

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Mengelola Sumber Daya Panas Bumi

Rafika Aisyah Noor¹

rafikaisyah@gmail.com¹

¹Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Abstrak

Pemanfaatan energi panas bumi sebagai salah satu energi baru terbarukan memiliki peran strategis dalam mewujudkan ketahanan energi nasional dan pembangunan berkelanjutan. Namun, pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya panas bumi mengalami perubahan signifikan seiring berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan reformasi melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Penelitian ini bertujuan menganalisis pembagian kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya panas bumi serta implikasi perubahan kebijakan perizinan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan perizinan pemanfaatan panas bumi, khususnya untuk pembangkitan tenaga listrik, cenderung tersentralisasi pada pemerintah pusat melalui mekanisme perizinan berusaha berbasis risiko. Meskipun demikian, pemerintah daerah tetap memiliki fungsi strategis dalam perencanaan tata ruang, perlindungan lingkungan hidup, pengawasan, dan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan penguatan koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah guna mewujudkan tata kelola panas bumi yang memberikan kepastian hukum, mendukung investasi, menjaga keberlanjutan lingkungan, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Keyword: kewenangan pemerintah daerah; panas bumi; otonomi daerah

Pendahuluan

Pemanfaatan sumber daya alam merupakan salah satu instrumen dalam mewujudkan pembangunan nasional yang berkelanjutan (Intan Veronica et al., 2022). Pengelolaan sumber daya alam harus menjamin kelestarian lingkungan hidup, perlindungan kepentingan masyarakat, serta keberlanjutan antar generasi (Ilham, 2024). Pengelolaan sumber daya panas bumi memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan sumber daya mineral lainnya karena termasuk energi baru terbarukan yang relatif ramah lingkungan dan mampu mendukung transisi energi nasional. Oleh karena itu, pengaturan hukum mengenai pengelolaan panas bumi harus diselenggarakan berdasarkan prinsip keberlanjutan, kemanfaatan, keadilan, efisiensi, dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Peningkatan kebutuhan energi nasional yang terus mengalami pertumbuhan seiring meningkatnya jumlah penduduk, industrialisasi, dan pembangunan ekonomi telah menimbulkan tantangan serius terhadap ketahanan energi nasional. Ketergantungan yang tinggi terhadap energi fosil mengakibatkan semakin terbatasnya cadangan minyak bumi, gas alam, dan batu bara serta meningkatkan risiko terhadap stabilitas pasokan energi (Prabowo & Sihalo, 2023). Kondisi tersebut mendorong pemerintah untuk mengembangkan energi baru dan terbarukan sebagai sumber energi alternatif, salah satunya melalui pemanfaatan energi panas

bumi. Indonesia merupakan negara yang memiliki potensi panas bumi terbesar di dunia karena berada pada jalur cincin api (Ahluriza & Harmoko, 2021), sehingga pengelolaan sumber daya tersebut memiliki arti strategis bagi pemenuhan kebutuhan energi nasional sekaligus mendukung komitmen pembangunan rendah karbon.

Pengelolaan panas bumi diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi. Pasal 3 undang-undang tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan panas bumi bertujuan meningkatkan pemanfaatan energi panas bumi untuk memenuhi kebutuhan energi nasional secara berkelanjutan, meningkatkan perekonomian nasional, mewujudkan ketahanan dan kemandirian energi, meningkatkan pendapatan negara, serta meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Selanjutnya, Pasal 4 menentukan bahwa panas bumi merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara dan penguasaannya diselenggarakan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa negara memiliki kewajiban untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan panas bumi agar memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Meskipun demikian, penyelenggaraan pengelolaan panas bumi tidak hanya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, terjadi reposisi pembagian urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral. Berdasarkan Pasal 9 ayat (1), urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya, Pasal 11 ayat (2) menentukan bahwa urusan pemerintahan konkuren menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Pengaturan lebih lanjut dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan sebagian kewenangan sektor energi dan sumber daya mineral, termasuk aspek tertentu pengelolaan panas bumi, pada pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, sehingga pemerintah kabupaten/kota tidak lagi memiliki kewenangan yang seluas pengaturan sebelumnya.

Perubahan pembagian kewenangan tersebut menimbulkan berbagai implikasi hukum dalam pengelolaan sumber daya panas bumi di daerah (Tigor Lubis & Afandi Lubis, 2024). Di satu sisi, sentralisasi sebagian kewenangan dimaksudkan untuk menciptakan kepastian hukum, penyederhanaan perizinan, serta optimalisasi investasi di sektor energi. Namun, di sisi lain, berkurangnya kewenangan pemerintah daerah berpotensi memengaruhi efektivitas pengawasan, perlindungan lingkungan hidup, pemberdayaan masyarakat lokal, serta penyelesaian konflik pemanfaatan ruang. Padahal pemerintah daerah merupakan institusi yang paling memahami kondisi sosial, ekologis, dan karakteristik wilayah yang menjadi lokasi pengusahaan panas bumi.

Permasalahan tersebut semakin kompleks mengingat pengembangan panas bumi sering kali bersinggungan dengan kawasan hutan, wilayah adat, kepentingan masyarakat sekitar, serta perlindungan lingkungan hidup. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan mengenai pembagian kewenangan yang proporsional antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar pengelolaan panas bumi tidak hanya

berorientasi pada peningkatan investasi dan penerimaan negara, tetapi juga mampu menjamin prinsip partisipasi masyarakat, keberlanjutan lingkungan, serta keadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam. Berdasarkan latar belakang tersebut, kajian mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya panas bumi menjadi penting untuk menganalisis kesesuaian pengaturan perundang-undangan dengan prinsip otonomi daerah.

Metode Penelitian

Dalam metode penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan menggunakan konsep hukum dan perundang-undangan. Metode penelitian yuridis normatif lebih mengutamakan penelitian terhadap bahan-bahan yang bersumber pada kepustakaan atau bahan sekunder. Melakukan penelaahan bahan kepustakaan merupakan metode analisis yang kami gunakan.

Hasil dan Pembahasan

Sumber Daya Panas Bumi

Pengaturan mengenai panas bumi sebagai objek pengelolaan negara diawali dengan definisi yuridis yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi, yang menyatakan bahwa panas bumi adalah sumber energi panas yang terkandung di dalam air panas, uap air, batuan, beserta mineral ikutan dan gas lainnya yang secara genetis seluruhnya tidak dapat dipisahkan dalam suatu sistem panas bumi, dan untuk pemanfaatannya diperlukan proses penambangan. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa panas bumi merupakan sumber daya alam yang memiliki karakteristik khusus karena tidak dapat dipisahkan dari sistem geologi yang membentuknya (Azhar & Suhartoyo, 2015). Konsekuensinya, pengelolaan panas bumi memerlukan pengaturan hukum yang berbeda dengan pengusahaan sumber daya mineral lainnya, baik dari aspek perizinan, konservasi, maupun pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan.

Indonesia memiliki potensi panas bumi yang sangat besar karena berada pada jalur vulkanik aktif yang membentang dari Sumatra, Jawa, Nusa Tenggara, Sulawesi hingga Maluku (Ahluriza & Harmoko, 2021). Kondisi geologis tersebut menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara dengan cadangan panas bumi terbesar di dunia. Potensi tersebut merupakan modal strategis bagi pembangunan daerah, mengingat energi panas bumi mampu menyediakan pasokan energi yang stabil, berkelanjutan, serta memiliki tingkat emisi karbon yang jauh lebih rendah dibandingkan energi fosil. Karakteristik panas bumi yang tidak bergantung pada kondisi cuaca juga menjadikannya sumber energi dasar yang mendukung ketahanan energi nasional.

Dari perspektif hukum, besarnya potensi panas bumi harus diimbangi dengan tata kelola yang mampu menjamin keberlanjutan pemanfaatannya. Hal tersebut sejalan dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 yang menegaskan bahwa penyelenggaraan panas bumi bertujuan untuk meningkatkan pemanfaatan energi panas bumi guna memenuhi kebutuhan energi nasional secara berkelanjutan, mewujudkan ketahanan energi, meningkatkan perekonomian nasional, pendapatan negara, serta kesejahteraan rakyat. Selanjutnya, Pasal 4 menegaskan bahwa panas

bumi merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara dan penguasaannya diselenggarakan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Norma tersebut memberikan dasar hukum bahwa negara tidak hanya memiliki hak untuk mengeksploitasi sumber daya panas bumi, tetapi juga kewajiban untuk mengatur pemanfaatannya secara bertanggung jawab melalui pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Elfina & Judge, 2023).

Karakteristik panas bumi sebagai sumber daya yang melekat pada wilayah tertentu menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor penting dalam mendukung pengelolaannya, khususnya pada aspek perencanaan tata ruang, perlindungan lingkungan hidup, penyelesaian konflik sosial, serta pemberdayaan masyarakat di sekitar wilayah kerja panas bumi. Oleh karena itu, kewenangan pemerintah daerah dipandang sebagai instrumen untuk menjamin bahwa pemanfaatan panas bumi benar-benar memberikan manfaat ekonomi, sosial, dan ekologis bagi masyarakat daerah secara berkelanjutan.

Kewenangan Daerah dalam Memberikan Izin Pemanfaatan Energi Panas Bumi

Pembagian kewenangan dalam pemberian izin pemanfaatan energi panas bumi pada dasarnya merupakan implementasi dari sistem pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (Elvis et al., 2023). Pasal 1 angka 3 menegaskan bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom, sedangkan Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwa urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah daerah adalah bagian dari distribusi kewenangan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan (Putri & Wicaksono, 2018).

Lebih lanjut, Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah membedakan urusan pemerintahan ke dalam urusan absolut, urusan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Selanjutnya, Pasal 11 ayat (2) menentukan bahwa urusan pemerintahan konkuren menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Dalam konteks pengelolaan energi panas bumi, pembagian kewenangan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menempatkan sebagian besar urusan energi dan sumber daya mineral, khususnya pemanfaatan panas bumi untuk pembangkitan tenaga listrik, sebagai kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Konsekuensinya, pemerintah kabupaten/kota tidak lagi memiliki kewenangan perizinan sebagaimana berlaku sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Salsabila et al., 2021).

Perubahan tersebut semakin diperkuat setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian dinyatakan tetap berlaku melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 mengubah paradigma perizinan sektoral menjadi Perizinan Berusaha Berbasis Risiko sebagaimana diatur dalam perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi. Melalui perubahan tersebut, mekanisme perizinan

diintegrasikan ke dalam sistem perizinan berusaha nasional yang dikelola secara terpusat melalui sistem elektronik (OSS), sehingga proses pemberian izin tidak lagi didasarkan semata-mata pada pembagian kewenangan administratif daerah, tetapi juga pada tingkat risiko kegiatan usaha serta kepentingan strategis nasional. Kebijakan tersebut bertujuan meningkatkan kepastian hukum, mempercepat investasi, dan mengurangi tumpang tindih perizinan antar pemerintah.

Namun demikian, sentralisasi kewenangan tersebut tidak berarti menghilangkan seluruh fungsi pemerintah daerah. Pemerintah daerah tetap memiliki kewenangan dalam aspek perencanaan pembangunan daerah, penataan ruang, perlindungan lingkungan hidup, pengawasan terhadap pemanfaatan ruang, serta pemberdayaan masyarakat yang terdampak kegiatan panas bumi. Fungsi tersebut selaras dengan prinsip pembagian urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menempatkan akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional sebagai dasar penentuan pembagian urusan pemerintahan. Keempat prinsip tersebut menjadi dasar bahwa kewenangan perizinan panas bumi untuk pembangkitan listrik lebih tepat berada pada pemerintah pusat karena dampaknya melampaui batas administratif daerah, berkaitan dengan sistem ketenagalistrikan nasional, serta menyangkut ketahanan energi nasional (Salsabila et al., 2021).

Perkembangan tersebut juga harus dibaca dalam perspektif putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat karena cacat formil pembentukannya dan memerintahkan pembentuk undang-undang melakukan perbaikan dalam jangka waktu tertentu. Perbaikan tersebut kemudian diwujudkan melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2022 yang ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sehingga perubahan terhadap rezim perizinan panas bumi tetap memiliki dasar konstitusional. Selain itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menghapus kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan peraturan daerah juga memperlihatkan penguatan prinsip otonomi daerah. Meskipun demikian, putusan tersebut tidak mengubah pembagian urusan konkuren yang telah ditentukan oleh undang-undang, sehingga kewenangan perizinan panas bumi tetap mengikuti distribusi kewenangan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dengan demikian, pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, terjadi pergeseran paradigma dari desentralisasi perizinan menuju sentralisasi yang berbasis risiko (Salsabila et al., 2021). Pergeseran tersebut memang memberikan kepastian investasi dan mendukung percepatan pengembangan energi panas bumi sebagai proyek strategis nasional, tetapi pada saat yang sama menuntut penguatan peran pemerintah daerah dalam fungsi pengawasan, perlindungan lingkungan hidup, partisipasi masyarakat, serta penyelesaian konflik sosial agar prinsip otonomi daerah tetap terlaksana dalam penyelenggaraan pengelolaan sumber daya panas bumi.

Kesimpulan

Kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya panas bumi mengalami pergeseran seiring berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan reformasi regulasi melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Pengaturan tersebut menempatkan kewenangan perizinan pemanfaatan panas bumi, khususnya untuk pembangkitan tenaga listrik, pada pemerintah pusat berdasarkan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Sentralisasi kewenangan dimaksudkan untuk menciptakan kepastian hukum, menyederhanakan perizinan berbasis risiko, serta mendukung ketahanan energi nasional. Namun demikian, pemerintah daerah tetap memiliki peran penting dalam perencanaan tata ruang, perlindungan lingkungan hidup, pengawasan, serta pemberdayaan masyarakat di wilayah pengusahaan panas bumi. Oleh karena itu, efektivitas pengelolaan sumber daya panas bumi tidak hanya bergantung pada sentralisasi kewenangan perizinan, tetapi juga pada sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar pemanfaatan panas bumi mampu mewujudkan pembangunan berkelanjutan, menjamin kepastian hukum, serta memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat.

Referensi

- Ahluriza, P., & Harmoko, U. (2021). Analisis Pemanfaatan Tidak Langsung Potensi Energi Panas Bumi di Indonesia. *Jurnal Energi Baru Dan Terbarukan*, 2(1), 53–59. <https://doi.org/10.14710/jebt.2021.11075>
- Azhar, M., & Suhartoyo, S. (2015). Aspek Hukum Kebijakan Geothermal di Indonesia. *LAW REFORM*, 11(1), 123. <https://doi.org/10.14710/lr.v11i1.15761>
- Elfina, E., & Judge, Z. (2023). Kepastian Hukum Jaminan Investasi Energi Terbarukan Panas Bumi Dalam Pengembangan Energi di Indonesia. *JATIJAJAR LAW REVIEW*, 2(2), 82. <https://doi.org/10.26753/jlr.v2i2.1156>
- Elvis, J., Suparman, E., & Idris, I. (2023). Hukum Pengelolaan Sumber Daya Minyak dan Gas Bumi Menurut Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. *IBLAM LAW REVIEW*, 3(3), 14–29. <https://doi.org/10.52249/ilr.v3i3.134>
- Ilham, M. (2024). Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia. *Indonesia Journal of Business Law*, 3(1), 1–7. <https://doi.org/10.47709/ijbl.v3i1.4147>
- Intan Veronica, D., Fasa, M. I., & Suharto, S. (2022). Pemanfaatan Sumber Daya Alam Terhadap Pembangunan Berkelanjutan dalam Persepektif Ekonomi Islam. *Jurnal Dinamika Ekonomi Syariah*, 9(2), 200–210. <https://doi.org/10.53429/jdes.v9i2.391>
- Prabowo, T. B., & Sihalo, R. A. (2023). Analisis Ketergantungan Indonesia Pada Teknologi Asing Dalam Sektor Energi dan Dampaknya Pada Keamanan Nasional. *Jurnal Lemhannas RI*, 11(1), 72–82. <https://doi.org/10.55960/jlri.v11i1.426>
- Putri, N. D., & Wicaksono, D. A. (2018). Implikasi Legislasi Pengambilalihan Kewenangan di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara oleh Pemerintah Pusat. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(1), 19–32. <https://doi.org/10.54629/jli.v13i1.89>
- Salsabila, D., Ma'ruf, A. R., & Adharani, Y. (2021). Merekonstruksi Arah Politik Hukum Pengembangan Perizinan Panas Bumi Untuk Pemanfaatan Tidak

Langsung. *JURNAL HUKUM EKONOMI SYARIAH*, 4(1), 89.
<https://doi.org/10.30595/jhes.v4i1.9824>

Tigor Lubis, M. F., & Afandi Lubis, K. (2024). Kontradiksi Kewenangan Pemerintah Terhadap Pengelolaan Tambang Pasca Lahirnya UU No 3 Tahun 2020 tentang Minerba. *Grondwet*, 3(2), 18–30. <https://doi.org/10.61863/gr.v3i2.41>