

# **PENGATURAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM KEGIATAN USAHA HULU MINYAK DAN GAS BUMI DI WILAYAH LAUT**

**Andryan Arief Sanjaya, Imam Koeswahyono S.H., M.Hum.**

**Dr. Indah Dwi Qurbani S.H., M.H.**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email: andryansanjayaa@gmail.com

## **Abstrak**

Dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi terdapat kekaburan norma (*vague van het normen*) antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi. Dimana dalam pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa hanya pemerintah pusat yang dapat melakukan pengelolaan kegiatan usaha minyak dan gas bumi, akan tetapi dalam pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 masih mengatur kewenangan/keterlibatan pemerintah daerah dalam pemenuhan klausul kontrak kerja sama sebagai instrumen kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, pada kenyataannya masih ada kewenangan/keterlibatan pemerintah daerah berupa pemenuhan klausul kontrak kerja sama khususnya dalam penentuan wilayah kerja dan pengembaliannya serta pengelolaan lingkungan hidup. Lebih lanjut kewenangan tersebut juga diatur dalam lampiran Undang-Undang 23 tahun 2014 dan Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Kata Kunci: Kewenangan, Pemerintah Daerah, Kegiatan Usaha Hulu Migas

## **Abstract**

*In the upstream oil and natural gas business activities there are opaqueness the norm (vague van het normen) between the law number 23 year 2014 about regional government with the law number 22 year 2001 about oil and natural gas. Where in article 14 paragraph 3 of the law number 23 year 2014 held that only the central government being able to perform the management of business activities oil and natural gas, however in article 11 paragraph 3 of the law number 22 year 2001 still set the authority/the involvement of local government in the fulfillment of a clause in the contract as an instrument business activities upstream oil and natural gas. From the research that has been done, in fact there is still regional authority/the involvement of government in the form of the fulfillment of a clause in the contract especially in the determination of the working areas of and repayment and environment management. Further the authority also mentioned in the law of 23 appendix year 2014 and the law number 32 year 2009 about protection and environmental management.*

*The Keywords: authority, the regional government, the upstream oil and natural gas business*

## A. Pendahuluan

Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Prinsip negara hukum merupakan salah satu pilar terpenting tempat demokrasi yang berstandar.<sup>1</sup> Berfungsinya negara hukum dalam suatu sistem ketatanegaraan tertentu sangat bergantung pada bagaimana sistem ketatanegaraan tersebut menyediakan berbagai perangkat yang memadai. Perangkat-perangkat tersebut meliputi Konstitusi atau Undang-Undang Dasar, peraturan-peraturan lain yang mendasari penyelenggaraan negara dan pemerintahan, serta lembaga-lembaga negara dan pemerintah yang memiliki fungsi yang jelas.<sup>2</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai salah satu perangkat dalam sistem ketatanegaraan merupakan wujud perjanjian tertinggi.<sup>3</sup> Dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal ini menunjukkan bahwa konstitusi melindungi dan memperjuangkan kesejahteraan Bangsa Indonesia, dan sudah semestinya bahwa negara tidak hanya sekedar menguasai dan menggunakan sumberdaya tersebut, akan tetapi menguasai dan menggunakan dalam pengertian luas juga harus mengelola demi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

Indonesia merupakan salah satu negara kepulauan terbesar di dunia yang memiliki 13.466 pulau dan panjang garis pantai mencapai 95.181 km serta luas wilayah laut mencakup 70 persen dari total luas wilayah Indonesia.<sup>4</sup> Secara geologis Indonesia memiliki 60 buah cekungan yang

---

<sup>1</sup> Susi Dwi Harijanti, **Perspektif Negara Hukum yang Berkeadilan**, dimuat dalam buku Negara Hukum yang Berkeadilan kumpulan Pemikiran dalam rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H, M.CL, Bandung, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2011.

<sup>2</sup> *Ibid*,

<sup>3</sup> Blackstone Press Limited, 1997, hlm.5

<sup>4</sup> Yurisal D. Aesong, **Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil**,

diperkirakan mengandung *hydrocarbon*<sup>5</sup>, 16 cekungan sudah berproduksi, 8 cekungan belum berproduksi, 14 cekungan sudah di bor, tetapi belum ditemukan dan 22 cekungan lainnya belum dilakukan pengeboran.<sup>6</sup> Melihat fakta-fakta tersebut dapat dikatakan bahwa Indonesia adalah negara yang sangat kaya akan potensi sumber daya alam, berupa minyak dan gas bumi. Kekayaan alam di Indonesia tidak hanya terdapat didaratan saja, namun kekayaan alam tersebut juga terdapat dilautan.

Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi adalah salah satu bentuk kegiatan yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Kegiatan tersebut berupa eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi yang dapat dilaksanakan oleh badan usaha/badan usaha tetap setelah mendapatkan persetujuan dari menteri, dalam hal ini diwakili oleh SKK Migas. Diundangkannya UU No. 22 Tahun 2001 tidak menjadikan pengaturan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi bersifat unifikasi. Dalam pelaksanaannya masih terdapat tumpang tindih kewenangan dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Dalam pasal 18 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah dapat melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya yang ada di wilayah laut. Apabila suatu daerah memiliki wilayah administrasi di wilayah laut, tentu hal ini akan membuka peluang pemerintah daerah untuk mengelola kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi diwilayahnya.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadikan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi sebagaimana tercantum dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak berlaku. Hal ini didasari dengan ketentuan pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang

---

[http://www.academia.edu/4238282/Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil](http://www.academia.edu/4238282/Kewenangan_Pemerintah_Daerah_Dalam_Pengelolaan_Wilayah_Pesisir_dan_Pulau-Pulau_Kecil) (Online) (12 September 2014), hlm 2.

<sup>5</sup> Hidrokarbon adalah unsur utama minyak dan gas bumi, dalam buku **Hukum Pertambangan Di Indonesia**, Salim HS, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 279.

<sup>6</sup> Sijiro Mandiri, 6 Mei 2008, dalam Buku **Politik Kelautan**, Syamsumar Dam, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 127.

menyebutkan bahwa “Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat”.

Pemberlakuan pasal 14 ayat (3) undang-undang nomor 23 tahun 2014 tidak menjadikan kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu menjadi sepenuhnya hilang. Keterlibatan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi masih dimiliki oleh pemerintah daerah, hal ini tersirat dalam pasal 11 ayat (3) UU Migas, berupa penentuan wilayah kerja dan pengelolaan lingkungan hidup, lebih lanjut di dalam pasal 12 ayat (1) UU Migas menyebutkan bahwa “Wilayah Kerja yang akan ditawarkan kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap ditetapkan oleh Menteri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah”. Kemudian dalam pengelolaan lingkungan hidup, kewenangan pemerintah daerah tersebut juga diatur di dalam pasal 12 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014<sup>7</sup>, serta diatur pula didalam lampiran huruf K mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang lingkungan hidup.

Meninjau pengaturan tersebut dapat dikatakan bahwa meskipun tumpang tindih dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi tidak ada, akan tetapi masih terdapat kekaburan norma (*vague van het normen*) antara UU No. 22 Tahun 2001 dengan UU No. 23 Tahun 2014, Demi melindungi dan menjadikan pengelolaan sumber daya alam dengan baik maka dibutuhkan suatu aturan yang jelas, sistematis dan tidak saling bertentangan dengan aturan lain dalam praktiknya. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka perlu diadakan penelitian tentang bagaimana pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di wilayah laut.

---

<sup>7</sup> Pasal 12 ayat (2) menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;

Dan seterusnya,

## **B. Masalah**

1. Bagaimana pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di wilayah laut?
2. Bagaimana akibat hukum apabila terdapat ketidakjelasan pengaturan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di wilayah laut serta bagaimana solusi pengaturan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi?

## **C. Pembahasan**

### **2.1. Metode Penelitian**

Penulisan karya tulis ini menggunakan metode yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh penulis akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis deskriptif yaitu, Seluruh data yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis untuk menjelaskan berbagai permasalahan hukum yang ada, dengan pendapat teori dalam ilmu hukum dan pendapat para ahli hukum.

### **2.2. Hasil Penelitian**

#### **1. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Kegiatan Usaha Hulu**

##### **Minyak dan Gas Bumi Di Wilayah Laut.**

Dalam konteks otonomi, terbuka peluang bagi daerah untuk mengelola sumber daya alam dalam rangka mempercepat tercapai kesejahteraan khususnya di daerah. UUD 1945, telah mengamanatkan suatu bentuk pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

pembantuan.<sup>8</sup> Namun demikian, amanat pelaksanaan pemerintahan daerah melalui kebijakan desentralisasi dalam praktik implementasinya tidaklah mudah. Perbedaan kondisi geografis dan demografis dapat menimbulkan banyak permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah.<sup>9</sup>

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menambah semakin rumitnya pengaturan energi minyak dan gas bumi di Indonesia. Dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa “Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut.” Memang Pengertian sumber daya dalam pasal 18 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 hanya menyebutkan cukup jelas. Akan tetapi pengertian sumber daya dalam pasal 18 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 dapat dikatakan sebagai sumber daya alam yaitu, unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan non hayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.<sup>10</sup>

Sumber daya non hayati dalam pasal tersebut salah satunya dapat berupa energi minyak dan gas bumi. Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa setiap daerah yang memiliki sumber daya baik berupa sumber daya hayati maupun sumber daya non hayati di wilayah laut dapat dikelola oleh pemerintah daerah tersebut.

Pasal 18 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 juga memberikan kewenangan kepada kabupaten/kota seluas 1/3 (sepertiga) dari wilayah laut provinsi. Pengukuran luas 1/3 (sepertiga) ini harus dilakukan dari garis pantai ke arah laut. Secara matematis, luas dari kewenangan kabupaten/kota adalah  $1/3 \times 12$  (sepertiga kali duabelas) mil laut, yaitu

---

<sup>8</sup> Dwi Kherisna Payadnya dan I Wayan Suarbha, **Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam** (online), <http://download.portalgaruda.org/article.php?> hlm. 1. (1 Februari 2015).

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm 2.

<sup>10</sup> Ketentuan Umum Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

4 mil laut diukur dari garis pantai.<sup>11</sup> Dengan demikian, laut seluas 2/3 (dua pertiga) di luar 4 (empat) mil laut dari kabupaten/kota, tetap merupakan wilayah laut dari provinsi. Sedangkan laut di luar 12 mil laut yang merupakan zona ekonomi eksklusif atau perairan kepulauan, merupakan wilayah laut yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.<sup>12</sup>

Akan tetapi pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (1), (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sangatlah bertentangan dengan pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa “Kegiatan Usaha Hulu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 angka 1 dilaksanakan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap berdasarkan Kontrak Kerja Sama dengan Badan Pelaksana” yang sekarang digantikan oleh Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas).

Perbuatan pemerintah daerah dalam melakukan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di wilayah laut juga tidak sepenuhnya dapat disalahkan, karena dalam melaksanakan kegiatan tersebut sebenarnya daerah juga menjalankan amanat yang telah diatur dalam pasal 18 dan pasal 18 A Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan tersebut juga berpedoman pada hukum positif yang berlaku, yaitu pasal 18 undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjadikan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah tidak berlaku lagi. Begitu juga pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang berupa eksplorasi dan eksploitasi di wilayah laut. Kewenangan

---

<sup>11</sup> I Wayan Parthiana, **Hukum Laut Internasional dan Hukum Laut Indonesia**, Yrama Widya, Bandung, 2014, hlm. 357.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 357.

pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi tidak berlaku lagi.

Hapusnya kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya minyak dan gas bumi di wilayah laut dikarenakan ada salah satu pasal dalam UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa pengelolaan minyak dan gas bumi hanya ada di pemerintah pusat, hal ini tertuang dalam pasal 14 ayat (3) UU No 23 Tahun 2014.<sup>13</sup> Jadi dapat diartikan bahwa segala bentuk pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia saat ini ada di pemerintah pusat, baik berupa kegiatan usaha hulu maupun kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi. Ketentuan tersebut tentu akan menimbulkan suatu permasalahan baru dalam implementasinya, bahkan akan cenderung menimbulkan konflik pada suatu daerah yang memiliki potensi energi sumber daya minyak dan gas bumi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 menjadi sumber hukum yang penting dalam penyelenggaraan perusahaan energi minyak dan gas bumi di Indonesia. Minyak dan gas bumi yang merupakan kekayaan alam yang tidak dapat diperbarui harus mampu memberikan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia, sehingga dalam konteks teknis peraturan perundang-undangan, UU No. 22 Tahun 2001 harus menuangkan derivasi dari ketentuan Pasal 33 UUD NKRI 1945.<sup>14</sup>

Pertimbangan filosofis pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 sebagaimana tertuang dalam konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, yaitu bahwa pembangunan nasional harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan melakukan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan UUD NKRI 1945.<sup>15</sup> Hal ini

---

<sup>13</sup> Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

<sup>14</sup> Ahmad Redi, **Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 74.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 74.

tentu ditujukan semata-mata untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat Indonesia.

Dalam UU No. 22 Tahun 2001, terjadi perbedaan besar antara dua arus kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Kegiatan usaha minyak dan gas bumi digolongkan menjadi dua kegiatan utama, yaitu kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir. Kegiatan usaha hulu adalah kegiatan yang bertumpu pada kegiatan usaha berupa eksplorasi dan eksploitasi, sedangkan kegiatan usaha hilir adalah kegiatan usaha yang bertumpu pada kegiatan usaha berupa pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 juga diperkenalkan konsep pengusahaan hulu minyak dan gas bumi melalui skema Kontrak Kerja Sama (KKS). KKS adalah kontrak bagi hasil atau bentuk kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan Negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>16</sup>

Pembentukan KKS tersebut dilakukan oleh BP Migas (Sekarang oleh SKK Migas) dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap. Dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi, perusahaan asing tidak perlu mendirikan perusahaan berbadan hukum Indonesia semacam perseroan terbatas untuk dapat melakukan kegiatan usaha minyak dan gas bumi.<sup>17</sup> Jadi dalam pelaksanaannya, untuk memperoleh izin untuk melakukan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, suatu kontraktor baik yang berbentuk Badan usaha atau Bentuk usaha tetap wajib memiliki kontrak kerja sama yang telah disetujui oleh satuan kerja khusus kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi sebagai wakil dari pemerintah (SKK Migas).

Ketentuan diatas dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang melakukan perikatan Kontrak Kerja

---

<sup>16</sup> Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

<sup>17</sup> Ahmad Redi, *Op.cit*, hlm. 75.

Sama.<sup>18</sup> Dalam kaitannya dengan kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, ketentuan-ketentuan pokok Kontrak Kerja Sama sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 2001 pada dasarnya masih melibatkan pemerintahan daerah. Keterlibatan pemerintah daerah dalam pemenuhan klausul KKS kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi terdapat pada penentuan wilayah kerja dan pengelolaan lingkungan hidup.

Dalam penentuan wilayah kerja ditegaskan di pasal 12 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2001 yakni, Wilayah Kerja yang akan ditawarkan kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap ditetapkan oleh Menteri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah. Konsultasi dengan Pemerintah Daerah dilakukan untuk memberi penjelasan dan memperoleh informasi mengenai rencana penawaran wilayah-wilayah tertentu yang dianggap potensial mengandung sumber daya Minyak dan Gas Bumi menjadi Wilayah Kerja.

Pelaksanaan konsultasi dengan Pemerintah Daerah dilakukan dengan Gubernur yang memimpin penyelenggaraan Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah.<sup>19</sup> Melihat ketentuan tersebut dapat dikatakan bahwa masih ada ketelibatan pemerintah daerah dalam penentuan wilayah kerja, meskipun di dalam pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Pembagian urusan pemerintahan di bidang lingkungan juga diatur dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014. Kewenangan dalam pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan menggunakan teori *bottom up* dimana koordinasi antar daerah hingga pemerintah pusat

---

<sup>18</sup> Penjelasan Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

<sup>19</sup> Penjelasan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

dilakukan untuk mencapai keterpaduan dalam pemberian izin pengelolaan lingkungan.

Sistem perizinan lingkungan sebagai Instrumen pencegahan kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup hakikatnya merupakan pengendalian aktivitas pengelolaan lingkungan hidup.<sup>20</sup> Jika dikaitkan dengan pemanfaatan sumber daya alam berupa minyak dan gas bumi pada dasarnya instrumen pencegahan kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup sangatlah dibutuhkan. Dalam hal ini, pelaksanaannya haruslah berkoordinasi dengan semua sektor yang berkaitan, mulai dari tingkat pemerintah daerah kabupaten/kota hingga pemerintah pusat.

Melihat begitu pentingnya pengkajian pengelolaan lingkungan hidup sebelum dilaksanakannya kegiatan pertambangan, menjadikan pengelolaan lingkungan hidup adalah suatu hal yang wajib dilaksanakan bagi kontraktor, khususnya untuk mendapatkan izin sebelum melaksanakan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam berupa minyak dan gas bumi. Oleh karena itu koordinasi dengan semua sektor, khususnya keterlibatan pemerintah daerah dalam pemenuhan izin lingkungan hidup yang wilayah kerja pertambangan berada di wilayah hukumnya sangat dibutuhkan.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Helmi, **Hukum Perizinan Lingkungan Hidup**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 7.

<sup>21</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## **2. Akibat Hukum Dan Solusi Pengaturan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi Di Wilayah Laut.**

Pengaturan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di Indonesia saat ini berada di bawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Menurut Undang-undang tersebut kewenangan dalam pemberian izin kegiatan usaha hulu berada di tangan BP Migas (sekarang SKK Migas) sebagai wakil Pemerintah. Dari undang-undang tersebut dapat dikatakan bahwa pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pemerintah pusat. Akan tetapi disamping diberlakukannya undang-undang nomor 22 tahun 2001, terdapat pengaturan kewenangan dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi yang dimiliki oleh selain pemerintah pusat. Kewenangan tersebut juga dimiliki pemerintah daerah berdasarkan undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah maupun undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah sebagai amandemen dari undang-undang nomor 22 tahun 1999.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga tidak menjadikan pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu menjadi jelas. Dalam pengaturannya masih terdapat kekaburan norma berupa kewenangan dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di Indonesia. *Vague van het norm* sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya pasti akan menimbulkan suatu ketidakpastian hukum dan ketidakadilan dalam pelaksanaannya, yang selanjutnya akan menimbulkan tidak efektifnya pelaksanaan ataupun penegakkan peraturan tersebut.

Dalam pelaksanaannya juga terdapat beberapa faktor penyebab munculnya konflik terkait dengan pengelolaan sumber daya laut khususnya mengenai energi minyak dan gas bumi antar pemerintah daerah/provinsi adalah:

- a. Belum adanya ketegasan pelaksanaan wewenang pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota untuk melakukan pengelolaan sumber daya laut khususnya sumber daya minyak dan gas bumi.
- b. Kewenangan/keterlibatan daerah dalam mengelola sumber daya laut terutama sumber daya minyak dan gas bumi mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya. Karena regulasi dari pengaturan kewenangan pemerintah daerah tersebut masih ditemukan ketidaksesuaian/ketidaksinkronan dengan peraturan lainnya.

Berdasarkan faktor-faktor penyebab konflik tersebut, pasti akan menimbulkan suatu bentuk-bentuk konflik baru yang berkaitan dengan penyebab konflik diatas. Konflik tersebut antara lain:

- a. Terjadinya perebutan sumber daya alam terutama sumber daya energi minyak dan gas bumi di wilayah perbatasan antara daerah.
- b. Terjadinya tumpang tindih kewenangan antar lembaga dalam hal pengeluaran izin pengelolaan minyak dan gas bumi khususnya dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

Kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi sebagaimana diatur dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004 tidak sepenuhnya juga dapat dipersalahkan. Pemerintah dalam melaksanakan kewenangan tersebut pada dasarnya juga berpedoman pada asas legalitas, dalam hal ini pemerintah menjalankan kewenangannya sebagaimana yang diatur dalam undang-undang. Menurut Philipus M. Hadjon, istilah wewenang dapat dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Kedua istilah ini sering disejajarkan dengan istilah *bevoegheid* dalam bahas Belanda.<sup>22</sup> Namun harus dibedakan bahwa konsep *bevoegheid* digunakan baik

---

<sup>22</sup> Lukman hakim, **Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah**, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 74.

dalam konsep hukum publik maupun hukum privat, sedangkan konsep wewenang atau kewenangan hanya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>23</sup>

Sedangkan menurut pendapat F.A.M. Stroink, dikemukakan bahwa dalam konsep hukum publik, wewenang, merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Dengan demikian, dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>24</sup> Dikemukakan pula dari segi komponennya wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur atau elemen, yaitu:<sup>25</sup>

- a. Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
- b. Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintah yang sah harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan
- c. Konformitas hukum, mengandung makna adanya standard wewenang baik standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Dalam pembuatan hukum publik, Pemerintah daerah dalam menjalankan suatu kewenangan yang dimilikinya tentu menjalankan konsep hukum sebagaimana ditulis diatas. Begitu pula kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi.

Dengan adanya ketidakjelasan pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan ekplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi akan mempengaruhi pelaksanaan kegiatan usaha hulu

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 74

<sup>24</sup> Philipus M. Hadjon, tentang **Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)**, dalam *Projustitia*, Majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, No. 1 Tahun XVI, 1998, hlm. 90, dalam buku Lukman Hakim, *Ibid*, hlm. 75.

<sup>25</sup> Lukman hakim, *Ibid*, hlm. 75.

minyak dan gas bumi, dalam hal kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi apakah pemerintah daerah harus berpedoman pada undang-undang nomor 32 tahun 2004 jo. Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah ataukah harus tunduk pada undang-undang nomor 22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi.

Dengan adanya ketidakjelasan pengaturan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, maka dari itu dibutuhkan sebuah solusi pengaturan untuk menyelaraskan pengaturan kegiatan usaha hulu Minyak dan gas bumi guna mewujudkan pengaturan pengelolaan migas, khususnya dalam kegiatan usaha hulu.

Kewenangan pemerintah daerah yang saat ini dipermasalahkan adalah penentuan wilayah kerja dan pengelolaan lingkungan hidup. Keterlibatan daerah dalam kegiatan tersebut memang dicantumkan dalam pasal 11 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2001 akan tetapi keterlibatan daerah tidak ditentukan secara jelas atau dapat dikatakan tidak ada batasan-batasan yang jelas mengenai sejauh mana daerah dalam menentukan wilayah kerja dan pengelolaan lingkungan hidup.

Menurut pasal 12 ayat (1) Undang-undang nomor 22 tahun 2001, Penentuan wilayah kerja dan pengembaliannya hanya mengatur keterlibatan pemerintah daerah provinsi yang dalam hal ini diwakili oleh gubernur. Hal ini tentu menjadi sesuatu yang tidak adil bagi pemerintah daerah kabupaten atau kota apabila wilayah kerja kegiatan usaha hulu berada dalam wilayah hukumnya. Lebih jauh lagi apabila wilayah kerja dari suatu kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi memberikan dampak negatif bagi daerah kabupaten/kota baik berupa dampak sosial, ekonomi maupun terhadap lingkungan.

Pengaturan mengenai mekanisme pengelolaan lingkungan hidup dalam pasal 11 ayat (3) UU Migas juga tidak memberikan penjelasan. Dalam hal ini apabila terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang sifatnya umum dengan yang sifatnya khusus, sedang kedua-duanya mengatur materi yang sama maka,

peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan: *lex specialis derogat legi generali*.<sup>26</sup>

Dengan berpedoman pada asas *lex specialis derogat generali* maka apabila ketentuan pengelolaan lingkungan hidup yang dimaksudkan tidak diatur dalam UU No 22 Tahun 2001, maka pengelolaan lingkungan hidup dapat berpedoman pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UU PPLH).

Undang-undang nomor 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup memberikan kewenangan yang luas kepada Menteri untuk melaksanakan seluruh kewenangan pemerintahan dibidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup serta melakukan koordinasi dengan instansi terkait.

Pengusahaan sumber daya alam bukan hanya demi kepentingan komoditas ekonomi untuk mencapai penerimaan Negara semata, namun aspek sosial dan lingkungan hidup juga menjadi aspek yang tidak dapat dipisahkan dalam pengusahaan sumber daya alam.<sup>27</sup> Terkait aspek lingkungan hidup, hal ini tidak hanya menjadi prinsip pengusahaan sumber daya alam semata namun aspek ini bahkan masuk ke dalam proses pengusahaan itu sendiri.

Dalam rangka pelaksanaan pengusahaan sumber daya alam, instrument administrasi dan teknis lingkungan hidup menjadi bagian yang menyatu dalam proses pengusahaan.<sup>28</sup> Setiap kegiatan pengusahaan sumber daya alam harus memenuhi analisis mengenai dampak lingkungan hidup (Amdal). Kewenangan dalam penilaian

---

<sup>26</sup> Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum Suatu Pengantar**, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 94.

<sup>27</sup> Ahmad Redi, *Op.cit*, hlm. 16.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 16.

Amdal juga diberikan kepada pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam pasal 29 ayat (1) UU PPLH.<sup>29</sup>

Untuk mempermudah dan memperlancar kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di Indonesia maka dibutuhkan suatu peraturan yang jelas, sistematis dan tidak saling bertentangan. Maka solusi/upaya yang dapat dilakukan pemerintah adalah:

- a. Pemerintah segera memberikan kejelasan mengenai keterlibatan/kewenangan apa saja yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Dalam hal ini pemerintah juga tidak boleh menghilangkan kewenangan/ bahkan menghapuskan keterlibatan pemerintah daerah dalam kegiatan tersebut.
- b. Pemerintah segera mengamandemen undang-undang nomor 22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi.

Perubahan yang harus dilakukan adalah ketentuan yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah yang sebagaimana diatur dalam pasal 11 ayat (3) UU Migas. Dalam pasal tersebut masih terdapat kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu berupa penentuan wilayah kerja dan pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini ditujukan untuk menyelaraskan pasal 11 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dengan pasal 14 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa pengelolaan sumber daya energi minyak dan gas bumi berada di pemerintah pusat. Oleh karena itu, dalam penyusunan rancangan undang-undang minyak dan gas bumi, perlu ditegaskan lagi apa saja kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

---

<sup>29</sup> Pasal 29 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup: Dokumen amdal dinilai oleh Komisi Penilai Amdal yang dibentuk oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

## **D. Penutup**

### **Kesimpulan**

1. Diberlakukannya Pasal 14 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa “Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat”, tidak menjadikan kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan tersebut menjadi hilang.
2. Menurut Pasal 11 ayat (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Masih terdapat kewenangan/keterlibatan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Kewenangan tersebut terdapat dalam pemenuhan klausula kontrak kerja sama sebagaimana berfungsi sebagai instrumen kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Kewenangan pemerintah daerah tersebut berupa penentuan wilayah kerja dan pengembaliannya serta pengelolaan lingkungan hidup.

### **Saran**

1. Pemerintah pusat harus segera meninjau pasal 14 ayat (3) UU 23 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa kewenangan pengelolaan minyak dan gas bumi ada di pemerintah pusat, dan mengamandemen UU 22 Tahun 2001 karena sudah tidak sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku.
2. Penentuan arah kebijakan reformasi dan reorientasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah seharusnya mengacu kepada permasalahan yang selama ini selalu dijadikan bahan perdebatan dalam melakukan kajian terhadap hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu dengan distribusi kewenangan yang tergambar sebagai piramida terbalik. Sehingga dalam implementasinya akan tercapai pengaturan kegiatan usaha hulu di semua sektor/instansi yang terkait secara sistematis dan tidak saling tumpang tindih.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

Ahmad Redi, **Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

Helmi, **Hukum Perizinan Lingkungan Hidup**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

I Wayan Parthiana, **Hukum Laut Internasional dan Hukum Laut Indonesia**, Yrama Widya, Bandung, 2014.

Lukman hakim, **Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah**, Setara Press, Malang, 2012.

Salim HS, **Hukum Pertambangan Di Indonesia**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.

Sijiro Mandiri, 6 Mei 2008, dalam Buku **Politik Kelautan**, Syamsumar Dam, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum Suatu Pengantar**, Liberty, Yogyakarta, 2003.

Susi Dwi Harijanti, **Perspektif Negara Hukum yang Berkeadilan**, dimuat dalam buku Negara Hukum yang Berkeadilan kumpulan Pemikiran dalam rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H, M.CL, Bandung, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2011.

### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

## **INTERNET**

Yurisal D. Aesong, **Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil**, [http://www.academia.edu/4238282/Kewenangan\\_Pemerintah\\_Daerah\\_Dalam\\_Pengelolaan\\_Wilayah\\_Pesisir\\_dan\\_Pulau-Pulau\\_Kecil](http://www.academia.edu/4238282/Kewenangan_Pemerintah_Daerah_Dalam_Pengelolaan_Wilayah_Pesisir_dan_Pulau-Pulau_Kecil) (*Online*) (12 September 2014).

Dwi Kherisna Payadnya dan I Wayan Suarbha, **Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam** (*online*), <http://download.portalgaruda.org/article.php?> (1 Februari 2015).