

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sumber daya alam merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang harus disyukuri dengan cara menjaga dan melestarikannya. Sumber daya alam merupakan awal atau landasan dasar dalam hal pembangunan nasional yang berkelanjutan guna memberikan manfaat bagi lingkungan hidup serta sosial budaya bagi masyarakat.

Indonesia merupakan Negara yang sangat kaya akan sumber daya alamnya, karunia tersebut tersirat secara langsung ketika Indonesia menjadi sebuah Negara yang saat ini memiliki hutan hujan tropis terluas ketiga di dunia dan keanekaragaman flora dan fauna yang hidup di dalamnya.¹ Pelestarian dan pengelolaan sumber daya alam harus dilakukan secara baik dan benar dikarenakan sumber daya alam di Indonesia merupakan sektor paling penting untuk kekayaan bangsa terutama menunjang dalam segi pendapatan Negara serta dapat menunjang kehidupan ekonomi masyarakat. Hal ini sesuai dan diatur di dalam Pasal 33 ayat 3 Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat”.

Menurut sifatnya sumber daya alam terbagi menjadi dua yaitu sumber daya alam yang dapat diperbaharui dan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui. Sumber daya alam yang dapat diperbaharui yaitu sumber daya alam yang dapat diproduksi Sumber daya alam yang dapat diperbaharui yaitu sumber daya alam yang dapat diproduksi kembali atau dimanfaatkan dalam skala berkelanjutan contohnya tumbuh – tumbuhan dan hewan, sedangkan sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui adalah sumber daya alam yang tidak dapat diproduksi kembali ketika ketersediaannya sudah mulai berkurang atau habis contohnya Batubara, Gas Bumi, Minyak Bumi dan lainnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD NKRI 1945, secara sederhana dapat diuraikan beberapa unsur yang menjadi dasar penguasaan dan pengusahaan sumber daya alam, yaitu unsur:²

1. Sumber daya alam dikuasai Negara, terutama cabang – cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak;
2. Cabang – cabang produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, di bawah pimpinan atau pemilikan anggota – anggota masyarakat;
3. Dipergunakan untuk sebesar- besar kemakmuran rakyat, bukan kemakmuran orang perorang.

Dalam sektor energi terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kelistrikan. Indonesia masih tergantung dan menggunakan energi fosil seperti batubara, minyak dan lainnya yang sudah semakin menipis karena tergolong sebagai sumber daya

¹ Ahmad Redi, *Hukum Sumber Daya Alam dalam Sektor Kehutanan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2014, hlm. 2

² *Ibid*, hlm 7.

alam yang tidak dapat diperbaharui, cadangan bahan tambang yang ada di Indonesia menurut para ahli energi di prediksi habis kurang lebih 20 tahun lagi.³ Untuk itu perlu adanya solusi tentang alternatif energi yang lebih efisien salah satunya yaitu panas bumi.

Mengingat bahwa definisi tentang Panas Bumi terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 bahwa; “Panas Bumi adalah sumber energi panas yang terkandung di dalam air panas, uap air, serta batuan bersama mineral ikutan dan gas lainnya yang secara genetik tidak dapat dipisahkan dalam suatu sistem Panas Bumi”.

Dengan penyelenggaraanya Panas Bumi di indonesia juga di dorong dengan banyaknya gunung vulkanik yang masih aktif karena sejatinya Panas Bumi merubah energi panas ataupun uap yang di hasilakan menjadi sumber energi yang ramah lingkungan serta memberikan alternatif baru demi kemakmuran masyarakat, hal ini sesuai dengan dasar filosofis yang terdapat di dalam Pasal 4 Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi sebagai berikut ;

- (1) Panas Bumi merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar – besar kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan Panas Bumi oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di selenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenanganya dan berdasarkan prinsip pemanfaatan.

Dalam pemanfaatanya panas bumi dibagi menjadi dua yaitu pemanfaatan langsung dan pemanfaatan tidak langsung, pemanfaatan langsung panas bumi adalah kegiatan Pengusahaan Panas bumi secara langsung tanpa melakukan proses pengubahan energi panas dan/ atau fluida menjadi jenis energi lain untuk keperluan non kelistrikan, sedangkan pemanfaatan tidak langsung adalah kegiatan Pengusahaan pemanfaatan Panas bumi dengan melalui proses pengubahan dari energi panas dan/atau fluida menjadi energi listrik.

Berdasarkan pemanfaatan diatas penyelenggaraan panas bumi di Indonesia dimanfaatkan secara langsung dan tidak langsung serta kewenangan penentuan wilayah yang dilakukan oleh pemerintah sebagaimana terkandung di dalam Pasal 5 ayat (1), (2) dan ayat (3) sebagai berikut;

- (1). Penyelenggara Panas Bumi oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dilakukan terhadap
 - a. Panas Bumi untuk Pemanfaatan Langsung berada pada:
 1. Lintas wilayah provinsi termasuk Kwasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan lindung;
 2. Kawasan Hutan konservasi;

³ Siti Sundari rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasioanal*, airlangga university, Surabaya, 2005, hlm 12

3. Kawasan konservasi di perairan;
 4. Wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas diseluruh Indonesia.
- b. Panas Bumi untuk pemanfaatan Tidak Langsung yang berada di seluruh wilayah Indonesia termasuk Kawasan Hutan Produksi, Kawasan Hutan Lindung, Kawasan Hutan Konservasi dan Wilayah Laut.
- (2) Penyelenggaraan Panas Bumi oleh pemerintah provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) dilakukan untuk pemanfaatan langsung berada pada;
- a. lintas wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi termasuk Kawasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan Lindung; dan
 - b. wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas ke arah perairan kepulauan.
- (3) Penyelenggaraan Panas Bumi oleh Pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dilakukan untuk pemanfaatan langsung yang berada pada:
- a. wilayah kabupaten/kota termasuk Kawasan Hutan Produksi dan Kawasan Hutan lindung; dan
 - b. wilayah laut paling jauh 1/3 (satu per tiga) dari wilayah laut kewenangan provinsi.

Secara geografis Indonesia merupakan negara yang memiliki potensi panas bumi yang sangat besar. Energi panas bumi di Indonesia menghasilkan 29.000 MW yang diperkirakan mencapai 40% dari seluruh potensi yang ada terkait panas bumi di dunia dan nantinya ke depan Indonesia merupakan negara yang memiliki pemanfaatan dari hasil energi panas bumi yang hasilnya sangat besar.⁴ Potensi energi panas bumi terdapat di beberapa titik yang diperkirakan 300 lebih dan berada di hampir seluruh pulau dan provinsi di Indonesia.⁵

Berdasarkan potensi yang sangat besar pemerintah mengatur dan membagi kewenangan di tiap daerah sesuai dengan kebutuhan serta dapat dimaksimalkan. Secara komprehensif kewenangan Panas Bumi diatur. berdasarkan Pasal 6 Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2014 sebagai berikut;

- (1) Kewenangan Pemerintah dalam penyelenggaraan Panas Bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) meliputi:
- a. Pembuatan kebijakan nasional.
 - b. Pengaturan di bidang Panas Bumi.

⁴ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, *Mendorong Minat Investor Berinvestasi di Indonesia*, ESDMMAG, edisi 07, 2012, hlm 36.

⁵ Dewan Energi Nasional RI, *Outlook Energi Indonesia 2014*, hlm. 34

- c. Pemberian izian Panas Bumi.
- d. Pemberian izin Pemanfaatan Langsung pada wilayah yang menjadi kewenangannya.
- e. Pembinaan dan pengawasan.
- f. Pengelolaan data informasi geologi serta potensi Panas Bumi.
- g. Inventarisasi dan penyusunan neraca sumber daya alam dan cadangan Panas Bumi.
- h. Pelaksanaan Eksplorasi, Eksploitasi, dan/atau pemanfaatan Panas Bumi.
- i. Pendorongan kegiatan penelitian, pengembangan dan kemampuan perekayasaan.

(2) kewenangan Pemerintah dalam penyelenggaraan Panas Bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di laksanakan dan/ atau dikordinasikan oleh Menteri.

Berdasarkan ketentuan diatas bahwa pemerintah dapat membuat kebijakan secara nasional serta berkordinasi di tiap daerah berdasarkan kewenangannya demi terselenggaranya energi baru terbarukan yaitu Panas Bumi dalam mengedepankan aspek pembangunan berkelanjutan. Dalam hal pemanfaatannya sendiri Indonesia masih menggunakan 4 – 5% dari kapasitasnya termasuk panas bumi di tiap daerah. Hal tersebut dikarenakan kurangnya keseriusan pemerintah pusat hingga daerah dalam proses prizinan serta pengawasan dalam pemanfaatan Panas Bumi yang harus segera terpenuhi padahal kosumsi energi mulai bertambah dikarenakan faktor pertumbuhan penduduk di indonesia mulai meningkat. Sama halnya kasus yang terjadi di Provinsi Bali yang belum maksimal di dalam pengelolaan Panas Bumi padahal untuk pemenuhan kebutuhan energi listrik saja Bali masih tergantung terhadap energi fosil yang di suplai dari pembangkit listrik Jawa – Bali.

Pada tahun 2010 melalui PT Pertamina Geothermal Energy yang ingin mengembangkan potensi panas bumi di kawasan Bedugul Kabupaten Tabanan Provinsi Bali akan tetapi beberapa aspek yang menyebabkan pengembangan potensi tersebut terhambat, salah satunya perihal perizinan karena perizinan yang di dapatkan yaitu Eksplorasi yang diperoleh atas rekomendasi Menteri Energi Sumber Daya Alam dan Mineral (ESDM),

Berdasarkan kewenangan Kementrian yang terdapat dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi sebagai berikut

- (1) Menteri menetapkan Wilayah Kerja Perusahaan Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung.
- (2) Wilayah kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditetapkan pada tanah negara, hak atas tanah, tanah ulayat, kawasan perairan, dan/atau Kawasan Hutan.

Serta Pasal 17 memuat ketentuan:

- (1) Penetapan Wilayah kerja oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dilakukan berdasarkan hasil Survei Pendahuluan atau Survei Pendahuluan dan Eksplorasi.
- (2) Menteri melakukan survei Pendahuluan atau Survei Pendahuluan dan Eksplorasi.
- (3) Survei Pendahuluan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan oleh gubernur atau bupati /wali kota.
- (4) Dalam melakukan survei Pendahuluan atau Survei Pendahuluan dan Eksplorasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat menugasi pihak lain.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai Survei Pendahuluan atau Eksplorasi dan tata cara penugasan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan yang diatur oleh Undang-Undang Panas Bumi, Menteri mempunyai kewenangan dalam hal Penetapan Wilayah kerja dan mengeluarkan izin eksplorasi, bukan dalam tahapan eksploitasi, selain mengenai perizinan aspek yang mendasari terhambatnya penyelenggaraan potensi Panas Bumi di Provinsi Bali yaitu tentang Minimnya Pengawasan yang dilakukan pemerintah daerah salah satu contoh kasus pengembangan wilayah kerja kawasan Bedugul yang tidak bisa beroperasi sampai sekarang ini. Padahal pemerintah daerah mempunyai kewenangan pembinaan kawasan sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi yaitu

Kewenangan pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan Panas Bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) meliputi:

- a. Pembentukan peraturan perundang-undangan daerah provinsi di bidang Panas Bumi untuk Pemanfaatan langsung;
- b. Pemberian izin Pemanfaatan Langsung pada wilayah Kewangannya
- c. Pembinaan dan Pengawasan
- d. Pengelolaan data dan informasi geologi serta potensi Panas Bumi pada wilayah Provinsi dan
- e. Inventarisasi dan penyusunan naraca sumber daya dan cadangan Panas Bumi pada wilayah Provinsi.

Berdasarkan kasus yang terjadi banyak permasalahan yang ada terkait pengembang potensi panas bumi karena tidak ada regulasi yang jelas dilakukan pemerintah daerah, padahal secara ketentuan pemerintah daerah mempunyai kewenangan dalam pengelolaan energi selain terdapat di dalam Pasal 7 Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi serta terdapat dalam Pasal 14 ayat 4 Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu “Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota”. Dengan demikian peran Pemerintah Daerah sesuatu yang harus dilakukan dalam bentuk cara dan tindakan baik dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah sebagai salah satu hak, wewenang dan

Kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri atau secara mandiri urusan pemerintahan demi kesejahteraan masyarakat sebagai Daerah.

Keberadaan regulasi atau aturan yang jelas dalam pengelolaan sumber daya alam terutama sektor energi seperti Panas Bumi di tiap Provinsi sangat diperlukan terutama dalam pembentukan peraturan perundang – undangan.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “KAJIAN YURIDIS PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH TERKAIT PEMANFAATAN PANAS BUMI MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2014 TENTANG PANAS BUMI”.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun Rumusan Masalah dari Penelitian adalah Bagaimanakah pembentukan Produk Hukum Daerah terkait pemanfaatan Panas Bumi di Provinsi Bali menurut Undang – Undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pembentukan Produk Hukum Daerah terkait pemanfaatan Panas Bumi di Provinsi Bali menurut Undang – Undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut

1. Secara teoritis hasil dari penelitian akan memberikan sumbangsih keilmuan dalam hukum publik, terkait hukum lingkungan serta dapat menjadi bahan rujukan penulisan hukum selanjutnya.
2. Secara Praktis memberikan wawasan bagi praktisi, akademisi yang fokus dalam kajian pembentukan peraturan perundang – undangan.

1.5 Metode Penelitian

Dalam penulisan karya ilmiah memerlukan suatu metode untuk menganalisis suatu data atau fakta agar menghasilkan suatu kebenaran yang ilmiah, guna memperoleh suatu kebenaran ilmiah tersebut seorang peneliti harus memiliki proses berfikir yang baik dan benar secara ilmiah sehingga dapat menghasilkan karya ilmiah yang baik dan benar serta dapat diterima diberbagai kalangan. Adapun penulis yang digunakan dalam penelitian ini meliputi tipe penelitian pendekatan masalah, sumber data, jenis data teknik pengumpulan bahan hukum dan teknik analisa bahan hukum yang secara jelas.

Pendekatan perundang – undangan dilakukan dalam rangka penelitian hukum untuk kepentingan praktis atau kepentingan hukum untuk akademisi.⁶ Hal itu dilakukan guna untuk meneliti pembentukan Produk Hukum Daerah terkait pemanfaatan Panas Bumi di Provinsi Bali menurut Undang – Undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi.

1.5.1 Metode Pendekatan

Dalam hal penelitian hukum memiliki beberapa pendekatan yang mana pendekatan tersebut akan membantu penelitian dalam memperoleh informasi mengenai permasalahan yang sesuai dengan apa yang terjadi dan di cari jawabanya melalui pendekatan tersebut. Dalam hal lain pendekatan yang digunakan penulis ini adalah pendekatan perundang – undangan, dalam hal ini penyusun menggunakan penafsiran Undang – Undang secara Ekstensif. Pendekatan Perundang – Undang (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang – Undang dan Peraturan dengan isu hukum yang ada.

1.5.2 Jenis penelitian

Dalam mengkaji dan membedah esensi didalamnya jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang bertujuan untuk memberikan gambaran serta penjelasan atau menimbang dan merumuskan masalah perbandingan teori serta norma hukum yang ada didalamnya.

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum adalah bagian yang terpenting dalam penelitian hukum, tanpa adanya bahan hukum akan tidak mungkin dapat ditemukan isu – isu yang memang tidak sesuai serta tidak akan menemukan jawaban atas permasalahan hukum yang ada. Guna memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum. Pada penelitian karya ilmiah ini penyusun menggunakan sumber berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif (bahan hukum yang bersifat mengikat) artinya mempunyai otoritas. Bahan Hukum Primer terdiri dari perundang – undangan, catatan – catatan resmi atau risalah dalam perbuatan perundang – undangan dan putusan – putusan

⁶Dyah Octorina Susanti dan A'an Efendy, 2014, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 110.

hakim. Bahan hukum primer yang digunakan penyusun dalam karya ilmiah ini perundang – undangan yang mengatur tentang Panas Bumi yang ada di Indonesia.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agrarian (UUPA).
- c. Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- d. Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- e. Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi.
- f. Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2017 tentang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung
- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen – dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku – buku teks, kamus hukum, dan jurnal – jurnal hukum dan komentar atas putusan pengadilan.⁷

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer, bahan hukum sekunder yang berupa kamus hukum wawancara dengan pihak – pihak yang terkait dan internet.

1.5.4 Teknik Analisis Data

Informasi ataupun data yang diperoleh ada dua macam yang pertama data perundangan akan dilakukan inventarisasi (mengumpulkan bahan hukum), kemudian melakukan sistematis (melakukan pengurutan sesuai dengan pengelompokan pembahasan). Dengan metode kualitatif artinya dalam bentuk kalimat – kalimat yang disusun secara sistematis berdasarkan pada asas dan prinsip hukum yang berlaku sampai sekarang .sedangkan data hasil wawancara dipergunakan untuk menguatkan data primer yang di peroleh lewat studi pustaka sebagai rujukan dalam penulisan karya ilmiah ini.

1.5.5 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

⁷Ibid, Hlm.142

Pengambilan bahan Hukum dalam hal ini dilakukan dengan cara studi ke perpustakaan dengan mengumpulkan buku – buku serta data – data yang terkait dengan hukum, Undang – Undang dan Peraturan pemerintah yang mengatur tentang Panas Bumi dan pembentukan peraturan perundang – undangan ,hal ini dilakukan demi mendapatkan data yang valid serta menjadi landasan secara teoritis atas isu ataupun pokok permasalahan yang ada.

