

KONSTITUTIONALITAS KEWENANGAN PENGELOLAAN MINYAK DAN GAS BUMI OLEH PEMERINTAH DAERAH

Bayu Yusya Uwaiz Al Khorni

Universitas Indonesia

email: bayu.yusya@ui.ac.id

Abstrak

Penelitian ini menganalisis disharmoni regulasi dan persoalan konstitusionalitas kewenangan pengelolaan Minyak dan Gas Bumi (Migas) di Indonesia, yang merupakan kontributor signifikan APBN (sekitar Rp200–250 Triliun per tahun) dan didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Konflik muncul dari penafsiran sempit frasa "dikuasai oleh negara" yang cenderung memusatkan kewenangan di Pemerintah Pusat, menciptakan ketidakadilan struktural bagi daerah penghasil. Disharmoni regulasi terjadi antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas), yang masih mengakui peran konsultatif Pemerintah Daerah dalam penetapan Wilayah Kerja dan Rencana Pengembangan Lapangan , dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). UU Pemda secara eksplisit menarik kewenangan pengelolaan migas sepenuhnya ke Pemerintah Pusat (Pasal 14 ayat (3)) dan didukung oleh UU Cipta Kerja, menjadikan Daerah Kabupaten/Kota hanya sebagai penerima Dana Bagi Hasil (DBH). Hal ini menimbulkan ketidakjelasan kewenangan daerah dalam kegiatan hulu, dan DBH yang diterima (15,5% untuk Minyak Bumi dan 35,5% untuk Gas Bumi) dinilai tidak proporsional dan tidak sejalan dengan asas "adil dan selaras" sebagaimana diamanatkan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945. Dengan menggunakan kerangka Teori Otonomi Daerah dan metode Doktrinal, penelitian ini bertujuan menguji apakah kebijakan sentralistik ini telah sejalan dengan konstitusi, dan apakah hak konstitusional Pemerintah Daerah untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri telah dilanggar.

Kata Kunci: Disharmoni Regulasi; Konstitusionalitas; Pengelolaan Migas.

PENDAHULUAN

Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi memegang peran penting di Indonesia guna mendukung pemenuhan kebutuhan energi baik itu konsumsi domestik, maupun sebagai sumber devisa negara. Dalam kondisinya, Industri Minyak dan Gas Bumi merupakan salah satu sektor yang memberikan kontribusi pendapatan terbesar serta turut memberikan kontribusi signifikan terhadap PDB dan Pembiayaan Anggaran Negara. Hal ini dinyatakan secara demikian, bahwa pada tahun 2023, sektor migas diperkirakan menyumbang sekitar 6,8% dari PDB Indonesia, dengan nilai ekspor minyak lebih dari \$10 Miliar Pertahun. Meskipun demikian, dalam beberapa dekade terakhir, sektor ini menghadapi tantangan yang semakin kompleks, terutama ditengah transisi global menuju energi yang lebih bersih dan berkelanjutan yang berpedoman pada Perjanjian Internasional Paris, dimana seluruh negara yang terlibat berkomitmen dalam mengurangi emisi karbon besar pada tahun 2030. Meskipun keadaan demikian, namun sektor migas masih berkontribusi besar terhadap APBN karena berdasarkan pada reforminer menunjukkan bahwa sektor migas menyumbang sekitar Rp. 200 – 250 Triliun per-tahun terhadap APBN, maka dari itu dapat dikatakan bahwa Migas masih menjadi kunci stabilitas ekonomi saat tantangan EBT (Energi Baru Terbarukan) masih belum sepenuhnya teratas.

Lebih lanjut, terlepas dari pembahasan bahwa sektor migas memiliki peran terhadap ekonomi, sektor migas dalam segi regulasi dilandaskan pada semangat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Namun dalam praktiknya, beberapa kali permasalahan sering kali muncul guna memberikan penekanan pada frasa "dikuasai oleh negara" yang sering kali dimaknai secara sempit dalam pengelolaan sumber daya alam, termasuk minyak dan gas bumi. Maka pada posisi ini, hal tersebut menimbulkan persoalan, terutama ketika pemerintah daerah yang secara langsung terlibat pada kontribusi atas kekayaan tersebut, tidak diberi ruang kewenangan yang memadai. Makna yang seringkali ditafsirkan secara sempit seringkali ditafsirkan sebagai dominasi pada pemerintah pusat, tanpa adanya keterlibatan aktif pada pemerintah daerah yang dinilai sebagai bagian dari penyelenggara pemerintah dalam negara kesatuan.

Seiring dengan berjalannya waktu dan didampingi dengan era reformasi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah lahir dengan memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah, termasuk pada pengelolaan sumber daya alam. Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah didasarkan pada berbagai macam latar belakang, termasuk dalam memberikan kekuasaan kepada daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah, melakukan penerapan prinsip demokrasi, peran masyarakat, pemerataan, keadilan, memperhatikan potensi yang ada dalam keanekaragaman daerah maupun menghadapi perubahan dan tantangan global, serta pertimbangan atas penilaian bahwa ketidak sesuaian Undang-Undang sebelumnya yakni UU 5/1974 tentang Pemerintahan Desa yang sudah dianggap tidak sesuai lagi dengan prinsip otonomi daerah dan perkembangan zaman, sehingga perlu diganti, dan yang terakhir yakni digunakan dalam mengakui hak asal-usul daerah yang ditujukan guna menghormati dan mengakui kedudukan istimewa di daerah.

Namun, pengaturan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengalami perubahan, dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menimbang bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Polemik yang terjadi pada pembahasan ini didasarkan pada 2 peraturan yang saling tumpah tindih atau ketidakjelasan diantara kedua kerangka hukum pada sektoral minyak dan gas bumi dengan pengaturan otonomi daerah. Adapun

permasalahan yang dimaksud didasarkan pada 2 (dua) peraturan, yang pertama, yakni didasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi atau selanjutnya disebut sebagai “UU Migas” dan yang kedua yakni didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah atau selanjutnya disebut sebagai “UU Pemda”. Lebih lanjut, Pengaturan atas kedua undang-undang ini mengandung norma yang berpotensi terjadinya konflik ataupun potensi bertentangan sebagaimana dijabarkan lebih lanjut atas penegasan yang diatur secara demikian. Maka dari itu, pembahasan yang dianalisis berkaitan dengan isi yang ada dalam peraturan keduanya, akan dijabarkan terlebih dahulu pada UU Migas dengan pengaturan sebagai berikut:

1. Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, menyatakan:

“Wilayah kerja yang akan ditawarkan kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap ditetapkan oleh Menteri setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah”.

2. Lebih lanjut, diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, menyatakan bahwa:

“Rencana pengembangan lapangan yang pertama kali akan diproduksikan dalam suatu Wilayah Kerja wajib mendapatkan persetujuan Menteri berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan setelah berkonsultasi dengan Pemerintah Daerah Provinsi yang bersangkutan”.

Ketentuan tersebut pada dasarnya menunjukkan bahwa adanya peran konsultatif daerah dalam pengelolaan migas yang diakui oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Maka dari itu penjelasan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Adapun penegasan lebih lanjut merujuk dalam UU Pemda yang dinyatakan sebagai berikut:

1. Pasal 14 ayat (1), (3) dan (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang menyatakan:

- (1) “Penyelenggaraan Urusan Pemerintah bidang kehutanan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi”.
- (3) “Urusan Pemerintah bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat”.
- (5) “Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”.

Adapun penegasan peraturan tersebut sebagaimana didasarkan dalam UU Pemda menyatakan jika peran konsultatif tersebut justru tidak diatur lebih lanjut, melainkan apabila merujuk dalam Pasal 14 ayat (1), (3) UU Pemda justru memusatkan kewenangan pengelolaan usaha migas ditangan Pemerintah Pusat, tanpa keharusan melibatkan pertimbangan atau konsultasi dengan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam UU Migas yang dijelaskan dalam peraturan sebelumnya.

Lebih lanjut, bahwa adapun penetapan lain sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang menyatakan bahwa:

- (1) “Minyak dan Gas Bumi sebagai sumber daya alam strategis tak tergantikan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara”.
- (2) “Penguasaan oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat melalui kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi”.
- (3) “Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas Kegiatan Usaha Hulu dan Kegiatan Usaha Hilir”.

Berkaitan dengan kebijakan yang dikeluarkan dalam Pasal 4 Perppu No 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja pada dasarnya menunjukkan bahwa UU tersebut justru memperkuat penegasan terhadap sentralistik pusat atas sumber daya alam strategis tanpa menyelesaikan terhadap ketimpangan yang terjadi, antara ketimpangan relasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Perubahan tersebut pada dasarnya hanya mengubah beberapa penegasan layaknya pada Pasal 4 Perppu tersebut, namun secara hakikatnya tidak mengembalikan hak konsultatif yang seharusnya dimiliki oleh daerah dalam pengelolaan sumber daya alam.

Maka dari itu, berdasarkan pada penegasan 2 (dua) peraturan diatas, maka dapat dikatakan bahwa hal ini menimbulkan ketidakjelasan mengenai peran dan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan migas, terutama dalam kegiatan usaha hulu seperti eksplorasi dan eksploitasi. Karena berkaitan dengan kebijakan dalam Pasal 14 ayat (1), (3) dan (5) UU Pemda memberikan dampak bahwa dalam posisinya ia hanyalah sebagai penerima hasil tanpa bisa mengelola langsung sehingga hal ini menimbulkan ketimpangan struktural dan ketidakadilan konstitusional, khususnya bagi daerah penghasil migas yang terdampak langsung akan tetapi pemerintah setempat tidak memiliki kontrol atau kuasa dalam proses pengelolaan maupun pemanfaatannya. Yang dimaksud dengan ketidakjelasan kewenangan disini ialah berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan usaha hulu migas dengan cara berpedoman terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ataukah harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Merujuk pada kerangka otonomi daerah, Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Lebih lanjut, ketentuan dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “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”. Maka dari itu, berdasarkan pada penggunaan Pasal UUD 1945 diatas , secara garis besar memperoleh penegasan jika daerah berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sebagaimana didasarkan dalam asas otonomi, hubungan keuangan dan pengelolaan SDA yang adil dan selaras antara pemerintah pusat dan daerah, dan yang terakhir bahwa pengelolaan atas kekayaan alam sebagaimana dijelaskan pada frasa “dikuasai oleh negara” memiliki makna jika bukan hanya pemerintahan pusat saja yang memiliki mandat dalam mengelola keberlangsungan kegiatan usaha kekayaan alam.

Lebih lanjut berkaitan dengan pembahasan sebelum diaturnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa masih ada penerapan prinsip otonomi daerah yang mengedepankan atau tanpa memberikan pelimpahan kepengurusan yang langsung merujuk pada pemerintah pusat berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 17 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang saat ini telah dicabut, memberikan penegasan peraturan sebagai berikut:

1. Pasal 17 ayat (1) UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah dicabut dan digantikan oleh UU 23/2014 menyatakan bahwa:

“Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:”

- a. “Kewenangan, tanggungjawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;”
- b. “Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan”
- c. “Penyerasan lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan”.

2. Pasal 17 ayat (2) UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dicabut dan digantikan oleh UU 23/2014 menyatakan bahwa:
 - a. "Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah".
 - b. "Kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintah daerah; dan".
 - c. "Pengelolaan perizinan Bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya".

Berkaitan dengan penjelasan tersebut bahwa, peran konsultatif daerah dalam pengelolaan daerah telah diatur dalam undang-undang sebelumnya, penegasan atas pengakuan kewenangan daerah atas pemanfaatan sumber daya alam, namun setelah diatur lebih lanjut dalam UU 23/2014, meskipun hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap diatur, namun mengenai pengaturan atas pemanfaatan sumber daya alam tidak disebut secara eksplisit lagi sebagai ruang kewenangan daerah karena apabila merujuk pada ketentuan Pasal 14 ayat (3) UU 23/2014, maka penetapan yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Lebih lanjut, apabila merujuk dalam UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana dijelaskan dalam BAB IV Urusan Pemerintahan dinyatakan bahwa klasifikasi terhadap urusan pemerintahan terbagi dalam 3 hal, yakni: Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum. Apabila dilihat mengenai definisi dari ketiga hal tersebut, maka penjelasan tersebut terbagi kedalam 3 (tiga) uraian, Pertama, Pemerintahan Absolut ialah urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Kedua, Urusan Pemerintahan Konkuren ialah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Ketiga, Urusan Pemerintahan Umum ialah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Apabila melihat pada ketentuan selanjutnya mengenai urusan pemerintahan absolut sebagaimana didasarkan dalam Pasal 10 UU 23/2014 menyatakan bahwa: urusan pemerintahan absolut (Pemerintahan Pusat) meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Selanjutnya, mengenai urusan pemerintahan konkuren (Pemerintahan Daerah) sebagaimana didasarkan dalam Pasal 11 UU 23/2014 menyatakan bahwa 3 klasifikasi lebih lanjut mengenai pembagian pemerintahan konkuren, yakni terbagi atas urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang terakhir urusan pemerintahan pilihan. Hal ini memperlebar penegasan bahwa urusan mengenai energi dan sumber daya mineral, masuk kedalam urusan pemerintahan pilihan. Kemudian, terdapat berbagai macam hal yang diatur dalam Pasal 14 UU 23/2014 dengan penegasan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dibidang kehutanan/kelautan/esdm dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi. Namun dalam ayat (3) ketentuan tersebut justru langsung menarik khusus dalam sektor migas menjadi kewenangan penuh atas Pemerintahan Pusat.

Maka dari itu, pokok permasalahan dari adanya kegiatan sentralisasi terhadap pemerintahan pusat menyebabkan berbagai pokok permasalahan. Bahwa dari sisi ekonomi, peresntase pembagian DBH untuk Minyak Bumi diberikan sebesar 15,5% dan Gas Bumi diberikan sebesar 35,5% kepada daerah dengan rincian bahwa perhitungan besaran tersebut masih harus dibagikan lagi ke banyak daerah (Provinsi, Kabupaten/kota, Berbatasan, lain dalam provinsi, dan pengolah). Walaupun pembagian tersebut dilakukan, namun secara proporsi hal ini dimilai tidak adil karena daerah penghasil adalah pihak yang menanggung dampak eksploitasi. Sehingga kebijakan yang membuat pusat mendominasi keuntungan migas, sementara daerah penghasil menerima bagian yang tidak seimbang dapat dipandang

menyimpang dari asas “adil dan selaras” sebagaimana dimaksud pada Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan demikian, penulisan ini pada dasarnya menjelaskan mengenai pola analisis terhadap kebijakan yang menarik kewenangan pengelolaan migas sepenuhnya kepada pemerintah pusat telah sejalan dengan konstitusi? Kemudian, apakah hak konstitusionalitas pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan daerah telah dilanggar? Terlebih penegasan tersebut telah dijelaskan secara naratif dalam Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa hubungan yang terjalin diantara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus dilaksanakan secara “adil dan selaras”.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian tesis ini, digunakan metode dengan pendekatan Doktrinal. Metode Doktrinal di definisikan sebagai suatu pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan analisis terhadap sumber refrensi dalam menyusun penelitian. Adapun yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini dilakukan dengan mempelajari berbagai bentuk peraturan hukum yang ada dalam penerapannya, seperti: peraturan perundang-undangan dan kemudian dengan melakukan pengaitannya dengan sumber literatur lainnya yang dinilai mengandung suatu konsep teoritis yang dinilai relevan dalam mendukung suatu penelitian yang dilakukan. Pembahasan yang diangkat yaitu dengan cara mengkaji beberapa pokok bahasan yang diangkat dalam penelitian.

Dengan demikian, penelitian ini akan melakukan fokus kajian dalam pembahasan mengenai “Konstitusionalitas Kewenangan Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi oleh Pemerintah Daerah” yang dipertimbangkan berdasarkan pada putusan mahkamah konstitusi yang pernah diajukan sebelumnya sebagai bahan acuan memberikan interpretasi pada jenis uji materiil yang pernah dilakukan. Adapun sumber hukum dalam melakukan penyusunan ini, didasarkan pada uraian peraturan sebagai berikut:

1. UUDNRI TAHUN 1945
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Sumber literasi selanjutnya diambil berdasarkan sumber literatur lain diluar dari UU, guna memberikan penjelasan tentang kepustakaan hukum yang dinilai relevan dalam melakukan penyusunan penelitian ini. Adapun yang menjadi kriteria dari sumber literatur lain diluar UU, diantaranya: Buku-buku yang berkaitan dengan topik yang diangkat yaitu mengenai tinjauan atas Aspek Hukum Tata Negara, Jurnal, Skripsi, Thesis maupun Disertasi yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pembagian Kewenangan Urusan Pemerintahan Bidang Minyak Dan Gas Bumi Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah

Indonesia sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam, memiliki potensi besar untuk menjadi negara maju. Posisi penting ini harus didukung dengan perangkat hukum yang kuat agar pengelolaan sumber daya alam di Indonesia semata-mata hanya untuk kemakmuran masyarakat Indonesia. Salah satu kekayaan alam yang dimiliki oleh Indonesia adalah minyak dan gas bumi (migas), dimana Indonesia saat ini sangat bergantung pada industri migas ini untuk memenuhi kebutuhan energi nasional. Peran negara untuk menjamin tersedianya kebutuhan energi nasional menjadi sangat penting, khususnya dalam hal pembagian kewenangan pengelolaan migas antara pemerintah pusat dan pemerintah

daerah.

Hubungan pembagian ini menjadi penting karena Indonesia menganut asas desentralisasi. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Asa ini juga termaktub dalam pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa pemerintahan daerah dapat mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Meskipun Indonesia menganut asas, bukan berarti Indonesia meninggalkan asas sentralisasi secara murni, mengingat kedua asas ini tidak bersifat dikotomis, melainkan kontium. Secara esensial sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan tertentu yang diserahkan.

Penyerahan kekuasaan secara hukum ini ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Namun, penyerahan secara hukum ini juga memiliki tolak ukur konstitusional yang harus dipatuhi, yakni ketentuan pasal 18 UUD NRI 1945 yang memang mengatur mengenai hak konstitusional dan prinsip pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Landasan konstitusional ini menjadi barometer apakah pembagian urusan pemerintahan telah dijalankan dengan tepat atau tidak tepat sesuai dengan hak konstitusional pemerintah daerah.

Pembagian urusan pemerintahan dapat dilakukan melalui pemberian wewenang untuk menetapkan kebijakan, yang merupakan wewenang pengaturan (regeling) dan pemberian wewenang melaksanakan kebijakan tersebut atau yang disebut dengan wewenang pengurusan (bestuur). Wewenang pengaturan sendiri merupakan wewenang untuk menciptakan norma hukum tertulis yang berlaku umum. Adapun wewenang pengurusan adalah wewenang untuk melaksanakan dan menerapkan norma hukum umum dan abstrak kepada situasi konkret. Atas dasar hal tersebut, pemberian kewenangan pada daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral, khususnya migas diatur dalam undang-undang. Dimana saat ini terdapat berbagai undang-undang baik itu dalam undang-undang sektoral maupun undang-undang tentang pemerintahan daerah yang menjadi dasar urusan pemerintahan bidang migas.

Pengaturan urusan pemerintahan sub bidang minyak dan gas bumi sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas). UU Migas mengatur tata kelola minyak dan gas bumi baik untuk pengusahaan hulu maupun pengusahaan hilir. Namun sayangnya sama sekali tidak terdapat kewenangan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang migas. Pengelolaan migas sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, baik hulu migas maupun hilir migas sepenuhnya merupakan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 14 ayat (3) UU Pemda 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.

Ketentuan ini menegaskan bahwa yang mempunyai urusan pemerintahan di bidang migas hanya pemerintah pusat. Daerah provinsi maupun kabupaten/kota tidak mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sub bidang migas, dengan kata lain untuk urusan pemerintahan bidang migas sepenuhnya sentralisasi. Sejauh ini belum ada penjelasan atau alasan akademik kenapa kewenangan dalam urusan migas ini sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Padahal orientasi pada kepentingan daerah penghasil migas merupakan salah satu subtansi politik hukum ekonomi. Hal ini penting, karena daerah penghasil minyak yang secara "de facto" berada pada area pengelolaan migas. Oleh karena itu kebijakan yang memberikan perhatian kepada daerah penghasil migas sangatlah beralasan.

Permasalahan pembagian kewenangan ini menjadi penting untuk dianalisis secara komprehensif agar tata kelola migas dapat berjalan lebih efektif, adil, dan sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Dalam konteks tersebut, perlu dikaji lebih lanjut bagaimana kewenangan pemerintah pusat dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan migas, sejauh mana ruang yang tersedia bagi pemerintah daerah untuk berperan, serta berbagai persoalan hukum yang timbul akibat ketidaksesuaian atau tumpang tindih regulasi yang ada.

1. Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Bidang Minyak dan Gas Bumi

Pengaturan mengenai migas di Indonesia telah mengalami perkembangan yang cukup signifikan, setidaknya terdapat empat kali perubahan pengaturan mengenai migas. Pertama yakni pengaturan migas di zaman Hindia-Belanda, dimana pada waktu itu ketentuan migas dimuat dalam Indische Mijnwet (Mining act of the Indies) tahun 1899. Kemudian setelah Indonesia merdeka lahirlah Undang-Undang Nomor 40 Prp Tahun 1960 untuk menasionalisasi seluruh bahan galian migas. Kemudian di zaman orde baru terbit Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 yang memandang bahwa migas menjadi bahan galian yang strategis dan penting bagi negara. Setelah orde baru runtuh dan memasuki era reformasi, lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 yang sampai hari ini masih bertahan dan menjadi dasar hukum utama dalam hal pengelolaan migas. Terkait kewenangan pemerintah pusat dalam bidang migas diatur oleh UU Migas dan UU Pemda.

Kewenangan pemerintah pusat dalam bidang minyak dan gas bumi (migas) merupakan manifestasi dari prinsip penguasaan negara atas sumber daya alam sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam konteks hukum positif, ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Keduanya secara tegas menempatkan sektor migas sebagai urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat, dengan ruang lingkup yang mencakup seluruh rantai kegiatan usaha migas, dari hulu sampai hilir. Pemerintah pusat diberikan kewenangan mutlak di bidang migas. Hal ini tertuang dalam ketentuan pasal 14 ayat (3) UU Pemda yang menegaskan bahwa kewenangan di sektor energi dan sumber daya mineral sub bidang migas menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Kewenangan ini kemudian diperkuat dan dipertegas dengan UU Migas, bahwa pemerintah pusat berperan sebagai pemegang kuasa pertambangan atas seluruh wilayah kerja migas di Indonesia. Artinya, seluruh kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas hanya dapat dilakukan atas nama negara oleh badan usaha atau bentuk usaha tetap yang menjalin kontrak kerja sama dengan pemerintah. Pelaksanaan kewenangan ini didelegasikan kepada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) dan dilaksanakan secara teknis melalui lembaga pelaksana khusus, yaitu Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas).

Pemerintah pusat memiliki kewenangan penuh dalam menetapkan wilayah kerja migas, yang prosesnya dilakukan melalui lelang atau penunjukan langsung dengan mempertimbangkan data geologi, potensi sumber daya, serta kebijakan energi nasional. Setelah wilayah kerja ditetapkan, pemerintah pusat kemudian menandatangani kontrak kerja sama dengan badan usaha, yang dikenal dengan istilah Production Sharing Contract (PSC). Dalam pelaksanaannya, SKK Migas bertugas mengawasi seluruh kegiatan kontraktor kontrak kerja sama (KKKS), mulai dari menyetujui rencana kerja dan anggaran tahunan (Work Program and Budget/WP&B), rencana pengembangan lapangan (Plan of Development/PoD), hingga penghitungan bagi hasil produksi migas antara negara dan kontraktor.

Tidak hanya terbatas pada kegiatan hulu, kewenangan pemerintah pusat juga

menjangkau kegiatan usaha hilir migas, yang meliputi pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, dan niaga. Setiap badan usaha yang ingin menjalankan kegiatan di sektor hilir wajib mengajukan permohonan izin kepada pemerintah pusat. Izin usaha hilir diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Minyak dan Gas Bumi (Ditjen Migas), dan pengawasannya dilakukan oleh Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH Migas). BPH Migas bertanggung jawab untuk menetapkan alokasi distribusi bahan bakar minyak (BBM) tertentu, menetapkan tarif pengangkutan gas melalui pipa, serta memastikan ketersediaan dan distribusi migas secara adil dan merata ke seluruh wilayah Indonesia.

Lebih lanjut, pemerintah pusat juga berwenang menetapkan harga BBM dan gas bumi untuk konsumen tertentu, terutama dalam skema subsidi dan kompensasi yang menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Penetapan harga ini bertujuan untuk menjaga stabilitas sosial dan daya beli masyarakat serta mendukung industri nasional. Penyesuaian harga, skema subsidi, dan kebijakan distribusi energi bersubsidi adalah sepenuhnya wewenang pemerintah pusat dan tidak dapat diintervensi oleh pemerintah daerah.

Kewenangan lain yang sangat penting adalah dalam hal pengawasan dan penegakan hukum. Pemerintah pusat melalui Kementerian ESDM, SKK Migas, dan BPH Migas memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh badan usaha, termasuk peringatan tertulis, pembekuan atau pencabutan izin, dan penindakan terhadap praktik ilegal seperti penyelundupan atau pengoplosan BBM. Untuk penegakan hukum pidana, pemerintah pusat bekerja sama dengan kepolisian dan kejaksaan dalam menangani tindak pidana migas yang merugikan negara atau membahayakan keselamatan publik.

Di samping aspek teknis dan hukum, pemerintah pusat juga bertanggung jawab atas penetapan kebijakan strategis di bidang konservasi energi dan perlindungan lingkungan hidup dalam kegiatan usaha migas. Standar lingkungan, standar keselamatan kerja, serta prinsip-prinsip keberlanjutan energi semuanya ditetapkan melalui regulasi nasional yang disusun oleh kementerian terkait. Pemerintah pusat juga mengintegrasikan kebijakan migas dengan agenda transisi energi, termasuk pengembangan energi baru dan terbarukan, serta implementasi target penurunan emisi karbon dalam kerangka kontribusi nasional (Nationally Determined Contribution/NDC).

Semua kewenangan tersebut ditegaskan kembali dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, sektor energi dan sumber daya mineral, termasuk subsektor migas, secara eksplisit disebut sebagai urusan pemerintahan absolut yang tidak dapat didelegasikan kepada pemerintah daerah. UU Pemda mengatur bahwa pengelolaan sumber daya migas, baik dalam hal perizinan, pengawasan, maupun operasionalisasi lapangan, sepenuhnya menjadi domain pemerintah pusat. Pemerintah daerah hanya berperan sebagai fasilitator dan penyedia dukungan administratif, terutama dalam hal sinkronisasi tata ruang dan pemberdayaan masyarakat di sekitar wilayah operasi migas.

Tabel 1. Kewenangan Pemerintah Pusat di Bidang Migas Berdasarkan UU Migas

No.	Kewenangan Pemerintah Pusat	Dasar Hukum (Pasal)	Penjelasan Singkat
1	Membuat dan menetapkan kebijakan umum pengelolaan kegiatan usaha migas	Pasal 4 ayat (3)	Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan menetapkan kebijakan nasional.
2	Menyelenggarakan	Pasal 4 ayat	Pemerintah melaksanakan kegiatan melalui

	pengelolaan kegiatan usaha migas	(4)	BUMN dan bentuk kerja sama lainnya.
3	Menetapkan wilayah kerja migas	Pasal 11 ayat (1)	Pemerintah menetapkan WK berdasarkan pertimbangan teknis dan ekonomis.
4	Menetapkan dan mengawasi pelaksanaan kontrak kerja sama	Pasal 6 ayat (1) dan (2)	Pemerintah menjadi pihak dalam kontrak kerja sama eksplorasi dan eksplorasi.
5	Memberikan izin usaha hilir (pengolahan, transportasi, penyimpanan, dan niaga migas)	Pasal 23 dan 27	Izin usaha diberikan oleh pemerintah setelah memenuhi persyaratan administratif dan teknis.
6	Mengatur cadangan strategis nasional dan pengelolaannya	Pasal 22	Pemerintah bertanggung jawab atas pengelolaan cadangan strategis migas nasional.
7	Menetapkan harga gas bumi tertentu dan/atau jenis bahan bakar minyak tertentu	Pasal 28 ayat (2)	Harga tertentu dapat ditetapkan untuk menjaga kepentingan umum.
8	Menunjuk badan pelaksana pengelola kegiatan usaha hulu	Pasal 10 ayat (1)	Pemerintah menunjuk SKK Migas sebagai pelaksana kegiatan usaha hulu.
9	Menentukan kebijakan alokasi dan distribusi BBM dan gas bumi	Pasal 28	Termasuk dalam pengendalian dan pengawasan distribusi BBM subsidi dan gas.
10	Menetapkan peraturan pelaksanaan kegiatan usaha migas	Pasal 44	Pemerintah menetapkan peraturan lebih lanjut dalam bentuk peraturan pemerintah.

Sumber: dikelola oleh penulis

Melihat tabel kewenangan diatas, kita dapat mengetahui bahwa kewenangan pemerintah pusat mencakup keseluruhan siklus kegiatan migas, mulai dari perencanaan, perizinan, pelaksanaan, pengawasan, hingga evaluasi dan pembinaan terhadap pelaku usaha. Kewenangan tersebut dilaksanakan secara terpusat tanpa pelibatan pemerintah daerah.

Selain kelembagaan teknis seperti Kementerian ESDM, SKK Migas, dan BPH Migas, pengawasan juga melibatkan lembaga pengawas eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Inspektorat Jenderal, serta lembaga anti-korupsi dalam memastikan transparansi dan akuntabilitas penerimaan negara dari sektor migas. Peran negara sebagai pemilik sumber daya alam dilaksanakan melalui prinsip kontrak kerja sama, tetapi tetap menjamin bahwa kendali atas kebijakan, perencanaan, dan keuntungan ekonomis tetap berada di tangan negara.

Bentuk dan jenis kewenangan pemerintah pusat dalam bidang minyak dan gas bumi tidak hanya bersifat administratif dan teknis, tetapi juga melekat pada tanggung jawab konstitusional negara untuk mengelola sumber daya strategis bagi kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah pusat tidak hanya menjadi regulator, tetapi juga pemegang kuasa pertambangan yang bertindak atas nama negara, dan memastikan bahwa kegiatan usaha migas berjalan dengan efisien, adil, dan berkelanjutan.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Minyak dan Gas Bumi

Struktur pengaturan kewenangan pemerintah daerah di bidang migas lebih menekankan pada penguasaan negara yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat sebagai pemegang kuasa pertambangan. Pemerintah Pusat bertanggung jawab penuh atas kebijakan, pelaksanaan kontrak kerja sama, penetapan wilayah kerja, hingga

pengelolaan dan pengawasan usaha hulu dan hilir migas. UU Migas sendiri tidak memberikan ruang pengaturan pengaturan eksplisit mengenai kewenangan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Kegiatan usaha di bidang migas, terutama eksplorasi dan eksploitasi, ditetapkan dan dikendalikan sepenuhnya oleh Pemerintah melalui instansi pelaksana seperti SKK Migas dan BPH Migas. Ketentuan ini menunjukkan pendekatan sentralistik yang kuat, dengan penempatan pemerintah daerah lebih sebagai pelengkap administratif, misalnya dalam bentuk konsultasi, bukan sebagai pemegang kewenangan substansial.

Sebaliknya, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat pembagian urusan pemerintahan yang lebih sistematis, termasuk dalam bidang energi dan sumber daya mineral. Undang-undang ini membagi urusan pemerintahan menjadi tiga jenis, yaitu urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan eksklusif Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pusat dan daerah, serta urusan pemerintahan umum. Sektor energi dan sumber daya mineral masuk ke dalam urusan pemerintahan konkuren, dengan pembagian lebih lanjut yang spesifik. Pemerintah provinsi mendapatkan kewenangan dalam pengelolaan urusan ESDM yang berdampak lintas kabupaten/kota, sedangkan pemerintah kabupaten/kota mendapatkan kewenangan terbatas, seperti pada pemanfaatan langsung panas bumi di wilayahnya. Namun, untuk sektor minyak dan gas bumi secara spesifik, Pasal 14 ayat (3) UU Pemda secara eksplisit menetapkan bahwa pengelolaan minyak dan gas bumi sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Hal ini menegaskan bahwa, kendati sektor energi termasuk urusan konkuren, tidak semua jenis sumber daya dalam sektor ini dapat dikelola oleh daerah.

UU Pemda juga memberikan landasan bagi daerah dalam menetapkan kebijakan daerah sepanjang kebijakan tersebut berkaitan dengan urusan yang menjadi kewenangannya. Namun, kebijakan ini harus berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Jika suatu kebijakan daerah menyimpang dari NSPK tersebut, maka Pemerintah berwenang untuk membatalkannya. Ini menjadi mekanisme kontrol vertikal yang menjamin adanya keseragaman kebijakan nasional dalam sektor strategis seperti energi dan sumber daya alam, sambil tetap membuka ruang prakarsa kebijakan lokal dalam urusan lain yang menjadi kewenangan daerah.

Lebih jauh, UU Pemda juga mengatur pembagian kewenangan di wilayah laut hingga sejauh 12 mil dari garis pantai untuk pemerintah provinsi, yang mencakup pengelolaan sumber daya alam di luar minyak dan gas bumi. Dalam hal ini, daerah provinsi berciri kepulauan bahkan mendapatkan mandat tambahan berupa penugasan pelaksanaan kewenangan pusat di bidang kelautan berdasarkan asas tugas pembantuan. Hal ini menunjukkan pengakuan atas karakteristik geografis tertentu yang dimiliki oleh daerah dan pentingnya penguatan kapasitas pengelolaan sumber daya lokal berbasis wilayah.

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menegaskan pentingnya peran pemerintah daerah dalam menjaga keberlanjutan dan kualitas lingkungan hidup, termasuk dalam kaitannya dengan kegiatan usaha di sektor energi dan sumber daya alam. Dalam undang-undang ini, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang lebih rinci dan substansial dalam perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum di bidang lingkungan hidup. Salah satu bentuk kewenangan strategis yang diberikan kepada daerah adalah penyusunan dan pelaksanaan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. RPPLH ini menjadi dasar dalam proses perizinan, penyusunan kebijakan pembangunan,

dan pemanfaatan sumber daya alam.

UU Lingkungan Hidup juga mengamanatkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dalam setiap penyusunan dokumen perencanaan pembangunan, seperti rencana tata ruang wilayah (RTRW), rencana pembangunan jangka panjang, dan rencana pembangunan jangka menengah. Hasil dari KLHS ini menjadi acuan untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah diintegrasikan ke dalam kebijakan daerah. Tidak hanya itu, pemerintah daerah juga berwenang menetapkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup pada wilayah administratifnya, yang menjadi dasar dalam menentukan kelayakan suatu kegiatan usaha.

Kewenangan pemerintah daerah juga mencakup penerbitan izin lingkungan bagi usaha dan/atau kegiatan yang berada dalam wilayah yurisdiksinya, sepanjang tidak berada di bawah kewenangan pusat. Dalam praktiknya, hal ini berarti bahwa pemerintah kabupaten/kota dapat menerbitkan izin lingkungan untuk usaha yang skalanya lokal dan tidak menimbulkan dampak lintas wilayah, sedangkan untuk kegiatan berskala besar dan berdampak luas, izinnya akan ditangani oleh pemerintah provinsi atau pusat. Di sisi lain, pemerintah daerah juga berkewajiban melakukan pengawasan terhadap kegiatan usaha yang telah memiliki izin, melakukan edukasi kepada masyarakat, serta memfasilitasi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di wilayahnya.

Tabel 2 Kewenangan Pemerintah Daerah di Bidang Migas Berdasarkan UU Migas, UU Pemda, dan UU Lingkungan Hidup

No.	UU	Jenis Pemerintah Daerah	Kewenangan	Keterangan
1	UU No. 22 Tahun 2001	Pemerintah Provinsi	Konsultasi penetapan wilayah kerja migas	Konsultasi dengan Pemerintah Daerah dilakukan untuk memberi penjelasan dan memperoleh informasi.
2	UU No. 23 Tahun 2014	Provinsi	Mengelola urusan bidang ESDM yang strategis bagi nasional dan lintas kabupaten/kota	Termasuk dalam kewenangan konkuren yang diatur oleh pemerintah provinsi
3	UU No. 23 Tahun 2014	Kabupaten/K ota	Pemanfaatan langsung panas bumi di daerahnya	Pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pusat
4	UU No. 32 Tahun 2009	Provinsi	Menetapkan dan melaksanakan: KLHS, RPPLH, Amdal dan UKL-UPL; inventarisasi SDA; pengawasan dan pembinaan kabupaten/kota	Memiliki kewenangan luas dalam pengendalian pencemaran, penegakan hukum, dan edukasi lingkungan
5	UU No. 32 Tahun 2009	Kabupaten/K ota	Menyusun dan melaksanakan KLHS, RPPLH, Amdal dan UKL-UPL; pengawasan dan pembinaan lingkungan tingkat kota	Pemerintah kota/kabupaten juga menerbitkan izin lingkungan dan menjalankan pengawasan lokal

Sumber: dikelola oleh penulis

Tabel diatas menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah daerah dalam

pengelolaan sektor energi dan lingkungan hidup bersifat dinamis dan bertingkat, tergantung pada jenis sumber daya, skala dampak, dan lokasi kegiatan. UU Migas memberikan dominasi penuh kepada Pemerintah Pusat dalam pengelolaan sektor migas, dengan daerah lebih banyak berperan dalam fungsi koordinatif. UU Pemda kemudian memberikan ruang bagi daerah dalam sektor energi secara umum, tetapi tetap mengunci kewenangan migas pada tingkat pusat. Di sisi lain, UU Lingkungan Hidup memberikan kewenangan yang lebih konkret dan luas kepada pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, dalam pengelolaan dan pengawasan kegiatan yang berpengaruh terhadap lingkungan, termasuk kegiatan usaha di sektor energi. Selain itu, di dalam ketentuan Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi (UU Energi) pemerintah daerah memiliki beberapa kewenangan di bidang energi diantaranya ialah pembuatan peraturan daerah, pembinaan dan pengawasan pengusahaan, dan penetapan kebijakan pengelolaan.

Bahkan dalam ketentuan Pasal 18 UU Energi pemerintahdaerah diberikan kewajiban untuk menyusun rencana umum energi daerah (RUED). Namun, RUED ini tidak dapat dilaksanakan karena tidak ada nomenklatur kewenangan pemerintah daerah di bidang migas. Sekarang kita lihat tabel 1.3 untuk menggambarkan bagaimana perbandingan pengaturan di bidang energi dan sumber daya mineral antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya di bidang migas.

Tabel 3 Perbandingan Kewenangan di Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral

NO	URUSAN	PUSAT	PROVINSI	KAB/KOTA	POSI	DASAR
1	Migas Hulu	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Sentralisasi	UU 22 tahun 2001
2	Migas Hilir	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Sentralisasi	UU 22 tahun 2001
3	EBT	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Sentralisasi & Dekonsentrasi	Tidak ada / Draf RUU
4	Panasbumi	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Desentralisasi	UU 21 tahun 2014
5	Konservasi Energi	<input checked="" type="checkbox"/>	Tidak diatur	<input type="checkbox"/>	Sentralisasi	UU 30 tahun 2007
6	Batubara (Minerba)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Sentralisasi	UU 3 Tahun 2020
7	Mineral Logam	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Sentralisasi	UU 3 Tahun 2020
8	Mineral Non Logam	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Sentralisasi & Delegasi	UU 3 Tahun 2020 Perpres 55/ 2022
9	Listrik	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Sentralisasi & Dekonsentrasi	UU 30 tahun 2009

Penjelasan di atas dan tabel 3 ini menunjukkan bahwa konstruksi hukum pembagian kewenangan di bidang migas mencerminkan pendekatan yang tidak seimbang mengenai kedudukan urusan pemerintahan di bidang migas antara pemrintah pusat dan pemerintah daerah. Melihat ketentuan pengaturan ini maka perlu melakukan perbaikan regulasi yang harmonis untuk memperkuat kewenangan pemerintah daerah di bidang migas agar daerah dapat berkembang secara mandiri berdasarkan asas otonomi daerah dan desentralisasi.

Konstruksi demikian juga menunjukkan adanya benturan paradigma antara sentralisasi dan desentralisasi, dimana ada pertentangan antara keadilan penguasa dan keadilan sosial. Padahal hukum yang baik adalah hukum yang dapat mengakomodir kebutuhan hukum masyarakat, meskipun itu harus merevisi suatu undang-undang atau peraturan tertentu. Terkait kewenangan pemerintah daerah di bidang migas harus dimaknai dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didirikan untuk melindungi, mensejahterakan dan mencerdaskan rakyat. Sehingga harus dibangun sistem yang dapat mengakomodir kebutuhan rakyat.

Sistem desentralisasi asimetris menurut penulis dapat menjawab persoalan tersebut karena inilah yang disebut sebagai “pengaturan yang adil atau hukum berjalan sesuai dinamika masyarakat.” Sebagaimana dikemukakan oleh Van Apeldoorn, apabila pengaturan tersebut sudah dirasakan membawa keadilan dengan mudah masyarakat akan mendukungnya. Pengaturan yang berkeadilan juga akan menuai suatu harapan bagi masyarakat untuk memperoleh manfaatnya yaitu kesejahteraan. Aspek terpenting berkaitan dengan pengelolaan migas dan perimbangan dana bagi hasil migas adalah kedaulatan dan keadilan. Keadilan adalah “suum cuique tradere” yang diterjemahkan oleh Thomas Aquinas menjadi ”the constant and steadfast willingness to give to each person what is his or hers by right” (keinginan terus menerus dan tetap untuk memberikan apa yang menjadi haknya”). Sehingga pengaturan pembagian urusan pemerintahan di bidang migas antara pemerintah pusat dan daerah haruslah dilaksanakan secara adil dan proposisional.

B. Konstitusionalitas Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi oleh Pemerintah Daerah

1. Urusan Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Konstitusi

Jika melihat konstitusi secara harfiah, maka dapat terlihat bahwa Indonesia mengatur agar kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi dan airnya agar dikuasai oleh Negara . Artinya, hanya pemerintah, dalam hal ini dipimpin oleh Presiden, merupakan pihak yang berwenang untuk menguasai sumber daya alam minyak dan gas bumi . Namun Indonesia sendiri tidak menganut asas pemerintahan yang tunggal, di mana melalui konstitusinya Indonesia membagi kekuasaan pemerintahan secara desentralisasi. Konstitusi membagi wilayah Indonesia menjadi beberapa daerah provinsi yang terbagi lagi menjadi daerah kabupaten atau kota, di mana masing-masing daerah ini memiliki kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya . Dalam konteks ini dapat dipahami bahwa kekuasaan pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan kekuasaan pemerintah pusat juga berhak untuk menguasai kandungan minyak dan gas bumi. Namun jika konteks “hak” dan “kewenangan” antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dipersamakan, maka secara normatif penguasaan pemerintah daerah atas minyak dan gas bumi seyogyanya bertentangan dengan konstitusi. Indonesia menghendaki agar hanya “negara” yang menguasai minyak dan gas bumi, sehingga jika kewenangan pemerintah daerah dipersamakan dengan kewenangan pemerintah daerah, maka “daerah” dalam konteks ini dipersamakan dengan “negara” secara konseptual. Melihat kompleksitas yang ada, maka dapat terlihat suatu permasalahan yakni, sejauh mana konstitusionalitas pengelolaan minyak dan gas bumi oleh pemerintah daerah?

Pertama-tama, perlu dirumuskan lebih dulu mengenai apa yang dimaksud sebagai “konstitusi”, bagaimana sesuatu dapat dikatakan sebagai “konstitusional”? Jika merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, konstitusi diposisikan sebagai segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan atau dapat disimplifikasi sebagai undang-undang dasar suatu negara . Berdasarkan definisi tersebut, Indonesia mengenal konsep konstitusi hanya sebatas “ketentuan” atau “aturan” tentang ketatanegaraan. Lantas bagaimana dengan persoalan “non-ketatanegaraan” yang diatur dalam konstitusi, apakah hal tersebut tidak lagi menjadikan konstitusi sebagai “konstitusi”? Berbeda dengan Indonesia, Inggris mengenal konstitusi sebagai “sistem” atau “badan” dari prinsip-prinsip yang fundamental . Rumusan konstitusi ini lebih luas daripada yang digunakan di Indonesia, sebab sebagai “sistem” atau “badan” dari prinsip-prinsip mendasar, segala hal yang dirasa “mendasar” dapat dirumuskan sebagai suatu konstitusi.

Berdasarkan perbedaan yang ada, maka timbul suatu permasalahan, apakah

konstitusi perlu berperan sebatas “aturan ketatanegaraan” atau “sistem dari prinsip-prinsip yang fundamental”? Konstitusi sendiri, secara fungsional berperan sebagai institusi yang memprakarsai suatu masyarakat sosial menjadi sebuah “negara” yang berdaulat . Ada dua unsur penting yang diusung dalam konstitusi, yakni unsur “sosial” (social) dan “kedaulatan” (sovereignty). Masyarakat dalam kehidupan sosial menuntut sistem norma yang hierarkis, sehingga kedaulatan dalam suatu negara memiliki kedudukan yang sangat penting. Konstitusi, dalam konteks ini, memberikan masyarakat suatu “tata cara” bersosial, di mana tiap-tiap kaidah dalam konstitusi memberikan suatu kedaulatan yang jelas mengenai hak, wewenang, serta kewajiban masyarakat . Sekali konstitusi ditetapkan, ia harus dapat diamendemen melalui prosedur khusus, mencitrakan kepentingan sosial yang terlegitimasi dan terintegrasi secara mapan. Artinya, sebuah “konstitusi” harus mewakili kepentingan masyarakat yang dinamis, konstitusi harus menjadi elemen kunci dalam kultur politik, baik dari pemerintahan maupun dari kultur konstitusional itu sendiri .

Dengan demikian, konstitusi tidak boleh dinyatakan sebagai “aturan ketatanegaraan” semata, sebab dalam pengertian tersebut, unsur sosial tidak dipertimbangkan. Istilah “ketatanegaraan” hanya mengakomodasi unsur kedaulatan tanpa memedulikan kepentingan sosial. Akibatnya, konstitusi yang demikian akan memiliki sifat yang otoritatif dan menghentikan kebebasan masyarakatnya. Konstitusi harus dianggap sebagai “sistem dari prinsip-prinsip yang fundamental”, di mana unsur sosial dapat diusung dan dipertahankan. Sejak konstitusi mengakomodir kepentingan sosial, maka permasalahan konstitusionalitas pengelolaan migas oleh pemerintah daerah juga harus mempertimbangkan kepentingan sosial.

2. Konstitusionalitas Pengaturan Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi oleh Pemerintah Daerah

Secara formal, Konstitusi Indonesia memiliki beberapa pasal yang berkaitan dengan pengelolaan migas oleh pemerintah daerah. Pasal pertama, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), mengatur tentang penguasaan negara atas bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ada persoalan penting dalam pasal ini, di mana secara harfiah Indonesia menghendaki agar hanya “negara” saja yang dapat menguasai bumi dan air serta kekayaan alam di dalamnya. Abrar Saleng dalam “Hukum Pertambangan” berpendapat bahwa konsep “hak penguasaan negara” sendiri memang belum final, sehingga sering mengundang kontroversi di antara pihak-pihak berkepentingan . Jika merujuk pada struktur kalimat dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, kata “negara”, merupakan sumber dari segala permasalahan yang ada. Tidak ada pasal-pasal di dalam konstitusi yang mengatur secara jelas mengenai apa yang dimaksud dengan “negara” itu sendiri, sehingga segala upaya interpretasi terhadapnya akan menghasilkan jawaban yang berbeda-beda pula.

Upaya interpretasi paling baik yang dapat dilakukan adalah mencari makna “negara” melalui Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Berdasarkan pasal tersebut, sangat jelas bahwa Indonesia sebagai suatu negara republik meletakkan kedaulatannya di tangan rakyat . Akibatnya apa yang dimaksud “negara” sebagai “subjek yang menguasai” dapat diartikan sebagai manifestasi dari “kedaulatan rakyat”. Negara menguasai berarti kedaulatan rakyat yang menguasai. Pengertian ini juga sesuai dengan struktur kalimat lanjutan dari Pasal 33 ayat (3), di mana kedaulatan rakyat menguasai sumber daya alam dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Namun menjadi permasalahan, konstitusi sendiri mengatur agar kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui perwakilan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) . Artinya, jika rakyat

ingin menjalankan kedaualatannya untuk menguasai sumber daya alam, maka kedaualatan ini hanya boleh dijalankan melalui MPR, terlepas dari apapun bentuk pernyataan legal yang dikeluarkan.

Interpretasi ini cukup selaras dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas). Dalam Pasal 4 ayat (1) UU Migas, dinyatakan kembali bahwa sumber daya alam dalam bentuk minyak dan gas bumi dikuasai oleh negara. Namun, rakyat tidak secara langsung menjalankan penguasaan minyak dan gas bumi, melainkan “mendelegasi” penguasaan tersebut kepada pemerintah. Masalahnya, setelah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan No. 36/PUU-X/2012 tanggal 13 November 2012, pasal “pendelegasian” ini dinyatakan inkonstitusional dan tidak berlaku secara efektif. Argumen Mahkamah Konstitusi pada saat itu didasari oleh adanya pengertian “penguasaan negara” yang telah dirumuskan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004, di mana “penguasaan negara” itu berarti adanya kewenangan negara untuk mengadakan kebijakan (beleid), pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad). Semua kewenangan ini merupakan amanat dari konstitusi kepada “negara”, sehingga pendelegasian negara kepada pihak lainnya merupakan hal yang inkonstitusional.

Dengan adanya konstruksi hukum mengenai “penguasaan negara” yang ada saat ini, maka sebetulnya dapat terlihat adanya suatu permasalahan penting yang mencakup konstitusionalitas pengelolaan sumber daya minyak dan gas bumi oleh pemerintah daerah. Konteks hukum yang terbentuk sekarang menghendaki agar “negara” menguasai langsung segala sumber daya alam yang ada. Masalahnya, jika konsep “negara” adalah “kedaualatan rakyat”, maka bagaimana kedaualatan ini menjalankan penguasaannya secara langsung? Apakah Mahkamah Konstitusi menghendaki agar MPR menguasai sumber daya minyak dan gas bumi? Nyatanya, Mahkamah Konstitusi sendiri dalam Putusan No. 36/PUU-X/2012 sering mempertimbangkan “negara” sebagai “pemerintah”. Pemaknaan ini sebetulnya kontradiktif dengan apa yang dimaksud oleh konstitusi secara normatif. Pemerintah, yang dalam hal ini diwakili oleh presiden, merupakan pelaksana kewenangan eksekutif belaka dan rentan dengan praktik penyalahgunaan wewenang. Menyerahkan urusan sumber daya alam kepada pemerintah seorang merupakan praktik “bunuh diri konstitusional”. Sadar akan hal ini, Mahkamah Konstitusi di samping menyamakan “negara” dengan “pemerintah”, bentuk “penguasaan negara” perlu diukur dampaknya dengan meletakkan tujuan penguasaan itu untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dalam kata lain, “penguasaan negara” adalah penguasaan oleh pemerintah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, jika penguasaan oleh pemerintah berbanding terbalik dari tujuan ini, maka penguasaan itu sifatnya inkonstitusional. Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi secara tidak langsung tetap menghendaki agar konsep “penguasaan negara” tetap berada sebagai “kedaualatan rakyat”.

Konsep “negara” sebagai “kedaualatan rakyat” dalam konteks penguasaan bumi dan air serta segala kekayaan alam di dalamnya merupakan bentuk “konstitusionalitas” paling murni. Melalui konsep ini, unsur sosial dalam konstitusi dapat terjaga dan dilaksanakan secara baik, sebab jika penguasaan langsung diberikan kepada “pemerintah”, maka tidak mustahil kalau konflik kepentingan antara rakyat dan pemerintahnya timbul secara masif. Dalam konteks pengelolaan sumber daya minyak dan gas bumi oleh pemerintah daerah, konsep “penguasaan negara” sebagai “kedaualatan rakyat” justru mengalami kontradiksi. Hal ini dapat terlihat dari pengaturan yang ada, di mana Indonesia meletakkan kewenangan untuk mengurus sumber daya minyak dan gas bumi secara terpusat. Pemerintahan daerah tidak memiliki dasar kewenangan untuk

mengelola sumber daya minyak dan gas bumi secara otonom. Padahal jika melihat konstitusi yang ada, Indonesia menghendaki agar pengelolaan itu harus sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, di mana “kedaulatan rakyat” harus tercermin dalam setiap pengelolaan yang dilakukan.

Sejak ukuran konstitusionalitas berpokok pada penguasaan sumber daya alam berdasarkan kedaulatan rakyat, maka pengelolaan minyak dan gas bumi oleh pemerintah daerah juga harus merefleksikan semangat yang sama. Hal ini selaras dengan apa yang diatur di dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945, di mana pemerintah daerah yang secara konstitusional memiliki kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri, diberikan hak dan kewenangan untuk berhubungan dengan pemerintah pusat dalam hal pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya . Dalam konteks ini, dapat disimpulkan kalau Pasal 14 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah yang mengeksklusifkan kewenangan pengelolaan minyak dan gas bumi adalah inkonstitusional. Bukan hanya inkonstitusional, pasal tersebut bahkan bertentangan dengan maksud normatif dari otonomi daerah itu sendiri. Setidak-tidaknya, Pasal 14 ayat (3) UU Pemerintah Daerah juga bertentangan dengan Pasal 12 ayat (3) UU Pemerintah Daerah, di mana kewenangan untuk mengelola energi dan sumber daya mineral termasuk urusan pemerintahan yang dapat dipilih oleh pemerintah pusat. Urusan energi dan sumber daya alam, termasuk minyak dan gas bumi bukan bagian dari urusan pemerintahan yang absolut, sehingga pengelolaan yang eksklusif oleh pemerintahan pusat justru menyimpang dari kehendak otonomi daerah.

Padahal jika merujuk pada catatan historis, Indonesia pernah memiliki peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan sumber daya minyak dan gas bumi oleh pemerintah daerah secara konstitusional. UU Migas pada dasarnya mengatur peran pemerintah daerah secara komprehensif daripada yang diatur di dalam UU Pemerintahan Daerah. Pemerintah daerah berdasarkan UU Migas memiliki kewenangan untuk memberikan konsul kepada pemerintah pusat selaku pelaksana kuasa pertambangan ketika pengembangan lapangan pertama kali diproduksikan . Peran pemerintah daerah sebagai konsuler bahkan mencakup penetapan wilayah kerja dalam hal pelaksanaan eksplorasi dan eksploitasi . Melalui kedua kewenangan ini, dapat terlihat bahwa pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam pengelolaan sumber daya minyak dan gas bumi. Kewenangan ini bahkan diperkuat dengan adanya kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dan tidak mengecualikan eksplorasi minyak dan gas bumi . Namun setelah adanya UU Pemerintahan Daerah yang baru, semua kewenangan ini langsung hilang ketika kewenangan pengelolaan sumber daya minyak dan gas bumi dirumuskan secara terpusat.

Dengan meletakkan konsep kedaulatan rakyat, dalam pengelolaan sumber daya minyak dan gas bumi, menjadi jelas bahwa kebijakan yang mengeksklusifkan kewenangan tersebut di tangan pemerintah pusat, sebagaimana tercermin dalam Pasal 14 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah, adalah bentuk penyimpangan konstitusional yang serius. Interpretasi Mahkamah Konstitusi yang menyamakan "negara" dengan "pemerintah" dalam sejumlah putusannya justru memperkuat praktik sentralisasi kekuasaan yang bertentangan dengan asas kedaulatan rakyat dan prinsip otonomi daerah. Padahal, UUD NRI 1945 dengan tegas menghendaki agar pengelolaan kekayaan alam dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui struktur kedaulatan yang hidup dalam semua lapisan pemerintahan, termasuk daerah. Menyerahkan seluruh kendali pengelolaan migas kepada pemerintah pusat bukan hanya mengkhianati semangat desentralisasi, tetapi juga membuka peluang terjadinya ketidakadilan distribusi hasil kekayaan alam dan memperlemah kontrol sosial atas sumber daya publik. Untuk itu, harus ditegaskan bahwa konstitusionalitas sejati hanya dapat tercapai

apabila pemerintah daerah diberi peran substantif dalam pengelolaan minyak dan gas bumi, berdasarkan asas keadilan, keberlanjutan, dan partisipasi rakyat. Revisi atas UU Pemerintahan Daerah serta peninjauan kembali paradigma penguasaan sumber daya dalam praktik ketatanegaraan menjadi keniscayaan untuk mengembalikan arah konstitusional ke jalurnya yang benar, yakni memuliakan kedaulatan rakyat di atas segala bentuk kekuasaan administratif.

3. Implikasi Hukum Pembatasan Kewenangan Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi oleh Pemerintah Daerah dalam UU Pemda

Berdasarkan uraian-uraian pada subbab sebelumnya, maka dapat dipahami kalau pengaturan pengelolaan minyak dan gas bumi oleh pemerintah daerah saat ini adalah inkonstitusional. Konstitusi menghendaki agar pemerintah daerah dapat mengelola sumber daya yang dimilikinya bersama dengan pemerintah pusat secara adil, tetapi pengaturan dalam taraf undang-undang justru mengesampingkan kehendak ini. Akibatnya kewenangan pemerintah daerah atas minyak dan gas bumi menjadi hilang dan tidak lagi dapat dipertimbangkan. Pemerintah daerah hanya berhak atas hasil-hasil pengelolaan yang dilakukan pemerintah pusat tanpa perlu terlibat secara adil. Padahal isu pengelolaan eksplorasi dan eksploitasi bukan hanya persoalan keuntungan perdagangan semata, melainkan terdapat isu sektoral seperti lingkungan dan perekonomian makro yang justru terdampak eksternalitas.

Tanpa adanya keterlibatan pemerintah daerah, kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang dikelola pemerintah pusat hanya akan menguntungkan kepentingan pusat dan mengabaikan kepentingan daerah. Boleh jadi dalam setiap keputusan yang diambil, pemerintah daerah tidak lagi memiliki kewenangan untuk “tidak melakukan” usaha minyak dan gas bumi. Akibatnya, pemerintah daerah tidak lagi mampu melindungi kepentingan sektoral dan keaslian kedaerahannya. Hal ini juga berdampak pada kemampuan suatu daerah untuk melaksanakan pemerintahannya secara otonom. Dengan desentralisasi pengelolaan minyak dan gas bumi kepada pemerintah daerah, ruang atas hak partisipasi masyarakat turut terbuka untuk ikut serta memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. Namun, apabila kewenangan tersebut tidak diberikan maka hilang pula hak partisipasi tersebut.

Hilangnya hak partisipasi daerah dalam pengelolaan minyak dan gas bumi telah menempatkan pemerintah daerah hanya menjadi penonton dalam pemanfaatan dan pengelolaan energi dan sumber daya alam. Sistem demikian tidak menempatkan masyarakat sebagai salah satu pihak yang memiliki potensi besar untuk terlibat aktif dalam pengelolaan dan pemanfaatan migas. Padahal dengan memberikan ruang partisipasi ini melalui pemberian kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan migas dapat menumbuhkan perekonomian daerah dan memajukan masyarakat. Semangat pengaturan penguasaan kebijakan (beleid), pengurusan (bestuursdaad), pengelolaan (beheersdaad), dan tindakan pengawasan (toezichthoudensdaad) dalam pertambangan mineral dan batubara harus dijewantahkan dalam nuansa desentralistik, sebab kewenangan pemerintah daerah dalam fungsi kebijakan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan serta pengelolaan migas berkaitan erat dengan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, keberadaan ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (3) UU Pemda turut menghilangkan kepentingan rakyat, khususnya hak atas partisipasi sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

KESIMPULAN

1. Pengaturan kewenangan urusan pemerintahan di bidang energi dan sumber daya mineral sub bidang migas masih melekat di pemerintah pusat. Ketentuan Pasal 14 ayat (3) UU Pemda secara tegas telah membatasi kewenangan pemerintah daerah dalam hal pengelolaan migas. Namun dalam UU Lingkungan Hidup pemerintah daerah masih memiliki kewenangan menerbitkan izin lingkungan dan menjalankan pengawasan lokal terkait kegiatan sumber daya alam, tak terkecuali migas. Namun masih lemah dalam implementasinya. Sejauh ini pemerintah daerah hanya melihat aktivitas migas di daerahnya dan hanya menunggu pembagian dana hasil dari pemerintah.
2. Ketentuan pasal 14 ayat (3) UU Pemda yang membatasi kewenangan pemerintah daerah untuk turut serta melakukan pengurusan maupun pengelolaan sesuai dengan lima bentuk penguasaan negara atas umber daya alam ternyata bertentangan dengan pasal 18 A ayat (2) UUD NRI 1945 yang memberikan hak konstituisional kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan pemerintahan di bidang sumber daya mineral, tak terkecuali migas. Pasal 18 A ayat (2) tersebut memberikan pedoman konstitusional bahwa urusan pemerintahan di bidang migas harus dibagi secara adil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Adil yang dimaknai ini adalah pembagian kewenangan secara proporsional dan tidak berat sebelah.

Saran

1. Melakukan perubahan terhadap undang-undang migas dan undang-undang pemda dengan memasukan pembagian kewenangan secara proporsional. Kewenangan ini meliputi penyusunan kebijakan, pengelolaan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan. Sesuai makna penguasaan negara atas umber daya alam, khususnya bidang migas.
2. Haramonisasi pengaturan kewenangan pemerintah daerah di bidang migas dalam beberapa undang-undang sektoral lainnya yang berkaitan dengan sumber daya minera, khususnya di bidang migas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abrar Saleng. Hukum Pertambangan. Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Bhaktiar, Bisman. Konstitusionalitas Kewenangan Daerah Dalam Urusan Pemerintahan Sektor Energi Dan Sumber Daya Mineral. Jakarta: Konstitusi Press, 2023.
- Frankenberg, Gunter. "Verfassung," dalam Handbuch der Politischen Philosophie und Sozialphilosophie, dedit oleh Stefan Gosepath, Wilfried Hirsch, dan Beate Rösler. Berlin: De Gruyter, 2008.
- Friedman, Lawrence. The Legal System: A Social Science Perspective. New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Gebhardt, Jürgen. Verfassung und politische Kultur. Baden-Baden: Nomos, 1999.
- Hari Sabarno. Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Harsono. Hukum Tata Negara, Pemerintahan Lokal Dari Masa Ke Masa. Yogyakarta, 1992.
- Huda, Ni'matul. Hukum Pemerintahan Daerah. Bandung: Nusa Media, 2009.
- Ibrahim, Johny. Teori Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Malang: Banyu Media, 2008.
- Lubiantara, Benny. Ekonomi Migas. Jakarta: Gramedia, 2012.
- Sihotang, Ericson. Politik Hukum Pengelolaan Migas. Jakarta: P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika, 2014.
- Supancana, IBR. Laporan Tim Analisa dan Evaluasi Hukum Hak Penguasaan Negara terhadap Sumber Daya Alam. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI.
- Utomo, Sutadi Pudjo. Kedaulatan Migas dan Production Sharing Contract Indonesia. Jakarta: Reforminer Institute, 2010.

Jurnal

- Ahmad, Imran. "Analisis Pengaturan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Migas Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012." Jurnal Ecosystem 16, no. 2 (2016): 314–329.
- Andrayan, Indah Dwi Qurbani, dan Arief Sanjaya Imam Koeswahyuno. "Pengaturan Kewenangan

- Pemerintah Daerah Dalam Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi Di Wilayah Laut.” Law Journal Universitas Brawijaya, 2015.
- Andrayan, Indah Dwi Qurbani, dan Prinsip Hukum. “Prinsip Hukum Perimbangan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi.” Jurnal Yuridika 29, no. 1 (2014): 113–123.
- Ariyon, Muhammad. “Studi Kebijakan Migas Di Indonesia.” Journal of Earth Energy Engineering 1, no. 1 (2012): 37–51.
- Chandranegara, Ibnu Sina. “Desain Konstitusional Hukum Migas Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat.” OPEC Bulletin, no. 22 (2017): 46.
- Faguet, Jean-Paul. “Understanding Decentralization Theory, Evidence and Method, with a Focus on Least-Developed Countries.” Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Department of International Development, London School of Economics and Political Science (LSE).
- Kussoy, Nadia Silvina. “Pemberlakuan Ketentuan Pidana Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi.” Lex Privatum IX, no. 1 (2021): 63–71.
- Qurbani, Indah Dwi, dan Prinsip Hukum. “Prinsip Hukum Perimbangan Dana Bagi Hasil Minyak Dan Gas Bumi.” Jurnal Yuridika 29, no. 1 (2014): 113–123.
- Rahayu, Sang Ayu Putu. “Prinsip Hukum Dalam Kontrak Kerjasama Kegiatan Usaha Hulu Minyak Dan Gas Bumi.” Yuridika 32, no. 2 (2017): 333–346.
- Ratnasari, Desy. “Eksistensi Hubungan Negara Dengan Badan Hukum Swasta Dalam Pengelolaan Migas Di Indonesia.” The Juris 7, no. 1 (2023): 203–208.
- Schuppert, Gunnar Folke. Global Perspectives on Legal History, dedit oleh Thomas Duve dan Stefan Vogenauer, vol. 16. Frankfurt am Main: Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, 2021.
- Soesanto, Edy, Arya Raihan, dan Setya Angga. “Pengaruh Kebijakan Pemerintah terhadap Keberlanjutan Industri Migas di Era Transisi Energi.” Konstruksi: Publikasi Ilmu Teknik, Perencanaan Tata Ruang dan Teknik Sipil 3, no. 1 (2025): 15–24. Aritekin Journal
- Suriadi, Hari, dan Aldri Frinaldi. “Sejarah Perkembangan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Di Indonesia.” Jurnal Media Ilmu 2, no. 2 (2023): 193–210.

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 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Lain-lain

- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. “Kamus Besar Bahasa Indonesia.” Diakses 29 April 2025. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/konstitusi>.
- Oxford University Press. “Oxford English Dictionary.” <https://www.oed.com/search/dictionary/?scope=Entries&q=constitution&tl=true>.
- Schuppert, Gunnar Folke. Global Perspectives on Legal History, dedit oleh Thomas Duve dan Stefan Vogenauer, vol. 16. Frankfurt am Main: Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, 2021.
- Ika, Aprillia. “Migas Masih Jadi Kunci Stabilitas Ekonomi Saat Tantangan EBT Belum Sepenuhnya Teratasi.” KOMPAS.com
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003.