KONSEPSI DASAR PENGUASAAN PERTAMBANGAN MIGAS DI INDONESIA KAITANNYA DENGAN PENGUASAAN NEGARA

Oleh: Dr.Arina Novizas Shebubakar, S.H, M.Kn¹

A.PENDAHULUAN

Salah satu hal yang masih menjadi perdebatan mengenai Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah mengenai pengertian “hak penguasaan negara” atau “hak menguasai negara”. Ketentuan yang dirumuskan dalam ayat 2 dan ayat 3 Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sama dengan yang dirumuskan dalam Pasal 38 ayat 2 dan ayat 3 Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950.

Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pasal yang dikenal sebagai ideologi dan politik ekonomi Indonesia, karena di dalamnya memuat ketentuan tentang hak penguasaan negara atas :

1. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; dan
2. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

B. METODE PENELITIAN

Mengenai konsep penguasaan negara terdapat keterkaitan dengan teori kekuasaan negara. Menurut Van Vollenhoven negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.² Dalam hal ini kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan. Sementara itu, menurut J.J. Rousseau kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract sosial*) yang berarti suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.³ Pada hakikatnya kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan negara bukan kekuasaan tanpa batas, sebab terdapat beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*.⁴

¹ Penulis adalah alumni S1FHUI, S2 Magister Kenotariatan UI dan S3 Hukum UI, konsultan hukum pertambangan, Notaris dan Dosen Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Al Azhar Indonesia.

² Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hal.99.

³ R.Wiratno, dkk, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum* (Jakarta: PT.Pembangunan, 1958), hal. 176.

⁴ Undang-undang Dasar negara yang memuat ketentuan-ketentuan kepada siapa kekuasaan itu diserahkan dan batas-batas pelaksanaannya.

Sejalan dengan kedua teori di atas, maka secara teoritik kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dalam hal ini dipandang sebagai lembaga masyarakat umum yang memiliki karakter. Oleh karena itu kepada negara diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara serta mengawasi pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang terdapat dalam wilayahnya secara intensif. Berkaitan dengan tatakelola Pemerintahan Otonomi Daerah maka kekuasaan negara tidak lagi sentralistik melainkan desentralistik. Akan tetapi, dalam pengelolaan minyak dan gas bumi masih merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.⁵

Keterkaitan dengan hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut:

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam) harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Ketiga kewajiban di atas menjelaskan segala jaminan bagi tujuan hak penguasaan negara atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak untuk melakukan tindakan sendiri (*eigensdaad*).

C.PEMBAHASAN

Apabila dikaitkan dengan konsep negara kesejahteraan dan fungsi negara menurut W.Friedmann, maka dapat ditemukan kajian kritis sebagai berikut:⁶

1. Hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus. Oleh karena itu, kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dikendalikan oleh negara.

⁵ Indonesia (10), *log.cit.*

⁶ Tri Hayati, dkk. *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, 2005), hal.17.

2. Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities* dan *public services*. Atas dasar pertimbangan filosofis, kepentingan umum, politik, ekonomi dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan rumusan di atas ternyata mengandung beberapa unsur yang sama. Dari pemahaman berbagai persamaan itu, maka rumusan pengertian hak penguasaan negara ialah negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan, dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Oleh karena itu, terhadap sumber daya alam yang penting bagi negara dan menguasai hajat orang banyak, karena berkaitan dengan kemaslahatan umum (*public services*), harus dikuasai negara dan dijalankan oleh pemerintah. Sebab, sumber daya alam tersebut, harus dapat dinikmati oleh rakyat secara berkeadilan, keterjangkauan, dalam suasana kemakmuran dan kesejahteraan umum yang adil dan merata.

Undang-undang Dasar sebagai konstitusi tertulis pada hakekatnya merupakan norma hukum tunggal sehingga hanya memuat aturan-aturan pokok yang berisi garis-garis besar penyelenggaraan negara. Sifatnya masih umum dan abstrak, sehingga agar dapat diterapkan dalam suatu peristiwa yang bersifat konkret, maka norma hukum yang bersifat umum dan abstrak harus diberi arti. Dijelaskan atau ditafsirkan dan diarahkan agar sesuai dengan peristiwanya untuk kemudian diterapkan pada peristiwa tersebut. Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode yang memberikan penjelasan mengenai produk hukum agar ruang lingkup kaedahnya dapat diterapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.⁷ Sementara itu, menurut Jimly Asshiddiqie penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam suatu teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.⁸

Dalam konstruksi hukum tata negara, metode penafsiran juga dipakai sebagai sarana perubahan konstitusi, dalam arti menambah, mengurangi atau memperbaiki suatu norma hukum dalam konstitusi. Dalam hal ini, penafsiran dilaksanakan oleh hakim (*judicial interpretation*). Sebagaimana diungkapkan oleh K.C Wheare, bahwa Undang-undang Dasar dapat diubah melalui *formal amendment*, *judicial interpretation* dan *constitutional usage and conventions*.⁹

Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan salah satu hasil reformasi hukum dalam perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia

⁷ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hal.169.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006), hal.273.

⁹ Wheare, *Modern Constitution* (1960), sebagaimana dikutip dalam: *Ibid*, hal.145.

tahun 1945. Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal demokrasi dan konstitusi lahir dari ide pengujian Undang-undang untuk menguji konstusionalitas suatu Undang-undang, yang sebenarnya telah dikemukakan ketika naskah Undang-undang Dasar 1945 disusun di BPUPKI.¹⁰ Pengujian Undang-undang atau yang dalam bahasa Belanda disebut sebagai *toetsingrecht*, adalah pengujian konstusionalitas suatu Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar. Jika Undang-undang tersebut terbukti bertentangan dengan Undang-undang Dasar, maka Undang-undang tersebut dapat dinyatakan tidak berlaku mengikat secara umum.¹¹ Pengujian Undang-undang dapat dilakukan secara formal maupun materiil. Pengujian secara materiil dilakukan terhadap materi muatan Undang-undang. Sementara itu, pengujian secara formal dilakukan selain terhadap materi muatan, seperti misalnya proses terbentuknya maupun proses pengundangan.¹²

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dicermati dalam putusan Mahkamah Konstitusi mengenai kasus-kasus pengujian Undang-undang terkait dengan sumber daya alam. Sampai saat ini Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan beberapa putusan pengujian Undang-undang yang terkait dengan sumber daya alam. Di dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, terutama berkaitan dengan konsep penguasaan negara atas sumber daya alam khususnya pengujian Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum putusan perkara Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menafsirkan mengenai hak menguasai negara bukan dalam negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*) dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Dengan demikian, makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam, tidak meniadakan kemungkinan perorangan atau swasta berperan, asalkan lima peranan negara sebagaimana disebutkan sebelumnya masih tetap dipenuhi dan sepanjang pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya. Seperti penafsiran Mohammad Hatta yang diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 pada tahun 1977 yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 dan di bidang pembiayaan perusahaan negara dibiayai oleh pemerintah. Apabila pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal.581.

¹¹ Sri Soemantri, *Hak Uji Materiil di Indonesia* (1997), sebagaimana dikutip dalam: *Ibid*, hal.589.

¹² *Ibid*.

mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.¹³

Lebih lanjut dapat dicermati, bahwa Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai rumusan yang sangat sederhana tetapi mempunyai makna yang sangat luas dan dalam. Dirumuskan demi kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, mengenai hak penguasaan negara secara cermat ditempatkan khusus dalam Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial yang merupakan hukum dasar untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara nasional. Makna yang sangat dalam ini tercermin dari maksud para pendiri negara tersebut, yang secara tegas menetapkan bahwa dalam pemanfaatan sumber daya alam ini sangat memperhatikan tentang kemakmuran rakyat sebagai berikut:

- a. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk minyak dan gas bumi dikuasai oleh negara. Pengertian “dikuasai oleh negara” merupakan kreasi dan kecerdikan intelektual dari para pendiri negara. Bila dirumuskan dengan kata “dikuasai oleh Pemerintah,” maka rumusan tersebut akan bermakna dapat dikuasai oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Sesuai konsep Hukum Administrasi Negara, bahwa Pemerintah dapat berarti Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Jadi bila dirumuskan dengan kata dikuasai oleh Pemerintah, maka amanat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat hanya sebatas kemakmuran rakyat setempat tempat terdapatnya migas dimaksud.¹⁴
- b. Amanat konstitusi, yang hanya memberikan hak penguasaan kepada negara. Secara yuridis pula tidak bersifat *derivative*, artinya tidak dapat dikuasakan kembali kepada siapapun. Baik kepada Lembaga-Lembaga Pemerintah, maupun kepada Pemerintah Daerah, walaupun diberikan suatu dengan landasan Undang-undang sekalipun. Pada dasarnya tetap akan bersifat batal demi hukum, karena bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (hukum dasar yang tertinggi).
- c. Sementara itu, pengertian dari “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” adalah bahwa:
 1. Pemanfaatan migas, tujuannya hanya satu yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seluruh Indonesia. Bila yang dimaksudkan tujuannya untuk lebih menekankan pada rakyat setempat, maka tentunya akan dirumuskan dengan kata “Kemakmuran Masyarakat” bukan kemakmuran rakyat. Inilah kecerdikan dan kecermatan para Pendiri Negara ini.¹⁵

¹³ Mukhtie Fadjar, “Pasal 33 UUD 1945, HAM, dan UU SDA”, Jurnal Konstitusi Volume 2 Nomor 2 (September 2005) :7.

¹⁴ Jogi Tjiptadi S, “ *Mineral Policy*”suatu Pendekatan Baru dalam Rangka Pelaksanaan Kedaulatan Negara dan Hak Eksklusif di Landas Kontinen,” Disertasi S-3 Hukum, (Semarang: Undip,2003),hal.12.

¹⁵ *Ibid.*,hal.12.

2. Hanya negara yang diamanatkan oleh Konstitusi untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat, karena hanya negara yang berwenang, berkewajiban dan mampu melaksanakannya secara nasional.

Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar bagi eksploitasi sumber daya alam yang terdapat di Indonesia. Konteks “Hak Menguasai Negara” menjadi dasar untuk negara memiliki kekuasaan yang penuh untuk pengelolaan sumber daya Indonesia. Migas sebagai cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak termasuk sumber daya alam yang dikuasai negara.

Penguasaan negara atas sumber daya minyak dan gas bumi kembali ditegaskan pada Pasal 4 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam yang strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara. Selanjutnya pasal 2 dan 3 mengatur bahwa penguasaan oleh negara tersebut diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan dengan membentuk Badan Pelaksana (saat ini SKK Migas).

Konsepsi dasar perusahaan pertambangan migas di Indonesia adalah Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 yang menyatakan “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Kewenangan negara dinyatakan dalam Pasal 2 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria yang meliputi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Sementara itu, pada Pasal 2 ayat 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria menyatakan bahwa “wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari negara pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Secara khusus pertambangan Minyak dan Gas Bumi diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Pasal 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi mendefinisikan minyak bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau *ozokerit* dan *bitumen* yang diperoleh dari proses penambangan,

tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan usaha minyak dan gas bumi.

Penyelenggaraan kegiatan usaha minyak dan Gas Bumi berdasarkan Pasal 2 ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi didasarkan pada ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama, kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan. Ketentuan Pasal 4 ayat 1 Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Migas menyatakan bahwa Minyak dan Gas Bumi merupakan sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara. Pasal 2 dari ketentuan tersebut menentukan bahwa penguasaan negara sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan. Selanjutnya ketentuan ayat 2 menyatakan bahwa pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan membentuk badan pelaksana. Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang diatur dalam pasal 5 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas terdiri atas : (1) Kegiatan Usaha Hulu yang mencakup eksplorasi dan eksploitasi; (2) Kegiatan Usaha Hilir yang mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, niaga. Saat ini Minyak dan Gas Bumi menjadi salah satu klaster yang termasuk dalam UU Omnibus Law Cipta Kerja walaupun belum menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas. Pemerintah saat ini juga sedang merevisi UU Migas yang sejatinya masuk dalam pembahasan Prolegnas 2021.

D.DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006.
- _____, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Fadjar, Mukhtie. "Pasal 33 UUD 1945, HAM, dan UU SDA", *Jurnal Konstitusi* Volume 2 Nomor 2, September 2005.
- Dkk, R. Wiratno. *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*. Jakarta: PT.Pembangunan, 1958.
- _____, Tri Hayati. *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, 2005.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 1996.
- Notonagoro. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*. Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- S, Jogi Tjiptadi. " *Mineral Policy Suatu Pendekatan Baru dalam Rangka Pelaksanaan Kedaulatan Negara dan Hak Eksklusif di Landas Kontinen,*" Disertasi S-3 Hukum. Semarang: Undip, 2003.
- Soemantri, Sri. *Hak Uji Materiil di Indonesia*. 1997.
- Wheare. K C. *Modern Constitution*. 1960.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, LN
No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2403