

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, yang salah satunya ialah hutan. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam dan lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan (Iskandar, 2015:1). Hutan sebagai sumber kekayaan alam milik bangsa Indonesia merupakan salah satu modal dasar bagi pembangunan nasional yang dipergunakan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat (Bambang Pamulardi, 1999:199).

Hutan merupakan modal pembangunan nasional memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi secara seimbang dan dinamis. Hutan sebagai sumber daya alam harus diurus, dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia generasi sekarang maupun yang akan datang. Hutan mempunyai fungsi yang penting serta bernilai strategis, yang dimaksud penting serta bernilai strategis adalah apabila terjadi perubahan maka akan sangat berpengaruh terhadap keadaan kondisi biofisik, seperti perubahan iklim, ekosistem dan gangguan tata air serta adanya dampak sosial bagi kehidupan.

Kedudukan Hutan sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan, telah memberikan manfaat yang besar bagi umat manusia. Oleh

karena itu harus dijaga kelestariannya sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi landasan konstitusional bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Berkaitan dengan hutan maka penyelenggaraan kehutanan harus untuk kemakmuran rakyat yang senantiasa mengandung jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan.

Indonesia juga dikatakan sebagai pemilik panas bumi atau yang sering disebut dengan *geothermal* dalam istilah kebumian, karena wilayah geografis Indonesia yang dilalui jalur sabuk gunung api aktif (*Ring Of Fire*) memiliki potensi panas bumi yang besar. Potensi energi panas bumi di Indonesia merupakan yang terbesar di dunia, yakni mencapai 29 gigawatt (GW), atau sekitar 40 persen dari potensi energi panas bumi di dunia (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2013/06/13/11561882/Menteri.ESD.M.Malu.Pemanfaatan.Panas.Bumi.Masih.Minim>, diakses pada tanggal 14 Desember 2017).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa potensi besar tenaga listrik diproduksi dari energi panas bumi yang berada di kawasan hutan konservasi. Potensi panas bumi yang berada di kawasan hutan konservasi saat ini teridentifikasi di kawasan :

1. Taman Nasional Gunung Leuser di Provinsi Aceh.
2. Taman Nasional Batang Gadis di Provinsi Sumatera Utara.
3. Cagar Alam Malampah Alahan Panjang di Provinsi Sumatera Barat.

4. Taman Nasional Kerinci Seblat di Provinsi Jambi.
5. Taman Nasional Bukit Barisan Selatan di Provinsi Lampung.
6. Taman Nasional Gunung Halimun Salak di Provinsi Jawa Barat.
7. Cagar Alam Gunung Simpang di Provinsi Jawa Barat.
8. Cagar Alam Kawah Kamojang di Provinsi Jawa Barat.
9. Cagar Alam Telaga Bodas di Provinsi Jawa Barat.
10. Taman Nasional Gunung Ciremai di Provinsi Jawa Barat.
11. Suaka Margasatwa Dataran Tinggi Yang di Provinsi Jawa Timur.
12. Taman Wisata Alam Danau Buyan/Danau Tamblingan di Provinsi Bali.
13. Taman Nasional Gunung Rinjani di Provinsi Nusa Tenggara Barat.
14. Taman Wisata Alam Ruteng di Provinsi Nusa Tenggara Timur.
15. Taman Nasional Bogani Nani Wartabone di Provinsi Sulawesi Utara.
16. Cagar Alam Gunung Ambang di Provinsi Sulawesi Utara.
17. Cagar Alam Gunung Lokon di Provinsi Sulawesi Utara
(<http://ekowisata.org/bagaimanakah-pemanfaatan-panas-bumi-di-kawasan-konservasi-setelah-undang-undang-tentang-panas-bumi-terbit>/diakses pada tanggal 14 Desember 2017).

Perkembangan perekonomian di Indonesia diikuti dengan kebutuhan energi yang semakin besar, terutama energi listrik, sehingga Indonesia memiliki banyak pembangkit listrik, yang salah satunya adalah Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (PLTP) (Ria Mahmudah dan Djatmiko Ichsani, 2013). Meningkatnya pembangunan dan pola hidup masyarakat, membuat konsumsi energi di Indonesia dari tahun ke tahun terus mengalami

peningkatan. Data yang dirilis oleh Dewan Energi Nasional (DEN) pada tahun 2014 menunjukkan bahwa konsumsi energi Indonesia antara tahun 2003 sampai dengan tahun 2013 mengalami peningkatan sebesar 4,1 persen per tahun. Dengan nilai total 117 juta *Tonnes Oil Equivalent* (TOE) pada tahun 2003 menjadi 174 juta *Tonnes Oil Equivalent* (TOE) di tahun 2013 (Sudirman Said, 2014:35).

Energi panas bumi saat ini belum dimanfaatkan secara optimal karena sebagian besar sumber energi panas bumi potensial di Indonesia berada di daerah terpencil dan Kawasan Hutan Konservasi. Indonesia memiliki sedikitnya 265 lokasi sumber energi panas bumi yang tersebar di berbagai wilayah. 40 persen energi panas bumi berada di kawasan hutan konservasi (<http://nasional.kompas.com/read/2012/08/10/03270973/.investor.panas.bumi.eksploitasi>, diakses pada tanggal 7 maret 2017). Kegiatan pemanfaatan panas bumi sebelumnya dikategorikan sebagai kegiatan penambangan seperti yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi yang menyatakan bahwa Panas Bumi adalah sumber energi panas yang terkandung di dalam air panas, uap air, dan batuan bersama mineral ikutan dan gas lainnya yang secara genetis semuanya tidak dapat dipisahkan dalam suatu sistem Panas Bumi dan untuk pemanfaatannya diperlukan proses penambangan. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi kemudian diganti karena dianggap sebagai penghambat implementasi pemanfaatan energi panas bumi di Indonesia khususnya pada wilayah kawasan hutan konservasi. Setelah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003

tentang Panas bumi diganti pemerintah mengeluarkan aturan terbaru mengenai Panas Bumi yaitu Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi yang memungkinkan untuk dilakukannya kegiatan eksplorasi dan eksploitasi (penambangan) di kawasan hutan konservasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a butir (2) yang menyatakan bahwa penyelenggaraan panas bumi oleh pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dilakukan terhadap panas bumi untuk pemanfaatan langsung yang berada pada kawasan hutan konservasi.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Kawasan hutan berdasarkan Pasal 1 huruf c Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Hutan konservasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 huruf i adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Pasal 38 ayat (1) dan (4) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan bahwa Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung dan pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Kegiatan panas bumi merupakan pertambangan

terbuka. Pertambangan terbuka (*surface mining*) maksudnya adalah pertambangan tersebut dilakukan diatas permukaan tanah.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengalami perubahan di beberapa Pasal. Presiden Megawati mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menambahkan aturan peralihan dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Isi dari peraturan perundang-undangan itu menambahkan Pasal 83 huruf (a) untuk memberikan jaminan kepastian hukum pada perusahaan pertambangan. Jaminan kepastian hukum yang dimaksud adalah perusahaan yang memanfaatkan sumber daya alam hutan masih diizinkan memanfaatkan sumber daya alam hutan sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku, sampai berakhirnya izin atau perjanjian tersebut. Peraturan pemerintah tersebut kemudian dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjelang masa transisi anggota DPR dan ditetapkan oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi undang-undang (Erwin Dwi Kristianti, 2014:7-8).

Pemanfaatan panas bumi (*geothermal*) dikategorikan sebagai kegiatan penambangan/pertambangan dimana letak sumber energi panas bumi berada di wilayah kawasan hutan konservasi. Kegiatan pemanfaatan panas bumi tidak dapat diusahakan di Kawasan Hutan konservasi karena tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya

Alam Hayati dan Ekosistemnya dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Berdasarkan pemaparan tersebut maka dirumuskan penelitian tesis ini dengan judul “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Bidang Kehutanan Dengan Bidang Pemanfaatan Sumber Daya Alam Panas Bumi di Kawasan Hutan Konservasi”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka rumusan masalah yang dikaji adalah “Bagaimanakah harmonisasi peraturan perundang-undangan bidang kehutanan dengan bidang pemanfaatan sumber daya alam panas bumi di kawasan hutan konservasi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji harmonisasi peraturan perundang-undangan bidang kehutanan dengan bidang pemanfaatan sumber daya alam panas bumi di kawasan hutan konservasi.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut, maka penelitian hukum ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat secara :

1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan pengetahuan ilmu hukum pada umumnya dan hukum pemanfaatan sumber daya alam pada khususnya.

2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi :

- a. Pemerintah Pusat dan Daerah, sebagai masukan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan mengenai pemanfaatan sumber daya alam khususnya panas bumi dan memberikan atau mengeluarkan izin.
- b. Masyarakat, membantu masyarakat untuk mengetahui persoalan hukum terkait pemanfaatan sumber daya alam khususnya panas bumi.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan tesis ini berjudul Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Bidang Kehutanan Dengan Bidang Pemanfaatan Sumber Daya Alam Panas Bumi di Kawasan Hutan Konservasi, merupakan hasil karya asli penulis dan bukan merupakan plagiasi dari hasil karya orang lain. Apabila ada penulis yang telah meneliti dengan permasalahan hukum yang sama maka penulisan tesis ini merupakan perbandingan penulis. Di bawah ini dipaparkan tiga (3) penulisan tesis hasil karya penulis lain yang memiliki kemiripan dengan penulisan ini sebagai berikut,

1. Novi Beatrix, 2014, Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Magister Ilmu Hukum dengan judul tesis “Kendala Perizinan Pengusahaan Pertambangan Panas Bumi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2003 Tentang

Panas Bumi”. Rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana pengaturan pemanfaatan pertambangan Panas Bumi dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi, apakah kendala yang dihadapi Badan Usaha Panas Bumi dalam proses perizinan perusahaan pertambangan Panas Bumi dan bagaimana upaya apa yang dilakukan pemerintah dalam mendorong pengembangan kegiatan perusahaan pertambangan Panas Bumi. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pengaturan pemanfaatan Panas Bumi dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi telah memberikan kepastian hukum yang jelas, kendala yang dihadapi Badan Usaha dalam proses perizinan perusahaan pertambangan Panas Bumi antara lain, resistensi sosial budaya (masyarakat), instansi-instansi terkait dan kendala di luar perizinan dan upaya yang dilakukan pemerintah untuk mendorong pengembangan kegiatan perusahaan pertambangan Panas Bumi antara lain, peningkatan kualitas data dan adanya validasi oleh konsultan independen, membuat suatu kebijakan harga tenaga listrik, perlu akselerasi dalam negeri untuk menyediakan barang-barang yang dibutuhkan dalam pengembangan Panas Bumi, perlu adanya *capacity building* yang dilakukan secara berkala dan sistematis serta sinkronisasi dan harmonisasi antara pemerintah, pemerintah daerah dan instansi terkait.

Berdasarkan dari penelitian tersebut, ditemukan adanya persamaan yang bertitik fokus pada panas bumi, sedangkan perbedaan dari penelitian ini adalah kendala perizinan perusahaan pertambangan, peraturan

perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini masih menggunakan peraturan perundang-undangan yang lama dan jenis penelitian yang digunakan adalah kombinasi antara penelitian yuridis normatif dan penelitian empiris.

2. Dani Darmawan, 2015, Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik dengan judul tesis “Analisis Konflik Pengambilan Hasil Hutan di Kawasan Hutan Konservasi (Studi Kasus Pengambilan Getah Damar dan Pinus di Taman Nasional Gunung Gede Pangrango”. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah mengapa konflik penyadapan getah damar dan pinus antara pihak pengelola Taman Nasional Gunung Gede Pangrango dengan masyarakat masih terus terjadi dan bagaimana pengaruh dari keterlibatan pihak lain dalam konflik antara masyarakat sekitar kawasan Taman Nasional Gunung Gede Pangrango dengan pengelola kawasan. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa perubahan status kawasan dari hutan produksi menjadi kawasan hutan konservasi secara otomatis mengubah pola dan bentuk pengelolaan hutan, aturan dan kebijakannya. Sebelumnya pada pengelolaan hutan produksi diperbolehkan adanya aktivitas masyarakat didalamnya dalam bentuk kegiatan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) sedangkan pada pengelolaan konservasi aturan undang-undang melarang adanya kegiatan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) tersebut. Konflik kepentingan dan konflik kepentingan kebijakan efeknya muncul dari masyarakat yang merasa dirugikan dengan terbitnya Surat Keputusan

(SK) Menteri Kehutanan. Penetapan suatu wilayah menjadi kawasan konservasi membawa konsekuensi adanya keterbatasan atau bahkan tertutupnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam dalam kawasan konservasi. Sementara fakta menunjukkan bahwa kondisi sosial ekonomi sebagian masyarakat di sekitar kawasan konservasi masih sangat rendah dan mereka masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap sumber daya alam dalam kawasan konservasi. Pemerintah daerah dalam konflik ini mempunyai posisi kontra karena pada satu sisi, pemerintah daerah harus mendukung masyarakat yang memiliki keterbatasan untuk mengambil hasil hutan setelah peralihan status kawasan. Namun, disisi lain, kebijakan kehutanan dari pemerintah pusat harus didukung oleh pemerintah daerah setempat. Posisi pemerintah daerah seperti itu, dikarenakan kepentingan politik dari pemerintah daerah untuk meraih dukungan dari masyarakat serta adanya harapan peningkatan ekonomi masyarakat dan masyarakat menjadi berdaya dari kepentingan penyadapan sehingga kesejahteraan masyarakat meningkat.

Berdasarkan dari penelitian tersebut, ditemukan adanya persamaan yang bertitik fokus pada kawasan hutan konservasi, sedangkan perbedaan dari penelitian ini adalah konflik pengambilan hasil hutan getah damar dan pinus antara pihak pengelola Taman Nasional Gunung Gede Pangrango dengan masyarakat dan penelitian ini menggunakan metode kualitatif.

3. Sigit Pramono, 2008, Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Magister Ilmu Hukum dengan judul tesis “Pelaksanaan Fungsi Balai Taman

Nasional Gunung Salak Dalam Mempertahankan Hutan Konservasi”. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah balai taman nasional telah melaksanakan fungsinya dengan baik dan bagaimanakah kendala-kendala yuridis yang dihadapi balai taman nasional dalam mempertahankan hutan konservasi. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi balai taman nasional yaitu penyelenggaraan penataan zonasi, pemantauan dan evaluasi taman nasional, pengelolaan taman nasional, serta fungsi penyidikan, perlindungan dan pengamanan kawasan taman nasional merupakan fungsi yang berpengaruh untuk menyelesaikan adanya tumpang tindih penggunaan kawasan hutan. Namun dalam pelaksanaannya fungsi-fungsi dimaksud tidak berjalan optimal. Hal tersebut dikarenakan adanya kendala yuridis yaitu peraturan yang dijadikan dasar aparatur dalam melaksanakan fungsi tersebut bertentangan dengan asas-asas hukum yang berlaku, serta adanya kendala eksekutor (pelaksana) yaitu: a) belum tersedianya data dasar secara lengkap, karena data dan informasi sebagai dasar untuk menentukan indikator masing-masing zonasi; b) sumber daya manusia tidak memadai baik kualitas maupun kuantitas, hal tersebut akan mempengaruhi pelaksanaan fungsi pemantauan dan evaluasi pengelolaan kawasan taman nasional serta pelaksanaan fungsi penyidikan, perlindungan, dan pengamanan kawasan taman nasional; c) kurangnya dukungan instansi terkait dalam perlindungan kawasan taman nasional; d) kurangnya kesadaran masyarakat tentang keberadaan taman nasional.

Berdasarkan dari penelitian tersebut, ditemukan adanya persamaan yang bertitik fokus pada hutan konservasi, sedangkan perbedaan dari penelitian ini adalah pelaksanaan fungsi dari balai taman nasional dan kendala yuridis yang dihadapi balai taman nasional dalam mempertahankan hutan konservasi.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri atas lima (5) bab yang disusun sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN, berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI, Bagian ini menguraikan tentang harmonisasi, pengertian dari panas bumi dan kehutanan. Selain itu, Landasan Teori yang digunakan yaitu Teori Sistem Hukum, Teori Hukum Pembangunan dan Teori Pembangunan Berkelanjutan serta Batasan Konsep.

BAB III : METODE PENELITIAN HUKUM, berisi Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Data Penelitian, Metode Analisis Data, dan Proses Berpikir.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, menguraikan jawaban atas pertanyaan dari rumusan masalah yang diangkat yaitu mengenai bagaimanakah harmonisasi peraturan perundang-undangan

bidang kehutanan dengan bidang pemanfaatan sumber daya alam panas bumi di kawasan hutan konservasi.

BAB V : PENUTUP, menguraikan kesimpulan yaitu berupa jawaban atas pertanyaan dari rumusan masalah yang diperoleh berdasarkan penelitian, serta berisi saran-saran yang diajukan berdasarkan jawaban dari rumusan masalah dalam penelitian yang diperoleh.

