

# **Dinamika Konsepsi Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam**

## ***Dynamics of State Control Concept on Natural Resources***

**Ahmad Redi**

Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara,  
Jl. S Parman No.1 Grogol, Jakarta Barat,  
E-mail:ahmadr@fh.untar.ac.id

Naskah diterima : 22/03/ 2015 revisi : 25/03/ 2015 disetujui : 27/04/ 2015

### **Abstrak**

Diskursus mengenai hak menguasai negara atas sumber daya alam (SDA) dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sangat dinamis. Dinamika tersebut terlihat pada beragamnya konsepsi hak menguasai negara atas sumber daya alam yang dirumuskan dalam berbagai undang-undang di sektor sumber daya alam. Ketiadaan konsep tunggal atas 'hak menguasai negara' akan berdampak pada terancamnya SDA akan lepas dari konsepsi hak menguasai negara dan beralih pada penguasaan bukan oleh negara. Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal dan Penafsir Konstitusi memiliki peran yang penting untuk memastikan agar suatu undang-undang di sektor SDA benar-benar menganut prinsip penguasaan oleh negara atas SDA Indonesia. Tulisan ini menganalisis mengenai dinamika konsepsi hak menguasai negara atas SDA dalam berbagai undang-undang serta peranan Mahkamah Konstitusi mengawal dan menafsir undang-undang sektor SDA agar sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dari hasil analisis didapat kesimpulan bahwa terdapat ragam konsep penguasaan negara atas SDA di berbagai undang-undang sektor SDA. Mahkamah Konstitusi pun telah membuat tafsiran atas hak menguasai negara. Agar konsepsi tersebut semakin kokoh maka diperlukan suatu undang-undang di bidang SDA sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (5) UUD 1945 bahwa ketentuan lebih lanjut Pasal 33 diatur dengan undang-undang. Selain itu, DPR dan Pemerintah harus memastikan konsep hak menguasai negara dalam setiap rancangan undang-undang sektor SDA agar arus liberalisme dan kapitalisme tidak menggerus prinsip hak menguasai negara.

**Kata kunci** : Penguasaan Negara, Sumber Daya Alam, Mahkamah Konstitusi

## **Abstract**

*Discourse concerning state control concept on natural resources in Article 33 clause (3) of the 1945 Constitution is very dynamic. Such dynamic can be seen on a variety of conceptions of state control rights on natural resources formulated in various acts in natural resources area. Lack of single concept on 'state control right' will impact to unfavorable situation where natural resources shall escape from conception of state control right and into control not by the state. The Constitutional Court as the Guardian and Interpreter of the Constitution has a significant role to ascertain that an act in natural resources area really adopt the principle of state control on natural resources in Indonesia. This article analyzes on dynamics of conception of state control on natural resources in various acts and the role of the Constitutional Court in guarding and interpreting acts in natural resources in order to be in accordance with Article 33 clause (3) of the 1945 Constitution. From the result of analysis a conclusion is achieved that there are many different concepts of state control on natural resources in various acts in natural resources area. The Constitutional Court indeed has made interpretation on state control right. In order to make the conception stronger it is necessary to have an act in natural resources area as instruction of Article 33 clause (5) of the 1945 Constitution that further provisions of Article 33 shall be regulated by an act. Moreover, DPR (The House of Representatives) and the Government have to make certain or definite the concept of state control right in every draft bill of natural resources area so that liberalism and capitalism stream will not erode the principle of state control right.*

**Keywords:** *State Control, Natural Resources, Constitutional Court*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat". Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut terdapat unsur penting dalam pengusahaan bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, antara lain adanya unsur: "dikuasai negara" dan "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Dua unsur besar tersebut menjadi jiwa dari setiap pengusahaan bumi, air, dan kekayaan alam (selanjutnya disebut "sumber daya alam"). Setiap pengusahaan sumber daya alam harus dikaitkan dengan pertanyaan dasar secara filosofi berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu apakah pengusahaan tersebut mencerminkan penguasaan oleh negara? dan apakah pengusahaan tersebut akan memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat?

Jawaban atas pertanyaan tersebut akan sangat beragam. Jawabannya tergantung dari substansi yang ada dalam undang-undang di berbagai sektor perusahaan sumber daya alam. Namun, secara prinsip, selain pengaruh legislasi dan regulasi, bahwa sumber daya alam Indonesia akan sangat dipengaruhi oleh sikap mental pengelola sumber daya alam tersebut. Dalam perspektif konservatif, manusia akan berhati-hati dalam mengelola sumber daya alam mengingat sumber daya alam memiliki peran yang vital dalam keberlangsungan hidup suatu masyarakat. Sumber daya alam tidak hanya menjadi kepunyaan generasi saat ini, namun ia pun menjadi kepunyaan generasi yang akan datang. Sumber daya alam tidak hanya dimiliki dan dimanfaatkan secara intergenerasi, namun juga antar generasi. Namun di sisi lain, terdapat pandangan lain yang menganggap bahwa sumber daya alam merupakan komoditas ekonomi yang harus dimanfaatkan seoptimal mungkin agar sumber daya alam menjadi *the engine of growth*. Sumber daya alam diorientasikan sebagai kapital dengan mengejar produktifitas yang dihasilkan dalam mencapai pertumbuhan ekonomi.

Kedua pandangan ini saat ini terjadi di Indonesia, misalnya dalam konsep pengelolaan kawasan hutan, fungsi konservatif dan fungsi produktifitas terjabarkan dalam konsep kawasan hutan konservasi yang memiliki fungsi pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya serta kawasan hutan produksi yang memiliki fungsi pokok memproduksi hasil hutan. Berdasarkan pengklasifikasian kawasan hutan tersebut maka dalam kawasan hutan konservasi berbagai jenis perizinan dimungkinkan dalam upaya optimalisasi manfaat kawasan hutan produksi agar memberikan kemanfaatan secara ekonomi.<sup>1</sup>

Selain pengelolaan berdasarkan fungsi konservasi dan produksi, di berbagai sumber daya alam lain pun, misalnya pertambangan mineral dan batubara, minyak dan gas bumi, serta panas bumi, konsep konservasi dan produksi diadakan. Dalam pengaturan pertambangan mineral dan batubara, konsep konservasi termanifestasi dalam konsep wilayah pencadangan negara,<sup>2</sup> sedangkan konsep produktifitas termanifestasi dalam wilayah izin usaha pertambangan.<sup>3</sup> Dalam pemikiran tersebut, suatu komoditas sumber daya alam memiliki fungsi konservasi dan fungsi ekonomi

<sup>1</sup> Dalam kawasan hutan produksi terdapat izin pemanfaatan hutan yang terdiri atas: izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu, izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, izin pemungutan hasil hutan kayu, izin pemungutan hasil hutan bukan kayu. (Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan)

<sup>2</sup> Wilayah Pencadangan Negara adalah bagian dari wilayah pertambangan yang dicadangkan untuk kepentingan strategis nasional (Pasal 1 angka 33 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara).

<sup>3</sup> Wilayah Izin Usaha Pertambangan adalah wilayah yang diberikan kepada pemegang izin usaha pertambangan (Pasal 1 angka 31 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan batubara).

(produksi). Artinya sumber daya alam tidak boleh hanya menjadi ‘harta karun’ yang tersimpan tanpa dimanfaatkan untuk kepentingan nasional, namun dalam pengelolaan tersebut fungsi konservasi pun harus diutamakan mengingat sumber daya alam tidak hanya memberikan manfaat bagi generasi saat ini, namun pula harus memberikan manfaat bagi generasi yang akan datang. Sumber daya alam bukanlah warisan nenek moyang, namun ia merupakan titipan anak cucu yang harus diurus dengan baik dan benar.

Namun, dalam praktiknya pengelolaan sumber daya alam tersebut sering kali dianggap tidak berdasarkan pada fungsi konservasi dan fungsi produktifitas secara ideal. Dalam konteks produktifitas, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 telah mengatur bahwa sumber daya alam harus berdasarkan prinsip “dikuasi oleh negara” dan prinsip “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dengan demikian, apabila pengurusan sumber daya alam melumpuhkan prinsip “dikuasi oleh negara” dan prinsip “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” tersebut maka hal tersebut inkonstitusional.

Secara praktik, Mahkamah Konstitusi telah melakukan *judicial review* terhadap beberapa undang-undang di bidang sumber daya alam yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 melakukan tafsiran atas frasa “dikuasai oleh negara” sebagai batu uji dalam menguji suatu undang-undang di bidang sumber daya alam. Undang-undang tersebut antara lain: Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut UU No.41 Tahun 1999), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (selanjutnya disebut UU No.22 Tahun 2001), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (selanjutnya disebut UU No.7 Tahun 2004),<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Terluar (selanjutnya disebut UU No.1 Tahun 2014), dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (selanjutnya disebut UU No.4 Tahun 2009).

Beberapa dari Undang-Undang tersebut di atas, diuji dengan dasar batu uji Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, khususnya mengenai frasa “dikuasai oleh negara”. Frase “dikuasai negara” tersebut menjadi frasa sakral dalam dimensi maraknya liberalisasi ekonomi saat ini. Mengingat liberalisasi ekonomi saat ini mengakibatkan pula adanya liberalisasi sumber daya alam yang terbungkus melalui peraturan

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 85/PUU-XI/2013 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

perundang-undangan yang berjiwa liberal pula. Kepungan neoliberalisme dalam pengusahaan sumber daya alam dapat saja termanifestasi dalam undang-undang, sehingga peran Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga Pasal 33 UUD 1945 yang menjunjung tinggi ekonomi berdasarkan kekeluargaan sangat urgen. Kepungan liberalisasi pengusahaan sumber daya alam akan menjadi ancaman sehingga hal ini sangat berbahaya apabila pengusahaan sumber daya alam yang menjadi komoditas ekonomi tersebut tidak sejalan dengan isi dari UUD 1945, khususnya Pasal 33 yang menjadi pedoman agar sumber daya alam tetap dikuasai negara dan tetap memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka penulis akan melakukan pembahasan mengenai dinamika konsepsi “dikuasai oleh negara” atas sumber daya alam dalam Pasal 33 UUD 1945 yang oleh Mahkamah Konstitusi, konsepsi “dikuasai oleh negara” menjadi landasan pengujian undang-undang di bidang sumber daya alam.

## **B. Permasalahan**

Adapun permasalahan yang akan dikaji oleh penulis, yaitu:

- a. Bagaimanakah tafsiran Mahkamah Konstitusi atas frasa “dikuasai negara” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dalam pengujian undang-undang di bidang sumber daya alam?
- b. Bagaimanakah penjabaran konsep penguasaan oleh negara dalam berbagai undang-undang di bidang sumber daya alam di Indonesia?

## **C. Metode Penelitian**

Metode penelitian dalam kajian ini yaitu metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>5</sup> Berkenaan dengan penelitian hukum normatif tersebut maka jenis dan sumber data yang digunakan yaitu jenis data sekunder yang dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum dan bahan non-hukum. Sedangkan, sumber data yang digunakan antara lain:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, antara lain: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Dasar Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, dan Putusan Mahkamah Konstitusi.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, (Jakarta: Kencana, 2010), hal. 35

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang tidak mengikat namun memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer antara lain penelusuran internet, jurnal, makalah, dan hasil penelitian.
- c. Bahan non-hukum, yaitu bahan-bahan penunjang di luar bahan hukum primer, sekunder maupun tersier yang memberikan petunjuk tambahan terhadap bahan-bahan hukum tersebut yaitu wawancara dengan narasumber (ahli hukum) sebagai upaya mendapatkan pendapat hukum tentang objek yang diteliti.

Teknik pengumpulan data dalam kajian ini yaitu melalui studi dokumen atau bahan pustaka (*library research*). Adapun teknik pengolahan data dilakukan melalui tahapan yaitu data dan bahan hukum dikumpulkan selanjutnya diolah sedemikian rupa sehingga data dan bahan hukum tersebut tersusun secara runtut dan sistematis ke dalam klasifikasi yang sama atau yang dianggap sama, sehingga memudahkan penulis dalam melakukan analisis. Dalam penelitian hukum normatif, pengolahan data dan bahan hukum berwujud kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap data dan bahan hukum tertulis dengan cara melakukan seleksi data sekunder dilanjutkan dengan kualifikasi dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis dan logis. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan jenis pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan analisis.<sup>6</sup>

## II. PEMBAHASAN

### A. Penguasaan Sumber Daya Alam Oleh Negara

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengatur mengenai “dikuasai negara” atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Lahirnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi tonggak politik hukum pengelolaan sumber daya alam Indonesia. Sebagaimana dikatakan oleh Ibnu Sutowo bahwa:

*“Since we proclaimed independence in Indonesia in 1945, we have known that we must control over natural resources as written in our constitution”<sup>7</sup>. Kontrol terhadap sumber daya alam Indonesia menjadi hukum tertulis dalam Konstitusi Indonesia.*

Frasa “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menurut Soepomo sebagai arsitek UUD 1945 yang memberi pengertian “dikuasai” sebagai

<sup>6</sup> hal. 93.

<sup>7</sup> Anderson G Bartlett (New York: Tulsa Amerasian Ltd, 1972), h.6

berikut dengan pengertian mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertimbangkan produksi.<sup>8</sup> Demikian pula Mohammad Hatta, *founding fathers* negara Indonesia, yang juga tokoh ekonomi Indonesia, mantan Wakil Presiden pertama dan salah satu arsitek UUD 1945, menyatakan:<sup>9</sup>

*“... Pemerintah membangun dari atas, melaksanakan yang besar-besar seperti membangun tenaga listrik, persediaan air minum, menyelenggarakan berbagai macam produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak. Apa yang disebut dalam bahasa Inggris “public utilities” diusahakan oleh Pemerintah. Milik perusahaan besar tersebut sebaik-baiknya di tangan Pemerintah...”*

Selanjutnya, Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara yaitu dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ordernemer*.<sup>10</sup> Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.<sup>11</sup> Pendapat Mohammad Hatta berbeda dengan pendapat Bagir Manan, bahwa cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut:<sup>12</sup>

*“(1) Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, (2) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan, (3) Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu”*

Konsepsi “dikuasai oleh negara” sebagaimana termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, telah ditafsirkan oleh Mahkamah konstitusi dalam perkara nomor 01-021-022/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU No.20 Tahun 2002 dan 02/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Minyak dan Gas Bumi, tanggal 1 Desember Tahun 2004, yang merumuskan bahwa penguasaan negara tersebut adalah sesuatu yang lebih tinggi dari pemilikan. Dinyatakan bahwa:<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Konstitusi No. 001-021-022/PUU-II/2003 dalam permohonan pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Mohammad Hatta, , Jakarta: Mutiara, 1977. h.28.

<sup>11</sup> Mohammad Hatta, .

<sup>12</sup> Bagir Manan, , (Bandung: Mandar Maju, 1995), h. 12.

<sup>13</sup> Lihat juga Putusan Perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Perkara Nomor 008/PUU-III/2005 tentang Uji Materiil UU No. 7 Tahun 2004, h. 512.

*“...pengertian dikuasai oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik dibidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “ dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.*

Penguasaan sumber daya alam oleh negara, sebagaimana diatur dalam UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dengan tujuan dari penguasaan tersebut yaitu guna mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Keterkaitan penguasaan oleh negara untuk kemakmuran rakyat, menurut Bagir Manan akan mewujudkan kewajiban negara dalam hal<sup>14</sup>:

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

Penguasaan oleh negara atas sumber daya alam tersebut, terkritisasi dalam peraturan konkret yaitu dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Menurut Stuart G. Gross, bahwa:

*“Article 33(3) of the 1945 Constitution states that “[t]he land, the waters and the natural riches contained therein shall be controlled by the State and exploited to the greatest benefit of the people.” As two commentators in the mining industry observed, “this formulation goes beyond traditional affirmation,” articulating, rather, a fundamental, inviolable precept of Indonesian constitutional law. Thus, Contracts of Work (CoWs) resemble traditional concession contracts only in some ways, such as the manner in which revenue is transferred back to the State in the form of taxation and royalties, and the level of control holders of CoWs have over operations.*

<sup>14</sup> Bagir Manan, *ibid*, h. 17.

*However, in other important ways foreign mining companies act not as concessionaires but as contractors for the Republic of Indonesia (RI), which retains title to unextracted minerals, and for whom the mining companies work”.<sup>15</sup>*

Dalam konteks pertambangan, Stuart G Gross memberikan contoh penguasaan negara atas pertambangan yang terselanggara dalam Kontrak Karya. Menurutnya, Kontrak Karya bukanlah merupakan suatu konsesi pertambangan yang dimiliki oleh perusahaan, karena perusahaan hanyalah berperan sebagai pemegang izin yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia.<sup>16</sup> Melalui kontrak karya ini Pemerintah mendapatkan manfaat dari pajak, royalti, serta kontrol terhadap operasi produksi pertambangan.<sup>17</sup>

Apabila dikaitkan dengan rezim agrarian yang merupakan aturan terkait sumber daya alam, khususnya tanah, terhadap frasa “dikuasai oleh negara”, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) hal tersebut ditransformasikan ke dalam pengertian “Hak Menguasi Negara”. Dalam Pasal 2 UUPA diatur bahwa hak menguasai dari negara memberi wewenang untuk:

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

Kewenangan negara tersebut, kemudian dipertegas oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dengan memberikan tafsir atas frasa “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945:

*“Perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan 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),*

<sup>15</sup> Stuart G. Gross, Inordinate C, Michigan Journal of International Law, University of Michigan Law School, Spring 2003, h.5.

<sup>16</sup> Ahmad Redi, (Bekasi: Gramata Publishing, 2013), h.10

<sup>17</sup> Ahmad Redi

*pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>18</sup>*

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan pedoman mengenai bagaimana konsepsi implementatif dari penguasaan negara atas sumber daya alam. Konsepsi implementatif tersebut, yaitu:

- a. Prinsip kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan.
- b. Prinsip rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara.
- c. Prinsip mandat rakyat secara kolektif untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>19</sup>

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pemaknaan terhadap penguasaan oleh negara telah tegas dan jelas, sehingga setiap undang-undang di bidang sumber daya alam, baik undang-undang baru maupun undang-undang perubahan harus menjadikan asas penguasaan negara atas sumber daya alam sebagai asas dalam pengusahaan sumber daya alam. Adapun bentuk pengusahaan dengan berlandaskan asas pengusahaan negara tersebut, dapat saja termanifestasi ke dalam:

- a. Penguasaan dan pengusahaan yang dilakukan sendiri oleh negara;
- b. Penguasaan oleh negara dan pengusahaan oleh swasta; atau
- c. Penguasaan oleh negara dan pengusahaan oleh perusahaan negara.

Dalam konsep tersebut, apapun bentuk peng-usaha-an-nya sumber daya alam maka bentuk peng-(k)uasa-an-nya tetap berada di tangan negara.<sup>20</sup> Penguasaan sumber daya alam tersebut dapat terjabar dalam skema berikut ini:

<sup>18</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-II/2003 Atas permohonan Pengujian Undang-undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

<sup>19</sup> Negara dalam penguasaan atas sumber daya alam memiliki fungsi untuk membuat kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut termanifestasi dalam penjelasan Mahkamah Konstitusi bahwa:

Fungsi pengurusan () oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (), lisensi (), dan konsesi ().

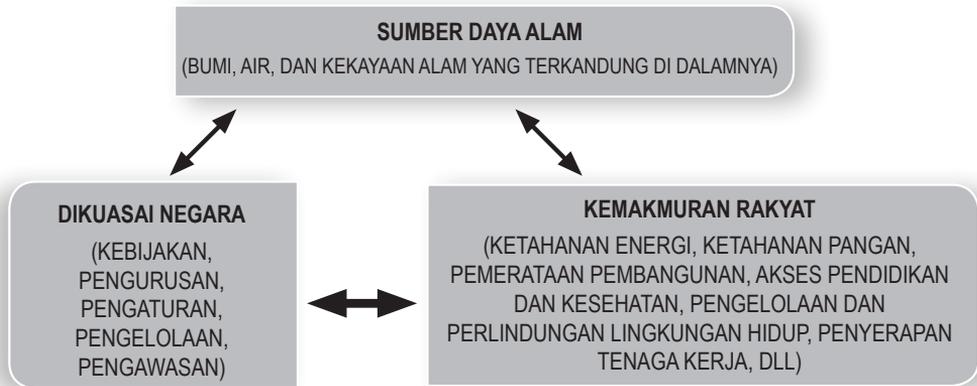
Fungsi pengaturan oleh negara () dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (eksekutif).

Fungsi pengelolaan () dilakukan melalui mekanisme pemilihan saham () dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan melalui mana negara c.q. Pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Fungsi pengawasan oleh negara () dilakukan oleh negara c.q. Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

<sup>20</sup> Negara dalam konteks ini termanifestasi dalam kewenangan-kewenangan pelaksanaan (eksekutif) negara yang berada dalam kewenangan Pemerintah. Bahwa meskipun Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa hutan adalah kekayaan alam yang dikuasai oleh negara, namun tidak berarti bahwa kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di bidang sumber daya alam mutlak menjadi kewenangan Pemerintah (Pusat), tetapi terbagi melalui asas otonomi daerah dan tugas perbantuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### Skema Relasi Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945



Berdasarkan skema tersebut maka untuk menilai apakah konsepsi penguasaan atas sumber daya alam memberikan kemakmuran atau tidak maka, relasi dalam skema tersebut dapat menjadi batu uji.

#### B. Konsepsi Penguasaan Negara dalam Berbagai Undang-Undang Sektor Sumber Daya Alam

Frank B Cross, dalam penelitiannya yang menganalisis dampak dari regulasi Pemerintah terhadap pembangunan ekonomi, memaparkan: *"The new institutional economics may be caricatured as propounding a laissez faire ideology where the primary role of government is to create property right and enforce contract and then get out of the way of the market. While some subscribe to this position, it is not a necessary one"*.<sup>21</sup> Berdasarkan argumentasi Frank B Cross tersebut, institusi ekonomi baru akan mengkarikaturisasi ideologi pasar bebas (*a laissez faire*) dalam peraturan-pertauran yang dibuat oleh Pemerintah. Tentunya dalam hal ini termasuk undang-undang di sektor sumber daya alam.

Di bawah ini akan dianalisis mengenai masuknya ideologi *laissez faire* dalam beberapa undang-undang di sektor sumber daya alam serta peran Mahkamah Konstitusi untuk menjaga kepentingan Konstitusi atas selubung liberalisasi sumber daya alam Indonesia tetap dalam asas penguasaan oleh negara dan asas sebesar-besar kemakmuran rakyat.

##### a. UU No. 4 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Dalam UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut UU No.41/1999) pengaturan mengenai penguasaan oleh negara atas sektor

<sup>21</sup> Frank B Cross, , Texas Law Journal, Vol. 80:1737, 2002, h.30.

kehutanan terdapat dalam Pasal 4. Dalam Pasal 4 UU No. 41/1999 diatur mengenai:

- 1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- 2) Penguasaan hutan oleh negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk:
  - a) mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
  - b) menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
  - c) mengatur dan menetapkan hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.
  - d) Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa UU No. 41/1999 telah mengkomodir dasar penguasaan oleh negara atas sumber daya alam kehutanan Indonesia sehingga dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 41/1999 secara eksplisit menyatakan bahwa “semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Penguasaan oleh negara tersebut kemudian secara atributif dilaksanakan oleh Pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan, termasuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan dan bukan sebagai kawasan hutan, serta mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Secara umum, terhadap UU No. 41/1999 setidaknya telah terjadi 11 (sebelas) kali uji materiil undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi, yaitu mulai dari Perkara Nomor 003/PUU-III/2005 hingga terakhir Perkara Nomor 70/PUU-XII/2014. Berdasarkan 11 (sebelas) permohonan uji materiil UU No.41 Tahun 1999 terhadap batu uji Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 terdapat

2 (dua) kali permohonan. Dari 2 (dua) permohonan tersebut, satu perkara dinyatakan ditolak dan satu perkara dinyatakan tidak dapat diterima. Artinya secara umum, UU No. 41 Tahun 1999 telah menganut asas penguasaan oleh negara dalam materi muatannya. Hal tersebut secara tegas dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 bahwa: "Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Dalam konteks penguasaan kehutanan, UU No. 41 Tahun 1999 dapat saja dinyatakan bahwa penguasaan sektor kehutanan telah sesuai dengan konsepsi penguasaan sumber daya alam sektor kehutanan telah sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Lalu terkait sektor pengusahaannya yang merupakan sarana peningkatan produktifitas atau manfaat ekonomi kehutanan bagi kepentingan sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UU No.41 Tahun 1999 pemanfaatan hutan bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. Pemanfaatan kawasan hutan tersebut dilaksanakan di seluruh kawasan hutan kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona pada taman nasional.<sup>22</sup>

Dalam pemanfaatan kawasan hutan, rezim yang berlaku untuk memafaatkan kawasan hutan yaitu melalui izin. Hal ini berbeda dengan skema pemanfaatan di masa lalu yang mengenal instrumen 'hak', yaitu Hak Pengusahaan Hutan (HPH).<sup>23</sup>HPH dianggap sebagai suatu konsesi yang tidak tepat dengan konsep penguasaan oleh negara.

Skema perizinan usaha di sektor kehutanan menjadikan kedudukan negara sebagai penguasa sumber daya alam lebih kuat.Hal ini didasari oleh pertimbangan bahwa skema izin mendudukan pembeir izin (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) lebih superior dibandingkan pemohon/ penerima izin. Berbeda dengan rezim kontrak yang mendudukan pemberi izin (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) memiliki kedudukan yang seimbang dengan para pelaku usaha sebagai pihak dalam kontrak.

b. UU No. 22 Tahun 2001

Dalam konsideran menimbang UU No.22 Tahun 2001 dinyatakan bahwa bahwa minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam strategis tidak

<sup>22</sup> Pasal 24 UU No.41 Tahun 1999.

<sup>23</sup> HPH adalah hak untuk mengusahakan hutan di dalam kawasan hutan produksi yang meliputi kegiatan penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pemanenan hasil, dan pengolahan dan pemasaran hasil hutan.

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. Selanjutnya dalam Bab III mengenai penguasaan dan pengusahaan diatur pula secara jelas bahwa minyak dan gas bumi sebagai sumber daya alam strategis tidak terbarukan yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan.<sup>24</sup> Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana.<sup>25</sup>

Terhadap UU No. 22 Tahun 2001, terdapat 3 (tiga) permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi, yaitu Perkara Nomor 65/PUU-X/2012, Perkara Nomor 20/PUU-V/2007, dan Perkara Nomor 36/PUU-X/2012. Ketiga permohonan uji materiil tersebut diuji dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pengujian terakhir yaitu terhadap Pasal 1 angka 19, Pasal 1 angka 23, Pasal 3 huruf b, Pasal 4 ayat (3), Pasal 6, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 ayat (2), Pasal 13, dan Pasal 44 UU 22 Tahun 2001. Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian yang putusannya diantaranya menyatakan Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), dan Pasal 44 UU No. 22 Tahun 2001 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Akibatnya keberadaan Badan Pelaksana Migas (BP MIGAS) dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Minyak dan gas bumi sebagai kekayaan alam Indonesia secara ideal berada dalam penguasaan negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di masa lalu penafsiran penguasaan negara dilakukan secara beragam, misalnya melalui Undang-Undang PRP No. 40 tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, diatur bahwa segala bahan galian minyak dan gas bumi yang ada di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara<sup>26</sup> hanya diusahakan oleh negara<sup>27</sup> dilaksanakan oleh Perusahaan Negara semata-mata.<sup>28</sup> Ketentuan inilah yang melahirkan Perusahaan Negara Pertamina.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 22 Tahun 2001

<sup>25</sup> Pasal 4 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2001.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 36/PUU-X/2012, Badan Pelaksana pembentukan Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi dalam UU No.22 Tahun 2001 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945.

<sup>26</sup> Pasal 2 Undang-Undang Prp No.44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan gas Bumi.

<sup>27</sup> Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Prp No.44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan gas Bumi.

<sup>28</sup> Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Prp No.44 Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan gas Bumi.

<sup>29</sup> Melalui satu Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan Presiden pada 20 Agustus 1968, PN PERMINA yang bergerak di bidang produksi digabung

Politik hukum negara berubah pasca reformasi, PT Pertamina yang awalnya menjadi kepanjangan tangan negara dalam penguasaan dan pengusahaan minyak dan gas bumi berganti BP MIGAS yang terbentuk berdasarkan UU No.22 tahun 2001. Namun, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 36/PUU-X/2012 diputuskan bahwa keberadaan BP Migas yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2001 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Menurut Mahkamah Konstitusi keberadaan BP Migas menghalangi pengelolaan oleh pemerintah secara langsung terhadap migas, selain itu fungsi pengelolaan dan fungsi pengawasan seharusnya dilakukan oleh pemerintah atau BUMN, bukan oleh BP Migas. BP Migas hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan Migas, dan tidak melakukan pengelolaan secara langsung, karena pengelolaan Migas pada sektor hulu baik eksplorasi maupun eksploitasi dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara maupun badan usaha bukan milik negara berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat, efisien, dan transparan.<sup>30</sup> Pemisahan yang demikian menyebabkan terjadinya inefisiensi dan lepasnya kontrol pemerintah terhadap tahap pengelolaan pada tingkat pertama dan paling utama, yaitu eksplorasi dan eksploitasi migas secara langsung. Menurut Mahkamah model hubungan antara BP Migas sebagai representasi negara dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dalam pengelolaan Migas mendegradasi makna penguasaan negara atas sumber daya alam Migas yang bertentangan dengan amanat Pasal 33 UUD 1945.<sup>31</sup>

Sebagai langkah antisipatif atas Putusan tersebut melalui Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 tentang Pengalihan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, seluruh kegiatan pengelolaan minyak dan gas bumi yang ditangani oleh BP MIGAS dialihkan kepada Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.<sup>32</sup> Selanjutnya melalui Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan Satuan Kerja Khusus Migas dan Gas Bumi (SKK Migas) yang dibina, dikoordinasikan, diawasi

---

dengan PN PERTAMIN yang bergerak di bidang pemasaran guna menyatukan tenaga, modal dan sumber daya yang kala itu sangat terbatas. Perusahaan gabungan tersebut dinamakan PN Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Nasional (Pertamina). (lihat <http://www.pertamina.com/company-profile/sejarah-pertamina/1968-integrasi-pengelolaan-migas-indonesia/> diakses pada 16 Maret 2014)

<sup>30</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, h. 104-105.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Dalam Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 diatur bahwa segala Kontrak Kerja Sama yang ditandatangani antara Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) dengan Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap, tetap berlaku sampai dengan habis masa berlakunya.

penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi oleh Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.<sup>33</sup>

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi Pasal yang aplikatif untuk menguji UU No. 22 Tahun 2001. Buktinya dalam 3 (tiga) kali permohonan, Pasal 33 menjadi batu uji di Mahkamah Konstitusi. Artinya dapat saja diartikan bahwa UU No. 22 Tahun 2001 tidak selaras dengan konsepsi menguasai negara atas sumber daya minyak dan gas bumi.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang kemudian ditindalajuti oleh Pemerintah dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 menempatkan hak penguasaan negara atas minyak dan gas bumi sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hal ini membuktikan bahwa dalam konsep penguasaan kegiatan usaha huku minyak dan gas bumi yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2001 selama ini tidak sesuai dengan UUD 1945.

a. UU No. 7 Tahun 2004

Konsepsi penguasaan negara atas sumber daya air sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UD NRI 1945, tercantum dalam Pasal 7 UU No. 4 Tahun 2004 yang mengatur bahwa:

- (1) Sumber daya air dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.
- (3) Hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat.
- (4) Atas dasar penguasaan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan hak guna air.

Pasal 6 ayat (1) sampai dengan ayat (3) telah menjabarkan mengenai konsepsi hak menguasai negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Namun, dalam Pasal 6 ayat (4) dasar penguasaan negara atas sumber daya air dilakukan melalui skema hak guna air. Hak guna air adalah hak untuk memperoleh dan

<sup>33</sup> Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

memakai atau mengusahakan air untuk berbagai keperluan.<sup>34</sup> Konsep hak guna air inilah yang kemudian dianggap bermasalah karena bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal-pasal terkait hak guna air dan perusahaan sumber daya air yang dianggap liberal pun diperkarakan ke Mahkamah Konstitusi.

UU No. 7 Tahun 2004 dianggap<sup>35</sup>: (1) mengandung muatan penguasaan dan monopoli sumber-sumber daya air yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; (2) mengandung muatan yang memposisikan bahwa penggunaan air adalah condong untuk kepentingan komersial; (3) mengandung muatan yang memicu konflik horizontal; (4) menghilangkan tanggung jawab negara dalam pemenuhan kebutuhan air; dan (5) merupakan UU yang diskriminatif.

Mahkamah Konstitusi pun akhirnya dalam dalam Perkara Nomor 85/PUU-XI/2013 memutuskan menyatakan bahwa UU No. 7 Tahun 2004 tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan berlaku kembali.

Selain Perkara Nomor 85/PUU-XI/2013, pada tahun 2005 atas UU No. 7 Tahun 2004 pernah diajukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi dengan Perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Perkara Nomor 008/PUU-III/2005. Pengujian dilakukan terhadap Pasal 6 ayat (3), Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 8 ayat (2) huruf c, Pasal 9 ayat (1), Pasal 29 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 29 ayat (5), Pasal 38 ayat (2), Pasal 40 ayat (1), ayat (4) dan ayat (7), Pasal 45 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 46 ayat (2), Pasal 91 serta Pasal 92 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU No.7 Tahun 2004, namun Mahkamah Konstitusi memutuskan menyatakan menolak permohonan Para Pemohon.

Dari 2 (dua) kali pengujian, UU No. 7 Tahun 2004 diuji dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pengujian terakhir oleh Mahkamah Konstitusi telah membatalkan UU No. 7 Tahun 2004 dan memberlakukan kembali UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan. Pengaturan dalam UU No.7 tahun 2004 dianggap bertentangan dengan UUD 1945, misalnya terkait pengaturan Hak Guna Air. Menurut Mahkamah Konstitusi Konsep Hak Guna Pakai Air dalam UU No.7 Tahun 2004 harus ditafsirkan sebagai turunan dari hak hidup yang dijamin oleh UUD 1945. Oleh karenanya, pemanfaatan air di luar Hak Guna

<sup>34</sup> Pasal 1 angka 13 UU No. 7 Tahun 2004.

<sup>35</sup> Alasan Pemohon dalam Perkara Nomor 85/PUU-XI/2013

Pakai Air, dalam hal ini Hak Guna Usaha Air, haruslah melalui permohonan izin kepada Pemerintah yang penerbitannya harus berdasarkan pada pola yang disusun dengan melibatkan peran serta masyarakat yang seluas-luasnya. Oleh karena itu, Hak Guna Usaha Air tidak boleh dimaksudkan sebagai pemberian hak penguasaan atas sumber air, sungai, danau, atau rawa. Hak Guna Usaha Air merupakan instrumen dalam sistem perizinan yang digunakan Pemerintah untuk membatasi jumlah atau volume air yang dapat diperoleh atau diusahakan oleh yang berhak sehingga dalam konteks ini, izin harus dijadikan instrumen pengendalian, bukan instrumen penguasaan. Dengan demikian, swasta tidak boleh melakukan penguasaan atas sumber air atau sumber daya air tetapi hanya dapat melakukan pengusahaan dalam jumlah atau alokasi tertentu saja sesuai dengan alokasi yang ditentukan dalam izin yang diberikan oleh negara secara ketat.<sup>36</sup>

Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi secara jelas dan tegas meletakkan titik tolak pertimbangannya pengujian UU No.7 tahun 2004 pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa air adalah bahwa sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang harus dikuasai oleh negara 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.<sup>37</sup>

c. UU No. 4 Tahun 2009

Konsep penguasaan negara atas peratmbangan mineral dan batubara diatur dalam Pasal 4 UU No. 4 Tahun 2009. Dalam Pasal 4 diatur bahwa: (1) Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat; (2) Penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Sebagai pelaksanaan penguasaan negara atas sumber daya alam tersebut maka salah satu bentuk penguasaan negara berupa pengaturan dan pelaksanaan sistem perizinan pertambangan mineral dan batubara. Sistem perizinan dalam pertambangan mineral dan batubara disebut Izin Usaha Pertambangan (IUP)<sup>38</sup> dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013, h. 142.

<sup>37</sup> Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi bagian 3.22 dalam putusan perkara nomor 85/PUU-XI/2013, h.138

<sup>38</sup> IUP adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan (Pasal 1 angka 7 UU No. 4 Tahun 2009)

<sup>39</sup> IUPK adalah izin untuk melaksanakan usaha pertambangan di wilayah izin usaha pertambangan khusus (Pasal 1 angka 11 UU No. 4 Tahun 2009)

Atas eksistensi UU No. 4 Tahun 2009, telah terjadi 8 (delapan) kali permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi. Dari 8 (delapan) kali permohonan uji materiil atas UU No.4 Tahun 2009, 3 (tiga) kali<sup>40</sup> pengujian menjadikan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai batu uji untuk menguji UU No. 4 Tahun 2009 terhadap UUD 1945. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan yang mengatur mengenai perusahaan pertambangan dengan skema kontrak, baik Kontrak Karya maupun Perjanjian Karya, di dalam UU No. 4 Tahun 2009 perusahaan pertambangan mineral dan batubara dilakukan dengan skema izin. Melalui skema tersebut posisi Pemerintah dan pemerintah daerah lebih superior dibandingkan penerima izin (pelaku usaha). Hal inilah yang membuat UU No. 4 Tahun 2009 dianggap menjalankan prinsip penguasaan oleh negara secara tepat.

Dari berbagai undang-undang yang diuji ke Mahkamah Konstitusi tersebut, terlihat jelas bahwa sampai saat ini belum terlihat standar norma yang sama mengenai bentuk penguasaan negara atas sumber daya alam Indonesia sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ketidakjelasan tersebut antara lain terlihat pada: pertama, beragamnya konsepsi perusahaan sumber daya alam di berbagai sektor sumber daya alam, misalnya Izin usaha (Izin usaha pertambangan, izin pemanfaatan hutan, izin usaha perkebunan), kontrak (*production sharing contract*), kontrak karya, perjanjian karya perusahaan pertambangan batubara, hak (pengelolaan hutan adat).<sup>41</sup> Kedua, dalam *law making process* rancangan undang-undang di sektor sumber daya alam tidak terdapat pedoman umum mengenai konsepsi hak menguasai negara atas sumber daya alam yang akan menjadi norma konkret dalam suatu undang-undang yang akan dibentuk. Ketiga, banyaknya undang-undang di sektor sumber daya alam yang diajukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji apakah pengaturan di dalam undang-undang tersebut telah sesuai dengan konsepsi hak menguasai negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Berdasarkan hal tersebut, peranan Mahkamah Konstitusi tidak hanya sebagai Pengawal Konstitusi namun juga menjadi Penafsir Tunggal Konstitusi.

<sup>40</sup> Uji materiil UU No. 4 Tahun 2009 ke Mahkamah Konstitusi yang oleh Para Pemohon menjadikan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 sebagai dalil, yaitu Perkara Nomor 25/PUU-VIII/2010, Perkara 10/PUU-X/2012, dan Perkara Nomor 113/PUU-X/2012.

<sup>41</sup> Beragamnya skema perusahaan sumber daya alam akan mempengaruhi hak penguasaan Negara atas sumber daya alam, misalnya dalam rezim kontrak karya yang menempatkan Negara dan perusahaan pertambangan dalam posisi yang sama sehingga pemerintah memiliki posisi yang lemah untuk mengendalikan pertambangan. Hal tersebut berbeda dengan skema perusahaan berpaizin usaha yang menempatkan pemerintah sebagai pemberi izin berada di atas perusahaan (penerima izin) yang dalam posisi yang lebih tinggi tersebut pemerintah memiliki kewenangan pengendalian dan pengawasan yang lebih dibandingkan kontrak karya.

Mahkamah Konstitusi bekerja untuk memeriksa dan memutus uji materiil atas undang-undang mana saja yang bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan juga bekerja untuk membuat tafsiran mengenai konsepsi penguasaan negara atas sumber daya alam sehingga tafsiran ini dapat menjadi rujukan bagi pembuat undang-undang dalam membuat undang-undang di sektor sumber daya alam agar sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

### III. KESIMPULAN

Mahkamah Konstitusi berkedudukan sebagai penafsir tunggal dan tertinggi UUD 1945 (*the interpreter of constitution*), serta berperan sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Sebagai penafsir Konstitusi, Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran tunggal atas makna “dikuasai oleh negara” sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi frasa jantung dalam pengurusan sumber daya alam Indonesia. Konsep penguasaan negara tersebut menurut Mahkamah Konstitusi haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan 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 (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Mandat rakyat kepada negara tersebut termasuk mandat pengaturan baik legislasi maupun regulasi yang menjadi pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 telah termanifestasi dalam berbagai aturan. Berbagai undang-undang tersebut pun banyak yang dianggap bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Beberapa pasal bahkan satu kesatuan undang-undang dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai *the interpreter of constitution* dan *the guardian of the constitution* di era liberalisasi saat ini masih pertahanan terakhir agar sektor sumber daya alam dapat sesuai dengan amanat Konstitusi,

sehingga pemaknaan 'dikuasai negara' atas sumber daya alam dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tetap terjaga.

Berdasarkan kesimpulan di atas penulis menyarankan bahwa Pasal 33 UUD 1945 belum memerlukan aturan organis. Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal 33 diatur dalam undang-undang. Sampai saat ini undang-undang khusus mengenai pelaksanaan Pasal 33 belum ada. Diperlukan suatu undang-undang umum yang memberikan arahan dan menjadi pedoman bagi undang-undang spesifik, misalnya undang-undang antara lain minyak dan gas bumi, pertambangan mineral dan batubara, panas bumi, kehutanan, mengenai bagaimana penjabaran dari Pasal 33 UUD 1945. DPR bersama Pemerintah dalam membentuk undang-undang di sektor sumber daya alam harus memperhatikan nilai-nilai filosofi yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sehingga eksistensi liberalisme tidak menghantam nilai-nilai yang terkandung di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Redi, 2013, *Hukum Pertambangan*, Bekasi: Gramata Publishing.
- Anderson G Bartlett, 1972, *Pertamina: Indonesia national Oil*, New York: Tulsa Amerasian Ltd.
- Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju.
- Frank B Cross, 2002, "Law and Economic Growth", *Texas Law Journal*, Volume 80:1737, h.30.
- Mohammad Hatta, 1977, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Mutiara.
- Pertamina, 2014, "Sejarah Pertamina" <http://www.pertamina.com/company-profile/sejarah-pertamina/1968-integrasi-pengelolaan-migas-indonesia/> diunduh pada 16 Maret 2014
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Stuart G. Gross, 2003, "Inordinate Chill: Bits, Non-Nafta Mits, and Host-State Regulatory Freedom-An Indonesian Case Study", *Michigan Journal of International Law*, University of Michigan Law School, h.5.