

# POLITIK HUKUM PENGELOLAAN MINYAK DAN GAS BUMI DI INDONESIA

Indah Dwi Qurbani

Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

Email : indah.qurbani80@ub.ac.id

## **Abstract**

---

*The purpose of this article about legal policy for oil and natural gas in Indonesia base on 33 section of UUD 1945. The constitution gives limit the domination state for resources for gave the people a more prosperous life, but the legislation for oil and natural gas contradicted with Indonesian philosophical system, that make state do not have a competence for oil and natural gas and being multinational corporations (MNC) oligopoly in management. Based on the case, the solution are; (1). Reinterpretation dominated resources in regulation, the development of legal policy for oil and natural gas base on 33 section of UUD 1945. (2). New paradigm of legal policy consist of social prosperous principle by State-based resource control and management.*

**Key words:** legal policy, oil and natural gas

## **Abstrak**

---

Politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggaraan Negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan Negara yang dicita-citakan mencakup *ius constitutum* dan *ius constituendum*. Politik hukum pengelolaan minyak dan gas bumi yang berlaku pada kurun waktu tertentu di Indonesia menyebabkan pengaruh yang berbeda-beda terhadap kesejahteraan sosial yang dicita-citakan. Prespektif penguasaan dan penguasaan kepemilikan energi menjadi semakin kabur, padahal Pasal 33 UUD 1945 telah memberikan batasan kepemilikan sumber daya alam oleh Negara untuk kesejahteraan rakyat. Karenanya, perlu segera dilakukan *reinterpretasi* kepemilikan energi secara faktual dan *de facto*, dalam perkembangan politik hukum minyak dan gas bumi di Indonesia untuk mengembalikan dalam kerangka *de jure* dan ideal, yang sesuai dengan semangat Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan filosofis politik hukum pengelolaan minyak dan gas bumi.

**Kata Kunci:** politik hukum, minyak dan gas bumi

## **Latar Belakang**

Minyak dan gas bumi merupakan salah satu dari sumber daya alam (*non-renewable*) strategis tidak terbarukan yang dikuasai oleh negara serta merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai peranan penting dalam perekonomian nasional sehingga pengelolaannya harus dapat secara maksimal memberikan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menegaskan bahwa

cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Demikian pula bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Pada tataran implementasi pengelolaan sumber daya minyak dan gas bumi diarahkan hanya untuk investasi dan ekspor, sehingga terdapat indikasi adanya politik hukum obral

minyak dan gas bumi, dengan tidak adanya strategi pencadangan sumber minyak dan gas bumi untuk kebutuhan rakyat di masa depan.<sup>1</sup> Hal ini dapat dilihat dalam perkembangan kontrak *production sharing* sebagai kontrak pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia yang mengalami beberapa generasi dan masing-masing generasi mempunyai prinsip yang berbeda.

Sistem kontrak *production sharing* yang terdiri dari berbagai macam prinsip sangat bernuansa eksploitatif. Pengelolaan minyak dan gas bumi hanya menekankan unsur pengerukan tanpa disertai perlindungan terhadap hak-hak masyarakat lokal maupun penanggulangan dampaknya. Bukti lainnya adalah berdasarkan data hasil penelitian yang diperoleh Jaringan Advokasi Tambang (Jatam) bahwa pada tahun 1998 pemerintahan presiden Suharto telah menghabiskan 75% cadangan minyak Indonesia.<sup>2</sup>

Berlakunya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi juga tidak merubah sistem pengelolaan minyak dan gas bumi. Sistem kontrak yang digunakan oleh UU Nomor 22 Tahun 2001 dengan UU Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina adalah sama yaitu sistem kontrak *production sharing* sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 19 UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dengan nama sistem bagi hasil.<sup>3</sup>

Bergantinya beberapa penyelenggara negara yang menjadi pemegang otoritas negara sama sekali tidak mencerminkan penghentian terhadap *liberalisasi* minyak dan gas bumi. Saat ini eksploitasi minyak dan gas bumi semakin tak tertanggulangi, aturan yang dikeluarkan demi keuntungan investasi semata. Indonesia sebagai salah satu koloni sumber daya energi dan pasar konsumsi tak terhindarkan telah digeser pada *globalisme* dan *imperialisme* Mutakhir.

Energi sebagai salah satu penyumbang terbesar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terutama minyak dan gas bumi dalam kendali *globalisasi*. Dengan proyek pembukaan pasar, *privatisasi* dan intervensi konsumen energi, dalam konteks semacam ini mega proyek negara bukan lagi pada politik hukum pembangunan seperti halnya di masa pemerintahan presiden Suharto, akan tetapi pada pendudukan ekonomi sumber daya alam, aset-aset vital perekonomian dan penguasaan pasar lokal oleh perusahaan asing.

Disinilah pentingnya pembahasan akan politik hukum pengelolaan minyak dan gas bumi karena akan berimbas pada kesiapan Indonesia dalam menghadapi pasar bebas pengelolaan minyak dan gas bumi, terutama dalam faktor aturan hukumnya. Di tengah kondisi infrastruktur dan bisnis minyak dan gas bumi yang sangat kacau, sangat tidak mungkin Indonesia mampu bersaing secara kompetitif dalam pasar bebas. *Absurditas* permigasan Indonesia dapat dilihat dalam beberapa kasus hukum pengelolaan minyak dan gas bumi dimana kasus-kasus tersebut saling berkaitan laksana mata rantai saling sambung menyambung sehingga harus segera ditemukan solusinya.

## Pembahasan

### a. Politik Hukum

Sebagai *overview* dalam pembahasan ini perlu dibuat definisi tentang politik hukum. Definisi politik hukum oleh berbagai pakar hukum antara lain sebagai berikut:<sup>4</sup> *Pertama*, menurut Padmo Wahjono,<sup>5</sup> definisi politik hukum adalah sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Pada tahun 1991 Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan

1. Majalah Jaringan Advokasi Tambang, *Kebijakan Yang Melayani Pemodal*, Maret 2005, hlm. 43.

2. *Ibid.*, hlm. 25.

3. Dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk minyak dan gas bumi biasanya selalu dilakukan oleh investor asing karena transformasi, penetrasi, modernisasi dan investasi merupakan bagian dari banyak hal yang akan memberi ciri dunia global yang tidak lagi mengenal batas-batas teritorial. Keterbatasan modal, teknologi, *skill* dan Sumber daya Manusia adalah alasan masuknya investor asing dalam pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia, menurut Sentosa Sembiring investor asing tersebut pada umumnya adalah perusahaan multinasional (*Multinational Cooperation/MNC*). Mengapa MNC, karena menurut J. Panglaykim jenis perusahaan ini hampir dapat dipastikan telah mempunyai jaringan bisnis yang cukup kuat di berbagai Negara, dengan beberapa alasan: 1). MNC memiliki keunggulan komparatif dan keunggulan khas yang dimiliki oleh suatu perusahaan.2). keunggulan lokasi.3). Internalisasi termasuk kepemilikan modal yang tak kasat mata seperti keahlian di bidang pemasaran, manajemen dan teknologi, pada umumnya MNC juga mempunyai, a. jaringan kantor cabang dan informasi di tingkat internasional, b. dukungan pemerintah, c. konglomerat yang terintegrasi secara vertikal dan horizontal dalam bisnis dan kelompok-kelompok industri. Berkat keunggulan inilah pada umumnya MNC siap melakukan investasi di bidang minyak dan gas bumi. J. Panglaykim dalam Sentosa Sembiring, *Hukum Investasi*, CV. Nuansa Aulia, Bandung, 2007, hlm. 21-22.

kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang didalamnya mencakup pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakan hukum. Meski tidak terlalu tajam perbedaan tersebut dapat dikesankan dari keduanya bahwa Padmo Wahyono melihat politik hukum lebih condong pada aspek *ius constituendum*.

Berdasarkan rumusan tersebut maka dapat dijabarkan bahwa politik hukum pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia adalah turut serta memberikan masukan bagi upaya-upaya pembentukan produk hukum minyak dan gas bumi yang dibutuhkan baik di tingkat nasional maupun daerah di masa mendatang atau yang dicita-citakan (*ius constituendum*) berdasarkan atas dinamika aspirasi masyarakat yang berkedaulatan rakyat.

Perkembangan politik hukum minyak dan gas bumi di Indonesia bersandarkan pada pengembangan atau penyempurnaan produk-produk hukum minyak dan gas bumi yang telah ada (*ius constitutum*) ataupun produk hukum konstitusi ataupun produk-produk hukum kebiasaan yang berkembang di masyarakat dalam rangka menggapai cita-cita sesuai dengan amanat UUD 1945. Dalam hal ini kata "politik hukum"<sup>6</sup> mengacu pada hukum positif yang berlaku berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang minyak dan gas bumi di Indonesia sebagai produk hukum yang dibuat oleh penyelenggara negara dan arah perkembangan hukum yang akan dibangun sehingga mencakup *ius constitutum* (hukum yang sedang berlaku) dan *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan di masa yang akan datang).

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum penting. Untuk dua hal: *Pertama*, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan

dan perumusan pasal merupakan penghubung antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Mengingat harus ada konsistensi dan korelasi antara apa yang ditetapkan sebagai politik hukum dengan yang ingin dicapai sebagai tujuan.

#### **b. Aspek Hukum Pengaturan Minyak dan Gas Bumi**

Aspek hukum pengaturan minyak dan gas bumi meliputi wilayah kajian (*domain*) lembaga kenegaraan pembuat politik hukum, letak politik hukum, faktor (internal dan eksternal) yang mempengaruhi perkembangan politik hukum minyak dan gas bumi, tataran aplikasi dalam bentuk pelaksanaan produk hukum yang merupakan konsekuensi politik dari sebuah politik hukum dan hukum yang dicita-citakan.

Aspek hukum pengaturan minyak dan gas bumi juga menggunakan proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum. Terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang telah, sedang, dan akan ditetapkan. Hal ini dapat digunakan untuk menilai implementasi dari politik hukum, sehingga menghasilkan politik hukum minyak dan gas bumi yang sesuai dengan kebutuhan dan kesejahteraan rakyat, karena bila hukum dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur nilai-nilai yang berkembang di masyarakat akan terjadi resistensi masyarakat terhadap hukum, karena hukum yang baik adalah yang memenuhi syarat filosofis, historis dan yuridis.

UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang diundangkan dalam Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 136 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4152 adalah fase keempat sekaligus fase terakhir sampai saat ini dari perkembangan politik hukum minyak dan gas bumi di Indonesia. Pertimbangan dari terbentuknya UU Nomor 22 Tahun 2001 tersebut dikare-

4. Panji R. Hadinoto, *Politik Hukum Pemberantasan Korupsi (online)*, www.google.co.id, diakses 26 Mei 2008.

5. Padmo Wahjono mengemukakan definisi politik hukum yang kedua pada tahun 1991 di majalah Forum Keadilan dengan judul menyelidik proses terbentuknya peraturan perundang-undangan lihat dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 45-46.

6. Menurut Dahnil Azhar Simanjuntak, peraturan perundang-undangan (*legislation*) merupakan bagian dari hukum yang dibuat secara sengaja oleh institusi negara. Ia muncul tidak tiba-tiba. Namun, dibuat dengan tujuan dan alasan tertentu. Keanekaragaman tujuan dan alasan dibuatnya peraturan perundang-undangan disebut sebagai politik hukum (*legal policy*). Lihat Dahnil Azhar Simanjuntak, *Meneropong Politik Hukum Ekonomi Indonesia (online)*, www.one.indoskripsi.com, diakses 27 Februari 2008.

nakan UU Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan usaha pertambangan minyak dan gas bumi.

Berdasarkan konsideran menimbang dalam UU Nomor 22 Tahun 2001, pembangunan nasional harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat dengan melakukan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, sehingga sebagai sumber daya alam strategis tak terbarukan, perubahan peraturan terhadap pertambangan minyak dan gas bumi diharapkan dapat menciptakan kegiatan usaha minyak dan gas bumi yang mandiri, andal, transparan, berdaya saing, efisien, berwawasan pelestarian lingkungan, dan mendorong perkembangan potensi dan peranan nasional serta memberikan landasan hukum bagi langkah-langkah pembaharuan dan penataan atas penyelenggaraan perusahaan minyak dan gas bumi.

UU Nomor 22 Tahun 2001 juga mengubah peran Pertamina dari *pembuat kebijakan, pengatur dan pelaku usaha atau pemain* menjadi *pemain* saja. Dalam bagan di bawah ini ditunjukkan paradigma dalam UU Nomor 22 Tahun 2001. Hal tersebut juga ditunjukkan dengan membentuk BP. Migas berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2002. BPH. Migas juga dibentuk berdasarkan PP Nomor 67 Tahun 2002. Melengkapi pembentukan kedua badan baru tersebut, Pertamina, berdasarkan PP Nomor 31 Tahun 2003 juga telah diubah statusnya menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) atau menjadi *pemain* saja. Menyangkut kegiatan pengaturan utama di bidang minyak dan gas bumi juga telah diatur dalam PP Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Hulu dan PP Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Hilir.

UU Nomor 22 Tahun 2001 yang diharapkan dapat memberi landasan hukum baru bagi langkah-langkah pembaharuan dan penataan kembali usaha minyak dan gas bumi dengan mengganti Undang-undang sebelumnya yaitu UU Nomor 8 Tahun 1971 tentang Pertamina, ternyata sarat dengan agenda tersembunyi (*hidden agenda*). Berbagai ketentuan tentang kewenangan dan kewajiban

berbagai pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan sektor minyak dan gas bumi dirumuskan dalam pasal-pasal yang sangat elastis, atau diserahkan kepada pemerintah melalui pengaturan lebih lanjut, Peraturan Pemerintah yang sangat elastis ini akan meningkatkan ketidakpastian dalam pengelolaan sektor minyak dan gas bumi dan akan membuka peluang terhadap kebijakan pemerintah yang bersifat *discretionary* dan *ad-hoc*.<sup>7</sup>

Berdasarkan hal tersebut, lahirnya suatu undang-undang, jika diselidiki dari proses pembuatannya, akan menunjukkan betapa gigihnya perjuangan yang dilakukan oleh beberapa golongan agar kepentingannya tetap terjamin oleh undang-undang tersebut. Biasanya golongan-golongan yang kuat kedudukannya di dalam masyarakat, banyak menentukan akan terbentuknya suatu Undang-undang.<sup>8</sup>

Hukum dipandang sebagai produk atau *output* dari proses politik atau hasil pertimbangan dan perumusan kebijakan publik (*product of political decision making; formulation of public policy*), di samping hukum sebagai produk pertimbangan politik, politik hukum (*legal policy*) dimaknai sebagai garis atau dasar kebijakan untuk menentukan hukum yang seharusnya berlaku dalam negara. Di negara-negara demokrasi, masukan yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum itu, bersumber dari aspirasi masyarakatnya atau rakyat, meliputi berbagai kepentingan hidup mereka.

Berdasarkan hal tersebut UU Nomor 22 tahun 2001 dianggap belum cukup memadai sebagai instrumen hukum yang dapat melindungi hak rakyat secara keseluruhan sebagaimana yang diamanatkan pasal 33 UUD 1945. Perspektif penguasaan dan perusahaan kepemilikan energi terutama minyak dan gas bumi menjadi semakin kabur, Pasal 33 UUD 1945 memang telah memberikan batasan kepemilikan sumber daya alam oleh negara untuk kesejahteraan rakyat. Akan tetapi beberapa aturan perundang-undangan di bawahnya justru melakukan hal yang berbeda. Apa yang ada di dalam aturan-aturan tersebut justru bermaksud mendorong Indonesia pada perdagangan bebas atau *liberalisasi* minyak dan

7. *Econit Advisory Group (online)*, www.detik.com, diakses 1 Maret 2007, hlm. 3.

8. Hubungan Ilmu Politik dan Hukum Tata Negara pertama-tama ditunjukkan oleh *Barents* dengan perumpamaan Hukum Tata Negara sebagai kerangka manusia, sedangkan Ilmu Politik merupakan daging yang sudah ada disekitarnya. Lihat M. Kusnardi, dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara F.H UI, Jakarta, 1988, hlm. 33-34.

gas bumi. Hal ini juga dapat dibuktikan dengan diajukannya permohonan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi hingga dua kali terhadap UU Nomor 22 Tahun 2001 dengan putusan pada tahun 2003 dan tahun 2007.

c. Politik Hukum Minyak dan Gas Bumi Kaitannya dengan Pasal 33 UUD 1945

Pasal 33 UUD 1945 adalah landasan filosofis dalam perkembangan politik hukum minyak dan gas bumi di Indonesia. Posisi UUD 1945 sebagai hukum dasar memberikan *legal consequence* bahwa setiap materi peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan materi-materi yang terdapat dalam UUD 1945. UUD 1945 yang menentukan garis besar, arah, isi dan bentuk hukum yang akan diberlakukan di Indonesia. Amandemen yang dilakukan pada tahun 2001 terhadap Pasal 33 UUD 1945 memuat dua tambahan pasal dan judul bab, yaitu terletak pada BAB XIV Batang Tubuh UUD 1945 dengan judul bab Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial dengan memuat 5 ayat.

Menurut Kwik Kian Gie<sup>9</sup> amandemen yang dilakukan terhadap Pasal 33 UUD 1945 tersebut berkaitan dengan liberalisasi di sektor pengelolaan sumber daya alam.

Rakyat yang sangat membutuhkan terpaksa harus membayar dengan harga tinggi, tidak ada lagi kewajiban negara dalam hal ini pemerintah untuk mengadakan secara gotong royong melalui instrumen pajak. Hal tersebut terjadi karena adanya perubahan orientasi hukum dimana yang berkembang adalah mekanisme pasar sempurna, liberalisasi, swastanisasi dan globalisasi. Bagaimanapun secara perlahan hal ini akan meminggirkan *elaborasi* gagasan nasionalisme dan patriotisme.<sup>10</sup>

Kemakmuran dan kesejahteraan yang dicita-citakan semakin jauh dari harapan, liberalisasi dan mekanisme pasar telah diberlakukan sedemikian jauh dan melanggar pasal 33 UUD 1945. Contoh, keputusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan

bahwa Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001 bertentangan dengan UUD 1945, pemerintah tidak menghiraukan keputusan tersebut dengan tetap menaikkan harga BBM mengacu kepada Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001. Harga BBM diserahkan kepada mekanisme pasar, pasal yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>11</sup>

Pemerintah telah bertindak sewenang-wenang dengan menggunakan kekuasaan yang ada untuk melakukan pelanggaran terhadap ketentuan UUD 1945, hukum dipaksa tunduk terhadap kekuasaan politik dan kepentingan pemerintah. Surat yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk mengingatkan kepada Pemerintah bahwa telah dilakukan pembatalan terhadap Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2001 karena dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945 berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 tidak diindahkan oleh Pemerintah dengan tetap menaikkan harga BBM. Sehingga terjadi pelecehan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar berdasarkan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945.

Menurut Subianto Tjakrawerdaja,<sup>12</sup> Pengelolaan minyak dan gas bumi berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 harus memuat tujuh ciri konstitusional, yaitu: *Pertama*, perekonomian bertujuan untuk mencapai kemakmuran bersama seluruh rakyat, hal ini secara eksplisit dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945. *Kedua*, keikutsertaan rakyat dalam pemilihan, proses produksi dan menikmati hasilnya. Hal ini sesuai dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945.

*Ketiga*, sesuai dengan prinsip Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yaitu efisiensi berkeadilan, perekonomian perlu dijalankan dengan menggunakan mekanisme pasar yang berkeadilan yang didasarkan pada persaingan yang sehat dan peranan serta kewenangan negara untuk intervensi jika terjadi kegagalan pasar. *Keempat*, peran

9. Kwik Kian Gie adalah mantan Menko Ekonomi, Mantan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Mantan ketua badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Lihat dalam Kwik Kian Gie, *Siasat Liberalisasi Ekonomi*, Reform Review (Jurnal untuk Kajian dan Pemetaan Krisis), Volume II Nomor 1 April-Juni 2008, hlm. 38.

10. *Ibid.*, hlm. 38.

11. *Ibid.*, hlm. 39.

12. Subiako Tjakrawerdaja adalah pengamat koperasi dan mantan Menteri Koperasi Pada Pemerintahan Suharto, lihat dalam Subiako Tjakrawerdaja, *Menunggu UU Induk Mengenai Perekonomian Nasional*, Reform Review (Jurnal untuk Kajian dan Pemetaan Krisis), Volume II Nomor 1 April-Juni 2008, hlm. 40.

Negara harus dijamin, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 terutama dalam hal perencanaan ekonomi nasional, dalam membentuk dan menegakkan pelaksanaan Undang-undang, dan dalam hal melaksanakan program pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, pembebasan pajak, pemberian subsidi dan lainnya.

*Kelima*, BUMN sebagai salah satu *soko guru* kegiatan ekonomi menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Ini jelas tertuang dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. *Keenam*, koperasi sebagai *soko guru* perekonomian rakyat harus diwujudkan dalam semangat kebersamaan dengan BUMN dan swasta, serta sebagai badan usaha ekonomi rakyat. *Ketujuh*, perekonomian nasional haruslah merupakan perwujudan dari kemitraan yang sejajar antara koperasi, BUMN dan swasta. Prinsip ini termuat dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945. Ciri-ciri konstitusional inilah yang semestinya diterjemahkan dalam seluruh rangkaian peraturan perundang-undangan pengelolaan minyak dan gas bumi.<sup>13</sup>

Sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tujuan dari setiap pengelolaan dan penggunaan sumber daya alam nasional. Tujuan ini dipandang sebagai kepentingan yang tidak dapat diabaikan, sebab selain merupakan amanat konstitusi, juga didambakan oleh setiap warga negara dan menjadi tanggung jawab negara sebagai konsekuensi dari hak menguasai negara itu sendiri. Oleh karena itu setiap perusahaan dan penggunaan sumber daya alam disesuaikan dengan tujuan (*doelmatig*).

Sifat kesesuaian dengan tujuan dari perusahaan dan penggunaan sumber daya alam adalah mutlak dan tidak dapat diubah. Namun, hal tersebut tidak berarti merupakan tujuan dari hukum.<sup>14</sup> Tujuan dari hukum antara lain adalah adanya kepastian hukum terhadap sifat mutlak dan tidak dapat diubah tersebut. Dalam arti inilah kesesuaian hukum (*rehtmatigheid*) diletakkan pada perusahaan dan penggunaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat merupakan cita negara kesejahteraan yang harus diwujudkan oleh negara dan pemerintah Indonesia.<sup>15</sup>

Hak menguasai oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada hakekatnya merupakan suatu perlindungan dan jaminan akan terwujudnya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tetapi apabila hak menguasai oleh negara bergeser dari *beheersdaad* menjadi *eigensdaad* maka tidak ada jaminan hak menguasai oleh negara penggunaan objek sumber daya alamnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

### Kesimpulan

Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional dalam pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi bahan hukum berdasarkan konsep hak menguasai negara. Negara berfungsi sebagai pengatur, pengurus dan pengawas juga hubungannya dengan relasi negara terhadap ekonomi. Keberadaan tatanan sistem hukum minyak dan gas bumi yang terbentuk sejak sebelum Indonesia merdeka, memberi nuansa partikularistik bagi penalaran hukum di Indonesia. Periodisasi perkembangan politik hukum minyak dan gas bumi di Indonesia, telah memberi penekanan pendekatan yang berbeda.

Pengaruh positivisme hukum telah sangat kuat tertanam dalam sistem hukum Indonesia, antara lain ditandai oleh keinginan melakukan unifikasi dan kodifikasi hukum (*eenheidsbeginsel*). Dalam kenyataannya, setelah Indonesia merdeka pun, model penalaran positivisme hukum masih kuat dianut, salah satunya adalah terlepaskannya tujuan keadilan dalam hukum. Hukum hanya dimaknai sebagai norma positif dalam sistem perundang-undangan, hal ini direpresentasikan dalam pasal-pasal yang tertuang di peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan minyak dan gas bumi.

Perdebatan dalam landasan filosofis pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan minyak dan gas bumi berpangkal pada ideologi apa yang digunakan negara dalam pengelolaan ekonomi. Ideologi yang digunakan menjadi landasan utama pengelolaan minyak dan gas bumi untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Kesimpulannya, negara perlu ikut campur dalam kegiatan-kegiatan ekonomi.

13. *Ibid.*, hlm. 41.

14. Ronald Z. Titahelu, *Penetapan Azas-azas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat*, Disertasi Program Pasca Sarjana pada Universitas Airlangga, 1993, Tidak dipublikasikan, hlm. 14.

15. *Ibid.*, hlm. 14.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- M. Kusnardi, dan Harmaily Ibrahim, 1988, **Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia**, Pusat Studi Hukum Tata Negara F.H UI, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2007, **Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional**, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ronald Z. Titahelu, 1993, **Penetapan Azas-azas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat**, Disertasi Program Pasca Sarjana pada Universitas Airlangga, Tidak dipublikasikan.
- Sentosa Sembiring, 2007, **Hukum Investasi**, CV. Nuansa Aulia, Bandung.
- Jurnal dan Artikel
- Kwik Kian Gie, 2008, **Siasat Liberalisasi Ekonomi**, Reform Review (Jurnal untuk Kajian dan Pemetaan Krisis), Volume II Nomor 1 April-Juni 2008.
- Majalah Jaringan Advokasi Tambang, Maret 2005, **Kebijakan Yang Melayani Pemodal**.
- Subiakto Tjakrawerdaja, 2008, **Menunggu UU Induk Mengenai Perekonomian Nasional**, Reform Review (Jurnal untuk Kajian dan Pemetaan Krisis), Volume II Nomor 1 April-Juni 2008.
- Artikel Internet
- Dahnil Azhar Simanjuntak, **Meneropong Politik Hukum Ekonomi Indonesia (online)**, [www.one.indoskripsi.com](http://www.one.indoskripsi.com).
- Econit Advisory Group (online)**, [www.detik.com](http://www.detik.com).
- Panji R.Hadinoto, 2008, **Politik Hukum Pemberantasan Korupsi (online)**, [www.google.co.id](http://www.google.co.id).