

Article History:

Received : 8 July 2022
Reviewed : 18 Januari 2023
Accepted : 20 Januari 2023
Published : 4 Februari 2023
DOI : 10.22437/mendapo.v4i1.19455

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP PERIZINAN DAN
PENGAWASAN PERTAMINA SHOP**

Ersa Yuhana

Mahasiswa Program Khusus Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi
ersayuhana1208@gmail.com

Dhil's Noviades

Dosen Program Khusus Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi
dhilsnoviades@gmail.com

Rahayu Repindowaty Harahap

Dosen Program Khusus Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi
yuca.faroham@gmail.com

Abstract

The purpose of this research is to determine the Authority of local governments to implement Pertamina Shop Business Licensing and Supervision which is motivated by the Government's desire to realize equitable distribution of Fuel Oil to all regions in Indonesia. The issue raised was related to the role of the Regional Government in implementing the Pertashop program aimed at the scope of the Regency or Village. Provisions related to the implementation of Pertashop still do not provide clear limits of authority by the Central Government and Regional Governments. The results of this study show that the authority over the licensing of the Pertashop program remains the authority of the central government, but still has the involvement of the Regional Government and other bodies in accordance with the provisions of laws and regulations and the concept of regional autonomy. Furthermore, regulations related to pertashop business licensing requirements are further regulated in the regulation of the Downstream Oil and Gas Regulatory Agency Number 6 of 2015 concerning the Distribution of Certain Types of Fuel Oil and Special Types of Fuel Assignments in Areas Where There are No Distributors.

Keywords: Pertashop; Authority; Local Government.

Abstrak

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui Kewenangan Pemerintah daerah Terhadap Penyelenggaraan Perizinan dan Pengawasan Usaha Pertamina Shop yang dimana dilatarbelakangi oleh keinginan Pemerintah untuk mewujudkan pemerataan penyaluran Bahan Bakar Minyak ke seluruh daerah di Indonesia. Adapun permasalahan

yang diangkat adalah terkait bagaimana peran Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program Pertashop yang ditujukan untuk ruang lingkup Kabupaten ataupun Desa. Ketentuan terkait penyelenggaraan Pertashop masih belum memberikan batas-batas kewenangan yang jelas oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kewenangan terhadap perizinan program Pertashop tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, namun tetap memiliki keterlibatan dari Pemerintah Daerah serta badan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan konsep otonomi daerah. Selanjutnya pengaturan terkait persyaratan perizinan usaha Pertashop diatur lebih lanjut di dalam peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Penyaluran Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan Jenis Bahan Bakar Khusus Penugasan Pada Daerah Yang Belum Terdapat Penyalur.

Kata Kunci: Pertashop; Kewenangan; Pemerintah Daerah.

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan salah satu Negara yang memiliki kekayaan Sumber Daya Alam yang sangat melimpah, baik itu Sumber Daya Alam yang dapat diperbaharui maupun yang tidak dapat diperbaharui. Sumber Daya Alam yang tidak dapat diperbaharui salah satunya yakni Minyak dan Gas Bumi. Banyaknya bidang Sumber Daya Alam yang dimiliki, tentu sudah seharusnya Negara Indonesia perlu menetapkan secara tegas peraturan perundang-undangan atau produk hukum lain yang dapat mencegah, melindungi, serta mengatasi permasalahan hukum yang terjadi di sektor minyak dan gas bumi.

Pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah saat ini kita mengenal adanya urusan pemerintah daerah yang terdiri dari

urusan pemerintah absolut, kongkuren dan pembantuan maka dalam hal ini harus dipahami bahwasanya “urusan pemerintah yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan pada asas desentralisasi atau kewenangan yang sifatnya kongkuren.”¹ Upaya dalam menegakkan kepastian hukum dalam Hukum Administrasi Negara sebagai penyalur arah kegiatan manusia yakni salah satunya berupa perizinan sebagai salah satu instrumen hukum yang bersifat preventif. Artinya, “perizinan merupakan upaya pencegahan terjadinya pelanggaran.”²

Tidak hanya sebagai upaya preventif namun “perizinan juga dapat menjadi upaya represif apabila pengawasan dan sanksi administrasinya berjalan.”³ Izin merupakan instrumen Hukum Administrasi Negara

¹ Anas Agusmi Putra, Latifah Amir, “Kebijakan Hukum Pemerintah Provinsi Jambi Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial bagi Suku Anak Dalam,” *Mendapo: Journal of Administrative Law*, Vol.3, No.2, Juni 2022, hlm.71.

² Sulistyani Eka Lestari, Hardianto Djanggih, “Urgensi Hukum Perizinan dan Penegakannya

Sebagai Sarana Pencegahan Pencemaran Lingkungan Hidup”, *Jurnal Hukum*, No. 2, 2019, hlm. 152.

³ Syahrul Machmud, “Tindakan Preventif dan Represif Non-Yustisial Penegakan Hukum Administrasi Oleh Eksekutif”, *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara*, 2019, hlm. 64.

yang paling banyak digunakan. “Ketentuan tentang perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai penertib dan pengatur.”⁴ Penertib maksudnya agar usaha atau kegiatan tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban pengelolaan sumber daya lingkungan hidup dapat terwujud. Sedangkan sebagai pengatur, Adrian Sutedi mengatakan bahwa “sebagai pengatur dimaksudkan agar usaha atau kegiatan dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukan.”⁵

Pemberian izin juga diberlakukan pada bidang usaha Bahan Bakar Minyak (BBM) yang selanjutnya diatur melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Minyak merupakan kategori Sumber Daya Alam yang tidak dapat diperbarui sehingga dalam hal ini pemerintah pun telah menyadari bahwa diperlukannya strategi yang maksimal untuk menata secara mendetail terkait pengaturan di bidang usaha Minyak dan Gas Bumi yang mencakup usaha hulu hingga hilir, salah satunya dengan menetapkan regulasi yang jelas sebagai pedoman bagi pemerintah dalam melakukan penerbitan izin, pengawasan serta pemberian sanksi administrasi.

Pengaturan terkait penyaluran Bahan Bakar Minyak berskala kecil seperti Pertashop ini diatur sedemikian rupa di

dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Kegiatan Penyaluran Bahan Bakar Minyak, Bahan Bakar Gas, dan *Liquefied Petroleum Gas*, namun hal itu belum cukup untuk mengakomodir secara keseluruhan kebutuhan hukum saat ini. Banyaknya campur tangan dari Pemerintah dan badan/pejabat lain yang terlibat menyebabkan tidak adanya batasan yang jelas antar kewenangan masing-masing. Para pihak yang turut serta dalam penyelenggaraan implementasi percepatan program Pertashop yakni diantaranya Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bersama dengan PT. Pertamina, Badan Pengurus Harian Minyak dan Gas Bumi (BPH MIGAS), Badan Usaha Niaga Migas, serta Pemerintah Daerah baik Pemerintah Kabupaten/Desa.

Faktor diatas menyebabkan timbulnya pertanyaan terkait pihak mana yang dapat dimintai pertanggungjawaban apabila terjadi permasalahan dibidang penyaluran Bahan Bakar Minyak berskala kecil tersebut. Dikarenakan usaha Pertamina Shop (Pertashop) itu sendiri berbeda dengan usaha mikro lainnya, tentu pengaturan terkait Pertashop ini juga harus diatur secara jelas dan tegas. Pasal 23

⁴ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, 2020, hlm. 218.

⁵ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm. 193.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menetapkan bahwa kegiatan usaha hilir migas dilaksanakan oleh badan usaha setelah mendapat izin dari Pemerintah Pusat. Namun penentuan lokasi pendirian Pertashop hanya difokuskan pada daerah kabupaten atau desa yang belum terdapat Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU). Artinya dalam hal ini tentu adanya keterlibatan Pemerintah Pusat dan Daerah termasuk lembaga lain yang turut serta dalam penyelenggaraan program Pertashop ini. Kewenangan merupakan suatu hal yang penting dan sering dijadikan sebagai suatu landasan dalam pembuatan hukum publik. "Pemerintah Daerah memiliki wewenang berupa otonomi daerah untuk mengatur sendiri urusan di wilayahnya sebagai pihak yang dianggap paling mengetahui potensi daerahnya."⁶ Dengan adanya sentralisasi pengelolaan dan perizinan usaha Minyak dan Gas Bumi ini, menimbulkan pertanyaan terkait kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur daerahnya mengingat kewenangan pemerintah tidak hanya berasal dari peraturan perundang-undangan, namun dapat juga berupa delegasi atau mandat sebagai bentuk

pelaksanaan kewenangan oleh Pemerintah Pusat.⁷

Terkait dengan kegiatan usaha tersebut diperlukan suatu izin atau syarat yang harus dipenuhi terlebih dahulu. Ketentuan pasal yang mengatur tentang mekanisme dan persyaratan terkait kegiatan penyaluran Bahan Bakar Minyak saat ini masih dianggap belum memiliki tolak ukur yang jelas terhadap pemberian izin untuk dapat menjadi Penyalur mengingat tidak semua badan usaha memiliki legalitas yang jelas. Aspek hukum sangatlah diperlukan yang dalam hal ini berhubungan dengan unsur legalitas penyalur yang meliputi bentuk badan usaha dan perizinan yang harus dipenuhi oleh calon mitra untuk melihat apakah pengaturan terkait mekanisme dan persyaratan dalam pendirian Pertashop telah sesuai dengan tujuan dari pemberian izin itu sendiri atau belum. Status badan hukum yang dimiliki pelaku usaha akan memberikan manfaat sebagai sarana perlindungan hukum atau melindungi usaha dari segala tuntutan sebagai akibat dari aktivitas yang dijalankan.

Berdasarkan kepada hal yang telah disampaikan tersebut bahwa pengaturan terkait Pertashop masih begitu bias. Prinsipnya, apabila suatu permasalahan

⁶ Ivan Fauzani Raharja, dan Ratna Dewi, "Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan, Hukum Perizinan," *Jurnal Penelitian Universitas Jambi*

Seri Humaniora, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2013, hlm. 39.

⁷ Ridwan HR, *Op cit.* hlm.101.

tidak memiliki dasar hukum yang jelas, maka akan menimbulkan beberapa kesulitan dalam praktek penegakan hukum atau bertolak belakang dengan tujuan hukum itu sendiri. Berdasarkan hal yang telah disampaikan diatas maka artikel ilmiah ini akan membahas mengenai kewenangan Pemerintah Daerah terkait perizinan dan pengawasan usaha Pertashop dan bagaimana pengaturan terkait mekanisme dalam pendirian usaha Pertashop itu sendiri.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai dalam artikel ilmiah ini yaitu penelitian yuridis normatif. "Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan atau diperuntukkan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain."⁸ Isu hukum dalam penelitian ini adalah kekaburan norma terkait pengaturan tentang perizinan usaha Pertashop yang dimana norma hukum yang mengatur terkait kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pertashop belum memiliki tolok ukur yang jelas, sebab fungsi izin secara umum, yaitu "mengarahkan atau mengendalikan aktifitas-aktifitas tertentu yang memiliki

efek samping,"⁹ sehingga penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan yang terkait.

C. Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Penyelenggaraan Perizinan dan Pengawasan Usaha Pertashop

Kewenangan menjadi batasan bagi pejabat pemerintahan dalam melakukan suatu tindakan atau perbuatan hukum. Kewenangan dalam menerbitkan perizinan dapat bersumber dari 3 (tiga) hal yaitu kewenangan yang didapat secara atribusi, delegasi, dan mandat. Setiap kewenangan pejabat pemerintahan harus didasari oleh aturan hukum yang jelas. Oleh karena itu wewenang membatasi pemerintah agar tidak bertentangan dengan prinsip dasar negara hukum, yaitu asas legalitas.

Kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah dalam hal ini masuk ke dalam kewenangan atribusi beserta mandat. Kewenangan atribusi berupa kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal izin lokasi, fasilitas dan sarana seperti yang diatur didalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2018 serta pada Pasal 6 Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 06 Tahun 2015. Sementara kewenangan berupa mandat dapat dilihat dari segi pengawasan yang dimana setiap

⁸ Suratman, Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta Bandung, 2019, hlm. 51.

⁹ Meri Puspita Sari, Arrie Budhiartie, Ivan Fauzani Raharja, "Pengaturan Pembuatan Surat Izin Pengaturan Pembuatan Surat Izin Tempat Usaha

Berdasarkan Konsep Tata Ruang Perkotaan," *Mendapo Jpurnal of Administrative Law*, Vol.1, No.3, Oktober 2020, hlm.171.

Pemerintah daerah diminta untuk memberikan laporan terkait penyelenggaraan program Pertashop kepada Menteri sebagai wujud dari pelaksanaan kewenangan Pemerintah Pusat.¹⁰

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah menegaskan pembagian antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Selanjutnya pembagian kewenangan tersebut diatur secara lebih rinci pada Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 tahun 2014 yang mengatur tentang pemerintahan konkuren, pemerintahan absolut dan pemerintahan umum. Pada Undang-Undang ini disebutkan bahwa urusan pemerintahan konkuren di bidang ESDM dengan urusan Minyak dan Gas Bumi sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Meskipun Pemerintah Daerah ikut terlibat, namun kewenangan yang dimiliki hanya sebatas izin lokasi. Artinya, penyelenggaraan Minyak dan Gas Bumi tetap berada pada urusan pemerintah pusat. Disahkannya Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014 ini menjadikan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah terkait kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi sebagaimana tercantum dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 tidak berlaku. Keteteapan ini didasari dengan ketentuan pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menegaskan bahwa “Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang Kehutanan, Kelautan, serta Energi dan Sumber Daya Mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi. Lahirnya Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 tahun 2014 juga telah menciptakan perubahan yang signifikan terhadap desentralisasi dalam arti pendelegasian kewenangan di Indonesia. Salah satu perubahan yang tidak pernah diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya adalah Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Kebutuhan Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Peningkatan pasokan migas untuk memenuhi kebutuhan masyarakat selalu menjadi komitmen Pemerintah. oleh karena itu, Pemerintah mendorong implementasi Program Pertashop sebagai penyalur BBM sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Kegiatan Penyaluran Bahan Bakar Minyak, Bahan Bakar Gas, dan *Liquefied Petroleum Gas*.

¹⁰ Daan Sugandha, *Pengantar Administrasi Indonesia*, Intermedia, Jakarta, 2019, hlm. 7.

Program sub penyalur BBM melalui Pertashop merupakan salah satu alternatif solusi yang ditawarkan oleh BPH Migas dalam menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia khususnya keadilan dalam ketersediaan BBM bagi masyarakat sampai ke lingkup kabupaten/desa. Dan dapat dikatakan Pertashop hadir Sebagai bentuk nyata instrumen untuk mewujudkan percepatan ekonomi di level desa.

Pemerintah dalam kewenangannya melimpahkan kekuasaan pada sektor hilir kepada BPH Migas. Badan ini akan mengawasi pelaksanaan aktivitas di sektor Hilir Migas, terutama ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak tertentu dan kegiatan kegiatan usaha penyaluran usaha penyaluran gas alam di pasar dalam negeri. Semula hal ini menjadi tanggungjawab Pertamina, namun di dalam kenyataannya pemerintah melalui BUMN, yaitu Pertamina (persero) belum dapat sepenuhnya menjamin ketersediaan dan kelancaran distribusi bahan bakar minyak di dalam masyarakat, “sehingga sering terjadi kelangkaan bahan bakar minyak di berbagai daerah perkotaan sekalipun.”¹¹ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi sebagaimana yang telah diubah di dalam Undang-Undang Cipta Kerja menegaskan bahwa:

- (1) Kegiatan Usaha Hilir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf b, dapat dilaksanakan oleh Badan Usaha setelah memenuhi Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat.
- (2) Badan Usaha yang memenuhi Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan kegiatan usaha:
 - a. Pengolahan;
 - b. Pengangkutan;
 - c. Penyimpanan; dan/atau
 - d. Niaga.
- (3) Perizinan Berusaha yang telah diberikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat digunakan sesuai dengan peruntukan kegiatan usahanya.
- (4) Permohonan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan dengan menggunakan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik yang dikelola oleh Pemerintah Pusat.

Bunyi pasal diatas menunjukkan bahwa perizinan terhadap kegiatan usaha hilir migas menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dalam hal ini adalah Kementerian ESDM. Namun ketentuan tersebut dianggap belum cukup untuk mengakomodir ketetapan kewenangan pemerintah terhadap kegiatan usaha hilir Migas sampai ke klaster yang lebih kecil seperti pendistribusian BBM oleh Pertashop yang ada di lingkup kabupaten/desa, sehingga terdapat ketidakjelasan mengenai sumber dan batasan antar wewenang pemerintah daerah yang ikut terlibat. Adanya program

¹¹ Yoan Sakti Nathanael Nainggolan, “Poblematika Distribusi Bahan Bakar Minyak

Bersubsidi”, *Jurnal Beraja Nit*”, Volume 2, Nomor 9, 2020, hlm. 2.

Pertashop ini kemudian dapat menimbulkan persoalan terutama mengenai pada pengawasan. Pemerintah daerah adalah pihak yang kemudian memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan dari keberadaan Program Pertashop, selain itu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, pengawasan juga dapat dilakukan oleh Badan Pengatur dengan mengacu pada Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Migas yang menyatakan: "Pengawasan atas pelaksanaan Kegiatan Usaha Hilir berdasarkan Izin Usaha dilaksanakan oleh Badan Pengatur." Badan Pengatur menurut definisi pada Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi adalah suatu badan yang dibentuk untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi serta pengangkutan Gas Bumi melalui pipa. Dalam Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 6 tahun 2015 disebutkan dalam Bab VI mengenai Pengawasan dan Sanksi Pasal 14 yakni sebagai berikut:

- (1) Pengawasan terhadap kegiatan Sub Penyalur dilakukan oleh Pemerintah Daerah setempat;
- (2) Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib menyampaikan laporan kepada Badan Pengatur atas pelaksanaan pengawasan terhadap ketepatan penyaluran kepada konsumen pengguna yang terdaftar dalam

data sebagaimana dimaksudkan pada Pasal 6 huruf h, setiap 3 (tiga) bulan atau sewaktu-waktu apabila diperlukan;

- (3) Badan Pengatur dapat sewaktu-waktu melakukan pengecekan atau uji lapangan terhadap keakuratan data yang dilaporkan Pemerintah Daerah.

Kemudian menurut ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 Tentang minyak dan gas bumi menyebutkan:

- (1) Tanggung jawab kegiatan pengawasan atas pekerjaan dan pelaksanaan kegiatan usaha minyak dan gas bumi terhadap ditaatinya ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku berada pada departemen yang bidang tugas dan kewenangannya meliputi kegiatan usaha minyak dan gas bumi dan dinas terkait.
- (2) Pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha hulu berdasarkan kontrak kerja sama dilaksanakan oleh badan pelaksana.

Pengawasan atas pelaksanaan kegiatan usaha hilir berdasarkan izin usaha dilaksanakan oleh badan pengatur. Kewenangan Pemerintah Daerah jika dikaitkan dengan teori kewenangan khususnya dalam hal sumber wewenang yang telah dipaparkan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam hal penyelenggaraan program Pertashop, pemerintah daerah memiliki wewenang berupa mandat dalam hal pengawasan penyelenggaraan program Pertashop dan wajib melaporkannya kepada Menteri. Tidak hanya itu, sebagian dari pemerintah

daerah juga memiliki wewenang atribusi yang di atur di dalam Peraturan BPH MIGAS Nomor 6 Tahun 2015 khususnya dalam hal penunjukan lokasi pendirian Pertashop.

Jenis-jenis pengawasan berdasarkan waktu pelaksanaannya terbagi menjadi dua yakni, pengawasan preventif dan represif.¹² Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana preventif yang dalam hal ini bertujuan untuk mengemudikan tingkah laku masyarakat dalam membuka suatu usaha, terutama berkaitan dengan usaha di bidang Pertashop.¹³ 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."¹⁴ Dalam pembuatan hukum publik, Pemerintah daerah dalam menjalankan suatu kewenangan yang dimilikinya tentu menjalankan konsep hukum sebagaimana yang telah dikemukakan diatas. Begitu pula kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi.

Kewenangan pemberian izin terhadap penyelenggaraan program Pertashop

dilihat dari sisi pengaturan di bidang Minyak dan Gas Bumi berada pada pemerintah pusat yang dalam hal ini Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Sedangkan keterlibatan pemerintah daerah dalam program Pertashop bukan sebagai penentu apakah suatu izin pendirian Pertashop diterbitkan atau tidak. Pelimpahan kewenangan seperti salah satunya pengawasan dan pembinaan seringkali harus dilakukan karena terdapat hal-hal yang tidak dapat dirumuskan secara langsung dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kewenangan Pemerintah Daerah jika dikaitkan dengan teori kewenangan khususnya dalam hal sumber wewenang, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam hal penyelenggaraan program Pertashop, pemerintah daerah memiliki wewenang berupa mandat dalam mengawasi penyelenggaraan program Pertashop dan wajib melaporkannya kepada Menteri. Tidak hanya itu, pemerintah daerah juga memiliki wewenang atribusi yang di atur di dalam Peraturan BPH MIGAS Nomor 6 Tahun 2015 khususnya dalam hal penunjukan lokasi pendirian Pertashop.

D. Pengaturan Tentang Persyaratan Perizinan Usaha Pertamina Shop

¹²Viktor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Meleka*, Cet. 2, Rieneka, 2021, hlm. 28.

¹³Rifqy Maulana, "Konsep Hukum Perizinan dan Pembangunan", *Jurnal Ilmu Hukum*,

Perundang-undangan Sosial, Vol. 3, No. 1, 2020, hlm. 1.

¹⁴Lukman Hakim. *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2019, hlm. 74

Izin pada umumnya dibuat dengan proses dalam jangka waktu tertentu untuk dapat diterbitkannya suatu izin diawali dari pengajuan permohonan oleh pihak yang memiliki kepentingan, disertai dengan pemenuhan syarat-syarat yang ditetapkan dan kemudian diproses dengan mempertimbangkan syarat-syarat tersebut hingga kemudian terbitlah izin yang dimohonkan. Izin usaha yang dimaksud dalam penelitian ini adalah izin yang diberikan kepada badan usaha untuk melaksanakan pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan/atau niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba. Pada Pasal 6 Peraturan BPH MIGAS Nomor 06 Tahun 2015 Tentang Penyaluran Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan Jenis Bahan Bakar Khusus Penugasan Pada Daerah Yang Belum Terdapat Penyalur, mengatur mengenai syarat untuk menjadi Sub Penyalur yakni sebagai berikut:

- (1) Anggota dan/atau perwakilan masyarakat yang akan menjadi Sub Penyalur memiliki kegiatan usaha berupa Usaha Dagang dan/atau unit usaha yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Desa
- (2) Lokasi pendirian Sub Penyalur memenuhi standar Keselamatan Kerja dan Lindungan Lingkungan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
- (3) Memiliki sarana penyimpanan dengan kapasitas paling banyak 3.000 (tiga ribu) liter dan memenuhi persyaratan teknis

keselamatan kerja sesuai ketentuan peraturan perundang-undang.

- (4) Memiliki memiliki atau menguasai alat angkut BBM yang memenuhi standar pengangkutan BBM sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Memiliki peralatan penyaluran yang memenuhi persyaratan teknis dan keselamatan kerja sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Memiliki izin lokasi dari Pemerintah Daerah setempat untuk dibangun fasilitas Sub Penyalur
- (7) Lokasi yang akan dibangun sarana Sub Penyalur secara umum berjarak minimal 5 (lima) km dari lokasi Penyalur berupa Agen Penyalur Minyak Solar (APMS) terdekat atau 10 (sepuluh) km dari Penyalur berupa Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU) terdekat atau atas pertimbangan lain yang dapat dipertanggungjawabkan.
- (8) Memiliki data konsumen pengguna yang kebutuhannya telah diverifikasi oleh Pemerintah Daerah Setempat.

Pada lapangan Hukum Administrasi Negara “yang menjadi subjek hukum dan *drage van de rechten en plichten* atau merupakan bagian dalam mendukung hak dan juga kewajiban adalah pemerintah melalui proses administrasi negara,”¹⁵ didalamnya. Maka dalam hal ini syarat lain yang harus dipenuhi yakni berkomitmen untuk tidak menyalahgunakan BBM yang disalurkan. Berdasarkan Pasal 4 ayat 1

¹⁵ Nursina Afriyani, Rts.Fanny Inayah, Eko Nuriyatman, “Pengaturan Pembangunan Rumah dan Toko atau Ruko di Kota Jambi

Berdasarkan Konsep Tata Ruang Perkotaan,” *Mendapo: Journal of Administrative Law*, Vol.2, No.1, Februari 2021, hlm.2.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 7 tahun 2005 tentang Persyaratan dan pedoman pelaksanaan izin usaha dalam kegiatan usaha hilir dan gas bumi, untuk mendapatkan izin usaha, badan usaha harus mengajukan pedoman kepada Menteri ESDM melalui Direktur jenderal yang memiliki tugas dan tanggung jawab meliputi kegiatan usaha minyak dan gas bumi, dengan dilengkapi persyaratan administrasi dan teknis. Izin itu sendiri dilakukan oleh pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan diterapkan nantinya pada peristiwa konkret.¹⁶

Untuk pendaftaran nama dan badan hukum itu sendiri telah dilakukan sosialisasi secara rutin terkait Akademi Desa, termasuk proses tentang bagaimana prosedur menjadi badan hukum.¹⁷ Masyarakat Desa juga dapat menemui pendamping untuk bertanya secara langsung atau agar para mendamping dapat menjelaskan atau mendampingi proses Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) untuk menjadi badan hukum.

Pada Pasal 24 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, izin usaha paling sedikit memuat:

- a. Nama penyelenggara
- b. Jenis usaha yang diberikan
- c. Kewajiban dalam penyelenggaraan pengusaha
- d. Syarat-syarat teknis

Dilanjutkan Pada Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, setiap izin usaha yang telah diberikan hanya dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya, pemerintah dapat menyampaikan teguran tertulis, menanggukkan kegiatan, membekukan kegiatan atau mencabut izin usaha berdasarkan:

- a. Pelanggaran terhadap salah satu persyaratan yang tercantum dalam izin usaha.
- b. Penanggukkan pelanggaran atas persyaratan izin usaha
- c. Tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan berdasarkan undang undang ini.¹⁸

Badan usaha memiliki kewajiban untuk pendaftaran izin usaha niaga BBM kepada BPH Migas berdasarkan Pasal 3 Peraturan BPH Migas Nomor 08/P/BPH/Migas/X/2005 tahun 2005 tentang Kewajiban Pendaftaran Badan Usaha yang melaksanakan kegiatan usaha

¹⁶Y. Sri Pudyatmoko, "Kebijakan Pemerintah Yogyakarta Dalam Penanganan Perizinan Oleh Dinas Perizinan dan Tanggapan Masyarakat Terhadapnya", *Jurnal Hukum Pro Justicia*, Vol. 25, No. 4, 2020. 4.

¹⁷Candra Galang Gemilang Putra dan Wahyudin, "Analisis Kelayakan Usaha Produksi Pertashop

Pertamina Dengan Studi Kasus Pada PT. Riken *Engineering Perkasa*", Vol. 1, No. 1, 2021, hlm. 264.

¹⁸M. Budi Mulyadi, "Pelayanan Perizinan Terpadu Dalam Meningkatkan Investasi dan Pertumbuhan UMKM", *Jurnal Hukum Mimbar Justicia*, Vol. 4, No. 1, 2019, hlm 115.

BBM. BPH Migas akan mengeluarkan sertifikat Nomor Registrasi Usaha (NRU) kepada badan usaha yang telah mendapat izin usaha sementara atau izin usaha niaga. Badan usaha yang telah mendapat izin memiliki kewajiban usaha untuk melaporkan kemajuan usahanya secara periodik dan membayar iuran kepada BPH Migas. Apabila melanggar kewajiban untuk mendaftarkan izin usahanya, BPH Migas dapat mengusulkan kepada Menteri untuk mencabut izin usaha yang telah diberikan.

Sebelum melaksanakan percabutan izin usaha, pemerintah terlebih dahulu memberikan kesempatan selama jangka waktu yang telah dilakukan atau pemenuhan persyaratan yang ditetapkan. Kegiatan usaha hilir diatur dalam Pasal 1 angka 10, Pasal 5, pasal 7, Pasal 23 sampai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi yaitu kegiatan usaha hilir adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga.

Di sisi lain keberadaan Pertashop memerlukan legalitas untuk dapat beroperasi secara aman dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk tahapan menjadi mitra Pertashop antara lain pendaftaran melalui <http://kemitraanpertamina.com>, dilanjutkan verifikasi lapangan, administrasi, persyaratan pemerintah daerah dan penguasaan lahan, izin bangunan berupa

desai yang disetujui oleh Pertamina, dan proses pembangunan. Setelah itu, akan dilakukan kontrak kerjasama dengan Pertamina dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun sehingga Pertashop bisa operasional secara berkelanjutan. Negara Indonesia telah menerapkan perizinan berusaha secara elektronik atau *Online Single Submission* (OSS), yakni perizinan berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama Menteri, Pimpinan Lembaga, Gubernur atau Bupati/Wali Kota kepada pelaku usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara elektronik. Program Pertashop adalah salah satu bentuk usaha yang pemberian izinnnya dapat dilakukan secara elektronik OSS dan harus diatur secara jelas karena program Pertashop merupakan wujud dari komitmen pemerintah dalam hal pemerataan distribusi BBM.

Ketentuan terkait ketentuan Perizinan Pertashop ini jika di kaji dari teori perizinan yang menyatakan bahwa salah satu tujuan dari pemberian izin itu sendiri ialah untuk mengarahkan dan mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu. Artinya, Izin dapat ditujukan untuk pengarahan kegiatan penyaluran Bahan Bakar Minyak berskala kecil seperti Pertashop dengan menyeleksi orang dengan menetapkan syarat-syarat

tertentu yang yang harus dipenuhi oleh calon mitra Pertashop.

Kepala Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) mengatakan bahwa informasi pendirian Pertashop masuk ke sistem OSS. Selanjutnya apabila persyaratan serta rekomendasi telah lolos verifikasi, maka pemilik modal bisa memproses pendiriannya. Jadi dapat dilihat bahwa pendirian program Pertashop di desa-desa merupakan peran nyata dari PT. Pertamina dalam menyalurkan Bahan Bakar Minyak ke daerah-daerah yang belum terdapat penyalur melalui rangkaian proses perizinan yang diproses langsung di OSS. Dan jika persyaratan lengkap seperti Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan sebagainya, tentu bisa didirikan Pertashop.

E. Kesimpulan

Kegiatan Penyaluran Bahan Bakar Minyak berskala kecil seperti Program Pertashop merupakan usaha yang termasuk ke dalam kategori kegiatan usaha hilir Minyak dan Gas Bumi sehingga kewenangan perizinannya di pegang oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Sedangkan keterlibatan pemerintah daerah dalam program Pertashop bukan sebagai penentu apakah suatu izin pendirian

Pertashop diterbitkan atau tidak. Pelimpahan kewenangan seperti salah satunya pengawasan dan pembinaan seringkali harus dilakukan karena terdapat hal-hal yang tidak dapat dirumuskan secara langsung dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan kewenangan dan norma-norma hukum yang ada.¹⁹ Dari segi Pengaturan terkait mekanisme perizinannya sendiri telah diatur sedemikian rupa dalam Peraturan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Kegiatan Penyaluran Bahan Bakar Minyak, Bahan Bakar Gas, dan *Liquefied Petroleum Gas*, Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Penyaluran Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan Jenis Bahan Bakar Khusus Penugasan Pada Daerah Yang Belum Terdapat Penyalur, serta Peraturan Pemerintah Nomo 30 Tahun 2009 Tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir, Minyak dan Gas Bumi serta peraturan lain yang terkait.

F. Saran

Adapun saran yang dikemukakan sebagai bahan masukan untuk lebih

¹⁹Cholidin Nasir, "Pengawasan Terhadap Kebijakan Pemerintah Melalui Mekanisme

Citizen Lawsuit," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 4, 2020, hlm. 908.

meningkatkan mutu dan manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Perkembangan inovasi di bidang penyaluran Bahan Bakar Minyak sudah semestinya harus diimbangi dengan perkembangan hukum yang ada. Sudah seharusnya peraturan terkait Minyak dan Gas Bumi diatur sedemikian rupa agar dapat mengakomodir seluruh proses kegiatan, sehingga perlunya pengaturan yang jelas terutama dalam ketentuan terkait kewenangan dalam penunjukan penyalur sebagai pelaksana kegiatan hilir Minyak dan Gas Bumi.
- b. Dengan adanya dukungan serta komitmen dari Pemerintah Daerah Provinsi serta kabupaten/kota diharapkan dapat menjadi alat untuk meningkatkan kualitas pelayanan serta percepatan dalam hal penyelenggaraan program Pertashop di desa. Pemerintah Daerah juga diharapkan turut mensosialisasikan kepada masyarakat desa tentang program Pertashop. Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya agar dapat memperkuat Pemerintah desa dengan mengimplementasikan program Pertashop yang diharapkan dapat meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat desa. Maka seyogyanya penyelenggaraan program Pertashop harus dinaungi oleh regulasi

yang jelas demi menjamin kepastian hukum dan untuk melindungi hak-hak masyarakat dalam memenuhi kebutuhan akan Bahan Bakar Minyak.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

Artikel/Buku/Laporan

- Adrian Sutedi. 2015. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Cet. III. Sinar Grafika. Jakarta.
- Anas Agusmi Putra, Latifah Amir. "Kebijakan Hukum Pemerintah Provinsi Jambi Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial bagi Suku Anak Dalam." *Mendapo: Journal of Administrative Law*. Vol.3. No.2. Juni 2022.
- Bagir Manan. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Ind-Hill-Co. Jakarta.
- Meri Puspita Sari, Arrie Budhiartie, Ivan Fauzani Raharja. "Pengaturan Pembuatan Surat Izin Pengaturan Pembuatan Surat Izin Tempat Usaha Berdasarkan Konsep Tata Ruang Perkotaan." *Mendapo Jpurnal of Administrative Law*. Vol.1. No.3. Oktober 2020.
- Nursina Afriyani, Rts.Fanny Inayah, Eko Nuriyatman, "Pengaturan Pembangunan Rumah dan Toko atau Ruko di Kota Jambi Berdasarkan Konsep Tata Ruang Perkotaan."

- Mendapo: Journal of Administrative Law*. Vol.2. No.1. Februari 2021.
- Ridwan HR. 2018. *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*. Cet. 15. Rajawali Pers.
- Y. Sri Pudyatmoko. *Perizinan: Problem Dan Upaya Pembenahan*. Grasindo. Jakarta.
- Syahrul Machmud. 2019. Tindakan Preventif dan Represif Non-Yustisial Penegakan Hukum Administrasi Oleh Eksekutif. *Jurnal Hukum Media Justitia Nusantara*. Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Nusantara.
- Ivan Fauzani Raharja dan Ratna Dewi. 2013. Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan. *Hukum Perizinan. Jurnal Penelitian Universitas Jambi Seri Humaniora*. Fakultas Hukum Universitas Jambi.
- Sulistiyani Eka Lestari, Hardianto Djanggih. 2019. Urgensi Hukum Perizinan dan Penegakannya Sebagai Sarana Pencegahan Pencemaran Lingkungan Hidup. *Jurnal Hukum*. Fakultas Hukum Universitas Tompotika Luwuk Banggai Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2009 Tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi.
- Peraturan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 13 Tahun 2018 Kegiatan Penyaluran bahan bakar Minyak, bahan Bakar Gas, dan *Liquefied Petroleum Gas*.
- Peraturan Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi (BPH MIGAS) Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Penyaluran Jenis Bahan Bakar Minyak Tertentu dan Jenis Bahan Bakar Khusus Penugasan Pada Daerah Yang Belum Terdapat Penyal

Peraturan Hukum

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi.

