

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Pemanfaatan energi panas bumi sebagai pembangkit listrik seharusnya dapat menggantikan pemanfaatan energi batu bara sebagai pembangkit listrik utama di Indonesia. Permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan pemanfaatan energi panas bumi seperti tidak terpenuhinya hak warga sekitar, penghalangan pelaksanaan oleh warga sekitar, maupun tumpang tindihnya peraturan perizinan dari undang-undang lama dan baru. Undang-Undang No 21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi penting untuk meningkatkan produksi energi panas bumi maupun menjamin kesehatan lingkungan bagi masyarakat sekitar. Oleh karena itu, penafsiran intensi Pemerintah Indonesia dalam pembuatan kebijakan tersebut menjadi menarik untuk melihat seberapa serius upaya pemerintah dalam meningkatkan pemanfaatan energi panas bumi, menjaga lingkungan dan memenuhi hak masyarakat sekitar.

Undang-Undang No 21 Tahun 2014 tentang panas bumi terdiri dari 12 bab dan memiliki 88 jumlah pasal. Substansi dalam undang-undang tersebut mayoritas mencakup penjelasan mengenai kewenangan penyelenggaraan energi panas bumi baik pemanfaatan secara langsung maupun secara tidak langsung. Dalam hal ini penyelenggara panas bumi adalah pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota namun dalam pelaksanaannya melibatkan pihak swasta yang pemerintah pilih sesuai peraturan yang ada. Akan tetapi substansi dalam undang-undang mengenai masyarakat dan lingkungan sedikit, padahal peran masyarakat dan lingkungan memiliki peran penting untuk meningkatkan pemanfaatan energi panas bumi sebagai pembangkit listrik. Dengan kata lain, memberikan manfaat bagi masyarakat sekitar dan menjaga lingkungan seharusnya dapat membantu peningkatan pemanfaatan energi panas bumi.

Dalam melakukan penelitian ini penulis berangkat dari permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan pemanfaatan energi panas di Indonesia yang kemudian menimbulkan keraguan tentang apa saja sebenarnya niatan dari pemerintah dalam perancangan regulasi tersebut. Selain pemanfaatan yang masih sedikit, kelalaian

Muhammad Fatih Praga Ilhaq, 2022
IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2014 TENTANG PANAS BUMI DALAM 88
PEMANFAATAN ENERGI PANAS BUMI. Studi Kasus: Konflik Pemanfaatan Energi Panas di Kawasan
Dieng, Jawa Tengah.

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Ilmu Politik
[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id – www.repository.upnvj.ac.id]

dalam implementasi kebijakan merugikan lingkungan hidup bagi masyarakat sekitar yang kemudian menyebabkan aksi penolakan dari warga sekitar seperti yang terjadi di Kabupaten Solok Sumatera Barat. Sehingga permasalahan tersebut mengganggu pemanfaatan energi panas bumi sebagai pembangkit listrik yang berasal dari energi terbarukan. kecilnya jumlah energi panas bumi yang sudah terpasang jika dibandingkan dengan potensi yang tersimpan di Indonesia menjadi alasan lainnya bagi penulis untuk melakukan analisis kebijakan terkait energi panas bumi. Sehingga, penulis melihat adanya urgensi untuk melakukan evaluasi terhadap UU No 21 Tahun 2014 tentang panas bumi. Sudah lebih dari enam tahun sejak Pemerintah Pusat menetapkan UU tersebut tetapi masih banyak kekurangan seperti pemanfaatan panas bumi yang sedikit dan konflik dengan masyarakat sekitar. Evaluasi yang penulis maksud yaitu melihat bagaimana kebijakan tersebut pemerintah bentuk, apa saja masalah yang teridentifikasi dan apakah perancangan kebijakan tersebut melibatkan masyarakat atau lembaga masyarakat terkait.

Dari permasalahan tersebut peneliti mendapati pertanyaan penelitian berupa “faktor-faktor apa saja yang pemerintah prioritaskan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang panas bumi?”

Penafsiran hasil penelitian penulis lakukan dengan menggunakan dua teori sebagai pisau analisis, yaitu teori elite perkotaan dan teori politik hukum. Dengan menggunakan teori elite perkotaan penulis berusaha melihat bagaimana kelompok elite di luar pemerintahan memberikan dampak terhadap penentuan faktor-faktor prioritas dalam regulasi terkait panas bumi. Sedangkan dengan menggunakan teori politik hukum penulis melihat bagaimana pemerintah menggunakan hukum sebagai alat untuk mencapai cita-cita negara yang mana dalam hal ini cita-cita tersebut adalah meningkatkan pemanfaatan energi baru terbarukan.

Pembentukan UU No 21 Tahun 2014 untuk meningkatkan pemanfaatan energi bersih sehingga pembangkit listrik utama di Indonesia tidak bergantung pada energi fosil yang kotor. Jika penulis lihat dari substansi dan argumentasi dari Pak Andrinof tentu saja peningkatan energi panas bumi sebagai sumber energi baru terbarukan adalah tujuan dari regulasi tersebut, namun bukan berarti tujuan tersebut merupakan prioritas utama dari perancangan UU No 21 Tahun 2014. Yang

kemudian penulis mendapatkan pandangan lain melalui wawancara dengan pihak di luar pemerintahan yaitu dari Dwi Sawung sebagai Manager Kampanye Perkotaan dan Energi di Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi).

Sehingga dalam hal ini penulis melihat terkait tujuan untuk mencapai target EBT nasional memang termasuk dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi. Namun pemerintah tidak terlihat memprioritaskan hal tersebut jika merefleksikan dengan target EBT nasional karena masih banyaknya masalah yang timbul dalam pemanfaatan energi tersebut. Meski perizinan dan pengusahaan sudah dipermudah oleh pemerintah hal tersebut masih belum bisa menggambarkan realisasi target EBT sebagai prioritas utama. Selanjutnya, penulis melihat aspek lingkungan sebagai aspek yang menonjol dalam implementasi undang-undang ini.

Pembahasan mengenai aspek ekonomi di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi tidak pemerintah cantumkan secara menyeluruh. Melainkan tercantum substansi bahwa pemerintahlah yang menentukan harga dari hasil pengusahaan panas bumi. Dalam hal ini aspek ekonomi yang penulis bahas mencakup dua hal yaitu yang pertama terkait stakeholder yang ikut serta dalam peraturan perundang-undangan ini dan yang kedua terkait Perusahaan Listrik Negara (PLN) selaku institusi tunggal yang menguasai perekonomian listrik negara.

yang menjadikan motif ekonomi sebagai salah satu faktor yang pemerintah prioritaskan pada perancangan regulasi tentang panas bumi. Dalam hal ini narasumber menyebutkan bahwa terdapat pihak elite yang mendorong pembentukan undang-undang tersebut, yaitu Asosiasi Panas Bumi Indonesia (API). Asosiasi tersebut merupakan kumpulan dari pengusaha panas bumi sehingga penulis menegaskan kepada narasumber bahwa motif utama dari asosiasi dalam mendorong perancangan undang-undang panas bumi, yang kemudian narasumber mengiyakan. Pendorongan pembentukan undang-undang tersebut untuk menjadi landasan kuat dalam perizinan pengusahaan panas bumi yang selanjutnya meningkatkan investor dalam bidang tersebut.

Ketiga faktor tersebut yaitu, peningkatan pemanfaatan energi bersih, pemeliharaan lingkungan, dan aspek ekonomi merupakan faktor-faktor yang penulis dapatkan selama melakukan penelitian ini melalui pengkajian substansi

undang-undang, kajian literatur publikasi digital, maupun melalui wawancara ahli. Dengan menggunakan metode kualitatif penulis mengkaji ketiga faktor tersebut dan menafsirkan faktor mana yang menjadi prioritas. Jika penulis membandingkan ketiga hal tersebut, menurut penulis aspek ekonomilah yang menjadi prioritas utama dalam perancangan regulasi tersebut karena kedua aspek lainnya memiliki kelemahan yang belum bisa tertangani oleh peraturan perundang-undangan. Faktor kedua yang menjadi prioritas dalam perancangan peraturan perundang-undangan tersebut adalah pemeliharaan lingkungan dan prioritas yang ketiga adalah pencapaian target pemanfaatan energi bersih.

Dalam melihat aspek ekonomi sebagai prioritas utama perancangan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas bumi penulis memiliki beberapa alasan berdasarkan hasil penelitian penulis, yaitu sebagai berikut:

4. Keterlibatan Asosiasi Panas Bumi (API) dalam mendorong perancangan undang-undang tentang panas bumi. Dalam hal ini API merupakan kumpulan dari pengusaha maupun investor panas bumi sehingga orientasi pendorongan tersebut untuk meningkatkan pelaksanaan bisnis energi bersumber dari panas bumi.
5. Permudahan perizinan yang mengesampingkan nilai dari wilayah hutan konservasi maupun wilayah rawan bencana.
6. Peluang investasi yang tinggi sebagai mana yang disampaikan oleh ketua umum Asosiasi Panas Bumi Indonesia (API).

Meskipun pelaksanaan pemanfaatan energi panas bumi merupakan usaha untuk merealisasikan pencapaian peningkatan energi bersih untuk menjaga lingkungan namun dalam hal ini rancangan undang-undang tersebut tidak mementingkan nilai lingkungan lain yaitu untuk menjaga wilayah konservasi. Sebagaimana mana yang Dwi Sawung sampaikan selaku Manager Kampanye Perkotaan dan Energi WALHI bahwa undang-undang yang baru ini bisa “menabrak” peraturan lama yang sebelumnya merupakan area terlarang kemudian sekarang sudah tidak lagi. Area terlarang yang narasumber maksud adalah wilayah konservasi dan wilayah rawan bencana. Dalam hal ini pemerintah tidak

mementingkan hutan konservasi dalam pemberian perizinan perusahaan panas bumi. Yang mana hutan konservasi merupakan wilayah yang seharusnya dijaga untuk melestarikan lingkungan di luar wilayah pemukiman manusia. Sehingga eksplorasi, eksploitasi, dan pemanfaatan panas bumi pada wilayah tersebut akan mengganggu pelestarian dari hutan konservasi.

Pencapaian target untuk meningkatkan pemanfaatan energi bersih nasional menjadi prioritas terakhir jika penulis bandingkan dengan aspek ekonomi dan pemeliharaan lingkungan, hal ini penulis sampaikan berdasarkan hasil dari penelitian penulis sendiri. Menurut pernyataan narasumber dari Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, kapasitas Energi Baru Terbarukan (EBT) yang terpasang sebagai sumber pembangkit listrik nasional baru sekitar 12% saja masih jauh dari target pemerintah yang ingin merealisasikan EBT sebesar 23% pada tahun 2025. Peran dari peraturan undang-undangan masih belum mampu untuk mendorong energi panas bumi untuk mencapai target penggunaan EBT.

Dalam melakukan proses penelitian ini penulis menemukan skala prioritas pada regulasi panas bumi. Penafsiran faktor prioritas pemerintah pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi penulis telusuri untuk mendapatkan evaluasi terkait penentuan skala prioritas yang nantinya di kemudian hari mampu memberikan aspek-aspek baru dalam evaluasi kebijakan tersebut. Faktor-faktor prioritas yang penulis temukan sebagaimana yang telah penulis sampaikan adalah aspek ekonomi, kemudian pemeliharaan lingkungan, dan yang terakhir pencapaian target EBT nasional.

Implementasi Undang-Undang No 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi mengacu pada teori implementasi kebijakan Edward adalah sebagai berikut. Yang memiliki indikator sebagai berikut:

a) Komunikasi

Pada awalnya sosialisasi penambahan titik panas bumi maupun pelaksanaan-pelaksanaan lainnya disampaikan cukup baik oleh pemerintah. Namun jika dari pihak warga ingin menyampaikan keluhannya sulit untuk dapat bertemu langsung oleh pihak terkait, sehingga sulit untuk membangun komunikasi bagi warga kepada pemerintah dan pengusaha. Secara garis

besar substansi utama dari Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi adalah untuk mensejahterakan rakyat, peningkatan ekonomi, dan pengusahaan energi bersih. Akan tetapi sosialisasi yang kurang dari pihak pemerintah seringkali menjadi hambatan karena terjadinya kesalahpahaman. Terlebih tidak semua warga paham terkait tujuan dan manfaat pengusahaan panas bumi.

b) Sumber Daya

Dalam hal ini implementasi kebijakan panas bumi jika mengacu pada teori Edward tentang implementasi kebijakan pada indikator ke dua yaitu sumber daya di Kawasan Dieng berjalan cukup baik. Sumber daya dari segi implementor kebijakan dari mulai perizinan sampai eksekusi pemanfaatan panas bumi tidak memiliki kendala yang begitu signifikan, namun dari segi finansial tidak sebaik itu. Berdasarkan wawancara penulis dengan manager kampanye lingkungan dari Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) pemanfaatan panas bumi membutuhkan modal yang besar, meskipun tidak menyebut angka secara pasti beliau menyampaikan bahwa pelaksanaan tersebut membutuhkan investor karena keuntungan secara finansial dari pengusahaan panas bumi sifatnya berjangka panjang tidak secepat keuntungan yang didapat dari pembangkit listrik tenaga fosil.

c) Disposisi

Penulis menggaris bawahi tujuan dari kebijakan tersebut yang memiliki ketidak sesuaian dengan implementasi. Kebijakan undang-undang tersebut yang paling memiliki disposisi adalah pencemaran lingkungan, berdasarkan hasil wawancara penulis dengan warga sekitar meskipun kerusakan lingkungan tidak separah yang diakibatkan oleh pembangkit listrik tenaga fosil ternyata pembangkit listrik energi terbarukan juga memiliki peluang untuk merusak lingkungan disekitarnya. Kerusakan lingkungan yang pertama yaitu yang sangat mungkin terjadi saat proses eksplorasi panas bumi, yang mana tim yang bertugas akan menyisir sebagian besar wilayah hutan untuk mendapatkan titik yang sesuai untuk pengeboran untuk proses injeksi. Yang kedua, pencemaran yang terjadi akibat sisa air injeksi yang mengandung bahan kimia langsung dikembalikan ke sumber air yang sama.

Tentu saja hal ini merugikan warga sekitar dan menjadi bukti terjadinya disposisi pada implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi.

d) Struktur Organisasi

Dalam kasus implementasi Undang-Undang No 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi. Penulis melihat dari substansi kebijakan terkait perizinan pemanfaatan panas bumi, substansi yang tertulis terlihat bahwa setiap pemanfaatan panas bumi perlu mendapatkan izin dari pihak Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Akan tetapi perizinan tersebut perlu di mulai dari instansi pemerintah terkecil yang terlibat dalam wilayah panas bumi. Sehingga hal ini menyebabkan prosedur perizinan yang panjang dan berpotensi tumpang tindihnya pemberian izin dari pemerintah lokal dan pusat.

5.2 Saran

Sebagai penutup dari penelitian kali ini penulis akan memberikan beberapa saran terkait permasalahan yang penulis teliti dan saran ini penulis dasari dari hasil dan pembahasan yang telah penulis lakukan pada penelitian ini. Pertama-tama suatu kebijakan merupakan hal yang penting sebagai suatu landasan hukum dalam pelaksanaan suatu kegiatan, yang mana dalam hal ini skala prioritas dalam perancangan kebijakan penting dalam melakukan evaluasi. Oleh karena itu penulis memberikan dua saran dalam penentuan skala prioritas sebagai berikut:

1. *Civic engagement* atau keterlibatan publik, dalam perancangan kebijakan keterlibatan publik adalah hal yang penting untuk mendapatkan *insight* baru terkait perumusan kebijakan. Publik yang penulis maksud adalah pihak-pihak di luar pemerintahan.
2. Mempertimbangkan norma-norma masyarakat dalam perumusan kebijakan, hal ini perlu untuk memagari tindakan-tindakan di luar norma. Termasuk norma tata kelola dan norma lingkungan.

Keterlibatan publik dalam hal ini akan membantu pemerintah dalam melakukan transparansi substansi dari suatu kebijakan, keterlibatan publik

Muhammad Fatih Praga Ilhaq, 2022

IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2014 TENTANG PANAS BUMI DALAM 94 PEMANFAATAN ENERGI PANAS BUMI. Studi Kasus: Konflik Pemanfaatan Energi Panas di Kawasan Dieng, Jawa Tengah.

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Ilmu Politik

[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id – www.repository.upnvj.ac.id]

membantu pemerintah menafsirkan hal-hal baru yang sebagai pertimbangan penentuan keputusan. Publik yang peneliti maksud adalah pihak-pihak di luar pemerintahan yang memiliki keahlian dalam bidang tersebut dan juga pihak-pihak yang merasakan dampak dari penetapan kebijakan. Jika keterlibatan publik dalam perancangan kebijakan terlaksana dengan baik maka penerapan norma-norma yang ada di masyarakat terkait tata kelola maupun lingkungan akan pemerintah serap lebih mudah.

Selanjutnya pemerintah perlu memperhatikan norma-norma yang ada di dalam masyarakat dalam menentukan hal apa yang perlu mereka prioritaskan dalam perancangan kebijakan. Norma-norma ini termasuk norma lingkungan dan norma tata Kelola perusahaan. Sebagaimana yang Pak Andrinof sampaikan bahwa norma-norma ini menjadi penting untuk memagari tindakan dalam perusahaan panas bumi. Norma tata kelola diperuntukan untuk memberikan nilai-nilai pengelolaan yang baik dalam pelaksanaan pemanfaatan energi panas bumi. Sedangkan norma lingkungan perlu pemerintah pertimbangkan untuk lebih mempertimbangkan nilai lingkungan dalam perancangan kebijakan, sebagaimana yang tercantum pada peraturan perundang-undangan tersebut kurangnya pertimbangan pemerintah terhadap lingkungan menyebabkan pengesampingan terhadap wilayah hutan konservasi yang kemudian berdampak pada pelestarian lingkungan hutan tersebut.