

## HAK MENGUASAI NEGARA ATAS SUMUR MINYAK MELALUI PENDIRIAN MINI REFINERY PLANT DI KABUPATEN BOJONEGORO.

**Muhamad Azhar**

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

[azhar@undip.ac.id](mailto:azhar@undip.ac.id)

### Abstract

This study aims to find out how the model and shape of state control over oil wells through the establishment of mini refinery plant in Bojonegoro regency. This research is a normative legal research using statutory approach approach. The result of the research shows that the concept of state control over the oil wells through the establishment of mini refinery plant is not fully in accordance with the mandate of Law No. 22 of 2001 on Oil and Natural Gas. Implementation of the concept of state's right to control the establishment of a mini refinery plant is entirely the responsibility of the state. Government policies include regenendad, handling (*berstuursdaad*), management (*beheersdaad*), and supervision (*toezichthoudensdaad*) the existence of Mini refinery plant in the oil well location of Bojonegoro Regency has been contained in Presidential Regulation No. 146 of 2015 on the Implementation of Development and Development of Petroleum Refinery.

**Keywords:** *Mastering Rights, Country, Bojonegoro, Mini Refinery Plant,*

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana model dan bentuk hak menguasai negara atas sumur minyak melalui pendirian mini refinery plant di Kabupaten Bojonegoro. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan statutory approach. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Konsep hak menguasai negara atas sumur minyak melalui pendirian mini refinery plant belum sepenuhnya sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan gas bumi. Penerapan konsep hak menguasai negara atas pendirian mini refinery plant merupakan sepenuhnya tanggungjawab negara. Kebijakan pemerintah meliputi pengaturan (*regelendaad*), Pengurusan (*berstuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) keberadaan Mini refinery plant di lokasi sumur minyak Kabupaten Bojonegoro telah tertuang dalam peraturan presiden Nomor 146 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pembangunan dan Pengembangan Kilang Minyak.

**Kata Kunci:** *Hak Menguasai, Negara, Bojonegoro, Mini Refinery Plant,*

## A. Latar belakang

Hak menguasai negara tercermin dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 bukan berarti memiliki. Tetapi negara sebagai organisasi diberi kewenangan yang darinya dimungkinkan timbulnya hak-hak, seperti hak pengelolaan, hal pengusahaan. Hak menguasai negara dalam hubungannya dengan gas dan bumi mencakup hak untuk mengatur dan menentukan status hukum pengelolaan serta pengusahaan atas minyak dan gas bumi.<sup>1</sup> Negara tidak menolak ide kompetisi antara pelaku usaha, asalkan kompetisi itu tidak menghilangkan penguasaan oleh negara. Penguasaan tersebut mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelensdaad*), mengurus (*berstuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang cabang produksi yang penting bagi negara.<sup>2</sup>

Penguasaan untuk mengatur artinya negara harus mengatur peruntukan pengelolaan serta pengusahaan atas minyak dan gas bumi. Disamping itu juga negara harus hadir dalam rangka mengurus dan pengelolaan cabang-cabang produksi sumber daya alam termasuk didalamnya minyak dan gas bumi. Setelah dilakukan langkah tersebut negara wajib hadir dalam rangka mengelola dan mengawasi cabang cabang *public service* tersebut supaya hasilnya dapat dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat.<sup>3</sup> Negara dalam hal ini adalah pemerintah memberikan panduan berupa kebijakan dalam rangka pengelolaan dan penguasaan minyak dan gas bumi. Termasuk juga didalamnya mengadakan pembangunan kilang minyak secara mandiri maupun dengan melakukan kerjasama dengan pihak ketiga.

Kontribusi signifikan sektor pertambangan, terutama migas, pada pendapatan negara telah mulai sejak dekade 70-an. Kontribusi signifikan tersebut masih berlanjut hingga sekarang sekalipun cenderung mengalami penurunan akibat berbagai persoalan dan relatif berkembangnya sektor industri dan jasa dalam struktur perekonomian nasional.<sup>4</sup> Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 146 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pembangunan dan Pengembangan Kilang Minyak di Dalam Negeri yang ditanda tangani oleh Presiden Jokowi pada 22 Desember 2015. Dengan pertumbuhan konsumsi BBM sebesar 5 persen per tahun, pada 2018 diperkirakan kebutuhan BBM di dalam negeri mencapai 77 juta kiloliter (kl). Tanpa pembangunan kilang baru, ketersediaan stok aman BBM di dalam negeri dipastikan tidak dapat memenuhi karena kini hanya mampu menampung minyak sebesar 40 juta kiloliter.<sup>5</sup>

Salah satu upaya pemerintah adalah dengan membangun kilang mini atau *mini refinery plant*. Pembangunan kilang baru dapat mengurangi ketergantungan negara atas impor BBM yang terus melonjak setiap tahun. Biaya pembangunan kilang mencapai USD 10 sampai 12 miliar untuk kapasitas 300.000 barel per hari. Sementara kilang jenis ini cukup dengan biaya pembangunan sebesar USD 50 sampai 150 juta untuk kapasitas 6.000 sampai dengan 18.000 barel per hari.

<sup>1</sup> Putusan nomor 002/PUU-I/2013 Tentang Privatisasi Minyak dan Gas Bumi, 21 Desember 2004.

<sup>2</sup> Heru Purnomo, 2015, Kompilasi Putusan Pengujian Undang Undang oleh Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial RI, Jakarta, hlm. 1019

<sup>3</sup> Nanik Trihastutik, 2014, Tanah Tambang dan masyarakat hukum adat, Ideph Publishing, Bandar Lampung, hlm. x.

<sup>4</sup> Dian Agung Wicaksono (ed), Hukum yang berkeadilan dan mensejahterakan, Sumbang saran untuk Indonesia Baru, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm.5.

<sup>5</sup> [Http://www.twurefinery.com/news/display/BRI160225142301](http://www.twurefinery.com/news/display/BRI160225142301) LPPM UGM : Pembangunan Kilang Mini Bermanfaat Untuk Masyarakat

Berdasarkan hasil kajian dari Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Gadjah Mada (LPPM UGM), mengenai keberadaan kilang mini milik PT Tri Wahana Universal (TWU) di Desa Sumengko, Kecamatan Kalitidu, Bojonegoro, Jawa Timur menunjukkan bahwa Keberadaan kilang mini TWU secara tidak langsung turut mengurangi beban subsidi BBM pemerintah, dan berkontribusi dalam ketahanan energi wilayah Jawa Timur. TWU ini mampu mengoperasikan kilang minyak dengan nilai tambah ekonomi sebesar Rp1,3 triliun di tingkat Kabupaten Bojonegoro, Rp2,6 triliun di tingkat Provinsi Jawa Timur, dan Rp9,8 triliun secara nasional.<sup>6</sup> Data menunjukkan bahwa Train-1 kilang mini TWU memiliki kapasitas terpasang untuk memproduksi minyak mentah sebesar 6.000 barrel per hari dan mulai beroperasi pada tahun 2010. Kemudian pada tahun 2013, dengan ada penambahan train-2, kilang milik TWU saat ini mempunyai kapasitas terpasang sebesar 18.000 barrel per hari. Selain kilang mini milik TWU tersebut, juga terdapat lebih dari 700 sumur minyak tua yang dikelola secara swadaya oleh masyarakat sekitar selama lebih dari puluhan tahun.

Pemerintah ingin 700 sumur tua tersebut dijadikan kawasan pengelolaan mini refinery plant, guna mengentot ekonomi nasional. Namun kehadiran negara dalam hal ini pemerintah guna mendoor pendirian *mini refinery plant* tersebut berpotensi terjadi konflik sosial di masyarakat. Warga telah berpuluh-puluh tahun menggantungkan penghasilan dari mengelola sumur secara tradisional. Kehadiran negara melalui PT. Pertamina akan mengurangi atau bahkan menghilangkan penghasilan warga yang selama ini telah melakukan pengelolaan sumur minyak tua. Sumur minyak tua selama ini dikelola secara tradisional melalui KUD (koperasi unit desa) dan paguyuban penambang.

Di Kecamatan Kedewan, Kabupaten Bojonegoro, Jawa Timur, Ada lebih dari 700 tua tradisional yang mengandung minyak. Sejumlah 500 sumur diantaranya adalah ilegal atau tanpa izin. Munculnya sumur minyak ilegal itu karena sebelumnya pengelolaan sumur tua diserahkan kepada Koperasi Unit Desa (KUD). Pihak Pertamina EP sejak Juli 2015 memutuskan kontrak dengan KUD. Kemudian pengelolaannya diserahkan kepada Paguyuban Penambang.<sup>7</sup>

Berdasarkan uraian masalah termasuk maka penelitian ini akan menguraikan bagaimanakah penerapan konsep hak menguasai negara atas sumur minyak melalui pendirian mini refinery plant. Kebijakan tersebut meliputi pengaturan (*regelendaad*), Pengurusan (*berstuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) keberadaan Mini Refinery Plant di lokasi sumur minyak Kabupaten Bojonegoro. Selain itu juga penelitian hendak mencari solusi hukum terbaik yang dilakukan oleh negara c.q pemerintah dalam menjembatani kepentingan antara masyarakat pengelola sumur tua mengandung minyak dan pengusaha pemilik *Mini Refinery Plant* di Kabupaten Bojonegoro.

<sup>6</sup> Eny Sulistyaningrum, Peran Industri Pengolahan Minyak Bumi Melalui Pembangunan Kilang Mini dalam Meningkatkan Perekonomian, Makalah Seminar Nasional & Kongres Isei Xix Menghidupkan Kembali Sektor Industri Sebagai Penggerak Ekonomi Nasional” Surabaya, 7 –9 Oktober 2015

<sup>7</sup> [Http://print.kompas.com/baca/2015/12/24/Legalitas-500-Sumur-Tua-di-Bojonegoro-Masih-Dalam](http://print.kompas.com/baca/2015/12/24/Legalitas-500-Sumur-Tua-di-Bojonegoro-Masih-Dalam)

## 2. Perumusan masalah

Berdasarkan uraian permasalahan pada latar belakang masalah tersebut, maka untuk memfokuskan penelitian akan dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Pertama Bagaimanakah penerapan konsep hak menguasai negara atas sumur minyak melalui pendirian *mini refinery plant*. Kebijakan tersebut meliputi pengaturan (*regelendaad*), Pengurusan (*berstuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) keberadaan *Mini Refinery Plant* di lokasi sumur minyak Kabupaten Bojonegoro. Kedua, Mencari apa solusi hukum terbaik yang dilakukan oleh negara c.q pemerintah dalam menjembatani kepentingan antara masyarakat pengelola sumur tua mengandung minyak dan pengusaha pemilik *Mini Refinery Plant* di Kabupaten Bojonegoro.

## 3. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penelitian hukum (*legal research*), yaitu dengan menggunakan data penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field reseach*).<sup>8</sup> Pada penelitian hukum tersebut ada kalanya menggunakan pendekatan peraturan perundang undangan (*statutory approach*), pendekatan konseptual (*conceptual Aproach*), pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*), pendekatan historis (*hystorical Approach*), pendekatan kasus (*case Approach*). Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan semua pendekatan tersebut.

## B. Pembahasan

Untuk menjelaskan tinjauan pustaka terkait dengan penelitian tentang Penerapan Konsep Hak Menguasai Negara Atas Sumur Minyak Melalui Pendirian *Mini Refinery Plant* Di Kabupaten Bojonegoro, maka akan diuraikan poin bahasan sebagai berikut: Pertama, Konsepsi hak menguasai negara atas sumber daya alam; Kedua, Ketentuan umum tentang minyak dan gas; Ketiga, Pengelolaan minyak dan gas; Keempat, Sumur minyak tua peninggalan kolonial; dan Kelima, Kebijakan Kilang mini.

### 1. Konsep Dasar Hak Menguasai Negara Atas sumber Daya Alam

Dasar dari konsep dasar hak menguasai negara atas sumber daya alam tercermin dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “cabang cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”; dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa, ‘*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*’.<sup>9</sup> Pengertian ‘dikuasai oleh negara’ haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan ‘*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya*’ termasuk juga didalamnya oleh kolektifitas rakyat atas sumber sumber kekayaan yang dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelensdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar besarnya kemakmuran rakyat.

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 23.

<sup>9</sup> Muhamad Azhar (ed), 2015, *Kajian Aspek Hukum Kebijakan Open acces dan Unbudling infrsture minyak dan gas*, Smartmedia, hlm, 245.

Fungsi tindakan pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).<sup>10</sup> Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendsdaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama pemerintah, dan regulasi oleh pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme kepemilikan saham (*share-holding*) dan / atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara c.q pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber sumber kekayaan itu untuk digunakan sebesar besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh negara, c.q pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar penguasaan oleh negara atas sumber sumber kekayaan yang dimaksud benar benar dilakukan untuk sebesar besar kemakmuran seluruh rakyat.

Dalam kerangka pengertian yang demikian, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (*privat*) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan dengan cabang cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi kekayaan masing masing produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah jika: 1). Cabang cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, 2). Penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau 3). Tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilai apa dan kapan suatu cabang produksi itu dianggap penting bagi negara dan / atau menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi pada suatu waktu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, pada waktu yang lain dapat berubah menjadi tidak penting bagi negara dan / atau tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak.<sup>11</sup>

## 2. Tinjauan Pengelolaan Minyak dan Gas di Indonesia.

Jika ditelusuri lebih jauh bahwa pengelolaan minyak dan gas di Indonesia telah dimulai sejak jaman pemerintahan Hindia Belanda (1800-1942), melalui lembaga *vereenigde Oost Indische Company (VOC)* yang beroperasi sejak 1816.<sup>12</sup> Jika dikelompokkan maka secara umum terdapat tiga masa pengelolaan minyak dan gas di Indonesia.

**Pertama** adalah Pada jaman kemerdekaan masa penjajahan pemerintahan Hindia Belanda (1800-1942). Aeilko Jans Zylker pada tahun 1883 mengetahui adanya rembesan minyak yang diketahui dari informasi dari penduduk. Setelah diteliti ternyata minyak tersebut mempunyai kualitas yang baik secara komersial. Agar dapat melakukan eksploitasi maka ia membentuk usaha guna mencari bantuan modal dari negeri Belanda dan

<sup>10</sup> S.F. Marbun, 2012, Hukum Administrasi Negara I, FH UII Press, Yogyakarta, hlm, 235.

<sup>11</sup> Heru Purnomo, 2015, Kompilasi Putusan Pengujian Undang Undang oleh Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial RI, Jakarta, hlm. 1018

<sup>12</sup> Saiful Bakhri, 2012, Hukum Migas telaahan Penggunaan Hukum pidana dalam perundang-undangan, Total Media, Jakarta, hlm, 15.

meminta konsesi dari Sultan Langkat.<sup>13</sup> Aeilko jans zylker sukses besar dengan mendapatkan keuntungan yang belipat ganda. Pada tahun 1890 Royal Dutch Company mengambil alih konsesi zylker dan menjadikan perusahaan tersebut nomor dua terbesar di dunia. Sampai pada tahun 1911 Royal Dutch Shell yang dikenal di Hindia Belanda sebagai *Bataffche Petroleum Matschappij* (BPM) merupakan satu satunya perusahaan minyak yang beroperasi atas dasar konsesi (*concesie*).

Pemerintah Hindia Belanda yang memperoleh royalty sebesar 20% dari keuntungan bersih, mulai melakukan intervensi dengan asumsi bahwa sistem konsesi lebih banyak menguntungkan perusahaan. Intervensi ini dengan membentuk *Nederlandsche Indische Ardalie Matschappij* (NIAM) atas dasar *fifty-fifty*.<sup>14</sup> Andrian Stoop, kemudian melakukan pencarian minyak ke daerah Jawa, dan berhasil menemukan minyak yang secara komersial dan teknis feasible untuk dikembangkan di Kruku Jawa Timur pada tahun 1887 dan di Ledok, Cepu, Jawa Tengah pada tahun 1901. Untuk pengolahan minyak pertama di Indonesia yaitu Wonokromo, Jawa Timur pada tahun 1890 dan diikuti oleh pendirian kilang pengolahan Cepu pada tahun 1894.<sup>15</sup>

Perkembangan *Kedua* adalah, Menyerahnya Jepang pada tanggal 15 Agustus 1945 mengakibatkan kekosongan kekuasaan di Jakarta. Kondisi tersebut dimanfaatkan oleh Sukarno dan Hatta untuk memproklamasikan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Di sektor minyak dan gas dimotori oleh Laskar minyak yang terhimpun dalam tenaga Laskar Minyak. Mereka adalah para pejuang kemerdekaan yang berpengalaman bekerja di bidang perminyakan baik pada jaman penjajahan Belanda maupun jaman Jepang. Pertama kali berdiri di Indonesia adalah Perusahaan Tambang Minyak Negara Indonesia (PT. MNRI), kemudian berubah menjadi PT. Tambang Minyak Sumatera Utara. Kemudian untuk mewadahi secara nasional maka berdirilah Perusahaan Minyak Republik Indonesia (PERMIRI). Sedangkan khusus di Jawa Tengah berdiri PT. Tambang Minyak Nasional (PT.MN) yang kemudian menjadi PT. PERMINA dan akhirnya menjadi PT. PERTAMINA.<sup>16</sup> Dan perkembangan *ketiga* adalah era PT. Pertamina (Persero). Pada masa ini industri minyak dan gas di Indonesia mencapai jaman keemasan karena berhasil melakukan inovasi dan ekspansi hingga ke beberapa negara. Namun dalam perkembangannya terakhir PT. Pertamina berkecimpung bukan hanya pada bidang minyak dan gas bumi, melainkan juga dalam bisnis petrokimia dengan membangun proyek olefin center, aromatic center, methanol dan carbon black. Di bidang lainpun Pertamina banyak melibatkan diri yang sama sekali tidak ada hubungan dengan core bisnis Pertamina.<sup>17</sup>

### 3. Penerapan Konsep Hak Menguasai Negara Dan Kebijakan Mini refinery plant Konsep Hak Menguasai Negara Merupakan.

Memahami penerapan konsep hak menguasai negara dalam kebijakan *mini refinery plant* akan komprehensif jika dilakukan dengan menggunakan pendekatan conceptual approach. Pendekatan konsep ini dikemukakan oleh banyak ahli hukum pada awal kemerdekaan

<sup>13</sup> Departemen Pertambangan dan energi, ditjen migas, 40 tahun perkembangan usaha pertambangan minyak dan gas bumi Indonesia 1995-1985, Ditjen Migas, 1985, Jakarta, hlm, 13.

<sup>14</sup> Abrar Saleng, Hukum Pertambangan, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm, 61

<sup>15</sup> Saiful Bakhri, 2012, Hukum Migas telaahan Penggunaan Hukum pidana dalam perundang-undangan, Total Media, Jakarta, hlm, 17.

<sup>16</sup> Pertamina, Biro Humas dan HLN, Perkembangan industri perminyakan di Indonesia, (Pertamina-Biro Humas dan HLN, Jakarta, Tampa tahun, hlm, 50.

<sup>17</sup> Daniel Yergin, The Epic Quest for Oil, Money and Power, Pocket Book, New York/London, 1991.

Indonesia. Selain itu juga akan dijelaskan bagaimana awal mula muncul kebijakan mini refinery plant yang dicetuskan oleh pemerintah Indonesia pada permulaan tahun 2015.

### **Hak Menguasai Negara.**

Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang dikenal sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia, karena di dalamnya memuat ketentuan tentang hak penguasaan negara atas: Pertama, Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; dan Kedua, adalah Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Salah satu hal yang masih menjadi perdebatan mengenai Pasal 33 UUD 1945 adalah mengenai pengertian “hak penguasaan negara” atau ada yang menyebutnya dengan “hak menguasai negara”. Sebenarnya ketentuan yang dirumuskan dalam ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 tersebut sama persisnya dengan apa yang dirumuskan dalam Pasal 38 ayat (2) dan ayat (3) UUDS 1950. Berarti dalam hal ini, selama 60 tahun Indonesia Merdeka, selama itu pula ruang perdebatan akan penafsiran Pasal 33 belum juga memperoleh tafsiran yang seragam.

Terdapat beberapa teori kekuasaan negara yang relevan dengan konsep dasar hak menguasai negara, diantaranya yaitu:

*Pertama*, 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.<sup>18</sup> Dalam hal ini kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan (sovereignty atau souverainitet).

*Kedua*, Sedangkan menurut J.J. Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (contract social) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.<sup>19</sup>

Dalam hal ini pada hakikatnya kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*.

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 yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.

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

- a. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

<sup>18</sup> Notonagoro, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hal. 99.

<sup>19</sup> R. Wiratno, dkk, Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum (Jakarta: PT. Pembangunan, 1958), hal. 176.,

- b. 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.
- c. 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 *eigensdaad*. Berikut ini adalah beberapa rumusan pengertian, makna, dan substansi “dikuasi oleh negara” sebagai dasar untuk mengkaji hak penguasaan negara antara lain yaitu:

- a. Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara adalah dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ordernemer. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.<sup>20</sup>
- b. Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.<sup>21</sup>
- c. Panitia Keuangan dan Perekonomian bentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang diketuai oleh Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut:

*Pertama*, Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat; *Kedua*, Semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya persertaan pemerintah; *Ketiga*, Tanah ... haruslah di bawah kekuasaan negara; dan *Kelima*, Perusahaan tambang yang besar ... dijalankan sebagai usaha negara.<sup>22</sup>

- d. Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut:
  - (1) Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, (2) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan, (3) Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.<sup>23</sup>

Apabila kita kaitkan dengan konsep negara kesejahteraan dan fungsi negara menurut W. Friedmann, maka dapat kita temukan kajian kritis sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a. Hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan

<sup>20</sup> Mohammad Hatta, Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta: Mutiara, 1977), hal. 28.

<sup>21</sup> Muhammad Yamin, Proklamasi dan Konstitusi, (Jakarta: Djembatan, 1954), hal.42-43.

<sup>22</sup> Mohammad Hatta, loc. cit.

<sup>23</sup> Bagir Manan, Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hal. 12.

<sup>24</sup> 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

suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.

- b. Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan public utilities dan public services. Atas dasar pertimbangan filosofis (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), strategis (kepnetingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisiensi dan efektifitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan rumusan-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 utilities) dan pelayanan 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.

Jika merujuk pada putusan mahkamah kontitusi maka Hak menguasai negara tercermin dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 bukan berarti memiliki. Tetapi negara sebagai organisasi diberi kewenangan yang darinya dimungkinkan timbulnya hak-hak, seperti hak pengelolaan, hal perusahaan. Hak menguasai negara dalam hubungannya dengan gas dan bumi mencakup hak untuk mengatur dan menentukan status hukum pengelolaan serta perusahaan atas minyak dan gas bumi. Negara tidak menolak ide kompetisi antara pelaku usaha, asalkan kompetisi itu tidak menghilangkan penguasaan oleh negara. Penguasaan tersebut mencakup kekuasaan untuk mengatur (regelensdaad), mengurus (berstuursdaad), mengelola (beheersdaad), dan mengawasi (toezichthoudensdaad) cabang cabang produksi yang penting bagi negara.

### ***Mini refinery plant.***

Pada awal mula kemunculan keinginan pemerintah untuk mendirikan *mini refinery plant*, lebih disebabkan karena kesuksesan pihak swasta berhasil menjadikan *mini refinery plant* sebagai solusi sementara karena tidak mampu membangun refinery yang lebih besar dan megah. Mendirikan *mini refinery plant* pada mulanya juga bertujuan untuk mengurangi ketergantungan terhadap Bahan Bakar Minyak (BBM) impor, pemerintah dinilai harus segera merealisasikan pembangunan kilang minyak. Sebagai tindak lanjut dari Perpres Nomor 146 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pembangunan dan Pengembangan Kilang Minyak di Dalam Negeri yang ditanda tangani oleh Presiden Jokowi pada 22 Desember 2015. namun kini diperlukan konsistensi pemerintah dalam menjalankan program pembangunan kilang ini.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> <http://www.twurefinery.com/news/display/BRI160225142301>, LPPM UGM : Pembangunan Kilang Mini Bermanfaat Untuk Masyarakat

Menurut pengamat energi, Fahmi Radhi, pembangunan kilang baru dapat mengurangi ketergantungan negara atas impor BBM yang terus melonjak setiap tahunnya. Dengan pertumbuhan konsumsi BBM sebesar 5 persen per tahun, pada 2018 diperkirakan kebutuhan BBM di dalam negeri mencapai 77 juta kiloliter (kl). Tanpa pembangunan kilang baru, ketersediaan stok aman BBM di dalam negeri dipastikan tidak dapat memenuhi karena kini hanya mampu menampung minyak sebesar 40 juta kiloliter. Biaya pembangunan kilang sangat besar, yakni USD 10 sampai 12 miliar untuk kapasitas 300.000 barel per hari. Oleh karena itu pemerintah lebih mendorong pembangunan kilang mini. Kilang jenis ini cukup dengan biaya pembangunan sebesar USD 50 sampai 150 juta untuk kapasitas 6.000 sampai dengan 18.000 barel per hari. Bahkan selain hemat biaya dan waktu, pembangunan kilang mini juga akan mendorong ekonomi dan sosial masyarakat setempat.

*Mini refinery plant* milik PT Tri Wahana Universal (TWU) di Desa Sumengko, Kecamatan Kalitidu, Bojonegoro, Jawa Timur secara tidak langsung turut mengurangi beban subsidi BBM pemerintah, dan berkontribusi dalam ketahanan energi wilayah Jawa Timur. Dengan demikian, khusus untuk wilayah Bojonegoro dan Jawa Timur, TWU telah menjadi salah satu motor penggerak pertumbuhan ekonomi dan sosial dengan menciptakan efek berantai (*multiplier effect*) terhadap pertumbuhan sektor-sektor lain. Di antaranya, terciptanya lapangan kerja, mendorong tumbuhnya usaha-usaha baru, dan meningkatkan pendapatan rumah tangga di Bojonegoro dan Jawa Timur. Pada tahun 2014 lalu, TWU ini mampu mengoperasikan kilang minyak dengan nilai tambah ekonomi sebesar Rp1,3 triliun di tingkat Kabupaten Bojonegoro, Rp2,6 triliun di tingkat Provinsi Jawa Timur, dan Rp9,8 triliun secara nasional.

Bila dihitung terhadap penduduk, maka *multiplier effect* nilai tambah pengoperasian kilang mini TWU sekitar Rp896 ribu per kapita di level kabupaten Bojonegoro, Rp139 ribu di level provinsi Jawa Timur, dan Rp40 ribu di tingkat nasional. Dari aspek tenaga kerja, *multiplier effect* pengoperasian kilang mini TWU, mampu menciptakan lapangan kerja sebanyak 5.344 orang di tingkat Kabupaten Bojonegoro, 27.213 orang di tingkat Provinsi Jawa Timur, dan sebanyak 112.196 orang di level nasional. Tak hanya itu, pengoperasian kilang mini ini juga meningkatkan pendapatan rumah tangga sebesar Rp112,7 miliar di tingkat kabupaten Bojonegoro, Rp327,4 miliar di level Provinsi Jawa Timur, dan Rp10,4 triliun secara nasional.

Keberadaan kilang mini TWU secara tidak langsung mengurangi impor BBM, sehingga bisa mengurangi beban subsidi. Sebab, alokasi minyak yang diolah TWU, mengurangi jatah impor BBM sejumlah yang sama. Menurut catatan studi UGM, Train-1 kilang mini TWU memiliki kapasitas terpasang untuk memproduksi minyak mentah sebesar 6.000 barrel per hari dan mulai beroperasi pada tahun 2010. Kemudian pada tahun 2013, dengan ada penambahan train-2, kilang milik TWU saat ini mempunyai kapasitas terpasang sebesar 18.000 barrel per hari.

#### **Penguasaan Negara terhadap *Mini refinery plant***

Kapasitas produksi Pertamina saat ini adalah sekitar 800 ribu barel per hari (bph) sementara kebutuhan minyak kita adalah 1,6 juta barel per hari (bph). Terdapat selisih yang cukup besar sehingga pemerintah harus dapat mengendalikan pendirian *mini refinery plant* sebagai salah satu solusi cepat. Pembangunan kilang di Indonesia menjadi keharusan karena konsumsi Bahan Bakar Minyak (BBM) yang mencapai 1,6 juta bph, sementara kapasitas produksi kilang yang dimiliki pemerintah melalui Pertamina hanya 1,05 juta bph. Itupun tidak bisa beroperasi penuh karena sebagian besar kilang telah udzur. Produksi yang riil

adalah sekitar 800 ribu bph. Kilang Balongan di Indramayu merupakan kilang paling muda dan memberikan keuntungan dibangun 21 tahun lalu.

Sementara kilang-kilang lainnya yang dibangun pada 1970-an hanya memberi keuntungan kecil. Pembangunan kilang baru bisa mengurangi impor BBM yang terus melonjak setiap tahun. Dengan pertumbuhan konsumsi BBM sebesar 5 persen per tahun, pada 2018 kebutuhan BBM di dalam negeri diperkirakan mencapai 77 juta kiloliter (kl). Tanpa pembangunan kilang baru, ketersediaan stok aman BBM di dalam negeri hanya sebesar 40 juta kiloliter. Pembangunan kilang tidak boleh ditunda-tunda mengingat kebutuhan terhadap BBM di dalam negeri yang saat ini berasal dari impor terus meningkat. Jadi, pembangunan kilang minyak baru mutlak dilakukan jika pemerintah benar-benar ingin keluar dari masalah minyak impor ini.

Jika dibangun kilang baru maka produksinya akan efisien, apalagi jika perangkat sarana kilang menggunakan teknologi dan sarana baru. *Mini refinery plant* (MRP) Salah satu cara solusi untuk mengurangi impor minyak adalah dengan segera membuat beberapa MRP di berbagai daerah dan dibuat mendekati atau bisa dikatakan di mulut sumur minyak karena dengan demikian membuang *delivery cost* (*cutting delivery cost*) disamping banyak manfaat *multiplier effect* bagi lingkungan dan penduduk sekitar MRP. Manfaat dan *multiplier effect* dari sebuah MRP di Jawa Timur sudah pernah dilakukan oleh Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM) Universitas Gajah Mada dengan mengambil sampel di Bojonegoro, Jawa Timur pada tahun 2015.

Hasilnya adalah sangat positif bagi masyarakat dan pemerintah daerah sekitarnya. Untuk mendapat tantangan atas bagaimana menurunkan dan tidak tergantung dari minyak impor, maka tiada jalan lain bahwa MRP harus dibuat sebanyak mungkin. Katakan saja, jika sebuah MRP mampu memproduksi hingga 30.000 bph maka cukup 25 buah MRP yang dibuat untuk menjawab kekurangan pasokan minyak. Namun tentunya tidak semua kilang berskala mini, karena ada juga yg berskala menengah dan besar. Yang penting payung hukum untuk MRP ini harus segera dibuat, harga minyak mentah di mulut sumur menjadi kunci dari keberhasilan MRP yang mendekati mulut sumur. Pemerintah menyiapkan payung hukum untuk pembangunan kilang mini. Aturan ini diharapkan mampu memberi rasa aman bagi investor menanamkan modalnya di Indonesia.

Mengingat sampai saat ini belum ada payung hukum yang mengatur bisnis kilang berkapasitas kecil. Pemerintah harus segera merealisasikan program pembangunan kilang minyak. Meskipun Presiden Jokowi telah meneken Perpres Nomor 146 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pembangunan dan Pengembangan Kilang Minyak di Dalam Negeri pada 22 Desember 2015 lalu, namun konsistensi pemerintah dalam program pembangunan kilang tetap harus diawasi. Ketegasan pemerintah mutlak diperlukan karena terbukti dengan adanya MRP ini banyak pihak yang merasa terganggu kepentingannya, maklum ditenggarai mafia migas masih leluasa melakukan aksinya. Semoga.

### C. Simpulan

Konsep hak menguasai negara atas sumur minyak melalui pendirian *mini refinery plant* belum sepenuhnya sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan gas bumi. Penerapan konsep hak menguasai negara atas pendirian *mini refinery plant* merupakan sepenuhnya tanggungjawab negara. Kebijakan pemerintah meliputi pengaturan (*regelendaad*), Pengurusan (*berstuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan

(toezichthoudensdaad) keberadaan *Mini refinery plant* di lokasi sumur minyak Kabupaten Bojonegoro telah tertuang dalam peraturan presiden Nomor 146 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Pembangunan dan Pengembangan Kilang Minyak

#### D. DAFTAR PUSTAKA

- Abrar Saleng, 2004, Hukum Pertambangan, UII Press, Yogyakarta,
- Daniel Yergin, 1991, *The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Pocket Book, New York/London,
- Departemen Pertambangan Dan Energi, 1985, 40 Tahun Perkembangan Usaha Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Indoensia 1995-1985, Ditjen Migas, Jakarta
- Dian Agung Wicaksono (ed), 2015, Hukum yang berkeadilan dan mensejahterakan, Sumbang saran untuk Indonesia Baru, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta
- Eny Sulistyaningrum, Peran Industri Pengolahan Minyak Bumi Melalui Pembangunan Kilang Mini dalam Meningkatkan Perekonomian, Makalah Seminar Nasional & Kongres Isei Xix Menghidupkan Kembali Sektor Industri Sebagai Penggerak Ekonomi Nasional” Surabaya, 7 –9 Oktober 2015
- F. Istanto Sugeng, 2005, *Uraian Tambahan Petunjuk Penulisan Usulan Penelitian Dan Thesis Pada Program Pascasarjana UGM Program Studi Hukum*, Yogyakarta,
- F. Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda. Yogyakarta,
- Heru Purnomo, 2015, Kompilasi Putusan Pengujian Undang Undang oleh Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial RI, Jakarta,
- Heru Purnomo, 2015, Kompilasi Putusan Pengujian Undang Undang oleh Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial RI, Jakarta,
- [Http://print.kompas.com/baca/2015/12/24/Legalitas-500-Sumur-Tua-di-Bojonegoro-Masih-Dalam](http://print.kompas.com/baca/2015/12/24/Legalitas-500-Sumur-Tua-di-Bojonegoro-Masih-Dalam)
- [Http://www.twurefinery.com/news/display/BRI160225142301](http://www.twurefinery.com/news/display/BRI160225142301) LPPM UGM : Pembangunan Kilang Mini Bermanfaat Untuk Masyarakat
- Johnny Ibrahim, 2006, Teori dan metodologi penelitian hukum normatif, Bayumedia Publishing, Malang,
- Jonathan Crowther, Kathryn Kavanagh and Michael Ashby, 1995, *Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English*. fifth edition , Oxford University Press. Oxford New York.
- Maria S.W. Sumarjono, 2001, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Sebuah Panduan Dasar. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta,
- Mestika Zed, 2004, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Jakarta,
- Muhamad Azhar (ed), 2015, Kajian Aspek Hukum Kebijakan Open acces dan Unbudling infrsture minyak dan gas, Smartmedia,

- Nanik Trihastutik, 2014, Tanah Tambang dan masyarakat hukum adat, Ideph Publishing, Bandar Lampung,
- Pertamina, Biro Humas dan HLN, Tanpa Tahun, .Perkembangan industri perminyakan di Indoensia, (Pertamina-Biro Humas dan HLN, Jakarta,
- Putusan nomor 002/PUU-I/2013 Tentang Prvatisasi Minyak dan Gas Bumi, 21 Desember 2004.
- S.F. Marbun, 2012, Hukum Administrasi Negara I, FH UII Press, Yogyakarta
- Saiful Bakhri, 2012, Hukum Migas telahaan Penggunaan Hukum pidana dalam perundang-undangan, Total Media, Jakarta
- Saiful Bakhri, 2012, Hukum Migas telahaan Penggunaan Hukum pidana dalam perundang-undangan, Total Media, Jakarta
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta