dan implementasi kebijakan dengan menguji aktivitas subsistem kebijakan yang memberikan beberapa hipotesis mengenai sistem kepercayaan, stabilitas koalisi, perubahan kebijakan dan pembelajaran kebijakan. (Sabatier dan Jenkins Smith, 1989).

Berbagai ulasan telah disampaikan penulis mengenai respon dari berbagai pihak terhadap rencana pembangunan PLTN di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara. Hal ini lah yang membuat penulis tertarik untuk meneliti karena adanya unsur-unsur tertentu baik dari pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) maupun masyarakat Kabupaten Jepara. Dari sini lah penulis ingin melihat, apakah isu tentang rencana pembangunan PLTN akan dilanjutkan atau PLTN jadi dibangun di Jepara atau tidak. Isu pembangunan PLTN merupakan isu nasional karena menyangkut masalah krisis energi yang terjadi sekarang ini.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang diatas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kronologis berkembangnya pro dan kontra rencana pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara?
2. Bagaimana jalan tengah pro dan kontra rencana pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara melalui perspektif *Advocacy Coalition Framework* (ACF)?
3. Bagaimana bentuk kesepakatan berbagai pihak dalam kaitanya rencana pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah disebutkan diatas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menggambarkan kronologis berkembangnya pro dan kontra rencana pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara
2. Untuk mengetahui, menggambarkan dan menganalisis jalan tengah pro dan kontra rencana pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir

(PLTN) di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara melalui perspektif ACF (*Advocacy Coalition Framework*)?

3. Untuk mengetahui, menjelaskan dan menganalisis bentuk kesepakatan dari berbagai pihak dalam kaitanya rencana pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) di Semenanjung Muria Kabupaten Jepara?

D. Kontribusi Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dan dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Kontribusi Akademis

- a. Bagi Mahasiswa

Sebagai salah satu kajian dalam bidang studi administrasi publik terutama tentang penyelesaian masalah pro dan kontra dengan menggunakan salah satu model dari kebijakan publik yaitu *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

- b. Bagi Peneliti

Penelitian ini merupakan sarana untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan mengenai kebijakan publik terutama dalam *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Sehingga untuk penelitian selanjutnya diharapkan lebih baik dan lebih lengkap.

2. Kontribusi Praktis

a. Bagi Pemerintah

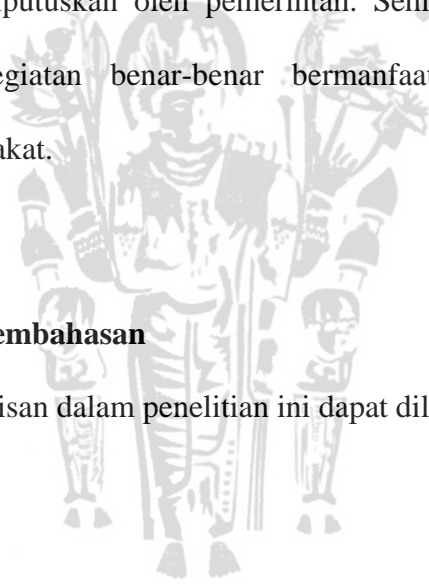
Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan pertimbangan, manfaat dan masukan bagi pihak-pihak terkait yang sebesar-besarnya untuk kalangan akademisi yang terkait dengan kebijakan publik.

b. Bagi Masyarakat

Sebagai bahan masukan dalam mengatasi masalah kebijakan publik yang diputuskan oleh pemerintah. Sehingga kebijakan, program dan kegiatan benar-benar bermanfaat dan dibutuhkan oleh masyarakat.

E. Sistematika Pembahasan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini dapat dilihat dalam skema berikut:



Bagan 1

Skema Alur Pikir Pembahasan

