



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 11/PUU-XIV/2016

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi dan Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



1. Nama : **Dr. H. Soekarwo**
Pekerjaan : Gubernur Jawa Timur
Alamat : Jalan Pahlawan Nomor 110 Surabaya

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 181.4/2759/013/2015 tanggal 29 September 2015 memberi kuasa kepada Dr. Himawan Estu Bagijo, S.H., M.H., Ir. Dewi J. Putriatni M.Sc., Makhfudz, S.H., M.Si., Ir. Hasbi Mujtaba, Sulistyaningsih, S.H., M.H., Jempin Marbun, S.H., M.H., Cholik Hidayat, S.H., M.PSDM., Adi Saron, S.H., M.H., Syailendra W., S.H., Hadid Manggala S., S.H., Moch. Arifin, S.H., berdomisili di Jalan Pahlawan Nomor 110 Surabaya, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa.

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Nama : **H. Abdul Halim Iskandar, M.Pd**
Pekerjaan : Ketua DPRD Provinsi Jawa Timur
Alamat : Jalan Indrapura Nomor 1 Surabaya

Nama : **Kusnadi, S.H., M.Hum**
 Pekerjaan : Wakil Ketua DPRD Provinsi Jawa Timur
 Alamat : Jalan Indrapura Nomor 1 Surabaya

Nama : **Ir. H. Tjutjuk Sunario, M.M**
 Pekerjaan : Wakil Ketua DPRD Provinsi Jawa Timur
 Alamat : Jalan Indrapura Nomor 1 Surabaya

Nama : **Drs. H. Ahmad Iskandar, M.Si**
 Pekerjaan : Wakil Ketua DPRD Provinsi Jawa Timur
 Alamat : Jalan Indrapura Nomor 1 Surabaya

Nama : **Dr. H.M. Soenarjo, M.Si**
 Pekerjaan : Wakil Ketua DPRD Provinsi Jawa Timur
 Alamat : Jalan Indrapura Nomor 1 Surabaya

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 160/1898/060/2016 tanggal 4 Maret 2016 memberi kuasa kepada Dr. Himawan Estu Bagijo, S.H., M.H., Ir. Dewi J. Putriatni M.Sc., Makhfudz, S.H., M.Si., Drs. Didik Agus Wijanarko, M.T., Sulistyaningsih, S.H., M.H., Dr. Muhammad Rizki, S.H., M.H., Cholik Hidayat, S.H., M.PSDM., Adi Saroni, S.H., M.H., Hadid Manggala S., S.H., dan Moch. Arifin, S.H., berdomisili di Jalan Indrapura Nomor 1 Surabaya, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa.

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon II;**

Bersama-sama selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan Pemohon;
 Mendengar keterangan Pemohon;
 Membaca dan mendengar keterangan Presiden;
 Membaca dan mendengar keterangan Dewan Perwakilan Daerah;
 Membaca dan mendengar keterangan ahli Pemohon dan Presiden serta saksi Pemohon dan Presiden;
 Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
 Membaca kesimpulan Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 3 April 2017 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 3 April 2017 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 32/PAN.MK/2017 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 11/PUU-XIV/2016 pada tanggal 5 Mei 2017, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa, Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* Undang-Undang 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut "UU MK") menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
 - a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c. memutus pembubaran partai politik
 - d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Bahwa, dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan "*Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi*". Oleh karena itu, setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, sedangkan apabila terdapat ketentuan Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945 maka dapat dimohonkan pengujian Undang-Undang kepada Mahkamah Konstitusi;
3. Bahwa, dengan demikian, berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, telah secara jelas dan tegas Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian atas Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1)

huruf c dan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi, serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terhadap Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945;

II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

4. Bahwa, pada Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan, "*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*
 - a. *perorangan warga negara Indonesia;*
 - b. *Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
 - c. **badan hukum publik** atau privat; atau
 - d. *lembaga negara.*
5. Bahwa, dalam permohonan ini Pemohon adalah Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Timur juncto Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1950 tentang Mengadakan perubahan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 (**bukti P-5**);

Bahwa, berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 57 menegaskan, "**Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah**", Pasal 59 ayat (1) menegaskan bahwa "*setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah*" dan selanjutnya dalam Pasal 65 ayat (1) huruf e menegaskan pada intinya bahwa **salah satu tugas Kepala Daerah adalah mewakili daerahnya baik di dalam maupun di luar pengadilan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan**, sehingga dalam hal ini Gubernur Jawa Timur sebagai Kepala Daerah pada Provinsi Jawa Timur yang dalam permohonan

ini bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur mempunyai kewenangan untuk mewakili Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur dalam pengajuan permohonan *a quo*;

Bahwa, dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pemohon (Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur) merupakan suatu badan hukum publik yakni suatu badan hukum yang didirikan oleh Negara Republik Indonesia *cq.* Pemerintah Republik Indonesia melalui suatu peraturan perundang-undangan), oleh karenanya maka Permohonan *a quo* yang diajukan oleh Pemohon I bersama Pemohon II dapat mempunyai kapasitas hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam perkara ini.

6. Bahwa, dengan mengacu pada Ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK, terdapat 2 (dua) syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara pengujian Undang-Undang, yaitu (i) terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon, dan (ii) adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional dari Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang.
7. Bahwa, dalam putusan-putusan yang terdahulu Mahkamah Konstitusi telah memberikan putusan yang pada intinya menerima kedudukan hukum Kepala Daerah dalam mewakili daerahnya dalam pengajuan pengujian undang-undang, yakni:
 - a. Putusan Nomor 54/PUU-VI/2008, dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai yang diajukan oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam hal ini diwakili oleh H. M. Zainul Majdi, M.A. selaku Gubernur Nusa Tenggara Barat sebagai Pemohon;
 - b. Putusan Nomor 153/PUU-VII/2009 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi yang diajukan oleh: DR. Ir. Safrial, MS sebagai Bupati Tanjung Jabung Barat;
8. Bahwa, mengenai parameter kerugian konstitusional, MK telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena

berlakunya suatu Undang-Undang, yakni harus memenuhi 5 (lima) syarat sebagaimana diuraikan dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007, sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
 - c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
9. Bahwa, dengan mengacu pada 5 (lima) parameter kerugian konstitusional tersebut, maka Pemohon dalam hal ini memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan ini karena:
- a. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) serta Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 Pemohon sebagai pemerintahan daerah mempunyai kewenangan konstitusional untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas otonomi seluas-luasnya, dengan suatu pengecualian yang ditentukan oleh Undang-Undang dan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Pengecualian tersebut harus ditetapkan oleh Undang-Undang dan lebih dikenal sebagai urusan absolut yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan tidak dapat diurus oleh Pemerintah Daerah;

b. Bahwa, mengacu pada ketentuan yang diatur dalam Pasal 12 ayat (3) huruf e UU Nomor 23 Tahun 2014 sebagai ketentuan payung (*umbrella act*) pelaksanaan otonomi daerah, pemanfaatan panas bumi sebagai bagian dari bidang urusan energi dan sumber daya mineral dikelompokkan sebagai urusan konkuren pilihan yang dapat dikelola oleh pemerintah daerah apabila memiliki potensi panas bumi, sedangkan Provinsi Jawa Timur adalah salah satu daerah yang mempunyai potensi panas bumi dengan perkiraan mencapai 1.296,8 MWe (seribu dua ratus sembilan puluh enam koma delapan mega watt electric) dimana terhadap potensi panas bumi tersebut Pemohon I dengan segenap upaya telah dapat menyelenggarakan kewenangan pemanfaatan panas bumi untuk kegiatan tidak langsung dengan merealisasikan pelelangan pemberian izin wilayah kerja pertambangan dengan potensi pemanfaatan energi sebesar 570 MWe (lima ratus tujuh puluh mega watt electric) atau sebesar 42% (empat puluh dua persen) dari jumlah total perkiraan potensi panas bumi yang ada di Provinsi Jawa Timur berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003.

Namun demikian, dengan berlakunya sejumlah ketentuan dalam UU Nomor 21 Tahun 2014 pada **Pasal 5 ayat (1) huruf b** menegaskan "*Penyelenggaraan Panas Bumi oleh Pemerintah dilakukan terhadap Panas Bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang berada di seluruh wilayah Indonesia, termasuk Kawasan Hutan produksi, Kawasan Hutan Lindung, Kawasan Hutan Konservasi dan Wilayah Laut*", **Pasal 6 ayat (1) huruf c** menegaskan "*Kewenangan Pemerintah dalam penyelenggaraan Panas Bumi meliputi a.l. c. Pemberian izin Panas Bumi*" dan **Pasal 23 ayat (2)** yang juga menegaskan pada intinya Izin Pemanfaatan tidak langsung Panas Bumi hanya dapat diberikan oleh Menteri, selanjutnya pada **Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU Nomor 23 Tahun 2014** mengatur pula kewenangan pemberian izin panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah (Pusat), sehingga kewenangan penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung sebagai urusan pemerintahan konkuren

pilihan yang seharusnya dapat dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah **menjadi tertutup bagi Pemerintah Daerah.**

Pengaturan kewenangan tersebut tentulah bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) serta Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada Pemohon untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan otonomi seluas-luasnya, oleh karenanya Pemohon sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai potensi panas bumi dan telah mampu untuk menyelenggarakan kewenangan pemanfaatan panas bumi untuk kegiatan tidak langsung tentulah merasa **sangat dirugikan;**

c. Kerugian kewenangan konstitusional Pemohon bersifat spesifik, aktual dan potensial, yakni dengan berlakunya ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 maka:

- **Kerugian yang bersifat spesifik dan aktual** dari Pemohon adalah berubahnya kewenangan pemanfaatan panas bumi untuk kegiatan tidak langsung, dari yang semula memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah menjadi tertutup untuk Pemerintah Daerah;
- **Kerugian yang bersifat potensial** dari Pemohon adalah kehilangan kesempatan untuk melakukan percepatan pemanfaatan potensi panas bumi yang ada dengan volume potensi pemanfaatan sebesar $\pm 1.296,8$ Mwe (seribu dua ratus sembilan puluh enam koma delapan Megawatt Electric) untuk penyediaan energi yang ramah lingkungan dan terbarukan di Jawa Timur, di samping itu Pemohon juga kehilangan kesempatan untuk mengembangkan kapasitas dalam pengelolaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung. Berdasarkan kewenangan yang diberikan UU Nomor 27 Tahun 2003, Pemohon telah dapat mengupayakan percepatan pemanfaatan potensi panas bumi dengan merealisasikan pelelangan pemberian izin wilayah kerja pertambangan (WKP) dengan potensi pemanfaatan energi sebesar 275

MWe (dua ratus tujuh puluh lima mega watt electric) atau sebesar 21,2% (dua puluh satu koma dua persen) dari volume potensi panas bumi yang ada di Jawa Timur, sedangkan berdasarkan data Kementerian ESDM RI hingga bulan November 2015 secara nasional Pemerintah Pusat baru merealisasikan pelelangan 2 blok WKP Panas Bumi untuk pertama kalinya dalam 12 (dua belas) tahun terakhir (vide <http://ebtke.esdm.go.id/post/2015/11/09/1003/2015.pemanfaatan.listrik.ebt.mencapai.8.503.mw.>).

- d. Berdasarkan uraian tersebut di atas, telah jelas kerugian kewenangan konstitusional Pemohon disebabkan adanya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU Nomor 23 Tahun 2014.
- e. Apabila permohonan *in litis* dikabulkan maka pasal-pasal dalam UU Nomor 21 Tahun 2014 dan Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 yang diuji dalam permohonan ini akan mengalami perubahan/penyempurnaan sehingga Pemohon mempunyai kesempatan untuk dapat bersama-sama Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang ada di daerahnya secara mandiri sesuai asas otonomi dan asas otonomi seluas-luasnya.

10. Berdasarkan uraian tersebut di atas, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang dalam perkara *a quo*. Adapun kerugian-kerugian konstitusional yang dimaksudkan di atas akan diuraikan secara lebih lanjut di dalam alasan-alasan pengujian permohonan ini.

III. Alasan-Alasan Permohonan Uji Materiil

III. A. Kedudukan Pemerintah Daerah Dalam Konstitusi

11. Bahwa, bentuk negara Indonesia adalah negara kesatuan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 "Indonesia adalah negara

kesatuan yang berbentuk republik". Negara kesatuan adalah Negara yang bersusun tunggal (*eenheidstaat*). Negara kesatuan itu merupakan negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah. Karakter pemerintahan dalam negara kesatuan adalah bersifat bulat (*eenheid*) sehingga pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dalam negara adalah pemerintah pusat;

Bahwa, berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan:

"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang."

dengan adanya ketentuan Pasal tersebut, maka bentuk Negara kesatuan tetap dipertahankan, namun dengan menegaskan adanya pemberian otonomi kepada daerah otonom;

Bahwa, berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 ditegaskan:

"Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan."

ketentuan tersebut didasari oleh pemikiran sebagaimana dikemukakan oleh F-KKI yang diwakili oleh Anthonius Rahail dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Buku I : Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 yang diterbitkan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010, hlm. 273, yaitu:

"Sistem sentralisasi kekuasaan tidaklah mencerminkan asas-asas demokrasi. Apalagi jumlah penduduk dan tuntutan pengambilan keputusan di daerah atas aneka masalah yang timbul di daerah memerlukan kecepatan dan ketepatan. Karenanya penerapan Otonomi

Daerah yang seluas-luasnya dalam sistem pemerintahan Indonesia sudah merupakan kebutuhan mendesak yang harus dimasukkan pula dalam batang tubuh UUD. Sehingga dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 secara original intent memberikan otonomi dalam artian kebebasan dan kemandirian kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Dalam pengertian otonomi tersebut, terdapat zelfwetgeving dan zelfbestuur yang dimiliki oleh daerah otonom.”

Bahwa, berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 ditegaskan:

“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”

ketentuan tersebut menguraikan pelaksanaan otonomi daerah oleh daerah otonom, sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, yakni dijalankan secara seluas-luasnya. Secara gramatikal, arti seluas-luasnya adalah semua urusan sebenarnya dapat diurus oleh daerah otonom. Urusan pemerintahan oleh Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dapat diberikan kewenangan pengaturan dan pengurusannya kepada daerah otonom. Hal tersebut dapat dilihat dari klausul *“Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya”*.

Sehingga dapat diartikan bahwa otonomi seluas-luasnya adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri semua urusan pemerintahan. Namun demikian dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 juga terdapat klausul perkecualian. Artinya bahwa otonomi yang seluas-luasnya yang dimiliki oleh daerah otonom terdapat pengecualian yang ditentukan oleh UU dan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pengecualian tersebut harus ditetapkan oleh UU dan lebih dikenal sebagai **urusan absolut** yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan tidak dapat diurus oleh pemerintah daerah.

12. Bahwa, sebagai konsekuensi dari adanya otonomi daerah tersebut, selanjutnya konstitusi telah mengatur hubungan kewenangan dan hubungan dalam pemanfaatan sumber daya alam diantara pemerintah pusat dengan

pemerintah di daerah otonom sebagaimana dituangkan pada Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, dimana ditegaskan:

- (1) *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*
- (2) *Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.*

Ketentuan tersebut di atas merupakan dasar konstitusional adanya otonomi daerah yang bukan merupakan kemerdekaan, tetapi lebih pada adanya kebebasan dan kemandirian daerah untuk mengurus dan melaksanakan sebagian urusan yang menjadi wewenangnya. Dengan adanya hubungan kewenangan antar satuan pemerintahan dan hubungan satuan pemerintahan dalam bentuk lainnya seperti ini menyebabkan bahwa pada hakikatnya hanya satu pemerintah yang berdaulat yakni pemerintah pusat. Sedangkan dalam konteks hubungan pemanfaatan sumber daya alam antar satuan pemerintahan, konstitusi mengamankan pengaturan dalam pelaksanaannya dilakukan secara adil dan selaras. Terminologi adil dan selaras tersebut harus diartikan bahwa hubungan pemanfaatan sumber daya alam harus saling memberikan manfaat antara pemerintah pusat dan daerah.

III. B. Inkonstitusionalitas Pembagian Kewenangan Dalam Pemanfaatan Panas Bumi Untuk Kegiatan Tidak Langsung Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi

13. Bahwa, sumber daya energi panas bumi dapat digunakan secara langsung maupun tidak langsung. Penggunaan secara langsung energi panas bumi adalah pemanfaatan uap dan panas secara langsung, sedangkan penggunaan secara tidak langsung adalah penggunaan energi panas bumi yang berupa hasil konversi uap panas menjadi listrik.

Dibeberapa lokasi di Indonesia masyarakat setempat telah melakukan pemanfaatan secara langsung seperti untuk sarana pariwisata, pemanasan hasil kebun dan pembibitan jamur, pembuatan pupuk dan budidaya ikan. Namun secara umum pemanfaatan langsung bagi kepentingan bahan bakar industri pertanian belum berkembang.

Bahwa, sifat energi panas bumi cenderung tidak akan habis (terbarukan) dan juga bersifat lokal, karena proses pembentukannya berlangsung secara terus menerus selama kondisi lingkungan sekitarnya (geologi dan hidrologi) dapat terjaga keseimbangannya. Mengingat energi panas bumi ini tidak dapat dipindahkan pengolahannya (pengolahan setempat), maka pemanfaatannya diarahkan untuk mencukupi kebutuhan energi domestik atau lokal, sedangkan hambatan pengembangan sumber energi panas bumi juga bersifat kedaerahan utamanya terkait persoalan sosial-kemasyarakatan dalam pembangunan pembangkit listrik pada daerah yang terdapat sumber energi panas bumi. Pembangunan dan pengoperasian pembangkit listrik panas bumi akan berkaitan erat dengan peran dan komitmen pemerintah daerah untuk menjaga kesinambungan dan keseimbangan daya dukung lingkungan pada area sekitarnya. Disamping itu peran pemerintah daerah juga sangat diperlukan dalam aspek penanggulangan akibat/dampak yang ditimbulkan dari kegiatan pemanfaatan tidak langsung panas bumi untuk pembangkit listrik.

14. Bahwa, UU Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi mengganti dan mencabut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 (selanjutnya disebut "UU No. 27 Tahun 2003"), dimana dalam ketentuan UU No. 27 Tahun 2003 Pemohon memiliki kewenangan dalam pengelolaan pertambangan Panas Bumi untuk wilayah lintas kabupaten/kota di Jawa Timur. Dengan adanya kewenangan tersebut, Pemohon melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kompetensi dan kesiapan aparatur agar pelaksanaan kewenangan dimaksud dapat berjalan secara optimal. Adapun hal tersebut terbukti dengan keberhasilan Pemohon melaksanakan beberapa pelelangan Wilayah Kerja Panas Bumi yang menjadi lingkup kewenangannya. (vide Tabel 1 di bawah)

Tabel .1

Izin Panas Bumi Yang Telah Dilelang Oleh Pemohon

(Diajukan sebagai **bukti P-6** s/d **P-7**)

No	WILAYAH KERJA	POTENSI (MWe)	KAB / KOTA	PENGEMBANG	STATUS
1	Blawan – Ijen 188/62/KPTS/119.3/2011 25 Mei 2011	Cadangan Terduga 110	Kab. Bondowoso, Kab. Banyuwangi, Kab. Situbondo	PT. Medco Cahaya Geothermal	Exploration (62.620 Ha)
2	Telaga Ngebel 188/63/KPTS/119.3/2011 16 Juni 2011	Cadangan Terduga 165	Kab. Ponorogo, Kab. Madiun	PT. Bakrie Dharmakarya Energy	Exploration (31.880 Ha)

Bahwa, selain pelelangan izin usaha panas bumi tersebut di atas, Pemohon juga telah mempersiapkan beberapa wilayah kerja melalui pelaksanaan survey pendahuluan (*Preliminary Survey*) pada beberapa daerah terduga Panas Bumi di Jawa Timur antara lain :

Tabel .2

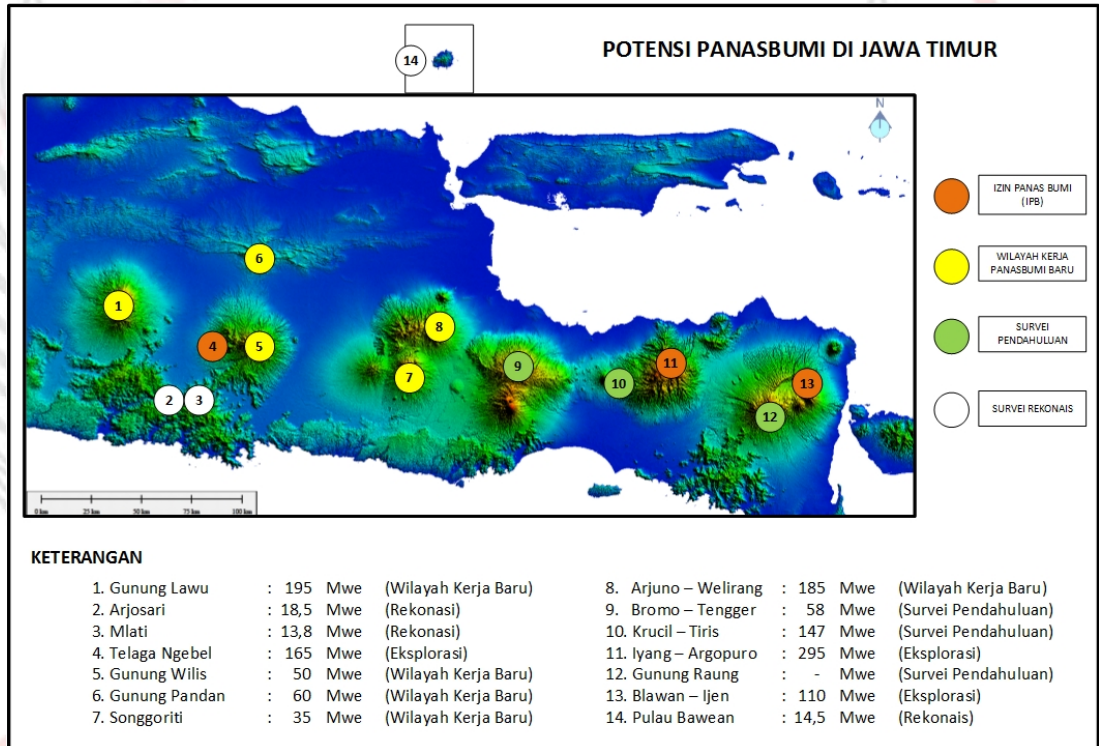
Survey Pendahuluan yang dilangsungkan Pemohon

(Diajukan sebagai **bukti P-8** s/d **P-10**)

No	WILAYAH KERJA	POTENSI (MWe)	LUAS (Ha)	KAB / KOTA
1	Arjuno - Welirang	Cadangan Terduga* 185	21.280	Kab. Mojokerto, Kab. Pasuruan, Kab Malang dan Kota Batu
2	Songgoriti	Cadangan Terduga* 35	20.340	Kab. Malang, Kab. Blitar dan Kota Batu
3	Gunung Pandan	Cadangan Terduga* 60	19.970	Kab. Bojonegoro, Kab. Nganjuk dan Kab. Madiun

15. Bahwa, berdasarkan data yang dimiliki Pemohon, potensi Panas Bumi di Provinsi Jawa Timur secara keseluruhan diperkirakan mencapai $\pm 1.296,8$ MWe sebagaimana gambar 1 di bawah ini.

**Gambar 1 : Persebaran Potensi Panas Bumi di Jawa Timur
Dengan Jumlah Keseluruhan $\pm 1.296,8$ MWe**



Bahwa, volume potensi pemanfaatan sumber energi panas bumi di Provinsi Jawa Timur (sebesar $\pm 1.296,8$ MWe) adalah kurang dari 10% (sepuluh persen) dari volume potensi energi panas bumi secara nasional, yakni sebesar ± 28.617 MWe. Namun demikian, Pemohon berdasarkan kewenangan yang diberikan UU No. 27 Tahun 2003, telah dapat merealisasikan pelelangan pemberian izin wilayah kerja pertambangan (WKP) dengan potensi pemanfaatan energi sebesar 275 MWe (dua ratus tujuh puluh lima mega watt electric) atau sebesar 21,2% (dua puluh satu koma dua persen) dari volume potensi panas bumi yang ada di Jawa Timur, sedangkan berdasarkan data Kementerian ESDM RI hingga bulan November 2015 secara nasional Pemerintah Pusat baru merealisasikan pelelangan 2 blok WKP Panas Bumi untuk pertama kalinya dalam 12 (dua belas) tahun terakhir (vide:<http://ebtke.esdm.go.id/post/2015/11/09/1003/2015.pemanfaatan.listrik.ebt.mencapai.8.503.mw.>).

Bahwa, Provinsi Jawa Timur sebagai provinsi dengan pertumbuhan ekonomi yang selalu berada di atas tingkat rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional sangat berkepentingan agar pemanfaatan potensi panas bumi sebagai sumber energi yang terbarukan dan ramah lingkungan yang ada di Jawa Timur dapat segera dimanfaatkan untuk menopang kebutuhan energi dalam arus peningkatan industrialisasi di Provinsi Jawa Timur yang terus berkembang.

16. Bahwa, sejalan dengan pemberlakuan UU Nomor 21 Tahun 2014 terjadi perubahan terhadap pola pendistribusian kewenangan diantara satuan pemerintahan. Terkait dengan hal tersebut, maka berikut disampaikan mengenai kewenangan-kewenangan dari satuan pemerintahan dalam pemanfaatan panas bumi sebagaimana ditentukan dalam UU Nomor 21 Tahun 2014.

Tabel 3.

Kewenangan-kewenangan tersebut diuraikan dalam tabel di bawah ini :

NO	PEMERINTAH PUSAT	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
1	<p>Pasal 5 ayat (1)</p> <p>Penyelenggaraan Panas Bumi oleh Pemerintah dilakukan terhadap</p> <p>a. Panas Bumi untuk Pemanfaatan Langsung yang berada pada:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. lintas wilayah provinsi termasuk Kawasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan lindung; 2. Kawasan Hutan konservasi; 3. kawasan konservasi di perairan; dan 4. wilayah laut lebih dari 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas di seluruh Indonesia. <p>b. Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung</p>	<p>Pasal 5 ayat (2)</p> <p>Penyelenggaraan Panas Bumi oleh pemerintah provinsi dilakukan untuk Pemanfaatan Langsung yang berada pada:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. lintas wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi termasuk Kawasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan lindung; dan b. wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. 	<p>Pasal 5 ayat (3)</p> <p>Penyelenggaraan Panas Bumi oleh pemerintah kabupaten/kota dilakukan untuk Pemanfaatan Langsung yang berada pada:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. wilayah kabupaten/kota termasuk Kawasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan lindung; dan b. wilayah laut paling jauh 1/3 (satu per tiga) dari wilayah laut kewenangan provinsi.

	yang berada di seluruh wilayah Indonesia, termasuk Kawasan Hutan produksi, Kawasan Hutan lindung, Kawasan Hutan konservasi, dan wilayah laut.		
2	<p style="text-align: center;">Pasal 6 ayat (1)</p> <p>Kewenangan Pemerintah dalam penyelenggaraan Panas Bumi meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pembuatan kebijakan nasional; b. pengaturan di bidang Panas Bumi; c. pemberian Izin Panas Bumi; d. pemberian Izin Pemanfaatan Langsung pada wilayah yang menjadi kewenangannya; e. pembinaan dan pengawasan; f. pengelolaan data dan informasi geologi serta potensi Panas Bumi; g. inventarisasi dan penyusunan neraca sumber daya dan cadangan Panas Bumi; h. pelaksanaan Eksplorasi, Eksploitasi, dan/atau pemanfaatan Panas Bumi; dan i. pendorongan kegiatan penelitian, pengembangan dan kemampuan perekayasaan. 	<p style="text-align: center;">Pasal 7</p> <p>Kewenangan pemerintah provinsi dalam penyelenggaraan Panas Bumi meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pembentukan peraturan perundang-undangan daerah provinsi di bidang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Langsung; b. pemberian Izin Pemanfaatan Langsung pada wilayah yang menjadi kewenangannya; c. pembinaan dan pengawasan; d. pengelolaan data dan informasi geologi serta potensi Panas Bumi pada wilayah provinsi; dan e. inventarisasi dan penyusunan neraca sumber daya dan cadangan Panas Bumi pada wilayah provinsi. 	<p style="text-align: center;">Pasal 8</p> <p>Kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan Panas Bumi meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pembentukan peraturan perundang-undangan daerah kabupaten/kota di bidang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Langsung; b. pemberian Izin Pemanfaatan Langsung pada wilayah yang menjadi kewenangannya; c. pembinaan dan pengawasan; d. pengelolaan data dan informasi geologi serta potensi Panas Bumi pada wilayah kabupaten/kota; dan e. inventarisasi dan penyusunan neraca sumber daya dan cadangan Panas Bumi pada wilayah kabupaten/kota.
	Pasal 23		
3	<ol style="list-style-type: none"> (1) Badan Usaha yang melakukan pengusahaan Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf b wajib terlebih dahulu memiliki Izin Panas Bumi. (2) Izin Panas Bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan oleh Menteri kepada 		

	Badan Usaha berdasarkan hasil penawaran Wilayah Kerja.	
--	---	--

17. Bahwa, selanjutnya terbit UU No. 23 Tahun 2014 yang juga mengatur pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan panas bumi dengan mengadopsinorma pembagian kewenangan sebagaimana telah diatur dalam UU No. 21 Tahun 2014 sebagai berikut :

Tabel 4

Uraian Pembagian Kewenangan Satuan Pemerintahan Dalam Penyelenggaraan Panas Bumi Untuk Kegiatan Tidak Langsung pada Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014

NO	PEMERINTAH PUSAT	PEMERINTAH PROVINSI	PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA
	<ul style="list-style-type: none"> a. Penetapan wilayah kerja panas bumi. b. Pelelangan wilayah kerja panas bumi. c. Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi lintas Daerah provinsi. d. Penerbitan izin panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung. e. Penetapan harga listrik dan/atau uap panas bumi. f. Penetapan badan usaha sebagai pengelola tenaga air untuk pembangkit listrik. g. Penerbitan surat keterangan terdaftar usaha jasa penunjang yang kegiatan usahanya dalam lintas Daerah provinsi. h. Penerbitan izin usaha niaga bahan bakar nabati (biofuel) sebagai bahan bakar lain dengan kapasitas penyediaan di atas 	<ul style="list-style-type: none"> a. Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. b. Penerbitan surat keterangan terdaftar usaha jasa penunjang yang kegiatan usahanya dalam 1 (satu) Daerah provinsi. c. Penerbitan izin, pembinaan dan pengawasan usaha niaga bahan bakar nabati (biofuel) sebagai bahan bakar lain dengan kapasitas penyediaan sampai dengan 10.000 (sepuluh ribu) ton per tahun. 	<ul style="list-style-type: none"> Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota.

	10.000 (sepuluh ribu) ton pertahun.		
--	--	--	--

18. Bahwa, sesuai dengan uraian ketentuan UU No. 21 Tahun 2014 dan Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 di atas, pembagian kewenangan dalam pemanfaatan panas bumi pada pokoknya ada 3 yaitu bidang pengaturan, perizinan, dan pembinaan dan pengawasan. Dalam bidang pengaturan, untuk tingkat nasional dibentuklah peraturan perundang-undangan baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah atau bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan lainnya. Demikian pula di tingkat daerah, untuk tingkat provinsi dibentuk peraturan daerah provinsi dan untuk kabupaten/kota dibentuk peraturan daerah kabupaten/kota;

Bahwa. untuk kewenangan dalam bidang pemanfaatan panas bumi, dibagi menjadi 2 yakni, pemanfaatan langsung dan pemanfaatan tidak langsung. Terhadap kewenangan pemanfaatan langsung diberikan wewenang kepada satuan pemerintahan baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Akan tetapi, batasan wewenang masing-masing satuan pemerintahan tersebut adalah pada luas dan letak wilayah panas bumi. Jika wilayah pemanfaatan panas bumi berada di lintas provinsi atau di luar 12 mil laut maka menjadi wewenang Menteri.

Sedangkan untuk wilayah pemanfaatan panas bumi berada di lintas kabupaten/kota dalam wilayah satu provinsi atau berada diantara 4 -12 mil laut maka menjadi wewenang Gubernur dan jika wilayah pemanfaatan panas bumi tersebut berada di daerah kabupaten/kota atau berada 1-4 mil laut maka menjadi wewenang Bupati/Walikota untuk mengeluarkan izin. Sedangkan kewenangan untuk bidang pemanfaatan tidak langsung berdasarkan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014, sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat cq. Menteri.

19. Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945

Bahwa, otonomi yang diberikan kepada daerah otonom sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dilaksanakan secara seluas-luasnya sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Secara gramatikal, arti seluas-luasnya adalah semua urusan sebenarnya dapat diurus oleh daerah otonom. Urusan pemerintahan oleh Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 dapat diberikan kewenangan pengaturan dan pengurusannya kepada daerah otonom. Hal tersebut dapat dilihat dari klausul "*Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya*". Sehingga dapat diartikan bahwa otonomi seluas-luasnya adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri semua urusan pemerintahan. Namun demikian dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 juga terdapat klausul "*kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*". Artinya bahwa otonomi yang seluas-luasnya yang dimiliki oleh daerah otonom terdapat pengecualian yang ditentukan oleh UU dan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pengecualian tersebut harus ditetapkan oleh UU dan lebih dikenal sebagai urusan absolut yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan tidak dapat diurus oleh pemerintah daerah.

Bahwa, ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 yang hanya memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk memberikan izin panas bumi tidak sesuai dengan prinsip otonomi yang diberikan kepada daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.

Ketentuan tersebut juga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan. Dalam artian bahwa, Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru

Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 menutup kewenangan daerah untuk melaksanakan otonomi yang diberikan oleh Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Walaupun ada pengecualian yang ditentukan dalam Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (5), namun harus tetap mendasarkan diri pada prinsip otonomi seluas-luasnya. Sehingga, Undang-Undang yang membatasi otonomi seluasnya-luasnya yang dimiliki oleh daerah harus mempunyai batasan-batasan yang pasti, sehingga prinsip otonomi yang menjadi prinsip utama menjadi tidak terabaikan.

Bahwa, berdasarkan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 di atas, daerah otonom memiliki pemerintahan sendiri yang menjalankan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dengan adanya otonomi luas dengan pengecualian tersebut, maka dalam UU No. 23 Tahun 2014 ditentukan ada beberapa macam urusan, yakni urusan absolut, urusan konkuren dan urusan umum. Urusan absolut adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan mutlak/absolut pemerintah pusat. Urusan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi habis antar satuan pemerintahan baik pemerintah pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Adapun urusan umum merupakan urusan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Bahwa, mengacu pada ketentuan yang diatur dalam Pasal 12 ayat (3) huruf e UU No. 23 Tahun 2014 sebagai ketentuan payung (*umbrella act*) pelaksanaan otonomi daerah, pemanfaatan panas bumi sebagai bagian dari bidang urusan energi dan sumber daya mineral dikelompokkan sebagai urusan konkuren pilihan yang dapat dikelola oleh pemerintah daerah apabila memiliki potensi panas bumi. Sebagai salah satu urusan pilihan dalam urusan konkuren, maka dalam pemanfaatan panas bumi terdapat hubungan kewenangan, pemanfaatan sumber daya alam yang dilaksanakan berdasarkan prinsip keadilan dan keserasian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18A UUD 1945.

Bahwa, selanjutnya, sebagai urusan yang dikelola bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maka seharusnya dalam pembagian

kewenangan pemanfaatan panas bumi diberlakukan prinsip pembagian urusan konkuren yang berpatokan pada ***prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional*** secara kumulatif, dimana pembagian kewenangan pemanfaatan panas bumi seharusnya melihat akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas serta kepentingan strategis nasional.

->Prinsip Akuntabilitas

Bahwa, yang dimaksud dengan pembagian urusan konkuren berdasarkan prinsip akuntabilitas adalah *“penanggungjawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan”*. Berdasarkan prinsip tersebut, maka pembagian urusan pemerintahan dalam pemanfaatan tidak langsung panas bumi seharusnya dilakukan sebagai berikut :

- Apabila luas dan besarnya wilayah pemanfaatan tidak langsung panas bumi serta dampaknya hanya di dalam wilayah 1 kabupaten/kota, maka kewenangan pemanfaatan tidak langsung harus diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten/kota;
- Apabila luas dan besarnya wilayah pemanfaatan tidak langsung panas bumi serta dampaknya berada di dalam 2 wilayah kabupaten/kota 1 provinsi, maka kewenangan pemanfaatan tidak langsung harus diselenggarakan oleh pemerintah provinsi;
- Apabila luas dan besarnya wilayah izin panas bumi serta dampaknya berada di dalam 2 wilayah provinsi, maka kewenangan pemanfaatan tidak langsung harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat.

Dengan berwenangnya masing-masing satuan pemerintahan yang lebih dekat dengan luas, besaran dan dampak dari pemanfaatan tidak langsung panas bumi tersebut, akan memudahkan pertanggungjawaban dalam pemanfaatan tidak langsung panas bumi. Dengan demikian, kewenangan pemanfaatan tidak langsung panas bumi yang hanya diberikan kepada pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf

c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 adalah **bertentangan dengan prinsip akuntabilitas**;

->Prinsip Efisiensi

Bahwa, yang dimaksud dengan pembagian urusan konkuren berdasarkan prinsip efisiensi adalah bahwa "*penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh*". Berdasarkan prinsip tersebut, maka suatu urusan pemerintahan akan menjadi kewenangan suatu urusan pemerintahan diukur dari daya guna atau manfaat tertinggi yang akan dihasilkan. Pengukuran pembagian urusan pemerintahan dengan memakai prinsip efisiensi tersebut juga berarti bahwa satuan pemerintahan dapat mengurus urusan pemerintahan apabila urusan pemerintahan tersebut dapat diurus dan dapat mendatangkan manfaat setinggi-tingginya bagi satuan pemerintahan, dengan cara menggunakan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya dengan seminimal mungkin. Berdasarkan prinsip tersebut, maka seharusnya pembagian urusan pemerintahan dalam pemanfaatan tidak langsung panas bumi dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- Apabila pemanfaatan panas bumi dalam bentuk pemanfaatan tidak langsung lebih bermanfaat/berdaya guna bagi pemerintah daerah kabupaten/kota, maka kewenangan pemanfaatan tidak langsung panas bumi harus diberikan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- Apabila pemanfaatan panas bumi dalam bentuk pemanfaatan tidak langsung lebih bermanfaat/berdaya guna bagi pemerintah daerah provinsi, maka kewenangan pemanfaatan tidak langsung panas bumi harus diberikan oleh pemerintah daerah provinsi;
- Apabila pemanfaatan panas bumi dalam bentuk pemanfaatan tidak langsung lebih bermanfaat/berdaya guna bagi pemerintah pusat, maka kewenangan pemanfaatan tidak langsung panas bumi harus diberikan oleh pemerintah pusat.

Apabila diukur dengan manfaat yang setinggi-tingginya, maka sebenarnya daerah-lah yang akan memperoleh manfaat yang lebih tinggi dalam pemanfaatan tidak langsung panas bumi, baik dari segi keuangan daerah dan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 yang hanya memberikan kewenangan pemanfaatan tidak langsung panas bumi pada pemerintah pusat adalah **bertentangan dengan prinsip efisiensi**;

->Prinsip Eksternalitas

Bahwa, yang dimaksud dengan pembagian urusan konkuren berdasarkan prinsip eksternalitas adalah "*penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan*", dimana suatu urusan pemerintahan akan menjadi kewenangan suatu urusan pemerintahan diukur dari luas, besaran dan jangkauan dampak yang ditimbulkan akibat penyelenggaraan urusan pemerintahan. Berdasarkan prinsip tersebut, maka seharusnya pembagian urusan pemerintahan dalam pemanfaatan tidak langsung panas bumi dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- Apabila pemanfaatan panas bumi dalam bentuk pemanfaatan tidak langsung hanya berdampak pada wilayah kabupaten/kota, maka kewenangan pemanfaatan tidak langsung panas bumi harus diselenggarakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- Apabila pemanfaatan panas bumi dalam bentuk pemanfaatan tidak langsung berdampak pada lintas wilayah kabupaten/kota, maka kewenangan pemanfaatan tidak langsung panas bumi harus diselenggarakan oleh pemerintah daerah provinsi;
- Apabila pemanfaatan panas bumi dalam bentuk pemanfaatan tidak langsung berdampak pada lintas wilayah provinsi, maka kewenangan pemanfaatan tidak langsung panas bumi harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat.

Secara teknis pemanfaatan panas bumi sangatlah ramah lingkungan dikarenakan emisi yang dihasilkan sangat rendah dan sangat berbeda bila dibandingkan dengan pemanfaatan energi fosil yang memberikan dampak lingkungan yang sangat besar. Pengolahan panas bumi menjadi energi listrik juga bersifat sirkular, dimana fluida panas setelah dimanfaatkan akan diinjeksikan kembali ke dalam perut bumi, sehingga menjadikan pemanfaatan energi panas bumi sebagai energi yang terbarukan (*renewable*). Dengan karakter teknis yang demikian maka dampak yang ditimbulkan dari pemanfaatan panas bumi tidak semua memiliki dampak lintas provinsi. Dengan demikian, ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 yang hanya memberikan kewenangan pemanfaatan tidak langsung panas bumi pada pemerintah pusat adalah **tidak bersesuaian dengan prinsip eksternalitas;**

->Prinsip Kepentingan Strategis Nasional

Bahwa, yang dimaksud dengan pembagian urusan konkuren berdasarkan prinsip kepentingan strategis nasional adalah "*penyelenggara suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan*". Sedangkan dari uraian konsideran menimbang huruf c UU No. 21 Tahun 2014 yang menyatakan "*bahwa dalam rangka menjaga keberlanjutan dan ketahanan energi nasional serta efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Panas Bumi untuk pemanfaatan tidak langsung sebagai pembangkit tenaga listrik, kewenangan penyelenggaraannya perlu dilaksanakan oleh Pemerintah*" dapat diketahui latar belakang perumusan kebijakan dalam penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung adalah penggunaan prinsip "kepentingan strategis nasional". Namun demikian, penggunaan prinsip tersebut **tidaklah tepat apabila diterapkan dalam penyelenggaraan pemanfaatan panas bumi, karena:**

- karakter panas bumi itu sendiri merupakan energi baru/berkelanjutan, sehingga apabila pembagian kewenangan dalam pemanfaatan panas bumi tidak langsung dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah **tidak akan menyebabkan terganggunya keberlanjutan energi nasional**;
- Sesuai Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional disebutkan target kontribusi energi panas bumi terhadap pemenuhan kebutuhan energi nasional hanya sebesar 5 % atau sekitar 9.500 MW hingga tahun 2025 mendatang, sehingga **terlalu berlebihan** apabila panas bumi dapat dikategorikan sebagai energi strategis nasional;

Bahwa, bertolak dari tujuan otonomi daerah yakni untuk meningkatkan peran serta daerah dalam pembangunan bangsa, oleh karenanya daerah dibentuk tidak hanya sebagai pelaksana, namun juga diberikan peranan sebagai pembuat kebijakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian meresentralisasikan pemberian izin panas bumi bertentangan dengan semangat otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUD 1945.

Bahwa, berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, maka norma Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat 1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 **bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945.**

20. Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 bertentangan dengan Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945

Bahwa, pengaturan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 tidak didasarkan pada prinsip keadilan dan keserasian. Prinsip keadilan menyatakan bahwa “sesuatu dikatakan adil apabila ia mendapatkan sesuai

dengan haknya, sehingga setiap orang harus diperlakukan sama jika kondisinya sama, dan harus diperlakukan berbeda apabila kondisinya berbeda". Dengan adanya ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 telah menyebabkan daerah otonom yang memiliki potensi panas bumi dan memiliki kemampuan untuk melakukan penyelenggaraan panas bumi tidak dapat menyelenggarakan pemanfaatan tidak langsung panas bumi. Pelaksanaan prinsip adil dan selaras harus diwujudkan dalam bentuk pembedaan antara daerah yang memiliki sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial dengan daerah yang tidak memiliki sumber daya. Perlakuan yang sama dalam kondisi yang berbeda merupakan pertentangan terhadap prinsip keadilan sebagaimana dimaksud dalam konstitusi.

Bahwa, dengan hanya diberikannya kewenangan pemanfaatan tidak langsung panas bumi kepada pemerintah pusat, menyebabkan daerah otonom yang mempunyai panas bumi dan memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan panas bumi tidak bisa melaksanakan haknya secara mandiri sesuai dengan esensi otonomi daerah itu sendiri, yaitu mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya. Oleh karena itu, ketentuan tersebut tidak mencerminkan prinsip keadilan yang kedua "setiap orang harus diperlakukan sama jika kondisinya sama, dan harus diperlakukan berbeda apabila kondisinya berbeda".

Bahwa, pen-generalisasian perlakuan pengaturan terhadap semua daerah sebagaimana diatur pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 menyebabkan tata kelola sumber daya alam menurut susunan pemerintahan tidak mencerminkan prinsip keadilan tersebut. Sehingga daerah-daerah otonom yang sudah memiliki sumber daya yang cukup di dalam penyelenggaraan pemanfaatan tidak langsung panas bumi juga terkena kerugian akibat dari adanya ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat

(1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014.

Bahwa, selain adanya prinsip keadilan yang dilanggar, ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 juga melanggar prinsip keserasian hubungan satuan pemerintahan. Sebenarnya, ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 hanya mengecualikan arti otonomi seluas-luasnya terhadap urusan-urusan absolut yang menyangkut kedaulatan negara, tetapi tidak menyentuh urusan konkuren. Karenanya, Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 tidak memberikan dan menjalankan hubungan pemanfaatan sumber daya alam panas bumi dengan serasi antar satuan pemerintahan. Seharusnya, urusan pemanfaatan panas bumi harus diurus oleh semua satuan pemerintahan, sehingga terdapat keserasian antar satuan pemerintahan, baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, maka norma Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 juga **bertentangan dengan Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945**.

21. Akibat dari adanya pertentangan-pertentangan tersebut, menyebabkan norma Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 **tidak mempunyai validitas yuridis** terhadap Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) serta Pasal 18A ayat (1) UUD 1945. Ketidak-validan yuridis tersebut menyebabkan **Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada**

UU No. 23 Tahun 2014 harus dibatalkan dan disesuaikan dengan norma hukum yang terdapat dalam UUD 1945.

IV. Petitum

Berdasarkan segala argumen yang telah disampaikan diatas dan bukti-bukti terlampir, jelas bahwa di dalam permohonan uji materiil ini terbukti bahwa ketentuan-ketentuan dalam UU No. 21 Tahun 2014 dan UU No, 23 Tahun 2014 merugikan kewenangan konstitusional Pemohon yang dijamin UUD 1945. Oleh karena itu, diharapkan dengan dikabulkannya permohonan ini dapat mengembalikan kewenangan konstitusional Pemohon sesuai dengan amanat konstitusi. Dengan demikian Pemohon mohon kepada Majelis Hakim Konstitusi yang mulia berkenan memberikan petitum sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 217; Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5585) serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244; Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5587) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2015 Nomor 58; Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5679) bertentangan secara bersyarat dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 217; Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5585)serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244; Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5587) sebagaimana diubah dengan

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara RI Tahun 2015 Nomor 58; Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5679) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang penyelenggaraan pemanfaatan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang berada pada lintas wilayah kabupaten/kota dalam satu provinsi termasuk Kawasan Hutan produksi dan Kawasan Hutan lindung tidak dapat diberikan kepada Pemerintah Daerah Provinsi yang telah memenuhi syarat;

4. Memberikan keputusan lain yang memenuhi rasa keadilan
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau

Apabila Mahkamah berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*)

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil permohonannya, Pemohon mengajukan bukti-bukti surat atau tertulis, yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-10, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Keputusan Presiden Nomor 135/P Tahun 2013 Tentang Pengangkatan Gubernur Jawa Timur Masa Jabatan 2014-2019;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Timur;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/62/KPTS/119.3/2011 tentang Pemberian Izin Usaha Pertambangan

- Panas Bumi Kepada PT. Medco Cahaya Geothermal Wilayah Kerja Pertambangan Panas Bumi di Daerah Blawan-Ijen, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Situbondo, Provinsi Jawa Timur, tanggal 25 Mei 2011;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/63/KPTS/119.3/2011 tentang Pemberian Izin Usaha Pertambangan Panas Bumi Kepada PT. Bakrie Darmakarya Energi Wilayah Kerja Pertambangan Panas Bumi di Daerah Tlaga Ngebel, Kabupaten Ponorogo dan Kabupaten Madiun, Provinsi Jawa Timur, tanggal 16 Juni 2011;
 8. Bukti P-8 : Fotokopi Laporan Akhir Survey Pendahuluan Geofisika Magnetotellurik (MT) dan TDEM Gunung Arjuno-Welirang;
 9. Bukti P-9 : Fotokopi Laporan Akhir Survey Pendahuluan Geologi, Geokimia, Geofisika Songgoriti-Gunung Kawi (Kota Batu dan Kabupaten Malang);
 10. Bukti P-10 : Fotokopi Laporan Akhir Survey Pendahuluan Geologi, Geokimia, Geofisika Gunung Pandan (Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Madiun dan Kabupaten Bojonegoro);

Selain itu, para Pemohon juga mengajukan dua orang saksi bernama Ir. Charul Djaelani dan Ir. Elly Yulia Zahrah. M.T., yang keterangannya didengarkan pada persidangan Mahkamah tanggal 25 April 2016 dan dua orang Ahli bernama Prof. Suko Wiyono, S.H., M.H., yang didengarkan pada persidangan Mahkamah tanggal 11 Mei 2016, dan Dr. Ir. Prihadi Sumintadireja, yang didengarkan pada persidangan Mahkamah tanggal 25 April 2016, yang pada pokoknya memberikan keterangan sebagai berikut

SAKSI PARA PEMOHON

1. Ir. Charul Djaelani

- Saksi adalah panitia pelelangan panas bumi di wilayah kerja pertambangan daerah Ijen dan Telaga Ngebel Provinsi Jawa Timur;
- Dalam pelaksanaan pelelangan panas bumi, panitia bekerja berdasarkan pedoman-pedoman: Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerja

Sama Pemerintah Daerah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan infrastruktur;

- Proses-proses yang telah dilakukan adalah:
 - 1) Mengumpulkan data dan informasi terkait potensi panas bumi, situasi dan kondisi wilayah lokasi panas bumi, ketersediaan infrastruktur *existing*, respon sosial ekonomi masyarakat sekitar;
 - 2) Berdiskusi dengan pakar-pakar terkait perbankan untuk pembiayaan proyek dan pakar-pakar perguruan tinggi di bidang eksploitasi panas bumi dan wakil dari departemen ESDM untuk mengetahui perkembangan proses;
 - 3) Menentukan kriterium peserta pelelangan untuk mendapatkan persyaratan yang dibutuhkan;
 - 4) Menyusun dokumen pelelangan;
 - 5) Menentukan skema pelelangan dan menghasilkan skema pelelangan dua tahap;
 - 6) Menyusun jadwal pelelangan meliputi juga tahap 1 dan tahap 2;
 - 7) Melaksanakan proses pelelangan sesuai prosedur yang ditentukan dalam dokumen pelelangan dengan proses tahap 1 yaitu proses prakualifikasi dan proses penawaran;
 - 8) Membuka penawaran calon investor dalam proses tahap 2;
 - 9) Menilai masing-masing penawaran dari calon investor atau *bidder* dan mendapatkan calon-calon investor dengan nilai tertinggi yang memenuhi syarat;
 - 10) Mengusulkan calon-calon investor pemenang hasil pelelangan kepada Gubernur Jawa Timur untuk penetapan pemenang lelang dan penunjukkan sebagai investor pengelola panas bumi di WKP Ijen dan WKP Ngebel;
 - 11) Penerbitan SK gubernur tentang penetapan investor pemenang pelelangan panas bumi dan sekaligus penunjukannya sebagai investor pelaksana proyek panas bumi di WKP ijen dan WKP Ngebel;
 - 12) Penandatanganan kontrak kerja sama pengelolaan panas bumi, antara Gubernur Jawa Timur dengan investor pemenang pelelangan;

2. Ir. Elly Yulia Zahrah. M.T.

Saksi berpengalaman sebagai tenaga ahli geosains *freelance* di bidang panas bumi yang pernah terlibat dalam penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang diselenggarakan oleh Pemprov Jawa Timur tahun 2012, dalam survey terpadu daerah panas bumi di Gunung Pandan dan di Songoriti, Kawi, Jawa Timur. Pada tahun 2014 saksi juga pernah terlibat sebagai tenaga ahli geosains dari perusahaan pemegang IUP di telaga Ngebel Jawa Timur, dalam fase eksplorasi panas bumi dan menyampaikan Rencana Kerja dan Anggaran Belanja tahun 2014 kepada Pemprov Jawa Timur.

AHLI PARA PEMOHON

1. Prof. Suko Wiyono, S.H., M.H

Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik*”. Sebagai Negara kesatuan, maka yang berdaulat adalah pemerintah pusat. Terkait dengan hal tersebut, Soehino menyatakan bahwa negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat dan daerah.

Senada dengan pendapat Soehino di atas, C.F Strong juga menyatakan bahwa esensi negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya (*the sovereignty*) tidak terbagi-bagi, atau dengan kata lain, kekuasaan pusatnya tak terbatas (*unrestricted*) karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk undang-undang selain badan pembentuk undang-undang pusat. Hal ini sangat berbeda dengan sistem negara federal dimana pemerintahnya bersusun jamak yaitu pemerintahan negara federal dan pemerintahan negara bagian. Sehingga kedaulatannya juga terbagi antara kedua pemerintahan tersebut.

Dengan konsep seperti itu, maka dalam sistem negara kesatuan pada dasarnya adalah semua urusan menjadi wewenang pemerintah pusat. Pemerintahan daerah hanya menjalankan apa yang ditugaskan oleh pemerintah pusat. Hal ini disebabkan oleh kedaulatan hanya ada pada pemerintah pusat. Sehingga pada dasarnya sistem negara kesatuan adalah sentralistik. Akan tetapi, dengan sifat sentralistik tersebut, rakyat di daerah kurang mendapatkan ruang dan kesempatan untuk berperan serta dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, terutama dalam pengelolaan sumber daya alam. Karenanya, pasca amandemen UUD 1945, konstitusi menghendaki bahwa saatnya pemerintahan daerah diberdayakan melalui diberikannya otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah.

Otonomi Daerah Dalam Konstitusi

Pasal 18 UUD 1945 menjadi jaminan bahwa eksistensi otonomi daerah itu menjadi babak baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Otonomi daerah menghendaki urusan tidak hanya menjadi wewenang pemerintah pusat, akan tetapi sebagian urusan juga menjadi wewenang pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Perubahan Pasal 18 UUD 1945 telah menandakan berakhirnya sistem pemerintahan Indonesia yang sangat sentralistik. Sehingga setelah perubahan, daerah diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri atau yang biasa disebut desentralisasi. Dengan adanya desentralisasi lahirlah daerah otonom yakni daerah dengan batas-batas tertentu dengan diberikan hak dan wewenang untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 ditentukan bahwa "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*". Lebih lanjut Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa "*Pemerintahan daerah ...mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*". Dengan adanya ketentuan tersebut, maka daerah otonom diberikan otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan yang menjadi kewenangannya. Otonomi yang diberikan kepada

daerah adalah otonomi yang seluas-luasnya kecuali ditentukan lain dalam undang-undang sebagai kewenangan pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka semua urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah, kecuali dikecualikan dalam UU untuk menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Pembagian Kewenangan dalam Otonomi Daerah

Pemberian otonomi daerah seluas-luasnya kepada pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Siswanto Sunarno menyatakan bahwa melalui otonomi seluas-luasnya, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi daerah.

Dengan adanya otonomi yang seluas-luasnya, maka terdapat hubungan kewenangan, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18A UUD 1945. Pasal 18A UUD 1945 menentukan bahwa:

- (1) *Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*
- (2) *Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.*

Ketentuan Pasal 18A UUD 1945 di atas merupakan dasar konstitusional adanya otonomi daerah yang bukan merupakan kemerdekaan, tetapi lebih pada adanya kebebasan dan kemandirian daerah untuk mengurus dan melaksanakan sebagian urusan yang menjadi wewenangnya. Dengan adanya hubungan kewenangan antar satuan pemerintahan dan hubungan satuan pemerintahan

dalam bentuk lainnya seperti ini menyebabkan bahwa pada hakikatnya hanya satu pemerintah yang berdaulat yakni pemerintah pusat.

Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 ditentukan bahwa ada 3 jenis urusan, yakni urusan absolut, urusan konkuren dan urusan umum. Terkait dengan hal tersebut, **HAW Wijdaya** menyatakan bahwa dalam pembagian urusan pemerintahan, Pemerintah Pusat dapat menentukan urusan pemerintahan yang bersifat absolut. Artinya bahwa sebagai pemegang kedaulatan, pemerintah pusat dapat menentukan urusan mana yang hanya dapat diurus sendiri dan urusan mana yang dapat dilimpahkan kepada daerah-daerah otonom.

Terhadap urusan absolut tersebut, Pasal 9 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa urusan tersebut menjadi wewenang sepenuhnya (absolut) pemerintah pusat. Artinya bahwa urusan tersebut hanya dapat dilaksanakan oleh pemerintah pusat saja. Hal ini disebabkan berbagai urusan tersebut menyangkut kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Lebih lanjut, Pasal 10 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa urusan absolut tersebut meliputi:

1. Urusan politik luar negeri
2. Urusan pertahanan
3. Urusan keamanan
4. Urusan yustisi
5. Urusan moneter dan fiskal nasional
6. Urusan agama.

Selain urusan absolut tersebut, semua urusan dibagi habis antar satuan pemerintahan, baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Urusan yang dibagi habis tersebut dalam Pasal 9 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 disebut dengan urusan konkuren. Urusan konkuren dapat diatur dan diurus oleh masing-masing satuan pemerintahan sesuai dengan kewenangannya.

Pembagian Kewenangan Dalam Penyelenggaraan Panas Bumi

Khusus mengenai pemanfaatan panas bumi telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi (UU No. 21 Tahun

2014). UU No. 21 Tahun 2014 tersebut mencabut UU No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. UU No. 21 Tahun 2014 merupakan undang-undang organik yang diperintahkan langsung oleh Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, namun dengan berlakunya Undang-Undang tersebut telah menarik kembali kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung sebagaimana yang telah diberikan oleh UU No. 27 Tahun 2003. Sehingga UU No. 21 Tahun 2014 tersebut **bersifat resentralisasi**.

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

Dalam konsideran menimbang huruf c UU No. 21 Tahun 2014 dinyatakan "*bahwa dalam rangka menjaga keberlanjutan dan ketahanan energi nasional serta efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Panas Bumi untuk pemanfaatan tidak langsung sebagai pembangkit tenaga listrik, kewenangan penyelenggaraannya perlu dilaksanakan oleh Pemerintah*". Pertimbangan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan panas bumi sebagai alasan ditariknya kewenangan (resentralisasi) pemanfaatan tidak langsung panas bumi dari Pemerintah Daerah tentu bertentangan dengan kriteria pembagian kewenangan antar satuan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), yaitu didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi serta kepentingan strategis nasional. Sedangkan pertimbangan "*dalam rangka menjaga keberlanjutan dan ketahanan energi nasional*", tentu hal ini harus didasari oleh argumen dan landasan yang benar dan tidak mengada-ada, mengingat energi panas bumi hanya berperan tidak lebih dari 3% dari total kebutuhan energi nasional sampai dengan tahun 2030 nanti.

Di samping itu, dengan ditetapkannya UU No. 21 Tahun 2014 tersebut juga menyebabkan inkonsistensi antara UU No. 21 Tahun 2014 dengan UU No. 23 Tahun 2014. Inkonsistensi tersebut terutama dalam kewenangan pemberian

Izin Panas Bumi berupa pemanfaatan tidak langsung untuk tujuan pembangkit listrik yang kewenangannya hanya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Padahal Pasal 14 UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa "*Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi*".

Pasal 4 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2014 menentukan bahwa "*Panas Bumi merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*". Artinya bahwa panas bumi merupakan kekayaan alam yang langsung dikuasai oleh negara, sehingga konstruksi hukum tersebut melahirkan hak tertinggi negara yang biasa dikenal dengan "*hak menguasai negara*". Pasal 4 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2014 tersebut merupakan turunan dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa "*Bumi, air, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*".

Terhadap makna dari hak menguasai negara tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam berbagai ratio decidendi putusannya menyatakan bahwa hak menguasai negara berarti bahwa negara memiliki wewenang untuk membuat kebijakan (*bleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dari tafsir putusan Mahkamah tersebut, maka dapat diketahui bahwa dalam pemanfaatan panas bumi, Indonesia sebagai sebuah negara memiliki wewenang untuk membuat kebijakan, membuat aturan, melakukan pengurusan, melakukan pengelolaan dan melakukan pengawasan.

Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, negara sebagai sebuah badan hukum umum (*openbaarlicham*) diwakili oleh organ-organ pemerintahan. Sehingga dalam konteks negara kesatuan, pemerintah pusat yang berwenang untuk melakukan kewenangan negara tersebut. Namun demikian, dalam konteks negara kesatuan yang memberikan otonomi kepada daerah, maka kewenangan negara yang bersumber dari hak menguasai negara tersebut tidak hanya dijalankan oleh pemerintah pusat, namun juga dijalankan oleh pemerintah daerah dengan batas-batas yang ditentukan dalam undang-undang. Demikian juga dalam

Pasal 4 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 ditentukan bahwa "*Penguasaan Panas Bumi oleh negara ... diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya dan berdasarkan prinsip pemanfaatan*". Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 di atas, maka pemanfaatan panas bumi tidak hanya diselenggarakan oleh pemerintah pusat, namun juga oleh pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Pembagian Kewenangan Pemanfaatan Panas Bumi Dalam Tinjauan Konstitusi

Pemanfaatan panas bumi dibagi menjadi 2 yakni pemanfaatan langsung dan pemanfaatan tidak langsung. Kewenangan penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan langsung diberikan kepada satuan pemerintahan baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Akan tetapi, batasan wewenang masing-masing satuan pemerintahan tersebut adalah pada luas dan letak wilayah panas bumi. Jika wilayah pemanfaatan panas bumi berada di lintas provinsi atau di luar 12 mil laut maka menjadi wewenang Menteri. Jika wilayah pemanfaatan panas bumi berada di lintas kabupaten/kota atau berada diantara 4 -12 mil laut maka menjadi wewenang Gubernur, sedangkan jika wilayah pemanfaatan panas bumi tersebut berada di daerah kabupaten/kota atau berada 1-4 mil laut maka menjadi wewenang Bupati/Walikota untuk mengeluarkan izin. Sedangkan terhadap kewenangan penyelenggaraan panas bumi untuk kegiatan pemanfaatan tidak langsung berdasarkan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta pada Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU No. 23 Tahun 2014, hanya menjadi kewenangan Menteri.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, maka ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU No. 23 Tahun 2014 yang hanya memberikan kewenangan kepada Pemerintah Pusat untuk memberikan izin panas bumi tidak sesuai dengan prinsip otonomi yang diberikan kepada daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Ketentuan tersebut juga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (5) UUD

1945 yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, dalam artian bahwa ketentuan dimaksud menutup kewenangan daerah untuk melaksanakan otonomi yang diberikan oleh Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Walaupun ada pengecualian yang ditentukan dalam Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (5), namun harus tetap mendasarkan diri pada prinsip otonomi seluas-luasnya. Sehingga, Undang-Undang yang membatasi otonomi seluasnya-luasnya yang dimiliki oleh daerah harus mempunyai batasan-batasan yang pasti, sehingga prinsip otonomi yang menjadi prinsip utama menjadi tidak terabaikan.

Di samping itu, Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU No. 23 Tahun 2014 juga bertentangan dengan Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 karena ketentuan tersebut tidak didasarkan pada prinsip keadilan dan keserasian. Prinsip keadilan menyatakan bahwa *“sesuatu dikatakan adil apabila ia mendapatkan sesuai dengan haknya, sehingga setiap orang harus diperlakukan sama jika kondisinya sama, dan harus diperlakukan berbeda apabila kondisinya berbeda”*. Dengan adanya ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU No. 23 Tahun 2014 telah menyebabkan daerah otonom yang memiliki potensi panas bumi dan memiliki kemampuan untuk melakukan penyelenggaraan panas bumi tidak dapat menyelenggarakan pemanfaatan tidak langsung panas bumi.

Pelaksanaan prinsip adil dan selaras harus diwujudkan dalam bentuk perbedaan antara daerah yang memiliki sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial dengan daerah yang tidak memiliki sumber daya. Perlakuan yang sama dalam kondisi yang berbeda merupakan pertentangan terhadap prinsip keadilan sebagaimana dimaksud dalam konstitusi.

Dengan hanya diberikannya kewenangan pemanfaatan tidak langsung panas bumi kepada pemerintah pusat, menyebabkan daerah otonom yang mempunyai panas bumi dan memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan panas bumi tidak bisa melaksanakan haknya secara mandiri sesuai dengan

esensi otonomi daerah itu sendiri, yaitu mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya. Oleh karena itu, ketentuan tersebut tidak mencerminkan prinsip keadilan yang kedua "*setiap orang harus diperlakukan sama jika kondisinya sama, dan harus diperlakukan berbeda apabila kondisinya berbeda*".

Hal tersebut disebabkan oleh pen-generalisasian terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU No. 23 Tahun 2014 yang berlaku terhadap semua daerah. Sehingga daerah-daerah otonom yang sudah memiliki sumber daya yang cukup di dalam penyelenggaraan pemanfaatan tidak langsung panas bumi juga terkena kerugian akibat dari adanya ketentuan dimaksud.

Di samping adanya prinsip keadilan yang dilanggar, ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU No. 23 Tahun 2014 juga melanggar prinsip keserasian hubungan satuan pemerintahan. Sebenarnya, ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 hanya mengecualikan arti otonomi seluas-luasnya terhadap urusan-urusan absolut yang menyangkut kedaulatan negara, tetapi tidak menyentuh urusan konkuren. Karenanya, pelaksanaan kewenangan untuk pemanfaatan panas bumi tidak langsung yang hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat tidak memberikan dan tidak menjalankan hubungan pemanfaatan sumber daya alam panas bumi dengan serasi antar satuan pemerintahan. Seharusnya, urusan pemanfaatan panas bumi harus diurus oleh semua satuan pemerintahan, sehingga terdapat keserasian antar satuan pemerintahan, baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

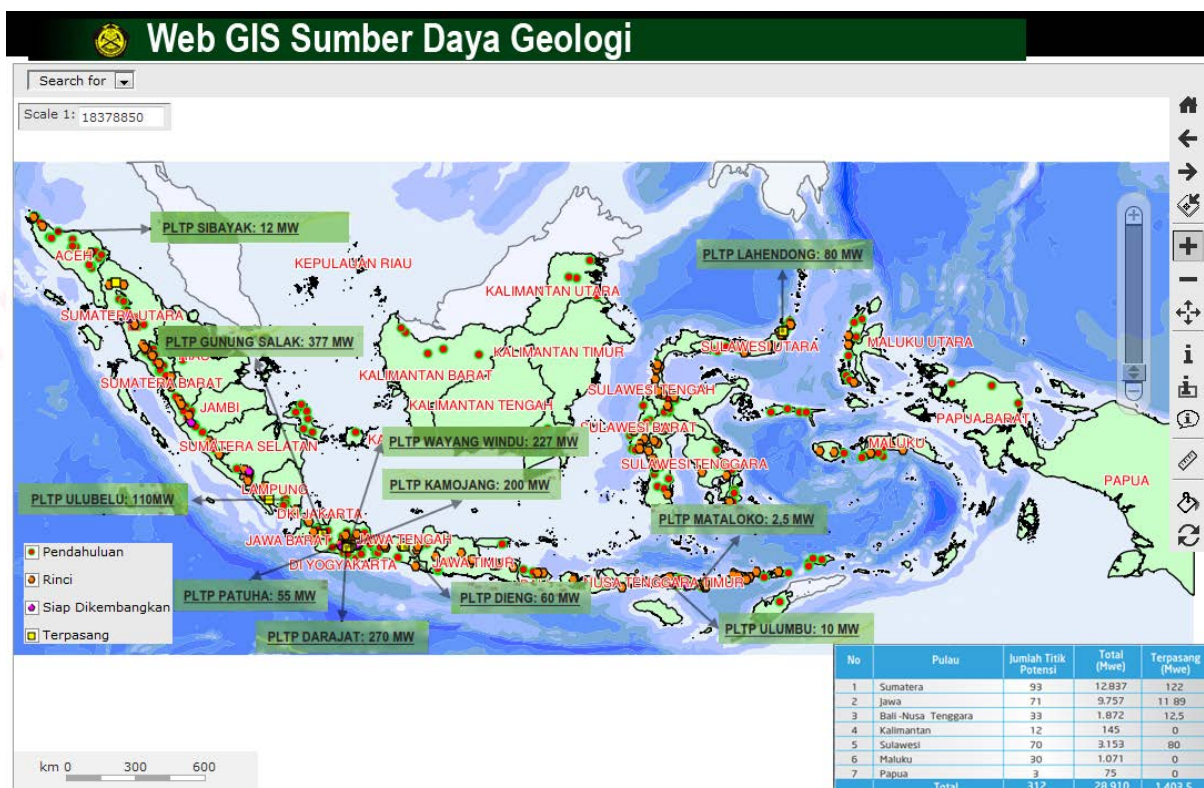
2. Dr. Ir. Prihadi Sumintadireja

Secara geografis Indonesia terletak di antara 6° LU - 11° LS dan 95° BT - 141° BT mulai dari Sabang sampai Merauke dan Timor sampai Talaud. Secara geologi Indonesia terletak pada daerah dangkalan Sunda, daerah dangkalan Sahul dan daerah antara dangkalan Sunda dan dangkalan Sahul. Dengan letak geografis dan geologis seperti itu, Indonesia terletak pada pertemuan tiga lempeng tektonik utama

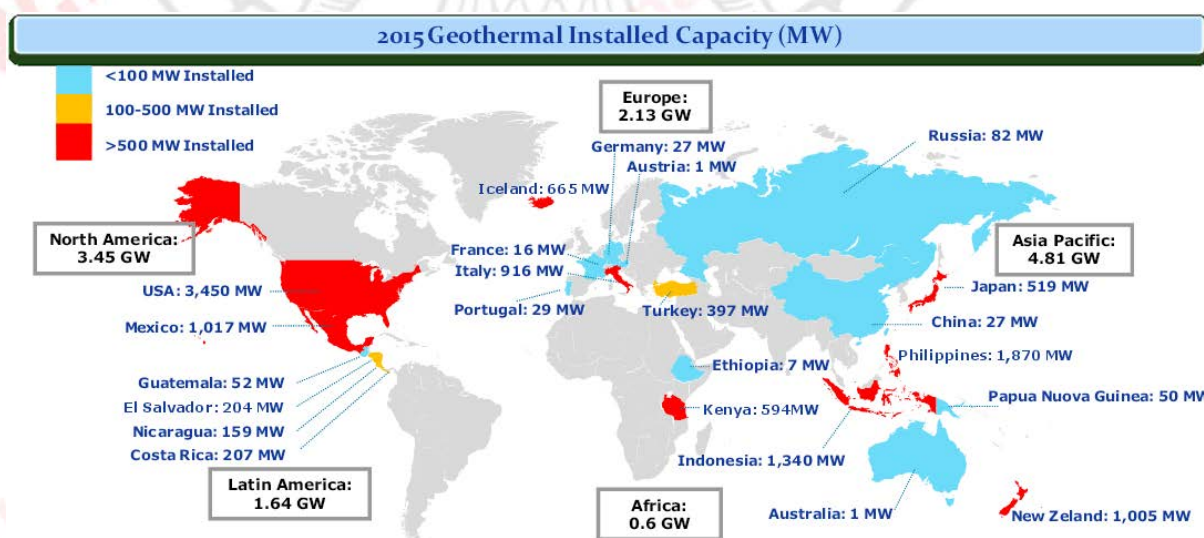
yaitu Lempeng Eropa-Asia, India-Australia dan Pasifik. Tiga lempeng tersebut berperan dalam proses pembentukan gunung api di Indonesia yang sekaligus menjadi sumber panasbumi. Pertemuan ketiga lempeng tersebut di satu sisi menjadi masalah tersendiri, yakni banyaknya bencana alam, baik akibat letusan gunung berapi maupun gempa bumi. Namun di sisi yang lain, membawa berkah tersendiri bagi Indonesia, yakni banyaknya sumber daya alam berupa mineral-mineral yang terkandung di dalam perut bumi dan tanah yang subur. Panas bumi umumnya berada di jalur gunungapi, yang terutama sudah tidak menunjukkan aktivitas vulkanik lagi yang digolongkan sebagai gunung api tipe C atau B, merupakan suatu sistem hidrotermal yang memiliki sumber panas, batuan *reservoir*, batuan penutup dan daerah resapan air di sekitarnya. Pembangkit listrik tenaga panas bumi (PLTP), dapat mengurangi buangan gas rumah kaca, energi panas konveksi dari fluida panas bumi yang berupa uap/air panas dimanfaatkan untuk menggerakkan turbin menjadi energi listrik, dikembalikan ke dalam *reservoir* melalui sumur injeksi. Penginjeksian air ke dalam *reservoir* merupakan pengelolaan yang wajib dilakukan untuk menjaga produksi *reservoir* dan lingkungan. Daerah resapan air yang dapat mengisi *reservoir* perlu dijaga untuk keberlanjutan produksi air/uap panasbumi, sehingga lingkungan di sekitar lapangan panas bumi berada, diusahakan dapat menahan dan meresapkan air ke *reservoir* dengan menjaga hutan agar tidak gundul, dengan kata lain energi panas bumi dapat dikatakan sebagai energi yang ramah lingkungan dan berkelanjutan.

Berdasarkan data Badan Geologi Kementerian ESDM Republik Indonesia per Desember 2014, Indonesia memiliki potensi energi panas bumi sebesar 28.910 MW yang tersebar di 312 lokasi di seluruh Indonesia (Gambar 1) Energi sebesar ini setara dengan 13,8 miliar barel minyak bumi (BOE) (S.Darma,dkk. 2010). Namun demikian, pemanfaatan energi panas bumi, baik untuk pemanfaatan langsung (*direct use*) maupun pemanfaatan tidak langsung (*non-direct use*) untuk pembangkit tenaga listrik masih sangat kecil baik dalam skala nasional (hanya 4,9% dari total 28.910 MW atau sebesar 1.403,5 MW) maupun dunia (hanya 11% dari total 12,63 GW) (

Gambar 2 dan Gambar 3).



Gambar 1 Peta Potensi Panas Bumi Indonesia (sumber: Buku Statistik EBTKE, KESDM Tahun 2015 dan Web GIS Sumber Daya Geologi).



Gambar 2 Kapasitas Terpasang Panas Bumi di Dunia (R. Bertani, Proceeding WGC 2015).

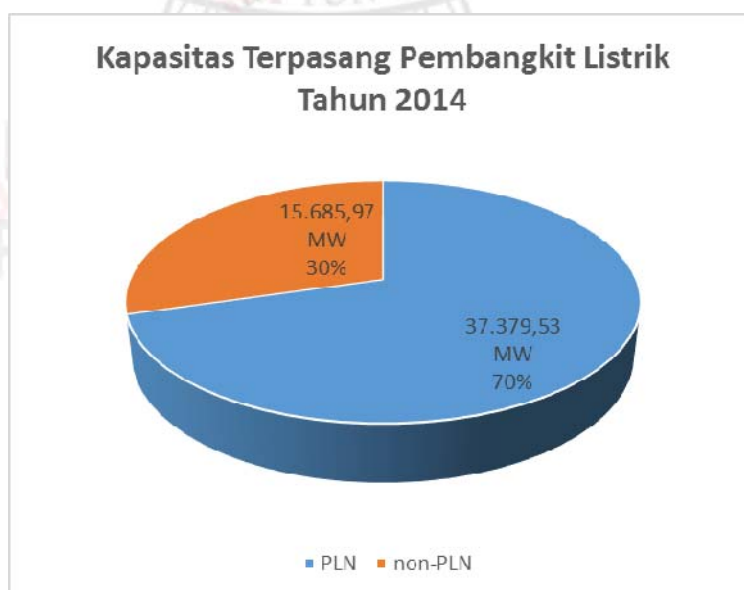


Gambar 3 Pemanfaatan Potensi Energi Panas Bumi di Indonesia berdasarkan data Badan Geologi KESDM, 2015.

Secara umum, pemanfaatan energi panas bumi dapat dibagi menjadi dua yaitu secara langsung (*direct-use*) dan tidak langsung (*non-direct use*). Pemanfaatan secara langsung artinya fluida panas bumi yang diambil dari perut bumi langsung dimanfaatkan tanpa melalui suatu proses dalam sistem. Fluida yang ada langsung dimanfaatkan berasal dari manifestasi-manifestasi permukaan seperti mata air panas, kolam air panas, kolam lumpur panas, dengan temperatur tidak lebih dari 125°C atau termasuk ke dalam sistem panas bumi entalpi rendah. Contoh pemanfaatan yang sudah dilakukan di Indonesia antara lain pemandian air panas yang menjadi kawasan objek wisata di daerah Bandung Utara, Selatan, Garut, Sumedang dan beberapa lokasi yang tersebar di Indonesia yang pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah setempat ataupun swasta, budidaya jamur (Kamojang), pengeringan kopra (Tomohon - Sulawesi Utara dan Way Ratai-Lampung), pabrik gula aren (Masarang-Sulawesi Utara), pengeringan daun teh (Wayang Windu-Jawa Barat), Ternak Lele (Lampung), Kopi (Lampung), pengeringan produk pertanian (Ulumbu dan Mataloko-NTT). Beberapa Pemanfaatan yang dilakukan tersebut masih dalam tahap studi lanjut, kecuali budidaya jamur di Kamojang dan pabrik gula aren di Masarang. (TaufanSurana, Jatmiko P Atmojo, Suyanto, Andri Subandriya, 2010)

Pemanfaatan tidak langsung untuk pembangkit tenaga listrik panas bumi di Indonesia umumnya adalah daerah panasbumi entalpi tinggi dengan temperatur reservoarnya lebih dari 225°C. Fluida panas bumi diekstrak/diambil atau diproduksi dari reservoir melalui sumur-sumur produksi, dikumpulkan dalam suatu sistem, dimanfaatkan tekanan dan panasnya untuk menggerakkan turbin listrik (8-10 ton/jam uap/air panas ekuivalen dengan 1 MW). Fluida yang masuk ke dalam sistem turbin harus dalam fasa uap untuk mendapatkan efisiensi listrik paling baik. Jenis fluida panas bumi bisa berupa fasa uap, dominan uap, dominan air, dua fasa air dan uap.

Data Kementerian Energi Sumber Daya Mineral Republik Indonesia diketahui bahwa pemanfaatan terhadap energi panas bumi untuk pembangkit listrik pada tahun 2007 hanya sebesar 992 MW dan pada tahun 2010 hanya sebesar 1.197 MW, tahun 2012 1341 MW dan kondisi terakhir tahun 2015 sebesar 1.403,5 MW. Sementara total kebutuhan listrik nasional pada tahun 2015 sebesar 219,1TWh (RUPTL PLN 2015-2024). Berdasarkan data dari Statistik Ketenagalistrikan 2014 Dirjen Ketenagalistrikan KESDM bahwa PLTP (Pembangkit Listrik Tenaga Panasbumi) hanya menyumbang sebesar 2,6 % atau 1.403,5 MW dari 53.065,5 MW. Kontribusi terbesar berasal dari PLTU (Uap berbahan bakar fosil) sebesar 47,3% yang diikuti oleh PLTGU (*combined cycle*), PLTD (Diesel), PLTA (Air), PLTG (Gas), dan lain-lain (mesin-gas, mini-hidro, mikro-hidro angin, solar, gasifikasi, sampah) masing 19,1%, 11,7%, 9,5%, 8,1% , dan 1,6% (Gambar 4 dan Tabel 1).



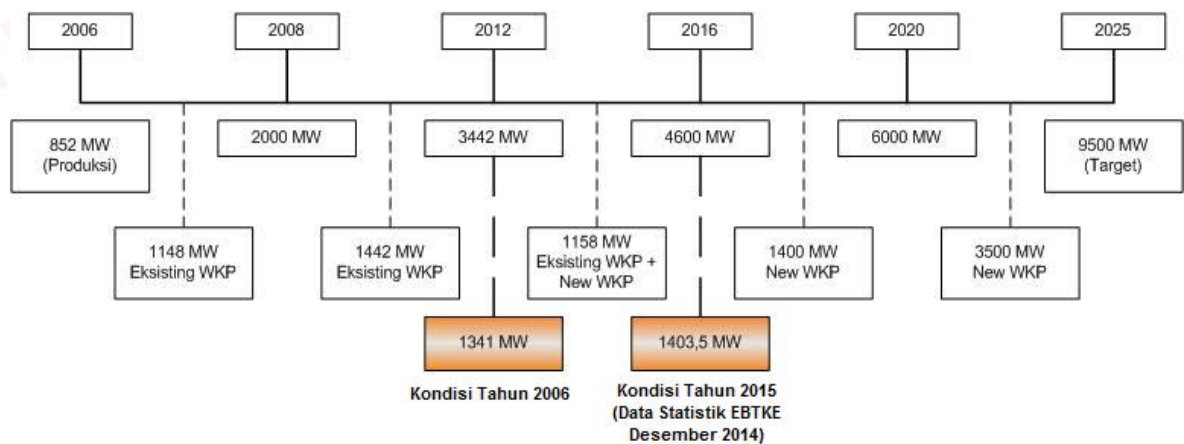
Gambar 4 Kapasitas Terpasang Pembangkit Listrik di Indonesia dan (sumber: Statistik Ketenagalistrikan 2014, Dirjen Ketenagalistrikan KESDM).

Tabel 1 Kapasitas Terpasang berdasarkan jenis Pembangkit Tenaga Listrik (sumber: Statistik Ketenagalistrikan 2014, Dirjen Ketenagalistrikan KESDM)

Jenis Pembangkit	Kapasitas Terpasang (MW)	Presentase
PLTU (Uap)	25.104,23	47,3%
PLTGU (<i>combined cycle</i>)	10.146,11	19,1%
PLTD (diesel)	6.206,99	11,7%
PLTA (Air)	5.059,06	9,5%
PLTG (Gas)	4.310,50	8,1%
PLTP (PanasBumi)	1.405,40	2,6%
PLTMG (<i>Gas Engine</i>)	610,74	1,2%
PLTM (Mini-hidro)	139,87	0,26%
PLTMH (Mikro-hidro)	30,46	0,06%
PLTB (Angin)	1,12	0,002%
PLTS (Solar)	9,02	0,02%
PLTGB (Gasifikasi Batubara)	6,00	0,01%
PLTSa (Sampah)	36,00	0,07%

Pembangkit listrik tenaga panas bumi (PLTP) dapat menghasilkan energi listrik yang relatif besar, ekonomis dan kompetitif dibandingkan dengan pembangkit listrik yang berasal dari sumber energi tidak terbarukan (batubara atau migas), terutama jika dipertimbangkan dengan biaya kesehatan yang diperlukan oleh masyarakat akibat polusi yang terjadi dalam jangka panjang, termasuk efek rumah kaca. Pemanfaatan panas bumi yang sudah dikonversi menjadi tenaga listrik dan tersambung dalam jaringan transmisi nasional tidak akan terhambat oleh batas wilayah administratif

pemerintah daerah sebab kewenangan pendistribusian listrik sudah diatur secara nasional dan dikelola oleh Perusahaan Listrik Negara (PLN). Pemerintah Daerah hanya mengelola pengusahaan energi panas bumi dari bawah permukaan bumi hingga ditransformasi menjadi energi listrik.



Gambar 5 Road Map Pengembangan Geotermal Indonesia (sumber:EBTKE,2013 update Data Statistik EBTKE Tahun 2015).

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional menargetkan kontribusi energi panas bumi terhadap pemenuhan kebutuhan energi nasional sebesar 5 % atau sekitar 9.500 MW pada tahun 2025 mendatang. Jadi berdasarkan Perpres No. 5 Tahun 2006 tersebut, peran panas bumi terhadap pemenuhan kebutuhan energi nasional relatif kecil, yaitu sebesar 5% dari total kebutuhan energi nasional. Sehingga diperlukan sebesar 2,4 % dari kondisi saat ini atau sebesar 1.273,6 MW. Namun demikian, EBTKE menargetkan kapasitas terpasang sebesar 9,500 MW pada tahun 2025 untuk menunjang kepentingan strategis nasional dalam penyediaan listrik berkelanjutan. Perencanaan pengembangan panas bumi di Indonesia ini tertuang dalam road map pada Gambar 5. Menunjukkan adanya kesenjangan antara target dan realisasi yang cukup besar bedanya, seperti ditunjukkan oleh kondisi tahun 2006 target 3442 MW realisasinya 1341 MW, dan tahun 2016 target 4600 MW, realisasinya 1403 MW

Penentuan Wilayah Kerja Panasbumi (WKP) harus memperhatikan sistem panas bumi yang terdiri dari 3 komponen utama, yaitu sumber panas bumi (*heat*

source), fluida yang dipanaskan dalam (*reservoir*) sebagai area prospek, batuan penutup (*cap rock*) dan daerah resapan (*recharge area*). Luas wilayah WKP dapat berubah disebabkan oleh bertambahnya data teknik reservoir dan data teknis ilmu kebumihan (geologi, geokimia, geofisika, data bor).

	2012 - 2015	2016 - 2020	2021 - 2025	2026 - →
Sistem Panas Bumi Hidrotermal didalam Jalur Vulkanik Kuarter	Penemuan daerah potensi baru, peningkatan status dan penyiapan WKP	Penemuan daerah potensi baru, peningkatan status dan penyiapan WKP	Penemuan daerah potensi baru, peningkatan status dan penyiapan WKP	Peningkatan status dan penyiapan WKP
Sistem Panas Bumi Hidrotermal di luar Jalur Vulkanik Kuarter (plutonik, tektonik, cekungan sedimen, dll)	Studi, Penemuan daerah potensi baru, peningkatan status dan penyiapan WKP	Studi, Penemuan daerah potensi baru, peningkatan status dan penyiapan WKP	Studi, Penemuan daerah potensi baru, peningkatan status dan penyiapan WKP	Studi, Penemuan daerah potensi baru, peningkatan status dan penyiapan WKP
Sistem Panas Bumi EGS	Kajian sistem panas bumi EGS	Kajian sistem & metodologi, inventarisasi data, identifikasi prospek	Studi aliran panas di cekungan sedimen, studi sistem panas bumi di cekungan sedimen	Studi sistem panas bumi hot dry rock

Gambar 6 Road Map Penyelidikan Panas Bumi Indonesia (sumber: Badan Geologi, 2011)

Data bawah permukaan tidak mengenal batas administrasi, penambahan luasan WKP harus diantisipasi untuk menghindari konflik yang mungkin terjadi, terutama di daerah yang memiliki WKP bersebelahan maupun lintas administrasi. Penyelidikan panas bumi yang dilaksanakan oleh Badan geologi hingga pada penetapan WKP disajikan dalam suatu road map diperlihatkan oleh Gambar 6, menunjukkan banyaknya potensi panas bumi di Indonesia yang akan dikerjakan oleh Badan Geologi. Potensi sumberdaya panasbumi yang saat ini dikerjakan hanya yang panasbumi entalpi tinggi, yang berada dalam sistim panasbumi di jalur vulkanik kuarter, untuk pemanfaatan tidak langsung menjadi listrik. Perkembangan teknologi di masa yang akan datang sangat mungkin daerah panas bumi yang entalpi medium dapat menghasilkan listrik dengan harga yang bersaing. (pada saat ini masih mahal). Sumur panasbumi di Indonesia umumnya berada di kisaran kedalaman 1200 meter sampai dengan 2500 meter.

Penentuan WKP Panas Bumi oleh Menteri sesuai Pasal 16 ayat 1, UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi. Menteri melakukan penawaran Wilayah Kerja secara lelang sebagaimana disebutkan pada Pasal 18 UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi.

Pasal 18 UUD 1945 ayat (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Pasal 23 UU No. 21 tahun 2014 tentang Panas Bumi menjelaskan Izin Panas Bumi diberikan oleh Menteri kepada Badan Usaha berdasarkan hasil penawaran Wilayah Kerja.

Di dalam Pasal 5 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelegaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, Dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan. Pemda bisa berkontribusi dalam upaya pengelolaan SDA dengan membentuk BUMD yang terkait dalam pengelolaan SDA.

Dengan demikian, perlu didefinisikan dan dibedah lebih jelas antara urusan pemerintahan yang berkaitan dengan kewenangan dan pengelolaan yang lebih bersifat ke hal teknis. Secara teknis penyelenggaraan perusahaan panas bumi dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah, jika memiliki sumber daya manusia (SDM) dan sumber dana yang cukup, jika daerah potensi panasbumiterletak tidak berbatasan dengan Pemerintah Daerah/Provinsi lain. Energi panas bumi melibatkan temperatur, di mana akan sangat berpengaruh ketika energi panas tersebut dipindahkan jauh dari sumber panas ataupun reservoir yang telah teridentifikasi, temperatur akan mengalami penurunan dan pemanfaatannya akan menjadi tidak optimal. Perusahaan atau pemanfaatan energi panas bumi menjadi energi listrik harus dilakukan di daerah setempat (*non-transportable*) agar lebih efektif dan efisien. Namun demikian setelah energi panas dikonversi menjadi energi listrik, listrik tersebut dapat ditransportasi lintas administrasi sesuai dengan jalur transmisi interkoneksi

yang sudah terpasang oleh PLN. Peran Pemerintah Daerah/Provinsi harus ikut aktif dalam mengawasi teknis pengusahaan dan pemanfaatan energi panas bumi, birokrasi antara pengelola usaha panas bumi dengan pemerintah daerah menjadi lebih mudah dan cepat, penanganan dampak sosial dan monitoring menjadi lebih efektif. Pelaksanaan kewajiban pemerintah pusat dalam hal pemberdayaan pemangku kepentingan lokal akan sangat terbantu pada saat berhadapan dengan masyarakat di sekitar lokasi panasbumi. Berdasarkan uraian di atas untuk daerah yang memiliki kemampuan sumberdaya manusia yang terlatih di bidang panas bumi dan dapat menyediakan anggaran yang cukup, Pemerintah Pusat perlu memberikan kepercayaan yang lebih besar dalam rangka menyelenggarakan dan mempercepat pemanfaatan langsung/tidak langsung panas bumi, sehingga target realisasi pemanfaatan energi panas bumi tercapai optimal.

Investasi di bidang Energi Panas Bumi memerlukan investasi yang besar mulai dari tahapan eksplorasi dan eksploitasi (disebabkan perlunya teknologi tinggi dalam pengusahaan energi panas bumi). Pada saat mempersiapkan WKP, pemerintah yang telah membuat kebijakan jangka panjang dan target pemanfaatan energi listrik panasbumi perlu membantu mengurangi risiko kegagalan usaha panasbumi dengan memberikan data permukaan dan bawah permukaan (geologi, geofisika, geokimia) yang cukup lengkap, bahkan data bor eksplorasi jika memungkinkan. Penyelenggaraan pengusahaan dan pemanfaatan energi panas bumi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah harus melibatkan SDM yang memiliki wawasan kemampuan teknis sesuai dengan ilmu kebumihan (sistem panas bumi), lingkungan (AMDAL), engineering (pengelolaan fasilitas produksi seperti pemboran, jaringan pipa, infrastruktur pembangkit listrik) dan juga kemampuan non-teknis di bidang hukum (regulasi), pengelolaan finansial (keuangan), serta Sosekbud (sosial, ekonomi dan budaya). Maka dari itu perlu dilakukan perekrutan Tenaga Ahli yang berkompentensi pada bidang tersebut atau melaksanakan kursus-kursus/pelatihan dalam bentuk seminar nasional, prosiding internasional, kongres nasional-internasional agar mampu berperan aktif dalam pengusahaan dan pemanfaatan energi panas bumi.

[2.3] Menimbang bahwa Presiden memberikan keterangan pada persidangan Mahkamah tanggal 4 April 2016 dan telah menyerahkan keterangan tertulis yang

diterima di Kepaniteraan pada tanggal 25 April 2016, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

1. Bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU Panas Bumi dan Lampiran CC angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU Pemda hanya memberikan kewenangan izin pengelolaan panas bumi dan pemanfaatan tidak langsung panas bumi kepada Pemerintah Pusat yang menyebabkan daerah otonom yang mempunyai panas bumi dan memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan panas bumi tidak dapat melaksanakan haknya secara mandiri sehingga menurut para Pemohon hal ini bertentangan dengan asas otonomi seluas-luasnya yang diberikan pada daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.
2. Bahwa jika dilihat dari wewenang masing-masing satuan pemerintahan yang lebih dekat dengan luas, besaran dan dampak, serta manfaat lebih tinggi yang diperoleh daerah dalam pemanfaatan tidak langsung panas bumi, baik dari segi keuangan daerah maupun meningkatkan kesejahteraan rakyat, namun dalam ketentuan *a quo* hal ini merupakan **kewenangan pemerintah pusat** yang menurut para Pemohon telah bertentangan dengan prinsip akuntabilitas, efisiensi dan eksternalitas;

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Sehubungan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

1. Bahwa berdasar Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.
2. Bahwa selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 kerugian hak ditentukan dengan lima syarat yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UU 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian hak dan/atau kewenangan tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Bahwa pengujian kelima syarat tersebut terhadap posita para Pemohon adalah sebagai berikut:
- a. Bahwa Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (5), serta Pasal 18A UUD 1945 yang dijadikan dasar atau batu uji hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon, sangat tidak relevan dengan dalil-dalil yang dikemukakan oleh Pemohon. Pasal-pasal UUD 1945 tersebut justru menjadi dasar konstitusional untuk mengatur pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang serta menjadi dasar pengecualian yang menjadi urusan pemerintah pusat yang diatur dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU Panas Bumi dan Lampiran CC angka 4 Pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU Pemda, merupakan salah satu wujud pelaksanaan amanah ketentuan Pasal 18 ayat (1), ayat (2), dan ayat (5), serta Pasal 18A UUD 1945. Dengan demikian, Pemerintah berpendapat tidak ada hak atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945 yang telah dirugikan akibat berlakunya pasal-pasal UUD 1945 dan Undang-Undang *a quo* yang diuji materiil.
 - b. Bahwa dalil para Pemohon tentang adanya kerugian yang dialaminya, sebenarnya bukan disebabkan oleh norma yang terkandung dalam

ketentuan *a quo* karena dalam ketentuan-ketentuan tersebut telah jelas mengatur pendistribusian kewenangan diantara satuan pemerintahan (pusat dan daerah) dan sama sekali tidak menyangkut persoalan konstitusionalitas ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU Panas Bumi dan Lampiran CC angka 4 Pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU Pemda.

c. Bahwa tidak terdapat kerugian yang bersifat potensial bagi para Pemohon terkait percepatan pemanfaatan potensi panas bumi, dimana:

1) Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari perusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung bersifat konstan setiap tahunnya dengan proporsi bagi hasil sebesar 20% (pemerintah pusat) dan 80% (pemerintah daerah). Adapun proporsi bagi hasil untuk pemerintah daerah adalah sebesar 16% (pemerintah provinsi), 32% (daerah penghasil), dan 32% (pemerintah kabupaten/kota lainnya);

2) Bonus produksi panas bumi diberikan sebesar 0,5% dari hasil harga penjualan kotor listrik per tahun, setelah unit pembangkit listrik tenaga panas bumi pertama berproduksi, yang disetorkan oleh Badan Usaha pengembang kepada pemerintah daerah setempat yang langsung bisa dapat dinikmati oleh masyarakat di sekitar proyek panas bumi.

d. Bahwa para Pemohon dalam perkara Nomor 11/PUU-XIV/2016 adalah Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dan bukan perorangan warga negara Indonesia;

e. Bahwa berdasar dalil-dalil diatas, maka dalil para Pemohon atas hak atau kewenangan konstitusional pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 adalah tidak berdasar atau keliru.

4. Bahwa disamping hal-hal di atas, pemerintah menyampaikan keprihatinannya atas pengujian UU ini yang diajukan oleh Kepala Daerah (Gubernur) Provinsi Jawa Timur dan DPRD dengan alasan sebagai berikut :

a. Bahwa pemerintah daerah provinsi adalah bagian yang tidak terpisahkan dari pemerintah pusat sebagai satu kesatuan dalam melaksanakan pembangunan nasional untuk mewujudkan cita-cita bangsa yang terdapat dalam pembukaan UUD 1945 diantaranya: melindungi segenap bangsa

Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

- b. Bahwa keberhasilan pembangunan akan sangat ditentukan oleh kekompakan, keterpaduan, dan satu bahasanya diantara ketiganya dalam melaksanakan semua kebijakan pemerintah yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan.
- c. Bahwa Gubernur berdasar Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang *a quo* sebelum diangkat menjadi Gubernur bersumpah atau berjanji sebagai berikut:

“Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa”.
- d. Bahwa pengujian Undang-Undang di MK pada hakekatnya bukanlah suatu bentuk menjalankan Undang-Undang tetapi suatu bentuk pengawasan terhadap pemerintah dan DPR yang seharusnya cukup dilakukan oleh rakyat dan tidak oleh perangkat pemerintah. Perangkat pemerintah seharusnya memperlihatkan kepatuhan atau ketaatan terhadap semua peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan cara melaksanakannya dengan selurus-lurusnya.
- e. Bahwa sebagaimana ketentuan Pasal 108 huruf b UU Pemda, Anggota DPRD Provinsi berkewajiban melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
- f. Bahwa sesuai Pasal 67 Undang-Undang *a quo*, kewajiban kepala daerah meliputi: “menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Berdasarkan dalil-dalil di atas, Pemerintah berpendapat para Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dan adalah tepat jika Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana **menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima** (*niet ontvankelijke verklaard*).

III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

Terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Bahwa berdasarkan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat. Indonesia sebagai Negara yang memiliki potensi panas bumi yang besar merupakan aset yang dapat digunakan untuk menunjang pembangunan nasional. Panas bumi merupakan kekayaan alam yang harus dikuasai negara dan dikelola untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat. Tanggung jawab negara dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah dalam bentuk penyelenggaraan panas bumi yaitu:
 - a. Pembuatan kebijakan nasional;
 - b. Pengaturan di bidang panas bumi;
 - c. Pemberian izin panas bumi;
 - d. Pemberian izin pemanfaatan langsung pada wilayah yang menjadi kewenangannya;
 - e. Pembinaan dan pengawasan;
 - f. Pengelolaan data dan informasi geologi serta potensi panas bumi;
 - g. Inventarisasi dan penyusunan neraca sumber daya dan cadangan panas bumi;
 - h. Pelaksanaan eksplorasi, eksploitasi, dan/atau pemanfaatan panas bumi; dan
 - i. Pendorongan kegiatan penelitian, pengembangan dan kemampuan perekayasaan.
2. Bahwa pemanfaatan panas bumi diharapkan dapat menumbuhkan pusat pertumbuhan ekonomi yang akan meningkatkan perekonomian masyarakat. 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 masalah lingkungan sehingga pemanfaatan energi terbarukan khususnya panas bumi terutama yang digunakan untuk pembangkitan tenaga listrik perlu ditingkatkan.

3. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa pemanfaatan tidak langsung panas bumi dan pemberian izin pengelolaan panas bumi merupakan kewenangan pemerintah pusat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU Panas Bumi dan Lampiran CC angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU Pemda yang menyebabkan para Pemohon sebagai daerah otonom yang mempunyai panas bumi dan memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan panas bumi tidak dapat melaksanakan haknya secara mandiri, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

a. Bahwa panas bumi merupakan sumber daya alam yang pengusahaannya digunakan untuk pemanfaatan langsung (untuk keperluan non-listrik) dan pemanfaatan tidak langsung (untuk keperluan listrik). Pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan langsung diserahkan kepada pemerintah daerah sesuai kewenangannya dengan tujuan untuk lebih memberdayakan perekonomian lokal/daerah yang penyelenggaraannya dilakukan sesuai dengan pedoman teknis yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sedangkan pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung, pemanfaatannya digunakan untuk pembangkitan energi listrik yang berguna sebagai modal dalam pembangunan perekonomian secara nasional.

b. Bahwa terhadap pengusahaan panas bumi untuk **pemanfaatan tidak langsung** diserahkan ke pemerintah pusat karena:

- 1) Pemanfaatannya untuk menghasilkan energi listrik yang bersifat nasional yang memiliki harga energi listrik lebih kompetitif dan lebih handal sehingga menguntungkan ekonomi secara nasional dalam jangka panjang.
- 2) Bahwa pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung atau untuk pembangkitan tenaga listrik bersifat sangat strategis dalam

menunjang ketahanan energi nasional karena listrik yang dihasilkan dari pembangkit listrik tenaga panas bumi dapat dimanfaatkan lintas batas administratif.

- 3) Selama ini sumber energi seperti minyak, gas, dan batubara selalu menjadi komoditas perdagangan negara sementara energi listrik tidak pernah menjadi komoditas perdagangan, justru menjadi suatu modal dalam perkembangan ekonomi masyarakat. Hal ini mendukung program pemerintah dalam meningkatkan elastisitas energi nasional.
- 4) Pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung, hanya dapat dilakukan setempat (*indigeneous*) dan tidak dapat ditransportasikan (*non-transportable*) sehingga tidak dapat dipisahkan antara industri hulu dan hilirnya, dimana kegiatan pengusahaan panas bumi sampai dengan menghasilkan listrik memiliki risiko tinggi (*high risk*) serta membutuhkan teknologi tinggi (*high technology*) dan modal tinggi (*high investment*), maka:

- a) dengan keekonomian proyek PLTP yang dihitung selama 37 tahun dimana saat ini skema bisnis pembangkit listrik di Indonesia mengharuskan para pengembang untuk menjual listrik kepada PT PLN (Persero) sebagai *single buyer*, untuk menjamin kepastian investasi maka diperlukan jaminan dari pemerintah pusat dalam bentuk Surat Jaminan Kelayakan Usaha (SJKU) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat c.q. Kementerian Keuangan.
- b) Diperlukan struktur pemerintahan yang mempunyai kapasitas dari sisi sumber daya manusia, infrastruktur, dan pendanaan dalam menyelenggarakan pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung.

Oleh karena itu, pengelolaan pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung dari hulu sampai dengan hilir lebih cepat dan efisien.

- 5) Dalam menetapkan suatu wilayah kerja panas bumi harus memperhatikan sistem panas bumi yang terdiri dari 3 komponen utama yaitu sumber panas, reservoir sebagai area prospek, dan area

penyerapan (*recharge area*). Baik area prospek atau area penyerapan di dalam Wilayah Kerja Panas Bumi (WKP) yang telah ditetapkan dapat dimungkinkan mengalami perubahan luasan area dikarenakan sifat reservoir yang dinamis serta adanya penambahan data bawah permukaan (*subsurface*) sehingga dapat menyebabkan perubahan/penambahan luas wilayah kerja panas bumi yang tidak memperhatikan batas-batas administratif. Oleh karena itu, kewenangan Pemerintah pusat dalam perusahaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung dapat meminimalisir potensi konflik yang terjadi akibat adanya perubahan luas wilayah tersebut. Area penyerapan memiliki peranan penting untuk mempertahankan keberlangsungan energi panas bumi di dalam reservoir sehingga kelestarian area penyerapan tersebut harus tetap terjaga.

- c. Bahwa terdapat 2 (dua) WKP yang telah dilelang oleh Gubernur Jawa Timur sebelumnya dan diberikan Izin Usaha Pertambangan Panas Bumi (IUP), yaitu WKP Telaga Ngebek dan WKP Blawan-Ijen, pihak Badan Usaha pengembang dua WKP tersebut belum melakukan kegiatan sesuai dengan rencana kerja dan anggaran biaya seperti pelaksanaan pemboran eksplorasi dalam 5 tahun masa eksplorasinya sejak tahun 2011. Oleh karena itu, dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014, pengelolaan perusahaan panas bumi ditarik ke pemerintah pusat. Dan saat ini, pemerintah pusat sedang membenahi/menata ulang izin-izin perusahaan, serta melakukan pembinaan dan pengawasan perusahaan panas bumi secara ketat.
 - d. Bahwa dalil Pemohon dimana hanya 2 (dua) WKP yang dilelang oleh pemerintah pusat setelah 12 tahun adalah tidak relevan, mengingat kewenangan pemerintah pusat saat itu sesuai dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi hanya untuk WKP dengan wilayah yang lintas batas administratif provinsi, yaitu WKP Gunung Lawu dan WKP Danau Ranau.
4. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa sebagian urusan yang dikelola bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maka

seharusnya dalam pembagian kewenangan pemanfaatan panas bumi diberlakukan prinsip pembagian urusan konkuren yang berpatokan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional secara kumulatif, maka berikut tanggapan Pemerintah:

a. Otonomi daerah memberikan hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dasar filosofis pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dalam mengurus sendiri urusan pemerintahan sebagaimana diatur Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 adalah dalam rangka demokrasi politik dalam hubungan antar pemerintahan daerah dan pemerintah pusat. Pemberian otonomi kepada daerah adalah salah satu wujud pengakuan negara atas keberadaan daerah-daerah di Indonesia yang beragam untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diotonomikan. Pemberian otonomi juga dimaksudkan untuk memberdayakan daerah, dan mempercepat pengambilan kebijakan dalam urusan pemerintahan yang dapat dilakukan sendiri oleh daerah sehingga lebih efektif dan efisien. UUD 1945 pada prinsipnya menghendaki pemberian kewenangan yang lebih banyak kepada daerah, dan pemerintah pusat hanya memegang kewenangan dalam urusan pemerintahan yang strategis untuk menjamin kedaulatan negara dan kesatuan wilayah NKRI, dan kewenangan tambahan, yaitu kewenangan dalam menjalankan urusan pemerintahan yang bersifat koordinasi, sinkronisasi, standardisasi, evaluasi, dan kontrol untuk menjamin efektivitas, keselarasan dan keseimbangan dalam penyelenggaraan pemerintahan (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012).

b. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antardaerah. Walaupun Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, menyatakan bahwa daerah di dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya, tidak berarti bahwa kekuasaan menjalankan desentralisasi itu berdiri sendiri karena yang diotonomikan tersebut adalah kekuasaan

pemerintahan, sehingga pemerintah daerah di dalam menjalankan desentralisasi masih merupakan satu kesatuan sistem pemerintahan.

c. Prinsip Akuntabilitas

Bahwa yang dimaksud dengan pembagian urusan konkuren berdasarkan prinsip akuntabilitas adalah “penanggung jawab penyelenggaraan suatu urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan urusan pemerintahan”. Kewenangan penyelenggaraan panas bumi di pemerintah pusat tidak mengurangi tingkat kendali pemerintah pusat atas wilayah kerja yang tersebar di seluruh Indonesia. Adanya regulasi dan standar yang diterapkan dengan menjunjung supremasi hukum tersebut, faktor geografis bukan menjadi kendala dalam penyelenggaraan panas bumi oleh Pemerintah pusat.

d. Prinsip Efisiensi

Bahwa yang dimaksud dengan pembagian urusan konkuren berdasarkan prinsip efisiensi adalah “penyelenggara suatu urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh”. Penyelenggaraan panas bumi yang dilakukan oleh pemerintah pusat mempunyai dampak manfaat yang lebih tinggi dibandingkan dilaksanakan masing-masing daerah. Diperlukan struktur pemerintahan yang mampu untuk menangani pengelolaan panas bumi dengan skala yang sama untuk mengelola setiap perusahaan panas bumi, baik dari kapasitas sumber daya, ketersediaan peralatan dan infrastruktur, atau dari pendanaan.

e. Prinsip Eksternalitas

Bahwa yang dimaksud dengan pembagian urusan konkuren berdasarkan prinsip eksternalitas adalah “penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan urusan pemerintahan”. Dampak dari *output* yang dihasilkan dari perusahaan panas bumi ini adalah berupa tenaga listrik yang ditransmisikan dan didistribusikan secara terkoneksi

pada sistem ketenagalistrikan tanpa mempertimbangkan wilayah administratif.

f. Prinsip Strategi Nasional

Bahwa yang dimaksud dengan pembagian urusan konkuren berdasarkan prinsip strategi nasional adalah “penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan”. Target kontribusi panas bumi dalam pembangkitan tenaga listrik pada tahun 2025 adalah sebesar 7,1 GW atau setara dengan 34,76 MTOE. Prioritas pengusahaan panas bumi sesuai dengan Undang-Undang 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi adalah untuk pembangkitan tenaga listrik dimana proses pengusahaan tersebut mulai dari sisi hulu (seperti pemboran eksplorasi) hingga sisi hilirnya (seperti pembangkit tenaga listrik) merupakan kegiatan yang terintegrasi sehingga PLTP dikategorikan sebagai objek vital nasional (obvitnas).

5. Bahwa saat ini dibuat Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Panas Bumi untuk Pemanfaatan Tidak Langsung, di mana dalam RPP ini mengatur mekanisme pelelangan WKP yang baru. Proses pelelangan ke depan adalah pelelangan wilayah kerja, setelah dilakukannya eksplorasi dan studi kelayakan. Pembinaan dan pengawasan pada saat eksplorasi dilakukan untuk memvalidasi hasil studi pendahuluan yang telah dilakukan sebelumnya.

IV. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP PERTANYAAN HAKIM MAHKAMAH KONSTITUSI

Menindaklanjuti persidangan di Mahkamah Konstitusi tanggal 4 April 2016 atas permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, berikut Pemerintah sampaikan keterangan tambahan atas pertanyaan yang diajukan oleh Yang Mulia Hakim Patrialis Akbar yang pada pokoknya sebagai berikut:

Terhadap adanya alasan pengaturan demikian yakni antara lain untuk menghindari konflik, menjamin pemerataan, menjaga keutuhan dan kedaulatan

negara, terkait dengan hal tersebut, pemanfaatan yang diberikan langsung maupun tidak langsung kepada daerah untuk mengelola untuk bisa memanfaatkan demi kepentingan kesejahteraan rakyat, apakah betul ini ada kaitannya dengan tidak akan terjaminnya kedaulatan negara atau keutuhan negara? Sebab kalau daerah tidak diberikan otonomi yang seluas-luasnya, kemudian juga tidak ada tugas bantuan, maka daerah-daerah ini berpikir di kemudian hari, mana untuk kami, bagaimana rakyat kami di daerah? Kalau mereka punya panas bumi, tetapi ternyata mereka tidak merasa adanya satu manfaat, padahal rakyatnya butuh, sementara Pemerintah Pusatnya juga tidak begitu peduli, yang disalahkan oleh rakyat bukan Pemerintah Pusat, tapi adalah pemerintah daerah. Buat apa ada gubernur di sana, buat apa dipilih, buat apa bupati, walikota, kan begitu? Jadi, saya mau tanyakan, sampai sejauh mana relevansi pemberian kenikmatan kepada daerah untuk pemanfaatan secara tidak langsung itu kaitannya dengan kedaulatan dan keutuhan NKRI?

Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Filosofis Pemberian Otonomi Daerah

Bahwa Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (5) telah memberikan kewenangan yang bersifat *open legal policy* kepada Pemerintah dan DPR untuk mengatur dan menjalankan otonomi seluas-luasnya yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

“Pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”

Otonomi daerah memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan pemerintah dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar daerah. Makna pengaturan pengelolaan atau pemanfaatan panas bumi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah justru dalam rangka mengelola dan memanfaatkan potensi sumber daya alam secara maksimal untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia sebagaimana cita-cita yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, apabila hal tersebut tidak diatur dengan cermat maka dikhawatirkan akan ada anggapan bahwa potensi yang ada pada suatu daerah adalah milik daerah itu sendiri, apabila hal ini terjadi bagaimana halnya dengan

daerah yang tidak memiliki potensi? Bahwa secara prinsip setiap aturan yang dibuat oleh negara adalah semata-mata untuk menciptakan suatu tata kehidupan yang lebih baik guna menjaga keberlanjutan pemerintahan dan kemajuan disegala aspek kehidupan dalam upaya mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana amanat yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945, demikian halnya dengan ketentuan *a quo* yang saat ini sedang diujikan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan demikian keberadaan Gubernur, Bupati, dan Walikota diantaranya sebagai sarana fungsi koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai bagian penyelenggaraan tata negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

2. Keadilan harus dipandang sebagai hak bangsa secara nasional bukan hak-hak daerah

Berdasarkan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang dikenal sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, serta bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hal ini ditegaskan pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa “Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”. Kemudian dilanjutkan oleh ayat

(3) yaitu “hubungan hukum antara bangsa Indonesia dan bumi, air, serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi”, Pasal tersebut menempatkan hak bangsa sebagai hak penguasaan yang tertinggi terhadap kekayaan alam yang berasal dari perut bumi.

Keterkaitan hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut:

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Ketiga kewajiban di atas menjelaskan segala jaminan bagi tujuan hak penguasaan negara atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan *best* *Undang-Undangrsdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak untuk melakukan *eigensdaad*. Sebagaimana dikatakan oleh salah satu proklamator kemerdekaan, Mohammad Hatta, “dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.”

Bertolak dari pemikiran tersebut dapat disimpulkan bahwa hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi ataupun swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-

besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara. Selanjutnya, hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities* dan *public services*, atas dasar pertimbangan filosofis (usaha bersama dan kekeluargaan), strategis (kepentingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisiensi dan efektifitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan rumusan-rumusan di atas, maka terhadap sumber daya alam yang penting bagi negara dan menguasai hajat orang banyak dan berkaitan dengan kemaslahatan umum (*public utilities*) dan pelayanan umum (*public services*), harus dikuasai negara dan dijalankan oleh Pemerintah Pusat. Sebab sumber daya alam tersebut, harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia secara berkeadilan, keterjangkauan, dalam suasana kemakmuran dan kesejahteraan umum yang adil dan merata.

Prinsip keadilan dan keselarasan Pasal 5 Undang-Undang No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi adalah sebuah norma moral yang membutuhkan pembiasaan untuk pelestariannya; dengan demikian masalah keadilan tidak dapat dilepaskan dari filsafat tentang manusia dan bahkan mengait pada falsafah hidup yang mutlak. Dengan mutlak dimaksudkan bahwa orang yang mengemukakan ide mengenai apa yang menjadi dasar bagi keadilan itu bertolak dari nilai-nilai tertentu yang dianggapnya layak untuk dijadikan dasar.

Keadilan sebagai suatu yang berimbang tidak harus selalu dalam pengertian sama berat, tetapi juga dalam pengertian harmonisasi antara bagian-bagian atau pihak-pihak sehingga membentuk suatu kesatuan yang harmonis. Hal yang terpenting juga adalah keadilan dalam pengertian menempatkan sesuatu pada tempatnya yang benar, dan ini memerlukan kearifan yang dalam dari pihak-pihak dalam masyarakat yang terlibat dengan membuat keputusan.

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa peraturan-peraturan mengenai sumber

daya alam perlu dirancang untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada investor dan Pemerintah terhadap peristiwa-peristiwa di mana kepentingan publik menghendaki penyesuaian. Kepastian hukum ini menurut Radburch dikendalikan oleh negara yang diberi kekuasaan atau negara memegang peran yang menentukan kapan apa itu keadilan dapat ditetapkan (*when what is just is indeterminable*), karena negara memiliki kemauan dan kekuasaan untuk melakukannya.

3. Data sejarah pengembangan panas bumi mengacu regulasi

Pada tahun 2003, diterbitkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi yang mengatur perusahaan Panas Bumi sebagai sumber daya energi yang dimanfaatkan secara langsung maupun dikonversi menjadi energi listrik. Proses pengambilan fluida panas bumi dari dalam bumi saat itu dikategorikan sebagai aktifitas pertambangan. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 juga mengatur kewenangan pemberian izin usaha panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung atau untuk menjadi energi listrik oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah berdasarkan batas administratif yang tercakup oleh suatu Wilayah Kerja Panas Bumi.

Sejak diundangkan Keppres No. 76/2000 yang kemudian dilanjutkan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 dengan spirit pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang membagi kewenangan untuk penyelenggaraan perusahaan panas bumi kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, hanya sedikit kegiatan eksplorasi baru yang dilaksanakan oleh pemegang izin usaha panas bumi, khususnya yang izinnya diterbitkan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini mengakibatkan pemanfaatan potensi panas bumi untuk pembangkitan tenaga listrik berjalan sangat lambat dan menghadapi ketidakpastian. Sementara Pemerintah telah menetapkan target pengembangan panas bumi dengan *Road Map Pengembangan Panas Bumi 2004 – 2025* dimana kapasitas pembangkitan tenaga listrik panas bumi pada tahun 2004 adalah 822 Mega Watt (MW) akan meningkat menjadi 2000 MW pada tahun 2008, 3442 pada tahun 2012 dan 9000 MW dalam tahun 2025, namun data yang ada menunjukkan bahwa sampai menjelang akhir tahun 2015, jumlah kapasitas terpasang dari PLTP hanya

mencapai 1300 MW, penambahan kapasitas itu pun berasal dari wilayah kerja eksisting yang pengawasannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Sehingga capaian ini masih sangat jauh dari target *Road Map*, sementara itu panas bumi diharapkan juga dapat memberikan kontribusi yang cukup besar dalam pemenuhan kebutuhan energi listrik sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 4 Tahun 2010 tentang Program Percepatan Pembangunan Pembangkit Tahap 2 (FTP2) yaitu sebesar 4.855 MW.

Berdasar Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003, pengembangan panas bumi untuk pembangkitan tenaga listrik memerlukan komitmen yang kuat dari Pemerintah Pusat dan Daerah. 10 tahun berlakunya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 ternyata tidak efektif dilaksanakan untuk memberi sebesar-besar manfaat bagi masyarakat dalam pemanfaatan tidak langsung panas bumi tersebut. Sampai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014, sebagian besar Badan Usaha yang telah memegang izin usaha panas bumi belum melakukan kegiatan awal pengusahaan panas bumi (eksplorasi) yang signifikan. Bahkan, tidak sedikit pemegang izin usaha panas bumi yang sama sekali tidak melakukan kegiatan di WKP bahkan baru mau berkontrak dengan PT PLN (Persero) setelah didorong oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, dalam pembahasan revisi atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003, Pemerintah, DPR dan DPD bersepakat untuk menarik kembali kewenangan daerah terkait perizinan pemanfaatan tidak langsung panas bumi ke Pemerintah, dengan harapan pemanfaatan panas bumi untuk pembangkitan tenaga listrik dapat segera terealisasi agar dapat memberikan sebesar-besarnya manfaat kepada rakyat untuk menggerakkan perekonomian daerah, regional, maupun nasional. Terkait dengan peran Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung, saat ini sedang disusun dan dibahas oleh Pemerintah Pusat Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pemanfaatan Tidak Langsung Panas Bumi, dimana Tugas Perbantuan (*medebewind*) pada beberapa penyelenggaraan kegiatan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung kepada pemerintah daerah dapat dilakukan demi mempercepat pengusahaan panas bumi tersebut.

4. Panas bumi sebagai sumber daya yang strategis dan vital

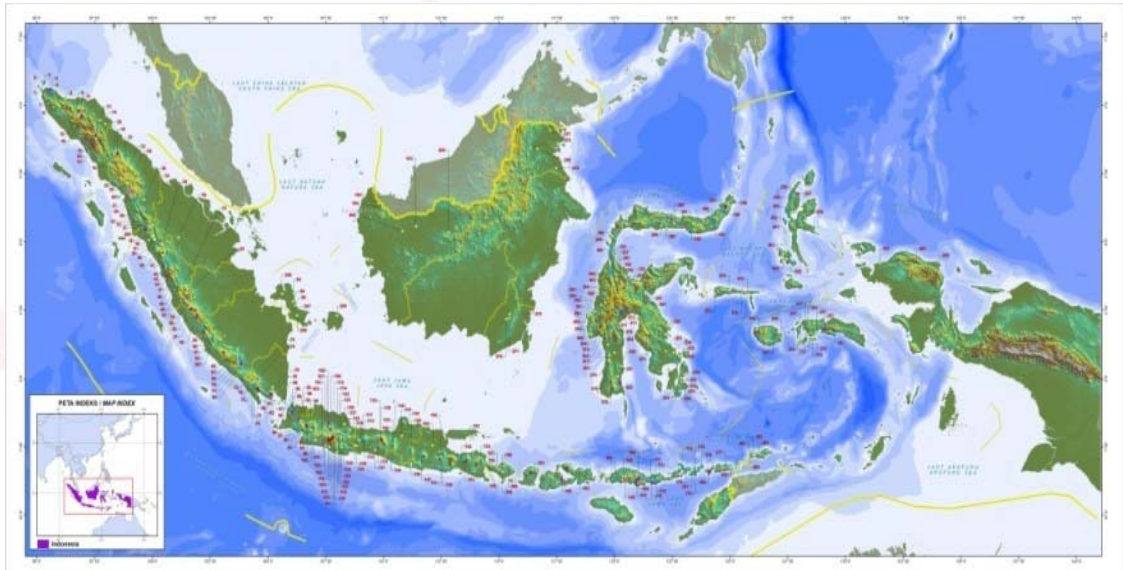
Pasal 4 ayat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi menyatakan bahwa (1) sumber daya energi fosil, **panas bumi**, hidro skala besar, dan sumber energi nuklir dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; (2) sumber daya energi baru dan **sumber daya energi terbarukan** diatur oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; (3) penguasaan dan pengaturan sumber daya energi oleh negara, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) **diselenggarakan oleh Pemerintah** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyebutan panas bumi sebagai sumber daya energi secara khusus dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tersebut dimaksudkan pada pemanfaatan panas bumi untuk pembangkitan tenaga listrik sebagaimana hidro skala besar dan energi nuklir. Selain itu peran sumber daya panas bumi juga sebagai salah satu pengganti sumber daya energi fosil yang bersifat tidak dapat diperbarui dan suatu saat akan habis.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional sebagai peraturan pelaksanaan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 telah memperlihatkan pentingnya sumber daya panas bumi sebagai suatu sumber daya energi yang diharapkan memberikan kontribusi yang cukup besar dalam bauran energi nasional. Hal ini disebabkan pertama karena jumlah cadangannya yang cukup besar dan sifatnya yang dapat diperbarui sangat sesuai sebagai sumber daya energi yang akan berperan penting dalam menunjang ketahanan energi nasional. Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 telah mengamanatkan bahwa salah satu strategi dalam menjamin Ketersediaan Energi untuk kebutuhan nasional adalah perlu dilakukan peningkatan eksplorasi terhadap potensi atau cadangan terbukti dari energi baru dan energi terbarukan termasuk panas bumi. Selain itu, strategi ketersediaan energi untuk kebutuhan nasional yang lain adalah perlu dipastikan terjaminnya daya dukung Lingkungan Hidup untuk menjamin ketersediaan sumber energi air dan panas bumi.

Prioritas pengembangan energi antara lain dilakukan melalui pengembangan energi dengan mengutamakan sumber daya energi setempat dan pengembangan energi dan sumber daya energi diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan energi dalam negeri. Karakteristik sumber daya panas bumi yang bersifat *unremoveable* membuat pemanfaatan panas bumi khususnya untuk pembangkitan tenaga listrik hanya dapat dilakukan di daerah dimana potensi/cadangan terbukti dari suatu sistem panas bumi tersebut berada, sehingga pengembangan panas bumi dapat diprioritaskan demi menunjang kebutuhan energi dalam negeri.

Panas bumi memiliki peran strategis dalam menggantikan posisi minyak bumi di dalam bauran energi nasional dengan total potensi kurang lebih 28,9 Giga Watt (GW) dengan cadangan yang sudah dimanfaatkan sebesar 1.438,5 MW (Gambar 1) atau sekitar 5% dari potensi yang dimiliki Indonesia. Pada saat ini bauran energi (*energy mix*) di Indonesia masih didominasi oleh minyak (46%), gas bumi (18%) dan batubara (31%), artinya sebagian besar (95%) berasal dari energi fosil. Untuk memenuhi penyediaan energi primer pada tahun 2025 Indonesia memerlukan sekitar 400 MTOE (*Millions Ton of Oil Equivalent*) dengan bauran energi yang optimal dengan peran energi baru terbarukan paling sedikit 23% sebagaimana dimaksud pada huruf f Pasal 9 PP No. 79/2014. Pada tahun 2025 kebutuhan energi akan disuplai oleh sekitar 7.100 MW dari panas bumi atau 15% dari total pembangkitan energi terbarukan. Sasaran ambisius ini tidak mungkin dicapai tanpa adanya perencanaan, langkah strategis dan kontrol yang terintegrasikan di dalam satu kendali dari Pemerintah Pusat sebagai representasi kekuasaan negara dalam Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Dengan demikian, menggalakkan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi panas bumi merupakan tindakan mutlak yang harus dilakukan Pemerintah untuk mendukung ketahanan energi nasional dan seperti halnya penyelenggaraan pengelolaan minyak dan gas bumi dapat berhasil dan efisien karena dikelola secara terpusat.



Gambar 1: Potensi Panas Bumi Indonesia

Sifat sumber daya dari fosil yang tak terbarukan menjadikan pemenuhan energi yang sebagian besar bergantung kepada energi fosil memiliki kerentanan karena pada suatu saat sumber daya ini akan habis. Untuk menjaga ketahanan energi, negara harus sudah siap dengan sumber-sumber energi baru dan energi terbarukan yang menggantikan pada saat sumber daya energi fosil habis. Energi terbarukan adalah sumber energi primer yang berasal dari sumber daya energi alami yang bersifat tidak akan habis dan berkelanjutan (terbarukan atau *renewable*) jika dikelola dengan baik. Sumber daya panas bumi merupakan salah satu *renewable energy* karena bersifat dapat diperbarui. Untuk pemanfaatan panas bumi menjadi energi listrik, fluida yang membawa energi panas dari dalam bumi yang kemudian dikonversi menjadi energi listrik, akan diinjeksikan kembali ke dalam bumi untuk selanjutnya terpanaskan kembali oleh sumber panas yang berada di dalam bumi. Sistem pemanfaatan panas bumi dengan siklus tertutup seperti ini menjadikan energi panas bumi sebagai salah satu sumber energi yang ramah lingkungan karena memberikan dampak terhadap lingkungan sangat kecil jika dibandingkan penggunaan sumber daya energi fosil sebagai sumber energi.

Listrik yang berasal dari pembangkit listrik tenaga panas bumi akan disalurkan melalui jaringan tegangan menengah/tinggi (interkoneksi) sebelum didistribusikan lagi kepada masyarakat oleh PT PLN (Persero). Jaringan

transmisi tenaga listrik yang sedang dan akan dibangun pada masa yang akan datang akan menghubungkan satu daerah dengan daerah lain bahkan dapat lintas pulau sehingga hasil pembangkitan tenaga listrik tidak lagi hanya dapat dinikmati oleh masyarakat yang berada disekitar lokasi pembangkitan saja. Sehingga sistem kelistrikan dengan sistem interkoneksi seperti ini sistem kelistrikan yang sudah menghubungkan Pulau Jawa-Bali-Madura, tidak lagi bersifat kedaerahan tetapi untuk kepentingan nasional. Oleh karena itu, Panas Bumi untuk pemanfaatan tidak langsung berperan strategis dalam menunjang ketahanan energi nasional karena listrik yang dihasilkan dari pembangkit listrik Panas Bumi dapat dimanfaatkan lintas batas administratif.

Hal ini juga berkaitan antara lain dengan fakta bahwa sebagian besar Pemerintah Daerah yang diberikan kewenangan untuk penyelenggaraan panas bumi khususnya pemanfaatan panas bumi untuk pembangkitan tenaga listrik belum dilengkapi dengan struktur organisasi dan kapasitas SDM yang memadai untuk dapat melaksanakan pembinaan dan pengawasan.

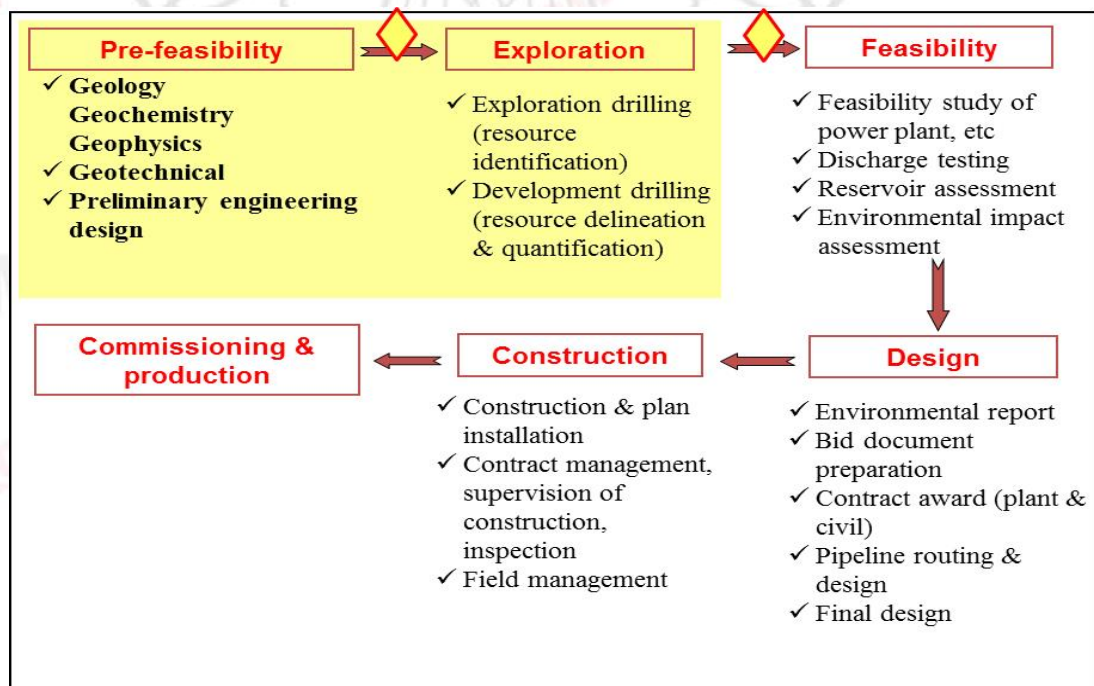
Bertolak dari uraian di atas, posisi dan peran sumber daya panas bumi sama dengan sumber daya energi fosil seperti minyak bumi, gas dan batubara yaitu sebagai sumber daya yang strategis baik dipandang dari segi manfaat maupun bagi pertahanan/keamanan dan perekonomian negara, ketahanan nasional dan komitmen internasional dan vital. Sehingga sudah sewajarnya bila pengelolaan sumber daya yang vital dan strategis seperti panas bumi berada di Pemerintah Pusat demi tercapainya kesejahteraan dan keamanan seluruh masyarakat di Indonesia.

5. Perencanaan pengembangan panas bumi secara terpadu dari hulu ke hilir dengan mempertimbangkan faktor-faktor *high investment, high risk* dan *high tech*.

Kegiatan perusahaan sumber daya panas bumi menjadi energi listrik pada dasarnya terdiri dari dua kegiatan utama, yaitu kegiatan sisi hulu (*up stream*) yaitu kegiatan penyiapan fluida panas bumi sampai dipermukaan dan kegiatan hilir (*down stream*) yaitu kegiatan pengubahan energi panas dari fluida panas bumi menjadi energi listrik.

Kegiatan hulu (*up stream*) terdiri dari kegiatan eksplorasi untukmencaricadangan panas bumi dan eksploitasi untuk mengangkat fluida panas bumi dari perut bumi ke permukaan.Tahap ini membutuhkan waktu yang lama dan tidak ada *revenue* dari aktifitas yang dilakukan. Sebagai contoh untuk kapasitas pengembangan 55 MW waktu yang dibutuhkan untuk tahap ini dapat mencapai 4-5 tahun. Sedangkan untuk penyiapan kegiatan hilir sampai dengan dapat menghasilkan listrik meliputi pembangunan fasilitas pembangkitan dan transmisi dapat memakan waktu 2-3 tahun artinya pemegang izin membutuhkan waktu praproduksi (6–8 tahun). Target waktu tersebut dengan catatan tidak ada kendala yang berarti disisi perizinan dan sosial. Secara rinci kegiatan pengusahaan panas bumi dapat dilihat pada Gambar 2.

Nilai investasi yang diperlukan untuk menyelesaikan sisi hulu (upstream) ini dapat mencapai 40 – 60% dari total investasi. Artinya dengan asumsi pengembangan 55 MW dan investasi yang dibutuhkan 4 juta USD/MW, investasi sisi hulu dapat mencapai 88 – 132 juta USD. Lamanya waktu praproduksi dan besarnya investasi yang ditanamkan pada tahap praproduksi adalah salah satu faktor yang menjadikan bisnis ini dipandang memiliki risiko tinggi, karena itu kepastian iklim investasi pada suatu daerah menjadi penting bagi investor.



Gambar 2: Tahapan pengembangan panas bumi

Selain risiko investasi, tahap praproduksi juga memiliki risiko kegagalan mendapatkan sumber daya yang ekonomis untuk dikembangkan. Ketidakpastian untuk mendapatkan cadangan yang ekonomis masih sangat tinggi dan hal tersebut merupakan hal yang lazim dalam proses eksploitasi sumber daya alam yang berada di bawah permukaan bumi seperti minyak dan gas. Namun demikian, terdapat beberapa perbedaan yang signifikan antara eksplorasi panas bumi dengan minyak dan gas. Potensi sumber daya minyak dan gas dapat diidentifikasi dengan tingkat keyakinan yang tinggi melalui teknologi seperti 3-D *seismic*, tidak demikian halnya dengan eksplorasi panas bumi. Hasil survei pendahuluan sering masih belum dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti temperatur sumber daya, besar dan kualitas batuan induk atau *reservoir*. Hal tersebut baru dapat terjawab setelah dilakukan pengeboran sumur eksplorasi yang membutuhkan biaya yang tinggi. Dengan demikian, mitigasi risiko dilakukan melalui kegiatan eksplorasi dan pengembangan yang bertahap, dimana keputusan untuk lanjut atau tidak lanjut ditetapkan pada akhir setiap tahap sebelum melanjutkan ke tahap berikutnya.

Untuk memastikan keberadaan sumber daya panas bumi dan untuk pengangkatan fluida panas bumi dari perut bumi dilakukan pengeboran sumur panas bumi. Dalam pelaksanaan pengeboran terdapat risiko kegagalanyang dapat ditimbulkan oleh permasalahan teknis dengan peralatan maupun risiko geologi. Risiko ini juga mencakup biaya pengeboran sumur panas bumi, yang bervariasi tergantung pada sifat geologi dari batuan reservoir. Lingkungan geologi yang terkait dengan sumber daya panas bumi biasanya ditandai dengan adanya suhu yang tinggi dan cairan panas bumi yang agak korosif; karena itu pemboran sumber panas bumi jauh lebih sulit dan mahal dari pada pemboran untuk minyak dan gas bumi.

Dalam pemboran sumur panas bumi, memang tidak ada risiko semburan liar (*blow out*) dan kebakaran seperti dalam pemboran migas. Meskipun demikian, bahaya lain seperti aliran air panas yang tidak terkendali merupakan risiko pemboran sumur panas bumi, yang dapat menimbulkan kerusakan lingkungan. Risiko yang lain ialah yang terkait dengan pengembangan lapangan dan

konstruksi, yang terakhir merupakan risiko yang berkaitan dengan pembangunan pembangkit listrik.

Risiko geologi merupakan unsur yang melekat dalam setiap usaha yang berhubungan dengan sumber daya mineral. Ini terdiri dari tidak menemukan sumber daya yang cukup (risiko eksplorasi), risiko pengeboran, menurunnya kapasitas produksi (*reservoir risk*) dan bahaya terkait dengan geologi selama semua fase pengembangan proyek dan fase produksi. Sementara itu risiko operasional adalah risiko yang ditemukan selama operasi komersial, termasuk dalam pengelolaan sumber daya panas bumi dan pengoperasian pembangkit listrik. Risiko-risiko ini perlu dipantau dan dimitigasi, antara lain melalui asuransi.

Disisi lain harga jual produk listrik yang akan dihasilkan dari proses ini hanya dijual kepada PT PLN sebagai *single buyer* yang mana terdapat batasan maksimal harga yang dapat diterima PT. PLN sehingga posisi tawar pengembang panas bumi terhadap PT. PLN menjadi lemah. Dalam hal harga dan penjualan listrik yang dihasilkan kepada PT. PLN, Pemerintah menetapkan harga patokan dan penugasan kepada PT. PLN untuk membeli listrik yang dihasilkan dari pemanfaatan panas bumi. Risiko-risiko seperti ini menyebabkan sedikit lembaga pendanaan yang mau membiayai tahap eksplorasi.

Akan tetapi, biaya operasi dalam jangka panjang cukup rendah, sementara keuntungan dari pengembangan panas bumi ialah kontribusinya dalam menjaga kelestarian lingkungan dan membantu upaya diversifikasi energi.

Pada dasarnya teknologi eksplorasi dan eksploitasi panas bumi sudah cukup maju yang menjadikan sumber panas bumi dapat dieksploitasikan secara komersial di lingkungan regulasi dan pasar yang ada. Namun demikian, biaya investasi untuk eksplorasi dan pengembangan masih cukup tinggi, sehingga sering merupakan kendala bagi investor baru. Hal ini tampak dalam kegiatan panas bumi sejak diterbitkannya Keppres No 76/2000; meskipun sejumlah WKP baru telah diterbitkan, namun hanya beberapa yang aktif, sementara sebagian besar WKP baru mendapat kesulitan untuk mendapatkan dana untuk eksplorasi. Selain itu, terdapat risiko politik, yang berhubungan dengan perubahan kebijakan termasuk perpajakan, perizinan, pembukaan atau penggunaan lahan dan peraturan perundang-undangan terkait dengan

lingkungan dan investasi, yang dapat menambah ketidakpastian usaha. Perubahan peraturan dan inkonsistensi dalam kebijakan pemerintah ini sering menyebabkan ketidakpastian hukum yang menghambat pengembangan sumber daya panas bumi, seperti yang dialami oleh beberapa pengembang untuk memulai operasi di sejumlah WKP.

Dapat ditambahkan bahwa dalam rangka upaya mendukung pendanaan untuk proyek-proyek IPP di Indonesia sebelum krisis moneter tahun 1997, Pemerintah telah menerbitkan Surat Jaminan Kelayakan Usaha (SJKU), dimana Pemerintah Republik Indonesia menjamin bahwa PLN akan melaksanakan kewajiban pembayaran pembelian panas bumi atau listrik pada saat jatuh tempo. Melihat besarnya biaya investasi yang dibutuhkan dan risiko perusahaan, dukungan Pemerintah Pusat berupa surat jaminan akan tetap disyaratkan untuk pendanaan bagi pengembangan sumber daya panas bumi dimasa mendatang. Pemberian surat jaminan ini akan lebih efektif, apabila izin pengelolaan panas bumi juga diterbitkan oleh Pemerintah Pusat.

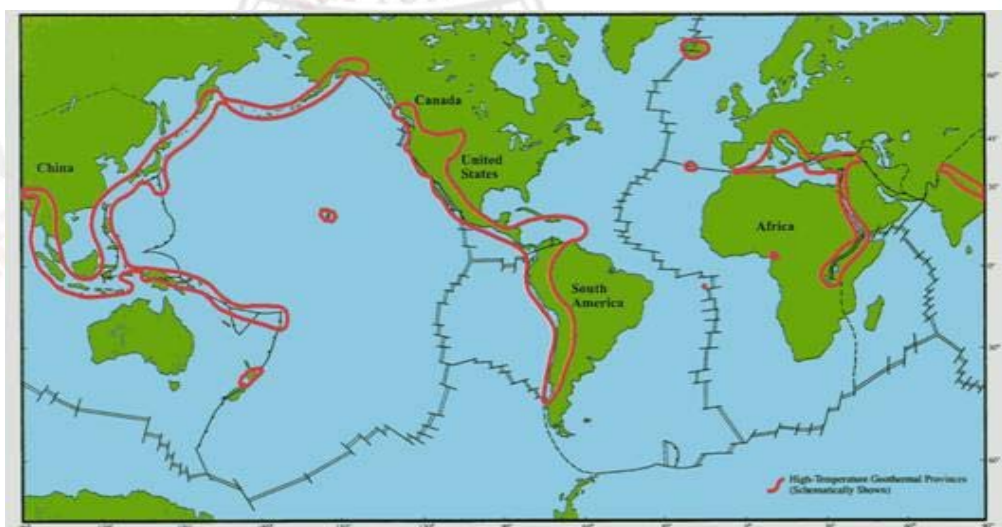
Perencanaan pengembangan panas bumi tidak hanya sebatas menentukan wilayah kuasa panas bumi namun perlu dilakukan kepastian bahwa daerah potensi tersebut akan akan dikembangkan lebih lanjut dan berproduksi menghasilkan listrik yang akan dihubungkan dengan jaringan tegangan tinggi sistem PLN. Perencanaan, pengawasan dan evaluasi mulai sumber energi dibawah bumi hingga fasilitas pembangkitan akan melibatkan lintas sektoral Kementruian Lembaga seperti Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Perindustrian, Kementerian Keuangan dan PT. PLN (Persero). Sebagaimana dalam setiap usaha bisnis yang mengandung risiko tinggi, untuk mitigasi risiko kegagalan dalam menemukan dan memastikan adanya sumber daya panas bumi, pengembangan sumber daya panas bumi memerlukan perencanaan yang berwawasan jangka panjang, terkoordinasi dengan baik, yang kemudian dimasukkan dalam Rencana Umum Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL).

Selain dari pada itu, dengan pertimbangan bahwa tingginya biaya investasi dan tingginya risiko kegagalan akan menyebabkan tingginya harga listrik yang dihasilkan dari PLTP, pada umumnya diatas harga pokok perolehan tenaga listrik rata-rata dari PT. PLN (Persero) sebagai *off taker* yang pada akhirnya

diperlukan adanya subsidi yang merupakan kebijakan Pemerintah Pusat. Dengan demikian, sebagai sumber daya yang strategik sudah sewajarnya izin pengembangan sumber daya panas bumi Indonesia dikelola secara terpusat, dimulai dari perencanaan, pengadaan sampai dengan pelaksanaan di lapangan, berdasar suatu politik hukum di bidang energi, yang merupakan kebijakan dasar dan instrumen politik pemerintah untuk tujuan yang ingin dicapai, sebagaimana dimaksud dalam Kebijakan Energi Nasional (KEN). Di negara-negara maju politik hukum yang meliputi kebijakan energi nasional ini memegang peran penting dalam pengembangan sumber daya alam.

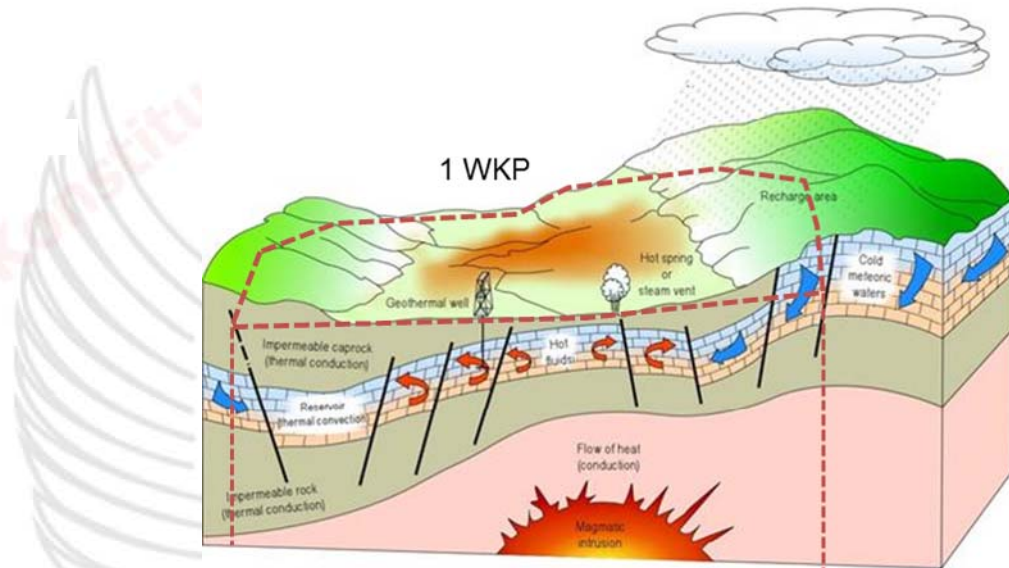
6. Wilayah Kerja Panas Bumi Ditetapkan Berdasar Sistem Panas Bumi

Indonesia terletak pada jalur *ring of fire* atau jalur gunung api yang merupakan suatu wilayah yang memiliki potensi panas bumi. Jalur gunung api tersebut berada sepanjang pantai barat Pulau Sumatera menerus ke daerah selatan Pulau Jawa, memanjang hingga ke Pulau Bali dan Nusa Tenggara, kemudian berbelok ke arah utara ke Pulau Sulawesi, Kepulauan Maluku hingga ke utara Kepulauan Filipina dan Jepang dan kemudian berbelok ke arah timur ke pantai barat Amerika dan menyusur pantai sampai dengan ujung benua Amerika Selatan (Gambar 3). Berhubungan erat dengan sistem tektonik lempeng, daerah-daerah tersebut mempunyai struktur geologi yang sangat kompleks. Pembentukan busur vulkanik ini menjelaskan mengapa Indonesia memiliki potensi panas bumi yang besar yakni sebesar 28,9 GW.



Gambar 3: Ring of Fire

Sistem panasbumi terdiri dari satu kesatuan komponen-komponen sistem yang terdiri dari sumber panas (*heat source*), batuan reservoir (yang mengandung fluida uap/air panas) baik *upflow* maupun *outflow*, batuan penudung (*cap rock*) dan daerah resapan (*recharge area*). Sistem panasbumi yang berasosiasi dengan daerah vulkanik biasanya memiliki pusat reservoir (zona *upflow*) di daerah tinggian (*high topography*) dengan *outflow* berada di daerah rendahan (*low topography*) yang jaraknya cukup jauh dari pusat reservoir (zona *upflow*) bisa mencapai lebih dari 15 km. Batas daerah WKP biasanya ditetapkan berdasarkan penyebaran sistem geothermal yang meliputi area pusat reservoir, zona *outflow* dan daerah resapan yang bisa berada lintas batas dan tidak dibatasi oleh batas-batas administrasi. Sebuah sistem panas bumi (Gambar 4) bisa saja berada di batas wilayah administratif dua kabupaten atau lebih, bisa juga di batas wilayah administratif dua provinsi. Selain itu, dalam sebuah struktur geologi regional (seperti zona struktur patahan Sumatera) dimungkinkan terbentuk lebih dari satu sistem geothermal yang saling terhubung (*interconnected multi-systems*) yang bila satu sistem diproduksi uapnya, dapat mempengaruhi sistem yang lain (*interference*). Kondisi ini akan dapat memunculkan potensi konflik bila dikelola secara terpisah-pisah. Selain itu, untuk menjaga keberlangsungan dari sistem geothermal (menjaga ketersediaan fluida dan tekanan reservoir), maka perlu dilakukan reinjeksi fluida ke dalam sistem geothermal melalui sumur-sumur reinjeksi yang biasanya ditempatkan jauh dari pusat reservoir (untuk menghindari *thermal breakthrough*). Keberadaan sistem-sistem ini dan keberadaan sumur-sumur produksi dan sumur-sumur reinjeksi bersifat lintas batas (tidak mengenal batas administrasi).



Gambar 4: WKP Berdasarkan Sistem Panas Bumi

Oleh karena itu, mempertimbangkan kondisi natural sistem-sistem geothermal dan untuk menghindari potensi konflik, maka perencanaan dan pengembangan usaha panas bumi perlu dilakukan secara terintegrasi dan bersifat lintas wilayah administrasi. Dan ini bisa dicapai bila dilakukan dan dikoordinasikan oleh Pemerintah Pusat.

Kegiatan pencarian dan komersialisasi dari sumber daya panas bumi pada dasarnya terdiri dari dua kegiatan utama, yaitu kegiatan untuk eksplorasi dan eksploitasi sumber daya dan kegiatan membangun unit pembangkitan listrik. Upaya pencarian dan pengembangan sumber daya panas bumi hingga mencapai tahap produksi memiliki karakteristik yang sama dengan kegiatan mencari dan mengembangkan sumber daya migas. Selain membutuhkan waktu yang lama serta dana yang besar, usaha ini mengandung risiko kegagalan yang umumnya lebih besar dari usaha-usaha bisnis lainnya.

Selanjutnya, pengembangan sumber daya panas bumi membutuhkan biaya investasi yang tinggi, risiko kegagalan tidak menemukan sumber panas bumi dalam jumlah yang cukup, waktu pengembalian modal yang cukup lama, pendanaan dan terbatasnya peluang penjualan (*single buyer*). Akan tetapi, biaya operasi panas bumi dalam jangka panjang cukup rendah, sementara

keuntungan dari pengembangan panas bumi ialah kontribusinya dalam menjaga kelestarian lingkungan dan membantu upaya diversifikasi energi. Dengan demikian memerlukan perencanaan yang berwawasan jangka panjang untuk menemukan dan memastikan adanya sumber daya panas bumi yang kemudian dimasukkan dalam sistem pengadaan listrik nasional.

Bertolak dari fakta tersebut, maka sebagai sumber daya yang strategis sudah sewajarnya izin pengembangan sumber daya panas bumi Indonesia dikelola seperti sumber daya minyak dan gas bumi, yaitu Pemerintah Pusat. Dari aspek teknologi pemanfaatan, pengelolaan WKP secara terpusat merupakan usaha untuk mengoptimalkan pengelolaan dan konservasi sumber daya panas bumi sebagai energi terbarukan.

7. Konsep *renewable energy* dan *green energy*

Pemanfaatan energi panas bumi untuk pembangkitan tenaga listrik merupakan teknologi yang sangat ramah lingkungan. Dimana hal ini diakui oleh lembaga-lembaga lingkungan hidup internasional seperti *World Wildlife Fund (WWF)*, bahwa pemanfaatan panas bumi sebagai sumber energi untuk pembangkitan tenaga listrik, secara langsung maupun tidak langsung akan memberikan dampak yang sangat besar untuk mengurangi kerusakan lingkungan dibandingkan energi fosil dikarenakan panas bumi merupakan energi ramah lingkungan karena dalam pemanfaatannya hanya sedikit menghasilkan unsur-unsur yang berdampak terhadap lingkungan. Dengan demikian, pemanfaatan panas bumi dapat turut membantu program Pemerintah untuk pemanfaatan energi bersih yang sekaligus mengurangi emisi gas rumah kaca.

Dalam proses produksinya, air yang berasal dari proses separasi uap dan air maupun berasal dari kondensasi uap akan di re-injeksi kedalam perut bumi, hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga kondisi lingkungan bawah tanah dan tetap tersedianya sumber air untuk dipanasi oleh sumber panas yang ada di dalam bumi. Dengan demikian sumber panas bumi akan selalu diperbarui (*renewable*). Lokasi sumur injeksi air ini harus dipilih sedemikian rupa sehingga tidak berdampak negatif pada sistem panas bumi yang ada. Seperti ditunjukkan dalam Gambar 2, sumur-sumur ini umumnya terletak di daerah-daerah resapan atau jauh dari sumur produksi dan mungkin berada di luar sistem panas bumi, agar

pemanasan air berjalan secara alamiah dan tidak terjadi proses pendinginan air panas diperut bumi. Letak wilayah resapan atau sumur-sumur injeksi ini dapat berada di luar wilayah kerja panas bumi (WKP), atau penyebaran sumber daya alam di dalam perut bumi tidak selalu mengikuti batas wilayah pemerintahan. Dalam situasi demikian, apabila kewenangan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung berada di Pemerintah Daerah, maka pengelola kegiatan panas bumi harus mendapatkan izin tambahan untuk beroperasi di luar WKP.

Kemungkinan adanya penolakan pemberian izin untuk sumur-sumur injeksi dapat terjadi, karena Pemerintah Daerah yang bersangkutan mungkin telah mempunyai rencana tata ruang lain atau tidak melihat urgensi atau manfaatnya bagi daerah yang bersangkutan. Bilamana hal ini terjadi, maka pengelolaan sumber panas bumi dapat menjadi tidak efisien dan efektif yang dapat menjadikan sumber panas bumi tersebut tidak dapat diperbaharui. Bertolak dari hal-hal tersebut, maka dari aspek teknik pengelolaan sumber daya akan lebih efektif dan efisien bilamana perizinan Wilayah Kerja Panas Bumi di Indonesia dilakukan terpusat oleh Pemerintah Pusat.

Sasaran bauran energi ini disesuaikan dengan komitmen Indonesia terhadap dunia untuk mereduksi emisi gas rumah kaca (CO_2) berasal dari pembakaran bahan bakar fosil (dan juga dari perubahan penggunaan lahan), yang menyebabkan pemanasan iklim (*global warming*). Komitmen internasional ini antara lain dituangkan dalam Kesepakatan Kopenhagen (*Copenhagen Accord*) 2009 yang merupakan puncak dari tindak lanjut hasil kesepakatan yang dicapai dalam Konferensi Puncak tentang perubahan iklim di Bali pada tahun 2007.

Kesepakatan Kopenhagen 2009 merupakan kesepakatan dari 114 negara, termasuk Indonesia, yang mendeklarasikan perubahan iklim merupakan salah satu tantangan terbesar saat ini yang memerlukan "*political will*" setiap negara untuk segera menanggulangi perubahan iklim sesuai dengan prinsip tanggung jawab bersama dan kemampuan masing-masing. Kesepakatan Kopenhagen 2009 ini kemudian diperbarui dengan Kesepakatan Paris (*Paris Climate Change Accord*) 2015 pada acara Conference Of Parties 21 di *6th Annual Sustainable Innovation Forum (SIF15)* di Paris, dimana sejumlah 195 negara (termasuk Indonesia) sepakat untuk mengendalikan atau mengurangi emisi gas rumah

kaca. Kesepakatan Paris 2015 ini dibuat berdasar dua konsep baru, yakni partisipasi sukarela (*voluntary participation*) dan melalui kebijakan yang dapat diterima (*adaptive policymaking*).

Salah satu cara untuk mengurangi emisi CO₂ adalah dengan melakukan diversifikasi energi melalui pengurangan penggunaan bahan bakar fosil. Sebagai negara yang memiliki sekitar 265 gunung berapi dan memiliki potensi panas bumi terbesar di dunia, Indonesia dapat menggantikan bahan bakar minyak dan batubara dengan sumber daya panas bumi, yang memiliki beberapa keunggulan, antara lain keandalan, keterjangkauan, dan ramah lingkungan dan sebagai beban dasar dalam pembangkitan tenaga listrik.

V. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
2. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
3. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*);
4. Menyatakan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi dan Lampiran CC angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Selain itu, Presiden juga mengajukan seorang saksi bernama Ir. Yudistian Yunis, MEM, dan tiga orang Ahli bernama Dr. Eng. Yunus Daud, Dipl.Geotherm.Tech, M.Sc., Dr. Ir. Ahmad Madjedi Hasan, MPE, M.H., dan Ir. Abadi Poernomo, Dipl. Geoth. Eng. Tech., yang keterangannya didengarkan pada persidangan Mahkamah tanggal 11 Mei 2016, yang pada pokoknya memberikan keterangan sebagai berikut

SAKSI PRESIDEN

Ir. Yudistian Yunis, MEM

- Saksi adalah pegawai PT. PLN Persero dengan jabatan sebagai Manajer Senior Energi Panas Bumi;
- RUPTL yang disusun oleh PLN adalah berdasarkan proyeksi kebutuhan listrik per wilayah kerja PLN dengan menggunakan model demand forecast yang mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi regional dihitung per sektor pelanggan, target rasio elektrifikasi dan daftar tunggu pelanggan besar di suatu wilayah. Pencapaian rasio elektrifikasi dan pertumbuhan ekonomi itu mengacu pada proyeksi RUKN 2008 dan 2027, di mana rasio elektrifikasi direncanakan meningkat dari 65% pada tahun 2009 diharapkan menjadi 91% pada 2019;
- Dalam RUPTL 2010-2019 untuk pengembangan panas bumi menempatkan porsi sebesar 6% dari fuel mixed atau bauran bahan bakar nasional sampai dengan tahun 2012. RUPTL 2015-2024, pemerintah telah memasukkan program pemerintah 35.000 megawatt dengan menaikkan voltase elektrifikasi dari 84% menjadi 97,4%, maka sampai 2019 diharapkan pertumbuhan rata-ratanya menjadi 8% per tahun;
- PLN sebagai pembeli listrik PLTP yang menandatangani perjanjian jual beli tidak banyak terlibat dalam proses pengadaan. Pelelangan WKP sampai dengan diterbitkan izin usaha. Kemudian, proses pengawasan dan pembinaan tidak dilakukan oleh PLN, hal ini dilakukan oleh pemerintah. Diperlukan kriteria untuk mendapatkan kualifikasi pengembang yang layak dan mampu secara teknis dan finansial untuk meminimalkan risiko tidak dikembangkannya proyek panas bumi;
- Harga lelang WKP yang didapat pada pelaksanaan pengadaan WKP oleh pemda tidak langsung dapat digunakan sebagai harga jual beli listrik karena diperlukan

usaha tambahan atau upaya tambahan untuk mengkonfirmasi data yang didapat pada saat dilangsungkannya pelelangan tersebut;

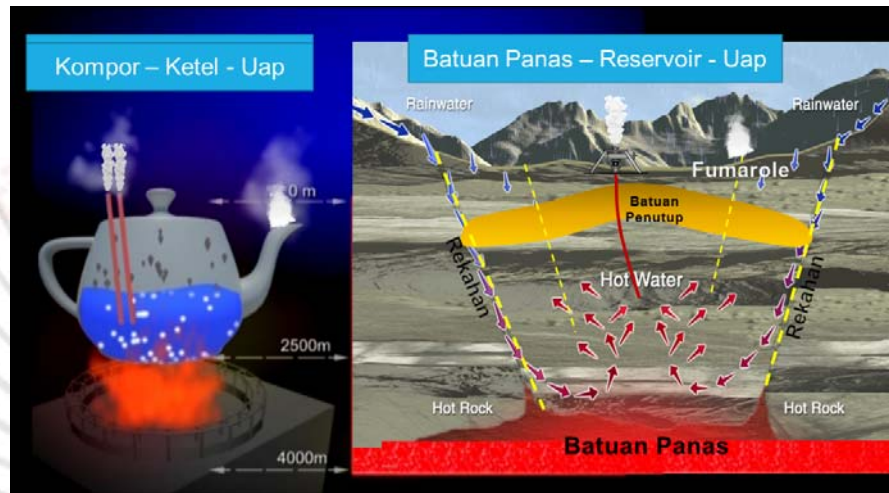
- Proses Perjanjian Jual Beli Listrik, sebaiknya dilakukan setelah ada kepastian cadangan berdasarkan hasil eksplorasi. Keberhasilan mengembangkan PLTP tergantung pada peran swasta, PLN yang hanya sebagai *oftaker* harus juga mempunyai peran aktif seperti yang sudah dimasukkan di dalam Undang-Undang Nomor 21 tentang Panas Bumi, yakni penugasan kepada BUMN dan BLU.

AHLI PRESIDEN

1. Dr. Eng. Yunus Daud, Dipl.Geotherm.Tech, M.Sc.

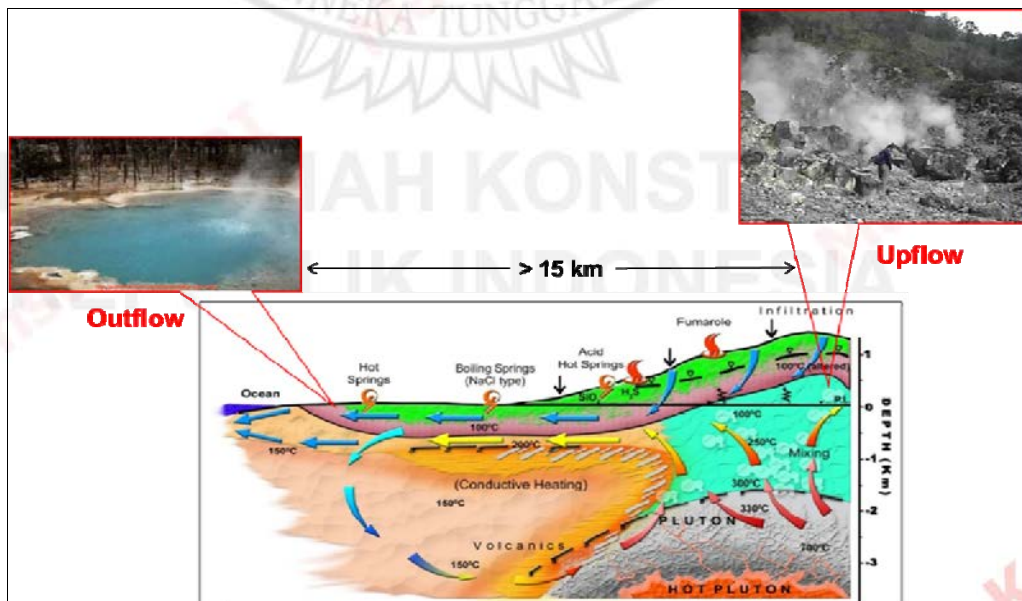
1. Apa itu Sistem Geotermal?

Sebuah sistem tentu memiliki komponen-komponen sistem. Demikian pula sistem panasbumi (*geothermal system*) memiliki komponen-komponen sebagai berikut (**Gambar 7**): batuan panas (*hot rock*), reservoir rock (*batuan reservoir*), batuan penudung (*clay cap*) dan zona resapan air (*water recharge zone*). Kesemua komponen tersebut memiliki kemiripan dengan sistem kompor – ketel – uap air saat kita memasak air dengan menggunakan ketel. Batuan panas (*hot rock*) berada di kedalaman 4 km atau lebih. Reservoir geotermal berupa batuan berpori yang berisi air panas atau uap panas pada temperatur lebih dari 200 °C biasanya berada pada kedalaman 1 – 3 km di bawah permukaan bumi. Reservoir geotermal ditudungi oleh batuan lempung (*clay cap*) dengan ketebalan bervariasi dari 500 – 2000 m (**Gambar 7**). Keberadaan batuan penudung berfungsi efektif untuk menjaga temperatur dan tekanan reservoir stabil. Bila dibor akan menghasilkan uap air dengan tekanan dan temperature tinggi. Tekanan bisa mencapai 25-30 bar. Sedangkan temperatur bisa mencapai lebih dari 200 °C. Keberadaan *sistem geotermal biasanya ditandai dengan kemunculan air panas (hot spring), uap panas (fumarole), tanah beruap (steaming ground), kolam lumpur (mud pool), dan batuan yang mengalami ubahan (altered rock) akibat panas dan reaksi kimia fluida-batuan.*



Gambar 7. Konsep sistem geotermal

Sebuah sistem geotermal biasanya memiliki *zona upflow* (aliran fluida berarah vertikal ke atas yang berada di atas *reservoir* dan keluar ke permukaan bumi dalam bentuk semburan uap atau mata air panas) dan *zona outflow* (aliran fluida ke samping mengikuti turunnya topografi dan keluar ke permukaan dalam bentuk mata air panas). *Zona upflow* berada di atas *reservoir* utama (main reservoir), sedangkan zona outflow biasanya berada pada jarak yang cukup jauh (> 15 km) dari reservoir utama. Batas-batas sistem geotermal biasanya mencakup keberadaan *up flow* dan *outflow* dan bisa lintas batas administratif (**Gambar 8**).



Gambar 8. Upflow dan outflow

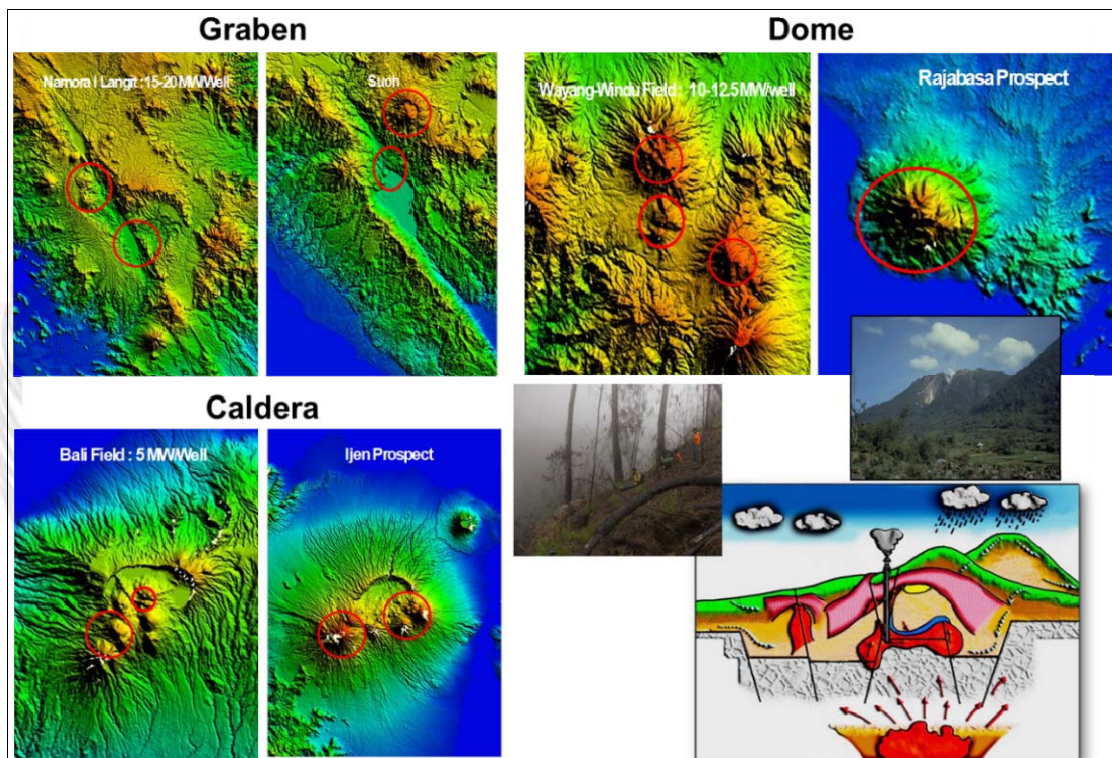
Sistem geotermal di Indonesia memiliki karakteristik yang unik karena keberadaannya berasosiasi dengan kompleks gunung api khususnya yang sudah tidak aktif (**Gambar 9**). Beberapa karakteristik sistem geotermal di Indonesia sebagai berikut:

- Berada di dataran tinggi (*high terrain*)
- Reservoir sangat dalam (1-3 km) & tersembunyi (*deep & concealed reservoir*)
- Struktur geologinya kompleks
- Banyak terletak di wilayah hutan
- Berada di lintas administratif

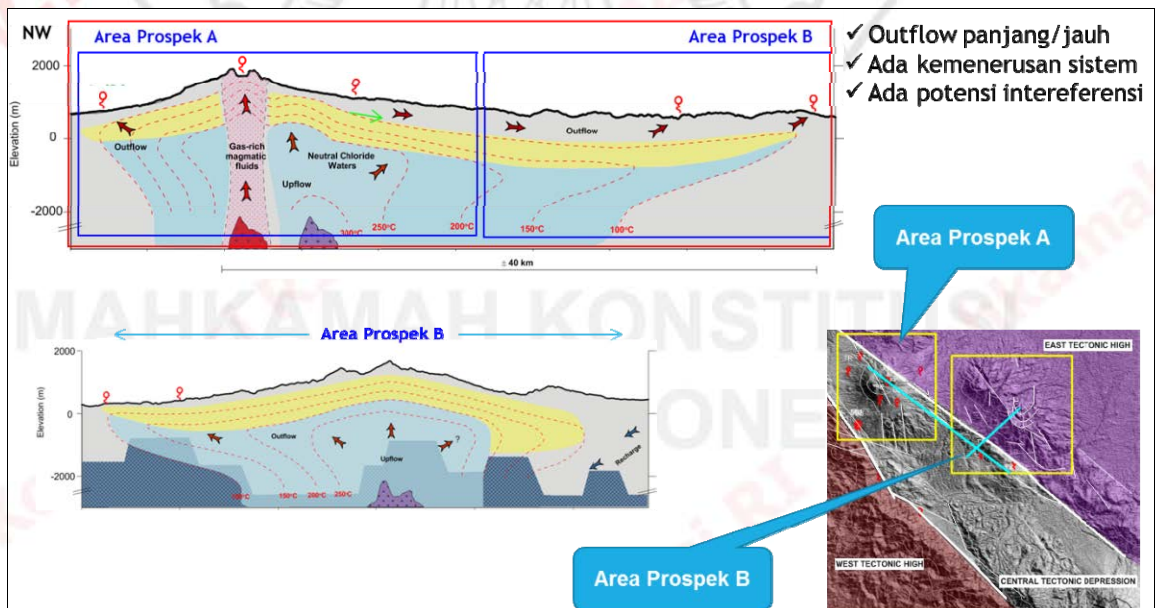
Karena itu upaya pengembangan geotermal di Indonesia perlu mempertimbangkan dan dapat mengatasi tantangan berupa karakteristik yang demikian kompleks (**Gambar 9**).

Selain itu, sistem geotermal di Indonesia juga berasosiasi dengan graben (cekungan akibat gaya-gaya tektonik), kaldera (kawah besar akibat letusan gunung api), dan dome (kerucut gunung api) (**Gambar 9**). Dalam sebuah kompleks graben, atau kaldera atau dome dapat terbentuk lebih dari satu sistem geotermal (*multi-system*) (**Gambar 10**), sehingga dalam pengembangannya perlu dikelola secara terpadu (*integrated*) untuk menghindari konflik. Biasanya kalau dikelola oleh satu pengembang akan lebih baik.

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



Gambar 9. Karakteristik sistem geotermal di Indonesia

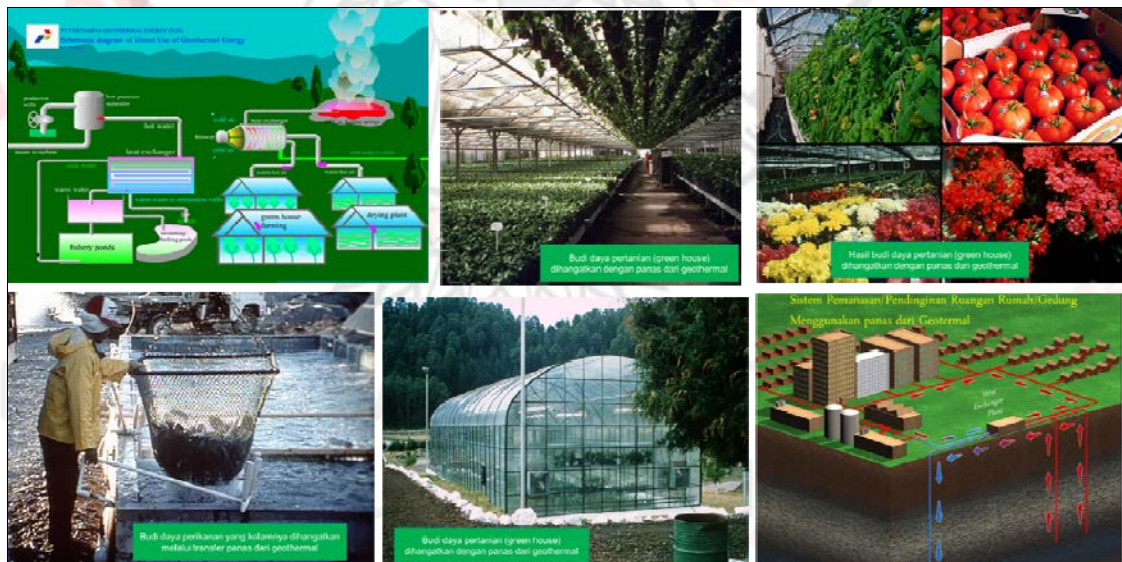


Gambar 10. Multi-system geothermal

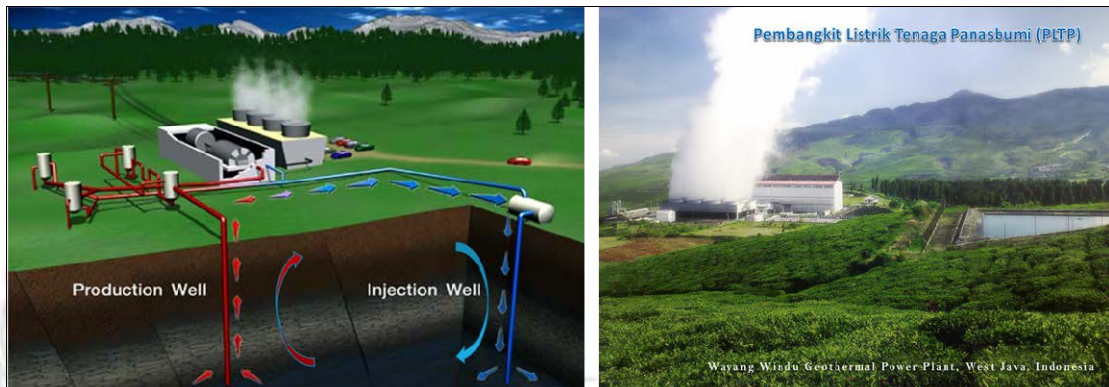
2. Pemanfaatan Energi Geotermal

Energi geotermal dapat dimanfaatkan secara langsung (*direct uses*) maupun tidak langsung (*indirect uses*). Pemanfaatan langsung dilakukan dengan memanfaatkan panas (*heat*) untuk keperluan pemanasan (*heating*) seperti untuk pengeringan hasil-hasil pertanian (padi, kopi, kopra, dsb), pemanasan bahan pembuat kertas (pulp di industri kertas, penghangat air dalam kolam budidaya ikan/udang, penghangat kolam renang, spa, dan lain sebagainya). Di negara-negara sub-tropis panas geotermal dapat juga dimanfaatkan untuk pemanasan ruangan (*district heating*) atau pendinginan ruangan di musim panas (dengan siklus sebaliknya), juga untuk pencairan salju di jalan-jalan di musim dingin.

Selain pemanfaatan langsung, energi geotermal dapat juga (dan ini paling utama) dimanfaatkan untuk pembangkit tenaga listrik yang sering disebut PLTP (Pembangkit Listrik Tenaga Panasbumi) (**Error! Reference source not found.**). Fluida yang memiliki tekanan tinggi (> 15 bar) dapat digunakan untuk memutar turbin uap dan kemudian dihubungkan dengan motor generator menghasilkan energi listrik. Fluida yang keluar turbin kemudian dikondensasi dan direinjeksikan ke reservoir melalui sumur-sumur reinjeksi.



Gambar 11. Pemanfaatan langsung (*direct uses*)



Gambar 12. Pembangkit Listrik Tenaga Panasbumi (PLTP)

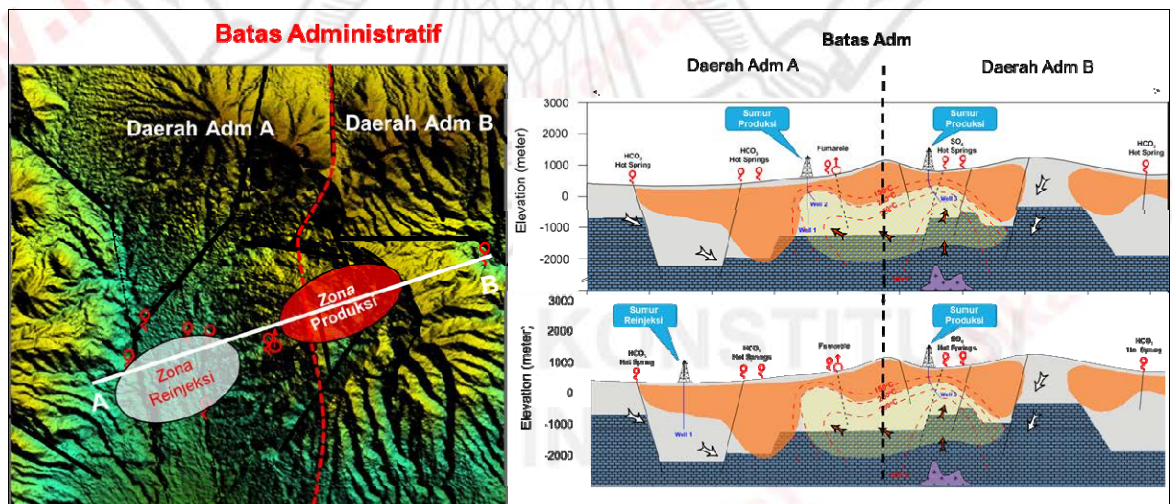
Penempatan sumur-sumur reinjeksi biasanya diletakkan pada posisi topografi yang lebih rendah pada jarak yang cukup jauh (lebih dari 1 km). Pertimbangan jarak sumur-sumur produksi dan reinjeksi dilakukan sedemikian rupa untuk menghindari pendinginan *reservoir* akibat masuknya air reinjeksi secara langsung (*thermal breakthrough*). Pengembalian fluida ke dalam *reservoir* selain bermanfaat untuk menjaga suplai massa fluida di *reservoir* juga untuk menjaga tekanan *reservoir* agar tidak turun (*drop*), sehingga bisa dihindari berkurangnya produksi uap. Selain itu, reinjeksi fluida juga bermanfaat untuk menjaga lingkungan agar tetap bersih (*environmentally friendly*).

3. WKP (Wilayah Kerja Panasbumi) ditetapkan berdasarkan sistem panasbumi yang sifatnya lintas batas (tidak mengenal batas administrasi).

Sebagaimana telah dijelaskan pada paragraf sebelumnya, sistem panasbumi terdiri dari satu kesatuan komponen-komponen sistem yang terdiri dari sumber panas (*heat source*), batuan *reservoir* (yang mengandung fluida uap/air panas) baik *upflow* maupun *outflow*, batuan penudung (*cap rock*) dan daerah resapan (*recharge area*). Sistem panasbumi yang berasosiasi dengan daerah vulkanik biasanya memiliki pusat *reservoir* (zona *upflow*) di daerah tinggian (*high topography*) dengan *outflow* berada di daerah rendahan (*low topography*) yang jaraknya cukup jauh dari pusat *reservoir* (zona *upflow*) bisa mencapai lebih dari 15 km. Batas daerah WKP biasanya ditetapkan berdasarkan penyebaran sistem geotermal yang meliputi area pusat *reservoir*, zona *outflow* dan daerah resapan yang bisa berada lintas batas dan tidak dibatasi oleh batas-batas administrasi. Sebuah sistem panasbumi bisa saja berada di

batas wilayah administratif dua kabupaten atau lebih, bisa juga di batas wilayah administratif dua propinsi (**Gambar 13**). Selain itu, dalam sebuah struktur geologi regional (seperti zona struktur patahan Sumatera) dimungkinkan terbentuk lebih dari satu sistem geotermal yang saling terhubung (*interconnected multi-systems*) yang bila satu sistem diproduksi uapnya, dapat mempengaruhi system yang lain (*interference*). Kondisi ini akan dapat memunculkan potensi konflik bila dikelola secara terpisah-pisah. Selain itu, untuk menjaga sustainability dari sistem geotermal (menjaga ketersediaan fluida dan tekanan reservoir), maka perlu dilakukan reinjeksi fluida ke dalam sistem geotermal melalui sumur-sumur reinjeksi yang biasanya ditempatkan jauh dari pusat reservoir (untuk menghindari *thermal breakthrough*). Keberadaan sistem-sistem ini dan keberadaan sumur-sumur produksi dan sumur-sumur reinjeksi bersifat lintas batas (tidak mengenal batas administrasi) (**Gambar 13**).

Oleh karena itu, mempertimbangkan kondisi natural sistem-sistem geotermal dan untuk menghindari potensi konflik, maka perencanaan dan pengembangan usaha panasbumi perlu dilakukan secara terintegrasi dan bersifat lintas wilayah administrasi. Dan ini bisa dicapai bila dilakukan dan dikoordinasikan oleh pemerintah pusat.

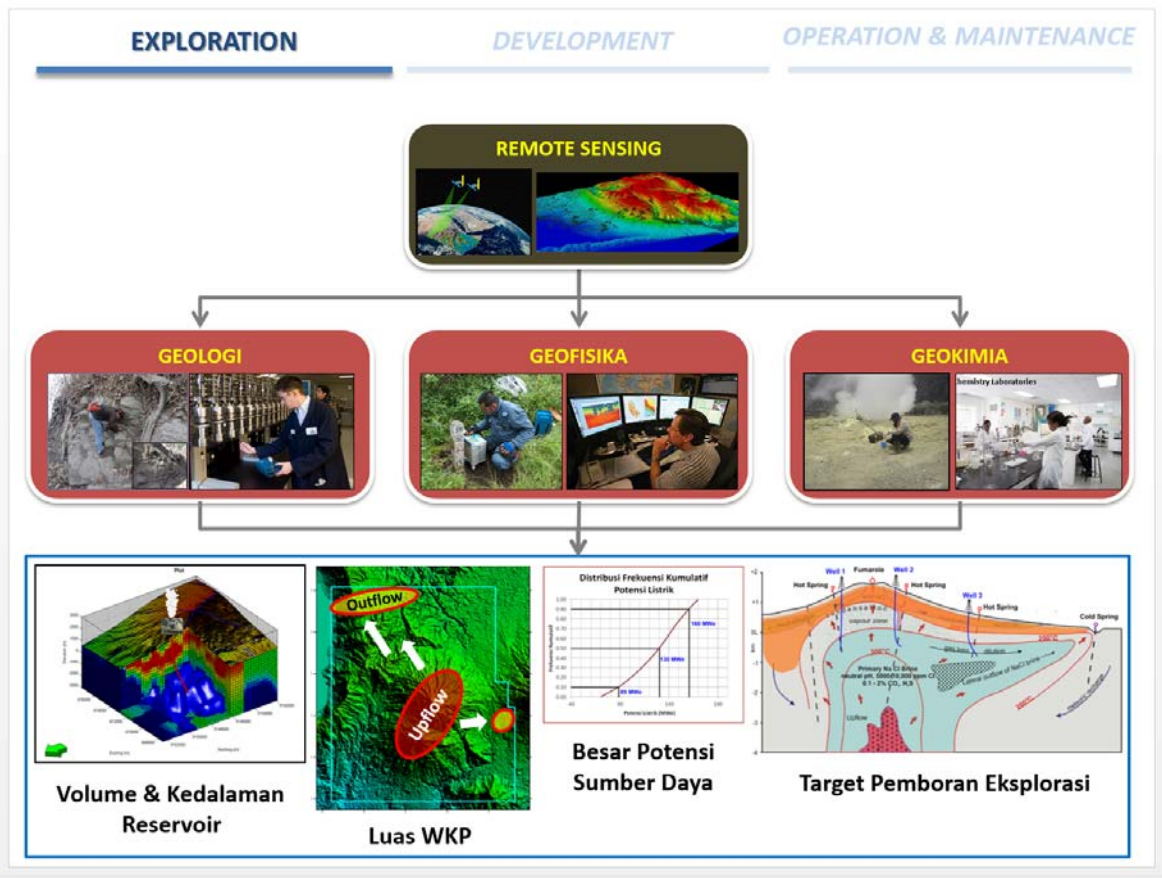


Gambar 13. Potensi geotermal berada di lintas batas administratif. Zona produksi berada di daerah adm A & B sementara zona reinjeksi berada di daerah adm A.

4. Pengembangan energi panasbumi perlu didukung oleh teknologi yang tinggi (*high technology*)

Keseluruhan tahapan pengembangan sumber daya geotermal, dari fase eksplorasi (*exploration*), pengembangan (*development*) hingga kegiatan operasi dan pemeliharaan (*operation and maintenance*) merupakan rangkaian proses yang berbasis pada teknologi yang tinggi. Pada tahapan eksplorasi misalnya, resiko tertinggi adalah pada saat menentukan lokasi pemboran eksplorasi. Pemboran satu sumur dengan kedalaman sekitar 2km bisa membutuhkan investasi sampai Rp 90 miliar. Kesulitan dalam menentukan satu lokasi yang spesifik di dalam puluhan ribu hingga ratusan ribu hektar lahan konsesi menjadi tantangan tersendiri untuk para ahli geosains. Sehingga ditahap awal data remote sensing memiliki peranan dalam melokalisasi daerah prospek untuk memberikan indikasi daerah yang kemudian perlu dilakukan survei geologi, geokimia dan geofisika (3G) (**Gambar 14**). Survei 3G pada hakikatnya serupa dengan proses pendeteksian suatu penyakit sebelum dilakukan pembedahan (operasi) di dunia kedokteran. Selengkapny dapat dilihat pada **Tabel 2**.

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



Gambar 14. Tahapan eksplorasi

Tabel 2. Komparasi: Pembedahan (operasi) vs Pemboran

Pembedahan (Operasi)	Pemboran
Objek: Tubuh	Objek: Reservoir
Indikasi: Batuk, pusing, sakit pada bagian tubuh tertentu	Indikasi: Geologi: fumarole, hot spring, struktur patahan/sesar, batuan ubahan
Sample: Cek darah, urine	Sample: Geokimia: analisis kandungan fluida (air dan gas)
Tes Fisik: MRI, rontgen, USG	Tes Fisik: Teknologi Geofisika
Tindakan: Pembedahan (Operasi)	Tindakan: Pemboran

Survei geologi, geokimia dan geofisika memiliki beberapa tahapan. Diawali dengan melakukan pengambilan data di lapangan, berupa contoh batuan (untuk

geologi) dan fluida (untuk geokimia). Selanjutnya di lakukan pemeriksaan lebih lanjut di laboratorium hingga diperoleh hasil analisisnya (

Gambar 15 dan **Gambar 16**). Sementara geofisika menggunakan beberapa peralatan untuk melakukan “scanning” gambaran bawah-permukaan (seperti halnya MRI, rontgen, USG pada tubuh manusia) (**Gambar 17**). Setelah itu, data yang diperoleh kemudian di proses dan dihasilkan kondisi bawah-permukaan untuk dapat ditentukan kemana pemboran akan diarahkan.



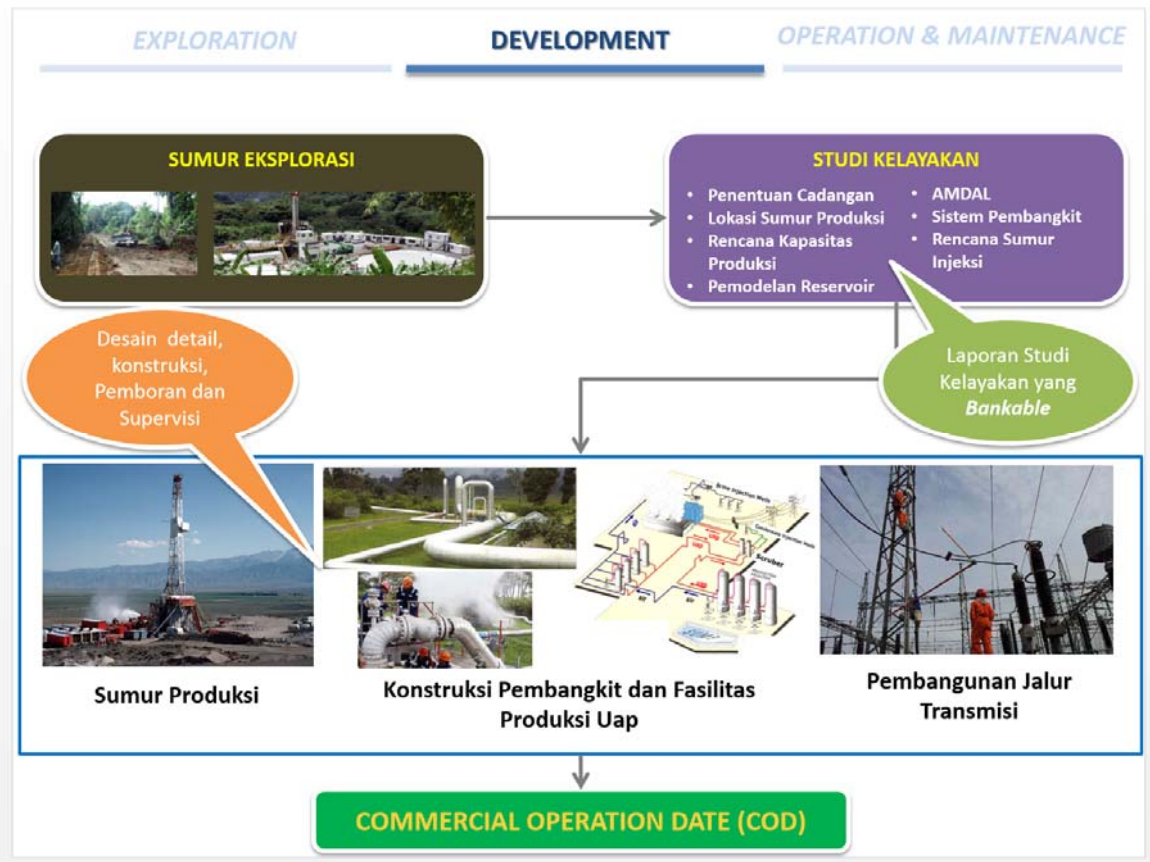
Gambar 15. Teknologi eksplorasi geologi



Gambar 16. Teknologi eksplorasi geokimia



Gambar 17. Teknologi eksplorasi geofisika



Gambar 18. Tahapan pengembangan (development)

Setelah melakukan pemboran sumur eksplorasi, selanjutnya memasuki tahapan pengembangan (*development*). Tahapan ini diperkirakan memakan waktu 2 - 3 tahun hingga *Commercial Operation Date* (COD). Karena melibatkan investasi yang besar, sehingga setelah dilakukan pemboran, perlu dilakukan studi kelayakan oleh pihak yang ahli dan berpengalaman. Targetnya adalah memperoleh **laporan studi yang bankable** sebelum penandatanganan ***Power Purchase Agreement (PPA)*** dilakukan. Berikutnya dilakukan pemboran sumur produksi untuk memenuhi target pembangkitan daya listrik. Lalu dilanjutkan dengan konstruksi pembangkit dan fasilitas produksi uap serta pembangunan jalur transmisi. Proses ini tidak kalah penting dengan tahapan yang telah dilalui sebelumnya (dari tahapan eksplorasi hingga pemboran sumur produksi). Pada tahapan ini perlu **dirancang desain yang terperinci dan disupervisi prosesnya** satu persatu. **Keseluruhan proses ini melibatkan banyak pihak dan melalui prosedur perizinan dalam skala nasional.**

5. Konsep *renewable energy* dengan menjaga kesinambungan sistem dan pengembangan pabum.

Geotermal merupakan sumberdaya yang bersifat *renewable* (dapat diperbaharui) dan *sustainable* (berkelanjutan). Namun, kedua sifat ini dapat dipertahankan bila kita mampu mengelola sumberdaya geotermal secara tepat (*proper*) dan terintegrasi (*integrated*). Pemanfaatan *reservoir* geotermal dilakukan dengan cara memproduksi fluida panas melalui sumur-sumur produksi. Namun, proses produksi fluida ini perlu dilakukan dengan manajemen *reservoir* yang tepat agar tidak sampai terjadi over produksi. Untuk menjaga ketersediaan fluida di dalam *reservoir* dan menjaga tekanan *reservoir*, maka fluida yang sudah dimanfaatkan untuk menggerakkan turbin perlu direinjeksikan ke dalam *reservoir* melalui sumur-sumur reinjeksi. Selain itu, keberadaan hutan yang berfungsi sebagai resapan alami (*natural recharge*) perlu dijaga agar dapat terus berfungsi sebagai penyuplai fluida ke dalam *reservoir*. Jadi proses produksi dan reinjeksi fluida perlu dilakukan secara seimbang (*balance*). Oleh karena itu, manajemen *reservoir* perlu dilakukan secara tepat dan terintegrasi dengan menjaga keseimbangan produksi dan reinjeksi.

Karena kondisi bawah-permukaan yang kompleks dan *uncertain* (tidak pasti), sehingga menyebabkan risiko kegagalan pemboran yang tinggi (*high risk*), maka strategi penempatan sumur-sumur produksi dan reinjeksi membutuhkan teknologi

pencitraan bawah-permukaan bumi yang tinggi (*high technology*) dan multi disiplin (meliputi disiplin ilmu dan teknologi geologi, geokimia, geofisika, teknik pemboran dan manajemen reservoir) serta hanya bisa dilakukan oleh SDM ahli (*expert*). Selain itu, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, **penempatan sumur-sumur produksi dan sumur-sumur reinjeksi serta pengelolaan hutan sebagai *natural recharge* (resapan alami) bersifat lintas batas dan lintas administrasi.** Karena itu, **proses pengembangan energi geotermal akandapat optimal kalaupun dikelola oleh pemerintah pusat.** Sehingga sifat keterbaruan (*renewable*) dan kesinambungan sumberdaya (*sustainable*) dapat kita jaga dan kita wariskan ke generasi berikutnya (Gambar 19).



Gambar 19. Konsep renewable dan sustainable

Bukti sejarah yang sangat bagus terkait pengelolaan sumberdaya geotermal yang *renewable & sustainable* dapat kita saksikan di Larderello (Italy) yang sudah

berlangsung sejak 1904 dan hingga kini masih berproduksi (sudah lebih dari 110 tahun). Juga di Wairakei (New Zealand) dan The Geysers (USA) yang sudah berproduksi selama lebih dari 60 tahun. Contoh yang ada di tanah air adalah di Kamojang (Garut) yang sudah berproduksi lebih dari 30 tahun. Oleh karena itu, **Indonesia perlu menjaga anugerah Tuhan (berupa sumberdaya geotermal dengan jumlah terbesar di dunia) ini secara arif dan bijak serta terintegrasi lintas kementerian/lembaga.**

6. Indonesia Sangat Strategis untuk Mengembangkan *National Geothermal Center of Excellence (NGCE)*

Indonesia dianugerahi Tuhan Yang Maha Kuasa kekayaan sumberdaya geotermal terbesar di dunia (29.000 Mwe). Distribusi lokasi-lokasi geotermal tersebar merata di hampir seluruh pulau-pulau di Indonesia, baik di Sumatera, Jawa, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, Sulawesi dan Papua. Kalimantan juga memiliki potensi geotermal bertemperatur rendah. Energi sebesar ini dapat digunakan untuk pembangkit tenaga listrik dan bahkan dapat menjadi *baseload power* penyediaan listrik di Indonesia. Untuk mengembangkan sumberdaya geotermal yang sangat besar tersebut dibutuhkan kemandirian nasional dalam hal penguasaan teknologi dan sumberdaya manusia. Karenanya sejalan dengan pemanfaatan energi geotermal ini, maka diperlukan kebijakan nasional dalam pengembangan teknologi & SDM (*Capacity Building*) melalui konsorsium Universitas – Pemerintah – Industri dalam bentuk *Geothermal Center of Excellence (NGCE)*. Dengan adanya program NGCE ini maka ke depan Indonesia bisa menjadi Negara penghasil geotermal terbesar dunia sekaligus dapat menjadi rujukan internasional di bidang geotermal.

7. Kesimpulan dan Rekomendasi

- 1) Keberadaan system geothermal memiliki *upflow* & *outflow* yang jaraknya cukup jauh dan **tidak mengenal batas wilayah administrasi.**
- 2) Penetapan WKP (Wilayah Kerja Panas bumi) ditetapkan berdasarkan **keberadaan system geothermal,** bukan **batas wilayah administratif.**
- 3) Pengembangan energy geothermal memiliki karakteristik: **high investment, high risk, high technology & high expertise.** Karenanya perlu ada

jaminan/kepastian berinvestasi dalam waktu panjang (minimal 30 tahun) dan harus dikerjakan oleh SDM ahli.

- 4) Indonesia memiliki sumber daya geothermal sangat besar, karenanya perlu pengelolaan dan pemanfaatan yang arif (dengan menjaga agar tetap **renewable, sustainable & inheritable**) dan terintegrasi lintas Kementerian/Lembaga (ESDM, Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Keuangan, Dalam Negeri, BUMN, PLN, dsb.).
- 5) Indonesia sangat strategis untuk menjadi Pusat Unggulan Dunia bidang Geothermal (***Geothermal Center of Excellence***).
- 6) Memperhatikan semua poin-poin tersebut, maka pengembangan energy geothermal di Indonesia akan dapat optimal kalau **dikelola oleh pemerintah pusat.**

2. Dr. Ir. Ahmad Madjedi Hasan, MPE, M.H.

A. Politik Hukum Di Bidang Energi

Politik Hukum sebagaimana dinyatakan oleh Machfud M.D., adalah kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; dan *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Selanjutnya, menurut Sunaryati Hartono pembangunan hukum tersebut merupakan suatu proses yang dinamis yang harus dilakukan terus-menerus dan merupakan proses yang tidak pernah selesai (*never ending process*) karena setiap kemajuan akan menuntut perubahan yang lebih maju dalam masyarakat yang terus berubah. Makna dari pembangunan hukum meliputi 4 (empat) hal, yakni:

- a) Menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik);
- b) Mengubah agar menjadi lebih baik dan modern;
- c) Mengadakan sesuatu yang sebelumnya belum ada; atau
- d) Meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.

Dengan demikian dimaksudkan dengan politik hukum di bidang energi adalah kebijakan dasar dan instrumen politik Pemerintah untuk tujuan pencapaian kemandirian dan ketahanan energi. Politik hukum di bidang energi hakekatnya merupakan pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang akan menjabarkan Kebijakan Energi Nasional (KEN) yang terdiri dari tiga langkah utama, yakni intensifikasi, diversifikasi dan konversi energi. Bagi Indonesia politik hukum di bidang energi memegang peran penting dalam upaya memenuhi kebutuhan akan energi. Hal ini juga mengingat produksi minyak dan gas bumi Indonesia yang terus menurun, sementara sebagai negara kepulauan yang dibentuk oleh dominan busur vulkanik-magmatik, Indonesia merupakan negara dengan potensi panasbumi terbesar di dunia. Namun, pada saat ini dari potensi tersebut baru sekitar 4,5% yang telah dikembangkan dan dimanfaatkan untuk pembangkit listrik tenaga panasbumi (PLTP) di wilayah-wilayah dimana ada manifestasi sumber panasbumi.

Dengan situasi demikian diperlukan penataan kembali pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya energi (termasuk panasbumi), yang menyangkut substansi, struktur dan budaya hukum. Penataan ini memerlukan perubahan dasar pemikiran (*paradigm*) yang akan mengakomodasi realita yang ada sekarang dan memberikan visi yang jelas kedepan dan diakomodasikan dalam suatu politik hukum yang mengintegrasikan dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Sasarannya adalah untuk menghindari benturan kepentingan dalam pelaksanaan Undang-Undang, yang akan menghambat pelaksanaan program.

Bagi Indonesia politik hukum di bidang energi ini harus disusun dengan wawasan sebagai Negara Kesatuan dan sejalan dengan pemikiran Mochtar Kusumaatmadja dalam Teori Hukum Pembangunan, yang menyatakan bahwa untuk tercapainya pembangunan ekonomi yang bergerak cepat ke arah pertumbuhan ekonomi dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, hukum harus mampu mengantisipasi setiap gerak perubahan sebagai manifestasi fungsi hukum, antara lain sebagai sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang lebih baik.

Selanjutnya, sebagai kebijakan dasar, politik hukum di bidang energi terdiri dari tindakan-tindakan yang saling berkaitan atau terpadu (*integrated*) dan bukan merupakan kebijakan yang berdiri sendiri. Kebijakan dalam bidang energi ini juga

harus bersangkut paut dengan apa yang nyata dibutuhkan secara keseluruhan (bukan sektoral) untuk tercapainya tujuan kemandirian dan ketahanan energi. Kemandirian energi dapat didefinisikan sebagai “kemampuan menghasilkan energi dari sumber daya alam dalam negeri”. Di Indonesia, sumber-sumber daya energi yang tersedia termasuk sumber daya yang berasal dari alam seperti minyak dan gas bumi, batubara, panasbumi, *Coal Bed Methane* (CBM) dan tenaga air dan yang berasal dari produk pengolahan seperti bahan bakar nabati, matahari dan angin. Pada saat ini kebijakan menuju kemandirian energi tersebut yang dijabarkan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan disusun secara sektoral sesuai dengan jenisnya dan tidak terpadu, serta tidak konsisten dalam pelaksanaannya yang menghambat tercapainya tujuan dan sasaran.

Selanjutnya, dimaksudkan dengan ketahanan energi adalah kemampuan untuk dapat tersedianya energi dari hasil pengolahan sumber daya energi. secara kontinu dan handal bagi masyarakat. Secara fisik ketahanan energi di manifestasikan dengan tersedianya infrastruktur pengolahan, penyimpanan, pengangkutan dan sistim distribusi yang memadai. Kemudian ditambah dengan strategi penyediaan bahan baku dan produk bahan bakar (termasuk pembentukan cadangan energi nasional) yang dapat menjamin kelangsungan suplai.

Bagi Indonesia, upaya menstabilkan tersedianya sumber daya energi tidak terbarukan dan terbarukan cukup kritikal untuk membantu tercapainya tujuan dan sasaran menuju Negara Kesejahteraan dan sebagai instrumen politik pemerintah untuk tujuan yang ingin dicapai, dalam hal ini ialah kemandirian dan ketahanan energi secara keseluruhan. Dengan demikian, politik hukum di bidang energi juga memberikan pengarah dalam penyusunan pembuatan Undang-Undang yang mengolah sumber daya energi seperti Undang-Undang yang mengatur pembangkitan tenaga listrik dan pemanfaatan ketenaganukliran dan kegiatan hilir migas (Kilang), dan Undang-Undang yang akan memberi dampak pada pelaksanaan kegiatan pencarian dan eksploitasi sumber daya energi, seperti Undang-Undan tentang Tata Ruang, Kehutanan dan Perlindungan Lingkungan. Sasarannya adalah untuk menghindari benturan kepentingan dalam pelaksanaan Undang-Undang, yang sampai batas-batas tertentu juga telah menghambat pelaksanaan program

pemenuhan komitmen Indonesia dalam konvensi-konvensi Internasional mengenai perlindungan terhadap lingkungan dan perubahan iklim.

Sementara itu, pembahasan mengenai perekonomian negara tidak dapat dilakukan tanpa membahas mengenai suplai energi. Dengan meningkatnya penduduk dan globalisasi dan makin terbatasnya bahan bakar minyak dunia, maka kebutuhan melakukan diversifikasi merupakan masalah yang krusial dalam rangka upaya menyediakan energi yang cukup dan terjangkau bagi masyarakat. Kebutuhan energi untuk pertumbuhan ekonomi dapat dipenuhi dengan tata kelola yang baik dan transparan, didukung dengan peraturan perundang-undangan yang terpadu dan berwawasan jangka panjang yang dituangkan dalam politik hukum, yang disusun berdasarkan tiga cita hukum yang didambakan, ialah kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum.

Asas kemanfaatan yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan sumber daya alam ini dalam kerangka pembangunan nasional diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat. Selanjutnya, adanya landasan keadilan dan kemanfaatan bersama dapat merupakan jaminan hukum dan kepentingan dari kedua pihak maupun pembagian yang setara atas pengembalian investasi. Permasalahan berkaitan dengan kepastian hukum adalah bagaimanakah Indonesia seharusnya menyikapi asas kemanfaatan dan keadilan dalam konsep perusahaan sumber daya alam sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat?

A. Untuk Indonesia, politik hukum di bidang energi ini disusun dengan landasan filosofis Pasal 33 UUD 1945, khususnya ayat (2) dan ayat (3), yang diarahkan untuk menyamakan makna “dikuasai oleh negara”. Penyamaan makna ini terkait juga dengan permasalahan tentang seberapa jauh peran Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Badan Usaha Milik Negara dalam pengelolaan sumber daya energi. Permasalahan ini cukup krusial mengingat penyediaan energi memerlukan perencanaan dan pelaksanaan yang matang dan terpadu dan tidak sektoral. Juga, mengingat sumber daya energi yang perlu dikembangkan cukup beragam, maka perlu ditetapkan dampak, skala prioritas pengembangan dan sistem pengelolaan (terpadu dan tidak terpadu) masing-masing sumber daya. Seperti dikatakan oleh

Prof Djokosutono dalam kuliah pertamanya di Fakultas Hukum UI pada tahun 1950: “Apa yang dilakukan hari ini adalah hasil dari masa lalu dan apa yang akan kita lakukan hari ini akan menentukan hari depan”.

Dalam konteks keadilan, politik hukum di bidang energi akan menentukan penyediaan energi yang ramah lingkungan bagi generasi penerus Indonesia. Sebagaimana dikemukakan oleh John Rawls dalam bukunya “*Justice as fairness*”, perlakuan adil adalah apabila generasi sekarang mewariskan lingkungan yang baik bagi generasi-generasi berikut. Prinsip ini menyediakan landasan filosofis untuk Pemerintah menetapkan kebijakan publik yang lebih baik dan juga meletakkan landasan etis untuk negara kesejahteraan modern (*modern welfare state*), yang merupakan cita-cita didirikannya Negara Kesatuan RI. Hal yang terpenting juga adalah keadilan dalam pengertian menempatkan sesuatu pada tempatnya yang benar, dan ini memerlukan kearifan yang dalam dari pihak-pihak dalam masyarakat yang terlibat dalam membuat keputusan.

Menengok perkembangan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat disimpulkan bahwa politik hukum terkait dengan sumber daya alam di Indonesia sebenarnya sudah sejak lama diterapkan meskipun terbatas dan belum menyeluruh, yaitu sejak *Indische Mijnwet* sampai dengan UU 11/1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan dimana bahan galian atau sumber daya alam dikelompokkan menjadi 3 (tiga) golongan, berdasar pada pertimbangan aspek politis yang dikaitkan dengan kepentingan ketahanan dan pertahanan nasional. yaitu:

- a. Bahan galian strategis (A), yaitu strategis bagi pertahanan/keamanan Negara atau bagi perekonomian negara. Termasuk dalam golongan A ialah minyak bumi, gas alam, batubara, timah, nikel, dan bahan-bahan radioaktif. Izin penambangannya diberikan oleh Pemerintah Pusat.
- b. Bahan galian vital (B), yaitu bahan galian yang dapat menjamin hajat hidup orang banyak. Termasuk dalam golongan B antara lain besi, emas, perak, platinum, titanium, emas, perak, jodium, belerang dan logam-logam langka. Izin penambangannya diberikan oleh Pemerintah Provinsi;

- c. Bahan galian C, yaitu bahan galian industri atau yang tidak termasuk golongan A dan B, antara lain granit, marmer, tanah liat, pasir, asbes, batu permata. Izin penambangannya diberikan oleh Pemerintah Kabupaten.

Dapat ditambahkan, karena belum dipandang sebagai kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan sebagai sumber daya energi, maka panasbumi dalam peraturan perundang-undangan Indonesia mengenai sumber daya mineral belum diatur sampai dengan diterbitkannya Keppres 16/1974, yang menunjuk Pertamina untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi panasbumi. Keppres 16/1974 ini yang kemudian diikuti dengan Keppres Nomor 22/1981, Nomor 45/1991 dan Nomor 49/1991 tentang Pengusahaan Panas Bumi yang berdasarkan UU No. 44/Prp/1960 tentang Minyak Bumi; dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sumber daya panasbumi dalam peraturan perundang-undangan sebelum era reformasi digolongkan sebagai aset atau bahan galian strategis, yang izin pengusahaannya diterbitkan oleh Pemerintah Pusat dan dilakukan oleh Pertamina. Secara sederhana aset strategis dapat didefinisikan sebagai sesuatu yang diperlukan oleh suatu perusahaan/negara agar dapat terus memelihara kemampuannya untuk mencapai sesuatu. Tanpa aset strategis tersebut masa depan perusahaan atau negara akan suram atau mengalami bencana.

Pengelompokkan bahan galian ini kemudian dihapus dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dan pengelompokkan bahan galian kemudian diganti yang lebih rnenitikberatkan pada aspek teknis pertambangan, yaitu pertambangan mineral dan pertambangan batubara (juga panas bumi dalam UU No 27/2003). Menurut saya, perubahan ini merupakan kemunduran bagi Indonesia dalam pengelolaan kekayaan alamnya (kalau boleh dikatakan), yang dilakukan tanpa pertimbangan yang matang dipandang dari aspek kemandirian dan ketahanan energi. Perubahan ini kurang sejalan dengan landasan pemikiran yang menjiwai Pasal 33 UUD 1945.

Sementara itu, mengingat struktur organisasi pemerintahan Republik Indonesia yang berbentuk Negara Kesatuan, maka menurut hemat saya kebijakan otonomi daerah sudah sewajarnya tidak mengadopsi pengaturan-pengaturan seperti di negara federal, dimana konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau negara bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan kekuasaan

asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat. Implikasi ketidakselarasan akibat *federal arrangement* akan sangat berpengaruh terhadap Sistem Hukum baik dalam bidang substansi maupun budaya hukum yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan bisnis atau kegiatan perekonomian nasional. Dengan demikian, keputusan terkait dengan pelimpahan wewenang ke Pemerintah Daerah sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 pasca amendemen kedua yang menyatakan bahwa:

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

Bertolak dari aspek politik hukum di bidang energi, dimana sumber daya panasbumi merupakan aset strategis bangsa Indonesia sebagai sumber daya energi maka saya berpendapat bahwa pemberian Izin Panas Bumi seharusnya diperlakukan atau diatur sama dengan migas, yaitu diterbitkan oleh Pemerintah Pusat. Atau kewenangan Pemerintah Daerah untuk menerbitkan izin untuk pengelolaan sumber daya perlu **dibatasi untuk bahan-bahan galian yang tidak vital dan tidak strategis**. Hal ini juga berkaitan dengan fakta bahwa penyebaran sumber daya panasbumi di dalam perut bumi tidak selalu mengikuti batas wilayah pemerintahan. Kewenangan Pemerintah Daerah dapat dibatasi hanya untuk pengembangan sumber daya energi yang terbarukan yang jangkauannya lokal atau tidak luas dan dampak pemanfaatannya terhadap lingkungan kecil, seperti tenaga surya, tenaga angin dan tenaga air yang berskala kecil atau *micro hydro* (aliran sungai atau *running river*).

B. Kesimpulan

1. Bagi Indonesia, untuk memenuhi kebutuhan akan energi masa mendatang, sumber daya panasbumi merupakan andalan dan merupakan instrumen politik Pemerintah dalam mencapai kemandirian dan ketahanan energi. Sebagai aset yang strategis harus dikelola dengan kebijakan dasar di bidang energi yang terdiri dari tindakan-tindakan yang saling berkaitan atau terpadu (*integrated*) dan bertujuan mewariskan lingkungan yang baik bagi generasi-generasi yang akan datang atau penerus.

2. Kebijakan dalam bidang energi ini juga harus bersangkut paut dengan apa yang nyata dibutuhkan secara keseluruhan (bukan sektoral) untuk tercapainya tujuan kemandirian dan ketahanan energi, dengan tiga cita hukum yang didambakan, yaitu kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum.
3. Seperti halnya dengan minyak dan gas bumi sebagai aset strategis pemberian Izin Panas Bumi untuk pemanfaatan tidak langsung merupakan kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD 1945.

3. Ir. Abadi Poernomo, Dipl. Geoth. Eng. Tech.

I. Tentang Asosiasi Panasbumi Indonesia:

Dibentuk pada 23 September 1991, Asosiasi Panasbumi Indonesia (API) merupakan ajang komunikasi, koordinasi dan konsultasi bagi segenap pelaku industri panasbumi di Indonesia. Keanggotaan API mencakup semua individu, perusahaan, korporasi, dan akademisi, serta warga negara, yang secara langsung berafiliasi dengan *Internasional Geothermal Association* (IGA)

Kontribusi API kepada para pemangku kepentingan antara lain memberikan masukan kepada Pemerintah mengenai pemanfaatan energi panas bumi dalam bentuk advokasi regulasi, opini publik, komunikasi, dan partisipasi proaktif dalam pengembangan dan restrukturisasi sektor industri secara berkelanjutan. API juga berperan aktif dalam pengembangan sumber daya manusia serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi panas bumi melalui kerjasama dengan pemerintah, institusi pendidikan, penelitian dan perusahaan panasbumi serta organisasi profesi, baik nasional maupun internasional menuju kemandirian Indonesia sebagai "*Geothermal Center of Excellence*"

II. Pengusahaan Sumber Daya Panas Bumi

(1) Panas Bumi Merupakan Sumber Daya Energi Pokok Masa Depan

Salah satu dari berbagai tantangan yang dihadapi Indonesia dalam pembangunan ekonominya adalah masalah penyediaan energi. Pada saat ini bauran energi masih didominasi oleh sumber-sumber energi yang berasal dari fosil, yang dikarenakan meningkatnya penggunaan energi sebagai dampak dari pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan perekonomian pada suatu saat akan habis

dan harus sudah ada sumber-sumber energi lainnya yang dapat menggantikan energi fosil. Indonesia mempunyai potensi energi baru dan terbarukan: panas bumi, tenaga air dan mikro hidro, nabati, surya, angin, gelombang air laut dan lainnya yang melimpah dan dengan demikian energi baru dan terbarukanlah andalan Indonesia sebagai pengganti energi fosil. Panasbumi yang merupakan energi ramah lingkungan dan terbarukan adalah salah satu alternatif dari jenis sumber daya energi terbarukan yang energinya dapat digunakan langsung ataupun tidak langsung sebagai penggerak pembangkit tenaga listrik.

Sebagai negara kepulauan yang dibentuk oleh dominan busur vulkanik-magmatik, Indonesia merupakan negara dengan potensi panas bumi terbesar di dunia, yaitu sekitar 29 Giga Watt (GW) yang tersebar di jajaran pegunungan yang sering disebut sebagai *Indonesian ring of fire* terutama di Sumatera, Jawa, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi dan Maluku Utara. Namun, pada saat ini dari potensi yang ada tersebut baru sekitar 1438.5 MW atau 5 % yang telah dikembangkan dan dimanfaatkan untuk pembangkit listrik tenaga panas bumi (PLTP) yang handal di wilayah-wilayah dimana ada manifestasi sumber panasbumi.

Selain sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan diversifikasi sumber energi nasional untuk mengurangi ketergantungan terhadap minyak dan gas bumi di dalam negeri, pengembangan sumber daya panasbumi di Indonesia didorong pula oleh isu global untuk mengurangi pencemaran udara akibat meningkatnya emisi gas rumah kaca. Kekhawatiran ini telah diungkapkan di setiap Konferensi Tingkat Tinggi, yang terakhir di COP21 Paris. Menyadari akan hal ini maka setiap negara yang tergabung dalam keanggotaan PBB sepakat untuk mengurangi dampak lingkungan dari pemakaian energi hidro karbon. Dalam hal ini panas bumi merupakan energi alternatif terbarukan yang terbaik; selain relatif lebih bersih juga bersifat terbarukan dan tidak memerlukan lahan yang luas dalam pengembangannya dan dapat digunakan sebagai beban dasar tenaga listrik.

(2) Pengembangan Panas Bumi di Indonesia

Upaya pencarian sumber daya panas bumi di Indonesia pertama kali dilakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda di daerah Kawah Kamojang (Jawa Barat) pada tahun 1918. Lima buah sumur telah dibor, namun kegiatan eksplorasi terhenti ketika pecah perang duniadan baru dimulai lagi pada tahun 1972, dimana dengan bantuan

Pemerintah New Zealand, Direktorat Vulkanologi dan Pertamina melakukan survai pendahuluan diseluruh wilayah Indonesia.

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

Sampai dengan krisis moneter di Asia akhir tahun 1997 sejumlah 14 perusahaan swasta (asing dan domestic) telah menanda tangani JOC dengan Pertamina dan ESC dengan PLN dengan komitmen untuk pengembangan sampai 2420 MW, yang diharapkan dapat direalisasikan pada tahun 2002 (Tabel 1). Adanya krisis moneter yang melanda Asia tersebut telah memaksa Pemerintah atas saran IMF untuk menunda dan membatalkan sejumlah proyek infrastruktur, termasuk panas bumi (tiga kontrak panas bumi dilanjutkan dan empat ditunda untuk waktu yang tidak ditentukan).

Dalam suasana reformasi, Pemerintah Abdurachman Wahid menerbitkan Keppres No. 76/2000, dimana dinyatakan bahwa Pemerintah akan melakukan kegiatan eksplorasi sumber daya panas bumi sampai dengan menemukan cadangan terbukti (*proven reserves*). Perubahan yang mendasar setelah terbitnya Keppres tersebut adalah pengelolaan panas bumi sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah, sedangkan fungsi Pertamina di bidang panas bumi hanya sebagai suatu badan perusahaan kecuali bagi kontrak-kontrak yang sudah dan masih berjalan. Hal ini dipertegas lagi dengan terbitnya UU Minyak dan Gas Bumi No. 22/2001 bahwa setelah Badan Pelaksana terbentuk Pertamina yang dibentuk dengan UU No. 8/1971 harus direstrukturisasi menjadi Persero.

Setelah melalui perdebatan yang cukup panjang pada tanggal 2003, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi yang mengatur perusahaan Panas Bumi di Indonesia, baik sebagai komoditi tambang maupun sebagai sumber energi bagi pemanfaatan langsung dan tidak langsung (listrik). Menggantikan Keppres No. 45/1991 dan 49/1991, UU No. 27/2003 juga mengatur pemberian izin menurut jenis kegiatan (pemanfaatan tidak langsung atau pembangkitan listrik, pemanfaatan langsung dan produksi mineral ikutan). Pemberian izin dapat diterbitkan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dan Pemerintah Pusat untuk wilayah terletak di dua propinsi.

Tabel 1
Daftar Proyek Pengembangan Panas Bumi

NO	NAMA PROJEK & LOKASI	KOMITMEN KAPASITAS (MW)	STATUS
1	Patuha Jawa Barat (4 Unit)	220	Unit 1: Dikaji Unit 2,3,4: Ditunda
2	Wayang Windu , Jawa Barat	440	Dilanjutkan
3	Dieng Jawa Tengah (Unit 1,2,3,4)	150	Sebagian ditunda Dialihkan ke Geodipa
4	Sarulla Sumatra Utara (6 Unit)	330	Ditunda & dialihkan Medco
5	Darajat Jawa Barat (4 Unit)	275	Ditunda
6	Salak Jawa Barat (Unit 4,5,6)	165	Dilanjutkan
7	Bedugul Bali (Unit 1,2,3,4)	220	Unit 1,2: Dikaji Unit 3,4: Ditunda
8	Karaha Bodas Jawa Barat (4 Unit)	220	Ditunda , Pertamina Pertamina
9	Sibayak , Sumatera Utara	120	Ditunda Pertamina
10	Cibuni , Jawa Barat	10	Ditunda
11	Kamojang (Unit 4,5),	2X30	Dikaji Pertamina
12	Lumut Balai , Sumatra Selatan	150	Dinegosiasikan Pertamina
13	Ulubelu , Lampung	110	Dinegosiasikan 1999/2000

14	Tompaso , Sulawesi Utara:	60	Dinegosiasikan
----	----------------------------------	----	----------------

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

Pada tahun 2009, Pemerintah juga menerbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, yang menggantikan Undang-Undang No. 15/1985. Undang Undang No. 30/2009 ini mengatur bahwa usaha penyediaan listrik dikuasai oleh negara dan penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah (BUMN) dan Pemerintah Daerah (BUMD) sesuai dengan kewenangannya. Undang Undang No. 30/2009 juga membuka swasta untuk berperan lebih besar dalam pengadaan listrik, terutama di wilayah-wilayah yang berada di luar jaringan PT PLN.

Tabel 2 berikut menunjukkan kapasitas pembangkit panas bumi terpasang sebelum reformasi dan saat ini. Sebagaimana terlihat, meningkatnya kapasitas pembangkit dalam tahun 2014 adalah berasal dari WKP yang diterbitkan sebelum krisis moneter pada tahun 1997, kecuali Ulumbu dan Mataloko.

Tabel 2
KAPASITAS TERPASANG

No	Lokasi	Propinsi	Pengembang	Kapasitas MW 1997	Kapasitas MW 2014
1	Sibayak - Sinabung	Sumatera Utara	PT. PGE	6	12
2	Cibeureum-Parabakti/ Salak	Jawa Barat	Chevron Geoth.Salak Ltd.	220	377
3	Pangalengan / Wayang Windu	Jawa Barat	PT. Star Energy	0	227
4	Kamojang - Darajat	Jawa Barat	PT. PGE	140	235

5	Kamojang - Darajat	Jawa Barat	Chevron Geoth. Indonesia Ltd.	70	270
6	Dieng	Jawa Tengah	PT Geo Dipa Energi	30	60
7	Lahendong - Tompaso	Sulawesi Utara	PT.PGE	10	80
8	Mataloko	Nusa Tenggara Timur	PT. PLN Geoth.		2.5
9	Ulumbu	Nusa Tenggara Timur	PT. PLN Geoth.		10
10	Waypanas/ Ulubelu	Lampung	PT. PGE		110
11	Pangalengan / Patuha	Jawa Barat	PT.Geo Dipa Energi		55
TOTAL				476	1438.5

Bertolak dari data tersebut, dapat disimpulkan bahwa setelah reformasi kegiatan eksplorasi dan pengembangan sumberpanasbumi baru di Indonesia praktis hanya dilakukan di Wilayah Kerja Panas Bumi (WKP) yang telah diberikan sebelum terjadi krisis moneter akhir tahun 1990-an. Dengan kata lain, kegiatan eksplorasi di WKP yang diberikan dalam era Undang-Undang No. 27/2003 masih sangat minimum, antara lain disebabkan karena banyak pengembang yang telah mendapatkan WKP belum penuh melakukan kewajibannya, yaitu melakukan survai pendahuluan dan lanjutan, dan pemboran eksplorasi.

Tertundanya pekerjaan pendahuluan ini disebabkan oleh beberapa hal, antara lain karena tingginya resiko dalam menemukan sumber daya panas bumi, pemegang WKP harus mendanai sendiri (*equity*) untuk mulai kegiatan eksplorasi. Kesulitan dana ini juga terefleksi dengan melihat bahwa dana panas bumi (*geothermal fund*) yang disisihkan dari APBN sejak tahun 2011 (sebesar Rp 3 triliun) yang pada awalnya dikelola oleh Pusat Investasi Pemerintah untuk kegiatan survai dan eksplorasi belum dapat dimanfaatkan.

Seperti diketahui, keputusan melakukan investasi ditentukan oleh keseimbangan yang dapat diperkirakan (*perceived balance*) antara peluang dan risiko, yang merupakan konsep relatif. Khususnya berkaitan dengan kegiatan eksplorasi sumber daya energi fosil dan panas bumi, peluang terkait dengan penemuan cadangan komersial dan besarnya modal untuk eksplorasi dan produksi merupakan risiko bisnis yang cukup besar atau signifikan. Keberhasilan menarik investasi baik dari luar maupun dari dalam negeri untuk perusahaan sumber daya

energi tergantung pada tiga faktor, yakni peluang, kepastian hukum dan kestabilan politik.

(3) Kendala Dalam Pengembangan Panas Bumi

Seperti perusahaan untuk pengembangan minyak dan gas bumi, kegiatan perusahaan panas bumi meliputi kegiatan hulu dan hilir. Kegiatan hulu adalah padat modal dan berisiko tinggi, penuh dengan ketidakpastian. Risiko investasi di sektor panas bumi meliputi risiko teknis yang berkaitan dengan sumberdaya, seperti kemungkinan tidak ditemukannya sumber energi panas bumi maupun tidak komersialnya besarnya cadangan yang bisa diangkat, risiko konstruksi, dan risiko non teknis yang berkaitan dengan risiko perubahan pasar dan harga, risiko ketidakpastian hukum, risiko pada perubahan nilai tukar, risiko politik, sosial dan keamanan

Pengembangan panas bumi sepenuhnya di regulasi oleh Pemerintah, bukan sepenuhnya mengikuti hukum pasar permintaan dan penawaran sebagai akibat dari masih rendahnya daya beli masyarakat atas energi listrik yang menyebabkan diperlukannya subsidi listrik. Umumnya perusahaan panas bumi bersifat marginal dengan tingkat pengembalian rendah dan jangka panjang. Dengan demikian pembiayaan merupakan faktor penting dalam mengembangkan sumber daya panas bumi. Tingginya risiko dan nilai investasi, terutama untuk pengeboran sumur eksplorasi dan pengembangan mengakibatkan kesulitan untuk mendapatkan pendanaan jangka panjang yang diharapkan.

Berdasar pengalaman di Indonesia dan di bagian dunia lain, biaya investasi untuk pembangunan pembangkit listrik tenaga panas bumi (PLTP) diperkirakan berkisar antara US\$ 3 juta - 4 juta per MW, sementara tingkat pengembalian investasi minimum yang diharapkan oleh pengembang sekitar 16% - 18%, sesuai dengan risiko yang dihadapi. Pada umumnya para meter keekonomian yang diharapkan tidak tercapai karena harga jual listrik masih dibawah nilai keekonomiannya. Oleh karena itu diperlukan pengembang yang mempunyai jaringan luas untuk mendapatkan akses ke lembaga keuangan non-komersial seperti Japan Bank for International Cooperation (JBIC), Japan International Cooperation Agency (JICA), Asia Development Bank (ADB) dan World Bank (WB) sehingga mendapatkan pinjaman jangka panjang dengan bunga rendah agar parameter keekonomian yang dikehendaki dapat tercapai. Sejak era reformasi, Pemerintah Indonesia secara aktif

mencari sumber-sumber asing pendanaan untuk membiayai proyek-proyek panas bumi

Kendala lain dalam pengembangan sumber daya panas bumi di Indonesia adalah kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang ambigu. Meskipun Undang Undang Panas Bumi telah mulai diberlakukan pada tahun 2003, kurangnya upaya terkoordinasi antara pemerintah pusat dan daerah telah menimbulkan ketidakpastian di sektor ini yang mengurangi kepercayaan investor. Hal ini merupakan disinsentif bagi calon investor karena mereka tidak mungkin untuk menginvestasikan dana yang signifikan tanpa jaminan bahwa mereka dapat mengembalikan biaya melalui *Power Purchase Agreement* (PPA)/PJBL dengan PLN, pembeli tunggal listrik di Indonesia.

Pada dasarnya terdapat beberapa permasalahan utama dalam percepatan pengembangan panas bumi di Indonesia, yakni kepastian tentang harga pembelian listrik oleh PT PLN, Klausula dalam Perjanjian Jual Beli Listrik (PJBL), hambatan dalam proses perizinan dan rekomendasi, belum memadainya ketersediaan infrastruktur penunjang. Dalam Perjanjian Jual Beli Listrik, permasalahan meliputi antara lain jaminan pemerintah terhadap kelayakan usaha PLN, kepatuhan PLN untuk membayar dan perizinan. Menghadapi kendala tersebut, Pemerintah telah mengambil langkah-langkah antara lain, Peraturan Presiden tentang penugasan kepada PT PLN untuk membeli listrik panas bumi sesuai harga lelang dan Kementerian ESDM berkoordinasi dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk mempercepat proses pinjam pakai lahan.

Namun demikian, hal ini mungkin tidak cukup; seperti yang terjadi dengan proyek *Independent Power Producer* (IPP) sebelum krisis moneter, Pemerintah telah menerbitkan semacam *comfort letter* yang menyatakan bahwa Pemerintah menjamin bahwa PLN (dalam ESC) dan Pertamina (dalam JOC) akan membayar kewajibannya. Tanpa jaminan dari Pemerintah (dalam hal ini Pemerintah Pusat) ini, maka akan sulit untuk memperoleh pendanaan bagi suatu proyek pengembangan panas bumi yang berisiko. Saat ini jaminan tersebut dituangkan dalam Surat Jaminan Kelayakan Usaha (SJKU) yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan.

Berdasar peraturan perundang-undangan tersebut, pengembangan energi berbasis panas bumi juga memerlukan komitmen yang kuat antara Pemerintah Pusat

dan Daerah. Tanpa komitmen bersama untuk menghasilkan energi yang terbukti ramah lingkungan ini pengembangan panas bumi secara optimal tidak akan tercapai. Selain perizinan pengembangan (izin primer), izin yang masih menghambat meliputi rekomendasi Gubernur/Bupati untuk pinjam pakai lahan untuk kegiatan eskplorasi dan eksploitasi, rekomendasi teknis dan izin dari Kementerian - Lembaga, izin penggunaan air tanah dan air permukaan, izin lokasi, persetujuan AMDAL, UKL, dan UPL, serta beberapa izin terkait.

Meskipun Undang Undang Panas Bumi telah diundangkan pada tahun 2003, namun implementasi dari Undang Undang tersebut belum berhasil menemukan sumber daya panas bumi secara signifikan. Keikutsertaan atau partisipasi sektor swasta yang merupakan unsur penting dalam upaya komersialisasi energi terbarukan masih rendah. Demikian pula, kurangnya upaya koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menimbulkan ketidakpastian dalam sektor bersangkutan, yang pada gilirannya menimbulkan ketidakpastian dan mengurangi kepercayaan investor.

Dari data statistik, dapat diketahui bahwa pada saat ini dari 19 Ijin Panas Bumi yang dikeluarkan berdasarkan Undang Undang No. 27/2003 belum satupun yang beroperasi menghasilkan tenaga listrik yang umumnya disebabkan karena kesulitan mendapatkan pendanaan minimal US\$ 20 – 30 juta per proyek untuk melakukan kegiatan pendahuluan eksplorasi (*pre-exploration work*), masalah korporasi dan masalah sosial.

Diantara 19 Ijin Panas Bumi yang telah dikeluarkan, 3 diantaranya (Muaralaboh, Rantau Dedap, dan Rajabasa) saat ini sedang menyelesaikan eksplorasi detil dan Studi Kelayakan untuk melakukan renegotiasi harga dan diharapkan dapat beroperasi pada tahun 2019/2020. Ketiga IPB kuat dalam pendanaan awal dan adanya kemitraan yang sangat baik antara penyandang dana Nasional dan Internasional dari Perancis dan Jepang.

Tabel 3

PEMEGANG IJIN PANAS BUMI BERDASARKAN UU 27/2003

NO	LOKASI	RENCANA KAPASITAS	DAERAH	IUP	STATUS
1	Telaga Ngebel	165	Jatim	16 Juni 2011	Belum Berproduksi

2	Baturaden	220	Jateng	11 April 2011	Belum Berproduksi
3	Guci	55	Jateng	11 April 2011	Belum Berproduksi
4	Kaldera Danau Banten	110	Tangerang	28 April 2011	Belum Berproduksi
5	Gn. Tampomas	40	Jabar	4 November 2009	Belum Berproduksi
6	Cisolok Sukarame	45	Jabar	19 November 2009	Belum Berproduksi
7	Tangkuban Perahu	110	Jabar	29 November 2009	Belum Berproduksi
8	Sorik Marapi	240	Sumut	2 September 2010	Belum Berproduksi
9	Jaboi	10	Sabang	16 Februari 2010	Belum Berproduksi
10	Sokoria	15	NTT	16 April 2010	Belum Berproduksi
11	Muaralaboh	220	Sumbar	26 April 2010	Belum Berproduksi
12	Rajabasa	220	Lampung	14 Mei 2010	Belum Berproduksi
13	Rantau Dedap	220	Sulsel	29 Desember 2010	Belum Berproduksi
14	Atadei	10	NTT	14 Juli 2010	Belum Berproduksi - Dicabut
15	Gn. Ungaran	55	Jateng	29 Juli 2010	Belum Berproduksi
16	Blawan - Ijen	110	Jatim	25 Mei 2011	Belum Berproduksi
17	Hu'u Daha	20	NTB	14 Juli 2010	Belum Berproduksi - Dikembalikan
18	Suoh Sekincau	220	Lampung	6 Desember 2010	Belum Berproduksi - Dikembalikan
19	Jailolo	10	Maluku Utara	9 Desember 2009	Belum Berproduksi

III. Kesimpulan

Bertolak dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kegiatan pengembangan panasbumi di Indonesia tidak mengalami kemajuan atau praktis berada ditempat. Meskipun berbagai insentif telah diberikan, tetapi pembangunannya masih terasa lambat. Kendala dalam pengembangannya adalah resiko dan biaya

investasi yang tinggi yang untuk menariknya diperlukan upaya-upaya yang diintegrasikan dengan ekonomi global dan menghilangkan ketidak selarasan atau *inconsistency* dalam peraturan perundang-undangan. Ketidakpastian yang disebabkan karena berubahnya peraturan merupakan masalah untuk menarik modal dari luar negeri, selain menambah risiko proyek dan akan menambah kendala bagi pengembang dan penyandang dana.

Selanjutnya, pengembangan sumber daya panas bumi memerlukan investor, yang hanya akan menginvestasikan dananya dengan jaminan dari Pemerintah Pusat. Untuk ini Pemerintah perlu menjamin adanya kepastian hukum yang memberi perlindungan atau proteksi kepada investor.

Upaya Pemerintah Pusat untuk memperbaiki peraturan perundang-undangan terkait dengan pengembangan sumber daya energi perlu didukung dalam upaya membuat peraturan perundang-undangan sesuai dengan tujuan menuju kemandirian dan ketahanan energi, termasuk dalam upaya ini koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Bertolak pada kesimpulan tersebut, dan dengan pertimbangan untuk dapat memenuhi target bauran energi 23% energi baru dan terbarukan di tahun 2025 dengan target pencapaian kapasitas terpasang PLTP sebesar 7.239 MW dengan total investasi mencapai US\$ 23 Milyar sesuai amanah Peraturan Pemerintah No. 79/2014 tentang Kebijakan Energi Nasional dan Rencana Umum Energi Nasional diperlukan koordinasi lintas Kementerian/Lembaga yang baik, sinergitas, kerja keras dan terobosan-terobosan sehingga kewenangan penerbitan Ijin Panas Bumi terpusat di Pemerintah Pusat menjadi relevan. Langkah ini secara teknis dan komersial telah sejalan dengan upaya konservasi energi dan sesuai dengan tujuan dan sasaran untuk menjadikan panas bumi sebagai sumber daya yang dapat diperbaharui, disamping memberikan kepastian hukum bagi para investor.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Dewan Perwakilan Daerah menyampaikan keterangan pada persidangan tanggal 4 April 2016 dan telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Persidangan Mahkamah pada tanggal 4 April 2016,, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

A. KETENTUAN UU PANAS BUMI DAN UU PEMERINTAHAN DAERAH YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi
 - a. **Pasal 5 ayat (1) huruf b:**
“Penyelenggaraan Panas Bumi oleh Pemerintah dilakukan terhadap Panas Bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang berada di seluruh wilayah Indonesia, termasuk Kawasan Hutan produksi, Kawasan Hutan Lindung, Kawasan Hutan Konservasi dan Wilayah Laut”.
 - b. **Pasal 6 ayat (1) huruf c:**
“Kewenangan Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Panas Bumi meliputi a.l. c. Pemberian izin Panas Bumi”.
 - c. **Pasal 23 ayat (2):**
“Izin Panas Bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan oleh Menteri kepada Badan Usaha berdasarkan hasil penawaran Wilayah Kerja”
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Lampiran CC (Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral) angka 4 (Eneгри Baru Terbarukan), membagi kewenangan Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota sebagai berikut:

PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KAB/KOTA
a. Penetapan wilayah kerja panas bumi.	a. Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi lintas Daerah kabupaten/kota	Penerbitan izin pemanfaatan langsung panas bumi
b. Pelelangan wilayah kerja panas bumi.		
c. Penerbitan izin		

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

Ketentuan sebagaimana tersebut di atas, secara konstitusional dianggap merugikan kepentingan Pemohon yang bersifat spesifik, aktual dan potensial serta bertentangan dengan UUD 1945, khususnya yang terkait dengan ketentuan:

a. Pasal 18 ayat (2):

“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

b. Pasal 18 ayat (5):

“Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

c. Pasal 18A ayat (1):

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

d. Pasal 18A ayat (2):

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

B. KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON ATAS BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG PANAS BUMI DAN UU PEMERINTAHAN DAERAH

Parameter kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang, sebagaimana yang diuraikan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007, harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa berlakunya Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU Panas Bumi serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU Pemerintahan Daerah telah menimbulkan kerugian konstitusional bersifat spesifik, aktual dan potensial yang pokoknya sebagai berikut:

- a. Kerugian yang bersifat spesifik dan aktual dari Pemohon adalah berubahnya kewenangan pemanfaatan panas bumi untuk kegiatan tidak langsung, dari yang semula memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan UU No. 27 Tahun 2003 menjadi tertutup untuk Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan UU No. 21 Tahun 2014 (yang mencabut UU No. 27 Tahun 2003) *juncto* UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Kerugian bersifat potensial Pemohon adalah kehilangan kesempatan untuk melakukan percepatan pemanfaatan potensi panas bumi yang ada dengan volume potensi pemanfaatan sebesar $\pm 1.296,8$ MWe (seribu dua ratus sembilan puluh enam koma delapan Mega Watt Electric) untuk penyediaan energi yang ramah lingkungan dan terbarukan di Jawa Timur.

C. KETERANGAN DPD RI

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPD RI menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 *juncto* UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk: a) menguji UU terhadap UUD Negara RI Tahun 1945; b) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara RI

Tahun 1945; c) memutus pembubaran partai politik; dan d) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji UU terhadap UUD 1945, juga ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan bahwa: *“Dalam hal suatu UU diduga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”*.

Dengan demikian, menurut pandangan DPD RI, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi, dan Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terhadap Pasal 18 ayat (2), Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945

2. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 (selanjutnya disingkat UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, ada 2 (dua) syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara pengujian Undang-Undang, yaitu:

1. terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon; dan
2. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional dari Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang.

Berdasarkan hal tersebut di atas, berkaitan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPD RI berpandangan:

- a. Bahwa terkait dengan kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon, Gubernur Jawa Timur sebagai Pemohon I dan Pimpinan DPRD Provinsi Jawa Timur sebagai Pemohon II mewakili Daerah Provinsi Jawa Timur dalam pengajuan permohonan *a quo* dapat bertindak sebagai Pemohon.
- b. Bahwa terkait dengan adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional dari Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu UU, berdasarkan persyaratan yang telah ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang termaktub dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007, menurut pandangan DPD RI, Pemohon belum memenuhi persyaratan: (i) adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; dan (ii) adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Namun demikian, jika Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpandangan lain, DPD RI akan menghormati dan tunduk pada putusan Majelis.

3. Pengujian Materi UU Panas Bumi dan UU Pemerintahan Daerah

Terhadap permohonan pengujian materiil Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU Panas Bumi serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU Pemerintahan Daerah, DPD RI menyampaikan keterangan sebagai berikut:

- (1) Bahwa berdasarkan amanat Pasal 18 ayat (2), ayat (5) dan Pasal 18A ayat (1), ayat (2) UUD 1945, Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi yang dijalankan oleh Pemerintahan Daerah adalah otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Adapun Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hal yang terkait hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Jika melihat dari ketentuan UUD 1945 tersebut, yang terkait dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan; pembagian urusan; dan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota; serta hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diamanatkan untuk diatur dengan undang-undang. Dengan demikian DPD RI berpandangan bahwa UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pelaksanaan dari UUD 1945. Namun demikian, jika ada ketentuan atau norma dalam Undang-Undang tersebut (yaitu Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c dan Pasal 23 ayat (2) UU Panas Bumi dan Lampiran huruf CC angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU Pemerintahan Daerah) yang merugikan kepentingan daerah, DPD RI sependapat untuk dilakukannya uji materiil terhadap ketentuan dimaksud.

- (2) Bahwa ketentuan Pasal 5 ayat (1) huruf b UU No. 21 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa *“Penyelenggaraan Panas Bumi oleh Pemerintah dilakukan terhadap Panas Bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang berada di seluruh wilayah Indonesia, termasuk Kawasan Hutan*

produksi, Kawasan Hutan Lindung, Kawasan Hutan Konservasi dan Wilayah Laut”, untuk dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang mengenai kata-kata “diseluruh wilayah Indonesia”. Dalam arti bahwa Pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan Penyelenggaraan Panas Bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang berada dalam Kawasan Hutan produksi, Kawasan Hutan Lindung, Kawasan Hutan Konservasi dan Wilayah Laut. Dengan demikian, daerah dapat memanfaatkan tidak langsung panas bumi yang ada di daerahnya diluar kawasan Kawasan Hutan produksi, Kawasan Hutan Lindung, Kawasan Hutan Konservasi dan Wilayah Laut. Pandangan DPD RI ini didasarkan kepada amanat UUD khususnya pada Pasal 18 ayat (2), ayat (5) dan Pasal 18A ayat (1), ayat (2) UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi yang seluas-luasnya dan tugas pembantuan demi kemajuan daerah.

- (3) Bahwa terkait dengan ketentuan Lampiran CC angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan, pada kolom Urusan Pemerintah Pusat, huruf d UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak diberi tambahan kata-kata “*pada Kawasan Hutan produksi, Kawasan Hutan Lindung, Kawasan Hutan Konservasi dan Wilayah Laut*”.
- (4) Bahwa terkait dengan ketentuan Lampiran CC angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan, pada kolom Urusan Daerah Provinsi, huruf a UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak diberi tambahan kata setelah kata “pemanfaatan langsung” dengan kata-kata “*dan tidak langsung*”.....”*diluar Kawasan Hutan produksi, Kawasan Hutan Lindung, Kawasan Hutan Konservasi dan Wilayah Laut*”.

Demikian keterangan DPD RI kami sampaikan untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk

memeriksa, memutus, dan mengadili perkara *a quo* dan dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima Keterangan DPD RI secara keseluruhan;
2. Menyatakan Pasal 5 ayat (1) huruf b, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang mengenai kata-kata “diseluruh wilayah Indonesia”;
3. Menyatakan Lampiran CC angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan, pada kolom Urusan Pemerintah Pusat, huruf d UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak diberi tambahan kata-kata “*pada Kawasan Hutan produksi, Kawasan Hutan Lindung, Kawasan Hutan Konservasi dan Wilayah Laut*”;
4. Menyatakan Lampiran CC angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan, pada kolom Urusan Daerah Provinsi, huruf a UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, untuk dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak diberi tambahan kata setelah kata “pemanfaatan langsung” dengan kata-kata “*dan tidak langsung*”.....”*diluar Kawasan Hutan produksi, Kawasan Hutan Lindung, Kawasan Hutan Konservasi dan Wilayah Laut*”, atau

Apabila Mahkamah berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 19 Mei 2016, yang pada pokoknya menyatakan tetap dengan pendiriannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi (selanjutnya disebut UU 21/2014) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23/2014) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan kedudukan hukumnya sebagai berikut:

1. Pemohon terdiri dari Pemohon I yaitu Soekarwo yang merupakan Gubernur Provinsi Jawa Timur, dan Pemohon II yaitu Pimpinan DPRD Jawa Timur mewakili DPRD Jawa Timur, yang bersama-sama merupakan Pemerintah Daerah Jawa Timur, yang menurut Pemohon berdasarkan Pasal 57 UU 23/2014 Gubernur Jawa Timur sebagai Kepala Daerah pada Provinsi Jawa Timur bersama DPRD Provinsi Jawa Timur mempunyai kewenangan untuk mewakili Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur dalam pengajuan permohonan *a quo*;
2. Pemohon merupakan suatu badan hukum publik yakni suatu badan hukum yang didirikan oleh Negara Republik Indonesia *cq.* Pemerintah Republik Indonesia melalui suatu peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) serta Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 Pemohon sebagai pemerintahan daerah mempunyai kewenangan konstitusional untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas otonomi seluas-luasnya;
3. Pemanfaatan panas bumi sebagai bagian dari bidang urusan energi dan sumber daya mineral dikelompokkan sebagai urusan konkuren pilihan yang dapat dikelola oleh pemerintah daerah apabila memiliki potensi panas bumi, sedangkan Provinsi Jawa Timur adalah salah satu daerah yang mempunyai potensi panas bumi cukup besar dimana Pemohon I telah mampu menyelenggarakan kewenangan pemanfaatan panas bumi untuk kegiatan tidak langsung dengan merealisasikan pelelangan pemberian izin wilayah kerja pertambangan dengan potensi pemanfaatan energi sebesar 42% dari jumlah total perkiraan potensi panas bumi yang ada di Provinsi Jawa Timur berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003;
4. Pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya sejumlah ketentuan pada Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2) UU 21/2014 yang mengatur bahwa Izin Pemanfaatan tidak langsung Panas Bumi hanya dapat diberikan oleh Menteri dan Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU 23/2014 yang mengatur kewenangan pemberian izin

panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah (Pusat);

5. Hal ini menurut Pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5), serta Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada Pemohon untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan otonomi seluas-luasnya;
6. Kerugian kewenangan konstitusional Pemohon bersifat spesifik, aktual dan potensial, yaitu kewenangan pemanfaatan panas bumi untuk kegiatan tidak langsung menjadi tertutup bagi pemerintah daerah, dan Pemohon juga kehilangan kesempatan untuk melakukan percepatan pemanfaatan potensi panas bumi yang ada dan untuk mengembangkan kapasitas dalam pengelolaan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung;
7. Apabila permohonan dikabulkan maka Pemohon akan mempunyai kesempatan untuk dapat bersama-sama Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan panas bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang ada di daerahnya secara mandiri sesuai dengan asas otonomi dan asas otonomi seluas-luasnya.

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa yang menjadi pokok permohonan Pemohon adalah mengenai kewenangan untuk mengelola panas bumi yang ada di Provinsi Jawa Timur. Menurut Mahkamah kewenangan demikian adalah kewenangan yang berkenaan dengan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah. Terkait dengan Pemerintahan Daerah, sebagaimana pendirian Mahkamah dalam putusan-putusan Mahkamah sebelumnya, bahwa Pemerintahan Daerah terdiri atas pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah, yang secara bersama-sama keduanya merupakan bagian dari penyelenggara urusan pemerintahan di daerah. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU

23/2014 yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Selain itu Pasal 57 UU 23/2014 juga menyatakan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Atas dasar itu maka yang dapat mengajukan permohonan mewakili daerah adalah Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu Gubernur bersama-sama dengan DPRD Provinsi untuk pemerintahan daerah Provinsi atau Bupati/Walikota bersama-sama dengan DPRD Kabupaten/Kota untuk Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;

2. Bahwa meskipun Pemohon dalam permohonannya seolah-olah masing-masing bertindak sendiri-sendiri, namun karena pemerintahan daerah terdiri atas unsur kepala daerah dan unsur DPRD, dalam hal ini gubernur dan DPRD Provinsi maka dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, Gubernur Provinsi Jawa Timur dan DPRD Provinsi Jawa Timur, menurut Mahkamah, harus dianggap sebagai satu Pemohon yaitu Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Timur yang selanjutnya disebut Pemohon. Dengan demikian, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.7] Menimbang, oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa pokok permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c, dan Pasal 23 ayat (2) UU 21/2014, serta Lampiran CC Angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan pada UU 23/2014, yang selengkapannya masing-masing menyatakan sebagai berikut:

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

“Panas Bumi untuk pemanfaatan tidak langsung yang berada di seluruh wilayah Indonesia, termasuk Kawasan Hutan produksi, Kawasan Hutan lindung, Kawasan Hutan konservasi dan wilayah laut”

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

“c. Pemberian izin Panas Bumi”

Pasal 23 ayat (2) UU 21/2014

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

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

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

<i>ton pertahun.</i>		
----------------------	--	--

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

Pasal 18 ayat (2)

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

Pasal 18 ayat (5)

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

Pasal 18A ayat (1)

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

Pasal 18A ayat (2)

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

[3.9] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalilnya, Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda P-1 sampai dengan P-10, dua orang saksi dan dua orang ahli yang masing-masing telah didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah tanggal 4 April 2016 dan 11 Mei 2016 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara). Pemohon juga telah menyampaikan kesimpulan yang diterima Kepaniteraan Mahkamah tanggal 19 Mei 2016;

[3.10] Menimbang bahwa Presiden telah memberikan keterangannya pada tanggal 4 April 2016 serta keterangan tertulis pada tanggal 25 April 2016 dan juga mengajukan tiga orang ahli dan seorang saksi yang didengarkan keterangannya

dalam persidangan Mahkamah tanggal 11 Mei 2016, sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.11] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Daerah telah memberikan keterangan pada persidangan tanggal 4 April 2016 dan serta keterangan tertulis pada tanggal 4 April 2016 sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.12] Menimbang bahwa setelah memeriksa dengan seksama dalil Pemohon, keterangan Presiden dan keterangan DPD, serta bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.12.1] Bahwa kebutuhan akan energi yang semakin meningkat seharusnya diimbangi pula dengan penyediaan energi yang memadai. Panas bumi adalah potensi energi baru terbarukan yang menjadi alternatif selain energi yang selama ini menjadi andalan yaitu energi yang bersumber dari fosil yang tidak terbarukan dan suatu saat akan habis. Indonesia memiliki potensi panas bumi yang sangat besar yang potensial untuk menjadi energi yang dapat diandalkan jika pemanfaatan dan pengelolaannya dapat dioptimalkan.

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

Sebagaimana ditegaskan pada putusan-putusan Mahkamah sebelumnya energi khususnya listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan

menguasai hajat hidup orang banyak, yang oleh karenanya berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 haruslah dikuasai oleh negara. Permasalahannya kemudian adalah mengenai “negara” yang dimaksud pada frasa “dikuasai oleh negara”. Dalam kaitan dengan pemanfaatan tidak langsung panas bumi siapakah yang berwenang “menguasai” cabang produksi panas bumi, apakah pemerintah daerah atau pemerintah pusat? Pertanyaan demikian adalah terkait langsung dengan persoalan pembagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Berkenaan dengan hal tersebut, Mahkamah perlu terlebih dahulu mengutip pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XIII/2015, bertanggal 13 Oktober 2016, sebagai berikut:

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

[3.11.2] bahwa yang harus dipertimbangkan lebih lanjut oleh Mahkamah adalah siapakah yang dimaksud dengan “negara” sebagaimana diuraikan pada sub paragraf **[3.11.1]** di atas? Telah menjadi pengetahuan umum bahwa secara doktriner negara adalah suatu konsepsi politik tentang organisasi kemasyarakatan yang sekaligus organisasi kekuasaan yang unsur-unsurnya terdiri atas: (1) adanya suatu wilayah, (2) adanya penduduk yang mendiami wilayah tersebut, dan (3) adanya pemerintah yang berdaulat yang menguasai secara aktif wilayah dan penduduk dimaksud. Dalam konteks penyelenggaraan negara, unsur pemerintah memegang peranan penting sebab pemerintahlah yang melaksanakan pemerintahan sehari-hari serta bertindak untuk dan atas nama negara Republik Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, adalah negara kesatuan. Pemegang kekuasaan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, adalah Presiden. Dengan demikian pada hakikatnya tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia ada di tangan Presiden. Oleh karena itu sudah tepat tatkala Pasal 6 UU Pemda menegaskan bahwa Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan dalam Pasal 7 ayat (2) UU Pemda ditegaskan bahwa Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah. Sementara itu, Urusan Pemerintahan diberi pengertian sebagai kekuasaan Pemerintahan yang menjadi

kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat (vide Pasal 1 angka 5 UU Pemda).

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

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

[3.11.4] bahwa dalam hubungannya dengan permohonan *a quo* berkenaan dengan pengelompokan Urusan Pemerintahan, Pasal 9 UU Pemda berbunyi:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum;
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat;
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota;
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah;
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Kemudian dalam Pasal 10 ayat (1) UU Pemda dikatakan bahwa urusan pemerintahan absolut meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

[3.11.5] Bahwa berdasarkan uraian pada sub paragraf [3.11.4] di atas telah terang bahwa yang menjadi pelaksanaan otonomi daerah adalah urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah, dengan kata lain, urusan pemerintahan yang bukan merupakan urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum. Sementara itu, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar [vide Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda]. Adapun urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial

sedangkan urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan

Sementara itu, Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;

- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

[vide Pasal 12 UU Pemda]

Dengan demikian, ketenagalistrikan adalah tergolong ke dalam Urusan pemerintahan pilihan yang oleh Undang-Undang a quo diberi pengertian sebagai urusan pemerintahan yang wajin diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah (vide Pasal 1 angka 15 UU Pemda). Daerah yang dimaksud di sini dapat berarti daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota.

[3.11.6] bahwa, berdasarkan uraian pada sub-paragraf [3.11.5] di atas, yang menjadi pertanyaan kemudian adalah apa yang dijadikan dasar pertimbangan bahwa suatu urusan pemerintahan konkuren kewenangannya akan diberikan kepada daerah (baik daerah provinsi atau kabupaten/kota) atau akan tetap dipegang oleh pemerintah pusat? Terhadap pertanyaan ini, UU Pemda menyatakan bahwa prinsip yang dijadikan dasar adalah prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Adapun yang dimaksud dengan:

- a. “prinsip akuntabilitas” adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan;
- b. “prinsip efisiensi” adalah penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan tingkat perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh;
- c. “prinsip eksternalitas” adalah penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan;
- d. “prinsip kepentingan strategis nasional” adalah penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

[vide Pasal 13 ayat (1) juncto Penjelasan Pasal 13 ayat (1) UU Pemda].

Atas dasar itu kemudian ditentukan kriteria urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota sebagai berikut:

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau

e. urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Sementara itu, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah:

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;*
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;*
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau*
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.*

Adapun urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;*
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;*
- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau*
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.*

[vide Pasal 13 UU Pemda]

[3.12.2] Bahwa berdasarkan pertimbangan Mahkamah di atas, ketentuan yang menempatkan urusan listrik, sebagaimana juga panas bumi yang merupakan sumber energi baru terbarukan sebagai sub urusan pemerintahan konkuren pilihan, yang kewenangannya dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, tidak bertentangan dengan UUD 1945, sepanjang penentuannya mendasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, dan kepentingan strategis nasional. Hal ini juga ditegaskan dalam Putusan Mahkamah lainnya yang berkenaan dengan pembagian kewenangan pusat dan daerah terkait urusan pendidikan pada Putusan Nomor 30/PUU-XIV/2016, dan Putusan Nomor 31/PUU-XIV/2016. Mahkamah menegaskan pula bahwa hal demikian merupakan kebijakan pembentuk undang-undang. Pembentuk undang-undang dapat mengatur sendiri porsi kewenangan pemerintah pusat dan daerah, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 bahwa Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Frasa “diatur dengan Undang-Undang” bermakna bahwa UUD 1945 telah menyerahkan kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Selanjutnya Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18A ayat

(2) UUD 1945 mempertegas pendelegasian pengaturan di tingkat Undang-Undang mengenai pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Dengan demikian, meskipun Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 telah menegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, namun asas otonomi daerah ini dibatasi dengan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, yaitu pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat;

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

[3.12.3] Bahwa Pasal 5 ayat (1) huruf b, Pasal 6 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2) UU 21/2014, dan Lampiran CC angka 4 pada Sub Urusan Energi Baru Terbarukan UU 23/2014 tidak bertentangan dengan UUD 1945 juga dapat dijelaskan dari perspektif lain.

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

- a. urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- b. urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;

- c. urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
- d. urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat, dan/atau
- e. urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

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

[3.13] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat dalil Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Suhartoyo, I Dewa Gede Palguna, Wahiduddin Adams, Manahan M.P Sitompul, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **dua belas**, bulan **September**, tahun **dua ribu tujuh belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Rabu**, tanggal **dua puluh**, bulan **September**, tahun **dua ribu tujuh belas**, selesai diucapkan **pukul 10.28 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Aswanto, Saldi Isra, Suhartoyo, I Dewa Gede Palguna, Wahiduddin Adams, dan Manahan M.P Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Yunita Rhamadani sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/Kuasanya, Presiden atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Daerah atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Aswanto

ttd.

Suhartoyo

ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

Saldi Isra

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Manahan MP Sitompul

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Yunita Rhamadani

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA