

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Di dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, dimana Indonesia masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Untuk tercapainya cita-cita Negara tersebut, di bidang agraria perlu adanya suatu perencanaan (*planing*) mengenai peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air, ruang angkasa, untuk berbagai kehidupan rakyat dan Negara.

Konstitusi Negara Indonesia tepatnya Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memuat pengaturan mengenai kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Negara Republik Indonesia serta orientasi dalam penggunaan atau pemanfaatannya sebagai wujud dari hak penguasaan Negara Republik Indonesia yang kemudian diamanatkan untuk diatur lebih lanjut oleh Undang-undang. Bahwa penguasaan negara terhadap kekayaan alam tidaklah dalam artian di miliki oleh Negara.

Pengertian “dikuasai oleh negara” di dalam Pasal 33 ayat (3) haruslah mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan yang dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), dan tindakan

pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*babersdaad*), dan pengawasan (*toezichtoudensdaad*) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>1</sup>

Sebagai wujud dari amanat UUD 1945 tersebut, kemudian lahir Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Di dalam Pasal 1 ayat (2) menyebutkan: “seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah Bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

Pasal 1 Ayat 2 UUPA yaitu meliputi bumi, air, dan ruanga angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya lebih lanjut jenis-jenis sumber agraria juga merupakan ruang lingkup agraria adalah sebagai berikut :<sup>2</sup>

1. Tanah atau permukaan bumi. Jenis sumber agraria ini adalah modal alami utama dalam kegiatan pertanian dan peternakan.
2. Perairan. Jenis sumber agraria ini adalah modal lain utama dalam kegiatan perikanan dan pemanfaatan sumber daya air lainnya.
3. Hutan. Jenis sumber agraria ini secara historis adalah modal alami utama dalam kegiatan ekonomi komunitas-komunitas perhutanan, yang hidup dari pemanfaatan beragam hasil hutan menurut kearifan lokal.
4. Bahan tambang. Jenis sumber agraria ini meliputi ragam bahan tambang/ mineral yang terkandung di dalam “tubuh bumi” (dibawah permukaan laut) seperti minyak, gas, emas, bijih besi, timah, intan, batu-batu mulia, fosfat, pasir, batu, dan lain-lain.

---

<sup>1</sup> Ahcmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta :Konstitusi Press, 2013, hlm. 138.

<sup>2</sup> Yance Arizona, *Konstitusioanalisme Agraria*, Yogyakarta:STPN Press, 2014. Hlm. 3

Lingkup agraria pada hakikatnya sama dengan lingkup wilayah dan ruang, yaitu wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya.<sup>3</sup>

Indonesia adalah negara yang kaya dengan sumber daya alam, salah satunya adalah energi panas bumi. Energi panas bumi adalah energi yang relatif ramah lingkungan karena berasal dari panas dalam bumi. Di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi menjelaskan bahwa “panas bumi adalah sumber energi panas yang terkandung di dalam air panas, uap air, serta batuan mineral ikutan dan gas lainnya yang secara genetik tidak dapat dipisahkan dalam suatu sistem panas bumi”. Indonesia memiliki cadangan panas bumi terbesar di dunia, sekitar 40% cadangan panas bumi dunia terletak di bawah tanah Indonesia, maka negara ini diperkirakan memiliki cadangan-cadangan energi panas bumi terbesar di dunia dan karena itu memiliki potensi tinggi untuk sumber energi terbarukan. Namun sebagian besar dari potensi ini belum digunakan. Saat ini, Indonesia hanya menggunakan 4-5% dari kapasitasnya.<sup>4</sup>

Di dalam Undang-undang Panas Bumi Pasal 9 terdapat dua cara pemanfaatan panas bumi yaitu pemanfaatan langsung dan pemanfaatan tidak langsung. Pemanfaatan langsung panas bumi adalah kegiatan pengusahaan panas bumi secara langsung tanpa melakukan proses perubahan energi panas dan/atau fluida menjadi jenis energi lain untuk keperluan nonkelistrikan. Pemanfaatan langsung panas bumi ini dapat digunakan untuk kegiatan wisata, agrobisnis, industri, dan kegiatan lain yang menggunakan panas bumi untuk pemanfaatan langsung.

---

<sup>3</sup> *Ibid*, Hal. 8

<sup>4</sup> <http://www.indonesia-investments.com/id/bisnis/komoditas/energi-panas-bumi/item268> di akses tanggal 23 Maret 2016 pukul 11.08 WIB.

Sektor pariwisata merupakan salah satu kebutuhan yang penting di tengah meningkatnya segala aktifitas dan kesibukan yang mengiringi masyarakat. Sebagaimana yang dijabarkan dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan bahwa kepariwisataan berfungsi memenuhi kebutuhan jasmani, rohani, dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan Negara untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

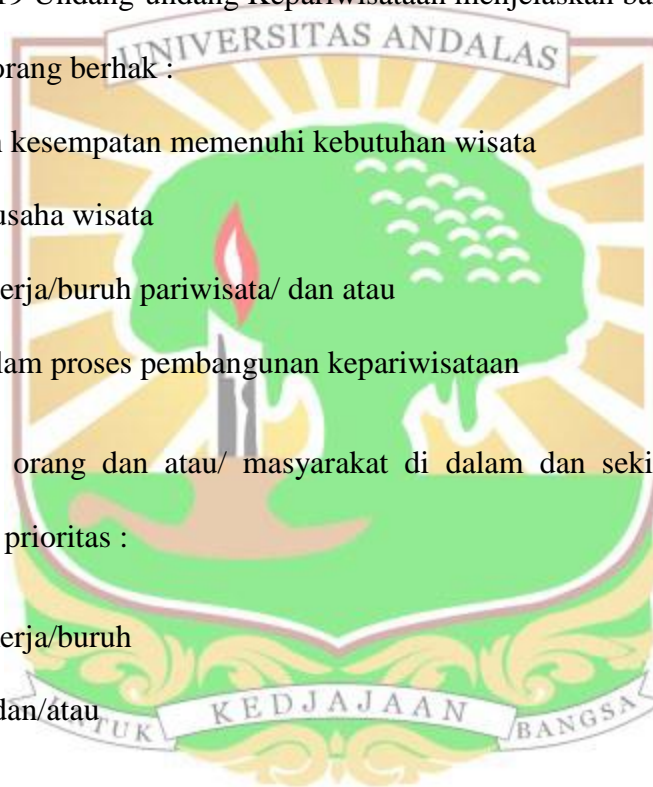
Di dalam Pasal 19 Undang-undang Kepariwisataan menjelaskan bahwa:

Ayat (1) setiap orang berhak :

- a. Memperoleh kesempatan memenuhi kebutuhan wisata
- b. Melakukan usaha wisata
- c. Menjadi pekerja/buruh pariwisata/ dan atau
- d. Berperan dalam proses pembangunan kepariwisataan

Ayat (2) setiap orang dan atau/ masyarakat di dalam dan sekitar destinasi pariwisata mempunyai hak prioritas :

- a. Menjadi pekerja/buruh
- b. Konsinyasi dan/atau
- c. Pengelolaan.



Seperti yang terdapat di Kabupaten Solok, dimana terdapat potensi panas bumi. Kementerian Energi Sumber Daya Mineral menganalisa terdapat potensi panas bumi sebesar 193 MWe di daerah penghasil beras itu. Diantara potensi panas bumi itu, terdapat di sejumlah lokasi,

seperti Surian sebanyak 75 MWe, kawasan Sumani sebesar 52 MWe, dan Gunung Talang sebesar 66 MWe.<sup>5</sup>

Salah satu kegiatan pemanfaatan langsung panas bumi adalah kegiatan wisata seperti yang dijelaskan dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Panas Bumi. Sebagaimana yang dijelaskan di dalam Pasal 1 ayat (6) Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Solok Tahun 2013-2025, bahwa “Pariwisata berbasis budaya selanjutnya disebut pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata yang didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah, dan Pemerintah Daerah yang berupa hasil olah cipta, rasa dan karsa manusia sebagai makhluk budaya baik yang bersifat berwujud (*tangible*) dan bersifat tidak berwujud (*intangible*).”

Sejalan dengan perkembangan pariwisata di zaman ini semakin pesat dan beragamnya kebutuhan masyarakat terhadap pariwisata. Sumber panas bumi yang salah satunya yaitu air panas yang terdapat di Kabupaten Solok ini kemudian dikembangkan menjadi tempat wisata pemandian air panas, seperti yang terdapat di Jorong aia angek, Nagari Koto Gadang Koto Anau, Kecamatan Lembang Jaya, Kabupaten Solok. Sumber air panas ini diketahui sudah ada yang sejak lama yang bersumber langsung dari Gunung Talang yang masih aktif. Yang kemudian dikelola oleh salah satu warga sejak tahun 2009 sampai sekarang. Sebagai usaha yang bergerak di bidang pariwisata pemilik atau pengelola usaha harus memenuhi terlebih dahulu dokumen-dokumen perizinan yang menjadi persyaratan kegiatan usaha tersebut. Misalnya izin pemanfaatan langsung panas bumi untuk kegiatan wisata melihat usaha yang dikelola merupakan

---

<sup>5</sup> Panas Bumi Gunung Talang-Bukit Kili disosialisasikan berpotensi menjadi sumber energi terbarukan <http://tingkapone.com/baca.php?id=414> di akses pada tanggal 19 Mei 2016, Pukul 10.32 WIB.

sumber daya alam. Kemudian izin mendirikan bangunan untuk penginapan, Izin Usaha Pedagangan, izin gangguan, dan lain-lain.

Namun pada kenyataannya wisata pemandian air panas Bukik Gadang ini belum memiliki izin pemanfaatan langsung untuk kegiatan wisata dikarenakan di Kabupaten Solok sendiri belum mempunyai izin khusus yang mengatur pemanfaatan langsung panas bumi. Padahal di dalam Undang-undang Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi Pasal 8 menyatakan bahwa kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan daerah di bidang Panas Bumi untuk pemanfaatan langsung, pemberian izin pemanfaatan langsung pada wilayah yang menjadi kewenangannya, pembinaan dan pengawasan, pengelola data dan informasi geologi serta potensi panas bumi pada wilayah Kabupaten/Kota, serta inventarisasi dan penyusunan neraca sumber daya dan cadangana bumi pada wilayah Kabupaten/Kota. Di dalam Undang-Undang Panas Bumi juga menegaskan bahwa setiap orang yang melakukan pengusahaan panas bumi untuk pemanfaatan langsung wajib terlebih dahulu memiliki izin pemanfaatan langsung.

Adanya instrumen perizinan dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan usaha, sedangkan tujuan pemberian izin usaha yaitu untuk melindungi kepentingan umum memberi kewenangan kepada Pemerintah memungut retribusi sebagai salah satu sumber Pendapat Asli Daerah (PAD).

Maka berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang izin pemanfaatan langsung panas bumi (air panas) untuk kegiatan usaha pariwisata dengan judul : **IZIN PEMANFAATAN LANGSUNG PANAS BUMI (AIR PANAS BUKIK GADANG) NAGARI KOTO ANAU KECAMATAN LEMBANG JAYA UNTUK USAHA PARIWISATA KABUPATEN SOLOK.**

## **B. Perumusan Masalah**

Beranjak dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, adapun yang menjadi pemikiran penulis mengenai perumusan masalah yang perlu diteliti yaitu:

1. Mengapa izin pemanfaatan langsung panas bumi (air panas Bukik Gadang),Nagari Koto Anau Kecamatan Lembang Jaya untuk usaha Pariwisata Kabupaten Solok tidak ada dan apa saja perizinan yang terkait dengan izin pemanfaatan langsung panas bumi?
2. Apa sajakah yang menjadi kendala dari izin pemanfaatan langsung panas bumi (air panas Bukik Gadang) Kecamatan Lembang Jaya untuk usaha Pariwisata Kabupaten Solok dan apa upaya penangulangannya?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan dengan latar belakang dan rumusan masalah diatas, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan izin dari pemanfaatan langsung panas bumi (air panas Bukik Gadang) Kecamatan Lembang Jaya untuk usaha pariwisata di Kabupaten Solok dan perizin yang terkait dengan pemanfaatan langsung panas bumi.
2. Untuk mengetahui apa yang menjadi kendala izin dari pemanfaatan langsung panas bumi (air panas) Bukik Gadang, Kecamatan Lembang Jaya untuk usaha pariwisata Kabupaten Solok.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

- a. Agar dapat melatih penulis dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan terarah sehingga dapat dituangkan dalam bentuk tulisan serta melatih dan mempertajam analisa terhadap perkembangan hukum seiring dengan dinamika hukum yang selalu bersifat dinamis mengikuti perkembangan yang ada.
- b. Penelitian ini bermanfaat bagi penulis terhadap rumusan masalah dalam penelitian sehingga dapat mengetahui bagaimana izin pemanfaatan langsung panas bumi (air panas) Bukik Gadang, Kecamatan Lembang Jaya untuk usaha pariwisata di Kabupaten Solok.

## 2. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian dapat digunakan dan dijadikan referensi dalam pengambilan kebijakan dan pelaksanaan hukum dalam izin pemanfaatan sumber daya alam terutama dalam pemanfaatan langsung panas bumi terkhususnya dalam pengelolaan air panas untuk kegiatan pariwisata.

## E. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum, yaitu penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum. Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Solok. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis sosiologis atau yuridis empiris (*Socio-legal research*) yaitu penelitian yang mengkonsepkan hukum sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang lain, dikaji sebagai variabel bebas/sebab (*independent*



*variable*) yang menimbulkan pengaruh dan akibat pada berbagai aspek kehidupan sosial.<sup>6</sup>

Penelitian hukum sosiologis memandang hukum sebagai fenomena sosial dengan pendekatan struktural dan umumnya terkuantifikasi.<sup>7</sup> Sebab, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti kenyataan hukum yang ada didalam suatu masyarakat.<sup>8</sup> Yuridis dalam arti menganalisa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemanfaatan langsung panas bumi untuk kegiatan pariwisata.

## 2. Sifat dan Tipe Penelitian

Dari sudut sifat, maka penelitian ini adalah penelitian deskriptif (*descriptive research*) yang melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Sedangkan tipe penelitian adalah penelitian preskriptif yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan atau fakta yang ada.

## 3. Jenis dan Sumber Data

### a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung pada sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.<sup>9</sup> Dalam hal ini penulis melakukan penelitian ke lapangan dengan melakukan wawancara kepada sumber informasi dari pihak

---

133. <sup>6</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 167.

<sup>8</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 105.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 106.

pemangku kepentingan (*stake holders*) terkait seperti Pemerintah Daerah Kabupaten Solok, Dinas Pariwisata Kabupaten Solok, pihak pengelola pemandian air panas bukit gadang, serta masyarakat yang berada di sekitar pemandian air panas tersebut.

b. Data Sekunder

Dalam mengumpulkan bahan penelitian, data sekunder dari penelitian ini terdiri :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mengikat seperti peraturan

perundang-undangan dan yurisprudensi yang digunakan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c) Undang-Undang No.21 Tahun 2014 Tentang Panas Bumi.
- d) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- e) Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan.
- f) Undang-Undang No. 03 Tahun 1982 Tentang Wajib Daftar Perusahaan.
- g) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- h) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.
- i) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 20 Tahun 2007 Tentang Pedoman Organisasi dan Tatat Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah.
- j) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 32 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan.

- k) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 27 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguang di Daerah.
  - l) Permen Pariwisata No. 27 Tahun 2015 Tentang Standar Pengelolaan pemandian air panas.
  - m) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 7 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Panas Bumi,
  - n) Peraturan Daerah Solok No. 4 Tahun 2013 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kabupaten Solok Tahun 2013-2025.
  - o) Peraturan Bupati Solok No. 51 Tahun 2012 Tentang Pelimpahan Wewenang Perizinan dan Nonperizinan kepada Kepala KP3M Kabupaten Solok.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku yang menunjang penelitian, jurnal hukum, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian dan pendapat pakar hukum yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

Data-data tersebut penulis dapatkan dari:

- 1) Koleksi Pribadi
- 2) Perpustakaan Hukum Universitas Andalas
- 3) Perpustakaan Universitas Andalas
- 4) Perpustakaan Lembaga Advokasi Mahasiswa dan Pengkajian Kemasyarakatan
- 5) Perpustakaan online

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), kamus bahasa Indonesia dan ensiklopedia dan lain sebagainya.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

##### a. Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden.<sup>10</sup> Wawancara dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung seperti melalui telepon, email, menulis surat dan lain-lain. Wawancara dilakukan dengan metode semi terstruktur yakni disamping menyusun daftar pertanyaan, penulis juga mengembangkan pertanyaan lain yang kemungkinan muncul pada saat wawancara berlangsung. Adapun yang menjadi informasi dalam penelitian ini adalah :

- i. Pihak Pengelola Pemandian Air Panas Bukik Gadang.
- ii. Pemerintah Daerah Kabupaten Solok
- iii. Staf Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kabupaten Solok
- iv. Kepala Kantor Pelayanan Perizinan dan Penanaman Modal Kabupaten Solok

##### b. Studi Pustaka

---

<sup>10</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Ibid*, hlm. 82.

Studi Pustaka yaitu mengumpulkan, mempelajari dan menyeleksi data-data yang diperoleh dari buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta bahan-bahan pustaka lainnya yang ada hubungan dengan penelitian ini. Tujuan dan kegunaan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian. Apabila peneliti mengetahui apa yang telah dilakukan oleh peneliti lain, maka peneliti akan lebih siap dengan pengetahuan yang lebih dalam dan lengkap.<sup>11</sup>

## 5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

### a. Teknik Pengolahan Data

Setelah data dikumpulkan dari lapangan dengan lengkap, maka tahap berikutnya adalah mengelola dan menganalisis data, yang pada pokoknya terdiri dari langkah-langkah sebagai berikut:<sup>12</sup>

1. *Editing*, yaitu pengeditan terhadap data-data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya.
2. *Coding*, setelah melakukan pengeditan, peneliti akan memberikan tanda-tanda atau kode-kode tertentu untuk menentukan data yang bersifat heterogen yang relevan dan benar-benar dibutuhkan.

### b. Analisis Data

Semua data yang telah dikumpulkan yakni data primer dan data sekunder diolah secara kualitatif, yakni menghubungkan permasalahan yang dikemukakan dengan teori yang relevan sehingga diperoleh data deskriptif

---

<sup>11</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 112.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 125.

yang tersusun secara sistematis dalam bentuk kalimat sebagai gambaran dari apa yang telah diteliti dan telah dibahas untuk mendapatkan kesimpulan.

