

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara yang kaya akan kandungan cadangan sumber daya alam menjadikan salah satu negara yang memiliki potensi besar untuk memajukan perekonomian negara melalui sektor sumber daya alam. Dengan banyaknya kandungan sumber daya alam di dalam bumi Indonesia seharusnya dapat dimanfaatkan dengan baik untuk kemajuan negara ini. Sebagaimana terdapat pada dalam Pasal 33 ayat (3) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besar kemakmuran rakyat.”

Negara memiliki kekuasaan atas sumber daya alam yang tersebar pada seluruh kawasan Indonesia untuk selanjutnya dapat dimanfaatkan dengan sebaik – baiknya. Dengan kata lain hal ini makna dari dikuasai negara adalah pengelolaan sumber daya yang terkandung didalam bumi Indonesia agar hasil dari pemanfaatannya dapat digunakan untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat seluas – luasnya.<sup>1</sup> Dalam hal ini makna dari dikuasai oleh negara adalah merupakan penguasaan yang dapat dilakukan oleh negara atas sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan luas.

---

<sup>1</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, h. 24.

Sektor energi nasional yang memiliki potensi besar untuk dimaksimalkan adalah melalui panas bumi, 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. Perlu diingat hingga saat ini masih terdapat hambatan – hambatan yang menyebabkan kurangnya pemanfaatan panas bumi untuk dijadikan sektor unggulan dalam inventasi. Selain dapat dimanfaatkan menjadi sumber tenaga untuk pembangkit listrik tenaga panas bumi dapat pula dijadikan sektor pariwisata dalam pemanfaatan panas bumi. Pemanfaatan panas bumi juga dapat dikatakan sebagai salah satu sumber energi yang tidak banyak menimbulkan kerusakan lingkungan yang ada di sekitarnya.

Persediaan batubara yang makin hari makin berkurang dan sifatnya yang dapat mencemari lingkungan maka penggunaan batubara sudah seharusnya dapat dikurangi. Panas bumi sebagai sumber energi yang terbarukan dapat dimanfaatkan sebagai sumber energi listrik yang dapat menggantikan batubara dan memiliki tingkat pencemaran yang lebih ramah lingkungan jika dibandingkan dengan batubara. Jika ditunjang dengan pemanfaatan yang baik maka pemanfaatan panas bumi menjadi satu hal yang menjanjikan apabila dilakukan pemanfaatan mengingat besarnya cadangan yang terkandung pada kawasan nusantara.

Bila seluruh potensi titik panas bumi ini dapat dimaksimalkan dengan baik potensi ini dapat menghasilkan energi listrik yang dapat digunakan hingga lebih dari 28.000 megawatt. Indonesia sendiri memiliki potensi yang sangat besar pada sektor panas bumi. Sejauh ini telah ditemukan sebanyak 56 dengan potensi panas

bumi pada kawasan hutan lindung, dan terdapat sekitar 50 titik potensi panas bumi yang dapat dimanfaatkan pada kawasan hutan produksi. Selain itu masih terdapat sekiranya sebanyak 145 titik yang berpotensi pada areal penggunaan lain yang dapat dimaksimalkan sebagai sumber panas bumi.

**Tabel 1: Sebaran potensi panas bumi**

No	PULAU	JUMLAH LOKASI	ENERGI POTENSI (MW)					TERPASANG
			SUMBER DAYA		CADANGAN			
			SPEKULATIF	HIPOTESIS	TERDUGA	MUNGKIN	TERBUKTI	
1	Sumatera	97	2893	1935	5097	930	917	342
2	Jawa	73	1410	1689	3949	1373	1865	1224
3	Bali	6	70	22	122	110	30	0
4	Nusa Tenggara	27	225	409	848	0	15	12,5
5	Kalimantan	14	152	17	13	0	0	0
6	Sulawesi	78	1221	317	1242	80	140	120
7	Maluku	33	560	91	775	0	0	0
8	Papua	3	75	0	0	0	0	0
Total		331	6596	4477	12046	2493	2967	1698,5
			11073		17506			

**Sumber: “Badan Geologi Kementerian ESDM”**

Indonesia merupakan negara yang memiliki potensi cadangan panas bumi terbesar di dunia, lebih dari 40% cadangan panas bumi di seluruh dunia terletak dibawah bumi Indonesia, potensi indonesia sangat tinggi untuk sumber energi terbarukan ini, namun potensi ini belum dapat dimaksimalkan dengan optimal. Dalam upaya mendorong peningkatan dalam sektor pemanfaatan panas bumi ini pemerintah telah membuat peta rancangan mengenai panas bumi dalam rentang tahun 2004-2025. Pada rancangan ini target yang dituju adalah pada tahun 2025 pemanfaatan dari sektor ini telah dapat dimanfaatkan sebagai pembangkit listrik yang dapat mencapai lebih dari 9.000 *Megawatt* listrik yang merupakan 5% konsumsi energi nasional.

Faktor yang paling berpengaruh dalam investasi dalam sektor pemanfaatan panas bumi di Indonesia adalah kebijakan yang sekiranya masih memerlukan banyaknya perizinan yang harus di penuhi dan dirasa masih terlalu rumit. Aktivitas pemanfaatan panas bumi ini sebelumnya dikatakan sebagai bagian dari aktivitas pertambangan sebagaimana sesuai dengan Undang – undang Nomor 27 Tahun 2003.

Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia selanjutnya mengesahkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi yang memungkinkan untuk dilakukannya pemanfaatan panas bumi pada kawasan yang pada Undang – undang Nomor 41 tentang kehutanan tidak dapat dilakukan kegiatan kehutanan lainnya yaitu pada kawasan hutan konservasi dan pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi ini juga telah memisahkan antara kegiatan panas bumi dengan kegiatan pertambangan. Pengesahan Undang-Undang merupakan hal yang sangat penting mengingat potensi yang dapat dimanfaatkan.<sup>2</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi pemanfaatan panas bumi sendiri terbagi menjadi atas dua pemanfaatan yang dapat dilakukan:

1. Pemanfaatan secara langsung
2. Pemanfaatan secara tidak langsung

---

<sup>2</sup><http://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/komoditas/energi-panas-bumi/item268>  
diakses pada tanggal 20 februari 2020 pukul 22.45

Pemanfaatan langsung sendiri merupakan pemanfaatan pada kawasan yang memiliki sumber dari panas bumi yang pada umumnya biasa kita jumpai sebagai sektor pariwisata yang menggunakan panas bumi itu sendiri, biasanya pemanfaatan sumber energi panas bumi secara langsung ini dapat berupa pemandian air panas dan sebagainya. Pemanfaatan secara langsung dapat dilakukan oleh perorangan.

Berbeda dengan pemanfaatan tidak langsung, yang mengubah sumber panas bumi menjadi sumber dari energi listrik yang kemudian dapat dimanfaatkan oleh masyarakat banyak, oleh karena itu dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi menyebutkan bahwa pemanfaatan sektor panas bumi secara tidak langsung merupakan fokus utama dalam pemanfaatan panas bumi itu sendiri.

Dalam Undang – undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi mengatur mengenai pemanfaatan pemanfaatan energi panas bumi. Dalam hal ini dapat terlihat dalam Pasal 5 ayat (1). Pemerintah sendiri mengatur untuk pemanfaatan panas bumi pada beberapa kawasan yang memerlukan izin khusus salah satu pada kawasan hutan konservasi dimana pada kawasan ini sekiranya perlu pengawasan dan penggunaan kawasan ini tidak merusak fungsi asli dari kawasan konservasi ini sendiri baik untuk pemanfaatan langsung maupun tidak langsung.

Dimana selanjutnya dimuat dalam Undang – undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan bahwa melarang segala aktivitas yang dilakukan pada kawasan hutan konservasi, meskipun dalam pemanfaatan panas bumi memiliki dampak yang kecil terhadap lingkungan sekitarnya.

Menurut Undang – Undang kehutanan juga menyatakan bahwa pemanfaatan kehutanan memiliki tujuan untuk mendapatkan manfaat yang besar bagi seluruh elemen masyarakat dengan tetap menjaga kelestarian dari kawasan hutan itu sendiri.

Adanya perlindungan bagi kawasan hutan konservasi ini memiliki tujuan untuk tetap menjaga keaslian dari hutan konservasi itu sendiri. Hutan konservasi juga memiliki fungsi sebagai tempat berkembang biak alami bagi satwa maupun tumbuhan yang ada didalamnya.

Kemudian diatur pada Pasal 38 Ayat (1) ini ditekankan bahwasanya kawasan hutan yang dapat digunakan untuk dilakukan pembangunan untuk aktivitas diluar aktivitas kehutanan dapat dilakukan pada kawasan hutan produksi maupun pada hutan lindung. Dengan demikian dalam pasal ini dapat dikatakan bahwa ada pembatasan kawasan hutan untuk digunakan sebagai kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan.

Namun dengan demikian ketentuan ini memiliki konflik norma antara ketentuan yang tertuang pada Pasal 38 Ayat (1) Undang – undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan *jo* Pasal 5 (1) Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi.

Oleh karenanya dirasa perlu adanya penjelasan atas pemberian izin pemanfaatan sumber panas bumi untuk pemanfaatan secara tidak langsung pada kawasan hutan konservasi.

## 1.2 Rumusan Masalah

1. Instrumen hukum atas izin penggunaan kawasan hutan konservasi sebagai kawasan pemanfaatan panas bumi.
2. Penegakan hukum hutan konservasi sebagai area pemanfaatan panas bumi.

## 1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah yang telah disusun maka tujuan dari penelitian ini untuk memahami dan menganalisis yang disusun secara sistematis sehingga terdapat penjelasan atas penelitian ini:

1. Kejelasan penggunaan kawasan hutan konservasi sebagai kawasan yang tidak dapat dialih fungsikan untuk aktivitas selain aktivitas kehutanan.
2. Pemanfaatan hutan konservasi sebagai peruntukan pemanfaatan sumber panas bumi.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Atas hasil dari penelitian yang dilakukan memiliki tujuan dan manfaat yang dapat digunakan untuk:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat digunakan dan dimanfaatkan bagi perkembangan pada ilmu hukum terkhusus dalam ilmu hukum pertambangan terkait perizinan dan pelaksanaan pada pemanfaatan panas bumi secara langsung.

2. Manfaat Praktis

Pada penelitian ini diharapkan agar dapat digunakan sebagai referensi bagi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan diharapkan dapat menjadi bahan rujukan dan bacaan guna menambah pengetahuan bagi pembaca penelitian ini dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat luas dan pada tingkat pendidikan tinggi.

## 1.5 Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian Hukum

Pada penelitian skripsi ini menggunakan penelitian hukum yuridis normatif, yakni penelitian yang membahas dan membedah secara sistematis atas peraturan perundang – undangan yang berlaku pada saat ini. Dengan tujuan mendapatkan pembahsan yang secara sistematis atas peraturan perundang – undangan yang berkaitan dengan penelitian ini.

### 2. Pendekatan (*approach*)

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini menggunakan dua pendekatan yakni *conceptual approach* dan *statute approach*. Karena pada suatu penelitian sangat dimungkinkan untuk dilakukan lebih dari satu pendekatan guna mendapatkan suatu jawaban atas isu yang sedang dibahas atau sedang ditelaah.<sup>3</sup>

*Conceptual approach* ini dapat dilakukan jika belum terdapat adanya suatu aturan hukum yang dapat menjelaskan mengenai isu yang sedang diselesaikan. Penelitian ini sangat memperhatikan prinsip –

---

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h. 93.

prinsip dalam ilmu hukum dan tetap memperhatikan pendapat – pendapat para ahli hukum dan juga doktrin – doktrin yang ada.<sup>4</sup>

*Statute approach* adalah pendekatan perundang-undangan yang dilakukan dengan membedah dan memhami suatu perundang – undangan guna mendapatkan jawaban atas suatu isu yang sedang dibahas.<sup>5</sup> *Statute approach* mempelajari juga mengenai keterkaitan setiap perundang – undangan dengan tetap memperhatikan hierarki perundang – undangan dan asas-asas dalam suatu perundang - undangan.<sup>6</sup>

## **1.6 Sumber Bahan Hukum**

### **1. Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum ini guna untuk menjawab dan mendeskripsikan permasalahan pada penelitian ini dengan menggunakan metode pustaka yakni berangkat dari literatur-literatur yang berkaitan dengan hukum pertambangan yang khususnya mengatur tentang pemanfaatan panas bumi dan mengenai perizinan terkait dengan pemanfaatan panas bumi.

Bahan-bahan untuk membahas penelitian ini kemudian disusun dan dijabarkan secara sistematis agar dapat mempermudah pembahasan isu hukum pada penelitian ini, sehingga penulisan ilmiah ini mudah dipahami dalam permasalahan yang dibahas secara sistematis.

### **2. Analisa Bahan Hukum**

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, h. 95

<sup>5</sup> *Ibid.*, h. 94

<sup>6</sup> *Ibid.*

Analisis yang digunakan dalam analisa bahan hukum penelitian ini adalah analisis kualitatif normatif, yaitu dianalisis secara kualitatif agar mendapatkan jawaban sistematis atas isu hukum yang sedang dibahas yang sebelumnya dilakukan pembahasan yang disusun secara sistematis.

### **3. Pertanggungjawaban Sistematika**

Penjabaran sistematika dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

#### **Bab I Pendahuluan**

Meliputi latar belakang permasalahan yang dibahas secara umum. Gambaran umum yang berkenaan dengan pemanfaatan panas bumi dan membahas beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemanfaatan panas bumi.

**Bab II Penegakan Hukum Penggunaan Kawasa Hutan Lindung Akibat Pemberian Izin Untuk Pemanfaatan Panas Bumi.**

Akan difokuskan untuk menjelaskan kedudukan dari hutan konservasi yang tidak dapat dilakukan aktivitas untuk kepentingan pembangunan pada kawasan hutan konservasi berdasarkan Undang – undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang akan difokuskan pada Pasal 38 Undang – undang ini.

**Bab III Penegakan Hukum Hutan Konservasi sebagai Area Pemanfaatan Panas Bumi**

subtansinya akan lebih difokuskan pada potensi yang terdapat pada hutan konservasi yang memiliki potensi besar sebagai sumber energi panas

bumi yang dapat dimanfaatkan secara optimal, mengingat potensi dari panas bumi yang sangat besar pada kawasan hutan konservasi.

#### Pada Bab IV Penutup

Merupakan kesimpulan atas semua isu yang ada dan telah dibahas pada bab-bab sebelumnya. Pada bab ini terdapat pula saran-saran yang dapat dijadikan masukan mengenai pembahasan dari pemanfaatan hutan konservasi untuk pemanfaatan panas bumi.