

# **Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945**

## ***Legal Policy of Natural Resources Management According to Article 33 UUD 1945***

**Irfan Nur Rachman**

P4TIK Mahkamah Konstitusi RI  
Jalan Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta Pusat  
irfan\_nrachman@yahoo.com

Naskah diterima: 27/01/2016 revisi: 23/02/2016 disetujui: 10/03/2016

### **Abstrak**

Negara Indonesia merupakan negara yang terletak di Asia Tenggara yang memiliki Sumber Daya Alam yang melimpah. Kondisi ini membuat Indonesia menjadi salah satu tujuan penanaman modal asing terutama sektor pertambangan, selain sektor kehutanan, dan pengelolaan sumber daya air. Hal ini dikarenakan adanya keterbatasan negara kita dalam mengelola sumber daya alam, baik dari aspek permodalan, aspek sumber daya manusia, dan aspek teknologi. Akibatnya sumber daya alam yang kita miliki tidak dapat dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ironisnya, negara kita memiliki sumber daya alam yang melimpah, namun penyumbang terbesar dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) bukanlah dari hasil pengelolaan sumber daya alam, melainkan dari sektor perpajakan. Oleh karena itu dalam mengelola sumber daya alam di Indonesia perlu memerhatikan Pasal 33 UUD 1945 yang memuat dasar politik hukum dalam pengelolaan sumber daya alam, sehingga tujuan pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat tercapai.

**Kata Kunci:** Politik Hukum, Pengelolaan Sumber Daya Alam, Pasal 33 UUD 1945

### **Abstract**

*Indonesia which is located in southeastern asia has a lot of natural resources. This situation has made indonesia was one of the purpose of foreign capital investment especially the mining sector, besides the forestry sector, and water resources management. It was because the lack of our country in managing the source of natural resources, good of the aspect of capital, aspects human resources, and facets technology. As a result of natural resources that we have not can be used to welfare of the people maximally. Ironically, our country having of natural resources, but contributed the most to state budget (APBN) not from the results of the management of natural resources, but of tax sector. Hence in managing natural resources in indonesia need to consider article 33 constitution 1945 containing the political legal in the management of natural resources, so the purpose of natural resources to public welfare can be achieved maximally.*

**Keywords:** *Legal Policy, Natural Resourcer Management, Article 33 UUD 1945*

## **I. PENDAHULUAN**

Sejak dahulu Negara kita dikenal sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam. Tidak jarang pula banyak orang yang menyebut negara kita dengan julukan zamrud khatulistiwa, tanah surga, dan banyak julukan lainnya. Potret kekayaan alam indonesia meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya seperti kekayaan hutan, perkebunan, kelautan, emas, batu bara, nikel, bauksit, minyak dan gas bumi serta barang-barang tambang lainnya. Di mata inventor, Indonesia bagaikan seorang putri yang amat mempesona. Banyak yang berminat untuk meminangnya. Begitulah Indonesia, dengan kekayaan alam yang melimpah, banyak pihak yang berbondong ingin melakukan eksploitasi terhadap sumber daya alam yang membentang dari Sabang sampai Merauke. Indonesia merupakan negara yang mempunyai kekayaan alam yang berlimpah seperti kayu, ikan, minyak bumi, gas alam, dan berbagai macam baja serta berbagai tanaman yang dapat menarik penanam modal asing masuk untuk menanamkan modalnya.<sup>1</sup>Akan tetapi penanaman modal asing dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia perlu memerhatikan Pasal 33 UUD 1945 yang memuat dasar politik hukum dalam pengelolaan sumber daya alam.

Dalam usaha pertambangan, banyaknya kontrak karya pertambangan dan izin usaha pertambangan setidaknya menjadi bukti bahwa Indonesia menjadi destinasi

<sup>1</sup> An an Chandrawulan, *Hukum Perusahaan Multinasional*, Bandung:Keni Media, 2016, h.164.

dalam melakukan penanaman modal, terutama dalam bidang pengelolaan sumber daya alam. Terlebih kita memiliki keterbatasan dalam melakukan eksplorasi dan eksploitasi terhadap sumber daya alam Indonesia.

Permasalahan pengelolaan sumber daya alam merupakan masalah klasik yang sudah sejak dulu ada dan berlanjut hingga sekarang. Ada beberapa aspek permasalahan klasik yang muncul seperti aspek permodalan, sumber daya manusia, dan teknologi. Hal ini membuat kita membutuhkan peran kemitraan dalam pengelolaan sumber daya alam dalam bentuk kontrak karya pertambangan dengan perusahaan modal asing. Kompensasinya kita hanya mendapatkan royalti saja yang ditentukan dalam kontrak karya. Besaran royalti yang dibayarkan PT Freeport Indonesia selama ini lebih rendah dari yang diwajibkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2003 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral terhadap setiap badan usaha. Semenjak diberlakukannya PP No 45/2003, Freeport seharusnya membayar 3,75 persen royalti untuk emas. Untuk tembaga, royalti yang ditetapkan adalah sebesar 4 persen dari harga jual per kilogram, dan royalti perak ditetapkan sebesar 3,25 persen dari harga jual per kilogram. Kenyataannya, Freeport masih membayarkan tarif royalti kepada Indonesia sesuai dengan Kontrak Karya tahun 1991. Dalam Kontrak Karya tersebut, besar royalti tembaga sebesar 1,5 persen, adapun royalti emas dan perak cuma sebesar 1 persen dari harga jual.<sup>2</sup> Hingga saat ini sumbangan industri pertambangan pada PDB tidak pernah menembus angka 3% atau tidak pernah lebih dari 50 triliun rupiah. Bandingkan dengan penghitungan kasar produksi tembaga dan emas pada tahun 2004 dari PT. Freeport di daerah Gresik yang setara dengan 15 Triliun Rupiah.<sup>3</sup> Sungguh suatu hal yang sangat memprihatinkan bagi negara Indonesia sebagai pemilik kekayaan tambang tersebut. Akibatnya, kekayaan alam yang berada di negara kita tidak dapat sepenuhnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Lebih miris lagi kehidupan penduduk yang berada di area pertambangan berada dalam kemiskinan, tingkat kesehatan yang rendah, dan taraf kesejahteraan yang minim.

Hal ini menunjukkan bahwa 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

<sup>2</sup> <http://www.pedomannews.com/energi/19388-pemerintah-belum-sepakati-besaran-royalti-tambang-freeport>, Diunduh pada tanggal 11 Desember 2015.

<sup>3</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, h. 28.

bukan lagi pada politik hukum pembangunan, akan tetapi pada pendudukan ekonomi sumber daya alam, aset-aset vital perekonomian dan penguasaan pasar lokal oleh perusahaan asing.<sup>4</sup>

Di sisi lain, dalam pengelolaan hutan pun acapkali timbul masalah. Perusahaan yang telah memperoleh HPH seringkali melakukan pembukaan lahan dengan merusak ekosistem yang ada. Penebangan pohon dan pembakaran hutan. Dalam dua sampai tiga bulan yang lalu, negara kita sangat dirugikan akibat pembukaan lahan dengan cara membakar hutan sehingga menimbulkan bencana asap hingga ke negeri tetangga. Kementerian Lingkungan Hidup telah mencabut izin kelapa sawit dan sebuah HPH milik empat perusahaan, yaitu P.T. Tempirai Palma Resources, P.T. Waringin Agro Jaya, dan P.T. Langgam Inti Hibrido. Sedangkan HPH yang dicabut adalah P.T. Hutani Solal Lestari,<sup>5</sup>Ke depan izin HPH perlu dipertimbangkan secara matang tidak hanya dari aspek ekonomi saja, tetapi dari aspek kepentingan rakyat.

Dalam hal pengelolaan Sumber Daya Air, komersialisasi sumber daya air saat ini telah sampai pada tahap yang mengkhawatirkan. Saat ini semua perusahaan air minum yang berjumlah 425 perusahaan, di bawah pengelolaan pemerintah daerah sekitar 10 juta sambungan rumah atau setara dengan 60 juta orang atau 25 persen dari total penduduk. Dari sisi volume, setara dengan 3,2 miliar liter pada 2013.<sup>6</sup>

Jika dibandingkan dengan volume penjualan air minum dalam kemasan milik swasta mencapai 20,3 miliar liter.Tahun 2014, volumenya naik menjadi 23,9 miliar liter. Di sejumlah daerah, ketidakpuasan pelanggan masih mendominasi penanganan air bersih oleh PDAM. Di Kota Balikpapan, Kalimantan Timur, sekitar 17.500 pelanggan atau seperlima dari total pelanggan PDAM Balikpapan, kesulitan air bersih. Belum lagi penjualan air dalam bentuk kemasan yang sampai saat ini dijual dengan berbagai merk. Harganya pun bervariasi. Contohnya untuk satu botol air kemasan dengan volume netto 600 ml atau sama dengan 0,61 liter dijual dengan harga antara Rp.2000,- hingga Rp. 6.000,-. Harga ini pun berbeda jika dijual di tempat tertentu, seperti hotel berbintang yang harganya hingga Rp.20.000,-.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Indah Dwi Qurbani, Politik Hukum Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia, Jurnal Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, 2012, h.116.

<sup>5</sup> <https://jurnalibukota.wordpress.com/2015/09/22/bambang-hendroyono-kami-menindak-tiga-entitas-sawit-dan-satu-hph/>, diakses pada tanggal 15 Desember 2015.

<sup>6</sup> Litbang Kompas. Dari data BPS, Perpamsi, Aspadin, Asprim, Apdamindo. Lihat artikel, Negara Belum Siap Kelola Air. Lihat: Negara Belum Siap Kelola Air: Jakarta, Kompas, 3 Maret 2015.

<sup>7</sup> Robert J. Kodoatie, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*, Yogyakarta:ANDI, 2005, h. 106.

Di sisi lain, keterbatasan pemerintah dalam mengelola sumber daya air pada akhirnya mengundang pihak swasta untuk turut melakukan pengelolaan terhadap sumber daya air. Bahkan swasta menjadi pihak yang mendominasi pengelolaan sumber daya air dan memengaruhi kebijakan pemerintah dalam membuat peraturan pelaksanaannya. Namun, terdapat kecemasan dan kekhawatiran dari beberapa pihak yang menganggap bahwa UU SDA bisa mengarahkan pada bentuk privatisasi dan monopoli sehingga rakyat kecil yang berhak atas air sebagai salah satu sumber kehidupan akan termarginalkan atau harus membayar dengan biaya tinggi.<sup>8</sup> Oleh karena itu Undang-Undang Sumber Daya Air dinyatakan inkonstitusional secara keseluruhan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dari sekelumit permasalahan yang telah diuraikan di atas semakin nampak bahwa pengelolaan sumber daya alam yang saat ini dilakukan oleh pemerintah masih belum dapat dipergunakan untuk sebesar-besar untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam pengelolaan sumber daya alam, negara kita masih menghadapi dilema. Di satu sisi kita ingin “mandiri” dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam sehingga masyarakat dapat secara optimal menikmati hasilnya. Namun di sisi lain, kita masih bergantung pada pihak swasta/penanaman modal asing dalam melakukan pengelolaan sumber daya alam karena masalah permodalan, sumber daya manusia, dan teknologi. Satu hal yang membuat kondisi semakin miris bahwa ternyata penyumbang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bukanlah dari sektor pengelolaan sumber daya alam, melainkan dari sektor pajak.<sup>9</sup> Sebuah Ironi yang dialami oleh negara kita yang memiliki Sumber Daya Alam melimpah.

Tulisan ini akan membahas mengenai arah politik hukum pengelolaan sumber daya alam menurut Pasal 33 UUD 1945 dan konsep hak menguasai negara dalam pengelolaan sumber daya alam. Dengan mengetahui arah politik hukum dalam pengelolaan sumber daya alam dan konsep hak menguasai negara, maka diharapkan hal ini dapat menjadi pedoman bagi pembentuk undang-undang dalam pembentukan hukum nasional di bidang pengelolaan sumber daya alam sehingga tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dapat tercapai.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Faisal Basri, Membantu Negara Melalui Sensus Pajak Nasional, <http://www.pajak.go.id/content/faisal-basri-membantu-negara-melalui-sensus-pajak-nasional>, diakses pada tanggal 28 Desember 2015.

## II. PEMBAHASAN

Defenisi politik hukum menurut para ahli dan para pakar secara substantif pada dasarnya adalah sama. Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dari beberapa pengertian yang ada, inti dari defenisi politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan dari para penegak hukum. Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.<sup>10</sup>

Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, sumber politik hukumnya adalah ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang memuat mengenai Perekonomian Nasional. Dari ketentuan inilah kemudian dibuat undang-undang organik sebagai aturan pelaksana dari Pasal 33 UUD 1945. Selain ketentuan dalam Pasal 33 UUD 1945, politik hukum pengelolaan sumber daya alam tercermin pula dalam putusan-putusan MK. Hal ini dikarenakan kelahiran MK bertujuan untuk mengawal konstitusi terutama untuk menjaga agar tidak ada undang-undang yang melanggar UUD.<sup>11</sup> Selain itu, bentuk pengawalan konstitusi yang dilakukan MK adalah dengan memberikan penafsiran terhadap konstitusi karena MK selain memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945, MK juga memiliki fungsi yang merupakan derivasi dari kewenangannya itu. Salah satu fungsi MK adalah sebagai penafsir konstitusi (*The Final Interpreter of The Constitution*).<sup>12</sup> Oleh karena itu, sudah menjadi suatu keniscayaan bahwa putusan-putusan MK terkait pengelolaan sumber daya alam menjadi politik hukum yang harus dijadikan pedoman bagi pembentuk undang-undang dalam proses legislasi nasional.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang sifatnya membuat atau meniadakan keadaan hukum baru (*constitutief*) perlu diinternalisasikan dalam proses legislasi agar materi substansi produk undang-undang yang dihasilkan sesuai dengan

<sup>10</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009, h. 17.

<sup>11</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, h. 99.

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2010, h. 50.

Putusan Mahkamah dan tidak inkonstitusional serta tidak terjadi kekosongan hukum. Meskipun demikian, ada pula putusan MK yang bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Dalam kedua jenis putusan ini, Mahkamah Konstitusi selalu merumuskan norma hukum baru untuk mengantisipasi agar tidak terjadi kekosongan hukum.

Dalam proses selanjutnya pasca putusan MK, Pasal 10 ayat (1) huruf d UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa tindak lanjut atas Putusan MK harus diatur dalam undang-undang. Selain itu dalam Pasal 10 ayat (2) nya diatur bahwa tindak lanjut atas Putusan MK dilakukan oleh DPR atau Presiden. Kedua pasal ini menegaskan bahwa putusan MK menjadi politik hukum bagi DPR dan Presiden dalam membantuk undang-undang. Oleh karenanya undang-undang yang dibuat harus selaras dan seirama dengan putusan MK. Apalagi pasca perubahan, UUD 1945 tidak lagi memiliki penjelasan, sehingga MK lah yang berfungsi sebagai penafsir akhir konstitusi yang menentukan arah politik hukum dalam pembentukan hukum nasional.

#### **A. Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945**

Dalam praktik ketatanegaraan di berbagai negara, permasalahan pengelolaan sumber daya alam merupakan bagian dari kebijakan perekonomian suatu negara yang tertuang dalam setiap konstitusi negaranya.<sup>13</sup> Akan tetapi pada umumnya negara-negara yang bercorak liberal-kapitalis dan menganut tradisi hukum *common law* seperti Amerika, Inggris, Australia, dan Kanada tidak memuat ketentuan mengenai dasar-dasar kebijakan ekonomi dalam naskah undang-undang dasarnya. Karena masalah-masalah perekonomian dianggap sebagai domain pasar (*market*) yang tunduk pada mekanisme pasar sehingga tidak memerlukan peraturan yang ketat oleh negara. Paradigma dan cara pandang seperti ini tentunya amat memengaruhi penyusunan konstitusinya. Terlebih lagi negara-negara yang menganut tradisi *common law* pada dasarnya tidak memiliki konstitusi tertulis bukan dalam arti harfiah, melainkan konstitusi tersebut tidak dituangkan dalam satu naskah undang-undang dasar.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, h. 142.

Sementara itu pada negara-negara yang menganut tradisi hukum *civil law* dan bercorak liberalis-kapitalis, dalam perkembangannya dan mengacu pada kebutuhan, maka kebijakan seputar ekonomi diatur dalam konstitusi maupun undang-undang dasarnya. Dengan demikian, secara prinsip, baik negara-negara yang menganut tradisi hukum *common law* maupun tradisi hukum *civil law* dan bercorak liberalis-kapitalis memiliki cara pandang yang sama, yaitu menyerahkan kebijakan ekonominya pada mekanisme pasar (*market oriented*).

Berbeda dengan negara yang bercorak liberalis-kapitalis, meskipun Indonesia merupakan negara yang menganut tradisi hukum *civil law*, Indonesia bukanlah negara yang bercorak liberalis-kapitalis. Negara kita adalah negara kesejahteraan yang religius (*religious welfare state*) karena negara ini didirikan dengan berdasar pada Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana termaktub pada Pasal 29 Ayat (1) UUD 1945. Konsekuensinya, dalam mengatur kehidupan rakyatnya, negara perlu berpegang pada kosmologi dan spirit ketuhanan sehingga kebijakan yang dibuat perlu diletakan dalam kerangka etis dan moral agama.

Dalam pada itu, kebijakan perekonomian nasional negara kita tertuang pada Pasal 33 UUD 1945 menyatakan:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pasal 33 UUD 1945 ini menjadi penanda bahwa negara harus aktif membangun kesejahteraan sosial.<sup>14</sup> Terlebih Pasal 33 UUD 1945 adalah salah satu pasal yang tidak mengalami perubahan pada momentum perubahan konstitusi yang terjadi pada kurun waktu 1999-2002, meskipun kala itu terdapat beberapa kali upaya untuk mengubah pasal dimaksud karena dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman. Namun perubahan urung dilakukan karena adanya perbedaan pendapat dan perdebatan pemikiran yang cukup panjang dalam sidang BP MPR. Pada akhirnya forum rapat memutuskan bahwa ketentuan Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tidak jadi diubah<sup>15</sup>. Salah satu alasan mengapa Pasal 33 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tidak diubah karena pasal ini dianggap karya yang monumental yang dihasilkan oleh para *founding father*.<sup>16</sup> Adalah Muhammad Hatta, salah seorang *founding fathers* sekaligus juga penggagas Pasal 33 UUD 1945. Ia menyatakan bahwa kelahiran Pasal 33 UUD 1945 dilatarbelakangi semangat kolektivitas yang didasarkan pada semangat tolong menolong. Implikasi semangat kolektivitas yang didasari semangat tolong menolong ini membawa beberapa konsekuensi, yaitu:<sup>17</sup> (i) penguasaan sektor-sektor perekonomian dijalankan dengan bentuk koperasi. (ii) diperlukan perencanaan pembangunan ekonomi yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, perumahan dan makanan yang dilakukan oleh badan pemikir siasat ekonomi (*Planning Board*). (iii) melakukan kerjasama-kerjasama internasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dunia. Kata “koperasi” dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 juga perlu dipahami sebagai “kata kerja”(proses), yakni semangat tolong menolong, semangat kekeluargaan yang senantiasa mengupayakan keuntungan bersama, solidaritas sosial yang berorientasi” berat sama dipikul, ringan sama dijinjing”. Dalam arti ini, Muhammad Hatta dan juga Sjahrir, menyebut badan usaha milik negara dan bahkan perusahaan swasta pun harus berjiwa koperasi. Dengan demikian, meskipun negara menguasai lapangan perekonomian yang menguasai hajat hidup orang banyak, sifat

<sup>14</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Cet. Kedua, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, h. 133.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2010, h. 258.

<sup>16</sup> Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku VII tentang Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h.712.

<sup>17</sup> Moh. Hatta, *Beberapa Fasal Ekonomi: Djalan Keekonomian&Koperasi*, Cetakan Ke-5, Perpustakaan Perguruan Kementerian P.P&K, Jakarta, 1954, h. 265.

kooperasi dalam pengelolaannya harus mempertimbangkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.<sup>18</sup>

Pada perubahan UUD 1945 yang terjadi pada kurun 1999-2002, Pasal 33 kemudian disempurnakan dengan menambah dua ayat baru, sehingga menjadi lima ayat. Dan karena Pasal 33 UUD 1945 ini pula lah, UUD 1945 disebut juga sebagai konstitusi ekonomi.<sup>19</sup>

Penyempurnaan ini dilakukan untuk mengurangi potensi kesalahpahaman. Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang memuat ketentuan asas kekeluargaan mengandung risiko disalahpahami dan disalahgunakan dalam praktiknya, sehingga perlu diimbangi dengan prinsip kebersamaan yang dimuat dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Dengan adanya prinsip kebersamaan dalam Pasal 33 ayat (4), maka asas kekeluargaan dalam Pasal 33 ayat (1) harus dipahami dalam pengertian yang luas, bukan lagi dalam pengertian organis, dalam wujud pelaku ekonomi yang harus berbentuk koperasi dalam arti badan usaha yang sempit. Di samping itu dengan adanya prinsip kebersamaan itu, asas kekeluargaan tidak disalahgunakan atau pun dijadikan lawakan seolah olah terkait dengan pengertian *family system* yang memiliki konotasi negatif.<sup>20</sup>

Dengan demikian jelas bahwa secara konstitusional negara Indonesia menganut sistem negara hukum yang dinamis atau negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dalam rangka pencapaian tujuannya menuntut konsekuensi bagi besarnya peranan negara.<sup>21</sup> Pasal 33 UUD 1945 juga memuat sistem ekonomi kerakyatan. Artinya rakyatlah sebagai pemegang kedaulatan di bidang ekonomi. Dalam hal ini ekonomi kerakyatan berkait kelindan dengan gagasan tentang demokrasi ekonomi yang merupakan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi. Yang menjadi fokus dalam ekonomi kerakyatan adalah pembebasan rakyat dari kemiskinan, kebodohan, ketergantungan dan ketidakadilan. Meskipun pada dasarnya sistem ekonomi kerakyatan ini mirip dengan ciri sistem ekonomi sosialis, namun yang menjadikannya berbeda adalah adanya Pancasila yang ada dalam Pembukaan UUD 1945 berfungsi sebagai ruh dan spirit yang menjiwai demokrasi ekonomi yang termuat dalam Pasal 33 UUD 1945 sehingga tercipta suatu harmoni dan keseimbangan antara kepentingan

<sup>18</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2011, h.588.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi Dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, Jakarta: LP3ES, 2015, h.97.

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie. *Op.Cit.*, h.258.

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD. *Op.Cit.*, h.134.

individu dan kepentingan nasional (masyarakat) dengan memberikan pada negara kemungkinan untuk melakukan campur tangan sepanjang diperlukan bagi terciptanya tata kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila dan sesuai dengan tujuan negara dalam melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

## **B. Konsep Hak Menguasai Negara Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam**

Ketentuan Pasal 33 ayat (5) yang menyatakan, “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang” telah melahirkan beberapa undang-undang organik, yakni Undang-Undang di Bidang Sumber Daya Air, Undang-Undang di Bidang Penanaman Modal, Undang-Undang di Bidang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang di Bidang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, Undang-Undang di Bidang Perkebunan, Undang-Undang Kehutanan dan lain-lain.

Penguasaan negara terhadap sumber daya alam diatur dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” dan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Mengenai cabang-cabang produksi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, terhadap cabang-cabang ekonomi strategis, tidak dibolehkan adanya kepemilikan swasta. Misal, di Malaysia, minyak merupakan cabang produksi yang strategis sehingga tidak diperbolehkan penguasaan oleh swasta.<sup>22</sup> Dalam konteks ini, MK dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi (UU Migas) telah membuat tiga klasifikasi cabang produksi, yaitu (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Elli Ruslina, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Jakarta: Total Media, 2013, h. 6.

<sup>23</sup> Tim Penyusun, *Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pasal-Pasal UUD 1945 Periode 2003-2008*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h.169.

Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilai apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang 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. Berikut selengkapnya pertimbangan hukum Mahkamah.<sup>24</sup>

*“...penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (privat) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan 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 cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah jika: (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, terpulang kepada pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat untuk menilai apa dan kapan suatu cabang produksi itu dinilai penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Cabang produksi yang 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.”*

Akan tetapi, MK juga menegaskan apabila terdapat cabang produksi, misal minyak dan gas bumi, yang semula dianggap penting dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, kemudian berubah statusnya menjadi cabang produksi yang tidak penting dan tidak lagi menguasai hajat hidup orang banyak, maka pengaturan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasannya kepada pasar. Berikut selengkapnya pendapat Mahkamah.<sup>25</sup>

*“...jikalau cabang produksi minyak dan gas bumi, yang adalah juga kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi Indonesia sebagaimana dimaksud oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, oleh Pemerintah dan DPR*

<sup>24</sup> Pertimbangan Hukum Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas), h. 209.

<sup>25</sup> *Ibid*, h. 209-210.

*dinilai telah tidak lagi penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak, maka dapat saja cabang-cabang produksi minyak dan gas bumi itu diserahkan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasannya kepada pasar..."*

Sementara itu, ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memuat tiga hal penting, yaitu : (i) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya; (ii) dikuasai oleh negara; (iii) dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengertian "bumi, air, dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" harus ditafsirkan lebih luas, yaitu meliputi tanah, daratan, laut, dasar laut, dan tanah dibawahnya, termasuk di dalamnya menyangkut kekayaan di wilayah udara.<sup>26</sup> Adapun makna dikuasai negara, dalam beberapa putusannya MK telah menafsirkan dan memberikan makna terhadap frasa "dikuasai negara". Ada tiga belas Putusan MK yang menggunakan Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945 sebagai batu uji, yaitu:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan;
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air;
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tentang Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya;
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie. *Op.Cit*,h. 281-282.

7. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
8. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara;
9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan;
10. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara;
11. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
12. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi;
13. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 113/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Dari tigas belas Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, hanya ada enam putusan yang di dalamnya memuat makna “hak menguasai oleh negara”, yaitu :

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.
6. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

Makna frasa “dikuasai negara” pertama kali ditafsirkan MK dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Dalam putusan-putusan selanjutnya konsep makna frasa “dikuasai negara” dijadikan argumentasi hukum oleh MK dalam memutus perkara-perkara yang erat kaitannya dengan pengelolaan sumber daya alam. Artinya putusan tersebut telah menjadi yurisprudensi karena diikuti oleh para hakim konstitusi dalam memutus perkara serupa. Pengertian dikuasai oleh negara tidak mungkin direduksi menjadi hanya kewenangan negara untuk mengatur perekonomian. Oleh karena itu pandangan yang mengartikan penguasaan oleh negara identik dengan pemilikan dalam konsepsi perdata maupun pandangan yang menafsirkan pengertian penguasaan oleh negara itu hanya sebatas kewenangan pengaturan oleh negara, keduanya ditolak oleh MK.<sup>27</sup>

Dalam putusan ini, MK memaknai bahwa penguasaan negara dalam arti luas berasal dari kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudendaad*) untuk tujuan sebesar besar kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama pemerintah, dan regulasi oleh pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau BUMN<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, h. 268.

<sup>28</sup> Negara merupakan entitas politik dan bukan entitas ekonomi. Oleh karena itu, Pemerintah mendirikan BUMN untuk mengelola cabang produksi yang

sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. pemerintah mendayagunaan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>29</sup>

Dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, MK kembali menegaskan bahwa frasa “dikuasai negara” tidak dapat dipisahkan dari frasa “sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat”. Apabila kedua frasa ini tidak dikaitkan secara langsung dan satu kesatuan, maka dapat menimbulkan makna konstitusional yang kurang tepat. Boleh jadi negara menguasai sumber daya alam secara penuh tetapi tidak digunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Oleh karenanya frasa “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” digunakan untuk mengukur konstitusionalitas penguasaan negara. Selanjutnya kelima peranan negara/pemerintah dalam pengertian penguasaan negara jika tidak dimaknai sebagai satu kesatuan tindakan, harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektivitasnya untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, sehingga tata urutan peringkat penguasaan negara adalah sebagai berikut.<sup>30</sup>

1. Negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam.
2. Negara membuat kebijakan dan pengurusan,
3. Fungsi pengaturan dan pengawasan.

Meskipun peringkat penguasaan di atas adalah dalam hal pengelolaan sumber daya alam, terutama minyak dan gas. Akan tetapi dalam konteks pengelolaan sumber daya air pun dapat digunakan peringkat yang serupa dan perlakuan yang sama dengan pengelolaan sumber daya alam. Dalam hal pengelolaan sumber daya alam, peringkat pertama adalah pengelolaan secara langsung terhadap sumber daya alam oleh negara sehingga pengelolaan secara langsung oleh negara akan menjamin sebesar-besar kemakmuran rakyat. Peringkat penguasaan kedua, negara membuat kebijakan dan pengurusan. Kebijakan dan pengurusan yang dibuat mestilah berorientasi sebesar-besar kemakmuran rakyat, sehingga kebijakan yang dibuat adalah untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) kebutuhan dan hak asasi masyarakat terhadap sumber daya alam. Peringkat

---

penting dan menguasai hajat hidup orang banyak untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan menghindari penguasaan oleh pihak-pihak tertentu yang dapat mereduksi terpenuhinya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Beberapa cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak seperti pengelolaan listrik, minyak dan gas bumi.

<sup>29</sup> Pertimbangan Hukum Putusan 001-021-022/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

<sup>30</sup> Paragraf [3.12] Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

penguasaan yang ketiga adalah pengaturan dan pengawasan. Sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Selain itu, dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas), MK juga menegaskan bahwa Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, asalkan privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara, c.q. Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi diantara para pelaku usaha, asalkan kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (*regelendaad*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudensdaad*) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berikut selengkapanya pendapat Mahkamah.<sup>31</sup>

*“...untuk menjamin prinsip efisiensi yang berkeadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional”, maka penguasaan dalam arti kepemilikan privat itu juga harus dipahami bersifat relatif, dalam arti tidak mutlak harus 100 persen, asalkan penguasaan oleh Negara, c.q. Pemerintah, atas pengelolaan sumber-sumber kekayaan dimaksud tetap terpelihara sebagaimana mestinya. Meskipun Pemerintah hanya memiliki saham mayoritas relatif, asalkan tetap menentukan dalam proses pengambilan atas penentuan kebijakan badan usaha yang bersangkutan, maka divestasi ataupun privatisasi atas kepemilikan saham Pemerintah dalam badan usaha milik negara yang bersangkutan tidak dapat dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, asalkan privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan Negara, c.q. Pemerintah, untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai orang banyak. Pasal 33*

<sup>31</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003. *Op.Cit.*, h. 210-211.

*UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi di antara para pelaku usaha, asalkan kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara yang mencakup kekuasaan untuk mengatur (regelendaad), mengurus (bestuursdaad), mengelola (beheersdaad), dan mengawasi (toezichthoudensdaad) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”*

Di sisi lain, dalam konteks pengelolaan sumber daya air, MK melalui Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 telah merumuskan politik hukum pengelolaan sumber daya air sebagai berikut:<sup>32</sup>

1. Pengusahaan atas air tidak boleh mengganggu, mengesampingkan, apalagi meniadakan hak rakyat atas air karena bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya selain harus dikuasai oleh negara, juga peruntukannya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
2. Negara harus memenuhi hak rakyat atas air. Sebagaimana dipertimbangkan di atas, akses terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri maka Pasal 28I ayat (4) menentukan, *“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.”*
3. Harus mengingat kelestarian lingkungan hidup, sebab sebagai salah satu hak asasi manusia, Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menentukan, *“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”*
4. Sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang harus dikuasai oleh negara [vide Pasal 33 ayat (2) UUD 1945] dan air yang menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat maka pengawasan dan pengendalian oleh negara atas air sifatnya mutlak;
5. Sebagai kelanjutan hak menguasai oleh negara dan karena air merupakan sesuatu yang sangat menguasai hajat hidup orang banyak maka prioritas utama yang diberikan pengusahaan atas air adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);

<sup>32</sup> Paragraf [3.19] sampai dengan Paragraf [3.24] Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Pegujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004.

6. Apabila setelah semua pembatasan tersebut di atas sudah terpenuhi dan ternyata masih ada ketersediaan air, Pemerintah masih dimungkinkan untuk memberikan izin kepada usaha swasta untuk melakukan pengusahaan atas air dengan syarat-syarat tertentu dan ketat;

Keenam prinsip pengelolaan SDA mengindikasikan bahwa pengelolaan SDA bersifat mutlak diselenggarakan oleh negara, sedangkan swasta hanya mendapatkan peran sisa (residu) manakala pengusahaan atas air yang dilakukan oleh BUMN/BUMD sebagai perusahaan prioritas yang diberi amanat untuk melakukan pengusahaan atas air oleh negara, tidak dapat melakukan fungsinya tersebut.

Bahkan kedaulatan negara terhadap kekayaan alamnya terdapat dalam beberapa dokumen internasional seperti di dalam Resolusi Majelis Umum PBB No.626 (VII) tanggal 21 Desember 1952. Pasal ini antara lain menyatakan, *"The right of peoples freely use and exploit their natural wealth and resources in accordance with the United Nation Charter"*. Menurut prinsip ini adalah hak setiap negara untuk memanfaatkan secara bebas kekayaan alamnya. Tujuan utama dari resolusi ini adalah untuk mendorong negara-negara terbelakang untuk benar-benar memanfaatkan sumber kekayaan alam negerinya dan mencegah negara lain memanfaatkannya untuk kepentingan sendiri.<sup>33</sup>

### III. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas arah politik hukum pengelolaan sumber daya alam menurut Pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai berikut:

Kata "koperasi" yang ada dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 memuat makna bahwa perekonomian mesti disusun dengan semangat tolong menolong, semangat kekeluargaan yang senantiasa mengupayakan keuntungan bersama. Pasal 33 UUD 1945 memuat sistem ekonomi kerakyatan. Artinya rakyatlah sebagai pemegang kedaulatan di bidang ekonomi dan yang menjadi fokus dalam ekonomi kerakyatan adalah pembebasan rakyat dari kemiskinan, kebodohan, ketergantungan dan ketidakadilan.

<sup>33</sup> Huala Adolf, *Apek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Cetakan ke-4, Bandung, Keni Media, 2011, h. 134-135.

Negara dapat melakukan campur tangan sepanjang diperlukan bagi terciptanya tata kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan prinsip-prinsip Pancasila. Cabang-cabang produksi yang mesti dikuasai oleh negara, yaitu (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam beberapa putusannya, MK telah merumuskan makna frasa “dikuasai oleh negara” secara umum. Bahkan MK telah merumuskan tiga peringkat penguasaan negara dalam putusannya, yaitu (i) Negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. (ii) Negara membuat kebijakan dan pengurusan. (iii) Negara melakukan fungsi pengaturan dan pengawasan. MK juga menegaskan dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 bahwa Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, asalkan privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara, c.q. Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pasal 33 UUD 1945 juga tidak menolak ide kompetisi diantara para pelaku usaha, asalkan kompetisi itu tidak meniadakan penguasaan oleh negara.

Dalam hal pengelolaan sumber daya air, selain perlu memerhatikan penafsiran umum makna frasa “dikuasai oleh negara”, perlu juga memerhatikan enam prinsip pengelolaan sumber daya air sebagaimana termuat dalam Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013. Keenam prinsip pengelolaan SDA mengindikasikan bahwa pengelolaan SDA bersifat mutlak diselenggarakan oleh negara, sedangkan swasta hanya mendapatkan peran sisa (residu) manakala perusahaan atas air yang dilakukan oleh BUMN/BUMD sebagai perusahaan prioritas yang diberi amanat untuk melakukan perusahaan atas air oleh negara, tidak dapat melakukan fungsinya tersebut. Inilah yang menjadi konsep pengelolaan sumber daya air.

## DAFTAR PUSTAKA

Adolf, Huala, *Apek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Cetakan Ke-4, Bandung, Keni Media, 2011.

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi Dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, Jakarta: LP3ES, 2015.

- , *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- , *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2010.
- Chandrawulan, An an, *Hukum Perusahaan Multinasional*, Bandung: Keni Media, 2016.
- Hatta, Moh. *Beberapa Fasal Ekonomi: Djalan Keekonomian&Koperasi*, Cetakan Ke-5, Jakarta: Perpustakaan Perguruan Kementerian P.P&K, 1954.
- Kodoatie, Robert J, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*, Yogyakarta:ANDI, 2005.
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2011.
- Mahfud MD, Moh, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Cet.Kedua, Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- , *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.
- Qurbani, Indah Dwi, *Politik Hukum Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, 2012.
- Ruslina, Elli, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Jakarta: Total Media, 2013.
- Sodiki, Achmad, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Sutedi, Adrian, *Hukum Pertambangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku VII tentang Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

**Tim Penyusun, Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pasal-Pasal UUD 1945  
Periode 2003-2008, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah  
Konstitusi, 2008.**