

The Reform Initiatives

Merupakan lembaga riset kebijakan yang bernaung di bawah PT Semesta Infomedia Indonesia, berkedudukan di Jakarta.

TRI fokus pada penelitian kebijakan terkait Ekonomi, Fiskal, Kesejahteraan Sosial, Desentralisasi, Lingkungan Hidup & Perubahan Iklim, Tata Kelola Kebijakan yang Baik, Politik & Elektoral, Penegakan Hukum, Ekonomi Digital, serta Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM).



Ahmad Taufik

Deputy Director –
The Reform Initiatives (TRI)

Panas Bumi: Menata DBH dan Bonus Produksi bagi Rakyat

Indonesia menempatkan Panas Bumi sebagai salah satu andalan transisi energi. Sumber energi ini mampu menghasilkan listrik secara stabil tanpa bergantung pada cuaca. Indonesia juga memiliki potensi Panas Bumi sekitar 23.741 megawatt (MW), hampir 40 persen dari potensi dunia.

Pemerintah berencana mempercepat pemanfaatannya untuk mencapai target net zero emission pada 2060. Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (RUPTL) PLN 2025–2034 menargetkan tambahan kapasitas pembangkit listrik tenaga panas bumi sebesar 5,2 gigawatt dalam sepuluh tahun. Namun, hingga akhir 2024, kapasitas terpasang panas bumi baru mencapai sekitar 2.638,75 MW atau 11,1 persen dari potensi nasional.

Pemerintah selama ini lebih banyak melihat lambatnya pengembangan panas bumi sebagai persoalan investasi, teknologi, dan risiko eksplorasi. Pembahasan tersebut jarang menempatkan satu pertanyaan penting di tengah agenda transisi energi: siapa yang menikmati manfaat ekonomi panas bumi dan siapa yang menanggung risikonya?

Proyek panas bumi tidak berdiri di ruang kosong. Pembangkit hadir di wilayah tertentu, menggunakan ruang hidup masyarakat, dan memanfaatkan sumber daya alam daerah. Masyarakat di sekitar proyek juga menghadapi risiko sosial dan lingkungan sejak tahap eksplorasi. Karena itu, keberhasilan panas bumi tidak cukup diukur dari kapasitas listrik dan penurunan emisi. Negara juga harus memastikan manfaat ekonominya sampai kepada daerah dan masyarakat penghasil.

Daerah Penghasil Belum Menikmati Manfaat yang Sepadan

Kabupaten Tapanuli Utara memberikan gambaran mengenai persoalan tersebut. Di wilayah ini beroperasi Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi Sarulla berkapasitas 330 MW. Proyek dengan nilai investasi sekitar 1,7 miliar dollar AS itu merupakan salah satu proyek panas bumi terbesar di Indonesia.

Besarnya kapasitas dan nilai investasi proyek belum otomatis menghasilkan penerimaan yang besar bagi daerah. Sepanjang 2021–2026, Kabupaten Tapanuli Utara hanya menerima DBH panas bumi sekitar Rp801,7 juta atau rata-rata Rp133,6 juta per tahun. Penerimaan itu terdiri atas sekitar Rp712,7 juta dari iuran produksi dan Rp89 juta dari iuran tetap.

Tapanuli Utara belum menerima DBH yang bersumber dari setoran bagian pemerintah karena proyek Sarulla belum menghasilkan net operating income (NOI). Proyek ini menggunakan rezim kontrak lama yang menetapkan setoran bagian pemerintah sebesar 34 persen dari NOI. Perusahaan baru membayar bagian tersebut setelah pendapatannya dikurangi biaya operasi, penyusutan, dan amortisasi.

Industri panas bumi memang membutuhkan investasi awal yang besar dan menghadapi risiko eksplorasi yang tinggi. Kondisi itu menyebabkan proyek membutuhkan waktu panjang untuk menghasilkan keuntungan bersih. PLTP Sarulla diperkirakan baru mencapai NOI pada 2028–2029.

Skema ini melahirkan paradoks. Pembangkit telah memproduksi dan menjual listrik selama bertahun-tahun, tetapi daerah penghasil masih harus menunggu perusahaan membukukan keuntungan bersih untuk memperoleh bagian penerimaan yang lebih berarti. Sebaliknya, masyarakat menghadapi dampak sosial dan lingkungan sejak proyek mulai berjalan.

Indonesia juga masih menerapkan dua rezim fiskal panas bumi. Kontrak lama menggunakan skema setoran bagian pemerintah berbasis NOI, sedangkan rezim baru menggunakan iuran tetap dan iuran produksi yang dihitung berdasarkan penjualan. Perbedaan rezim tersebut dapat menciptakan ketimpangan penerimaan antardaerah penghasil hanya karena proyek mulai beroperasi pada periode yang berbeda.

Persoalan lain terlihat dalam penyaluran DBH panas bumi secara nasional. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menetapkan 20 persen PNBPN panas bumi untuk pemerintah pusat dan 80 persen untuk daerah.

Bagian daerah tersebut dialokasikan kepada provinsi penghasil sebesar 16 persen, kabupaten atau kota penghasil 32 persen, daerah pengolah 8 persen, daerah yang berbatasan langsung 12 persen, dan daerah lainnya dalam satu provinsi 12 persen.

Kajian YAPPIKA tentang potensi dan realisasi penerimaan daerah dari pengelolaan panas bumi menunjukkan bahwa nilai DBH yang dicatat dalam Transfer ke Daerah belum sebanding dengan 80 persen realisasi atau proyeksi PNBPN panas bumi pada tahun yang sama.

Pada 2022, realisasi PNBPN panas bumi mencapai Rp2,28 triliun, sedangkan DBH panas bumi dalam belanja Transfer ke Daerah tercatat Rp1,72 triliun atau 75,5 persen. Proporsinya menurun menjadi 70,8 persen pada 2023, ketika PNBPN mencapai Rp2,83 triliun dan DBH sebesar Rp2 triliun.

Pada 2024, DBH panas bumi sebesar Rp1,58 triliun hanya setara dengan 55,9 persen PNBPN yang mencapai Rp2,83 triliun. Proporsinya menjadi 67,6 persen pada 2025, dengan PNBPN Rp2,45 triliun dan DBH Rp1,66 triliun. Pada 2026, pemerintah hanya menganggarkan DBH sekitar Rp537,8 miliar atau 20,9 persen dari potensi penerimaan panas bumi sebesar Rp2,57 triliun.

Perbandingan tersebut belum serta-merta membuktikan bahwa pemerintah melanggar ketentuan pembagian 80 persen. Penyaluran DBH dapat dipengaruhi oleh perbedaan periode pengakuan penerimaan, mekanisme kurang bayar atau lebih bayar, komponen PNBPN yang tidak dibagihasilkan, serta kebijakan pengurangan Transfer ke Daerah.

Namun, perbedaan yang sangat besar tetap membutuhkan penjelasan terbuka. Pemerintah harus memperlihatkan dasar perhitungan, komponen penerimaan yang dibagihasilkan, periode pengakuan, serta posisi kurang bayar dan lebih bayar kepada daerah. Tanpa transparansi tersebut, daerah sulit memastikan apakah mereka telah menerima bagian sesuai haknya.

Keadilan fiskal tidak cukup berhenti pada persentase yang tertulis dalam undang-undang. Keadilan juga membutuhkan kepastian, transparansi, dan penerimaan yang dapat diprediksi agar pemerintah daerah mampu merencanakan penggunaannya bagi masyarakat.

Mengembalikan Bonus Produksi kepada Masyarakat

Selain DBH, pemerintah menyediakan bonus produksi sebagai instrumen pembagian manfaat kepada daerah penghasil. Badan usaha membayar bonus sebesar 1 persen dari penjualan uap panas bumi atau 0,5 persen dari penjualan listrik. Pembayaran dilakukan langsung kepada pemerintah kabupaten atau kota penghasil.

Bonus produksi memberikan penerimaan yang lebih pasti karena perhitungannya berdasarkan penjualan, bukan keuntungan bersih perusahaan. Tapanuli Utara, misalnya, telah menerima bonus produksi PLTP Sarulla lebih dari Rp92 miliar. Nilai ini jauh lebih besar daripada akumulasi DBH panas bumi yang diterima daerah tersebut sepanjang 2021–2026.

Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara membagi bonus produksi dengan skema 60 persen untuk seluruh kecamatan dan desa serta 40 persen secara afirmatif untuk wilayah kerja proyek. Namun, perangkat daerah tetap mengelola dan melaksanakan anggaran tersebut. Desa dan masyarakat terdampak hanya menjadi lokasi kegiatan, bukan pihak yang memiliki kewenangan langsung dalam menentukan dan mengelola manfaatnya.

Kabupaten Banjarnegara menerapkan pendekatan berbeda. Pemerintah daerah mengalokasikan 50 persen bonus produksi untuk kebutuhan kabupaten dan menyalurkan 50 persen lainnya sebagai bantuan keuangan khusus kepada desa-desa di Kecamatan Batur. Desa yang berada di zona

terdampak menerima porsi lebih besar.

Kedua praktik tersebut menunjukkan perkembangan penting dalam distribusi manfaat panas bumi. Namun, bonus produksi jangan berhenti menjadi tambahan anggaran untuk membangun infrastruktur umum. Pemerintah daerah harus mengarahkannya secara lebih tegas untuk menjawab dampak yang dialami masyarakat di sekitar proyek.

Di kawasan Dieng, pengembangan panas bumi bersinggungan dengan risiko kebocoran gas hidrogen sulfida, pencemaran air dan tanah, serta gangguan terhadap produktivitas pertanian. Sejumlah insiden pada 2007, 2016, dan 2022 bahkan menimbulkan korban jiwa.

Di sekitar proyek Sarulla, muncul dugaan pencemaran air, kerusakan lahan pertanian, dan gangguan terhadap kebun kemenyan. Kondisi tersebut berkontribusi terhadap hilangnya mata pencaharian dan munculnya konflik sosial.

Pemerintah tidak dapat memisahkan risiko tersebut dari kebijakan pembagian manfaat. Masyarakat yang paling dekat dengan dampak semestinya memperoleh manfaat paling besar. Bonus produksi perlu diprioritaskan untuk pemulihan lingkungan, pelayanan kesehatan, perlindungan mata pencaharian, penguatan ekonomi lokal, serta peningkatan kesiapsiagaan menghadapi risiko proyek.

Mereformasi fiskal panas bumi

Panas bumi merupakan aset strategis yang seharusnya menghadirkan energi bersih sekaligus kesejahteraan bagi daerah penghasil. Daerah dan masyarakat tidak semestinya hanya menyediakan ruang dan menanggung risiko, tetapi juga harus memperoleh manfaat yang adil. Karena itu, percepatan pengembangan panas bumi perlu diikuti reformasi tata kelola fiskal agar transisi energi tidak bersih bagi sistem, tetapi mahal bagi masyarakat di tingkat tapak.

Pemerintah perlu melakukan sedikitnya empat pembaruan untuk memastikan tata kelola panas bumi yang bekeadilan. Pertama, mengevaluasi skema NOI pada kontrak lama dan mempertimbangkan penerapan batas minimum pembayaran agar daerah tetap memperoleh penerimaan ketika pembangkit telah berproduksi.

Kedua, membuka perhitungan DBH secara lebih transparan. Pemerintah pusat perlu menyediakan data yang mempertemukan realisasi PNB, jumlah yang dibagikan, periode penyaluran, serta posisi kurang bayar dan lebih bayar setiap daerah.

Ketiga, memperkuat afirmasi bonus produksi bagi desa dan masyarakat terdampak. Pemerintah daerah perlu melibatkan masyarakat sejak penentuan kebutuhan, pengalokasian anggaran, pelaksanaan program, hingga pengawasan. Daerah juga dapat mempertimbangkan bantuan keuangan khusus kepada desa dengan indikator yang terukur berdasarkan kedekatan dan tingkat dampak.

Keempat, memperluas peran daerah dalam rantai nilai panas bumi melalui keterlibatan BUMD, peluang kepemilikan partisipasi, pengembangan usaha lokal, serta penyelarasan program tanggung jawab sosial perusahaan dengan kebutuhan masyarakat.