

## DINAMIKA PENGATURAN DAN KEPASTIAN HUKUM KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT ATAS PENGELOLAAN PEMANFAATAN TIDAK LANGSUNG PANAS BUMI

(THE DYNAMIC OF REGULATIONS AND LEGAL ASSURANCE OF AUTHORITY OF THE CENTRAL  
GOVERNMENT OVER THE MANAGEMENT OF INDIRECT USE OF GEOTHERMAL)

**Tri Sulistianing Astuti**

Magister Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Islam Internasional Indonesia  
Jl. Raya Bogor, Cisalak, Kec. Sukmajaya, Kota Depok, Jawa Barat 16416  
Email: tri.sulistianing@student.uiii.ac.id

**Luthfi Widagdo Eddyono**

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Mahkamah Konstitusi  
Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta Pusat, 10110  
Email: luthfi\_we@mkri.id

### Abstrak

Pemanfaatan energi pada umumnya bersumber pada energi tidak dapat diperbarui (*non renewable energy*) dan energi dapat diperbarui (*renewable energy*). Pemanfaatan energi baru terbarukan (EBT) dilakukan dalam bentuk hidro, panas bumi, angin, surya, kelautan dan biomassa. Terkait dengan pemanfaatan panas bumi secara tidak langsung, pada tanggal 20 September 2017, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan perkara yang diajukan oleh Gubernur Jawa Timur dan DPRD Provinsi Jawa Timur dalam perkara Nomor 11/PUU-XIV/2016. Putusan ini menjadi salah satu *landmark decision* Mahkamah Konstitusi karena dua hal. *Pertama*, inilah putusan Mahkamah Konstitusi yang pertama (dan yang terakhir) terkait pemanfaatan panas bumi sebagai bagian dari bidang urusan energi dan sumber daya mineral. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi telah menjawab pertanyaan siapakah yang berwenang “menguasai” cabang produksi panas bumi, apakah pemerintah daerah atau pemerintah pusat. Tulisan ini menganalisis secara normatif putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016 dengan maksud melihat kepastian hukum dan kemanfaatan kewenangan pemerintah pusat atas pengelolaan pemanfaatan tidak langsung panas bumi. Selain itu, tulisan ini bermaksud melihat dinamika hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah khususnya terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dalam berbagai putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Penulisan karya tulis ini menggunakan metode yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Hasilnya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016 telah memberi kepastian hukum terkait pengaturan kewenangan penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung, termasuk kewenangan pemberian izin kepada Pemerintah Pusat. Pada perkembangan selanjutnya pengaturan panas bumi diatur dalam UU Cipta Kerja yang dinyatakan secara formil inkonstitusional bersyarat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dengan demikian, perbaikan UU Cipta Kerja terkait pengaturan panas bumi perlu merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016.

**Kata Kunci:** pemanfaatan panas bumi tidak langsung, kewenangan pemerintah pusat, kewenangan pemerintah daerah, putusan mahkamah konstitusi Nomor 11/PUU/XIV/2016.

### Abstract

Energy utilization is generally sourced from non-renewable energy and renewable energy. The utilization of new and renewable energy is used in hydro, geothermal, wind, solar, marine, and biomass. Regarding the indirect use of geothermal energy, on September 20, 2017, the Constitutional Court decided the case filed by the Governor of East Java and the DPRD of East Java Province in case Number 11/PUU-XIV/2016. This decision became one of the landmark decisions of the Constitutional Court for two reasons. First, this is the first (and last) decision of the Constitutional Court regarding the utilization of geothermal energy as part of the field of energy and mineral resources affairs. Second, the Constitutional Court has answered who has the authority to “control” the geothermal production branch, whether the local government or the central government. This paper analyzes the decision of Constitutional Court Number 11/PUU-XIV/2016, normatively intending to look at legal certainty and the benefits of the central government’s authority over the management of indirect geothermal utilization. In addition, this paper intends to look at the dynamics of the relationship between the central and regional governments, especially those related to natural resource management, in various decisions of the Constitutional Court. The writing of this paper uses a normative juridical method with a statute approach. As a result, the Constitutional Court Decision Number 11/PUU-XIV/2016 has provided legal certainty regarding regulating the authority to administer geothermal energy for indirect use, including the authority to grant permits to the Central Government. In further developments, geothermal regulation is included in the Job Creation Law, formally declared conditionally unconstitutional based on Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. Thus, revising the Job Creation Law related to geothermal regulation needs to refer to the Constitutional Court Decision Number 11/PUU-XIV/2016.

**Keywords:** indirect use of geothermal energy, central government authority, local government authority, indonesian constitutional court decision number 11/PUU-XIV/2016

## A. PENDAHULUAN

Dalam kebijakan energi paling tidak terdapat tiga aspek yang harus dipertimbangkan, pertama yaitu kelangsungan pasokan energi secara nasional karena energi merupakan komoditas strategis. Aspek kedua yaitu aspek pemanfaatan dan aspek ketiga adalah penyebaran sumber daya dan jenisnya. Ketiga aspek tersebut harus dilihat juga dalam kerangka lingkungan strategis yang berkembang dan sangat menentukan yaitu aspek lingkungan, demokratisasi/desentralisasi dan pasar bebas.<sup>1</sup>

Pemanfaatan energi pada umumnya bersumber pada energi tidak dapat diperbarui (*non renewable energy*) dan energi dapat diperbarui (*renewable energy*).<sup>2</sup> Pemanfaatan energi baru terbarukan (EBT) dilakukan dalam bentuk hidro, panas bumi, angin, surya, kelautan dan biomassa.<sup>3</sup> Berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi, perusahaan panas bumi terdiri atas pemanfaatan langsung maupun tidak langsung. Pemanfaatan panas bumi secara langsung mengacu pada pengelolaan untuk sektor wisata, agribisnis, dan industri. Adapun pemanfaatan panas bumi secara tidak langsung digunakan untuk pembangkit tenaga listrik.<sup>4</sup>

Pemanfaatan panas bumi sebagai pembangkit tenaga listrik menurut Regina Tetty Mary, dkk (2017) memberikan dampak positif, yaitu: (1) potensi pendapatan bagi pemerintah daerah atas kelebihan hasil produksi, (2) kelestarian lingkungan di lokasi panas bumi menjadi syarat mutlak dalam pembangunan panas bumi, (3) Bagi pengusaha yang mengembangkan panas bumi di wilayah kerjanya memiliki kebebasan untuk menentukan tarif listrik sesuai kewenangannya, (4) serta potensi sumber daya panas bumi menjadi penopang ketahanan energi nasional.<sup>5</sup>

Khusus untuk energi panas bumi, Indonesia menyimpan potensi cadangan sebesar 14.626,5 MW dengan pemanfaatan hanya mencapai 4,9% saja. Sedangkan berdasarkan Rencana Umum Energi Nasional (RUEN), pemerintah menargetkan 7,6 GW penggunaan panas bumi di tahun 2025 kemudian meningkat menjadi 17,6 di tahun 2050 dalam wujud pembangkit listrik tenaga panas bumi (PLTP).<sup>6</sup> Dengan jumlah yang besar dan terbarukan, pemanfaatan tidak langsung ini menjanjikan pendapatan ekonomi yang besar bagi pusat dan daerah.

Namun, selain potensi ekonomi, pemanfaatan panas bumi untuk PLTP memunculkan penolakan dari penduduk sekitar akibat dampak negatif pada

<sup>1</sup> Syariful Azmi, "Analisis Kebijakan Investasi Pengelolaan Panas Bumi Dalam Konteks Otonomi Daerah di Sumatera Utara," PUBLIKAUMA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik UMA, 8 (1) (2020), hlm. 126.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 123.

<sup>3</sup> Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Rangka Kedaulatan Energi," hlm. 5. [https://www.bphn.go.id/data/documents/kedaulatan\\_energi.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/kedaulatan_energi.pdf), diakses 4/11/2022.

<sup>4</sup> Baca lebih lanjut Kompas, 5 Juni 2018, hlm. 14 sebagaimana termuat dalam [http://perpustakaan.menlhk.go.id/pustaka/home/index.php?page=detail\\_news&newsid=451](http://perpustakaan.menlhk.go.id/pustaka/home/index.php?page=detail_news&newsid=451), diakses 4/11/2022.

<sup>5</sup> Regina Tetty Mary, dkk., "Panas Bumi Sebagai Harta Karun Untuk Menuju Ketahanan Energi," 23(2) (2017), hlm. 231.

<sup>6</sup> Pradipta Ahluriza dan Udi Harmoko, "Analisis Pemanfaatan Tidak Langsung Potensi Energi Panas Bumi di Indonesia," JEBT: Jurnal Energi Baru & Terbarukan, 2(1) (2021), hlm. 59.

lingkungan jika pemilik kewenangan abai dalam memastikan penerapan konservasi lingkungan sejak dari perizinan. Studi kasus pada PLTP Gunung Slamet dari Qorizki, dkk (2021) menemukan bahwa penduduk sekitar proyek menolak aktivitas pengeboran karena mempengaruhi kualitas dan kuantitas air bersih dan irigasi untuk pertanian.<sup>7</sup> Ditambah lagi, regulasi memperbolehkan eksplorasi panas bumi di hutan konservasi alam dan hutan lindung<sup>8</sup> menjadikan kewenangan perizinan menjadi titik tumpu tidak hanya dari bagi kepentingan ekonomi, melainkan juga keberpihakan aspek lingkungan.

Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, faktor sosial dan ekologis menjadi alasan penolakan pembangunan PLTP di di daerah Kuningan, Jawa Barat; Karanganyar, Jawa Tengah; Bedugul dan Tabanan, Bali; serta pemerintah Jawa Timur oleh masyarakat dan pemerintah daerah.<sup>9</sup> Bahkan, pada tahun 2016, Gubernur Jawa Timur dan DPRD Provinsi Jawa Timur mengajukan pengujian Undang-Undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi untuk mengembalikan kewenangan pemerintah daerah terkait pemanfaatan panas bumi secara tidak langsung.

Pada tanggal 20 September 2017, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan perkara yang diajukan oleh Gubernur Jawa Timur dan DPRD Provinsi Jawa Timur dalam perkara Nomor 11/PUU-XIV/2016. Amar

putusannya adalah menolak permohonan untuk seluruhnya. Permohonan tersebut adalah terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi dan Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Putusan ini menjadi salah satu *landmark decision* Mahkamah Konstitusi karena dua hal. *Pertama*, inilah putusan Mahkamah Konstitusi yang pertama (dan yang terakhir) terkait pemanfaatan panas bumi sebagai bagian dari bidang urusan energi dan sumber daya mineral. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi telah menjawab pertanyaan siapakah yang berwenang “menguasai” cabang produksi panas bumi, apakah pemerintah daerah atau pemerintah pusat.

Perkembangan selanjutnya, pengaturan pemanfaatan panas bumi diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang menjadi dasar terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi Sumber Daya Manusia. Namun, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan memiliki tenggat waktu dua tahun untuk diperbaiki yang memiliki implikasi pada pengaturan turunan di bawahnya.

<sup>7</sup> Dhifa Qorizki, dkk, “Should Drill or Shouldn’t Drill? Urban and Rural Dwellers’ Acceptance of Geothermal Power Plant in Mount Slamet Protection Forest, Indonesia,” *Forest and Society*, 5 (2) (2021), hlm. 586.

<sup>8</sup> Lebih lanjut lihat Adam Muhammad Yanis dan Erina Pane, “Utilisation of Geothermal Energy that Impact the Right to Clean Water,” *Fiat Justicia*, 13(3) (2019), hlm. 262.

<sup>9</sup> Canggih Prabowo, “Koordinasi Kewenangan pada Pengusahaan Panas Bumi untuk Keperluan Tenaga Listrik,” *PJIH: Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 3 (2) (2016), hlm. 405.

Tulisan ini bermaksud menganalisis secara normatif putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016 dengan maksud melihat kepastian hukum dan kemanfaatan kewenangan pemerintah pusat atas pengelolaan pemanfaatan tidak langsung panas bumi. Selain itu, tulisan ini juga bermaksud melihat dinamika hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah khususnya terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dalam berbagai putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Selain itu, tulisan ini mengkaji implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap inskonstitusionalitas bersyarat UU Cipta Kerja yang menciptakan kebutuhan untuk memahami putusan Mahkamah Konstitusi tersebut bagi pengaturan pemanfaatan panas bumi tidak langsung selanjutnya.

## B. METODOLOGI

Metode yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) diterapkan pada pembahasan artikel ini. Upaya menemukan kaidah (*law in the books*) dengan metode yuridis dilakukan dengan mempelajari bahan-bahan primer berupa peraturan perundang-undangan, putusan lembaga, pengadilan (jurisprudensi), kasus hukum, dan pendapat ahli untuk mendapatkan makna dan interpretasi<sup>10</sup> yang sesuai tentang kewenangan pengaturan pemanfaatan panas bumi.

Data primer, terutama berasal dari aturan tentang pemanfaatan panas bumi mulai dari tahun 2003 hingga tahun 2014 serta putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/

PUU-XIV/2016 dan putusan lainnya, *in casu* putusan tentang pengujian UU Cipta Kerja. Pengaturan-pengaturan hukum tentang pemanfaatan panas bumi tersebut kemudian perlu dikontekstualisasikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi atas inkonstitusional bersyarat UU Cipta Kerja.

## C. PEMBAHASAN

Secara kronologis, pembagian kewenangan pusat dan daerah dalam pemanfaatan panas bumi mengalami perubahan yang signifikan pasca reformasi. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi membagi kewenangan perizinan pemanfaatan panas bumi pada pemerintah daerah dan pemerintah pusat dengan syarat tertentu. *Landmark* kewenangan berubah dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 yang mencabut kewenangan pemerintah daerah untuk memberikan izin pemanfaatan panas bumi tidak langsung dan tidak berubah dalam UU Cipta Kerja.

Pembahasan tentang dinamika kewenangan pemanfaatan panas bumi langsung dimulai dengan memahami kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XVII/2016 terhadap pengujian UU 21/2014 karena UU ini memiliki posisi strategis pasca UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Batas tahun 2023, memberi peluang pengaturan kewenangan pusat dan kewenangan daerah tersebut akan kembali ke UU 21/2014.

<sup>10</sup> S. Irianto, "Metode Penelitian Kualitatif dan Metodologi Penelitian Hukum", Hukum dan Pembangunan, xxxii (2) (2002), hlm. 159.

**Gambar 1.** Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pemanfaatan Panas Bumi Tidak Langsung (2003 – 2023)

TAHUN	PENGATURAN	KEWENANGAN
2003	UU Nomor 27 Tahun 2003	Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan yang diatur
		Pemerintah Pusat untuk panas bumi berlokasi di dua provinsi
2014	UU Nomor 21 Tahun 2014	Pemerintah Pusat untuk pemanfaatan panas bumi tidak langsung.
		Pemerintah Daerah untuk pemanfaatan panas bumi langsung.
2017	Putusan MK Nomor 11/PUU-XIV/2016	Kewenangan sesuai UU Nomor 21 Tahun 2014
2020	UU Nomor 11 Tahun 2020 • PP Nomor 5 Tahun 2021 • PP Nomor 25 Tahun 2021	Pemerintah pusat untuk pemanfaatan panas bumi tidak langsung.
		Pemerintah Daerah untuk pemanfaatan panas bumi langsung.
2021	Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020	UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat hingga tahun 2023.

Sumber: penulis

## 1. Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pemanfaatan Panas Bumi

Pemanfaatan panas bumi memang telah memiliki pengaturan khusus, yaitu pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi (UU 21/2014). Menurut Suko Wiyono, Undang-undang tersebut mengganti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. UU 21/2014 merupakan undang-undang organik yang diperintahkan langsung oleh Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, namun dengan berlakunya Undang-Undang tersebut telah menarik kembali kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung sebagaimana yang telah diberikan oleh UU 27/2003, sehingga UU 21/2014 tersebut bersifat resentralisasi.<sup>11</sup>

“Salah satu resentralisasi dalam penyelenggaraan panas bumi yaitu bahwa Izin Panas Bumi (IPB) untuk pemanfaatan tidak langsung yang hanya dapat diberikan oleh Pemerintah Pusat, padahal Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah otonom dan adanya hubungan pemanfaatan sumber daya alam termasuk panas bumi dengan prinsip pelaksanaan secara adil dan selaras dengan memperhatikan potensi daerah.”<sup>12</sup>

Muchamad Ali Safaat mengulas hal demikian dalam konteks Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Menurutnya, dalam Pasal 14 UU 23/2014 menentukan lebih rinci mengenai pembagian urusan terkait dengan pemanfaatan Sumber Daya Alam. Namun, rincian tersebut menegaskan tidak dianutnya

lagi prinsip keadilan dan keselarasan yang semula menjadi prinsip dalam UU 32/2004. Bahkan ditegaskan bahwa urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, energi, dan sumber daya mineral dibagi antara Pusat dan Daerah.<sup>13</sup>

Menurut Muchamad Ali Safaat, tidak disebutkan ada pembagian urusan dengan kabupaten/kota. Bahkan juga ditegaskan bahwa urusan pemerintahan yang terkait dengan pengelolaan minyak dan gas bumi hanya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Daerah kabupaten/kota hanya memiliki wewenang pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota. Di bidang energi, daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan pengelolaan pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota setempat.<sup>14</sup>

Ketentuan Pasal 14 UU 23/2014 memang menyatakan,

- (1) Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
- (2) Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (3) Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

<sup>11</sup> Keterangan Ahli Pemohon dalam perkara Nomor 11/PUU-XIV/2016.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Muchamad Ali Safaat, “Sentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, hlm. 8, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2016/06/Sentralisasi-dalam-UU-Pemda.pdf>, diakses 4/11/2022.

<sup>14</sup> *Ibid.*

(4) 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, memang terlihat perubahan paradigma pada Undang-Undang yang dibentuk pada tahun 2014. Jika dilihat secara normatif, pengaturan penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung eksis pada Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c, dan Pasal 23 ayat (2) UU 21/2014, serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU

23/2014, yang selengkapnya masing-masing menyatakan sebagai berikut:

**Pasal 5 ayat (1) huruf b UU 21/2014**

*“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”*

**Pasal 6 ayat (1) huruf c UU 21/2014**

*“c. Pemberian izin Panas Bumi”*

**Pasal 23 ayat (2) UU 21/2014**

*“Izin Panas Bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan oleh Menteri kepada Badan Usaha berdasarkan hasil penawaran Wilayah Kerja”*

**Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU 23/2014**

PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KAB/ KOTA
a. Penetapan wilayah kerja panas bumi.	a. Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/ kota.
b. Pelelangan wilayah kerja panas bumi.		
c. Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi lintas Daerah provinsi.		
d. Penerbitan izin panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung.	b. Penerbitan surat keterangan terdaftar usaha jasa penunjang yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	
e. Penetapan harga listrik dan/ atau uap panas bumi.		
f. Penetapan badan usaha sebagai pengelola tenaga air untuk pembangkit listrik.	c. Penerbitan izin, pembinaan dan pengawasan usaha niaga bahan bakar nabati (biofuel) sebagai bahan bakar lain dengan kapasitas penyediaan sampai dengan 10.000 (sepuluh ribu) ton per tahun.	
g. Penerbitan surat keterangan terdaftar usaha jasa penunjang yang kegiatan usahanya dalam lintas Daerah provinsi.		
h. Penerbitan izin usaha niaga bahan bakar nabati (biofuel) sebagai bahan bakar lain dengan kapasitas penyediaan di atas 10.000 (sepuluh ribu) ton per tahun.		

Norma-norma tersebut yang kemudian dipermasalahkan oleh pemerintahan daerah Jawa Timur dalam perkara 11/PUU-XIV/2016. Pemohon dalam perkara tersebut secara spesifik terdiri dari Pemohon I yaitu Soekarwo yang merupakan Gubernur Provinsi Jawa Timur, dan Pemohon II yaitu Pimpinan DPRD Jawa Timur mewakili DPRD Jawa Timur, yang bersama-sama merupakan Pemerintah Daerah Jawa Timur.<sup>15</sup>

Pemohon mendalilkan, berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) serta Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 Pemohon sebagai pemerintahan daerah mempunyai kewenangan konstitusional untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas otonomi seluas-luasnya. Menurut Pemohon, pemanfaatan panas bumi sebagai bagian dari bidang urusan energi dan sumber daya mineral dikelompokkan sebagai urusan konkuren pilihan yang dapat dikelola oleh pemerintah daerah apabila memiliki potensi panas bumi, sedangkan Provinsi Jawa Timur adalah salah satu daerah yang mempunyai potensi panas bumi cukup besar dimana Pemohon I telah mampu menyelenggarakan kewenangan pemanfaatan panas bumi untuk kegiatan tidak langsung dengan merealisasikan pelelangan pemberian izin wilayah kerja pertambangan dengan potensi pemanfaatan energi sebesar 42% dari jumlah total perkiraan potensi panas bumi yang ada di Provinsi Jawa Timur berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003.<sup>16</sup>

Pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya sejumlah ketentuan pada Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2) UU 21/2014 yang mengatur bahwa Izin Pemanfaatan tidak langsung Panas Bumi hanya dapat diberikan oleh Menteri dan Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU 23/2014 yang mengatur kewenangan pemberian izin panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah (Pusat).<sup>17</sup> Hal ini menurut Pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5), serta Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada Pemohon untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan otonomi seluas-luasnya.<sup>18</sup>

Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, selengkapnya sebagai berikut:

**Pasal 18 ayat (2)**

*"Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan"*

**Pasal 18 ayat (5)**

*"Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat."*

<sup>15</sup> Rakhma Wardani, "MK Putuskan Kewenangan Pemerintah Pusat Atas Pengelolaan Pemanfaatan Tidak Langsung Panas Bumi Tidak Bertentangan Dengan UUD 1945," <https://ebtke.esdm.go.id/post/2017/09/21/1750/mk.putuskan.kewenangan.pemerintah.pusat.atas.pengelolaan.pemanfaatan.tidak.langsung.panasbumi.tidak.bertentangan.dengan.uud.1945>, diakses 4/11/2022.

<sup>16</sup> Baca lebih lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

### **Pasal 18A ayat (1)**

“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”

### **Pasal 18A ayat (2)**

“Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”

## **2. Tarik-menarik Kepentingan dalam Pemanfaatan Pengelolaan Panas Bumi dan Upaya Memberi Kepastian Hukum yang Adil**

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016, termaktub pandangan resmi Mahkamah Konstitusi terkait pemanfaatan panas bumi.<sup>19</sup> Hal ini sangat penting untuk dijadikan rujukan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan selanjutnya.

Menurut Mahkamah Konstitusi, kebutuhan akan energi yang semakin meningkat seharusnya diimbangi pula dengan penyediaan energi yang memadai. Panas bumi adalah potensi energi baru terbarukan yang menjadi alternatif selain energi yang selama ini menjadi andalan. yaitu energi yang bersumber dari fosil yang tidak terbarukan dan suatu saat akan habis. Indonesia memiliki potensi panas bumi yang sangat

besar yang potensial untuk menjadi energi yang dapat diandalkan jika pemanfaatan dan pengelolaannya dapat dioptimalkan.<sup>20</sup>

“Pemanfaatan panas bumi secara langsung digunakan untuk keperluan non-listrik, sedangkan pemanfaatan tidak langsung panas bumi digunakan untuk keperluan listrik. Yang menjadi pokok permasalahan dalam permohonan *a quo* adalah kewenangan pemerintah pusat dalam pemanfaatan tidak langsung panas bumi. Di satu sisi pemanfaatan panas bumi tidak langsung yang dapat digunakan untuk keperluan listrik menjadi hal yang sangat strategis bagi pemerintahan daerah, selain untuk menggerakkan perekonomian, sumber pendapatan, juga sebagai sumber energi yang dapat dirasakan langsung oleh daerah tempat sumber daya panas bumi berada, namun di sisi lain, bagi pemerintah pusat pemanfaatan panas bumi tidak langsung berkaitan dengan ketahanan energi listrik nasional yang bersifat jangka panjang.”<sup>21</sup>

Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi menguraikan tafsirannya terhadap pentingnya energi khususnya listrik yang merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, yang oleh karenanya berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 haruslah dikuasai oleh negara. Menurut Mahkamah Konstitusi, permasalahannya kemudian adalah mengenai “negara” yang dimaksud pada frasa “dikuasai oleh negara”. Dalam kaitan dengan pemanfaatan tidak langsung panas bumi siapakah yang berwenang “menguasai” cabang produksi panas bumi, apakah pemerintah daerah atau pemerintah pusat? Pertanyaan demikian adalah terkait langsung dengan persoalan

<sup>19</sup> Nano Tresna Arfana, “Aturan Panas Bumi Dikelola Pemerintah Pusat Konstitusional,” <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14000>, diakses 4/11/2022.

<sup>20</sup> Baca lebih lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016, dapat diakses pada laman [www.mkri.id](http://www.mkri.id).

<sup>21</sup> *Ibid.*

pembagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.<sup>22</sup>

Berkenaan dengan hal tersebut, Mahkamah kemudian mengutip pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XIII/2015, bertanggal 13 Oktober 2016, sebagai berikut:<sup>23</sup>

*[3.11.1]...perihal pengertian “dikuasai oleh negara” telah berkali-kali ditegaskan oleh Mahkamah melalui sejumlah putusannya, dimulai dengan Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, dan putusan-putusan berikutnya, yaitu Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013. Sebelumnya Mahkamah juga telah memberikan penafsiran terhadap “penguasaan oleh negara” dalam beberapa putusannya antara lain Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004, Nomor 008/PUU-III/2005 dan Putusan 36/PUU-X/2012. Dalam putusan-putusan dimaksud, Mahkamah telah menegaskan bahwa “dikuasai oleh negara” mengandung pengertian bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat ...”*

*[3.11.2] bahwa yang harus dipertimbangkan lebih lanjut oleh Mahkamah adalah siapakah yang dimaksud dengan “negara” sebagaimana diuraikan pada sub paragraf [3.11.1] di atas? Telah menjadi pengetahuan umum bahwa secara doktriner negara adalah suatu konsepsi politik tentang organisasi kemasyarakatan yang sekaligus organisasi kekuasaan yang unsur-unsurnya terdiri atas: (1) adanya suatu wilayah, (2) adanya penduduk yang mendiami wilayah tersebut, dan (3) adanya pemerintah yang berdaulat yang menguasai secara aktif wilayah dan penduduk dimaksud. Dalam konteks penyelenggaraan negara, unsur pemerintah memegang peranan penting*

*sebab pemerintahlah yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari serta bertindak untuk dan atas nama negara Republik Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, adalah negara kesatuan. Pemegang kekuasaan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, adalah Presiden. Dengan demikian pada hakikatnya tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia ada di tangan Presiden. Oleh karena itu sudah tepat tatkala Pasal 6 UU Pemda menegaskan bahwa Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan dalam Pasal 7 ayat (2) UU Pemda ditegaskan bahwa Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah. Sementara itu, Urusan Pemerintahan diberi pengertian sebagai kekuasaan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat (vide Pasal 1 angka 5 UU Pemda).*

*[3.11.3] bahwa namun demikian, Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Kemudian, dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, dikatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya, dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 ditegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

*Berdasarkan uraian di atas, sekalipun penanggung jawab terakhir penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari di Indonesia berada di tangan Presiden (Pemerintah Pusat), pemerintah daerah pun (baik pemerintah daerah provinsi, kabupaten, maupun kota) memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan sepanjang yang termasuk ke dalam ruang lingkup otonominya dalam sistem pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang. Dengan demikian, pemerintah daerah pun dalam batas-batas otonominya adalah bertindak untuk dan atas nama negara. Oleh karena itu, apabila Undang-Undang, dalam batas-batas tertentu juga memberikan kepada daerah kewenangan untuk menyelenggarakan urusan yang berkenaan atau bersangkutan paut dengan hajat hidup orang banyak, hal itu tidaklah bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (2). Hal itu sepenuhnya merupakan kebijakan pembentuk Undang-Undang. Demikian pula sebaliknya apabila pembentuk Undang-Undang berpendapat bahwa jika urusan demikian lebih tepat kalau diserahkan kepada Pemerintah Pusat, hal itu pun sepenuhnya merupakan kebijakan pembentuk undang-undang."*

Dengan mendasarkan pada putusan sebelumnya tersebut, Mahkamah Konstitusi menempatkan urusan listrik, sebagaimana juga panas bumi yang merupakan sumber energi baru terbarukan sebagai sub urusan pemerintahan konkuren pilihan, yang kewenangannya dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, tidak bertentangan dengan UUD 1945, sepanjang penentuannya mendasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Hal ini juga ditegaskan

dalam Putusan Mahkamah lainnya yang berkenaan dengan pembagian kewenangan pusat dan daerah terkait urusan pendidikan pada Putusan Nomor 30/PUU-XIV/2016, dan Putusan Nomor 31/PUU-XIV/2016.<sup>24</sup>

Mahkamah Konstitusi kemudian menegaskan pula bahwa hal demikian merupakan kebijakan pembentuk undang-undang. Pembentuk undang-undang dapat mengatur sendiri porsi kewenangan pemerintah pusat dan daerah, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 bahwa Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Frasa "diatur dengan Undang-Undang" bermakna bahwa UUD 1945 telah menyerahkan kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Selanjutnya Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 mempertegas pendelegasian pengaturan di tingkat Undang-Undang mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.<sup>25</sup>

Dengan demikian, menurut Mahkamah Konstitusi, meskipun Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 telah menegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, namun asas otonomi daerah ini dibatasi dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yaitu pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya,

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.<sup>26</sup>

Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi kemudian menegaskan bahwa Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU 21/2014, serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU 23/2014 yang memberikan kewenangan penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung, termasuk kewenangan pemberian izin kepada Pemerintah Pusat tidak bertentangan dengan UUD 1945 sebab keberadaan maupun karakter panas bumi tidak memungkinkannya untuk dibagi-bagi secara administratif, baik dalam konteks provinsi dan lebih-lebih dalam konteks kabupaten/kota. Hal ini berdasarkan pula dari keterangan ahli geothermal yang didengar keterangannya di Mahkamah Konstitusi yang menerangkan bahwa sistem panas bumi Indonesia memiliki karakter unik terutama dalam hal ini keberadaannya yang bersifat lintas daerah administratif. Oleh karena itu, penetapan wilayah didasarkan bukan atas wilayah administratif melainkan berdasarkan keberadaan sumber panas bumi tersebut.<sup>27</sup>

Terdapat hal lain yang menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi. Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2) UU 21/2014, dan Lampiran CC angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU 23/2014 tidak bertentangan dengan UUD 1945 ternyata dapat dijelaskan dari perspektif lain.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam putusan-putusan Mahkamah sebelumnya, Pasal 13 UU 23/2014 telah menegaskan kriteria urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu:

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat, dan/atau
- e. urusan pemerintahan yang perannya strategis bagi kepentingan nasional.<sup>28</sup>

Dalam kaitan ini, menurut Mahkamah Konstitusi, panas bumi memenuhi kriteria tersebut sehingga tepat menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Lebih-lebih jika mempertimbangkan potensi konflik yang timbul apabila hal itu diserahkan kewenangannya kepada daerah, sementara pemerintah tengah berupaya keras menjamin ketahanan energi nasional yang pada masa yang akan datang sangat bergantung pada kemampuan memanfaatkan keberadaan energi baru terbarukan, termasuk panas bumi.<sup>29</sup>

### **3. Pengembangan dan Kendala Pengelolaan Panas Bumi di Indonesia**

Salah satu Ahli yang diajukan oleh Presiden dalam persidangan di Mahkamah

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

Konstitusi adalah Abadi Poernomo. Dalam keterangannya, sebagaimana termuat dalam Duduk Perkara Putusan Nomor 11/PUU-XIV/2016, Abadi Poernomo mengungkap sejarah pengaturan pengelolaan sumber daya panas bumi di Indonesia.

Menurut Abadi Poernomo, upaya pencarian sumber daya panas bumi di Indonesia pertama kali dilakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda di daerah Kawah Kamojang (Jawa Barat) pada tahun 1918. Lima buah sumur telah dibor, namun kegiatan eksplorasi terhenti ketika pecah perang dunia dan baru dimulai lagi pada tahun 1972, dimana dengan bantuan Pemerintah New Zealand, Direktorat Vulkanologi dan Pertamina melakukan survei pendahuluan diseluruh wilayah Indonesia.<sup>30</sup>

Pada tahun 1974, Presiden menerbitkan Keppres 16/1974 yang menunjuk Pertamina untuk mulai melakukan eksplorasi panas bumi untuk pemakaian tidak langsung, yaitu untuk pembangkitan tenaga listrik. Keppres 16/1974 mengacu pada Undang-Undang Nomor 44/Prp/1960 tentang Pertambangan Minyak dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina. Keppres ini kemudian diikuti dengan Keppres 22/1981, dimana pengusahaan sumber daya panas bumi dibuka untuk partisipasi swasta dengan bekerja sama dengan Pertamina dalam bentuk Kontrak Operasi Bersama (*Joint Operation Contract*). Untuk lebih mempercepat pengembangan sumber daya panas bumi, pada tahun 1984, Presiden menerbitkan Keppres 45, yang kemudian diikuti dengan Keppres No. 49/1991 mengenai perpajakan, dimana partisipasi

swasta diperluas meliputi pembangunan pembangkit listrik untuk dijual kepada PLN berdasar *Energy Sales Contract* atau ESC.<sup>31</sup>

Sampai dengan krisis moneter di Asia akhir tahun 1997, 14 perusahaan swasta (asing dan domestik) telah menandatangani JOC dengan Pertamina dan ESC dengan PLN dengan komitmen untuk pengembangan sampai 2420 MW, yang diharapkan dapat direalisasikan pada tahun 2002. Adanya krisis moneter yang melanda Asia tersebut telah memaksa Pemerintah atas saran IMF untuk menunda dan membatalkan sejumlah proyek infrastruktur, termasuk panas bumi (tiga kontrak panas bumi dilanjutkan dan empat ditunda untuk waktu yang tidak ditentukan).<sup>32</sup>

Dalam suasana reformasi, Pemerintah Abdurrachman Wahid menerbitkan Keppres 76/2000, dimana dinyatakan bahwa Pemerintah akan melakukan kegiatan eksplorasi sumber daya panas bumi sampai dengan menemukan cadangan terbukti (*proven reserves*). Perubahan yang mendasar setelah terbitnya Keppres tersebut adalah pengelolaan panas bumi sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi Pertamina di bidang panas bumi hanya sebagai suatu badan perusahaan kecuali bagi kontrak-kontrak yang sudah dan masih berjalan. Hal ini dipertegas lagi dengan terbitnya UU 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang menentukan, setelah Badan Pelaksana terbentuk, Pertamina yang dibentuk dengan UU 8/1971 harus direstrukturisasi menjadi Persero.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Keterangan Ahli Abadi Poernomo dalam Bagian Duduk Perkara Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016. Putusan dapat diunduh dalam laman mkri.id

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

Setelah melalui perdebatan yang cukup panjang pada tanggal 2003, diterbitkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi yang mengatur perusahaan Panas Bumi di Indonesia, baik sebagai komoditi tambang maupun sebagai sumber energi bagi pemanfaatan langsung dan tidak langsung (listrik). Menggantikan Keppres 45/1991 dan Keppres 49/1991, UU 27/2003 juga mengatur pemberian izin menurut jenis kegiatan (pemanfaatan tidak langsung atau pembangkitan listrik, pemanfaatan langsung dan produksi mineral ikutan). Pemberian izin dapat diterbitkan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dan Pemerintah Pusat untuk wilayah terletak di dua provinsi.<sup>34</sup>

Selain itu, Pemerintah juga menerbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi, yang mengatur masalah-masalah berkaitan dengan penyediaan energi, seperti penguasaan dan pengaturan sumber daya energi, cadangan penyangga energi guna menjamin ketahanan energi nasional, keadaan krisis dan darurat dan kebijakan energi nasional. Undang Undang tersebut mengamankan bahwa harga energi adalah keekonomian yang berkeadilan dan mengatur kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah, hak dan peran masyarakat dalam pengelolaan energi dan pembentukan Dewan Energi Nasional (DEN), yang dipimpin oleh Presiden.<sup>35</sup>

Pada tahun 2009, Pemerintah juga menerbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, yang

menggantikan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985. UU 30/2009 ini mengatur bahwa usaha penyediaan listrik dikuasai oleh negara dan penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah (BUMN) dan Pemerintah Daerah (BUMD) sesuai dengan kewenangannya. UU 30/2009 juga membuka swasta untuk berperan lebih besar dalam pengadaan listrik, terutama di wilayah-wilayah yang berada di luar jaringan PT PLN.<sup>36</sup>

Menurut Abadi Poernomo, kegiatan eksplorasi di Wilayah Kerja Panas Bumi (WKP) yang diberikan dalam era UU 27/2003 masih sangat minimum, antara lain disebabkan karena banyak pengembang yang telah mendapatkan WKP belum penuh melakukan kewajibannya, yaitu melakukan survei pendahuluan dan lanjutan, dan pemboran eksplorasi. Tertundanya pekerjaan pendahuluan ini disebabkan oleh beberapa hal, antara lain karena tingginya resiko dalam menemukan sumber daya panas bumi, pemegang WKP harus mendanai sendiri (*equity*) untuk mulai kegiatan eksplorasi. Kesulitan dana ini juga terefleksi dengan melihat bahwa dana panas bumi (*geothermal fund*) yang disisihkan dari APBN sejak tahun 2011 (sebesar Rp 3 triliun) yang pada awalnya dikelola oleh Pusat Investasi Pemerintah untuk kegiatan survei dan eksplorasi belum dapat dimanfaatkan.<sup>37</sup>

Abadi Poernomo menganalisis, keputusan melakukan investasi ditentukan oleh keseimbangan yang dapat diperkirakan (*perceived balance*) antara peluang dan risiko, yang merupakan konsep relatif. Khususnya

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

berkaitan dengan kegiatan eksplorasi sumber daya energi fosil dan panas bumi, peluang terkait dengan penemuan cadangan komersial dan besarnya modal untuk eksplorasi dan produksi merupakan risiko bisnis yang cukup besar atau signifikan. Keberhasilan menarik investasi baik dari luar maupun dari dalam negeri untuk perusahaan sumber daya energi tergantung pada tiga faktor, yakni peluang, kepastian hukum dan kestabilan politik.<sup>38</sup>

Dengan pemahaman yang sama, menurut Kemala Nababan, desentralisasi urusan di bidang panas bumi menjadi salah satu penghambat optimalisasi pemanfaatan panas bumi sebagai sumber energi listrik. Karenanya, pengaturan bahwa pengelolaan panas bumi kembali dilakukan oleh pemerintah pusat berdasarkan UU 21/2014 adalah suatu langkah yang tepat.<sup>39</sup>

Terdapat keterkaitan isu tersebut dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi. Dalam tulisan yang diterbitkan Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan disebutkan ada pengejawantahan arah kebijakan energi nasional yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional (KEN). Pemerintah selanjutnya menjabarkan arah KEN melalui Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017 tentang Rencana Umum Energi Nasional. Di dalam Rencana Umum Energi Nasional (RUEN), pemerintah menetapkan

target bauran EBT pada tahun 2025 paling sedikit 23 persen dan 31 persen pada tahun 2050.<sup>40</sup>

Demi mengejar target bauran energi baru terbarukan (EBT), salah satu yang didorong pemerintah adalah pemanfaatan panas bumi atau *geothermal*. Pemanfaatan panas bumi turut diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Pasal 15 disebutkan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai norma, standar, prosedur dan kriteria perusahaan Panas Bumi untuk Pemanfaatan Langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 termasuk harga energi Panas Bumi diatur dengan Peraturan Pemerintah."<sup>41</sup>

Adapun terkait pemanfaatan tidak langsung panas bumi seperti untuk pembangkit listrik tenaga panas bumi, diatur juga dalam UU Cipta Kerja. Melalui UU Cipta Kerja, pemerintah mempersingkat aturan perizinan perusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung. Perubahan Pasal 24 menyatakan, "Dalam hal kegiatan perusahaan Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung berada di Kawasan Hutan, pemegang Perizinan Berusaha terkait Panas Bumi wajib memenuhi Perizinan Berusaha di bidang kehutanan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan."<sup>42</sup>

Pasca diterbitkannya Undang-undang tersebut, Pemerintah juga telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> R. Kemala Nababan, "Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Kerangka Pengelolaan Panas Bumi Untuk Pemanfaatan Tidak Langsung di Indonesia," (Skripsi Universitas Indonesia, 2016), <https://www.lontar.ui.ac.id/detail?id=20431044&lokasi=lokal>, diakses 04/11/2022.

<sup>40</sup> Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan, "Publik Menanti UU EBT yang Revolusioner," <https://pushep.or.id/publik-menanti-uu-ebt-yang-revolusioner/>, diakses 4/11/2022.

<sup>41</sup> <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201008113328-4-192764/uu-ciptaker-pangkas-perizinan-panas-bumi-ini-faktanya>, diakses 4/11/2022.

<sup>42</sup> *Ibid.*

tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2021 terkait penyelenggaraan bidang ESDM. Kedua PP ini merupakan aturan pelaksana turunan dari UU Cipta Kerja, dimana terkait pemangkasan perizinan lebih banyak diatur dalam PP Nomor 5 Tahun 2021 yang mengatur perizinan usaha berbasis risiko termasuk untuk panas bumi. Untuk jenis usaha dan perizinan panas bumi sendiri dibedakan menjadi dua jenis, yaitu pemanfaatan panas bumi langsung dan tidak langsung. Pasca terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 ini, pemanfaatan panas bumi langsung tidak memerlukan izin. Perizinannya bukan dari tingkatan Pemerintah Daerah, tapi dari perizinan pengusaha.<sup>43</sup>

Terkait Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2021, untuk perizinan panas bumi terdapat perubahan nomenklatur, yang dulunya adalah Izin Panas Bumi (IPB) menjadi Perizinan Panas Bumi, yang nantinya permohonan perizinannya dilaksanakan satu pintu melalui online single submission (OSS) yang dikelola oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Mengenai harga, tidak diatur secara khusus pada peraturan ini, namun akan diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) tentang pembelian tenaga listrik energi terbarukan oleh PT PLN.<sup>44</sup>

Saat ini tengah dilakukan koordinasi internal di lingkup Pemerintah yaitu koordinasi antar sektor, utamanya untuk realisasi panas bumi yang lokasi nya terletak di kawasan pelestarian alam dan umumnya berada di

pegunungan dataran tinggi. Koordinasi yang dilaksanakan membutuhkan waktu yang cukup lama dan butuh dipastikan di lapangan. Untuk pengembangan panas bumi, aspek pendanaan merupakan salah satu poin yang paling sering mengemuka, bahwa investasi di pengembangan wilayah panas bumi bisa terbilang mahal karena tingginya resiko eksplorasi yang dilakukan, dan berbiaya besar serta tinggi nya suku bunga pendanaan dari bank. Disinilah peran Pemerintah untuk masuk mencari solusi mengurangi berbagai kendala ini, sehingga pendanaan semakin ekonomis dan resikonya bisa semakin turun.<sup>45</sup>

Walau demikian, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) sebagai dasar pengelolaan lanjutan panas bumi dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi cacat secara formil. Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusionalitas bersyarat. Dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 bertanggal 25/11/2021, Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk sebagian permohonan.

“Menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai ‘tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan’. Menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini.”

Implikasi dari putusan ini adalah pengaturan tentang Panas Bumi yang menjadi

<sup>43</sup> Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Direktorat Jenderal Energi Baru, Terbarukan dan Konservasi Energi, “UU Cipta Kerja dan Aturan Turunannya Dukung Kepastian Berusaha Panas Bumi”, <https://ebtke.esdm.go.id/post/2021/03/29/2830/uu.cipta.kerja.dan.aturan.turunannya.dukung.kepastian.berusaha.panas.bumi>, diakses 4/11/2022.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

turunan UU Cipta Kerja, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2021 menjadi tidak relevan jika UU Cipta Kerja tidak dilakukan perbaikan. Potensi kekosongan pengaturan hukum terkait perizinan pemanfaatan panas bumi tidak langsung akan berdampak pada pencapaian target penggunaan panas bumi pada tahun 2025 dan jangka panjang. Selain itu, sebenarnya perbaikan UU Cipta Kerja menjadi momentum bagi pemerintah daerah, legislatif dan penggiat lingkungan untuk memperjuangkan dan mengurangi dampak negatif pengelolaan pemanfaatan panas bumi tidak langsung pada lingkungan dan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah perlu untuk memikirkan alternatif kebijakan energi pemanfaatan panas bumi tidak langsung yang sesuai dengan amanat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016.

### C. PENUTUP

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016 telah memberi kepastian hukum terkait pengaturan kewenangan penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung, termasuk kewenangan pemberian izin kepada Pemerintah Pusat. Pengaturan demikian tidaklah bertentangan dengan UUD 1945 sebab keberadaan maupun karakter panas bumi tidak memungkinkannya untuk dibagi-bagi secara administratif, baik dalam konteks provinsi dan lebih-lebih dalam konteks kabupaten/kota. Selain itu, menurut Mahkamah Konstitusi, panas bumi memenuhi kriteria untuk menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Lebih-lebih jika mempertimbangkan potensi konflik yang timbul apabila hal itu diserahkan

kewenangannya kepada daerah, sementara pemerintah tengah berupaya keras menjamin ketahanan energi nasional yang pada masa yang akan datang sangat bergantung pada kemampuan memanfaatkan keberadaan energi baru terbarukan, termasuk panas bumi.

Terkait dengan hal tersebut, pemanfaatan panas bumi turut diatur dalam UU Cipta Kerja yang secara factual telah dinyatakan inkonstitusionalitas bersyarat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, bertanggal 25/11/2021. Apabila pengaturan mengenai pemanfaatan panas bumi masih akan diatur dalam perbaikan UU Cipta Kerja, khususnya yang menyangkut kewenangan pemerintah pusat, maka kriteria dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XIV/2016 perlu diperhatikan, termasuk memberi momentum bagi pemerintah, legislatif dan penggiat lingkungan untuk memperjuangkan dan mengurangi dampak negatif pengelolaan pemanfaatan panas bumi tidak langsung pada lingkungan dan masyarakat.

### Daftar Pustaka

#### Buku

S. Irianto, "Metode Penelitian Kualitatif dan Metodologi Penelitian Hukum", *Hukum dan Pembangunan*, xxxii (2) (2002) hlm. 155-172.

#### Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Adam Muhammad Yanis dan Erina Pane, "Utilisation of Geothermal Energy that Impacts the Right to Clean Water," *Fiat Justicia*, 13(3) (2019), hlm. 255-269.

Canggih Prabowo, "Koordinasi Kewenangan pada Pengusahaan Panas Bumi untuk Keperluan Tenaga Listrik," *PJH: Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 3 (2) (2016), hlm. 389-406.

Dhifa Qorizki, dkk., "Should Drill or Shouldn't Drill? Urban and Rural Dwellers' Acceptance of Geothermal Power Plant in Mount Slamet Protection Forest, Indonesia," *Forest and Society*, 5 (2) (2021), hlm. 575-590.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Direktorat Jenderal Energi Baru, Terbarukan dan Konservasi Energi, "UU Cipta Kerja dan Aturan Turunannya Dukung Kepastian Berusaha Panas Bumi", <https://ebtke.esdm.go.id/post/2021/03/29/2830/uu.cipta.kerja.dan.aturan.turunannya.dukung.kepastian.berusaha.panas.bumi> (diakses 4 November 2022).

Muchamad Ali Safaat, "Sentralisasi dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2016/06/Sentralisasi-dalam-UU-Pemda.pdf> (diakses 4 November 2022).

Nano Tresna Arfana, "Aturan Panas Bumi Dikelola Pemerintah Pusat Konstitusional," <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14000> (diakses 4 November 2022).

Pradipta Ahluriza dan Udi Harmoko, "Analisis Pemanfaatan Tidak Langsung Potensi Energi Panas Bumi di Indonesia," *JEBT: Jurnal Energi Baru & Terbarukan*, 2(1) (2021), hlm. 53-39.

Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Rangka Kedaulatan Energi," hlm. 5. [https://www.bphn.go.id/data/documents/kedaulatan\\_energi.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/kedaulatan_energi.pdf) (diakses 4 November 2022).

Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan, "Publik Menanti UU EBT yang Revolusioner," <https://pushep.or.id/publik-menanti-uu-ebt-yang-revolusioner/> (diakses 4 November 2022).

Rakhma Wardani, "MK Putuskan Kewenangan Pemerintah Pusat Atas Pengelolaan Pemanfaatan Tidak Langsung Panas Bumi Tidak Bertentangan Dengan UUD 1945," <https://ebtke.esdm.go.id/post/2017/09/21/1750/>

[mk.putuskan.kewenangan.pemerintah.pusat.atas.pengelolaan.pemanfaatan.tidak.langsung.panasbumi.tidak.bertentangan.dengan.uud.1945](https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14000) (diakses 4 November 2022).

Regina Tetty Mary, dkk., "Panas Bumi Sebagai Harta Karun Untuk Menuju Ketahanan Energi," 23(2) (2017), hlm. 217-237.

R. Kemala Nababan, "Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Kerangka Pengelolaan Panas Bumi Untuk Pemanfaatan Tidak Langsung di Indonesia," (Skripsi Universitas Indonesia, 2016), <https://www.lontar.ui.ac.id/detail?id=20431044&lokasi=lokal> (diakses 4 November 2022).

Syariful Azmi, "Analisis Kebijakan Investasi Pengelolaan Panas Bumi Dalam Konteks Otonomi Daerah di Sumatera Utara," *PUBLIKAUMA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik UMA*, 8 (1) (2020), hlm. 126.

[http://perpustakaan.menlhk.go.id/pustaka/home/index.php?page=detail\\_news&newsid=451](http://perpustakaan.menlhk.go.id/pustaka/home/index.php?page=detail_news&newsid=451), diakses 4/11/2022.

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20201008113328-4-192764/uu-ciptakerpangkas-perizinan-panas-bumi-ini-faktanya>, diakses 4/11/2022.

### Peraturan

UU Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi

UU Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

### Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Putusan Nomor 11/PUU-XIV/2016.

Putusan Nomor 30/PUU-XIV/2016.

Putusan Nomor 31/PUU-XIV/2016.

Putusan Nomor 87/PUU-XIII/2015

Putusan Nomor 36/PUU-X/2012.

Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004.

Putusan Nomor 008/PUU-III/2005.