

**ANALISIS YURIDIS POLITIK HUKUM PENGATURAN IZIN  
PEMANFAATAN PANAS BUMI DALAM PEMANFAATAN  
TIDAK LANGSUNG BERDASARKAN UNDANG-  
UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2014 JO.  
PERATURAN PEMERINTAH  
NOMOR 7 TAHUN 2017**

**SKRIPSI**

**Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat Memperoleh  
Gelar Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum**

Oleh :

**Fadhil Saputra  
NIM. 155010101111198**



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG  
2019**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**ANALISIS YURIDIS POLITIK HUKUM PENGATURAN IZIN  
PEMANFAATAN PANAS BUMI DALAM PEMANFAATAN  
TIDAK LANGSUNG BERDASARKAN UNDANG-  
UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2014 JO.  
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR  
7 TAHUN 2017**

Oleh

**FADHIL SAPUTRA**

**NIM. 155010101111198**

Skripsi ini telah disahkan oleh :

Pembimbing utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum  
NIP. 195710211986011002

Setiawan Wicaksono S.H., M.Kn  
NIK. 2011068512181001

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum

Hukum Perdata  
Ketua Bagian

Dr. Muchamad Ali Syafa'at, S.H., M.H.  
NIP. 197608151999031003

Dr. Budi Santoso, S.H., LL.M  
NIP. 197206222005011002

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan rasa syukur penulis kirimkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena berkat limpahan rezeki dan karunia-nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Berangkat dari keresahan penulis akan pelaksanaan pembangunan yang mengakibatkan menurunnya kualitas lingkungan hidup yang jarang dijadikan poros oleh pemerintah dalam melaksanakan pembangunan. Akhir-akhir ini terdapat kasus kegiatan pemanfaatan panas bumi yang menuai protes keras dari masyarakat karena menyalahi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Maka dari itu timbullah keinginan dari penulis untuk menggali lebih mendalam terkait dengan kegiatan pemanfaatan panas bumi yang sejatinya memiliki potensi yang besar untuk menciptakan hakekat dari kesejahteraan rakyat.

Skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik karena ada bantuan moril maupun materil dari beberapa pihak yang membantu penulisan skripsi ini dan pihak yang memberikan pengalaman bagi penulis selama mengenyam pendidikan di Fakultas Hukum ini, diantaranya :

1. Ialah Ibu, Bapak, keluarga dan saudara-saudara sebagai pihak pendorong bagi penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini;
2. Ialah yang terpelajar, Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum selaku pembimbing utama penulis yang telah memberikan wawasan yang teramat luas kepada penulis yang begitu membangun selama proses penyusunan skripsi ini;
3. Ialah yang terpelajar, bapak Setiawan Wicaksono, S.H., M.Kn selaku pembimbing pendamping yang senantiasa memberikan masukan kepada penulis akan kesulitan-kesulitan yang penulis alami saat menyusun skripsi;
4. Ialah yang terpelajar, bapak Hamidi Masykur S.H., M.Kn selaku dosen yang telah memberikan banyak bantuan kepada penulis selama mengenyam pendidikan di Fakultas Hukum ini;
5. Ialah Lembaga Pusat Pengembangan Hukum Agraria (PPHA) yang telah memberikan wadah dan kesempatan bagi penulis untuk mengembangkan ilmu dan pengalaman dalam bidang hukum agraria;
6. Ialah Suci Kurniawati, yang selalu memberikan semangat dan motivasi kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan ini.
7. Ialah sahabat-sahabat dari Uhuy Fams, (William, Bima, Rizkai, Bilkis, Miranda, Devanda, Naufal (Gophel), Wihdah, Firmansyah (Kecap/Ambon) , Ayuk) sebagai keluarga pelepas penat dan berbagi ilmu, tempat diskusi dan bertukar pikiran bagi penulis ketika penulis menyusun skripsi ini;
8. Ialah sahabat-sahabat The Center of Agrarian Law Student (COALS) FH UB, Destyan, Irfan, Faris, Syafiq, Visia, Hana, Zelynda dan Yora sebagai kawan seperjuangan, tempat diskusi dan bertukar pikiran bagi penulis;
9. Ialah Mba Putri Intan S.H., dan Mba Linda Dewi Rahayu S.H., sebagai kaka tingkat yang telah memberikan masukan dan masukan berupa literatur untuk menunjang ksempurnaan penulisan skripsi penulis.
10. Ialah keluarga Kontrakan Kumis Kucing 12C yang terlalu banyak dan tidak bisa disebutkan satu-persatu;

11. Ialah teman-teman Forum Kajian dan Penulisan Hukum (FKPH) sebagai wadah penulis untuk menimba ilmu selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum ini;
12. Ialah Forum Mahasiswa Peduli Keadilan (FORMAH-PK) sebagai lembaga yang telah memberikan segudang pengalaman bagi penulis di bidang keilmuan;
13. Ialah Kabinet Pejuang Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) FH UB tahun 2016-2017 sebagai wadah bagi penulis dalam mencari ilmu dan pengalaman selama menjadi mahasiswa Fakultas Hukum;
14. Ialah kepada rekan panitia Brawijaya Law Fair VIII (2017);
15. Ialah kepada Komunitas Debat Fakultas Hukum (KD-FH);
16. Ialah kepada Alesmana, Roziq, Rifqi, Rizky, Aura, Esterlita, Aji Sentono peserta lomba Andalas Law Competition (ALCOM) 2018;
17. Ialah rekan-rekan Independent (Fajar S, Tyas, Destyan, Ivan, Yuda, Fajar Hardika, Agil, Mas Fery, dsb) sebagai tempat bercengkrama dan berbagi ilmu pengetahuan;
18. Ialah rekan-rekan Islamic Study Club (ISC) FH-UB 2015-2017;
19. Ialah rekan-rekan Rea Reo Study Club (Asad, Reza, Dimitra, Ridwan, Dani, Aziz, Teguh, Martin dan Roy) sebagai rekan seperjuangan semenjak awal mulai berproses di Fakultas Hukum ini;
20. Ialah adik-adik keluarga Minang FH-UB (Fandi, Dzaky, Bobby, Padry, Satria, Fany, Astri, dsb);
21. Ialah keluarga Ikatan Alumni SMA N 5 Bukittinggi (IASMALBI) regional Malang;
22. Ialah rekan-rekan Susu Terong (SUTER) Formah-PK 2015 yang terlalu banyak dan tidak bisa disebutkan satu persatu;
23. Ialah rekan-rekan Program Pemberdayaan Masyarakat (PPM) kelompok 1 Dusun Paras beserta bang Budi dan bang Fino;
24. Ialah rekan-rekan lain yang belum tersebutkan yakni Najmi, Fadil I, Ilham Wira, Chintani, dsb;
25. Ialah kakak-kakak tingkat (Mas Hary, Mas Fazal, Mas Munir, Mas Fery, Mba Shofiyatur, Mba Ani, Mba Jessy, Mba Gina, Mba Dyah) yang telah memberikan kesan-kesan kepada penulis selama menjadi mahasiswa Fakultas Hukum ini;
26. Ialah rekan-rekan Legal Case Discussion (LCD) Constitutional Festival (CL-Fest) 2016 (Bima, Rizkai, Dinda, Selly, Rias)
27. Ialah yang lain-lain yang telah membantu penulis namun tidak penulis sebutkan.

Segala upaya telah Penulis kerahkan agar naskah ini dapat menjawab keresahan dan pertanyaan. Kritik dan saran selalu ditunggu demi perkembangan dunia akademis dan ilmu pengetahuan.

Malang, 24 April 2019

Penulis

## DAFTAR ISI

Halaman Pengesahan .....	ii
Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi.....	v
Daftar Gambar.....	vii
Daftar Tabel .....	viii
Ringkasan.....	ix
<i>Summary</i> .....	xi
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Manfaat Penelitian .....	13
E. Sistematika Penulisan .....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Perizinan .....	16
1. Tinjauan Umum Perizinan Perizinan.....	16
2. Izin Panas Bumi .....	20
3. Izin Lingkungan.....	24
B. Politik Hukum.....	28
C. Teori Kepastian Hukum.....	36
D. Tinjauan Umum Tentang Konflik Peraturan Perundang-Undangan .	39
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian.....	44
B. Pendekatan Penelitian .....	44
C. Jenis Dan Sumber Bahan Hukum .....	45
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	46
E. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	47
F. Definisi Konseptual .....	47
<b>BAB IV POLITIK HUKUM PENGATURAN IZIN PEMANFAATAN PANAS BUMI DALAM PEMANFAATAN TIDAK LANGSUNG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2014 JO. PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 7 TAHUN 2017</b>	
A. Politik Hukum.....	49
1. Politik Hukum dalam Kajian Ilmu Hukum.....	49
2. Basis Politik Hukum Yang Ideal.....	50
B. Pembangunan Berkelanjutan Sebagai Agenda Kepentingan Bersama.....	55
1. Definisi dan Konsep Dasar Pembangunan Berkelanjutan .....	55
2. Pembangunan berkelanjutan sebagai cita-cita .....	59
C. Politik Hukum Undang-undang Panas Bumi.....	63

D. Perbandingan Politik Hukum Undang-undang Panas Bumi dengan Undang-undang lain .....	70
1. Perbandingan Politik Hukum Undang-undang Panas Bumi dengan Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup .....	71
2. Perbandingan Politik Hukum Undang-undang Panas Bumi dengan Undang-undang Kehutanan .....	86
3. Perbandingan Politik Hukum Undang-undang Panas Bumi dengan Undang-undang Penataan Ruang .....	93

**BAB V AKIBAT YANG DAPAT DITIMBULKAN DARI KEBIJAKAN IZIN PANAS BUMI PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2014 JO. PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 7 TAHUN 2017**

**BAB VI PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	108
B. Saran .....	109

**DAFTAR PUSTAKA**



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 : Potensi Panas Bumi Pada Kawasan Hutan di Indonesia.....	2
Gambar 2 : Desain Penelitian.....	43
Gambar 3 : Road Map Pengembangan Pemanfaatan Panas Bumi.....	64
Gambar 4 : Proses Pengusahaan Panas Bumi .....	81



**DAFTAR TABEL**

Tabel 1 : Orisinalitas Penelitian .....	12
Tabel 2 : Perbandingan Politik Hukum Undang-undang Panas Bumi dengan undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	84
Tabel 3 : Perbandingan Politik Hukum Undang-undang Panas Bumi dengan Undang-undang Kehutanan .....	90
Tabel 4 : Perbandingan Politik Hukum Undang-undang Panas Bumi dengan Undang-undang Penataan Ruang .....	97



## RINGKASAN

Fadhil Saputra, Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, April, 2019. ANALISIS YURIDIS POLITIK HUKUM PENGATURAN IZIN PEMANFAATAN PANAS BUMI DALAM PEMANFAATAN TIDAK LANGSUNG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2014 JO. PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 7 TAHUN 2017. Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.hum., Setiawan Wicaksono S.H., M.Kn.

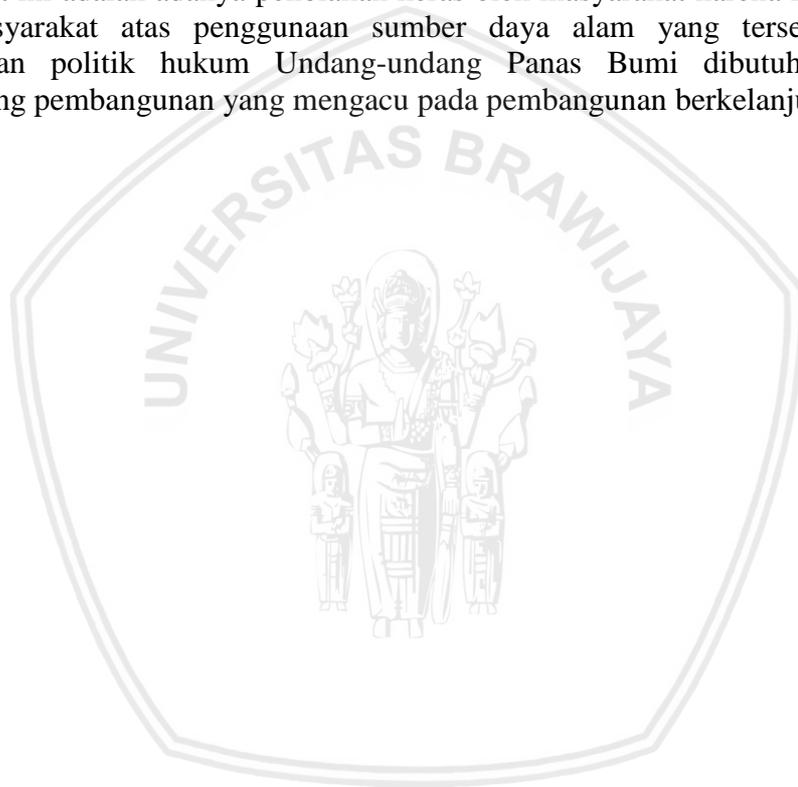
Pada skripsi ini penulis meneliti mengenai arah dan tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah dari Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2017 tentang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung. Penelitian ini di latar belakangi adanya kasus pemanfaatan panas bumi di Kawasan Gunung talang, Kabupaten Solok, Sumatera Barat yang menuai penolakan dari masyarakat setempat. Sejatinya energi panas bumi merupakan energi terbarukan yang dapat dijadikan energi alternatif pembangkit listrik, mengingat energi non terbarukan lain seperti Batu Bara tidak cukup ramah lingkungan dan semakin hari persediaannya semakin berkurang. Maka dari itu energi panas bumi merupakan energi alternatif yang menjanjikan yang ditunjang dengan potensi energi panas bumi yang cukup menjanjikan di Indonesia. Namun, jika dibenturkan dengan konsep pembangunan berkelanjutan yang terdapat pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 jo. Undang nomor 18 tahun 2013 tentang kehutanan dan Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pengaturan mengenai izin pemanfaatan panas bumi pada Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2017 tentang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung belum terdapat harmonisasi baik dari segi materi muatan maupun tujuan yang ingin dicapai. Maka dari itu terdapat inisiatif dari penulis untuk mengkaji lebih dalam terkait pemanfaatan panas bumi secara tidak langsung dan membandingkan dengan peraturan perundang-undangan diatas, lalu mengidentifikasi akibat yang dapat ditimbulkan dari pengaturan panas bumi tersebut.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian skripsi ini berupa (1) bagaimanakah politik hukum pengaturan izin pemanfaatan panas bumi secara tidak langsung berdasarkan Undang-undang nomor 21 tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2017 ? (2) Bagaimanakah akibat yang dapat ditimbulkan dari kebijakan Izin Panas Bumi pada Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2017 ?

Kemudian metode penelitian skripsi ini menggunakan metode yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan, konseptual dan kasus yang menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Setelah seluruh bahan hukum yang berhasil dikumpulkan kemudian diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis dengan menggunakan penafsiran bahan hukum secara holistik atau yang disebut juga dengan hermeneutika hukum sebagai metode penemuan hukum melalui interpretasi teks hukum secara holistik, tidak hanya bertujuan mengungkapkan kebenaran saja, tetapi juga bertujuan untuk memahami gejala-gejala yang timbul dalam pelaksanaan suatu ketentuan hukum mengenai politik hukum pengaturan izin

pemanfaatan panas bumi secara tidak langsung. Sehingga penelitian ini diharapkan mampu menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif para pengguna dan/atau para pencari keadilan. Kemudian dianalisa, dikritisi lebih mendalam dan konkrit beserta penawaran solusi yang solutif menggunakan interpretasi sosiologis terhadap bahan hukum yang telah diperoleh.

Hasil penelitian mengenai rumusan masalah yang ditemukan yaitu : (1) Politik hukum undang-undang Panas Bumi adalah untuk mengoptimalisasi pemanfaatan energi panas bumi yang ada di Indonesia, mengingat akan besarnya potensi energy panas bumi maka adanya ambisi untuk program Ketahanan Energi Nasional (KEN). (2) Akibat yang ditimbulkan dari pelaksanaan pengaturan izin pemanfaatan panas bumi saat ini adalah adanya penolakan keras oleh masyarakat karena mengancam hak masyarakat atas penggunaan sumber daya alam yang tersedia. Maka pembaruan politik hukum Undang-undang Panas Bumi dibutuhkan untuk menunjang pembangunan yang mengacu pada pembangunan berkelanjutan.



## ***SUMMARY***

Fadhil Saputra, Agrarian Law, Faculty of Law, Brawijaya University, April, 2019. JURIDICAL ANALYSIS OF POLITICS LEGAL SETTLEMENT PERMISSIONS USING GEOTHERMAL IN DIRECT USE BASED ON LAW NUMBER 21 OF 2014 JO. GOVERNMENT REGULATION NUMBER 7 OF 2017. Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.hum. Setiawan Wicaksono S.H., M.Kn

In this thesis the author examines about the direction and objectives to be achieved by the government from Law Number 21 of 2014 on Geothermal Jo. Government Regulation Number 7 of 2017 on Geothermal Energy for Indirect Use. This research is in the background of the existence of cases of geothermal utilization in the Gunung Talang area, Solok Regency, West Sumatra, which reaped rejection from the local community. In fact, geothermal energy is a renewable energy that can be used as an alternative energy power plant, considering that other non-renewable energy such as coals were not sufficiently environmentally friendly and the days of supply are decreasing. Therefore geothermal energy is a promising alternative energy that is supported by geothermal energy potential that is quite promising in Indonesia. However, if it is confronted with the concept of sustainable development contained in Law Number 32 of 2009 on Protection and Management of the Environment, Law Number 41 of 1999 jo. Law number 18 of 2013 on Forestry and Law Number 26 of 2007 on Spatial Planning, regulation regarding the permit for geothermal utilization in Law Number 21 of 2014 jo. Government Regulation Number 7 of 2017 concerning Geothermal for Indirect Use has not yet been harmonized in terms of both material content and objectives to be achieved. Therefore there is an initiative from the authors to examine more deeply about the use of geothermal indirectly and compare with the legislation above, then identify the legal consequences that can be generated from the geothermal regulation.

Based on the above, the formulation of the problem in this thesis research is (1) how the legal politics of regulating geothermal utilization permits indirectly based on Law number 21 of 2014 jo. Government Regulation Number 7 of 2017? (2) What are the consequences that can be generated from the Geothermal Permit policy in Law Number 21 Year 2014 jo. Government Regulation Number 7 of 2017?

Then this thesis research method uses a normative juridical method with the method of legislation approach, concept and cases that use primary and secondary legal materials. After all legal materials that have been collected are then inventoried, classified, and analyzed using holistic interpretation of legal material or what is also called legal hermeneutics as a method of legal discovery through interpretation of legal texts holistically, not only to reveal the truth, but also to understand the symptoms that arise in the implementation of a legal provision concerning the legal politics of regulating permits for indirect use of geothermal energy. So that this research is expected to be able to explore and examine legal meanings from the perspective of users and / or justice seekers. Then it is analyzed, criticized more deeply and concretely along with the solution offering solutions using historical interpretations and sociological interpretations of legal material that has been obtained.

The results of the study on the formulation of the problems found were: (1) The legal politics of the Geothermal Law is to optimize the utilization of geothermal energy in Indonesia, given the large potential of geothermal energy, the ambition for the “Ketahanan Energi nasional (KEN)” Program (2) The consequences arising from the implementation of the regulation on geothermal utilization permits are currently being rejected by the community because they threaten the community's right to use available natural resources. So the legal political reform of the Geothermal Law is needed to support development based on sustainable development.



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Energi Listrik merupakan salah satu infrastruktur penting yang harus terjamin keberadaannya. Sebab keberadaan listrik menyangkut berbagai aspek penting kehidupan manusia.<sup>1</sup> “Keberlangsungan berbagai macam bentuk aktivitas dalam masyarakat serta sektor industri nasional, sangat tergantung terhadap tersedianya energi listrik. Hal ini yang menyebabkan ketergantungan terhadap ketersediaan energi listrik semakin hari semakin meningkat. Oleh karena itu sektor ketenagalistrikan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam menentukan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat serta mendorong berjalannya roda perekonomian nasional”<sup>2</sup> Salah satu energi yang dapat dimanfaatkan sebagai energi alternatif pembangkit energi listrik adalah energi panas bumi.

Panas Bumi merupakan sumber energi terbarukan<sup>3</sup> sebagai salah satu energi alternatif yang dapat digunakan sebagai pembangkit listrik. Indonesia sebagai negara yang memiliki potensi panas bumi yang sangat besar merupakan aset yang dapat digunakan untuk menunjang pembangunan nasional. Berdasarkan tabel dibawah, potensi panas bumi di kawasan hutan Indonesia pada tahun 2010

---

<sup>1</sup> John Makansi, *Lightout the electricity Crisis, The Global Economy and What Its Mean To You*, John Wiley And Son Press, New Jersey, 2007. hlm. 9

<sup>2</sup> Andiesta El Fandari, Arief Daryanto, Gendut Suprayitno, **Pengembangan Energi Panas Bumi yang Berkelanjutan**, Jurnal Ilmiah Semesta Teknik Vol. 17, No. 1, 68-82, Mei 2014.

<sup>3</sup> Sumber energi terbarukan adalah sumber energi yang dapat dihasilkan dari sumber daya berkelanjutan jika dikelola dengan baik, antara lain panas bumi, angin, bioenergi, sinar matahari, aliran dan terjunan air, serta gerakan dan perbedaan suhu lapisan laut.

Pasal 1 angka 6 “Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 300)”

mencapai 16.228 MW di 124 titik. Rinciannya, 41 titik potensi di kawasan Hutan Konservasi dengan potensi 5.935 MW, 46 titik potensi di kawasan Hutan Lindung (6.623 MW), dan 37 titik potensi di kawasan Hutan Produksi (3.670 MW). Secara keseluruhan, potensi panas bumi di kawasan hutan mencapai 57 persen dari total potensi panas bumi Indonesia.<sup>4</sup>

PULAU	KAWASAN HUTAN						APL		Total	
	Hutan Konservasi		Hutan Lindung		Hutan Produksi		Jum. Ttk Potensi	Potensi (MW)	Jum. Ttk Potensi	Potensi (MW)
	Jum. Ttk Potensi	Potensi (MW)	Jum. Ttk Potensi	Potensi (MW)	Jum. Ttk Potensi	Potensi (MW)				
Sumatera	21	3.134	15	2.890	6	720	42	6.635	84	13.379
Jawa-Bali	8	2.100	12	2.899	9	2.024	47	3.269	76	10.292
NTB-NTT	1	27	3	338	3	279	15	837	22	1.481
Maluku & Papua	2	165	7	155	12	452	4	227	25	999
Sulawesi	9	509	9	341	5	175	32	1.322	55	2.347
Kalimantan					2	20	1	25	3	45
<b>Jumlah</b>	<b>41</b>	<b>5.935</b>	<b>46</b>	<b>6.623</b>	<b>37</b>	<b>3.670</b>	<b>141</b>	<b>12.315</b>	<b>265</b>	<b>28.543</b>
<b>Prosentase</b>	<b>15,47</b>	<b>20,79</b>	<b>17,36</b>	<b>23,20</b>	<b>13,96</b>	<b>12,86</b>	<b>53,21</b>	<b>43,15</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Gambar 1. Distribusi Potensi Panas Bumi di Kawasan Hutan Indonesia

Sumber : EBTKE, 2010

Tabel diatas menunjukkan bahwa negara Indonesia memiliki potensi Energi Panas Bumi yang besar yang terbentang dari sabang sampai merauke, sehingga dapat diperkirakan bahwasanya dimasa mendatang kegiatan pemanfaatan panas bumi akan dilakukan di seluruh titik potensi panas bumi diseluruh Indonesia dalam upaya mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia, maka dari itu kegiatan pemanfaatan panas bumi harus diawasi dan diakomodir sebaik mungkin.

Energi panas bumi (*Geothermal*) umumnya terdapat di sekitar gunung berapi baik yang masih aktif maupun yang sudah mati/istirahat (kawasan hutan). Bila kondisi lingkungan memungkinkan, air permukaan yang mengalir melalui pori-pori maupun rekahan batuan dan bersentuhan dengan batuan panas akan terperangkap dalam batuan berbentuk reservoir yang berada di atas batuan panas dan tertutup

<sup>4</sup> Roby Royana, **Panduan Kelestarian Ekosistem Untuk Pemanfaatan Panas Bumi**, WWF Indonesia, 2013, hlm 38

oleh batuan penutup (*cap rock*) yang kedap (*impermeable*), sehingga uap air dan air panas akan terkurung pada temperatur dan tekanan yang tinggi. Untuk dapat mengeluarkan dan memanfaatkan sumber panas bumi dari reservoir yang ada di dalam bumi perlu dilakukan kegiatan pemboran dan pembangunan pipa-pipa penampungan<sup>5</sup>

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi membagi kegiatan panas bumi menjadi 2 macam :

- a. Pemanfaatan Langsung, adalah “kegiatan pengusahaan pemanfaatan Panas Bumi secara langsung tanpa melakukan proses pengubahan energi panas dan/atau fluida menjadi jenis energi lain untuk keperluan non-listrik”<sup>6</sup> energi panas bumi yang digunakan secara langsung dapat dimanfaatkan sebagai pemanas ruangan, pendingin ruangan, proses industri pengeringan (cokelat, daun teh, cengkeh, jamur merang, dan ikan), serta untuk obyek pariwisata (pemandian, wisata pengetahuan).<sup>7</sup>
- b. Pemanfaatan Tidak Langsung, adalah “kegiatan pengusahaan pemanfaatan Panas Bumi dengan melalui proses pengubahan dari energi panas dan/atau fluida menjadi energi listrik”<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Wahyu Setyaningsih, **Potensi Lapangan Panasbumi Gedongsongo Sebagai Sumber Energi Alternatif Dan Penunjang Perekonomian Daerah.** <https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/JG/article/download/1652/1859> diakses pada 9 Oktober 2018, pkl 15.32 WIB.

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 10 “Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 217)”

<sup>7</sup> Wahyu setyaningsih, *Op.cit.*

<sup>8</sup> Pasal 1 angka 11 “Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 217)”

Dalam Penelitian ini, penulis akan berfokus kepada kegiatan Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung.

Panas Bumi merupakan salah satu kekayaan alam yang keberadaannya juga dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yaitu “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.” Sehingga peruntukannya juga harus sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dalam pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Selain itu, Paradigma pengelolaan Sumber Daya Alam sudah seharusnya diarahkan kembali kepada prinsip-prinsip yang tertuang di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 (yang selanjutnya disebut TAP MPR Nomor IX/MPR/2001) tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pasal 6 huruf b ayat (2)<sup>9</sup> mengamanatkan agar pengaturan terkait dengan pemanfaatan sumber daya alam untuk dikaji kembali dan disesuaikan dengan prinsip-prinsip yang tertuang di dalam pasal 5 ketetapan tersebut. Prinsip-prinsip tersebut yaitu:

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia;

---

<sup>9</sup> Pasal 6 ayat (2) huruf a Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumberdaya Alam “Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini”

- e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
- g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan;
- h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam;
- j. mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
- k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria dan sumberdaya alam.

Prinsip-prinsip yang terkandung dalam pasal 5 tersebut salah satunya juga berorientasi kepada kelestarian lingkungan hidup yaitu pada huruf g. Pengelolaan Sumber Daya Alam selain untuk menunjang aspek pembangunan juga harus memperhatikan aspek lingkungan yang layak dinikmati oleh seluruh masyarakat.

Dalam politik hukum<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi menjelaskan bahwa, Pemanfaatan panas bumi bertujuan untuk menumbuhkan pusat pertumbuhan ekonomi yang akan meningkatkan

---

<sup>10</sup> Politik Hukum menurut Mahfud MD adalah “*legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembentukan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara*” Dengan demikian politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti tercantum di dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Moh. Mahfud Md, **Politik Hukum di Indonesia**, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hlm 1.

perekonomian masyarakat. Energi panas bumi merupakan energi yang dapat diekspor, sehingga berpotensi untuk memacu pengembangan daerah yang terdapat sumber panas bumi, baik untuk pembangkit listrik maupun untuk kegunaan lain.<sup>11</sup> Selain itu, kebutuhan Indonesia akan energi-energi terus meningkat seiring dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi, dan bertambahnya jumlah penduduk, namun tidak diimbangi oleh penyediaan energi yang memadai. Sementara itu, sumber energi fosil semakin berkurang ketersediaannya dan tidak dapat diperbaharui, serta dapat menimbulkan masalah lingkungan. Sehingga, pemanfaatan energi terbarukan, khususnya panas bumi terutama yang digunakan untuk pengembangan tenaga listrik perlu ditingkatkan guna dalam upaya mencapai kesejahteraan rakyat.<sup>12</sup>

Namun, kesejahteraan dalam hal ini hendaknya dapat dipandang tidak hanya kesejahteraan dalam hal pembangunan ekonomi saja, namun juga kesejahteraan dalam hal pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar dari seluruh rakyat Indonesia seperti kebutuhan untuk hidup di lingkungan yang layak. Sehingga salah satu hal tersebut tidak boleh dikesampingkan dan negara memiliki kewajiban konstitusional<sup>13</sup> untuk mewujudkan kedua hal tersebut. Menurut Prof. Muhammad Bakri, kemakmuran yang seharusnya dicapai adalah kemakmuran untuk sebanyak

---

<sup>11</sup> Wahyu setyaningsih, *Op.cit.*

<sup>12</sup> Muhamad Azhar, Suhartoy. **Aspek Hukum dan Kebijakan Geothermal di Indonesia.** Jurnal Law Reform, Volume 11, Nomor 1, Tahun 2015, hlm 127.

<sup>13</sup> Dalam konsep negara hukum dikenal istilah kewajiban konstitusional sebagai konsekuensi dari konsep negara hukum itu sendiri. Friedrich Julius Stahl mengemukakan bahwa salah satu unsur dari konsep negara hukum adalah perlindungan hak asasi manusia yang juga termasuk didalamnya adalah kesejahteraan.

Miriam Budiarjo, **Dasar-dasar Ilmu Politik**, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 57-58.

repository.ub.ac.id

mungkin orang tanpa melanggar hak orang lain.<sup>14</sup> Sedangkan menurut Prof. Achmad Sodiki, Indikasi terdapatnya kemakmuran yaitu apabila terpenuhi *basic needs* (sandang, pangan, papan, harga diri, kenyamanan dan ketentraman hidup, aktualisasi diri), terjamin lapangan kerja (dalam arti luas), adanya pemerintah negara yang bersih, berwibawa dan efektif, serta dirasakannya hukum sebagai bagian dari kehidupan.<sup>15</sup>

Dalam aspek perizinan, kegiatan pemanfaatan panas bumi merupakan kegiatan yang diklasifikasikan kepada kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (yang selanjutnya disebut AMDAL), karena kegiatan pemanfaatan panas bumi termasuk kedalam kriteria kegiatan yang wajib diikuti dengan AMDAL sebagaimana yang tercantum dalam pasal 23 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup<sup>16</sup> (yang selanjutnya disebut UUPPLH). Sehingga berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka pemegang izin panas bumi (yang selanjutnya disebut pemegang IPB) wajib menyusun AMDAL sebagaimana yang telah dipersyaratkan.

Lalu, Pasal 36 ayat (1) Undang-undang *a quo* menyatakan “Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan” Dengan kata lain berdasarkan ketentuan tersebut, pemegang IPB juga

---

<sup>14</sup> Muhamad Bakri. **Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)**. UB Press, Malang, 2011, hlm. 30.

<sup>15</sup> A.Sodiki, 1994, **Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi Tentang Dinamika Hukum)**, Disertasi, Universitas Airlangga Surabaya, hlm. 202

<sup>16</sup> Pasal 23 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup “eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan”

harus mengajukan izin lingkungan agar dapat menjalankan kegiatan usaha pemanfaatan panas bumi.

Lalu jika merujuk kepada pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan yang menyatakan “Izin Lingkungan merupakan persyaratan untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan” Sehingga berdasarkan beberapa ketentuan pasal diatas dengan kata lain, Izin usaha dan/atau kegiatan yang dalam hal ini adalah Izin Panas Bumi tidak dapat diterbitkan jika tidak memiliki Izin Lingkungan. Calon pemegang IPB wajib mengajukan Izin Lingkungan terlebih dahulu sebelum memperoleh Izin Panas Bumi.

Namun, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2017 sebagai peraturan organik dari Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 menjelaskan pada pasal 64 ayat (3) dan (4) bahwa, Izin panas bumi diperoleh ketika pihak yang mendapat mandat untuk memanfaatkan panas bumi telah memenangi lelang dari proses penawaran wilayah kerja panas bumi, lalu mengajukan permohonan Izin panas bumi dengan melampirkan bukti pemenuhan kewajiban berupa membayar harga dasar data wilayah kerja dan penempatan komitmen eksplorasi. Setelah hal tersebut dilaksanakan, maka Menteri dapat mengeluarkan Izin panas bumi kepada pemohon Izin panas bumi dan selanjutnya pemegang IPB dapat melaksanakan tahapan Eksplorasi. Dalam tahapan Eksplorasi, pemegang IPB diwajibkan melakukan studi kelayakan dari Wilayah Kerja Pemanfaatan Bumi tersebut yang nantinya salah satu instrument dari Studi Kelayakan adalah Izin Lingkungan.

Dari ketentuan tersebut maka dengan kata lain, Izin Lingkungan diajukan setelah Izin panas bumi dikeluarkan oleh Menteri. Hal tersebut bertentangan

dengan ketentuan pasal 40 ayat (1) UUPPLH sebagaimana yang telah diterangkan diatas. Sehingga dalam hal ini terdapat norma yang bertentangan (*Conflict of Norm*).

Kegiatan panas bumi di kawasan hutan memiliki beberapa risiko terhadap kelestarian ekosistem hutan, antara lain :<sup>17</sup>

1. Instalasi drilling rig dan seluruh peralatan memerlukan pembangunan jalan akses dan drilling pad. Operasi ini akan mengubah morfologi permukaan (*platform*) dan dapat merusak struktur vegetasi dan mempengaruhi habitat satwa liar.
2. Pelepasan uap tak terkendali (*blowout*) dapat mencemari air permukaan.
3. Instalasi pipa pengangkutan panas bumi dan pembangunan power plant juga membutuhkan pembukaan lahan yang akan mempengaruhi struktur vegetasi dan habitat satwa liar, serta morfologi permukaan.
4. Fluida panas bumi (uap atau air panas) biasanya mengandung gas seperti karbon dioksida (CO<sub>2</sub>), hidrogen sulfida (H<sub>2</sub>S), amonia (NH<sub>3</sub>), metana (CH<sub>4</sub>), dan sejumlah gas lain, serta bahan kimia terlarut. Sebagai contoh, natrium klorida (NaCl), boron (B), arsen (As), dan merkuri (Hg) yang merupakan sumber polusi jika dibuang ke lingkungan.
5. Air limbah dari pembangkit panas bumi juga bersuhu lebih tinggi dari lingkungan. Organisme tumbuhan dan hewan yang paling sensitif terhadap variasi suhu secara bertahap bisa menghilang, yang dapat menyebabkan spesies ikan tanpa sumber makanan. Peningkatan suhu air juga dapat

---

<sup>17</sup> Roby Royana, *Op.cit.* hlm 39-40.

mengganggu perkembangan telur spesies ikan lainnya. Jika ikan dimakan dan dimanfaatkan masyarakat nelayan, maka hilangnya ikan akan berdampak penting terhadap masyarakat.

6. Ekstraksi jumlah besar cairan dari reservoir panas bumi dapat menimbulkan fenomena penurunan permukaan tanah secara perlahan.
7. Reinjeksi fluida panas bumi dapat memicu atau meningkatkan frekuensi kejadian gempa di daerah tertentu. Ancaman kejadian gempa yang berhubungan dengan operasi panas bumi dapat menyebabkan tanah longsor, seperti terjadi di daerah Sungai Penuh, Kabupaten Kerinci, Provinsi Jambi pada Januari 2013.
8. Kebisingan yang melebihi ambang batas akibat operasi pembangkit panas bumi bisa menjadi masalah pada saat pengeboran dan produksi.

Dari risiko-risiko diatas, maka tidak dapat dipungkiri lagi bahwa seharusnya Izin Lingkungan harus didahului sebelum penerbitan Izin panas bumi untuk dapat memperkirakan risiko-risiko yang akan terjadi dan mencari tahu upaya penanggulangan dari risiko-risiko tersebut. Izin lingkungan merupakan instrument preventif yang berfungsi menanggulangi pencegahan kerusakan lingkungan hidup. Essensi dari keberadaan izin lingkungan adalah agar para *stake holder* dapat memperkirakan akibat yang akan ditimbulkan dari risiko-risiko seperti diatas. Jika izin lingkungan tidak didahului sebelum diterbitkannya Izin panas bumi maka telah terjadi kegagalan dari fungsi izin lingkungan itu sendiri. Selain itu, hal diatas mengakibatkan tidak terlaksananya prinsip-prinsip yang tertuang di dalam pasal 5 TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan

Sumberdaya Alam yang seyogyanya menjadi paradigma pengelolaan Sumber Daya Alam.

Salah satu contoh kasus yang terjadi adalah pembangunan proyek panas bumi di kawasan Gunung Talang Bukit Kili, Kecamatan Lembang Jaya, Kabupaten Solok, Sumatera Barat. Dilansir dari beberapa website lokal maupun nasional, warga sekitar menolak pembangunan *geothermal* karena merasa tidak dilibatkan dalam pembangunan tersebut. Selain itu, pemegang izin panas bumi juga tidak menyusun AMDAL sebagai instrumen pencegahan kerusakan lingkungan hidup.<sup>18</sup>

Dari permasalahan hukum yang telah dipaparkan diatas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **ANALISIS YURIDIS POLITIK HUKUM PENGATURAN IZIN PEMANFAATAN PANAS BUMI DALAM PEMANFAATAN TIDAK LANGSUNG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2014 JO. PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 7 TAHUN 2017** untuk menggali dan mengkaji lebih mendalam terkait pengaturan tentang Izin Pemanfaatan Panas Bumi Secara Tidak Langsung tersebut.

---

<sup>18</sup><http://padangkita.com/ricuh-proyek-geothermal-lbh-padang-minta-pemerintah-dan-perusahaan-transparan/> diakses pada 24 November 2018, pk1 22.36 WIB

Tabel 1 : Orisinalitas Penelitian

Nama Peneliti, Judul Penelitian, Asal Instansi, Kota, Tahun Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Kontribusi	Kebaruan
<p>MUHAMMAD SYAIFULLAH , <b>HARMONISASI PENGATURAN SUMBER DAYA ALAM PANAS BUMI MENURUT UNDANG UNDANG POKOK AGRARIA,</b> Program Sarjana, Unibersitas Hasanudin, Makasar.</p>	<p>Penelitian sama-sama mengkaji norma-norma yang berkaitan tentang pemanfaatan Panas Bumi</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penelitian terdahulu hanya berfokus kepada UUPA sebagai acuan utama, sedangkan penilitian mengaitkan dengan norma-norma yang berhubungan dengan kelestarian lingkungan hidup</li> <li>2. Penelitian terdahulu tidak menggunakan interpretasi hermeneutika hukum.</li> </ol>	<p>Meganalisis dan memahami kaitan Sumber Daya Panas Bumi dengan UUPA</p>	<p>Menganalisis dan mengidentifikasi pengaturan terkait dengan Izin Pemanfaatan Panas Bumi dengan upaya kelestarian lingkungan hidup</p>
<p>Wahyudi Saputro, <b>HARMONISASI PENGATURAN PEMANFAATAN ENERGI PANAS BUMI DAN PERLINDUNGAN HUTAN KONSERVASI (Studi Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi dan Pasal 38 ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan)</b> Program Sarjana, Universitas Brawijaya, Malang. 2015.</p>	<p>Penelitian sama-sama mengkaji tentang kegiatan pemanfaatan panas bumi.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penelitian terdahulu hanya membandingkan Undang-undang Panas Bumi dengan Undang kehutanan, sedangkan penelitian sekarang tidak hanya membandingkan dengan undang-undang Kehutanan melainkan Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-undang Penataan Ruang.</li> <li>2. Penelitian terdahulu lebih condong melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan, sedangkan penelitian sekarang membandingkan politik hukum peraturan perundang-undangan terkait.</li> </ol>	<p>Menganalisa kajian pemanfaatan panas bumi pada kawasan hutan konservasi</p>	<p>Mengkaji pengaturan izin pemanfaatan panas bumi secara tidak langsung yang dibenturkan dengan undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang Kehutanan dan Undang-undang Penataan Ruang</p>

**B. Rumusan masalah**

1. Bagaimanakah Politik Hukum Pengaturan Izin Pemanfaatan Panas Bumi Dalam Pemanfaatan Tidak Langsung berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2017 ?
2. Bagaimanakah akibat yang dapat ditimbulkan dari kebijakan Izin Panas Bumi pada Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2017 ?

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis dan mengidentifikasi Politik Hukum Pengaturan Izin Pemanfaatan Panas Bumi Dalam Pemanfaatan Tidak Langsung berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2017.
2. Untuk menganalisis dan mengidentifikasi akibat yang dapat ditimbulkan dari kebijakan Izin Panas Bumi pada Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2017.

**D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat baik bagi dunia ilmu pengetahuan hukum. Hasil analisis dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi Kajian ulang bagi pemangku kewenangan untuk mengkaji kembali terkait pemberian Izin Panas Bumi Secara Tidak Langsung.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak civitas akademika sebagai bahan untuk merumuskan penelitian lebih lanjut konsep dari Analisis Yuridis Konflik Pengaturan Tentang Izin Lingkungan Dalam Izin Pemanfaatan Panas Bumi Secara Tidak Langsung.

### b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun masukan bagi pemerintah untuk menyusun kembali kebijakan yang berkaitan dengan pemberian Izin Panas Bumi.

### c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan wawasan kepada masyarakat untuk semakin memahami problematika Pemanfaatan Panas Bumi di Indonesia.

## E. Sistematika Penelitian

### BAB I

Pendahuluan, berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian

### BAB II KAJIAN PUSTAKA

berisikan kajian tentang teori-teori yang mendukung penelitian ini, yang akan dijadikan dasar dan bahan acuan untuk menjawab permasalahan yang telah diuraikan Bab I

### BAB III METODE PENELITIAN :

Metode penelitian menguraikan cara pelaksanaan penelitian, mulai dari jenis penelitian yang digunakan hingga bagaimana menganalisis hasil penelitian. Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) pendekatan konsep (*conseptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

### BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

berisi jawaban atas permasalahan-permasalahan yang telah disampaikan pada Bab I, dengan didasarkan pada kajian secara mendalam dan kritis terhadap pengaturan Izin Panas Bumi.

### BAB V PENUTUP

Berisikan kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang telah dilaksanakan

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Perizinan

##### a. Tinjauan Umum Perizinan

##### 1) Definisi Perizinan

Di dalam kamus hukum, istilah izin (vergunning) dijelaskan sebagai perkenaan/izin dari pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.<sup>19</sup>

N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge menyatakan perizinan untuk istilah izin dalam arti luas, sedangkan izin dalam arti sempit disebut “izin” saja. Izin (dalam arti sempit) lebih lanjut dibedakan dengan bentuk-bentuk perizinan lainnya seperti dispensasi, konsesi, rekomendasi, tanda daftar, surat persetujuan dan pendaftaran. Izin dalam arti luas (perizinan) ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan<sup>20</sup>. Sehingga intisari dari definisi kesimpulan adalah adanya perkenaan untuk melakukan sesuatu yang dilarang, sehingga

---

<sup>19</sup> HR,Ridwan. 2006. **Hukum Administrasi Negara**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.198.

<sup>20</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, **Pengantar Hukum Perizinan**, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm 1-2.

akan dapat ditemukan dalam berbagai wujud perizinan seperti izin, dispensasi, lisensi, konsesi, rekomendasi dan lain sebagainya.<sup>21</sup>

Hukum perizinan sendiri merupakan ketentuan yang berkesinambungan, dengan pemberian izin atau bentuk lain yang berkaitan, yang dikeluarkan oleh pemerintah sehingga dengan pemberian izin tersebut melahirkan hak bagi pemegang izin baik terhadap seseorang, badan usaha, organisasi, LSM dan sebagainya untuk beraktifitas<sup>22</sup>

Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikat, penentuan kuota serta izin untuk melakukan suatu usaha yang diperoleh suatu badan hukum sebelum yang bersangkutan dapat melaksanakan suatu kegiatan. Sebagai perbuatan hukum yang sepihak dari pemerintah, perizinan memberikan akibat hukum yaitu adanya hak dan kewajiban si pemohon yang perlu ditetapkan dan diatur pada peraturan perundang-undangan agar mempunyai kepastian hukum.

Adapun pengertian perizinan menurut para ahli adalah :

- a) E. Utrecht mengartikan vergunning sebagai berikut : “Bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memeperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret,

---

<sup>21</sup> I Made Arya Utama, **Sistem Hukum Perizinan berwawasan Lingkungan Hidup dalam Mewujudkan Pembangunan Daerah yang Berkelanjutan (Studi terhadap Pemerintahan di Wilayah Pemerintahan Daerah Provinsi Bali)**, Disertasi, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, 2006, hlm. 120.

<sup>22</sup> Andrian Sutedi, **Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik**. Sinar Grafika. Jakarta. 2010. hlm 167.

keputusan administrasi negara yang memeperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (vergunning)”<sup>23</sup>

- b) Bagir Manan mengartikan izin dalam arti luas , yang berarti “suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang”<sup>24</sup>

2) Unsur-unsur izin yaitu :

a) Instrumen yuridis

Izin adalah instrumen dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan oleh pemerintah digunakan untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa kongret, sebagai ketetapan izin yang dibuat dengan serta persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya.

b) Peraturan perundang-undangan

Pembuatan dan penerbitan ketetapan izin adalah tindakan hukum pemerintahan, sebagai tindakan hukum maka harus ada wewenang dari undang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas, tanpa dasar wewenang, tindakan hukum menjadi tidak sah, oleh karena itu dalam hal membuat ketetapan harus diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku,

---

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

<sup>24</sup> Andrian Sutedi. *Op.cit.* hlm. 170.

karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah

c) Organ pemerintah

Organ pemerintah merupakan organ yang menjalankan urusan pemerintah baik pada tingkatan pusat maupun pada tingkatan daerah.

d) Peristiwa kongkret

Izin adalah instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa kongkret serta individual, peristiwa kongkret berarti peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, tempat tertentu serta fakta hukum tertentu.

e) Prosedur serta persyaratan izin

Pada umumnya permohonan izin harus menemmpuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Lalu, pemohon juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur serta persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin dan instansi pemberi izin. Syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif karena ditentukan pada suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus dipenuhi, terlebih dahulu karena penilaian tersebut baru ada serta

dapat dilihat dan dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi<sup>25</sup>.

### 3) Tujuan Perizinan

Secara umum tujuan adanya sistem perizinan adalah sebagai berikut :

- a) keinginan mengarahkan aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya : izin bangunan);
- b) izin mencegah bahaya bagi lingkungan;
- c) keinginan melindungi objek-objek tertentu;
- d) izin hendak membagi benda-benda yang sedikit;
- e) izin memberikan pencerahan, dengan menyeleksi orang-orang atau badan hukum beserta aktifitasnya.

Pada dasarnya pemberian izin membatasi kebebasan individu. Dengan demikian wewenang tersebut tidak melanggar prinsip dasar negara hukum, yaitu asas legalitas.

#### b. Izin Panas Bumi

Pengembangan usaha panas bumi di Indonesia sejatinya sudah dilakukan sejak jaman penjajahan Belanda, namun sampai saat ini pengembangan sumber panas bumi masih tergolong kecil akibat terdapat begitu banyak kendala. Seperti biaya, regulasi, infrastruktur dan sebagainya.

Pasal 1 angka 4 Undang- Undang Panas Bumi menjelaskan bahwa izin panas bumi adalah “izin untuk melakukan pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung pada wilayah tertentu”. Pelaksanaan

---

<sup>25</sup> I Made Arya Utama, **Hukum Lingkungan..** *Op.cit.* hlm 90.

pengusahaan panas bumi dibedakan menjadi dua macam bentuk, yakni: Pertama, Pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan langsung, yaitu kegiatan pengusahaan pemanfaatan panas bumi secara langsung tanpa melakukan proses pengubahan dari energi panas dan/atau fluida menjadi jenis lain untuk keperluan nonlistrik. Untuk dapat melakukan pengusahaan panas bumi langsung dan tidak langsung wajib terlebih dahulu memiliki izin, yang meliputi: Pertama; Izin pemanfaatan langsung, yakni izin untuk melakukan pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan langsung pada lokasi tertentu; Kedua; Izin pemanfaatan tidak langsung, yakni izin untuk melakukan pengusahaan panas bumi untuk pembangkitan tenaga listrik pada lokasi tertentu.

Kegiatan pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung meliputi 3 (tiga) aspek, yaitu:

1. Eksplorasi (Pasal 1 angka 7 Undang-undang Panas bumi)

Eksplorasi adalah “rangkaian kegiatan yang meliputi penyelidikan geologi, geofisika, geokimia, pengeboran uji, dan pengeboran sumur eksplorasi yang bertujuan untuk memperoleh informasi kondisi geologi bawah permukaan guna menemukan dan mendapatkan perkiraan cadangan Panas Bumi”<sup>26</sup>

2. Eksploitasi (Pasal 1 angka 9 Undang-undang Panas Bumi)

Eksploitasi adalah “rangkaian kegiatan pada Wilayah Kerja tertentu yang meliputi pengeboran sumur pengembangan dan sumur reinjeksi, pembangunan fasilitas lapangan dan penunjangnya, serta operasi produksi Panas Bumi”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Pasal 1 angka 7 “Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 217)”

<sup>27</sup> Pasal 1 angka 9 “Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 217)”

### 3. Pemanfaatan;

Pemanfaatan adalah kegiatan mengambil manfaat panas bumi untuk kepentingan sendiri atau kepentingan umum.

Badan usaha yang melakukan pemanfaatan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung wajib memiliki izin panas bumi terlebih dahulu. Izin panas bumi diberikan oleh Menteri kepada badan usaha berdasarkan hasil penawaran wilayah kerja, dan badan usaha wajib mengembalikan secara bertahap sebagian atau seluruh wilayah kerja kepada pemerintah. Izin panas bumi di larang dialihkan kepada badan usaha lain.

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014, izin yang digunakan untuk melakukan pengusahaan panas bumi yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi adalah Izin Usaha Pertambangan Panas Bumi (yang selanjutnya disebut IUP), yakni izin untuk melaksanakan usaha pertambangan panas bumi. Namun setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 dan dihapuskannya istilah pertambangan dalam pengusahaan panas bumi, maka pengusahaan panas bumi tidak termasuk lagi ke dalam kategori usaha pertambangan. Dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-undang Panas Bumi dinyatakan bahwa<sup>28</sup> :

---

<sup>28</sup> Pasal 24 ayat (1) “Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 217)”

Izin Panas Bumi sebagaimana harus memuat ketentuan paling sedikit:

- a. nama Badan Usaha;
- b. nomor pokok wajib pajak Badan Usaha;
- c. jenis kegiatan perusahaan;
- d. jangka waktu berlakunya Izin Panas Bumi;
- e. hak dan kewajiban pemegang
- f. Izin Panas Bumi;
- g. Wilayah Kerja; dan
- h. tahapan pengembalian Wilayah Kerja

Jangka waktu izin panas bumi paling lama 37 (tiga puluh tujuh) tahun dan dapat diperpanjang untuk waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun setiap kali perpanjangan. Pelaksanakan kegiatan eksplorasi, pemegang izin panas bumi wajib memiliki izin lingkungan. Tahapan Eksplorasi berjangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak Izin Panas Bumi diterbitkan dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali, masing-masing selama 1 (satu) tahun. Waktu tersebut sudah termasuk untuk melaksanakan kegiatan studi kelayakan. Menurut pasal 1 angka 8, Studi kelayakan adalah “Kajian untuk memperoleh informasi secara terperinci terhadap seluruh aspek yang berkaitan untuk menentukan kelayakan teknis, ekonomis, dan lingkungan atas suatu rencana usaha dan/atau kegiatan pemanfaatan Panas Bumi yang diusulkan”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Pasal 1 angka 8 “Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 217)”

Eksplorasi dan pemanfaatan panas bumi berjangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun sejak studi kelayakan disetujui. Sebelum melakukan Eksplorasi dan pemanfaatan, pemegang Izin Panas Bumi wajib memiliki izin lingkungan yang termasuk dalam Studi Kelayakan; dan menyampaikan hasil Studi Kelayakan kepada Menteri untuk mendapatkan persetujuan. Izin panas bumi dapat berakhir karena alasan sebagai berikut: habis masa berlakunya; dikembalikan; dicabut; atau dibatalkan.<sup>30</sup>

c. Izin Lingkungan

Dalam sistem hukum Indonesia pengertian izin lingkungan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 1 angka 35 izin lingkungan adalah “izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan”<sup>31</sup>

Lebih lanjut dinyatakan bahwa jika izin lingkungan dicabut, maka izin usaha dan/atau kegiatan juga dibatalkan, hal ini menunjukkan bagaimana kedudukan kaitannya dengan izin usaha, artinya bahwa apabila dalam pelaksanaan kegiatan operasional suatu kegiatan usaha yang telah memiliki izin usaha, tetapi tidak memenuhi kewajiban

---

<sup>30</sup> Muhamad Azhar. . *Aspek Hukum.. Op.cit*, hlm 130.

<sup>31</sup> Pasal 1 angka 35 “Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 48)”

melaksanakan izin lingkungan, maka izin lingkungan nya dicabut, dan dengan dicabutnya izin lingkungan ini maka legalitas suatu kegiatan menjadi batal dalam artian izin usaha yang dimilikinya menjadi batal. Keberlakuan suatu izin lingkungan ini juga dipengaruhi oleh apakah ada perubahan yang berkaitan dengan kegiatan yang telah beroperasi, artinya apabila dalam perkembangan kegiatan itu berubah baik kegiatannya, luasan, bahan dan proses produksi maka pemegang izin lingkungan wajib memperbaharui izin lingkungan yang telah dimilikinya.

Pengaturan izin lingkungan dan pentaatannya merupakan upaya menuju pembangunan berkelanjutan atau dalam ilmu ekonomi lingkungan dinamakan "*greening business management*". Greening business management adalah strategi pengelolaan lingkungan yang terpadu yang meliputi pengembangan struktur organisasi, sistem dan budaya dalam suatu kompetensi hijau dengan cara menerapkan dan mentaati seluruh peraturan tentang pengelolaan lingkungan, termasuk pengelolaan bahan baku, pengolahan limbah, penggunaan sumberdaya alam yang efektif, penggunaan teknologi produksi yang menghasilkan limbah minimal serta menerapkan komitmen kesadaran lingkungan bagi seluruh karyawan dalam organisasinya.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>Helmi, **Kedudukan Izin Lingkungan Dalam Sistem Perizinan Di Indonesia** ejournal.volume 2, no 2, hlm 5.

Prosedur yang harus dilakukan untuk memperoleh izin lingkungan dimulai dengan Permohonan Izin Lingkungan secara tertulis oleh penanggungjawab Usaha dan/atau Kegiatan selaku Pemrakarsa kepada pejabat sesuai dengan kewenangannya. Permohonan izin ini disampaikan bersamaan dengan pengajuan penilaian Andal dan RKL-RPL atau pemeriksaan UKL- UPL. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan:

1. dokumen Amdal atau formulir UKL-UPL;
2. dokumen pendirian Usaha dan/atau Kegiatan; dan
3. profil Usaha dan/atau Kegiatan.

Selanjutnya setelah menerima permohonan Pejabat yang berwenang wajib mengumumkan permohonan Izin Lingkungan.

Pengumuman dilakukan melalui sarana multimedia dan papan pengumuman di lokasi usaha dan/atau kegiatan paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak dokumen Andal dan RKL-RPL yang dinyatakan lengkap secara administrasi. Hal tersebut dimaksudkan agar diketahui oleh publik, dan dengan pengumuman ini masyarakat dapat memberikan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap pengumuman jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diumumkan. Saran, pendapat, dan tanggapan dari masyarakat dapat disampaikan melalui wakil masyarakat yang terkena dampak dan/atau organisasi masyarakat yang menjadi anggota Komisi Penilai Amdal. Untuk Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib UKL-UPL, paling lama 2 (dua) hari terhitung sejak formulir UKL-UPL dinyatakan lengkap secara administrasi, masyarakat dapat

memberikan saran, pendapat, dan tanggapan terhadap pengumuman dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak diumumkan, setelah dilakukannya pengumuman permohonan Izin Lingkungan dilakukan bersamaan dengan diterbitkannya Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL. Izin Lingkungan paling sedikit memuat:

- 1) persyaratan dan kewajiban yang dimuat dalam Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Rekomendasi UKL-UPL;
- 2) persyaratan dan kewajiban yang ditetapkan oleh pemberi izin;
- 3) berakhirnya Izin Lingkungan.

Izin lingkungan berakhir bersamaan dengan berakhirnya izin usaha dan/atau kegiatan. Izin Lingkungan yang telah diterbitkan wajib diumumkan melalui media massa dan/atau multimedia dan pengumuman dilakukan dalam jangka waktu 5 (lima) hari kerja sejak diterbitkan.

Bersamaan dengan pengajuan izin lingkungan maka suatu rencana usaha dan atau/ kegiatan sekaligus juga diperlukan mengajukan izin perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tahap operasional yang meliputi beberapa izin antara lain:

- a. pembuangan air limbah ke air atau sumber air;
- b. pemanfaatan air limbah untuk aplikasi ke tanah;
- c. penyimpanan sementara limbah B3;
- d. pengumpulan limbah B3;
- e. pemanfaatan limbah B3;
- f. pengolahan limbah B3;
- g. penimbunan limbah B3;
- h. pembuangan air limbah ke laut;
- i. dumping ke media lingkungan;
- j. pembuangan air limbah dengan cara reinjeksi; dan
- k. emisi; dan/atau

1. pengintroduksian organisme hasil rekayasa genetika ke lingkungan.

Pelaksanaan izin Lingkungan sebagaimana disebutkan diatas, maka perlu ditindak lanjuti dengan pengawasan dan penegakkan hukumnya agar tujuan pemberian izin lingkungan tersebut efektif.

## B. Politik Hukum

### a. Hubungan Politik dan Hukum

Diskursus mengenai politik hukum dalam ilmu hukum sering kali dimulai dengan memberikan kerangka epistemologis mengenai hubungan politik dan hukum sebagai bentuk pembedaan dengan teori positivisme hukum.<sup>33</sup> Politik menurut Otto Von Bismarck yaitu suatu pertarungan kemungkinan untuk merebut kemungkinan yang lebih besar, dimana dalam hal itu terdapat nilai yang diperjuangkan dan tujuan yang hendak diraih. Maka politik tidak hanya menyangkut suatu cara mencapai tujuan melalui rasionalitas instrumental atau *Zweckratioanalitaet* yang merupakan ajaran Max Weber. Politik lebih dari pragmatisme simplitis yang mengandung sifat eksistensial dalam wujudnya karena melibatkan rasionalitas nilai-nilai.<sup>34</sup> Kemudian Parsons dalam teori sistemnya menempatkan politik sebagai unit sistem untuk mencapai tujuan, maka

---

<sup>33</sup> Bagi kaum positivis, hukum sebagai norma adalah realitas ideal bukan realitas alamiah. Sehingga norma yang dibentuk harus dipahami sebagai wujud yang otonom, eksklusif, dan bersifat universal terlepas dari subyektifitas pembuat norma. Kemudian apabila meninjau argumentasi Satjipto Rahardjo bahwa hukum bukanlah suatu lembaga yang sama sekali otonom, melainkan berada pada kedudukan yang kait-mengait dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat dimana hukum juga terpengaruh dari masyarakat baik secara sosiologis maupun antropologis.

<sup>34</sup> Max Weber. **The Theory of Social and Economic Organization**. New York: Oxford University Perss. 1977. Dalam Bernard L. Tanya. **Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama**. Cetakan I. Yogyakarta: Genta Publishing. 2011 hlm. 1.

tujuannya adalah tujuan sistem (orientasi kepentingan umum), dan cara mencapainya yaitu tunduk pada rasionalitas nilai.

Politik secara filosofis juga berbicara mengenai hukum, maka berbicara tentang pengaturan keadilan pula, serta memastikan keadilan itu terwujud di bawah jaminan aturan yang jelas dan tegas, sehingga memberi kebaikan manusia yang merupakan inti supremasi keadilan menurut Gustav Radbruch. Oleh sebab itu hubungan antara politik dan hukum lebih mirip suatu etika, yang selalu bersifat ideal dan berangkat dari idealisme dalam mencapai tujuan yang tunduk pada rasionalitas tertinggi.

Peletakan jaringan politik dalam langgam politik dan hukum menjadi persoalan serius untuk menjaga intervensi politik dalam hukum. Hubungan entitas politik dan hukum selalu diperdebatkan dan memiliki sejarah yang panjang dalam ilmu hukum. Ada sebagian ahli mengatakan bahwa hukum dipengaruhi oleh politik, dan sebagian lainnya mengatakan bahwa hukum itu otonomi.<sup>35</sup>

Menurut Mahfud MD, terdapat 3 (tiga) pola mengenai hubungan politik dan hukum:<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Hubungan politik dan hukum yang terjadi disebabkan oleh rezim kekuasaan. Hukum tidak bisa berdiri sendiri menghadapi kekuasaan apabila kekuasaan berjalan secara otoriter. Jika kekuasaan berjalan secara demokratis maka kekuasaan akan bekerja menurut mekanisme demokratis dan tunduk pada hukum. Kemudian pada rezim kekuasaan tertentu, hukum dipandang sebagai produk kekuasaan dan kekuasaan harus tunduk pada otoritas hukum yang telah dibuatnya, atau dapat dikatakan pula bahwa politik dan hukum saling mempengaruhi.

Sarifuddin Sudding. **Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi**. Yogyakarta: Rangkap Education. 2014. hlm 101-102.

<sup>36</sup> Mahfud MD. **Tolak Tarik antara Hukum dan Politik sebagai Fakta dalam pengantar buku Daniel S. Lev. Hukum dan Politik di Indonesia**. Jakarta: LP3ES. 2013. hlm. vii-xi.

1. Pola yang berdasarkan *dass-sollen* (keinginan atau keharusan) yang berangkat dari premis bahwa hukum determinan atas politik. Pola ini menempatkan hukum sebagai posisi induk yang menentukan bagaimana politik dijalankan. Pandangan ini dianut negara penganut supremasi hukum, karena politik diposisikan sebagai variabel berpengaruh (*dependent variable*) oleh hukum.
2. Pandangan yang berdasarkan *das-sein* dimana politik determinan atas hukum. Hukum merupakan kristalisasi, formalisasi, atau legalisasi dari kehendak politik yang berkompetisi melalui kompromi atau dominasi oleh politik yang kuat.
3. Pandangan *das-sollen-das-sein* yang berpendapat bahwa tidak ada aspek yang mendominasi, baik politik dan hukum sehingga bersifat simetris atau interdeterminan.

Tidak terlalu jauh berbeda, Fajlurrahman juga membagi 3 (tiga) pola yang menjadi analisis hubungan politik dan hukum :<sup>37</sup>

1. Pola Intervensi

Politik mengendalikan hukum sehingga hukum adalah produk politik. Maka oleh sebab itu hukum adalah bentuk representasi dari kehendak yang berkuasa dan hukum merupakan subordinat dari politik. Sehingga hukum dapat menjadi alat penindasan.

2. Pola Akomodasi

---

<sup>37</sup> Sarifuddin Sudding. *Op.cit*, hlm. 109-114.

Hukum dan politik masing-masing memiliki otoritas, hukum memiliki otoritas judicial dan politik memiliki otoritas mengendalikan situasi politik. Oleh sebab itu maka pola hubungan politik dan hukum bisa berkolusi (bekerja sama) yang bisa bermakna positif dan negatif.

### 3. Pola Negasi

Hukum dan politik adalah dua entitas yang sama yang semestinya berkoordinasi untuk saling memperkuat satu sama lain. Benar bahwa hukum adalah produk politik, tapi tidak berarti bahwa hukum ditegakkan sewenang-wenang oleh penguasa. Koordinasi dalam hal ini berarti kerangka kerja sistem trias politica dalam makna pembagian politik bukan pemisahan politik.

Berdasar pola hubungan politik dan hukum tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwasanya politik dan hukum adalah subsistem dalam sistem kemasyarakatan yang melaksanakan fungsi menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Tidak selamanya latar belakang politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang mempengaruhi produk hukum memposisikan politik determinan terhadap hukum, ataupun sebaliknya.

Penelitian ini akan memberikan fokus bahwa hubungan politik dan hukum berada dalam posisi interdeterminan atau saling mempengaruhi. Karena hukum akan menjadi alat untuk mengontrol perilaku individu, kelompok, klan dan kolektivitas sosial. Selain itu

penelitian ini juga menyetujui kritik Irvan Mawardi<sup>38</sup> terhadap tesis Mahfud MD mengenai hubungan politik yang mendeterminasi hukum, yaitu dengan tidak memandang hukum secara sempit atau hanya dalam konteks perundang-undangan. Namun juga memaknai secara luas yaitu dengan memperhatikan putusan pengadilan dan aturan adat istiadat secara dogmatik dan komprehensif sebagai sumber hukum selain peraturan perundang-undangan.

b. Definisi Politik Hukum

Analisis politik hukum dimulai dengan mengidentifikasi sejarah perdebatan yang melatarbelakangi proses lahirnya suatu produk hukum dengan tujuan untuk memahami maksud dan tujuan mengapa produk hukum tersebut dibuat.<sup>39</sup> Maka dengan demikian analisa politik hukum dapat ditujukan untuk mengidentifikasi original intent pada suatu produk hukum.

Menurut Satjipto Rahardjo Politik Hukum adalah sebuah aktivitas untuk menempuh sebuah tujuan hukum tertentu yaitu dimana para pembentuk hukum melakukan sebuah aktivitas yaitu perencanaan mengenai hukum apa yang akan dibentuk dalam sebuah periode tertentu.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Irvan Mawardi. **Relasai Politik dan Hukum: Kritik Atas Pikiran Mahfud MD**. <http://ptun-makassar.go.id/relasi-politik-dan-hukum-kritik-atas-pikiran-mahfud-md/> diakses 24 November 2018, pk1 23.04 WIB.

<sup>39</sup> Moh. Mahfud MD. **Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia**. Gamamedia. Yogyakarta, 1999, hlm. 4.

<sup>40</sup> Satjipto Rahardjo. **Ilmu Hukum**. Citra Aditya Bakti. 2014, hlm. 398.

Satjipto Rahardjo berargumentasi bahwa hukum bukan suatu lembaga yang otonom, melainkan berada pada kedudukan yang saling terkait dengan sektor kehidupan lain dalam masyarakat dimana hukum juga terpengaruh dari masyarakat baik secara sosiologis maupun antropologis.<sup>41</sup> Oleh sebab itu maka hukum harus melakukan penyesuaian terhadap tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakatnya,<sup>42</sup> yaitu politik hukum itu sendiri, yang akan menimbulkan dinamika dalam masyarakat karena diarahkan kepada *iure constituendo* atau hukum yang seharusnya berlaku bukan hukum yang ada. Maka politik hukum akan melakukan perencanaan-perencanaan terhadap hukum yang kemudian akan diaplikasikan kepada masyarakat yang menemui dinamika penerimaan maupun penolakan.<sup>43</sup> Dimana perencanaan-perencanaan tersebut harus diubahsesuaikan sesuai kebutuhan masyarakat, sehingga politik hukum mampu diterima kehadirannya dan mengarahkan masyarakat kepada hukum yang seharusnya berlaku.

Bagian yang substansial dari politik hukum terletak pada studi mengenai teknik perundang-undangan<sup>44</sup>, dimana dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dibutuhkan sebuah studi interdisipliner untuk membentuk hukum yang secara holistik dan komprehensif sesuai cita bangsa yang berkeadilan sosial. Karena teori hukum yang sepenuhnya

---

<sup>41</sup> Turiman. **Memahami Paradigma Hukum Progresif Prof. Satjipto Rahardjo**, hlm. 5.

<sup>42</sup> Yance Arizona. **Negara Hukum Bernurani**. 1st International Indonesian Law Society. Senggigi. 2010, hlm. 24.

<sup>43</sup> Satjipto Rahardjo. **Hukum dan Perilaku**. Kompas Media Nusantara. Jakarta. 2009, hlm. 110.

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

positivis yang tidak mengkaji secara interdisipliner holistik<sup>45</sup> tidak akan bisa memahami fenomena masyarakat yang telah berubah semenjak adanya perubahan teoritik dari paradigma Newtonian menjadi paradigma-paradigma baru.<sup>46</sup> Teori hukum yang sepenuhnya positivis akan menciptakan hukum yang berlaku kaku dan akan menesbikan sumber hukum lainnya, serta tidak dapat mengikuti dinamika kehidupan masyarakat dan tidak mampu menghasilkan kemanfaatan dan/atau keadilan hukum.

Padmo Wahjono menyatakan bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Dengan demikian politik hukum nasional tentunya harus dapat mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem kerja sesuai dengan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum dan kaidah penuntun hukum negara indonesia yang terkandung dalam pembentukan UUD NRI 1945<sup>47</sup>. Kemudian Bambang Ali Kusumo juga memandang bahwa politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.<sup>48</sup> Maka hal tersebut sesuai dengan

---

<sup>45</sup> Satjipto Rahardjo. **Biarkan Hukum Mengalir**, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007, hlm. 96.

<sup>46</sup> Wisnubroto. **Dasar-Dasar Hukum Progresif**. Materi Sekolah Hukum Progresif. Jogjakarta, 2014, hlm. 2.

<sup>47</sup> Mahfud, 2011, **Membangun Politik Hukum, menegakkan Konstitusi**, cetakan ke-2, Grafindo persada, Jakarta, hlm 23.

<sup>48</sup> Bambang Ali Kusumo. **Politik Hukum**. Surakarta: Universitas Slamet Riyadi. hlm. 7.

yang dinyatakan oleh Bernard L Tanya, bahwa disitulah inti politik hukum yang sesungguhnya yaitu memikul beban sosial suatu masyarakat, suatu bangsa, suatu negara, untuk mewujudkan tujuan masyarakat, bangsa, dan negara sebagai agenda kepentingan bersama. Maka dalam mengemban tugas yang demikian, politik hukum memiliki fungsi ideologis untuk 2 (dua) hal mendasar yaitu titik tolak dan arah dasar tatanan hukum untuk mencapai tujuan bersama dan mengarahkan seluruh potensi hukum untuk mewujudkan tujuan bersama yang dimaksud.<sup>49</sup>

Penelitian ini memandang politik hukum sebagai bagian dari hukum atau dogmatik hukum dan mendefinisikan hukum sebagai suatu bentuk ideal dari suatu idealisme yang berkaitan dengan hukum yang seharusnya yang diubahsesuaikan dengan kepentingan umum dan seluas-luasnya untuk kesejahteraan rakyat sebagai wujud dari agenda bersama yang diamanatkan oleh Pancasila dan UUD NRI 1945 selaku cita bangsa. Politik hukum dalam penelitian ini tidak menesbikan peraturan perundang-undangan lain dan sumber hukum lainnya untuk mencari sesuatu yang ada di balik norma yang mempengaruhi hukum positif dalam pemahaman dan penjelasan tunggal mengenai hal yang diteliti secara sistematis. Karena hukum bukan lembaga otonom yang dipengaruhi oleh kehidupan masyarakat, baik secara sosiologis maupun antropologi

### 3) Teori Kepastian Hukum

---

<sup>49</sup> Bernard L. Tanya. **Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama**. Cetakan I. Yogyakarta: Genta Publishing. 2011. hlm. 3.

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.<sup>50</sup>

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau “*das sollen*”, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu dalam bermasyarakat,. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan adanya kepastian hukum.<sup>51</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya

---

<sup>50</sup> Dominikus Rato, **Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum**, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59

<sup>51</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Pengantar Ilmu Hukum**, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.<sup>52</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>53</sup>

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, **Kamus Istilah Hukum**, Jakarta, 2009, hlm. 385

<sup>53</sup> Riduan Syahrani, **Rangkuman Intisari Ilmu Hukum**, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23

<sup>54</sup> Achmad Ali, **Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)**, Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.<sup>55</sup>

Selain itu, mengingat bahwasanya Indonesia yang merupakan negara hukum, salah satu unsur terpenting dari negara hukum menurut Hans Kelsen adalah adanya kepastian hukum.<sup>56</sup> Arif Hidayat berpendapat bahwa unsur-unsur yang harus terpenuhi dalam negara hukum adalah<sup>57</sup> :

- a. kepastian hukum;
- b. hukum berlaku sama bagi seluruh penduduk;
- c. adanya legitimasi demokratis dalam pembuatan hukum; serta
- d. menjunjung tinggi martabat manusia.

Aspek kepastian hukum merupakan unsur yang harus direalisasikan dalam negara hukum. Peraturan perundang-undangan yang bertentangan merupakan suatu cerminan atas tidak tercapainya kepastian hukum dan bertentangan dengan konsep negara hukum itu sendiri. Sehingga dalam penelitian ini, pengkajian atas konflik norma terkait dengan Izin Lingkungan

---

<sup>55</sup> *Ibid.* hlm 95.

<sup>56</sup> Astim Riyanto, **Filsafat Hukum**, Bandung: Yapemdo, 2002, hlm. 377.

<sup>57</sup> Arif Hidayat, "**Kepastian Hukum Harus Sejalan dengan Rasa Keadilan**" dalam Antara News, <http://www.antaranews.com> diakses tanggal 27 November 2018

merupakan upaya untuk menunjang kepastian hukum guna mewujudkan nilai essential dari negara hukum itu sendiri

#### 4) Tinjauan Umum Tentang Konflik Peraturan Perundang-undangan

Ada kalanya suatu peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain saling bertentangan dalam mengatur suatu ketentuan. Tidak terkecuali juga peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Salah satu cara menyelesaikannya adalah dengan melihat atau merujuk kembali kepada asas-asas yang berlaku. Yaitu asas hukum yang berfungsi untuk menyelesaikan konflik perundang-undangan.

*Stufenbau Theory* yang dicetus oleh Hans Kelsen menjelaskan bahwa, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (Grundnorm) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada

akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.<sup>58</sup>

Hans Nawiaski menyebutkan bahwa norma hukum pada setiap negara selalu berjenjang dan berlapis-lapis. Norma yang satu lebih tinggi dengan norma yang lain, sampai pada norma tertinggi disebut norma dasar. Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam sistem norma yang ada.<sup>59</sup> Hierarki norma seperti disebutkan diatas dapat mengakibatkan norma yang lebih rendah kedudukannya menyalahi, bertentangan, menyimpang dari norma yang lebih tinggi kedudukannya. Hal ini dimaksud dengan konflik peraturan perundang-undangan.

Dalam penyelesaian konflik peraturan perundang-undangan ada beberapa asas penyelesaian konflik (asas presensi) yang dapat digunakan, yaitu:

A) *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis*

Asas ini memiliki arti yakni peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus (*lex specialis*). Asas ini dapat dipakai apabila derajat. Hierarki suatu peraturan perundang-undangan yang bertentangan itu sama.

Menurut Bagir Manan, ada beberapa prinsip yang harus dipahami dalam menerapkan asas *Lex Specialis Derogat Legi Generalis*:<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Aziz Syamsuddi, **Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang**, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 14-15.

<sup>59</sup> Maria Farida Indriati S, **Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan (Dikembangkan dari perkuliahan A. Hamid S. Attamimi)**, Yogyakarta, 2007, hlm 44

<sup>60</sup> Bagir Manan, **Hukum Positif Indonesia**, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm 56.

- a. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut;
- b. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *legi generalis* (undang-undang dengan undang-undang);
- c. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *legi generalis*. Kitab Undang-undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan;

#### B) Asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori*

Asas ini bermakna bahwa peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi (*lex superior*) mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah (*legi inferiori*)<sup>61</sup>. Pada asas ini tidak sama dengan asas *lex specialis derogat legi generalis* yang syarat utamanya adalah peraturan perundang-undangan yang bertentangan harus berkedudukan sama dalam hierarki. Asas ini digunakan apabila ada peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan hierarki dengan yang lebih tinggi.

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

Misalkan Peraturan Pemerintah bertentangan dengan Undang-undang, maka asas yang digunakan adalah asas ini.

Menurut asas ini, peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi dijadikan sebagai landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah. Peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih rendah harus bersumber dari peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi. Isi atau materi muatan dari peraturan perundang-perundangan tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi.

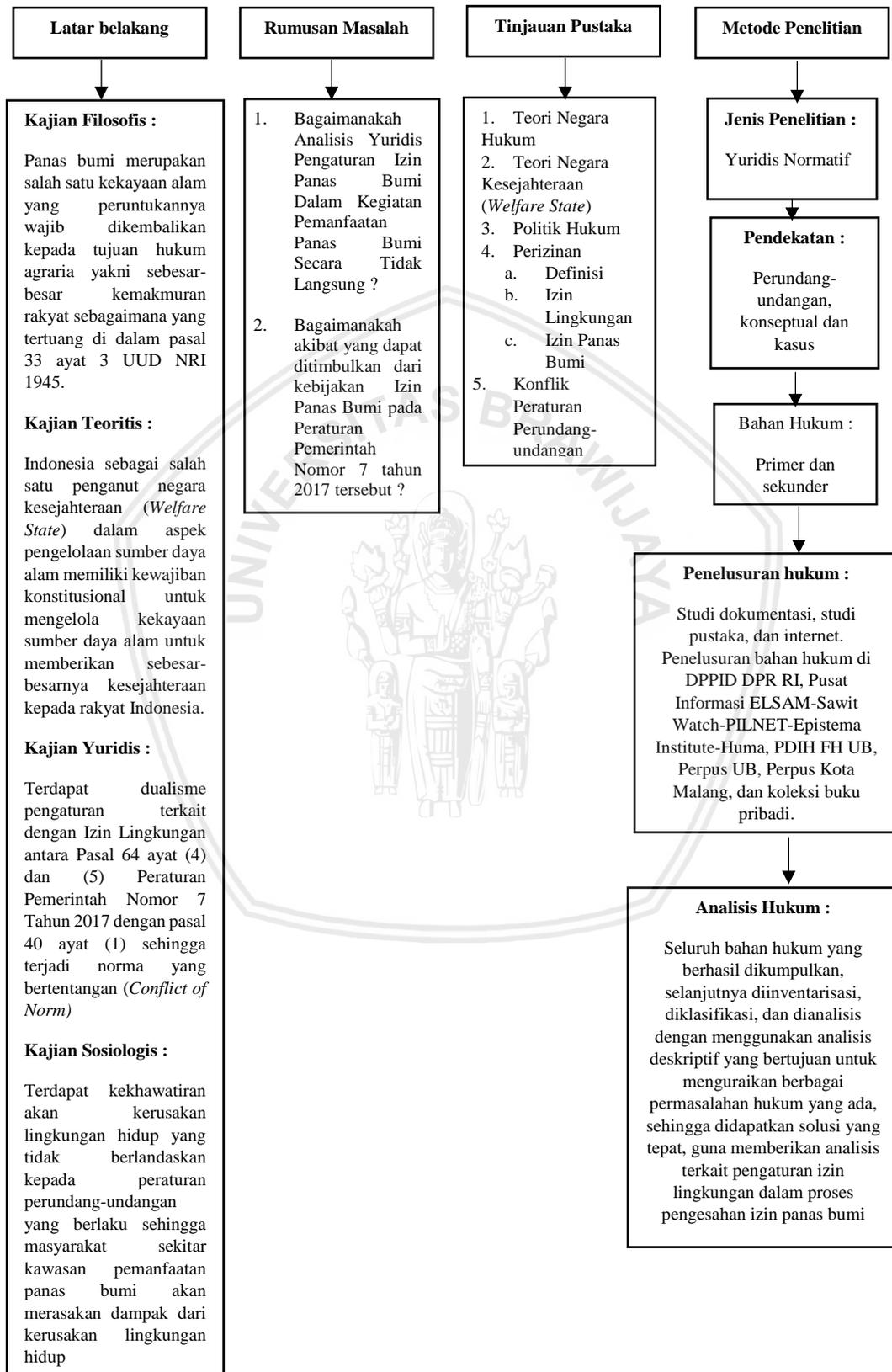
C) *Asas Lex Posteriori Derogat Legi Priori*

Asas ini bermakna bahwa peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama.<sup>62</sup> Asas ini hanya dapat digunakan ketika peraturan perundang-undangan yang bertentangan memiliki hierarki yang sama/ sederajat. Asas ini mencegah adanya dualisme hukum yang akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Secara normatif ketika suatu peraturan perundang-undangan baru sudah berlaku maka dengan sendirinya peraturan perundang-undangan yang lama tidak berlaku.

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

Gambar 2 : Desain Penelitian



### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian *yuridis normatif*, yaitu penelitian hukum yang memusatkan studi pada peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan doktrin hukum yang ada. Penelitian hukum normatif tidak hanya, cukup dengan menganalisis berbagai teks hukum semata, tetapi juga melibatkan kemampuan analisis terhadap bahan hukum dengan dukungan pemahaman terhadap teori hukum.<sup>63</sup>

Penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif guna memahami dan mengidentifikasi isu hukum peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih (*conflict of norm*) yang terjadi pada Peraturan Pemerintah tentang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung dan Undang-undang Lingkungan Hidup.

##### B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan konsep (*Conceptual Approach*) dan pendekatan kasus (*Case Approach*).

*Statute approach* yaitu pendekatan yang digunakan untuk melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Johnny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia. 2007. hlm. 282.

<sup>64</sup> *Ibid.*

*Conesptual Approach* pendekatan yang menggunakan konsep yang dihasilkan dari sebuah penelitian ilmiah dimana konsep tersebut dapat dipakai untuk membaca suatu realitas tertentu.<sup>65</sup> Kasus yang akan disertakan oleh penulis adalah kasus Izin Panas Bumi di kota Solok, Sumatera Barat.

### C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif mengacu pada penggunaan data sekunder. Sedangkan bahan hukum yang digunakan peneliti bertumpu pada bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.<sup>66</sup>

- 1) bahan hukum primer terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 14);
  - b. Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang pemabruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;
  - c. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167);
  - d. Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Tata Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68);
  - e. Undang-undang Nomor 30 tahun 2007 tentang Energi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 96);

---

<sup>65</sup> *Ibid.* hlm. 306.

<sup>66</sup> Soerjono soekanto dan Sri Mahmudji, **Penelitian Hukum Normatif: Suatu tinjauan singkat**, CV Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 14-15.

- f. Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140);
  - g. Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Izin Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 217);
  - h. Pemerintah Nomor 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 48);
  - i. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 300);
  - j. Pemerintah Nomor 7 tahun 2017 tentang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 30);
- 2) bahan hukum sekunder yang dibutuhkan peneliti sebagai bahan hukum pendukung dalam menguatkan bahan hukum primer yaitu dokumen, literatur, makalah, jurnal, risalah, artikel-artikel media cetak maupun elektronik tentang akibat hukum yang timbul akibat adanya norma yang bertentangan, beserta tentang pengelolaan sumber daya alam yang baik berdasarkan asas-asas yang berlaku.

#### **D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum**

Teknik penelusuran bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumentasi dan studi pustaka, serta dari internet. Untuk mendapatkan bahan hukum yang dibutuhkan maka peneliti akan melakukan penelusuran bahan hukum di Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas

Brawijaya, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya dan Perpustakaan Umum dan Arsip Kota Malang.

### **E. Teknik Penelusuran Bahan Hukum**

Teknik analisis data penelitian ini adalah yuridis kualitatif, dimana seluruh bahan hukum dan data terkait penelitian yang berhasil dikumpulkan kemudian diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis dengan menggunakan penafsiran bahan hukum secara holistik atau yang disebut juga dengan hermeneutika hukum.<sup>67</sup>

Secara kongkrit, penulis akan melakukan analisa dengan menggunakan kajian politik hukum dari beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan untuk menemukan hakekat yang sesungguhnya hendak dicapai oleh pemerintah terkait upaya menjaga kelestarian lingkungan hidup dengan menggunakan metode hermeneutika hukum diatas, kemudian di kolerasikan dengan kebijakan Izin Panas Bumi. Hermeneutika sebagai metode penemuan hukum melalui interpretasi teks hukum secara holistik, tidak hanya bertujuan mengungkapkan kebenaran saja, tetapi juga bertujuan untuk memahami gejala-gejala yang timbul dalam pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan.

### **F. Definisi Konseptual**

#### **1. Politik Hukum**

---

<sup>67</sup> Hermeneutika hukum adalah ajaran filsafat mengenai hal mengerti atau memahami sesuatu atau sebuah metode interpretasi terhadap teks dimana metode dan teknik menafsirkannya dilakukan secara holistik dalam bingkai keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi. Teks tersebut bisa berupa teks hukum, peristiwa hukum, fakta hukum, dokumen resmi negara, naskah kuno atau kitab suci.

Jazim Hamidi, **Hermeneutika Hukum**. UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 42.

Penelitian ini memandang politik hukum sebagai dogmatik hukum atau bagian dari hukum untuk mencari suatu pemahaman tertinggi yang ada dibalik suatu norma. Bernard L. Tanya, yang memandang bahwa politik hukum adalah sesuatu yang bersifat ideal dari suatu idealisme dan berkaitan dengan hukum yang seharusnya atau *ius constituendum*.

## 2. Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan adalah upaya memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan hak-hak pemenuhan kebutuhan-kebutuhan generasi yang akan datang.

## 3. Perizinan yang berwawasan lingkungan

Perizinan adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan. Aktivitas pembangunan yang dilakukan dalam berbagai bentuk Usaha dan/atau Kegiatan pada dasarnya akan menimbulkan dampak terhadap lingkungan. Dengan diterapkannya prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam proses pelaksanaan pembangunan, dampak terhadap lingkungan yang diakibatkan oleh berbagai aktivitas pembangunan tersebut dianalisis sejak awal perencanaannya, sehingga langkah pengendalian dampak negatif dan pengembangan dampak positif dapat disiapkan sedini mungkin.

## BAB IV

### ANALISIS YURIDIS POLITIK HUKUM PENGATURAN IZIN PEMANFAATAN PANAS BUMI SECARA TIDAK LANGSUNG

#### A. POLITIK HUKUM

##### 1. Politik Hukum Dalam Kajian Ilmu Hukum

Dinamika tarik menarik antara hukum dengan politik menjadi obyek kajian yang sangat menarik dalam bidang hukum. Bernard L. Tanya membedakan antara kajian politik hukum dengan hukum dan politik. Sering kali kita berbicara mengenai politik hukum namun nyatanya kita tersesat dan tergelincir dalam pikiran kita sendiri yang ternyata lebih berbicara mengenai hukum dan politik. Hukum dan politik berurusan dengan real politik dan hukum, dalam arti saling tindak antara politik dengan hukum sehingga terjadi hal biasa kita sebut dengan “politisasi hukum”<sup>68</sup>, sedangkan politik hukum selalu berangkat dari idealisme dan bersifat ideal.<sup>69</sup> Idealisme mengandung nilai-nilai dasar yang menjadi identitas suatu negara, bangsa dan komunitas yang menjadi basis dalam menentukan tindakan.

Nilai-nilai ideal yang melekat pada hukum (keadilan, kepastian, kemanfaatan), merupakan basis dan titik-tolak dari politik hukum. Dan karena alasan dibentuknya hukum adalah melayani kepentingan umum, maka semua unsur hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan, merupakan

---

<sup>68</sup> Bernard L. Tanya, **Politik Hukum..** *Op.cit.* hlm 7.

<sup>69</sup> *Ibid* hlm 3.

milik bersama untuk melayani kepentingan bersama. Disinilah letak ideal yang melekat dalam politik hukum. Politik hukum selalu berdimensi ideal.<sup>70</sup>

Dalam penulisan ini, penulis memposisikan politik hukum ke dalam kajian ilmu hukum. Dalam politik hukum menurut Bernard L. Tanya, hukum harus hadir dalam wujud hakikinya sebagai hukum, yakni : menjamin pengaturan yang adil, memberi kepastian hukum, dan mendistribusi manfaat. Inilah yang membedakan politik hukum dengan politik yang lain, seperti politik ekonomi, politik kebudayaan dan sebagainya.<sup>71</sup> Karena politik hukum adalah menyangkut cita-cita dan harapan, maka harus ada visi terlebih dahulu, dan dalam jalur itulah bentuk dan isi hukum dirancang untuk mewujudkan visi tersebut.

## 2. Basis Politik Hukum Yang Ideal

Politik hukum berbicara mengenai perwujudan tujuan-tujuan yang ideal. Sehingga sarat akan esensial tujuan hukum dalam filsafat ilmu hukum yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Tugas politik hukum sebagai suatu hal yang mencapai tujuan bersama dengan metode yang tepat dan konfigurasi hukum yang efektif, pasti memiliki tujuan ideal yang dilekatkan pada hukum untuk kemudian diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat. Sehingga tujuan ideal tersebut menjadi poros dari politik hukum. Menurut Bernard L. Tanya, untuk mencapai poros ideal politik hukum yang sesuai dengan agenda kepentingan bersama suatu bangsa maka

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.* hlm 9.

perlu dasar pijak politik hukum, yaitu diantaranya adalah basis ideologi, basis norma, basis konstitusi, dan basis moral. Basis politik hukum tersebut bertujuan menuju pada satu inti yaitu terpeliharanya integrasi tujuan bangsa. Dimana setiap produk hukum yang tidak terintegrasi sesuai pijakan politik hukum, maka dianggap bertentangan dengan cita bangsa.

#### a) **Basis Ideologi**

Steeman berpandangan bahwa nilai sebagai sesuatu yang dijunjung tinggi, dapat memberikan makna pada kehidupan dalam hal titik-tolak, isi, dan tujuan. Kemudian ideologi yang berposisi sebagai perangkat nilai menyebabkan ideologi berfungsi sebagai suatu “sistem makna” yang mengarahkan visi yang diinginkan. Selain itu, ideologi berfungsi sebagai “*guiding principle*” norma kritik, dan nilai yang mampu memotivasi setiap tindakan dan pilihan yang akan diambil oleh penguasa atau pencipta politik hukum. Maka dalam hal ini ideologi berfungsi sebagai bintang pemandu (*leitstern*) untuk meraih visi dan bersifat apriori. Karena merupakan suatu visi dan bentuk cita-cita ketercapaian suatu bangsa, ideologi harus dituangkan dalam bentuk normatif dan konstitutif<sup>72</sup> dan memiliki nilai moral.

Ideologi bangsa Indonesia adalah Pancasila yang menyediakan berbagai kerangka dalam penataan kehidupan bangsa yang lebih baik

---

<sup>72</sup> *Ibid.* hlm. 13-17.

dengan kerangka ontologis, kerangka normatif, dan kerangka operasional.<sup>73</sup> Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum Indonesia menjadi pedoman, batu uji, pemandu, dan alat filterisasi sekaligus tujuan dari semua politik hukum nasional. Sehingga meminjam istilah Paul Scholten, Pancasila merupakan eschaton, tidak hanya pada akhir tetapi juga permulaan untuk segala hal bagi bangsa Indonesia.

#### **b) Basis Normatif**

Basis normatif dalam politik hukum itu mutlak diperlukan, karena kalau tidak maka keputusan dan kebijakan yang diambil dapat bergeser dan meleset dari semangat ideologi. Hal tersebut dikarenakan ideologi pada umumnya hanya terdiri dari prinsip-prinsip yang bersifat sangat umum dan teoritis, sehingga ketersediaan basis normatif dapat menentukan keperluan praksis untuk memperjuangkan dan mewujudkan derivasi prinsip-prinsip yang terkandung dalam ideologi.

Dalam kerangka normatif terdapat beberapa pemikiran mengenai apa yang disebut dengan benar, baik, dan adil itu seperti apa. Rujukan utama mengenai benar, baik, dan adil tentu ada pada ideologi yang dianut, dimana bentuk dan isinya tersedia dalam ideologi tersebut secara implisit maupun eksplisit. Oleh karenanya, kerangka normatif mengenai apa yang disebut

---

<sup>73</sup> Sila Pertama, memberikan kerangka ontologis manusia Indonesia, bahwa keberadaannya berkaitan dengan Tuhan Yang Maha Esa sebagai sumber nilai, kebenaran, dan makna. Sila Kedua, kerangka normatif manusia Indonesia yang dituntut hidup beradab, adil, dan berperikemanusiaan. Sila Ketiga menyodorkan 'tesis persatuan' sebagai kerangka operasional, dalam 'kehidupan berbangsa'. Kemudian Sila Keempat memberikan 'tesis kerakyatan' sebagai kerangka operasional dalam hidup bernegara. Sedangkan Sila Kelima mematok 'tesis keadilan sosial' sebagai kerangka operasional dalam hidup bermasyarakat. Dalam *Ibid.* hlm. 15-16.

dengan benar, baik, dan adil tersebut mengacu pada Pancasila. Pancasila sebagai ideologi dan sumber hukum tertinggi yang sesuai cita bangsa bangsa harus menjadi pemandu dan alat filterisasi kerangka norma dalam penyusunan politik hukum nasional untuk mewujudkan sistem hukum yang berkeadilan dan bersifat komprehensif sesuai cita bangsa.

### c) **Basis Konstitusi**

Dengan prinsip-prinsip yang mutatis mutandis pokok pikiran Pancasila dituangkan dalam pembukaan UUD NRI 1945 yang kemudian memandu dan merancang bangunan politik hukum diberbagai bidang kehidupan bermasyarakat bangsa Indonesia. Karena pada sebuah negara hukum modern, konstitusi adalah hukum tertinggi yang menjadi tolok ukur dan batu uji semua hukum di bawahnya. Maka untuk dapat disebut sebagai hukum, segala bentuk peraturan perundang-undangan tidak dapat bertentangan dengan konstitusi.<sup>74</sup> Sehingga ideologi dapat mendeterminasi mengenai pengaturan dan pembatasan kekuasaan dan menjamin hak dan kepentingan warga negara.

Indonesia sebagai negara hukum menjalani prinsip berdasarkan atas hukum, seperti asas legalitas, asas pembagian kekuasaan, asas jaminan dan perlindungan HAM, dan asas kekuasaan kehakiman yang bebas untuk mengendalikan Negara c.q Pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang. Logika konstitusionalisme menyediakan mekanisme saling kontrol antar dan atau kepada institus kekuasaan negara lewat aturan-

---

<sup>74</sup> *Ibid.* hlm. 26-27.

aturan dalam konstitusi, sehingga pergulatan sosial tentang kekuasaan dan korupsi kekuasaan dapat terkontrol dan terlegitimasi dengan baik. Logika konstitusionalisme tersebut kemudian dikembangkan dalam sistem konstitusional untuk mewujudkan keadilan konstitusional (*constitutional justice*). Dimana dalam hal ini rakyat memiliki jaminan bahwa pemerintah menjunjung tinggi hak-hak tertentu dari rakyat melalui prinsip susunan dan organisasi Negara, alat kelengkapan negara, tugas dan wewenang, dan hubungan antara pemerintah dan warga negara. Maka jelas bahwa hakikat konstitusi diantaranya adalah:

- a. Kumpulan kaidah tentang pembatasan kekuasaan negara terhadap rakyat;
- b. Dokumen tentang pembagian tugas dari lembaga-lembaga negara;
- c. Deskripsi kerangka kerja bagi lembaga-lembaga negara; dan
- d. Penegasan HAM rakyat yang diperintah.

**d) Basis Moral**

Basis moral, perlu dalam politik hukum, karena kebijakan yang mutu dan berorientasi pada perubahan bagi kepentingan orang banyak, hanya bisa lahir dari lembaga/ pengambil keputusan yang memiliki tingkat kesadaran moral yang mumpuni. Para *decision maker*, harus punya modal moralitas yang disatu sisi mampu mengalahkannya naluri kepentingan diri dan kelompok dan di pihak lain mampu mendorong kepentingan bersama.

Unsur-unsur dalam basis moral yang dibutuhkan dalam pengelolaan politik hukum, adalah “moralitas taat asas”, “moralitas akal kritis”, dan “moralitas hati nurani”. Hanya dengan modal moralitas yang demikian itu

saja, politik hukum benar-benar menjadi politik hukum yang hakiki. Politik hukum yang mendatangkan kebaikan bagi manusia.

Moralitas taat asas akan membantu menjawab arah keberpihakan seseorang dalam mengeluarkan keputusan, apakah merujuk kepada suatu kepentingan atau hukum yang lebih tinggi. hukum yang lebih tinggi maksudnya adalah hukum obyektif yang tidak hanya berlaku untuk satu-satu kelompok saja, tapi hukum yang mempunyai keabsahan yang lebih luas. Hukum yang lebih berdimensi lintas kelompok.

Moral akal kritis menuntut 2 hal. Yang pertama, adalah akal. Apabila menurut akal sehat kita, apa yang sudah menjadi ketetapan itu tidak bermoral, maka kita harus berusaha mengubahnya. Tapi tidak mengubah dengan sembarangan, namun dengan penuh pertimbangan matang, fair dan toleran. Inilah yang kedua.

Moral hati nurani merupakan jenjang paling tinggi dalam moralitas. Moralitas ini pantang mengkhianati suara hati nurani dan keyakinan tentang yang benar dan yang baik. Orang-orang tidak takut menentang arus, berani dalam kesendirian, rela menerima mati daripada menipu diri. Semua itu bukan untuk kepuasan dan kepentingan diri pribadi. Visi dan misinya jelas. Yaitu , tegaknya harkat dan martabat seluruh umat manusia.

## **B. PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN SEBAGAI AGENDA KEPENTINGAN BERSAMA**

### **1. Definisi dan konsep dasar Pembangunan Berkelanjutan**

Kebijakan<sup>75</sup> pengelolaan lingkungan hidup mulai diperkuat pada era reformasi, dengan ditetapkannya amandemen UUD NRI 1945 Pasal 33 ayat (4) yang berbunyi :

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi”

Amanat pasal tersebut telah secara tegas menyatakan bahwa Undang-undang Dasar 1945 telah tegas menyatukan antara pembangunan nasional dengan pengelolaan lingkungan hidup. Salah satu konsep yang saat ini sedang dilaksanakan oleh pemerintah adalah pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*). Penyelenggaraan pembangunan nasional haruslah bersifat prolingkungan atau melindungi lingkungan hidup sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan yang menjamin kelangsungan hidup dan terpeliharanya daya dukung lingkungan untuk kehidupan generasi selanjutnya.<sup>76</sup>

Prinsip paling umum terkait konsep pembangunan berkelanjutan adalah pada “Brundlant Report” oleh Brundlant dengan judul “*Our Common Future*” pada *World Commision on Environmental Development (WCED) 1987*. Dalam buku tersebut, Brundlant mengatakan bahwa :<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Taufiqurokhman, **Kebijakan Publik : Pendelegasian Tanggungjawab Negara kepada Presiden selaku Penyelenggara Pemerintahan**, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Moestopo Beragama (Pers), Jakarta, 2014. hlm 2.

<sup>76</sup> Jimly Asshidiqie, **Konstitusi Ekonomi**, Kompas, Jakarta, 2010, hlm 283.

<sup>77</sup> World Commision on Enveironmental Development (WCED) Report 1987 <https://www.are.admin.ch/are/en/home/sustainable-development/international->

*“Sustainable development is one that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations to meet their own need”*<sup>78</sup>

Yang artinya adalah Pembangunan berkelanjutan adalah upaya memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan hak-hak pemenuhan kebutuhan-kebutuhan generasi yang akan datang. Artinya kegiatan pelaksanaan pembangunan harus memperhatikan aspek yang semestinya harus dijaga untuk dipertahankan keberadaannya agar dapat juga dapat dirasakan manfaatnya oleh generasi-generasi yang akan datang.

Dalam laporan tersebut Brundlant mencanangkan konsep pembangunan berkelanjutan meliputi 3 Dimensi. Yaitu Ekonomi, Sosial dan Lingkungan. Interaksi antara ekonomi dan sosial disebut sebagai *equitable* yang dapat diartikan dalam istilah keadilan; interaksi antara lingkungan dan sosial disebut sebagai *livable* atau dikenal juga sebagai konsep kualitas hidup yang dapat pula diartikan dalam istilah kenyamanan; interaksi antara ekonomi dan lingkungan disebut sebagai *viable* atau dalam artian usaha dalam meningkatkan kondisi ekonomi harus memperhatikan daya dukung lingkungan dan menghindari terjadinya kerusakan lingkungan yang dapat juga diartikan dalam istilah kelestarian; sedangkan interaksi antara ekonomi, sosial dan lingkungan disebut sebagai *sustainable*.<sup>79</sup> *Sustainable* adalah upaya

---

[cooperation/2030agenda/un--milestones-in-sustainable-development/1987--brundtland-report.html](https://www.un-brauwijaya.cooperation/2030agenda/un--milestones-in-sustainable-development/1987--brundtland-report.html) diakses pada 18 Maret 2019, pkl 16.00 WIB

<sup>79</sup> Niken Pratiwi, **Analisis Implementasi Pembangunan Berkelanjutan Di Jawa Timur**, JIEP-Vol. 18, No 1, Maret 2018

menyeimbangkan antara dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan, Sehingga pembangunan tersebut dinamakan *Sustainable Development*.

Menurut Surna T. Djajadiningrat, proses pembangunan berkelanjutan bertumpu pada tiga faktor sebagai berikut :<sup>80</sup>

1. Kondisi sumber daya alam, Sumber daya alam yang dapat menopang proses pembangunan berkelanjutan perlu memiliki kemampuan agar dapat berfungsi secara berkesinambungan.
2. Kualitas lingkungan, antara lingkungan dan sumber daya alam terdapat hubungan timbal-balik yang erat. Semakin tinggi kualitas lingkungan maka akan semakin tinggi pula kualitas sumber daya alam yang mampu menopang pembangunan yang berkualitas
3. Faktor kependudukan, unsur yang dapat menjadi modal atau menjadi unsur yang menimbulkan dinamika dalam proses pembangunan. Karena itu faktor pembangunan perlu diubah dari faktor yang menambah beban pembangunan menjadi faktor yang merupakan modal pembangunan.

Paradigma pembangunan berkelanjutan mendesak kita untuk meninggalkan sikap yang menjadikan pembangunan ekonomi sebagai satu-satunya tujuan pembangunan nasional. Ia mendesak kita untuk segera memberi perhatian yang sama besarnya bagi pembangunan sosial, budaya dan lingkungan hidup, kalau kita tidak mau lagi krisis sosial budaya dan

---

<sup>80</sup> Muhammad Erwin, **Hukum lingkungan : Dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan hidup**, PT Refika Aditama, Bandung, 2008. hlm 53-54.

lingkungan hidup, kalau kita tidak mau lagi mengulangi krisis sosial budaya dan lingkungan hidup yang kita alami sekarang.<sup>81</sup>

## 2. Pembangunan Berkelanjutan sebagai cita-cita

Pembangunan nasional merupakan salah satu tujuan yang harus dicapai pemerintah demi mencapai cita-cita negara yang tertuang dalam UUD NRI 1945. Sejatinnya bentuk ideal dari sebuah pembangunan sudah terjawab pada pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan mencakup dimensi yang lebih luas dimensi yaitu dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan.

Sering kali pemerintah terlalu condong kepada dimensi ekonomi yang menjadi fokus dalam melaksanakan pembangunan dan mengabaikan dimensi sosial dan lingkungan, padahal sejatinya ketika ditelaah kembali bahwasanya dimensi sosial dan lingkungan hidup merupakan dimensi yang tidak kalah vital perwujudannya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Jika mengutip pendapat Prof Achmad sodiki yang menyatakan bahwa salah satu unsur terwujudnya kesejahteraan adalah terpenuhinya *basic needs*, kelestarian lingkungan hidup merupakan *basic needs* karena merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam konstitusi. Sehingga artinya, kelestarian lingkungan hidup haram dikesampingkan.

Dengan begitu lantas pertanyaannya adalah, apakah pembangunan berkelanjutan layak dijadikan politik hukum (cita-cita), batu sandaran, orientasi dalam melaksanakan pembangunan? untuk mengetahuinya, penulis

---

<sup>81</sup> A. Sonny Keraf, **Etika Lingkungan**, Kompas, Jakarta, 2006, hlm 173.

akan menggunakan basis politik hukum menurut Bernard L. Tanya sebagai parameter kelayakan pembangunan berkelanjutan.

#### **i. Basis ideologi**

Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan berdasarkan Pancasila merupakan bagian dari cita-cita negara yaitu mewujudkan kemakmuran yang mana menurut Prof.Achmad Sodiki salah satu wujud kemakmuran adalah terpenuhinya *basic needs* yaitu sandang, pangan, papan, dan terjaminnya pendidikan dan kesehatan.

Pembangunan berkelanjutan merupakan konsep yang menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar tersebut, dimana dalam konsep pembangunan berkelanjutan berusaha mengintegrasikan dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan hidup kedalam satu tujuan utama. Dengan pengintegrasian tersebut maka ketiga dimensi tersebut memperoleh porsi yang setara dan tidak determinan satu sama lain sehingga akan menciptakan kesejahteraan.

Maka dari itu, konsep negara hukum kesejahteraan berdasarkan pancasila dapat terwujud salah satunya melalui upaya pembangunan berkelanjutan.

#### **ii. Basis Konstitusi**

Pembangunan berkelanjutan telah dituangkan di dalam UUD NRI 1945 yaitu dalam pasal 33 ayat 4 yang menyatakan:

“perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi”

Dalam pasal tersebut UUD NRI 1945 telah secara tegas menyatakan pembangunan harus dilaksanakan dengan asas berkelanjutan. Maka dari itu pembangunan merupakan agenda penting dan wajib yang telah dituangkan di dalam konstitusi.

### **iii. Basis normatif**

Pelaksanaan dari upaya pembangunan berkelanjutan sebagian besar diatur didalam undang-undang nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang dalam bagian konsideran menyatakan :

“bahwa pembangunan ekonomi nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan”

Berdasarkan paragraf diatas maka prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan sebagian besar akan diatur dalam Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (yang selanjutnya disebut UUPPLH). yang mana akan menjadi dasar bagi berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan hidup, pembangunan, pengelolaan sumber daya alam, dan lain sebagainya.

### **iv. Basis moral**

Pembangunan berkelanjutan pada hakikatnya merupakan pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan pemenuhan generasi yang akan datang. Menurut Otto Soemarwoto, pembangunan ini tidak bersifat serakah untuk kepentingan diri sendiri, melainkan memperhatikan juga kepentingan anak cucu dengan

berusaha menyingkutkan sumber daya yang cukup dan lingkungan hidup yang sehat serta dapat mendukung kehidupan mereka dengan sejahtera.<sup>82</sup>

Dengan merujuk kepada pendapat Otto Soemarwoto tersebut, maka konsep pembangunan berkelanjutan telah memenuhi parameter basis moral menurut Bernard L. Tanya.

Dalam era reformasi seperti saat sekarang ini pelaksanaan pembangunan berkelanjutan rentan mengalami penyimpangan mengingat terdapat 3 dimensi dalam pembangunan berkelanjutan namun pada implementasinya variabel ekonomi determinan terhadap variabel lainnya. Gianfranco Poggi mengemukakan bahwa pengaruh kapitalisme dan liberalisme dalam sebuah proses politik hukum sekarang ini cenderung mendominasi, selengkapny Poggi mengatakan bahwa :

*“...capitalism is system of power. It entails the self perpetuating dominance of the capital owning class over...”*<sup>83</sup>

Hal tersebut layak diasumsikan karena salah satu keterancaman lingkungan hidup adalah terdapat paradigma bahwasanya kegiatan pembangunan merupakan kebutuhan bagi masyarakat dan bangsa, pembangunan ditafsirkan sebagai tujuan dari segalanya karena kecenderungan pembangunan itu dapat menyelesaikan kemiskinan, keterbelakangan dan masalah-masalah sosial ekonomi lainnya.

---

<sup>82</sup> Otto Soemarwoto, **Indonesia dalam kancah Isu Lingkungan Global**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm 7.

<sup>83</sup> Elli Ruslina, **Dasar-Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945**, Jakarta, Total Media dan P3IH FH.Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2013, hlm.171.

Penyimpangan paradigma tersebut sudah seharusnya dipulangkan kearah seharusnya.

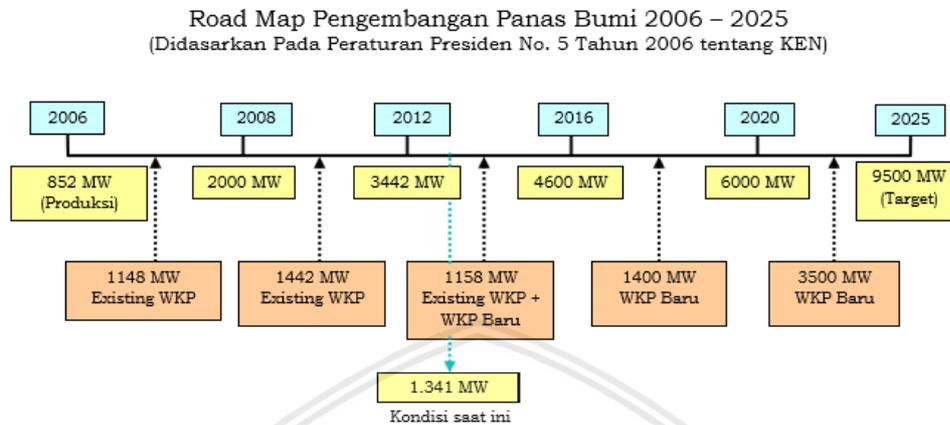
Pembangunan berkelanjutan merupakan agenda penting sebagai kepentingan kita bersama. Maka dari itu, pembangunan berkelanjutan layak dicanangkan sebagai cita-cita yang sepatutnya kita wujudkan bersama. Penuangan kedalam peraturan perundang-undangan merupakan bentuk manifestasi agar pembangunan berkelanjutan tidak hanya dijadikan sebagai jargon belaka oleh pemerintah dalam melaksanakan pembangunan. Sehingga kita sebagai masyarakat wajib mengawal pelaksanaan dari pembangunan berkelanjutan.

### **C. Politik Hukum Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi**

Energi panas bumi merupakan energi terbarukan yang diyakini dapat dimanfaatkan sebagai energi alternatif untuk pembangkit listrik yang ramah lingkungan. Potensi energi panas bumi di Indonesia sangat melimpah dari sabang sampai merauke dan diyakini dapat meningkatkan perekonomian negara sehingga pemerintah mulai memberikan perhatian khusus dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 30 tahun 2007 tentang Energi.

Keseriusan Pemerintah dalam mengembangkan pemanfaatan energi panas bumi makin terlihat jelas dalam Road Map Pengembangan Panas Bumi 2004-2025. Ditargetkan pada tahun 2025, Indonesia sudah memanfaatkan 9.500 MW panas buminya atau memberikan kontribusi energi terhadap konsumsi energi nasional sebesar 5% (lima persen) sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional (KEN).

Gambar 3 : Road Map Pengembangan Panas Bumi 2006 - 2005



Sumber : Naskah Akademik Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi

Berdasarkan gambar tersebut dapat diketahui bahwa pemerintah memiliki ambisi besar terkait pemanfaatan energi panas bumi untuk memenuhi pangsa energi baru terbarukan. Bahkan saat ini, telah berkembang inisiatif untuk mencapai target pangsa energi baru terbarukan yang lebih tinggi dalam bauran energi nasional, yaitu sebesar 25% (dua puluh lima persen) pada tahun 2025, atau yang dikenal dengan “Visi Energi 25/25” yang diharapkan energi panas bumi dapat memberikan kontribusi sebesar 12.191 MW atau 5,7% (lima koma tujuh persen) dari bauran energi.<sup>84</sup>

Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi merupakan perubahan dari Undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang Nomor 27 tahun 2003. Terdapat beberapa hal yang mendasari perubahan Undang-undang tersebut :

<sup>84</sup> Naskah Akademik “Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 217)”

A. Dikeluarkannya kegiatan pemanfaatan panas bumi dari kegiatan pertambangan.

Sebagaimana diketahui bahwasanya potensi panas bumi banyak dijumpai di semua jenis kawasan hutan. Jika dipersentasekan, persebaran energia panas bumi di kawasan hutan di Indonesia yaitu, “hutan lindung sebesar 23% (dua puluh tiga persen), hutan produksi sebesar 13% (tiga belas persen) maupun hutan konservasi sebesar 21% (dua puluh satu persen)”<sup>85</sup>

Pada dasarnya kegiatan pembangunan non kehutanan dikawasan hutan hanya dapat dilakukan di hutan produksi dan hutan lindung yang diatur di dalam pasal 38 ayat (1) Undang Nomor 41 tahun 1999 yang menyatakan “Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung” sehingga kegiatan pembangunan non kehutanan tidak dapat dilakukan di kawasan hutan konservasi, termasuk kegiatan pertambangan.

Namun, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam Dan Kawasan Pelestarian Alam telah memberikan ruang dalam pengusahaan panas bumi melalui pemanfaatan kawasan hutan konservasi dalam bentuk izin jasa lingkungan dengan catatan pemanfaatan tersebut tidak merubah bentang alam serta mendukung pengelolaan kawasan konservasi (sesuai rencana pengelolaan kawasan dan

---

<sup>85</sup> *Ibid.* hlm 5.

zonasi kawasan).<sup>86</sup> Maka dari itu Pemerintah melalui Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 mengategorikan kegiatan panas bumi kedalam kegiatan pemanfaatan jasa lingkungan sehingga kegiatan pemanfaatan panas bumi dapat dilakukan pada kawasan hutan konservasi yang diharapkan dapat menarik lebih banyak investasi dengan tujuan meningkatkan perekonomian negara dan terpenuhinya energi listrik bagi masyarakat.<sup>87</sup> Hal tersebut berimplikasi terbukanya peluang eksploitasi dan rusaknya akan kawasan hutan konservasi yang fungsinya adalah fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.

B. Tuntutan Pemerintah Daerah kepada pemegang Izin Panas Bumi untuk menawarkan saham.

Dalam rangka era otonomi daerah seperti saat ini dan keinginan pemerintah daerah untuk ikut berperan serta dalam pengelolaan panas bumi yang berada pada wilayah administrasi daerah bersangkutan, terdapat inisiatif dari pemerintah daerah untuk ikut serta menanamkan sahamnya dalam rangka untuk lebih meningkatkan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat. Keikutsertaan saham dilakukan dengan cara *participating interest* yaitu dengan penawaran saham sebesar sepuluh persen (10%) kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) setempat, jika BUMD tidak menanggapi selama 60 hari sejak tanggal penawaran dari kontraktor, maka penawaran akan dialihkan kepada perusahaan nasional.

---

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*

Dengan ikut sertanya saham pemerintahan daerah dalam pengelolaan Panas Bumi maka secara tidak langsung Pemerintah daerah juga akan menerima pendapatan dari kegiatan pemanfaatan panas bumi yang berfungsi meningkatkan pendapatan daerah.

C. Tidak diaturnya perlakuan kepada WKP *Existing*

Pada dasarnya terdapat pola pengusahaan panas bumi di Indonesia dibagi menjadi 2 (dua), yaitu pengusahaan panas bumi sebelum dan sesudah diterbitkannya Undang-undang Nomor 27 Tahun 2003. Pola pengusahaan panas bumi sebelum diterbitkannya Undang-undang No. 27 Tahun 2003 “WKP *Existing*” mengacu kepada Keputusan Presiden No. 22 Tahun 1981; Keputusan Presiden No. 45 Tahun 1991 dan Keputusan Presiden No. 49 Tahun 1991. Sedangkan pola pengusahaan panas bumi setelah diterbitkannya UU No. 27 Tahun 2003 “WKP Baru” mengacu pada Undang-undang Nomor 27 Tahun 2003 dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2010.

Namun, sejak diberlakukannya Undang-undang 27 tahun 2003 pengaturan yang tegas mengenai pengusahaan panas bumi untuk “WKP *Existing*” yang dikelola sendiri oleh PT Pertamina Geothermal Energy (PT PGE) belum ada, sehingga membawa konsekuensi diantaranya perbedaan dalam penerapan aturan pajak (Pajak Dalam Rangka Impor 8 dan Bea Masuk) dan ketegasan diakuinya Wilayah Kerja yang dimiliki oleh PT Pertamina Geothermal Energy (PT PGE).

Selanjutnya adalah beberapa hal yang disebutkan namun tidak dijabarkan dalam naskah akademik undang-undang Panas Bumi, yakni:

- D. Belum adanya ketegasan di dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2003 bahwa panas bumi merupakan kekayaan milik negara yang penguasaannya dilakukan oleh Pemerintah dalam bentuk Wilayah Kerja Pertambangan (WKP) Panas Bumi dan tidak dikuasai oleh pemegang IUP sehingga Wilayah Kerja dan IUP tidak dapat dialihkan pada pihak lain;
- E. Perlunya ketegasan dalam penentuan harga energi panas bumi baik untuk pemanfaatan tidak langsung (listrik) maupun pemanfaatan langsung oleh Pemerintah;
- F. Diperlukannya penegasan mengenai kewajiban pemegang Izin Panas Bumi dan pemegang izin pemanfaatan langsung;
- G. Perlunya pengaturan mengenai kewenangan Menteri dalam melakukan penghentian sementara, pencabutan, dan pembatalan Izin Panas Bumi yang dikeluarkan oleh gubernur atau bupati/walikota yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, atau berdampak negatif terhadap ekonomi, keamanan, dan/atau sosial secara nasional;
- H. Belum diatur secara tegas mengenai proses renegotiasi pembelian uap atau tenaga listrik secara *business to business* antara pihak penjual dan pihak pembeli.

Beberapa hal diatas merupakan alasan-alasan mengapa Undang-undang Nomor 27 tahun 2003 harus diperbarui. Terlihat bahwasanya hal-hal tersebut

diatas diatur demi menunjang terwujudnya program Ketahanan Energi Nasional yang telah dibahas sebelumnya.

Namun, point-point tersebut tidak satupun yang berkaitan dengan upaya kelestarian lingkungan hidup, sebagian besar point tersebut hanya berorientasi program ketahanan energi semata. Sehingga berdasarkan point-point tersebut maka telah mencerminkan sikap pemerintah demi terselenggaranya program ketahanan energi nasional dan tidak memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan. Hal tersebut juga diperkuat dengan tidak disertakannya Undang-undang nomor 32 tahun 2009 dalam bagian menimbang Undang-undang nomor 21 tahun 2014.

Kegiatan pemanfaatan panas bumi dalam Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 bertujuan untuk memaksimalkan potensi kekayaan panas bumi di Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan program ketahanan energi dan peningkatan perekonomian negara demi mewujudkan pembangunan negara. Namun sejatinya tidak hanya aspek ekonomi yang harus diperhatikan dalam konteks pembangunan. Dalam konsep pembangunan berkelanjutan, terdapat 3 aspek ekonomi, sosial dan yang harus diseimbangkan. Pembangunan berkelanjutan hanya akan dapat terwujud apabila dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan tersebut diberikan porsi setara dan tidak determinan antara satu dengan yang lainnya.

Setelah mengetahui Politik Hukum Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 maka selanjutnya akan dikaitkan dengan politik hukum Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Undang-

undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang Nomor 18 tahun 2013 jo. Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai *benchmark* atau batu uji dari undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tersebut.

#### **D. Perbandingan Politik Hukum Undang-undang Panas Bumi dengan Undang-undang lain**

Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 memberikan frekuensi yang berbeda dengan konsep pembangunan berkelanjutan. Izin lingkungan yang pada undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup merupakan syarat untuk diterbitkannya izin usaha dan/atau kegiatan tidak diindahkan pada undang-undang panas bumi sehingga dalam hal ini telah terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan (*Conflict of Norm*).

*Conflict of Norm* kerap kali terjadi di karenakan adanya ketidak harmonisan peraturan perundang-undangan yang berkaitan. Terjadinya ketumpang tindihan peraturan perundang-undangan sebagian besar terjadi pada bidang perizinan lingkungan hidup yang sejatinya harus berpayung kepada UUPPLH. Ketidakterpaduan perizinan lingkungan hidup disebabkan oleh :<sup>88</sup>

- a) Adanya ego sektoral masing-masing kementerian yang mengatur masing-masing bidang usaha dan/atau kegiatan didasarkan pada undang-undang sendiri;
- b) Orientasi pemberian izin mengabaikan faktor kelestarian lingkungan hidup dan kondisi sosial masyarakat;
- c) “tumpang tindih” kewenangan antar departement menyebabkan terjadinya tumpang tindih izin yang diberikan;
- d) Lemahnya koordinasi dan penegakan hukum.

<sup>88</sup> Helmi. **Hukum Perizinan lingkungan hidup**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. hlm10.

Dihubungkan dengan konsep pembangunan berkelanjutan maka memunculkan persoalan, yaitu pembangunan berkelanjutan sulit dilaksanakan. Maka dari itu diperlukan upaya pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dengan cara membandingkan politik hukum peraturan perundang-undangan yang terkait sehingga dapat diintegrasikan kedalam satu cita-cita, tujuan dan frekuensi yang sama.

Untuk mengetahui hal yang mendasari ketidakpaduserasian Undang-undang Panas Bumi dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan, maka penulis akan membandingkan politik hukum peraturan perundang-undangan tersebut melalui pendekatan pengkajian politik hukum menurut Bernard L. Tanya dengan menggunakan parameter basis ideologis, konstitusi, normatif dan moral dengan harapan, penulis dapat menemukan tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah terhadap peraturan perundang-undangan tersebut yang mana dalam hal ini penulis akan membandingkan politik hukum Undang-Undang Panas Bumi dengan UUPPLH, Undang-undang Kehutanan dan Undang-undang Penataan Ruang.

#### **1. Perbandingan Undang-undang Panas Bumi dengan Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Salah satu tujuan dibentuknya UUPPLH adalah untuk mendorong terwujudnya pembangunan berkelanjutan demi pemenuhan kebutuhan generasi masa kini dan masa yang akan datang. Munculnya konflik lingkungan, secara umum disebabkan oleh eksploitasi sumberdaya alam Indonesia yang mengabaikan kepentingan atau hak masyarakat, keadilan dan

prinsip perlindungan daya dukung dan fungsi ekosistem. Ketersediaan sumber daya alam baik kuantitas maupun kualitas sangat terbatas, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan ketersediaan sumber daya alam yang meningkat dan memiliki tingkat risiko terjadinya pencemaran dan kerusakan alam yang tinggi, sehingga berakibat pada beban sosial karena terjadi penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Hadirnya konsep pembangunan berkelanjutan sejatinya merupakan solusi terhadap konflik sumber daya alam yang terjadi.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah mengupayakan agar pembangunan berkelanjutan dapat diwujudkan dengan upaya pencegahan pencemaran lingkungan hidup. Pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup diterapkan dalam beberapa instrumen, antara lain :

a) Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS)

Penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Sehingga kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan harus dijiwai oleh kewajiban melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan, maka dari itu diperlukan suatu instrumen yang disebut Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Pasal 1 angka 10 UUPPLH menjelaskan definisi KLHS adalah “rangkaiian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam

pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program”<sup>89</sup>

Pada dasarnya KLHS bertujuan untuk mewujudkan 3 (tiga) hal, yakni keharmonisan antara lingkungan alam dan buatan, keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

UUPPLH mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk membuat KLHS untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Dengan perkataan lain, hasil KLHS harus dijadikan dasar bagi kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan dalam suatu wilayah. Apabila hasil KLHS menyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan tersebut wajib diperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS dan segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tidak diperbolehkan lagi.

- b) Baku mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan

---

<sup>89</sup> Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140)

Baku mutu lingkungan hidup adalah “ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup”<sup>90</sup>

Baku mutu lingkungan merupakan instrumen teknis untuk menentukan terjadinya pencemaran lingkungan hidup akibat pelaksanaan suatu izin usaha dan/atau kegiatan<sup>91</sup> Menurut Daud Silalahi, agar lingkungan hidup mampu mendukung kegiatan pembangunan yang berkesinambungan, usaha untuk memelihara dan mengembangkan mutu lingkungan hidup Indonesia merupakan hal yang penting.<sup>92</sup>

Baku mutu kerusakan lingkungan berfungsi untuk menentukan terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup ditetapkan baku mutu lingkungan dan kriteria baku kerusakan.

Baku mutu lingkungan hidup meliputi baku mutu ambien, baku mutu emisi, ambang batas emisi gas buang, baku tingkat gangguan; dan baku mutu *efluen*. Kriteria baku kerusakan antara lain meliputi kerusakan tanah akibat kegiatan biomassa, kerusakan terumbu karang, kerusakan tanah akibat kebakaran hutan dan/atau lahan, dan/atau kerusakan mangrove.

c) Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dan UKL/UPL

---

<sup>90</sup> Pasal 1 angka 13 Undang-undang nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140)

<sup>91</sup> Helmi, **Hukum Perizinan..** *Op.cit* hlm 123.

<sup>92</sup> Daud Silalahi, **Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia**, Alumni, Bandung, 2001, hlm 116.

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) adalah “kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan”<sup>93</sup> Terhadap usaha/kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan maka hanya diperlukan Upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup (UKL/UPL), sedangkan usaha/kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib menyusun Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)

Aktifitas pembangunan<sup>94</sup> seperti kegiatan pemanfaatan panas bumi menimbulkan dampak negatif antara lain dihasilkannya limbah berbahaya yang apabila dibuang ke media lingkungan hidup dapat mengancam kelestarian lingkungan hidup, kesehatan dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain. Salah satu upaya preventif pengelolaan lingkungan hidup adalah dengan menyusun Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL). AMDAL mempunyai peran sentral dalam menentukan layak atau tidaknya suatu kegiatan yang berinteraksi

---

<sup>93</sup> Pasal 1 angka 11 Undang-undang nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140).

<sup>94</sup> Pembangunan sebagai suatu proses perencanaan (social plan) yang dilakukan oleh birokrat perencanaan pembangunan untuk membuat perubahan sebagai proses peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat.

Drajat Tri Kartono “Konsep dan Teori Pembangunan”  
<https://www.pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/IPEM4542-M1.pdf> diakses pada 16 April 2019, pkl 10.20 WIB.

langsung dengan kelestarian alam dan perkembangan ekosistem, antara lain :

a. Upaya preventif pencegahan kerusakan lingkungan hidup

Amdal hanya diperuntukan kepada setiap kegiatan/usaha yang berdampak penting terhadap lingkungan, penyusunan amdal merupakan salah satu proses untuk mengkaji resiko yang akan ditimbulkan terhadap suatu usaha/kegiatan. Sehingga layak atau tidaknya suatu usaha/kegiatan akan ditentukan dari hasil kajian AMDAL.

b. Instrumen Izin Lingkungan

Pasal 36 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 mengamanatkan bahwa Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan, artinya amdal merupakan syarat agar izin lingkungan dapat diterbitkan yang dimana izin lingkungan juga merupakan syarat agar izin usaha/kegiatan dapat diterbitkan.

c. Gerbang interaksi dengan masyarakat

Asas keterbukaan dan peran serta masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam pembangunan berkelanjutan, terutama dalam proses administratif perizinan lingkungan dan AMDAL sebagai instrument pencegahan kerusakan lingkungan hidup. Hal tersebut diimplementasikan dalam Undang-undang 32 tahun 2009 pada Pasal 26 ayat (1) yang mengamanatkan bahwa “dokumen

AMDAL sebagaimana disusun oleh pemrakarsa dengan melibatkan masyarakat” Sehingga dengan adanya pasal tersebut secara tidak langsung akan ada interaksi antara pemrakarsa dengan masyarakat disekitar kawasan usaha/kegiatan.

Namun dalam implementasinya, AMDAL sering dipandang sepele bagi pemrakarsa. Dokumen AMDAL hanya dipandang sebagai persyaratan formalitas untuk mendapatkan izin usaha dan/atau kegiatan. Kekeliruan persepsi ini mengakibatkan rendahnya kualitas dokumen AMDAL. Hasil pemantauan yang dilakukan Kementerian Lingkungan Hidup terhadap kualitas dokumen AMDAL yang dinilai oleh komisi AMDAL pusat maupun daerah hingga tahun 2006 menunjukkan bahwa dari seluruh dokumen yang ada, hanya sekitar 2% dokumen AMDAL dalam kategori baik, 12% dalam kategori sedang, dan sisanya 86% dalam kategori jelek dan sangat jelek. Lebih parah lagi, sebagian besar izin usaha/atau kegiatan di semua sektor pembangunan diberikan oleh pejabat yang berwenang sebelum dokumen AMDAL-nya disetujui.<sup>95</sup> Hal ini berarti izin tersebut dikeluarkan sebelum adanya keputusan tentang kelayakan lingkungan hidup.

d) Perizinan

N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge menyatakan “perizinan” merupakan istilah izin dalam arti luas, sedangkan izin dalam arti sempit

---

<sup>95</sup> Naskah Akademik “Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140)”

disebut “izin” saja. Izin (dalam arti sempit) lebih lanjut dibedakan dengan bentuk-bentuk perizinan lainnya seperti “dispensasi, konsesi, rekomendasi, tanda daftar, surat persetujuan dan pendaftaran”. Izin dalam arti luas (perizinan) ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan”. Sehingga intisari dari definisi diatas adalah adanya perkenaan untuk melakukan sesuatu yang dilarang,<sup>96</sup> sehingga akan dapat ditemukan dalam berbagai wujud perizinan seperti izin, dispensasi, lisensi, konsesi, rekomendasi dan lain sebagainya.<sup>97</sup>

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah, yang dalam keadaan tertentu menyimpang dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, izin pada prinsipnya memuat larangan, persetujuan yang merupakan dasar pengecualian. Pengecualian tersebut harus diberikan oleh undang-undang, untuk menunjukkan legalitas sebagai suatu ciri negara hukum demokratis.

Izin bersifat yuridis preventif, dan digunakan sebagai instrumen administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. oleh karena itu, sifat suatu izin adalah preventif, karena dalam instrumen izin, tidak bisa dilepaskan dengan perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh

---

<sup>96</sup> N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, **Pengantar Hukum Perizinan**, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm1-2.

<sup>97</sup> I Made Arya Utama, **Sistem Hukum..** *Op.cit* hlm. 120.

pemegang izin.<sup>98</sup> Disatu sisi izin juga berfungsi represif, izin dapat berfungsi sebagai instrumen penanggulangan masalah lingkungan yang disebabkan aktifitas manusia yang melekat dengan dasar perizinan. Artinya, suatu usaha yang memperoleh izin atas pengelolaan lingkungan, dibebani kewajiban untuk melakukan penanggulangan pencemaran atau perusakan lingkungan yang timbul dari aktifitas usahanya.<sup>99</sup>

Pada dasarnya, UUPPLH mengatur setidaknya 2 perizinan, yaitu:

a) Izin Usaha/Kegiatan

Izin usaha dan/atau kegiatan adalah “izin yang diterbitkan oleh instansi teknis untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan”<sup>100</sup>

Dalam UUPPLH jenis usaha dan/atau kegiatan dikategorikan menjadi 2 macam. Yakni “usaha dan/atau kegiatan yang memiliki dampak penting pada lingkungan hidup dan usaha dan/ kegiatan yang tidak memiliki dampak penting terhadap lingkungan hidup. Pemegang izin usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Izin lingkungan sedangkan usaha dan/ atau kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki UKL-UPL”.

b) Izin Lingkungan

---

<sup>98</sup> N.H.T. Siahaan, **Hukum Lingkungan**, Pancuran Alam, Jakarta. 2009, hlm 239.

<sup>99</sup> Helmi, **Hukum Perizinan..**, *Op.cit*, 2012, hlm 28.

<sup>100</sup> Pasal 1 angka 36 Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup (Lembaran negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140)

Izin lingkungan merupakan bentuk upaya preventif dari pengrusakan lingkungan hidup sebelum diterbitkannya izin usaha dan/atau kegiatan, jika izin lingkungan diterbitkan setelah izin usaha dan/atau kegiatan maka akan terjadi kegagalan dari fungsi preventif dari izin lingkungan itu sendiri. Sejalan dengan hal tersebut Asep Warlan Yusuf mengatakan bahwa ijin sebagai suatu instrument pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat.<sup>101</sup>

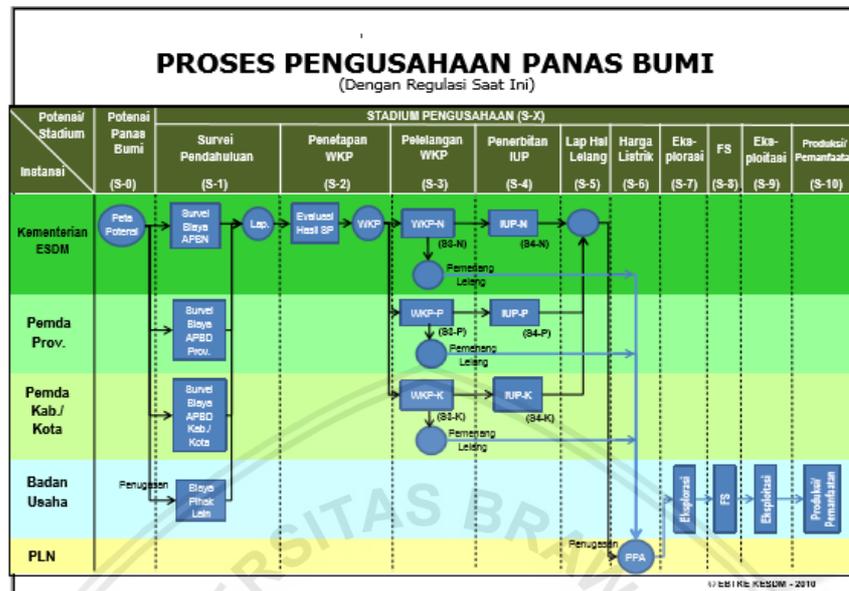
Izin lingkungan dan Izin usaha dan/ kegiatan memiliki kaitan yang erat. Pasal 40 UUPPLH menyatakan, izin lingkungan merupakan persyaratan mendapatkan izin usaha dan/atau kegiatan, lalu keberadaan Amdal sendiri merupakan syarat untuk memperoleh izin lingkungan dan syarat memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Jadi Amdal, Izin lingkungan dan izin usaha dan/atau kegiatan merupakan satu kesatuan sistem perizinan lingkungan hidup dalam UUPPLH.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Juniarso Ridwan, Achmad Sodik Sudrajat, **Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik**, cet. I, Bandung : Nuansa, 2009, hlm. 91

<sup>102</sup> Helmi, *Op.cit*, hlm 8.

Gambar 4 : Proses Pengusahaan Panas Bumi



Sumber : Naskah Akademik Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi

Gambar diatas merupakan alur pengusahaan Panas Bumi yang akan diatur pada Undang-undang Nomor 21 tahun 2014. Pada gambar diatas jelas tergambar bahwa izin usaha panas bumi diterbitkan sebelum tahapan eksplorasi.

Pada pasal 70 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2017 tentang Panas Bumi Untuk Pemanfaatan Tidak langsung, kegiatan eksplorasi salah satunya meliputi penyusunan Studi Kelayakan. Studi Kelayakan adalah “kajian untuk memperoleh informasi secara terperinci terhadap seluruh aspek yang berkaitan untuk menentukan kelayakan teknis, ekonomis, dan lingkungan atas suatu rencana usaha dan/atau kegiatan pemanfaatan panas bumi yang diusulkan”<sup>103</sup>

Pada ayat (3) pasal *a quo*, Studi kelayakan sedikitnya meliputi :

<sup>103</sup> Pasal 1 angka 6 “Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2017 tentang Panas Bumi Untuk Pemanfaatan Tidak Langsung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 30);”

- a. studi penentuan cadangan pada Wilayah Kerja yang layak dieksploitasi;
- b. izin lingkungan;
- c. rencana pembangunan sumur pengembangan dan sumur reinjeksi;
- d. rancangan fasilitas lapangan uap;
- e. rencana kapasitas pembangkitan tenaga listrik dan tahapan pembangkitannya;
- f. kelayakan keekonomian;
- g. rencana sistem pembangkitan tenaga listrik dan transmisi tenaga listrik;
- h. rencana pemeliharaan sumber daya Panas Bumi untuk kegiatan perusahaan;
- i. rencana izin pemanfaatan jasa lingkungan Panas Bumi, jika terdapat rencana penggunaan kawasan hutan konservasi;
- j. rencana keselamatan dan kesehatan kerja;
- k. rencana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan
- l. rencana pasca perusahaan Panas Bumi.

Pasal tersebut menjelaskan bahwa izin lingkungan diajukan pada tahapan eksplorasi yang pada dasarnya dilakukan pada saat izin usaha dan/atau kegiatan telah diterbitkan. Hal tersebut bertentangan dengan UUPPLH yang mengamanatkan Izin Lingkungan sebagai syarat diterbitkannya Izin Usaha dan/atau kegiatan, maka dalam hal ini telah terjadi ketidakpaduserasian antara UUPPLH dengan Undang-undang Panas Bumi.

Sistem perizinan lingkungan sebagai instrumen pencegahan kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup hakikatnya merupakan pengendalian aktifitas pengelolaan lingkungan hidup. Oleh karena itu, pengaturan dan penyelenggaraan perizinan lingkungan harus didasarkan norma keterpaduan pada UUPPLH. Perizinan terpadu bidang lingkungan hidup dalam hal ini tidak hanya tentang teknis administrasi (prosedur, waktu dan biaya) sebagaimana dipahami oleh parat

pemerintah selama ini. Namun juga berkaitan dengan substansi perizinan bidang lingkungan hidup itu sendiri.<sup>104</sup>

Upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Melalui sistem perijinan diharapkan akan dapat tercapainya tujuan tertentu seperti :<sup>105</sup>

- a. Adanya suatu kepastian hukum.
- b. Perlindungan kepentingan umum.
- c. Pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan.
- d. Pemerataan distribusi barang tertentu.

Dari beberapa instrument tersebut diharapkan pelaksanaan pembangunan berkelanjutan dapat terakomodir. Undang-undang Lingkungan Hidup, menurut Daud Silalahi, UUPPLH memiliki fungsi *pertama*, dasar peraturan pelaksanaannya baik tingkat pusat maupun daerah dari semua aspek lingkungan; *kedua*, landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi lingkungan hidup yang kini telah berlaku seperti antara lain peraturan perundang-undangan di bidang pengairan, perkebunan dan energi, kehutanan, perlindungan dan pengawetan/pelestarian alam, industri, pemukiman, tata ruang dan tata guna tanah.<sup>106</sup> Artinya, UUPPLH merupakan ketentuan “pokok” bagi bidang lingkungan hidup yang lain. Konsekuensinya, semua peraturan

<sup>104</sup> Helmi, *Op.cit*, hlm 7.

<sup>105</sup> Tim Peneliti FH UNPAD Pada Seminar Tentang Perijinan Penggunaan Tanah Pantai, dalam Juniarso Ridwan, Achmad Sodik Sudrajat, **Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik, cet. I, Bandung : Nuansa**, 2009, hal. 94.

<sup>106</sup> M. Daud Silalahi, **Hukum Lingkungan.. Op.cit**, hlm. 25.

perundang-undangan bidang lingkungan hidup harus tunduk dan tidak bertentangan dengan Undang-undang Lingkungan Hidup. Namun kebijakan lingkungan hidup, meskipun sudah tertuang dalam bentuk undang-undang tetap tidak efektif karena kalah bersaing dengan kebijakan-kebijakan sektor atau bidang lain yang juga dituangkan dalam bentuk undang-undang.<sup>107</sup>

**TABEL 2. PERBANDINGAN POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG PANAS BUMI DENGAN UNDANG-UNDANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP**

No.	Tolok ukur	Undang-undang Panas Bumi	Undang-undang Perlindungan dan pengelolaan Lingkungan Hidup	Analisis
1.	Basis Ideologis	Undang-undang Panas Bumi dibentuk agar kegiatan pemanfaatan panas bumi dapat teroptimalisasi potensinya yang mana tujuannya adalah : a. terwujudnya program ketahanan energi nasional; b. meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut merupakan upaya pemenuhan kewajiban negara sebagai konsekuensi dari konsep negara hukum	Pembangunan sebagai upaya sadar dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, baik untuk menciptakan kemakmuran lahir maupun batin untuk mencapai kepuasan batin, harus dilakukan secara selaras, serasi dan seimbang dengan fungsi pelestarian lingkungan hidup dan kehidupan sosial.	Pada dasarnya, Undang-undang Panas Bumi dan UUPPLH memiliki tujuan yang sama yakni menciptakan kesejahteraan rakyat. Namun, kedua undang-undang tersebut memiliki perbedaan frekuensi dalam hal pengelolaan lingkungan hidup. Dibuktikan dengan perbedaan pemberlakuan izin usaha dan/atau kegiatan. Berbeda dengan UUPPLH yang mengamatkan Izin Lingkungan sebagai syarat diterbitkannya izin usaha/kegiatan sebagai bentuk upaya preventif kerusakan lingkungan hidup, kegiatan pemanfaatan panas bumi

<sup>107</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi... Op.cit.* hlm 283.

		kesejahteraan berdasarkan Pancasila.		mengamanatkan pengajuan izin lingkungan pada kegiatan tahapan eksplorasi yang mana kegiatan tersebut dilaksanakan setelah di terbitkannya izin usaha dan/atau kegiatan.
2.	Basis Konstitusi	Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan negara sebagai organisasi tertinggi untuk mengelola bumi, air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk menciptakan kesejahteraan rakyat yang sebesar-besarnya.	“Bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 28H UUD NRI 1945”.	Pemerintah melalui undang-undang Dasar 1945 memiliki tanggung jawab untuk memberikan sebesar-besar kesejahteraan kepada rakyat, tanggung jawab tersebut salah satunya diwujudkan melalui pemanfaatan panas bumi dengan harapan : <ul style="list-style-type: none"> <li>b. Mewujudkan ketahanan energi nasional</li> <li>c. Meningkatkan kesejahteraan ekonomi rakyat</li> </ul> Sedangkan dalam undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup bertujuan untuk mewujudkan Hak masyarakat atas lingkungan hidup baik dan sehat sebagaimana yang dituangkan dalam Undang-undang Dasar 1945. Dalam undang-undang panas bumi, pemerintah seakan-akan tidak memperhatikan aspek lingkungan yang menjadi basis dibentuknya Undang-undang lingkungan hidup dan lebih condong kepada pembangunan ekonomi, sehingga terdapat perbedaan frekuensi.
3.	Basis Normatif	Undang-Undang Nomor 30 tahun 2007 tentang Energi dan Peraturan Presiden Nomor 5 tahun 2006 sebagai landasan penyelenggaraan pemanfaatan panas bumi untuk melaksanakan program ketahanan energi nasional energi nasional pada tahun 2025.	Pasal 33 ayat (4) Undang-undang Dasar 1945 yang mengamanatkan agar pembangunan dilaksanakan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup dengan konsep pembangunan berkelanjutan. Materi muatan UUPPLH diharapkan mampu menjadi payung hukum Peraturan perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan perizinan lingkungan hidup, pembangunan, pemanfaatan sumber daya alam , dsb.	
4.	Basis Moral	Pada naskah akademik undang-undang panas bumi menyebutkan bahwa salah satu faktor yang melandasi	UUPPLH dibentuk untuk “menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap	

		dikategorikannya kegiatan pemanfaatan panas bumi kedalam kegiatan pemanfaatan jasa lingkungan yaitu dapat menarik investasi dalam kegiatan pemanfaatan panas bumi.	orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari perlindungan terhadap keseluruhan ekosistem. Maka dari itu UUPPLH berpihak kepada seluruh umat manusia yang membutuhkan lingkungan hidup yang bersih”.	
--	--	--	---	--

Sumber : Analisa Penulis

## 2. Perbandingan politik hukum Undang-undang Panas Bumi dengan Undang-undang Kehutanan.

Hutan mempunyai fungsi yang menguasai hajat hidup orang banyak, antara lain sebagai berikut :<sup>108</sup>

- a. Mengatur tata air, mencegah dan membatasi bahaya banjir dan erosi serta memelihara kesuburan tanah.
- b. Memenuhi produksi hasil hutan untuk keperluan masyarakat pada umumnya dan khususnya untuk keperluan pembangunan, industri dan ekspor.
- c. Membantu pembangunan ekonomi nasional pada umumnya dan mendorong industri hasil hutan pada khususnya.
- d. Melindungi suasana iklim dan memberi daya pengaruh yang baik.
- e. Memberi keindahan pada umumnya dan khususnya dalam bentuk cagar alam, suaka margasatwa, taman wisata dan taman buru untuk kepentingan ilmu pengetahuan, pendidikan, kebudayaan dan pariwisata.
- f. Merupakan salah satu basis pertahanan nasional.

Keberadaan hutan memiliki makna yang sangat vital bagi kehidupan seluruh permukaan bumi, Indonesia memiliki kekayaan hutan yang melimpah yang merupakan karunia Tuhan YME sehingga karunia tersebut

<sup>108</sup> Ahmad Redi, **Hukum Sumber Daya Alam dalam Sektor Kehutanan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 53-54.

harus dijaga, dikelola dan dimanfaatkan sebaik mungkin sebagai bentuk rasa syukur atas karunia tersebut. Pembangunan berkelanjutan merupakan suatu cara bagaimana hutan dapat dikelola dengan baik, tidak hanya berfokus pada kebutuhan masa sekarang, namun juga memperhatikan keberlangsungan kehidupan masa yang akan datang.

Selain itu, Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Maka dari itu pelaksanaan pembangunan berkelanjutan merupakan hal yang urgen untuk diwujudkan untuk menjaga ketersediaan hutan untuk generasi yang akan datang

Sejatinya, konsideran Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan telah sejalan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan bahwasanya pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan harus dilaksanakan secara tepat dan berkelanjutan dengan mempertimbangkan fungsi ekologis, sosial, dan ekonomis. Namun, hadirnya Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi jelas menjadi ancaman akan kelestarian hutan sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan. Ditambah dengan dikeluarkannya kegiatan pemanfaatan panas bumi dari kegiatan pertambangan dan dikategorikan kedalam kegiatan pemanfaatan jasa lingkungan menyebabkan diizinkannya kegiatan pemanfaatan panas bumi pada kawasan hutan konservasi dan akibatnya adalah potensi rusaknya hutan di Indonesia semakin meluas.

Pada dasarnya, keberadaan sumber daya alam hutan dalam konteks pembangunan nasional memiliki dua fungsi utama, yaitu pertama, peran hutan dalam pembangunan ekonomi terutama dalam menyediakan barang dan jasa yang memberikan kontribusi terhadap pembangunan perekonomian nasional, daerah dan masyarakat. Fungsi yang kedua, peran hutan dalam pelestarian lingkungan hidup dengan menjaga keseimbangan sistem tata air, tanah dan udara sebagai unsur utama daya dukung lingkungan dalam sistem penyangga kehidupan<sup>109</sup>. Disamping hutan lindung, Hutan konservasi memiliki fungsi kedua yang diharapkan dapat menjadi penopang demi terjaganya keseimbangan ekosistem yang terdapat didalam hutan, namun hutan konservasi terencana keberlangsungan fungsinya dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tersebut.

Pada pasal 38 ayat (1) Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan mengamanatkan bahwa kegiatan “pembangunan non-kehutanan hanya dapat dilaksanakan pada kawasan hutan produksi dan hutan lindung”, pada pasal tersebut jelas dinyatakan bahwasanya hutan konservasi berdasarkan undang-undang kehutanan bukan kawasan yang layak untuk dijadikan wilayah kerja pemanfaatan panas bumi. Selain itu, kegiatan pemanfaatan panas bumi pada kawasan hutan lindung juga berpotensi bertentangan dengan pasal 38 ayat (2) undang-undang *a quo* yang menyatakan bahwa “kegiatan pembangunan non-kehutanan pada kawasan

---

<sup>109</sup> Naskah Akademik “Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 217);”

hutan produksi dan hutan lindung dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan”. Dengan dilaksanakannya kegiatan pemanfaatan panas bumi pada kawasan hutan lindung maka akan berpotensi tidak terlaksananya fungsi kawasan hutan lindung tersebut dan bertentangan dengan pasal 38 ayat (2) diatas.

Dalam konsep “*Ecoforestry*” ini mencakup berbagai aspek yang menjadi fokus perhatian pengelolaan sumber daya hutan, yang meliputi :

- a. Hutan dipandang sebagai komunitas lingkungan dalam suatu kesatuan (*Forests are ecological communities*).
- b. Pengelolaan sumber daya hutan dalam jangka panjang dan berkelanjutan (*Long-term sustainability*).
- c. Model pengelolaan sumber daya hutan dengan memperhatikan ekosistem dalam suatu kesatuan (*Ecosystem management model*).
- d. Tidak menggunakan bahan kimia dalam pengelolaan sumber daya hutan (*No chemical*).
- e. Pemanfaatan sumber daya hutan dengan tebang pilih (*Selective cutting*).
- f. Pengelolaan sumber daya hutan menitik beratkan terhadap semua umur dan jenis tumbuhan (*All age and spesies of trees*).
- g. Pengelolaan sumber daya hutan dengan memanfaatkan tenaga keraja secara intensif dan berbasis lokal (*Labor-intensive and locally based*).
- h. Pengelolaan sumber daya hutan tetap menjaga keadaan atau desain alami yang ada (*accepting nature's design*).
- i. Pengelolaan sumber daya hutan tetap memberikan pengertian/perhatian terhadap kebijakan dan kesucian alam (*Sense of the sacred and misterious*) dalam artian tidak merusak keseimbangan ekosistem dan berbagai plasma nutfah yang ada.<sup>110</sup>

Maka dari itu, kegiatan pemanfaatan panas bumi pada kawasan hutan konservasi dan hutan lindung sejatinya telah bertentangan dengan Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan.

<sup>110</sup><https://dplh.sulselprov.go.id/index.php/peraturan/slhd-sk/2-sekretariat/58-pengelolaan-sumber-daya-hutan-yang-berkelanjutan>. Diakses pada 14 April 2019. Pkl 23.13 WIB

**TABEL 3. PERBANDINGAN POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG PANAS BUMI DENGAN UNDANG-UNDANG KEHUTANAN**

No.	Tolok ukur	Undang-undang Panas Bumi	Undang-undang kehutanan	Analisis
1.	Basis Ideologis	<p>Undang-undang Panas Bumi dibentuk agar kegiatan pemanfaatan panas bumi dapat teroptimalisasi potensinya yang mana tujuannya adalah :</p> <p>c. terwujudnya program ketahanan energi nasional;</p> <p>d. meningkatkan kesejahteraan rakyat.</p> <p>Hal tersebut merupakan upaya pemenuhan kewajiban negara sebagai konsekuensi dari konsep negara hukum kesejahteraan berdasarkan Pancasila.</p>	<p>Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang</p>	<p>Sama halnya dengan UUPH, Undang-undang Panas Bumi dan Undang-undang Kehutanan memiliki arah dan tujuan yang sama yaitu menciptakan kesejahteraan rakyat yang sebesar-besarnya. Namun, perbedaan frekuensi kedua undang-undang ini terletak pada pengelolaan hutan. Pada undang-undang kehutanan, kawasan hutan yang satu-satunya kawasan hutan yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan produksi adalah hutan produksi, lalu kawasan hutan lindung dan hutan konservasi diharapkan dapat memenuhi fungsi pelestarian lingkungan hidup dengan menjaga keseimbangan sistem tata air, tanah dan udara sebagai unsur utama daya dukung lingkungan dalam sistem penyangga kehidupan. Namun hal tersebut tidak diindahkan oleh undang-undang panas bumi dengan mengizinkan kegiatan pemanfaatan panas bumi pada kawasan hutan lindung dan hutan konservasi. Dengan ketentuan tersebut maka diharapkan dapat menarik investasi di bidang panas bumi. Konsekuensinya adalah terbukanya ancaman eksploitasi kawasan hutan dan keterancam keberlangsungan</p>
2.	Basis Konstitusional	<p>Kebutuhan Indonesia akan energi (energy demand) terus meningkat seiring dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi dan bertambahnya</p>	<p>Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional yang mewajibkan agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan</p>	<p>perencanaan keberlangsungan</p>

		jumlah penduduk, tetapi kebutuhan energi ini tidak diimbangi oleh penyediaan energinya (energy supply). Sementara itu, sumber energi fosil semakin berkurang ketersediaannya dan tidak dapat diperbaharui serta dapat menimbulkan masalah lingkungan sehingga pemanfaatan energi terbarukan khususnya Panas Bumi terutama yang digunakan untuk pembangkitan tenaga listrik perlu ditingkatkan.	dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka penyelenggaraan kehutanan senantiasa mengandung jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan. Oleh karena itu penyelenggaraan kehutanan harus dilakukan dengan asas manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan dan keterpaduan dengan dilandasi akhlak mulia dan bertanggung-gugat	fungsi kawasan hutan lindung dan hutan konservasi itu sendiri.
3.	Basis Normatif	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi dan Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya yang melarang kegiatan pertambangan pada kawasan hutan konservasi.	Dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya. Pemanfaatan hutan dan kawasan hutan	

			harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi.
4.	Basis Moral	Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 merupakan hasil perbaruan dari undang-undang nomor 23 tahun 2007 tentang Panas Bumi. Salah satu perubahan yang paling mendasar adalah di kategorikannya kegiatan pemanfaatan panas bumi kedalam kegiatan pemanfaatan jasa lingkungan dengan tujuan agar kegiatan pemanfaatan panas bumi dapat dilakukan pada kawasan hutan konservasi. Dengan begitu diharapkan dapat menarik investasi dalam kegiatan tersebut. Sehingga penulis berasumsi Undang-undang Panas Bumi lebih condong kepada kepentingan investor.	Hutan sebagai modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus diurus dan dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang. Dengan demikian pengelolaan berorientasi kepada kepentingan generasi sekarang yang tidak melupakan kebutuhan generasi yang akan datang.

Sumber : Analisa Penulis

### C. Perbandingan Politik Hukum Undang-undang Panas Bumi dengan Undang-undang Penataan Ruang

Penataan ruang bertujuan untuk mengarahkan struktur dan lokasi beserta hubungan fungsional secara serasi dan seimbang, dalam pemanfaatan sumber daya alam dan ekosistemnya. Dengan demikian, peningkatan kualitas hidup manusia dan kualitas lingkungan hidup dapat dilaksanakan secara berlanjutan. Keberlanjutan ini dapat terjadi, jika penataan ruang memperhatikan usaha-usaha :

1. Perlindungan terhadap proses ekologi dan pendukung kehidupan, misalnya menjaga tetap berfungsinya daur biogeofisik yang ada di alam.
2. Pelestarian keanekaragaman jenis dan plasma nutfah (sumber genetika)
3. Pemanfaatan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan.<sup>111</sup>

Definisi ruang dalam Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah “wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya”<sup>112</sup> Dalam masing-masing ruang tersebut terdapat ekosistem yang mana dalam setiap ekosistem memiliki subsistem yang berkaitan satu sama lain. Dalam subsistem tersebut juga terdapat berbagai macam kegiatan manusia tak terkecuali pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan yang mana jika tidak ditata dengan baik maka akan mendorong terjadinya ketidaksinambungan penataan ruang.

<sup>111</sup> Muhammad Erwin, **Hukum lingkungan..** *Op.cit.* hlm 56.

<sup>112</sup> Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68)

Undang-undang tata ruang mengamanatkan bahwa perlunya penataan ruang yang mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang dapat menciptakan terpadunya pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang, hal tersebut merupakan upaya pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang.

Dalam penataan ruang yang mendukung pembangunan berkelanjutan, perlu dikembangkan pola tata ruang yang mengharmonisasikan tata guna lahan, air, serta sumber daya alam lainnya kedalam kesatuan tata lingkungan yang harmonis serta ditunjang denga perkembangan kependudukan yang serasi. Tata ruang perlu dikelola berdasarkan pola terpadu melalui pendekatan wilayah dengan memperhatikan sifat lingkungan alam dan lingkungan sosial. Tata guna lahan dikembangkan dengan memberikan perhatian khusus pada pencegahan penggunaan lahan pertanian produktif yang dapat mengganggu keseimbangan ekosistem.<sup>113</sup> Oleh karena itu dimuatlah didalam Undang-undang Penataan Ruang sebagai langkah pengejawantahan tentang penyusunan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain. Hal tersebut diatur pada pasal 33 ayat (2) Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Kegiatan penyusunan neraca tersebut meliputi :

---

<sup>113</sup> Ni Luh Putu Miarmi, **KONSEP PERIJINAN BERWAWASAN LINGKUNGAN DALAM MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN**, Jurnal Ilmiah dalam <https://media.neliti.com/media/publications/44109-ID-konsep-perijinan-berwawasan-lingkungan-dalam-mewujudkan-pembangunan-berkelanjuta.pdf> diakses pada 16 Maret 2019, pkl 02.24 WIB

- a. penyajian neraca perubahan penggunaan dan pemanfaatannya terhadap tata ruang wilayah;
- b. penyajian neraca kesesuaian penggunaan dan pemanfaatannya terhadap tata ruang wilayah;
- c. penyajian neraca ketersediaannya dan penetapan prioritas penyediaannya pada rencanatata ruang wilayah.<sup>114</sup>

Lalu Penataan ruang juga dilaksanakan dengan pendekatan nilai strategis kawasan dimaksudkan untuk mengembangkan, melestarikan, melindungi dan/atau mengoordinasikan keterpaduan pembangunan nilai strategis kawasan yang bersangkutan demi terwujudnya pemanfaatan yang berhasil guna, berdaya guna, dan berkelanjutan. Artinya adalah masing-masing aktifitas pembangunan dikota-kotakan sesuai dengan nilai strategi yang dimiliki kawasan itu sendiri demi terwujudnya penataan ruang yang harmonis dan mengakomodasi upaya pembangunan berkelanjutan. Dengan kata lain dalam satu wilayah telah ditetapkan fungsi dari wilayah tersebut sehingga pembangunan hanya dapat dilaksanakan menurut fungsi dari kawasan tersebut sesuai dengan nilai strategis masing-masing kawasan.

Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada. Karena pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan, pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu

---

<sup>114</sup> Penjelasan bagian konsideran “Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68);”

sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang<sup>115</sup>

Jika dilihat dari kacamata undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang dan jika dikaitkan kegiatan pemanfaatan panas bumi, maka kegiatan pemanfaatan panas bumi di kawasan hutan lindung seharusnya tidak dibenarkan karena hutan lindung memiliki “fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah”<sup>116</sup> Jika kegiatan pemanfaatan panas bumi dilaksanakan di kawasan hutan lindung, maka dikhawatirkan fungsi hutan lindung tidak akan terlaksana sebagaimana mestinya.

Sejalan dengan paragraf diatas, kegiatan penyusunan neraca tanah, neraca penatagunaan air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain juga harus dilakukan dalam kegiatan pemanfaatan panas bumi untuk mengetahui ketersediaan sumber daya alam

---

<sup>115</sup> *Ibid*

<sup>116</sup> Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167)

yang mana juga dibutuhkan oleh masyarakat sekitar Wilayah Kerja Panas Bumi (WKP), hal tersebut dilakukan untuk memperkirakan ketersediaannya sebagai parameter layak atau tidaknya WKP tersebut diadakan kegiatan pemanfaatan panas bumi. Jika ketersediaan Sumber Daya Alam tidak memungkinkan maka masyarakat tidak akan dapat menggunakannya untuk kebutuhan sehari-hari, artinya kawasan tersebut tidak layak untuk dijadikan WKP Panas Bumi.

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang. sehingga diharapkan<sup>117</sup> :

- (i) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan;
- (ii) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan
- (iii) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

**TABEL 4. PERBANDINGAN POLITIK HUKUM UNDANG-UNDANG PANAS BUMI DENGAN UNDANG-UNDANG PENATAAN RUANG**

No.	Tolok ukur	Undang-undang Panas Bumi	Undang-undang Penataan ruang	Analisis
1.	Basis Ideologis	Undang-undang Panas Bumi dibentuk agar kegiatan pemanfaatan panas bumi dapat teroptimalisasi potensinya yang mana tujuannya adalah : e. terwujudnya program	bahwa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk	Pada prinsipnya, konsep pemanfaatan ruang dilaksanakan berdasarkan nilai strategis suatu kawasan. Sejalan dengan Undang-undang kehutanan. Kawasan hutan lindung dan hutan konservasi memiliki fungsi pelestarian lingkungan hidup dengan menjaga keseimbangan sistem tata air, tanah dan udara

<sup>117</sup> Bagian penjelasan konsideran “Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68)”

		<p>ketahanan energi nasional;</p> <p>f. meningkatkan kesejahteraan rakyat.</p> <p>Hal tersebut merupakan upaya pemenuhan kewajiban negara sebagai konsekuensi dari konsep negara hukum kesejahteraan berdasarkan Pancasila.</p>	<p>ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</p>	<p>sebagai unsur utama daya dukung lingkungan dalam sistem penyangga kehidupan. Jika dibenturkan dengan prinsip pemanfaatan ruang tersebut maka kegiatan pemanfaatan panas bumi pada kawasan hutan lindung dan konservasi telah bertentangan dengan prinsip penataan ruang, sehingga terjadi perbedaan frekuensi antara Undang-undang Panas Bumi dengan Undang-undang Penataan Ruang</p>
2.	Basis Konstitusi	<p>Kebutuhan Indonesia akan energi (energy demand) terus meningkat seiring dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi dan bertambahnya jumlah penduduk, tetapi kebutuhan energi ini tidak diimbangi oleh penyediaan energinya (energy supply). Sementara itu, sumber energi fosil semakin berkurang ketersediaannya dan tidak dapat diperbaharui serta dapat menimbulkan</p>	<p>Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menghendaki kita untuk menggunakan dan memanfaatkan bumi, air dan kekayaan alam yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu wilayah kesatuan Republik Indonesia harus dapat dimanfaatkan serta didayagunakan secara efektif dengan memperhatikan nilai-nilai konsepsi dasar manusia, masyarakat, serta ekosistem yang ada</p>	

		masalah lingkungan sehingga pemanfaatan energi terbarukan khususnya Panas Bumi terutama yang digunakan untuk pembangkitan tenaga listrik perlu ditingkatkan.	di wilayah kesatuan Republik Indonesia
3.	Basis Normatif	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi dan Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya yang melarang kegiatan pertambangan pada kawasan hutan konservasi”.	Bahwa keberadaan ruang yang tidak tak terbatas dan pemahaman masyarakat yang belum mumpuni terhadap pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.
4.	Basis Moral	Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 merupakan hasil perbaruan dari undang-undang nomor 23 tahun 2007 tentang Panas Bumi. Salah satu perubahan yang paling mendasar adalah di kategorikannya kegiatan pemanfaatan panas bumi kedalam kegiatan pemanfaatan jasa lingkungan dengan tujuan agar kegiatan pemanfaatan panas bumi dapat dilakukan pada	Tujuan dilaksanakannya upaya penataan ruang adalah untuk meningkatkan upaya pengelolaan ruang secara bijaksana, berdaya gunadan berhasil guna yang berpedoman kepada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum demi keadilan sosial

		<p>kawasan hutan konservasi. Dengan begitu diharapkan dapat menarik investasi dalam kegiatan tersebut. Sehingga penulis berasumsi Undang-undang Panas Bumi memberikan perlakuan khusus kepada investor</p>	<p>sesuai landasan konstitusional. Maka Undang-undang Penataan ruang pada hakikatnya berusaha mengakomodir kesejahteraan masyarakat dengan melakukan penataan ruang yang sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan</p>	
--	--	--	--	--

Sumber : Analisa Penulis



## **BAB V**

### **AKIBAT YANG DAPAT DITIMBULKAN DARI KEBIJAKAN IZIN PANAS BUMI PADA UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2014 JO. PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 7 TAHUN 2017**

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi menawarkan frekuensi yang bertolak belakang dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Pada tahun 2018 terdapat kasus terkait pemanfaatan panas bumi yang sedikit banyak dapat memberikan gambaran terhadap akibat regulasi yang diterapkan dalam Undang-undang Panas Bumi tersebut.

Di Provinsi Sumatera Barat tepatnya di wilayah Kabupaten Solok terdapat gunung api Talang. Gunung api ini berstatus aktif. Daerah gunung talang merupakan daerah potensial sumber daya alam yang berlimpah ruah salah satunya energi panas bumi. Masyarakat di sekitar gunung talang sebagian besar bermata pencaharian sebagai petani.

Pada tahun 2014, Kekayaan sumber daya energi panas bumi di gunung talang diketahui berpotensi untuk dijadikan sebagai pembangkit listrik tenaga geothermal berdasarkan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral nomor 2777K/30/MEM/2014. Kemudian, untuk merealisasikan pembangunan pembangkit listrik maka dari keputusan tersebut dilanjutkan dengan lelang dengan pengumuman WKP Nomor 03/10.10/WKP-4/2016, pada 25 April 2016. Akhirnya, berdasarkan pertimbangan teknis, administrasi, keuangan dan penawaran harga listrik diputuskan pemenang lelang konsorsium adalah PT.Hitay Daya Energy, tertanggal 3 Oktober 2016. Pemenang lelang WKP Gunung Talang – Bukit Kili

ditetapkan surat Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 7257 K/30/MEM/2016. Pada 2017, perusahaan asal Turki tersebut memperoleh izin panas bumi dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dengan surat izin No 2/1/IPB/PMA/2017 seluas 27.000 Ha dengan jangka waktu 37 tahun. Sebagai informasi, blok panas bumi Gunung Talang - Bukit Kili diperkirakan memiliki cadangan 65 MW. Sementara itu, kapasitas PLTP direncanakan sebesar 20 MW dengan target operasi pada 2022.<sup>118</sup>

Di awal Juli 2017, masyarakat disekitar gunung talang khususnya di nagari(des) Batu Bajanjang dikejutkan dengan adanya proyek pengembangan panas bumi (*geothermal*). Diketahui bahwa perusahaan [PT Hitay Daya Energy] sudah mulai melakukan aktivitas eksplorasi potensi energy dengan mematok lubang pengeboran sumur panas bumi di beberapa titik sekitar gunung talang. Dua diantara titik pengeboran tersebut berada dibahu gunung yang lokasinya tidak jauh dari kawah gunung yang menjadi pusat panas bumi. Selain itu, aktivitas land clearing atau pembukaan lahan, pembukaan akses jalan, serta pendirian kamp-kamp untuk pengeboran panas bumi juga sudah dilakukan. Sontak, hal tersebut ditentang oleh masyarakat sekitaran gunung talang. Masyarakat merasa tidak dilibatkan dalam proses perizinan dan penyusunan dokumen lingkungan.<sup>119</sup>

Lokasi proyek berada di kawasan hutan yang berstatus sebagai hutan lindung yang memiliki fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga

---

<sup>118</sup> <https://www.mongabay.co.id/2017/09/30/ketika-warga-di-solok-protos-pembangunan-pembangkit-panas-bumi-mengapa/> diakses pada 1 Maret 2019. Pkl 19.30 WIB

<sup>119</sup> *Ibid*

kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, dan memelihara kesuburan tanah. Lokasi proyek juga mencaplok tanah perkebunan dan perladangan masyarakat. Padahal dokumen upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup (UKL/UPL) Hitay telah dicantumkan ancaman kehilangan vegetasi darat karena pembersihan lahan, peningkatan kebisingan penggunaan alat berat, dan erosi tanah karena vegetasi hilang, kehilangan flora darat, perubahan tata guna lahan yang semula pertanian jadi tidak bias lagi, perubahan bentang alam karena perbukitan akan didatarkan. Meski sudah mengantongi UKL/UPL, ternyata proyek tersebut belum memiliki AMDAL, walaupun perusahaan mengklaim sudah memiliki izin.

Pada kasus diatas terdapat beberapa hal yang dijadikan sorotan sebagai akibat regulasi pada Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 :

1. Izin lingkungan yang tidak didahului sebelum Izin Panas Bumi

Pada peraturan Pemerintah nomor 7 tahun 2017 tentang panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung mengatur pada pasal 64 ayat (3) dan (4) bahwa Izin Panas Bumi diperoleh ketika pihak yang mendapat mandat untuk memanfaatkan panas bumi telah memenangi lelang dari proses penawaran wilayah kerja panas bumi, lalu mengajukan permohonan Izin Panas Bumi dengan melampirkan bukti pemenuhan kewajiban berupa membayar harga dasar data wilayah kerja dan penempatan komitmen eksplorasi. Setelah hal tersebut dilaksanakan, maka Menteri dapat mengeluarkan Izin Panas Bumi kepada pemohon Izin Panas Bumi dan selanjutnya pemegang IPB dapat

melaksanakan tahapan Eksplorasi. Dalam tahapan Eksplorasi, pemegang IPB diwajibkan melakukan Studi Kelayakan dari Wilayah Kerja Pemanfaatan Bumi tersebut yang nantinya salah satu instrument dari Studi Kelayakan adalah Izin Lingkungan.

Pada kasus diketahui bahwa pemegang IPB telah memperoleh Izin Panas Bumi sebelum Izin Lingkungan diterbitkan, akibatnya adalah pada saat pemegang IPB akan melakukan kegiatan eksplorasi berupa penggalian lubang hal tersebut ditolak keras oleh warga karena hal tersebut berpotensi merusak lingkungan disekitar tempat tinggal warga mengingat bahwasanya Izin Lingkungan dari kegiatan Ekspolrasi tersebut belum diterbitkan.

## 2. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)

Berkaitan dengan Izin lingkungan diatas maka kegiatan menyusun AMDAL juga tidak dilaksanakan pada tahap yang tidak tepat. Karena Izin Lingkungan juga menyangkut penyusunan AMDAL, dengan kata lain AMDAL tersebut disusun pada saat pemegang Izin Panas Bumi melaksanakan kegiatan Ekplorasi yang mana kawasan tersebut telah dirombak tanpa mengetahui apakah kawasan tersebut layak untuk dieksploitasi atau tidak.

Selain itu, peran amdal juga sebagai gerbang interaksi antara pemegang IPB dengan masyarakat, karena Pasal 26 ayat (1) Undang-undang 32 tahun 2009 mengamanatkan bahwa dokumen amdal sebagaimana disusun oleh pemrakarsa dengan melibatkan masyarakat.

maka dalam kasus tersebut tidak heran jika masyarakat merasa heran ketika pemegang IPB tiba-tiba akan melakukan eksplorasi karena masyarakat tidak dilibatkan untuk menyusun AMDAL yang sebenarnya tidak disusun oleh pemegang IPB.

### 3. Kegiatan pemanfaatan panas bumi di kawasan hutan lindung

Dalam kasus diatas diketahui bahwasanya lokasi tempat kegiatan pemanfaatan panas bumi merupakan kawasan hutan lindung yang mana “hutan lindung memiliki fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tana”<sup>120</sup>. Jika dilihat dari kacamata undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, maka kegiatan pemanfaatan panas bumi di kawasan hutan lindung seharusnya tidak dibenarkan karena jika kegiatan pemanfaatan panas bumi dilaksanakan di kawasan hutan lindung, maka dikhawatirkan fungsi hutan lindung tidak akan terlaksana sebagaimana mestinya. Sedangkan prinsip penataan ruang adalah “dilaksanakan dengan pendekatan nilai strategis kawasan dimaksudkan untuk mengembangkan, melestarikan, melindungi dan/atau mengoordinasikan keterpaduan pembangunan nilai strategis kawasan yang bersangkutan demi terwujudnya pemanfaatan yang berhasil guna, berdaya guna, dan berkelanjutan”. Maka Undang-undang Panas Bumi

---

<sup>120</sup> Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167)

tidak seharusnya memberikan ruang untuk melaksanakan kegiatan panas bumi pada kawasan hutan lindung.

Seiring dengan kemajuan peradaban kegiatan pembangunan nasional semakin gencar dilakukan oleh pemerintah. Hakikat pembangunan nasional adalah upaya mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945 yang menyebutkan dalam upaya membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, menciptakan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan membantu melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Namun dalam hal pembangunan berkelanjutan, aspek ekonomi bukan satu-satunya aspek yang harus diperhatikan, maka tugas pemerintah untuk menyeimbangkan dan mengintegrasikan aspek ekonomi, sosial dan lingkungan agar dapat berjalan serentak.

Ditengah deraan tantangan global seperti tingkat kemiskinan, bencana alam, perubahan iklim, dan krisis keuangan, isu pembangunan berkelanjutan yang menekankan pada integrasi pembangunan ekonomi dan perlindungan lingkungan merupakan tantangan berat bagi para pengambil kebijakan. Tanpa adanya komitmen global untuk mengubah pola pembangunan konvensional, maka eksplorasi sumber daya alam dan lingkungan akan semakin besar.

Penulisan ini tidak menisbikan akan pentingnya pembangunan dan program ketahanan energi yang dicanangkan oleh pemerintah. Penulis sadar akan pentingnya pembangunan yang juga semata-mata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Namun, akan lebih baik jika pembangunan tersebut

diselaraskan dengan pentingnya lingkungan hidup yang sehat sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia. Disamping itu mengingat bahwa Undang-undang dasar 1945 pasal 33 ayat (2) telah mengkaitkan aspek lingkungan hidup ke dalam aspek pembangunan, maka wacana pembangunan berkelanjutan seyogyanya tidak hanya dijadikan jargon namun harus dijadikan orientasi dalam melaksanakan pembangunan.

Liek Wilardjo mengingatkan, bahwa manusia hidup di planet yang *finite* (finite), namun manusia selalu berulah seolah-olah sumber daya alam yang ada di bumi ananta (*infinite*) tidak akan habis, negara-negara Timur dan Selatan yang terbelakang dan miskin tidak dapat mencegah ledakan penduduk, sedangkan negara-negara Barat dan Utara yang maju dan kaya tidak dapat menahan nafsu konsumtifnya.<sup>121</sup> Maka sudah menjadi tugas dan tanggung jawab manusia untuk menjaga alam agar dapat dinikmati dan dimanfaatkan baik generasi saat ini dan generasi yang akan datang.

---

<sup>121</sup> Liek Wilardjo, **Menerawang di Kala Senggang**, Fakultas Teknik Elektro dan Program Pascasarjana Studi Pembangunan Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 2009, hlm.14.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Pada naskah akademik Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi telah dipaparkan bahwasanya politik hukum Undang-undang Panas Bumi adalah untuk mengoptimalisasi pemanfaatan energi panas bumi di seluruh wilayah Indonesia. Mengingat akan besarnya potensi energi panas bumi di Indonesia, maka pemerintah memiliki ambisi untuk melaksanakan program ketahanan energi nasional yang ditargetkan rampung pada tahun 2025. Sehingga upaya pemerintah untuk mencapai ambisi tersebut antara lain:
  - a. izin panas bumi diterbitkan sebelum izin lingkungan diterbitkan;
  - b. dikategorikannya kegiatan pemanfaatan panas bumi kedalam izin pemanfaatan jasa lingkungan yang berimplikasi diperbolehkannya kegiatan pemanfaatan panas bumi pada kawasan hutan konservasi yang mana bertentangan dengan juga dengan Undang-undang Kehutanan dan Undang-undang Penataan Ruang;
2. Akibat dari diterapkannya sistem perizinan panas bumi berdasarkan Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2017 tentang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung sedikit banyak telah tergambarkan pada kasus kegiatan pemanfaatan panas bumi di kawasan Gunung Talang, kabupaten Solok, Sumatera Barat". Akibatnya adalah penolakan dari warga sekitar Wilayah Kerja Pemanfaatan Panas Bumi yang dilandaskan 3 faktor :

- a. Izin lingkungan yang tidak di dahului sebelum penerbitan izin panas bumi yang mengancam lingkungan hidup disekitar wilayah kerja panas bumi;
- b. Warga tidak disertakan dalam perencanaan proyek pemanfaatan panas bumi tersebut karena AMDAL yang disusun pada saat tahapan eksplorasi;
- c. Kegiatan pemanfaatan panas bumi tersebut dilakukan pada kawasan hutan lindung yang memiliki fungsi menyimpan cadangan air yang akan digunakan oleh warga untuk kebutuhan sehari-hari.

## **B. SARAN**

Pembaruan politik hukum Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi yang lebih berorientasi kepada pembangunan berkelanjutan sebagai citac-cita dan agenda kepentingan bersama. Untuk itu upaya kongkrit yang dapat dilakukan adalah melakukan upaya *Judicial Review* kepada Mahkamah Konstitusi dan membatalkan secara keseluruhan Undang-undang nomor 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi dan menyusun kembali Naskah Akademik yang lebih berorientasi kepada konsep pembangunan berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Literatur :

- A.Sodiki, 1994, **Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi Tentang Dinamika Hukum)**, Disertasi, Universitas Airlangga Surabaya
- A. Sonny Keraf, **Etika Lingkungan**, Kompas, Jakarta, 2006
- Andrian Sutedi. **Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik**. Jakarta. Sinar Grafika. 2010.
- Astim Riyanto, **Filsafat Hukum**, Yapemdo, Bandung, 2002.
- Aziz Syamsuddi, **Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang**, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Bagir Manan, **Hukum Positif Indonesia**, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Daud Silalahi, **Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia**, Alumni, Bandung, 2001
- Elli Ruslina, **Dasar-Dasar Perekonomian Indonesia dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945**, Jakarta, Total Media dan P3IH FH.Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2013
- HR,Ridwan. **Hukum Administrasi Negara**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2006.
- Helmi. **Hukum Perizinan Lingkungan Hidup**. Sinar Grafika. Jakarta. 2012.
- Jazim Hamidi. **Hermeneutika Hukum**. UII Press. Yogyakarta. 2005.
- Jimly Asshidiqie, **Konstitusi Ekonomi**, Kompas, Jakarta, 2010
- Jimly Asshiddiqie, **Menuju Negara Hukum yang Demokratis**, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009.
- Johnny Ibrahim. **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**. Bayumedia. Malang, 2007.
- John Makansi, **Lightout the electricity Crisis, The Global Economy and What Its Mean To You**, John Wiley And Son Press, New Jersey, 2007.
- Juniarso Ridwan, Achmad Sodik Sudrajat, **Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik**, cet. I, ,Bandung : Nuansa, 2009

- Liek Wilardjo, **Menerawang di Kala Senggang**, Fakultas Teknik Elektro dan Program Pascasarjana Studi Pembangunan Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 2009
- Mahfud MD. **Tolak Tarik antara Hukum dan Politik sebagai Fakta dalam pengantar buku Daniel S. Lev. Hukum dan Politik di Indonesia** LP3ES. Jakarta. 2013
- Max Weber. **The Theory of Social and Economic Organization**. New York: Oxford University Perss. 1977.
- Maria Farida Indriati S, **Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan (Dikembangkan dari perkuliahan A. Hamid S. Attamimi)**, Yogyakarta, 2007.
- Miriam Budiarmo, **Dasar-dasar Ilmu Politik** Gramedia, Jakarta, 1982.
- Muhamad Bakri. **Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)**. UB Press. Malang. 2011.
- Muhammad Erwin, **Hukum lingkungan : Dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan hidup**, PT Refika Aditama, Bandung, 2008
- Mahfud MD. **Tolak Tarik antara Hukum dan Politik sebagai Fakta dalam pengantar buku Daniel S. Lev. Hukum dan Politik di Indonesia**. LP3ES. Jakarta. 2013
- Moh. Mahfud MD. **Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia**. Gramedia. Yogyakarta. 1999.
- Moh. Mahfud Md, **Politik Hukum di Indonesia**, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- N.H.T. Siahaan, **Hukum Lingkungan**, Pancuran Alam, Jakarta. 2009.
- N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, **Pengantar Hukum Perizinan**, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993.
- Ni'matul Huda, **Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review**. UII Press. Yogyakarta. 2005.
- Padmo Wahyono. **Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum**. Cet II. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1986.
- Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.
- Sarifuddin Sudding. **Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi**. Rangkang Education. Yogyakarta. 2014.

Satjipto Rahardjo. **Biarkan Hukum Mengalir**. Kompas Media Nusantara. . Jakarta. 2007.

Satjipto Rahardjo. **Hukum dan Perilaku**. Kompas Media Nusantara. Jakarta. 2013.

Satjipto Rahardjo. **Ilmu Hukum**. Citra Aditya Bakti. Jakarta. 2014

Satjipto Rahardjo. **Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya**. Genta Press. Yogyakarta. 2008.

Soerjono soekanto dan Sri Mahmudji, **Penelitian Hukum Normatif: Suatu tinjauan singkat** , CV Rajawali, Jakarta, 1986.

Otto Soemarwoto, **Indonesia dalam kancah Isu Lingkungan Global**, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Taufiqurokhman, **Kebijakan Publik : Pendelegasian Tanggungjawab Negara kepada Presiden selaku Penyelenggara Pemerintahan**, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Moestopo Beragama (Pers), Jakarta, 2014

Turiman. **Memahami Paradigma Hukum Progresif Prof. Satjipto Rahardjo**

Utama, I Made Arya, **Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan**, Pustaka Sutra.

Wisnubroto. **Dasar-Dasar Hukum Progresif**. Jogjakarta: Materi Sekolah Hukum Progresif. 2014

Yance Arizona. **Negara Hukum Bernurani**. 1st International Indonesian Law Society. Senggigi. 2010

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 14);

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang pemabruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167);

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Tata Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68);

Undang-undang Nomor 30 tahun 2007 tentang Energi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 96);

Naskah Akademik Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140);

Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140);

Naskah Akademik Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Izin Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 217);

Undang-undang Nomor 21 tahun 2014 tentang Izin Panas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 217);

Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 48);

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 300);

Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2017 tentang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 30);

### Jurnal

Andiesta El Fandari, Arief Daryanto, Gendut Suprayitno, **Pengembangan Energi Panas Bumi yang Berkelanjutan**, Jurnal Ilmiah Semesta Teknik Vol. 17, No. 1, 68-82, Mei 2014.

Muhamad Azhar, Suhartoy. *Aspek Hukum dan Kebijakan Geothermal di Indonesia*. Jurnal Law Reform, Volume 11, Nomor 1, Tahun 2015.

Niken Pratiwi, **ANALISIS IMPLEMENTASI PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI JAWA TIMUR**, JIEP-Vol. 18, No 1, Maret 2018

Roby Royana, **Panduan Kelestarian Ekosistem Untuk Pemanfaatan Panas Bumi**, WWF Indonesia, 2013.

### Website

Arif Hidayat, “**Kepastian Hukum Harus Sejalan dengan Rasa Keadilan**” dalam Antara News, <http://www.antaranews.com>

Drajat Tri Kartono **“Konsep dan Teori Pembangunan”**  
<https://www.pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/IPEM4542-M1.pdf>

Edi Suharto. **Negara Kesejahteraan dan Reinventing DEPSOS.**  
<http://www.policy.Hu/suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.pdf>.

Irvan Mawardi. **Relasai Politik dan Hukum: Kritik Atas Pikiran Mahfud MD.**  
<http://ptun-makassar.go.id//relasi-politik-dan-hukum-kritik-atas-pikiran-mahfud-md//>

Jimly Asshidiqie, **Gagasan Negara Hukum Indonesia.**  
[http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep Negara Hukum Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep%20Negara%20Hukum%20Indonesia.pdf).

Kasbani, **Panas bumi Pengembangan dan Dukungan Kebijakan,**  
[www.esdm.go.id](http://www.esdm.go.id).

“Ketika Warga di Solok Protes Pembangunan Pembangkit Panas Bumi, Mengapa?”  
<https://www.mongabay.co.id/2017/09/30/ketika-warga-di-solok-protos-pembangunan-pembangkit-panas-bumi-mengapa/>

Ni Luh Putu Miarmi, **KONSEP PERIJINAN BERWAWASAN LINGKUNGAN DALAM MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN,** Jurnal Ilmiah dalam  
<https://media.neliti.com/media/publications/44109-ID-konsep-perijinan-berwawasan-lingkungan-dalam-mewujudkan-pembangunan-berkelanjuta.pdf>

Wahyu Setyaningsih, **“Potensi Lapangan Panasbumi Gedongsongo Sebagai Sumber Energi Alternatif Dan Penunjang Perekonomian DAERAH”**  
<https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/JG/article/download/1652/1859>

World Commission on Environmental Development (WCED) Report 1987  
<https://www.are.admin.ch/are/en/home/sustainable-development/international-cooperation/2030agenda/un--milestones-in-sustainable-development/1987--brundtland-report.html>

<https://dplh.sulselprov.go.id/index.php/peraturan/slhd-sk/2-sekretariat/58-pengelolaan-sumber-daya-hutan-yang-berkelanjutan>.