

## **Implementasi Konsep *Welfare State* Dalam Rangka Keikutsertaan Daerah Pada Pengelolaan Energi Di Sektor Migas Berdasarkan Asas Kepastian Hukum (Studi Kasus Penyalahgunaan BBM Bersubsidi di Riau)**

**Afriliani Zahra<sup>1</sup>, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani<sup>2</sup>, Fatma Ulfatun Najicha<sup>3</sup>**

<sup>1,2,3</sup>Universitas Sebelas Maret

[afrilianizahra@student.uns.ac.id](mailto:afrilianizahra@student.uns.ac.id)<sup>1</sup>, [ayu\\_igk@staff.uns.ac.id](mailto:ayu_igk@staff.uns.ac.id)<sup>2</sup>,  
[fatmanajicha\\_law@staff.uns.ac.id](mailto:fatmanajicha_law@staff.uns.ac.id)<sup>3</sup>

---

**ABSTRACT;** National energy management, particularly the oil and gas sector, embodies the country's constitutional obligation to achieve public welfare, as mandated by Article 33 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. One implementation of the welfare state concept in the oil and gas sector is the provision of fuel subsidies to support the fulfillment of basic community needs and economic equality. However, the implementation of the fuel subsidy policy has not been fully reflected in legal certainty, as various distribution protocols are still found in the regions, including in Riau Province, which ironically is one of the largest oil producers in Indonesia. This study uses a normative juridical method through a review of related regulations and secondary data from the literature. The results show that the protection of subsidized fuel occurs due to weak regional government supervision, unclear regulations regarding administrative sanctions, and the existence of vague norms in Article 55 of the Oil and Gas Law, which creates legal loopholes for perpetrators. The case in Riau shows maladministration in the form of references to official recommendation letters, the involvement of gas station officials, and a weak distribution verification system. Therefore, strengthening regulations, establishing an integrated supervisory task force, and implementing strict administrative sanctions are necessary. With guaranteed legal certainty and effective oversight, the implementation of the welfare state in the oil and gas sector can run optimally, ensuring that the state's presence truly creates prosperity for the people in a just and equitable manner.

**Keywords:** Welfare State, Legal Certainty, Subsidized Fuel, Oil and Gas Management, Regional Government.

**ABSTRAK;** Pengelolaan energi nasional, khususnya sektor minyak dan gas bumi (migas), merupakan perwujudan kewajiban konstitusional negara dalam mencapai kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD NRI 1945. Salah satu bentuk implementasi konsep welfare state dalam sektor migas adalah pemberian subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) untuk

mendukung pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat dan pemerataan ekonomi. Namun, realisasi kebijakan subsidi BBM belum sepenuhnya mencerminkan asas kepastian hukum karena masih ditemukan berbagai penyalahgunaan distribusi di daerah, termasuk di Provinsi Riau yang ironisnya merupakan salah satu penghasil minyak terbesar di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif melalui penelaahan peraturan perundang-undangan terkait serta data sekunder dari literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyalahgunaan BBM bersubsidi terjadi akibat lemahnya pengawasan pemerintah daerah, ketidakjelasan regulasi mengenai sanksi administratif, dan keberadaan vagueness norm dalam Pasal 55 UU Migas yang menimbulkan celah hukum bagi pelaku. Kasus di Riau menunjukkan adanya maladministration berupa penyalahgunaan surat rekomendasi dinas, keterlibatan oknum SPBU, dan lemahnya sistem verifikasi distribusi. Oleh karena itu, diperlukan penguatan regulasi, pembentukan satuan tugas pengawasan terpadu, serta penerapan sanksi administratif yang tegas. Dengan jaminan kepastian hukum dan pengawasan yang efektif, implementasi welfare state dalam sektor migas dapat berjalan optimal sehingga kehadiran negara benar-benar mampu menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata.

**Kata Kunci:** Welfare State, Kepastian Hukum, BBM Bersubsidi, Pengelolaan Migas, Pemerintah Daerah.

---

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang memiliki sumber daya alam yang melimpah dan diamanatkan untuk mengelola semaksimal mungkin dalam rangka penyejahteraan masyarakat sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian, Indonesia berperan fundamental dan krusial dalam kesejahteraan rakyatnya sebagaimana sesuai dengan konsep yang dianut, yakni *welfare state*. Cita negara yang terkandung dalam preamble UUD NRI 1945, menunjukkan ciri negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang merupakan karakteristik dari negara modern (Rahma et al., 2021). Untuk itu negara diberikan sebuah wewenang untuk mengatur dan mengurus sumber daya alam yang ada di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka memajukan kemakmuran masyarakat tersebut. (Ratnasari, 2023: 204). Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi:

*“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”*

Negara memiliki hak absolut dalam pengelolaan seluruh sumber daya alam agar dapat mencapai tujuan optimalisasi kemakmuran rakyat yang sejalan dengan kesejahteraaan.

Negara harus dapat mewujudkan cita-cita yang terdapat dalam UUD 1945 secara maksimal yang mana menjadi tujuan fundamental negara Indonesia. Di Indonesia, dalam optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam yang luar biasa banyaknya tersebut dilakukan melalui berbagai upaya. Pemanfaatan sumber daya alam tidak terlepas dari energi karena berdasarkan klasifikasinya sumber energi terbagi 3, yakni sumber berupa energi terbarukan (panas bumi, angin, bio-energi, sinar matahari, aliran dan terjunan air, serta gerakan dan perbedaan suhu lapisan, dan laut), tidak terbarukan (minyak bumi, gas bumi dan batu bara) dan sumber energi baru (nuklir dan hidrogen) (Irianto, 2023: 126).

Sejalan dengan amanat UUD 1945 negara atas nama rakyat untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), pengaturan (*regelendaad*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengawasan (*toezichtoudensdaad*), dan pengelolaan (*beheersdaad*). Pengelolaan energi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi. Pengelolaan energi didefinisikan sebagai penyelenggaraan dan pemanfaatan energi dengan memperhatikan cadangan serta konservasi sumber daya energi berdasarkan asas tertentu sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi.

Sektor migas merupakan sektor paling krusial dan utama dalam pengelolaan energi dikarenakan penyumbang pendapatan negara tertinggi. Terbukti melalui pada LKPP pada tahun 2018, sektor migas menyentorkan Pendapatan Negara Bukan Pajak Sumber Daya Alam (PNBP SDA) migas mencapai Rp 142.789.247.095.359, pada tahun 2019 PNBP SDA migas mengalami penurunan dengan nilai PNBP SDA migas mencapai Rp 121.089.861.280.412, dan pada tahun 2020 juga mengalami penurunan dengan menyentorkan pendapatan melalui PNBP SDA migas mencapai Rp 69.080.172.407.832 (Rahman, 2023). Dengan demikian, pengelolaan energi bersinggungan langsung terhadap perekonomian negara sehingga diperlukan optimalisasi dalam pengelolaannya. Sejalan dengan hal tersebut, salah satu upaya yang dilakukan dalam optimalisasi pengelolaan sumber daya alam terutama di sektor migas adalah peningkatan keikutsertaan pemerintah daerah. Pasal 18A Ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi:

*"Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah."*

Frasa keberagaman dan kekhususan menggambarkan bahwasanya pemerintahan daerah dapat lebih memahami karakteristik maupun *landscape* setiap daerahnya (Ratnasari, 2023; 128). Pasal ini menjadi dasar otonomi daerah.

Otonomi daerah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah sehingga keikutsertaan pemerintah daerah dalam pengelolaan energi sektor migas dapat mendorong optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diberikan keleluasaan dalam pengelolaan daerah disesuaikan dengan karakteristik, kebutuhan, dan kapasitas daerah tersebut.

Kegiatan usaha hulu migas mencakup eksplorasi dan eksplorasi. Eksplorasi merupakan tahapan awal untuk mendapatkan data dan informasi secara geologis, Eksplotaitasi adalah tahapan pemprosesan lebih lanjut setelah eksploitasi dinyatakan layak. lalu, kegiatan usaha hilir meliputi pengolahan, pengangkutan, dan niaga. Kedua kegiatan usaha migas ini memiliki dampak yang nyata kepada masyarakat. Salah satu, keikutsertaan daerah dalam pengelolaan energi di sektor migas adalah melalui kebijakan PI 10%. PI 10% menjadi dasar agar daerah berkewajiban mendukung dan bertanggung jawab atas kelancaran kegiatan operasi permifyakan.

Konsep *welfare state* diwujudkan salah satunya melalui pemberian subsidi agar masyarakat kalangan ke bawah dapat menekan biaya pengeluaran. Dengan subsidi ini, pemerintah berharap beban pengeluaran rumah tangga miskin bisa ditekan, sehingga mereka memiliki ruang lebih untuk memenuhi kebutuhan lain seperti makanan, pendidikan, dan kesehatan (Adelia Gusfira et al., 2025) Namun, relitanya tidak sejalan dengan seharusnya karena justru melalui subsidi ini terjadi penyalahgunaan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab demi keuntungan diri sendiri. Salah satunya penyalahgunaan BBM bersubsidi di Riau yang membuat masyarakat kesulitan untuk mendapatkan BBM bersubsidi tersebut. Hal ini dikarenakan kurang maksimalnya pengawasan oleh pemerintah daerah terhadap penjualan BBM bersubsidi tersebut serta regulasi yang belum jelas mengenai sanksi pelaku penyalahgunaan selain saksi pidana yang sulit untuk diterapkan. Denhan demikian, berdasarkan asas kepastian hukum problematika penyalahgunaan BBM ini memiliki *legal gap* yang krusial karena konsep *welfare state* dalam pengelolaan energi di sektor migas tidak dapat berjalan dengan optimal akibat regulasi yang tidak memberikan kepastian. Oleh karena itu, artikel ini akan membahas mengenai pentingnya pembuatan kebijakan yang memiliki kepastian hukum. Fokus artikel ini akan menganalisa salah satu kebijakan implementasi konsep *welfare state* dengan indikator kepastian hukum yang terkandung dalam pengelolaan energi di sektor migas dengan studi kasus penyalahgunaan BBM bersubsidi di Riau.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah normatif. Yang dilakukan penelaahan terhadap peraturan-peraturan yang mengatur soal pengelolaan energi di sektor migas. Pengumpulan data penelitian dilakukan melalui pengumpulan data sekunder yang dilakukan dengan mencari data dari bahan hukum primer berupa norma atau kaidah dan peraturan-peraturan. Kemudian, diikuti bahan hukum sekunder, yakni hasil penelitian, hasil karya ilmiah para sarjana, dan buku-buku. Tidak lupa juga data-data dalam penelitian ini juga diambil dari berbagai tulisan ilmiah yang berhubungan dengan topik pada penelitian ini sendiri.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Implementasi Konsep *Welfare State* dalam Pengelolaan Migas berdasarkan Perspektif Asas Kepastian Hukum

Hukum negara secara fungsional dibangun dan dibentuk untuk melindungi dan memberi kesejahteraan serta kebahagiaan bagi seluruh rakyat. Sejalan dengan pernyataan di atas, dapat dipahami bahwa hukum dalam hal ini undang-undang adalah alat, bukan tujuan. Hukum merupakan sarana untuk mencapai tujuan, termasuk tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum (*welfare state*). Komitmen konstitusional sebagai *statsfundamentalnorm* (norma fundamental bernegara) ini menjadi landasan jaminan hak konstitusional untuk mendapatkan keadilan sosial bagi warga negara (Taufiq, 2024: 269). Berdasarkan Pasal 33 UUD NRI 1945 bahwasanya negara berkewajiban untuk mengelola sumber daya alam secara maksimal dengan tujuan optimalisasi kemakmuran rakyat. Pasal tersebut memiliki makna yang mendalam bahwa terhadap pengelolaan sumber daya alam dititikberatkan kepada peran apa yang dapat diberikan penyelenggara negara terhadap masyarakat (Qurbani, 2022: 70).

Pengelolaan migas merupakan salah satu hal yang sangat penting dikarenakan migas sebagai penopang utama pendapatan negara. Indonesia sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam harus memperhatikan pengelolaan kekayaan tersebut secara maksimal karena merupakan pilar utama perekonomian. Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas, minyak bumi dan gas bumi didefinisikan adalah sebagai berikut:

*“Minyak Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilit 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 yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi.”*

*“Gas Bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi”*

*“Minyak dan Gas Bumi adalah Minyak Bumi dan Gas Bumi”*

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas menjadi dasar dalam pengelolaan migas.

Pengelolaan di sektor migas terbagi pada kegiatan usaha hulu dan hilir. Sektor hulu berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas bertumpu pada kegiatan usaha sebagai berikut:

- a. Eksplorasi adalah kegiatan yang bertujuan memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan Minyak dan Gas Bumi di Wilayah Kerja yang ditentukan.
- b. Eksploitasi adalah rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan Minyak dan Gas Bumi dari Wilayah Kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran

dan penyelesaian sumur, pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, dan pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian Minyak dan Gas Bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya.

Sedangkan kegiatan usaha hilir mencakup

- a. Pengolahan adalah kegiatan memurnikan, memperoleh bagian-bagian, mempertinggi mutu, dan mempertinggi nilai tambah Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi, tetapi tidak termasuk pengolahan lapangan.
- b. Pengangkutan adalah kegiatan pemindahan Minyak Bumi, Gas Bumi, dan/atau hasil olahannya dari Wilayah Kerja atau dari tempat penampungan dan Pengolahan, termasuk pengangkutan Gas Bumi melalui pipa transmisi dan distribusi.
- c. Penyimpanan adalah kegiatan penerimaan, pengumpulan, penampungan, dan pengeluaran Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi.
- d. Niaga adalah kegiatan pembelian, penjualan, ekspor, impor Minyak Bumi dan/atau hasil olahannya, termasuk Niaga Gas Bumi melalui pipa.

Subsidi BBM merupakan kebijaksanaan pemerintah dalam membantu masyarakat tertentu dengan cara pemerintah menjual minyak kepada masyarakat dengan harga di bawah minyak dunia. Bersubsidi adalah bantuan yang diberikan pemerintah kepada produsen atau konsumen agar barang atau jasa yang dihasilkan harganya menjadi lebih murah dan dapat dijangkau oleh masyarakat luas. Hal ini dilakukan karena Bahan Bakar Minyak (BBM) merupakan komoditas yang sangat vital dan bisa menyebabkan kenaikan harga pada komoditas lainnya (Shahnaz, 2025: 224). Subsidi BBM ini merupakan salah satu kebijakan yang menyongsong upaya pemerintah dalam meningkatkan kemakmuran yang sejalan dengan kesejahteraan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945.

BBM bersubsidi menjadi angin segar bagi masyarakat karena dapat menekan pengeluaran terutama bagi yang memiliki ekonomi pas-pasan sehingga dapat meningkatkan standar kehidupan. Namun, implementasi kebijakan BBM bersubsidi ini tidak berjalan lancar sebagaimana seharusnya karena masih menghadapi beberapa problematika. Seperti, Meskipun telah ada berbagai regulasi yang mengatur distribusi dan penggunaan BBM bersubsidi, seperti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan berbagai peraturan turunannya, dalam praktiknya masih terdapat ketidaksesuaian antara norma hukum dengan kenyataan di lapangan, beberapa ketentuan tidak secara eksplisit menjelaskan mekanisme pengawasan yang ketat dan tidak memberi ruang bagi sanksi yang cukup tegas untuk memberikan efek jera kepada pelaku penyimpangan (Sulistiono, 2025) Lalu, selain sanksi peran pengawasan baik dari pemerintah atau pihak lainnya pada pendistribusian ini masih belum berjalan dengan maksimal karena tidak adanya regulasi yang mengatur demikian. Dengan sanksi pidana yang sulit untuk diterapkan karena umumnya penyalahgunaan BBM bersubsidi

ini dilakukan oleh pihak yang berperan penting dalam pendistribusinya. Ambiguitas ini semakin diperparah oleh keberadaan norma samar (*vage norm*) dalam Pasal 55 UU Migas, yang hanya menyebut frasa "penyalahgunaan pengangkutan" tanpa definisi rinci tentang jenis alat angkut, skala pengangkutan, atau bentuk pelanggaran yang dimaksud. Dengan demikian, masyarakat yang melakukan pengangkutan BBM bersubsidi untuk kebutuhan riil dan logis, justru dapat terancam sanksi pidana karena hukum tidak membedakan antara motif komersialisasi ilegal dan distribusi fungsional berbasis kebutuhan sosial (Erfandi et al., 2025: 61). Berdasarkan asas kepastian hukum yang seharusnya sesuai dengan definisi kepastian hukum, yaitu implementasi hukum yang jelas, konsisten, dan tidak dapat dipengaruhi oleh faktor lainnya maka implementasi konsep *welfare state* dalam pengelolaan migas berdasarkan perspektif asas kepastian hukum belum tercapai dikarenakan banyaknya problematika yang diakibatkan oleh *legal gap* pada kebijakan BBM bersubsidi ini.

## 2. Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sektor Migas di Riau

Tafsir dari Pasal 33 UUD NRI 1945 mengenai kekayaan alam berada di bawah kekuasaan negara adalah negara atas nama rakyat untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), pengaturan (*regelendaad*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengawasan (*toezichtoudensdaad*), dan pengelolaan (*beheersdaad*). Lima bentuk kewenangan negara ini merupakan manifestasi dari fungsi pemerintahan dalam hukum administrasi negara yang bersifat aktif dan dinamis. Dalam konteks pengelolaan migas, kelima fungsi tersebut tidak dapat dijalankan secara optimal hanya oleh pemerintah pusat mengingat luasnya wilayah Indonesia dan kompleksitas permasalahan di setiap daerah.

Implementasi kebijakan pengelolaan energi di sektor migas, pemerintah daerah memiliki peran strategis melalui mekanisme otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi. Dalam perspektif hukum administrasi negara, desentralisasi ini merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu termasuk dalam hal pengawasan dan pengelolaan sumber daya alam di wilayahnya.

Keikutsertaan pemerintah daerah dalam pengelolaan sektor migas di Riau didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah yang berada lebih dekat dengan masyarakat dan memahami kondisi geografis serta sosial ekonomi daerahnya dapat melakukan fungsi pengawasan dan pengendalian secara lebih optimal. Dalam konteks ini, Pemerintah Provinsi Riau memiliki kewenangan untuk melakukan koordinasi dengan Badan Pengatur Hilir (BPH) Migas dalam memastikan distribusi BBM bersubsidi berjalan sesuai peruntukannya. Namun demikian, kewenangan ini harus dilaksanakan dalam koridor hukum yang jelas dengan memperhatikan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah.

---

Kebijakan BBM bersubsidi yang menerapkan konsep *welfare state* memerlukan pengawasan yang ketat dari pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Dalam perspektif hukum administrasi negara, fungsi pengawasan (*toezichtoudensdaad*) merupakan kewenangan yang esensial untuk memastikan pelaksanaan suatu kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pemerintah daerah Riau seharusnya dapat melakukan pengawasan preventif melalui mekanisme perizinan dan pengawasan represif melalui penegakan sanksi administratif terhadap pelaku penyalahgunaan. Sayangnya, dalam praktiknya fungsi pengawasan ini belum berjalan maksimal akibat beberapa faktor, antara lain keterbatasan sumber daya aparatur, lemahnya koordinasi antar instansi, dan yang paling krusial adalah ketidakjelasan regulasi mengenai mekanisme pengawasan dan pembagian kewenangan antara BPH Migas, pemerintah daerah, dan instansi terkait lainnya.

Keikutsertaan pemerintah daerah dalam pengelolaan migas juga terkait dengan kewenangan untuk menerbitkan keputusan tata usaha negara (*beschikking*) berupa izin-izin yang diperlukan dalam kegiatan usaha hilir migas. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menerbitkan izin usaha, izin operasional SPBU, dan berbagai izin teknis lainnya. Kewenangan ini seharusnya diikuti dengan fungsi pengawasan yang efektif untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Namun, dalam kasus Riau terlihat adanya gap antara kewenangan yang dimiliki dengan kapasitas pelaksanaan pengawasan, sehingga penyalahgunaan BBM bersubsidi dapat terjadi secara sistematis dan melibatkan oknum-oknum yang seharusnya menjadi pengawas, seperti supervisor dan manager SPBU.

Optimalisasi keikutsertaan pemerintah daerah diperlukan penguatan kelembagaan melalui pembentukan satuan tugas khusus yang melibatkan berbagai stakeholder, seperti Dinas ESDM Provinsi, Kepolisian, BPH Migas, dan Pertamina. Satuan tugas ini harus memiliki *standard operating procedure* (SOP) yang jelas dalam melakukan pengawasan distribusi BBM bersubsidi, mulai dari tahap pengangkutan hingga penjualan di SPBU. Selain itu, perlu ada penguatan kapasitas aparatur pemerintah daerah melalui pelatihan teknis dan penyediaan sistem informasi yang terintegrasi untuk memantau distribusi BBM secara real-time. Dari perspektif hukum administrasi negara, hal ini sejalan dengan prinsip *good governance* yang menghendaki penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan partisipatif.

### **3. Studi Kasus: Penyalahgunaan BBM Bersubsidi di Riau**

Provinsi Riau merupakan salah satu provinsi yang memiliki wilayah kerja penghasil minyak bumi terbesar di Indonesia, yakni Wilayah Kerja Rokan. Berdasarkan data yang dipublikasikan oleh Kementerian ESDM pada tahun 2023, wilayah kerja ini mampu memproduksi kisaran 162-165 ribu barel minyak per hari, menjadikannya penyumbang produksi minyak bumi tertinggi di Indonesia. Secara administratif, keberadaan Wilayah Kerja Rokan yang sangat produktif ini seharusnya membawa implikasi positif bagi masyarakat Riau dalam bentuk kemudahan akses terhadap BBM,

khususnya BBM bersubsidi. Namun, dalam kenyataannya paradoks terjadi di mana sebagai daerah penghasil minyak terbesar, Riau justru mengalami kelangkaan BBM bersubsidi secara kronis dan berkelanjutan.

Kelangkaan BBM bersubsidi di Riau bukan semata-mata disebabkan oleh masalah pasokan atau distribusi logistik, melainkan lebih kepada persoalan penyalahgunaan sistematis yang melibatkan berbagai pihak dalam rantai distribusi. Dari perspektif hukum administrasi negara, penyalahgunaan ini merupakan bentuk maladministrasi yang terjadi akibat lemahnya sistem pengawasan dan penegakan hukum administratif. Maladministrasi dalam konteks ini dapat dipahami sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara atau pelaku usaha yang diberi kewenangan dalam distribusi BBM bersubsidi, yang mengakibatkan tidak tercapainya tujuan kebijakan subsidi BBM untuk kesejahteraan masyarakat.

Kasus konkret yang terbongkar pada Agustus 2025 di Kabupaten Rokan Hilir memberikan gambaran jelas tentang modus operandi penyalahgunaan BBM bersubsidi. Kasus ini melibatkan HE (38) yang berperan sebagai pelangsir BBM subsidi, HA (43) selaku Supervisor SPBU, dan MD (40) yang menjabat sebagai Manager SPBU di SPBU No. 14.289.672 BUMD Jalan Kecamatan KM 4, Kecamatan Bagan Punak Meranti. Barang bukti yang disita mencakup 50 jerigen Bio Solar atau sekitar 1.470 liter, 18 jerigen Pertalite sebanyak 522 liter, becak motor beserta gerobak kayu untuk mengangkut BBM, 10 lembar surat rekomendasi dari Dinas Perikanan, dan 9 lembar surat kuasa. Modus yang digunakan menunjukkan adanya penyalahgunaan kewenangan administratif, di mana surat rekomendasi dari Dinas Perikanan Kabupaten Rokan Hilir yang seharusnya digunakan untuk keperluan nelayan, justru disalahgunakan untuk pembelian BBM bersubsidi dalam jumlah besar yang kemudian dijual kembali dengan harga lebih tinggi.

Kasus ini menunjukkan adanya beberapa permasalahan mendasar. Pertama, terdapat penyalahgunaan instrumen administratif berupa surat rekomendasi dari Dinas Perikanan. Surat rekomendasi ini seharusnya merupakan bentuk diskresi pemerintah daerah untuk memfasilitasi nelayan dalam memperoleh BBM bersubsidi guna mendukung aktivitas penangkapan ikan. Namun dalam praktiknya, instrumen ini justru menjadi celah untuk melakukan penyelundupan dan komersialisasi ilegal BBM bersubsidi. Hal ini mengindikasikan lemahnya sistem verifikasi dan validasi yang dilakukan oleh Dinas Perikanan dalam menerbitkan surat rekomendasi tersebut. Kedua, adanya keterlibatan oknum supervisor dan manager SPBU yang menerima fee sebesar Rp10.000 per jerigen menunjukkan telah terjadi *conflict of interest* dan pelanggaran kode etik dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam konteks hukum administrasi negara, SPBU yang menjalankan fungsi distribusi BBM bersubsidi merupakan bagian dari penyelenggara pelayanan publik yang seharusnya tunduk pada prinsip-prinsip pelayanan publik.

Analisis lebih mendalam terhadap modus operandi dalam kasus ini mengungkapkan adanya sistematisasi penyalahgunaan yang terstruktur. Skema di mana pelaku membeli satu jerigen Bio Solar seharga Rp200.000 berisi 29,411 liter namun membayar Rp210.000 kepada operator SPBU, menunjukkan telah terbentuk suatu sistem gratifikasi ilegal dalam distribusi BBM bersubsidi. Dari perspektif hukum administrasi negara, ini merupakan bentuk perbuatan melawan hukum oleh pejabat atau pegawai yang menjalankan fungsi publik. Supervisor dan manager SPBU yang seharusnya menjadi garda terdepan dalam mencegah penyalahgunaan, justru menjadi bagian dari jaringan penyalahgunaan tersebut. Hal ini mencerminkan kegagalan sistem integritas dalam penyelenggaraan distribusi BBM bersubsidi.

Kasus Agustus 2025 tersebut bukanlah kasus yang berdiri sendiri, melainkan merupakan puncak gunung es dari praktik penyalahgunaan yang telah berlangsung lama. Data menunjukkan bahwa sejak tahun 2022, Kepolisian Daerah Riau telah membongkar 14 kasus penyalahgunaan BBM bersubsidi. Fakta ini mengindikasikan bahwa penyalahgunaan BBM bersubsidi di Riau telah menjadi permasalahan struktural yang sistemik, bukan sekadar kasus sporadis. Dari perspektif hukum administrasi negara, tingginya frekuensi kasus menunjukkan adanya kegagalan sistem pengawasan administratif yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan BPH Migas. Pengawasan yang seharusnya bersifat preventif, yakni mencegah terjadinya penyimpangan sebelum terjadi, tidak berjalan efektif sehingga penegakan hukum hanya bersifat represif setelah kerugian terjadi. Lebih lanjut, dari perspektif hukum administrasi negara, permasalahan penyalahgunaan BBM bersubsidi di Riau juga terkait dengan ketidakjelasan mekanisme sanksi administratif.

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas memang mengatur sanksi pidana bagi pelaku penyalahgunaan pengangkutan BBM, namun norma dalam pasal tersebut bersifat samar (vague norm) karena tidak mendefinisikan secara rinci tentang jenis alat angkut, skala pengangkutan, atau bentuk pelanggaran yang dimaksud. Ketidakjelasan ini menimbulkan ketidakpastian hukum, di mana masyarakat yang melakukan pengangkutan BBM bersubsidi untuk kebutuhan riil justru dapat terancam sanksi pidana, sementara pelaku penyalahgunaan yang terorganisir dapat memanfaatkan celah hukum ini. Dalam konteks hukum administrasi negara, seharusnya terdapat instrumen sanksi administratif yang berjenjang mulai dari teguran tertulis, penghentian sementara kegiatan, pencabutan izin, hingga denda administratif, yang dapat diterapkan secara cepat dan efektif tanpa harus melalui proses peradilan pidana yang panjang.

Implikasi dari penyalahgunaan BBM bersubsidi di Riau sangat luas dan multidimensi. Pertama, dari aspek ekonomi, penyalahgunaan ini mengakibatkan subsidi yang seharusnya dinikmati oleh masyarakat miskin dan nelayan, justru dinikmati oleh oknum yang tidak berhak. Hal ini bertentangan dengan tujuan kebijakan subsidi sebagai instrumen redistribusi ekonomi dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Kedua, dari

---

aspek sosial, kelangkaan BBM bersubsidi akibat penyalahgunaan menimbulkan keresahan sosial dan dapat memicu konflik horizontal di masyarakat. Ketiga, dari aspek hukum administrasi negara, penyalahgunaan ini mencerminkan lemahnya sistem pengawasan dan penegakan hukum administratif, yang pada akhirnya merusak kepercayaan publik terhadap pemerintah. Keempat, dari aspek kepastian hukum, ambiguitas regulasi dan lemahnya penegakan hukum menciptakan ketidakpastian yang kontraproduktif terhadap upaya pemberantasan penyalahgunaan.

Untuk mengatasi permasalahan sistemik ini, diperlukan reformasi komprehensif dalam sistem distribusi dan pengawasan BBM bersubsidi di Riau. Dari perspektif hukum administrasi negara, reformasi ini harus mencakup beberapa aspek. Pertama, penguatan regulasi dengan memperjelas mekanisme pengawasan, kriteria penerima subsidi, dan sanksi administratif yang tegas dan berjenjang. Peraturan Daerah khusus tentang pengawasan distribusi BBM bersubsidi perlu segera dibentuk untuk mengisi kekosongan hukum yang ada. Kedua, pembangunan sistem informasi terintegrasi yang menghubungkan Dinas ESDM Provinsi, BPH Migas, Pertamina, Kepolisian, dan instansi terkait lainnya untuk memantau distribusi BBM secara real-time. Sistem ini harus dilengkapi dengan mekanisme verifikasi digital untuk mencegah pemalsuan surat rekomendasi. Ketiga, penguatan kapasitas kelembagaan melalui pembentukan tim pengawas khusus yang memiliki kewenangan untuk melakukan inspeksi mendadak, menerbitkan sanksi administratif, dan berkoordinasi dengan penegak hukum. Keempat, peningkatan partisipasi masyarakat melalui mekanisme pengaduan dan *whistleblower system* yang memberikan perlindungan hukum bagi pelapor. Kelima, penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan distribusi BBM bersubsidi, termasuk transparansi data alokasi dan realisasi distribusi, akuntabilitas pengelola SPBU, dan partisipasi masyarakat dalam pengawasan.

## KESIMPULAN

Berdasarkan paparan hasil kajian maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi konsep *welfare state* dalam pengelolaan migas belum terlaksana secara optimal karena kebijakan subsidi BBM masih menyisakan celah hukum yang menimbulkan ketidakpastian. Asas kepastian hukum yang seharusnya menjamin distribusi subsidi yang adil dan tepat sasaran belum terwujud, terlihat dari adanya *vague norm* dalam pengaturan sanksi serta regulasi yang belum memberikan perlindungan hukum yang memadai terhadap masyarakat berhak menerima subsidi.
2. Keikutsertaan pemerintah daerah dalam pengelolaan sektor migas khususnya pengawasan BBM bersubsidi di Riau belum mencerminkan fungsi pemerintahan yang efektif dan responsif. Kewenangan yang diberikan melalui otonomi daerah belum diikuti dengan kapasitas pengawasan yang memadai sehingga peran strategis pemerintah daerah dalam menjamin pendistribusian subsidi belum terlaksana secara maksimal. Hal ini menunjukkan perlunya penguatan

kelembagaan, kejelasan pembagian kewenangan, dan peningkatan koordinasi antarinstansi.

3. Studi kasus penyalahgunaan BBM bersubsidi di Riau menggambarkan bahwa permasalahan bukan sekadar pelanggaran individual akan tetapi bersifat struktural dan sistemik. Keterlibatan oknum SPBU, maladministrasi dalam penerbitan surat rekomendasi, serta minimnya pengawasan menunjukkan bahwa kebijakan subsidi belum disertai sistem kontrol yang efektif. Kondisi ini menegaskan urgensi pembentukan regulasi khusus, penegakan sanksi administratif yang tegas, serta pembangunan mekanisme pengawasan terpadu berbasis teknologi untuk memastikan subsidi benar-benar berpihak kepada rakyat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Adelia Gusfira, Hasanatun Fitri, & Ahmad Wahyudi zein. (2025). Dampak Subsidi Energi terhadap Kesejahteraan Masyarakat Miskin di Indonesia. *Jurnal Ilmu Komunikasi, Administrasi Publik Dan Kebijakan Negara*, 2(3), 13–22. <https://doi.org/10.62383/komunikasi.v2i3.295>
- Erfandi, Fithry, A., & Rusfandi. (2025). Pengangkutan BBM Bersubsidi Ditinjau Dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Migas. *Jurnal Jendela Hukum*, 12, 45–75. <https://www.ejournalwiraraja.com/index.php/FH>
- Irianto, D. F. (2023). Desentralisasi Energi: Tinjauan Yuridis Kewenangan Pemerintahan Daerah Dalam Pengelolaan Energi Terbarukan di Tingkat Daerah. *JURNAL LOCUS DELICTI*, 4, 121–136.
- Qurbani, Indah Dwi, dan Ilham Dwi Rafiqi. “Prospective green constitution in new and renewable energy regulation”. Legality: *Jurnal Ilmiah Hukum*, 30, 1, (2022).
- Rahma, N. A., Maulana Alfedo, J., & Rahmawati, L. (2021). Supervision Mining System : Rekonstruksi Pengawasan Sektor Hulu Minyak Dan Gas Bumi Yang Berkeadilan Sosial Di Indonesia Supervision Mining System : Reconstruction Of Supervision Of Socially Equitable Upstream Oil And Gas Sector In Indonesia. *Rewang Rencanag: Jurnal Hukum Lex Generalis*, 2(11), 1017–1038. <https://jhlg.rewangrencang.com/>
- Rahman, R. F. (2023). *Analisis Atas Pendapatan Daerah Provinsi Riau Pada Sektor Migas*. PKN STAN.
- Ratnasari, D. (2023). Eksistensi Hubungan Negara Dengan Badan Hukum Swasta Dalam Pengelolaan Migas Di Indonesia. In *THE JURIS: Vol. VII* (Issue 1). <http://ejournal.stih-awanglong.ac.id/index.php/juris>
- Shahnaz, N. (2025). PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENYALAHGUNAAN PENGANGKUTAN DAN NIAGA BAHAN BAKAR MINYAK (BBM) BERSUBSIDI. *Journal of Law and Nation (JOLN)*, 4(1), 223–236.

**JURNAL STUDI HUKUM MODERN**

Volume. 08, No. 1, Januari 2026

<https://journalversa.com/s/index.php/jshm>

---

Sulistiono, D. (2025). Peran Hukum Dalam Mengatasi Penyalahgunaan Distribusi BBM Bersubsidi. *Berajah Journal: Jurnal Pembelajaran Dan Pengembangan DIri*, 1957–1976. <https://doi.org/10.47353/bj.v4i11.527>

Taufiq, M. (2024). Korelasi Pengelolaan Pertambangan Dengan Cita-Cita Negara Hukum Kesejahteraan. *SOCIAL: Jurnal Inovasi Pendidikan IPS*, 4(3).