

Ideologi *Welfare State* Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang

Marilang

Dosen Tetap Fakultas Syariah dan Hukum
UIN Alauddin Makassar
Jl. Slt. Alauddin No. 63 Makassar
Email: marilang_s@yahoo.com

Naskah diterima: 16/04/2012 revisi: 01/05/2012 disetujui: 09/05/2012

Abstrak

Kegagalan-kegagalan yang ditunjukkan negara-negara yang berideologi liberal kapitalis individualistik (negara hukum klasik) dan yang berideologi sosialis melahirkan ideologi *welfare state* yang berusaha mengkombinasikan asas-asas negara hukum dengan asas-asas negara sosialis yang menganut paham bahwa negara tidak lagi berfungsi sebagai instrument kekuasaan semata (*instrument of power*) melainkan dipandang sebagai *tool* pelayanan (*an agency of service*) dalam bentuk pembuatan kebijakan, melakukan pengaturan, pengurusan dan pengelolaan serta pengawasan terhadap barang tambang. Ideologi *welfare state* inilah yang diadopsi oleh konstitusi kita, sehingga mandat UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) kepada negara yang menjadi tugas pokok pemerintah dalam mengelola barang-barang tambang membuka peluang lebar mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Kata kunci: Ideologi, *Welfare State*, Konstitusi, Kekuasaan Negara Atas Tambang

Abstract

Failures indicated by countries with individualistic capitalist liberal ideology (the classical rule of law state) and those with socialist ideology spawned welfare state ideology that seeks to combine the principles of the rule of law with the principles of the socialist state which adopts the ideology that the state no longer functions as simply an instrument of power but is seen as a tool of service (an agency of service) in the form of policy-making, making arrangements, administration, management and supervision of mining products. Welfare state ideology is adopted by our constitution, so that the mandate of the 1945 Constitution, Article 33 paragraph (3) to the state which becomes the main tasks of the government in managing mining goods opens wide opportunities to realize maximum benefit for the people.

Keywords: *Ideology, Welfare State, the Constitution, State Power over Mine*

PENDAHULUAN

Sejak disahkannya UUD pada tanggal 18 Agustus 1945, hak menguasai negara atas bahan galian merupakan domein negara sebagaimana dirumuskan secara tegas dan tersurat melalui Pasal 33 ayat (3) bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Tafsiran secara otentik atas ketentuan pasal ini dirumuskan melalui penjelasan UUD 1945 bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Setelah UUD 1945 diamandemen sebanyak empat tahapan, maka penjelasan UUD 1945 yang berfungsi sebagai tafsiran otentik ditiadakan. Oleh karena itu, hingga saat ini, satu-satunya lembaga resmi yang diberi kompetensi menafsirkan UUD 1945 adalah Mahkamah Konstitusi melalui putusan-putusannya. Namun demikian bukanlah berarti bahwa kalangan atau lembaga lain tertutup baginya untuk menafsirkan dan memaknai dan menafsirkan UUD 1945, termasuk di dalamnya Pasal 33 ayat (3), khususnya mengenai makna “Hak Menguasai Negara atas barang galian”. Untuk itu, penulis ingin urung rembug memaknai dan menafsirkan hak menguasai negara tersebut kaitannya dengan barang tambang

sebagai objeknya yang difokuskan pada permasalahan: Bagaimanakah konsep ideologi *Welfare State* Konstitusi? Bagaimanakah hakikat Hak Menguasai Negara terhadap barang tambang? Bagaimanakah fungsi Negara terhadap pengusaha pertambangan dalam Negara yang berideologi *Welfare State*?

PEMBAHASAN

1. Konsep dan Makna Ideologi

Secara leksikal, ideologi diartikan sama dengan asas pendapat atau keyakinan yang dipakai dan dicita-citakan sebagai dasar pemerintahan negara¹. Dengan demikian, ideologi dapat diartikan sebagai dasar, fondasi, cita-cita, dan pemberi arah ke mana Negara akan dibawa oleh penguasa (pemerintah). Untuk konteks Negara tertentu seperti Indonesia, ideologi Negeranya mengkristal dalam nilai-nilai Pancasila.

Ideologi-ideologi yang dikenal selama ini (termasuk ideologi Pancasila) terbentuk dari pengalaman sejarah masyarakat tempat ideologi itu tumbuh. Sekali ideologi diformalkan sebagai sebuah kerangka berpikir konseptual, maka ia akan terverifikasi dalam pengalaman yang konkrit. Sifat dinamis dari ideologi adalah kemampuannya untuk menyerap pengalaman-pengalaman empiris ke dalam sistemnya dan secara kontinyu berhadapan dengan perubahan dan perkembangan baru melalui sebuah proses dialektika. Dalam hubungan inilah dapat dikatakan bahwa ideologi merupakan perpaduan antara teori dengan praktik.²²

Berdasarkan hal tersebut, Kuntowijoyo membagi ideologi dalam bentuk ideologi murni dan ideologi praktis. Ideologi murni selalu memerlukan ideologi praktis. Ideologi Praktis dalam berbagai bidang kehidupan dapat diturunkan dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Ideologi praktis itu adalah: (1) Kekuasaan, yaitu amanat Tuhan dan rakyat yang harus diselenggarakan secara bertanggungjawab dengan berbagai kekuasaan bersama kekuatan sosial yang hidup dalam masyarakat; (2) Kesejahteraan masyarakat diatur berdasar sistem kekeluargaan dalam arti harus diusahakan suatu proses egalitarianisasi atas dasar idealisme kerakyatan; (3) Kehidupan sosial tidak merupakan tempat bagi pertentangan antar-kelas dan golongan, tetapi merupakan wadah konsolidasi

¹ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1982, h. 369.

² Kuntowijoyo, *Demokrasi & Budaya Birokrasi*, Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya, 1994, h. 3.

tempat pertentangan-pertentangan diselesaikan; (4) Budaya bangsa hidup atas dasar kepribadian dalam kebudayaan, dan pemerintah bersama masyarakat menyelenggarakan langkah ke arah preservasi, inovasi, dan kalau perlu proyeksi terhadap budaya sendiri; dan (5) Tertib merupakan ideologi praktis yang lebih merupakan langkah positif daripada negatif.³

Ideologi murni lahir dari khazanah sejarah masa lampau, sedangkan ideologi praktis dapat diamati sepanjang perjalanan sejarahnya. Kalau latar belakang budaya dan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia telah menjadi dasar penyusunan sila-sila Pancasila, maka pengalaman sejarah dalam Revolusi Kemerdekaan, periode percobaan dengan demokrasi terpimpin, periode pembangunan pada masa Orde Baru, dan era reformasi sekarang ini menjadi dasar bagi penyusunan ideologi praktis.

Selanjutnya, Kuntowijoyo mengatakan bahwa ideologi murni mengandung asumsi-asumsi dasar yang merupakan cita-cita universal sebagai persepsi terhadap sejarah kemanusiaan, peranan bersejarah bangsa, dan keinginan-keinginan tentang penyelenggaraan suatu sistem dalam perspektif jangka panjang. Jarak antara pernyataan universal dengan realitas dapat sangat jauh dan menyediakan peluang bagi manipulasi ideologi untuk kepentingan kekuatan sosial yang dominan. Dengan demikian, ideologi murni harus dihadapkan dengan pengalaman dan kecenderungan sejarah yang konkrit, kemudian menyatakan diri dalam rumusan-rumusan yang lebih spesifik, bumi, dan mempunyai perspektif jangka menengah yang secara jelas dapat dijabarkan ke dalam pemecahan persoalan kemasyarakatan jangka pendek. Dengan kata lain, ideologi praktis memberi petunjuk bagi perilaku sehari-hari dalam berbangsa dan bernegara.⁴

Menurut Kavanagh (1982) bahwa ideologi selalu berhadapan dogma yang menghasilkan cetak biru pada otak manusia dengan sempurna. Dengan itu, diabaikanlah kognisi, afeksi, dan evaluasi yang hampir terjadi pada setiap sosialisasi. Ideologi adalah keresmian kaku dari alat pemaksa, dia dapat berupa istana presiden, gedung mahkamah agung, dan rumah-rumah parlemen. Ideologi atau cita-cita politik harusnya menunjukkan kekhususan dan kejamakan yang ada di dalamnya. Karena ideologi adalah semboyan yang harus dibuktikan dalam kenyataan-kenyataan umum, seperti keyakinan,

³ Mansur Semma, *Negara dan Korupsi, Pemikiran Mochtar Lubis Atas Negara, Manusia Indonesia, Dan Perilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008, h. 100.

⁴ *Ibid.*

pandangan, dan perilaku masyarakat serta penghayatan alam kesadaran, kecenderungan melihat realitas, tahapan kerja dari bidang hidup masyarakat. Termasuk masalah pengakuan, pengaturan kekuasaan, tindakan lembaga resmi dan tanggapan umum atas penguasa.⁵

Dari sejumlah definisi tersebut, Storey mengemukakan bahwa definisi tersebut mengindikasikan bahwa secara konsepsional ideologi dapat dipersamakan dengan budaya. Perbedaan mendasar yang dapat dilihat pada keduanya hanya terletak pada ruang lingkungannya. Ideologi lebih mencakup dimensi politik sebagai wilayahnya sementara budaya tidak. Selain itu, pengenalan konsep ideologi mengandaikan adanya hubungan yang erat antara konsep ideologi di satu sisi dan konsep budaya di sisi lain. Hal ini ditandai oleh berkelindannya hubungan antara kekuasaan dan politik. Ideologi dalam hal ini ada selama kebudayaan ada. Kebudayaan mewujudkan dirinya dalam teks-teks sebagaimana yang diungkapkan oleh Bennet, dan ideologi pun mewujudkan dirinya melalui berbagai kode yang merembes masuk ke dalam teks dengan rupa tokoh, latar, sudut pandang, dan sebagainya.⁶

2. Ideologi *Welfare State* Konstitusi

Sejarah ketatanegaraan telah mencatat bahwa dalam suatu negara, utamanya negara-negara yang menganut sistem demokrasi, mengenal tiga lembaga negara yang masing-masing memiliki kekuasaan, yaitu; kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la puissance de executrice*) dan kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*) yang menurut ajaran Montesquieu, masing-masing lembaga negara dimaksud memiliki bidang pekerjaan sendiri secara terpisah antara satu dengan lainnya. Dewan perwakilan rakyat menjalankan fungsi legislasi, raja (pemerintah) menjalankan fungsi eksekutif, dan fungsi yudikatif dijalankan oleh badan pengadilan⁷. Teori Montesquieu ini populer dengan nama *teori trias politica*.

Montesquieu dalam melanjutkan pemikiran John Locke tentang pemisahan kekuasaan menekankan bahwa ketiga kekuasaan itu haruslah seimbang⁸. Sedangkan J.J. Rousseau dalam teori kontrak sosialnya menyiratkan bahwa baik pembentukan lembaga maupun operasionalnya seyogyanya didasarkan

⁵ Dennis Kavanagh, *Pergeseran-Pergeseran Politik dalam Masyarakat: Suatu Pendekatan Kebudayaan Politik*, Bandung: Penerbit Iqra, 1982, h. 3-5.

⁶ Mansyur Semma, *Negara dan Korupsi.....Op-cit*, h. 102-103.

⁷ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ichtiar baru, 1985, h. 3-4.

⁸ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004, h. 29-30

atas hukum⁹. Oleh karena itu, segala fungsi pemerintahan yang dijalankan menurut kemauan hukum sama artinya dengan negara berdasar atas hukum (*Rechtstaat*).

Sekalipun berbagai teori negara hukum mengharuskan lembaga-lembaga pemegang kekuasaan negara menjalankan kekuasaannya di bawah kendali hukum, namun sejarah telah mencatat bahwa batas-batas keluasaan dan fungsi negara ditentukan oleh tipe-tipe negara yang dianut. Pada umumnya negara yang berideologi hukum formal (klasik) mengenal tipe negara liberal individualis kapitalistik, sehingga dalam perwujudannya, negara yang bertipe semacam ini semata-mata bertindak sebagai penjaga malam (*nachtwachterstaat, Nachwachter*).¹⁰

Kemudian dari sisi politik, bahwa yang menjadi tugas pokok negara yang menganut ideologi semacam ini, dititik beratkan pada bagaimana menjamin dan melindungi status ekonomis dari kelompok yang menguasai alat-alat pemerintahan yang dalam sistem klas dikenal dengan istilah *rulling elite*, yang merupakan klas penguasa atau golongan eksekutif. Paham negara hukum formal seperti ini menimbulkan berbagai akibat buruk bagi kalangan selain *the rulling class* atau klas bawah dalam wujud; (1) klas bawah tidak mendapat perhatian serius oleh alat-alat pemerintahan; (2) lapangan pekerjaan alat-alat pemerintahannya sangat sempit; (3) terjadi pemisahan antara negara dan masyarakatnya¹¹. Dengan demikian, apabila paham negara hukum formal liberalistik dipertahankan, maka rakyat kebanyakan akan mengalami penderitaan dan kemiskinan yang 'dalam', sementara kalangan eksklusif akan semakin kaya karena tipe negara yang memiliki paham seperti ini hanya memberi proteksi kepada kalangan *elite*, sehingga cita-cita negara untuk memakmurkan rakyatnya justru terbalik, dimana rakyat menjadi tidak berdaya dan hidup di bawah ambang batas (di bawah garis kemiskinan).

Pengalaman buruk yang ditunjukkan tipe negara yang berideologi hukum formal (klasik) tersebut dalam bentuk penderitaan-penderitaan sosial memberi pencerahan kepada para pemikir dan konseptor kenegaraan untuk berusaha keras mencari konsep-konsep negara yang dianggapnya lebih sesuai dengan nilai-nilai dasar yang dikehendaki rakyatnya. Dari pencarian tersebut melahirkan 2 (dua) ideologi; yakni sebagai berikut:

⁹ Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2001, h. 30-36.

¹⁰ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi.....*, Op-Cit, h. 3-4.

¹¹ *Ibid.*

Pertama, aliran pemikiran yang memandang bahwa upaya untuk menghilangkan keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan oleh sistem negara yang berideologi liberal kapitalistik hanya dengan jalan sosialisasi masyarakat sepenuh-penuhnya. Kaum sosialis ini, utamanya yang beraliran sosialis ilmiah yang dipelopori Karl max secara radikal mendasarkan pandangannya pada konsep sosialisasi mutlak. Baginya, keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara berideologi liberal individualistik berakar pada dibenarkannya hak milik perseorangan atas alat-alat produksi dan bersamaan dengan itu diberikan kebebasan berusaha untuk mengejar keuntungan pribadi. **Kedua**, aliran pemikiran yang berusaha mempertahankan tingkat kebebasan sejauh mungkin dalam negara hukum sembari membenarkan perlunya negara campur tangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan rakyat (umum) semaksimal mungkin. Ideologi dan paham negara demikian berusaha mengkombinasikan asas negara hukum dengan asas negara sosialis. Aliran pemikiran ini sampai pada konsepsi tentang *socio-capitalist state* yang mengutamakan *fungsi welfare* sebagaimana diperkenalkan oleh Mac Iver. Dalam perkembangannya, aliran ini memandang bahwa negara tidak lagi berfungsi sebagai instrument kekuasaan semata (*instrument of power*) melainkan mulai dipandang sebagai *tool* pelayanan (*an agency of service*)¹². Dalam suasana alam pikiran semacam inilah timbul dan berkembang gejala “*welfare state*” sebagai jawaban para pemikir kenegaraan terhadap keburukan-keburukan sosial yang ditimbulkan konsep negara yang berideologi liberal individualis kapitalistik dan konsep negara yang berideologi *socio-capitalist state*.¹³

Ideologi *welfare state* mengajarkan tentang peranan negara yang lebih luas ketimbang sekedar sebagai penjaga malam, yang oleh Utrecht dikatakan bahwa lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern sangat luas, yaitu bertugas menjaga keamanan dalam arti kata yang seluas-luasnya, yakni keamanan sosial di segala bidang kemasyarakatan dalam suatu *welfare state*. Sehingga ketika itu, para pemikir kenegaraan menyatakan bahwa masa ekonomi liberal telah ditinggalkan, sistem ekonomi liberal klasik diganti dengan sistem ekonomi yang dipimpin oleh pusat (*central geleide economie*),

¹² Marilang, “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat (Studi Pengelolaan Tambang)”, Ikhtiar, Jurnal Penelitian dan Pengembangan Keilmuan Secara Aktual, Edisi Khusus, Makassar: Ikhtiar, 29 Juni 2010, h. 110.

¹³ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008, h. 23.

Staatssonthouding telah digantikan oleh *Staatsbemoenenis*, pemisahan antara negara dengan masyarakatnya telah ditinggalkan.¹⁴

Perwujudan ideologi *welfare state* oleh negara-negara *Anglo Saxon* yang versi konsep negara hukumnya dipengaruhi oleh sistem *the rule of law* sebagaimana diperkenalkan AV. Dicey dengan konsep *rule of law* yang memiliki unsur-unsur sebagaimana berikut:

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*) dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum apabila melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*);
3. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang (oleh Undang-Undang Dasar di negara lain seperti antara lain Indonesia) serta keputusan-keputusan pengadilan.¹⁵

Ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*) menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) oleh negara-negara modern. Konsep negara kesejahteraan lahir atas dasar pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada masa monarki absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan¹⁶. Konsep negara kesejahteraan inilah yang mengilhami sekaligus menjadi obsesi para aktivis pergerakan kemerdekaan bangsa Indonesia, khususnya “Bung Hatta” selaku pejuang dan pendiri Negara Republik Indonesia, bahkan menjadi figur sentralnya¹⁷. Dilatarbelakangi pemikiran-pemikiran para pendiri negara, utamanya “Bung Hatta”, maka Undang-Undang Dasar Negara 1945 mengandung semangat ke arah pembentukan model negara kesejahteraan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya; yaitu:

1. Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik;
2. Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata;
3. Mengurangi kemiskinan;
4. Menyediakan asuransi sosial (pendidikan dan kesehatan) bagi masyarakat miskin;

¹⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi*.....Loc-cit.

¹⁵ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007, h. 3.

¹⁶ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi*....., Op-Cit, h. 1.

¹⁷ *Ibid*, h. 5-6.

5. Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantage people*;
6. Memberi proteksi sosial bagi setiap warga negara.¹⁸

Polarisasi tujuan-tujuan pokok negara kesejahteraan tersebut dirumuskan, pada hakiktnya dimaksudkan untuk menetapkan indikator-indikator sebagai alat ukur dalam menilai apakah masyarakat sudah sejahtera atau belum. Selain fungsinya sebagai indikator juga dimaksudkan untuk memberi kemudahan bagi negara (pemerintah) dalam mengambil langkah-langkah strategis dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, tujuan-tujuan pokok tersebut pada hakikatnya hanyalah merupakan bagian-bagian dari tujuan akhir dari *welfare state* yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Tujuan akhir tersebut tidak dibatasi secara limitatif pada bidang material saja, melainkan meliputi semua aspek kehidupan karena kesejahteraan berkaitan langsung dengan harkat dan martabat manusia. Dengan demikian, dalam suatu negara yang menganut paham *welfare state* biasanya mencantumkan bentuk-bentuk kesejahteraan dalam pasal-pasal konstitusi atau undang-undang dasar negaranya. Salah satu sarana penting dalam upaya mewujudkan kesejahteraan adalah mewujudkan “keadilan sosial” sebagaimana ditegaskan dalam sila ke-5 Pancasila yang kemudian dijabarkan secara eksplisit di dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 yang pada hakikatnya menghendaki agar kekayaan atau pendapatan yang diperoleh dari hasil kerjasama oleh suatu komunitas (negara) didistribusikan secara merata dan seimbang (proporsional) kepada seluruh warga negara, bahkan kekayaan atau pendapatan yang diperoleh merupakan kewajiban bagi negara yang menjadi tugas pokok pemerintah untuk menyisihkan anggaran bagi kalangan atau rakyat yang tidak mampu yang sering diklaim sebagai kalangan ekonomi lemah (fakir miskin) dan anak-anak terlantar sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 34 (1) UUD 1945.

Konsep ideologi negara kesejahteraan demikian diterapkan dengan maksud untuk menganulir kesenjangan sosial ekonomi atau paling tidak meminimalisirnya, peningkatan kecerdasan bangsa, perolehan pekerjaan yang layak, jaminan adanya penghasilan yang wajar, jaminan terpeliharanya anak-anak yatim dan piatu, jaminan terpeliharanya janda-janda dan orang lanjut usia, pelayanan kesehatan yang memuaskan, dan terhindarnya rakyat dari kelaparan, serta berbagai bentuk tanggung jawab sosial lainnya.

¹⁸ Marilang, “Nilai Keadilan Sosial Dalam Pertambangan”, *Disetasi*, Makassar: Program Pascasarjana UNHAS, 2010, h. 125.

Keterlibatan negara dalam bidang ekonomi untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Beveridge, seorang anggota parlemen Inggris dalam report-nya yang mengandung suatu program sosial yakni; pemerataan pendapatan masyarakat, kesejahteraan sosial sejak manusia lahir hingga meninggal dunia, lapangan kerja, pengawasan atas upah oleh pemerintah, dan usaha dalam bidang pendidikan. Dalam Beveridge-report terkandung konsep-konsep bantuan sosial negara kesejahteraan, yang akhirnya meluas dan diterima banyak negara, termasuk Indonesia yang menyelenggarakan program bantuan Sosial berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Dalam mewujudkan tujuan-tujuan pokok tersebut menurut konsep negara berideologi *welfare state*, diperlukan keterlibatan dan intervensi negara (pemerintah) dalam bentuk regulasi sehingga tujuan-tujuan tersebut dapat terwujud dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, khususnya melalui sektor pertambangan yang menguasai hajat hidup orang banyak sebagaimana telah dirumuskan secara eksplisit dalam Pasal 33 UUD 1945 ayat (3) bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Sekalipun dalam Pasal 33 UUD 1945 ditegaskan bahwa yang hendak dicapai dalam pengelolaan dan pengusahaan barang-barang tambang yang ada di perut bumi adalah "sebesar-besar kemakmuran rakyat", namun pada hakikatnya yang dimaksudkan tidak lain adalah "kesejahteraan bagi seluruh warga negara Indonesia", karena kata "kesejahteraan" inklusif di dalamnya "kemakmuran". Lagi pula, suatu kemakmuran (materi yang berlimpah) tidak memiliki arti apa-apa apabila tidak dibarengi dengan keamanan, kepuasan, ketentraman, dan kedamaian (kenyamanan lingkungan) baik lahiriah maupun bathiniah yang dalam istilah singkatnya adalah "kesejahteraan". Untuk mencapai predikat sejahtera, pilar utama yang seyogyanya diwujudkan terlebih dahulu adalah keadilan sosial yang unsur-unsurnya adalah distribusi beban dan nikmat (penghasilan) yang merata, distribusi beban dan nikmat (penghasilan) secara proporsional (seimbangan), dan pemenuhan tanggung jawab sosial (*Corporate Social Responsibility*), tanggung jawab lingkungan. Kesemuanya ini seharusnya dilakukan secara transparan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertambangan.

Predikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*) bukanlah berarti bahwa negaralah satu-satunya dibebani untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat, melainkan juga menjadi beban kelompok-kelompok masyarakat seperti para usahawan melalui penunaian kewajiban sosialnya turut serta memikul beban itu. Sekalipun demikian, tidak dapat disangkal bahwa apabila kontribusi berbagai kelompok di masyarakat tidak memadai atau bahkan mungkin sangat kecil, maka pemerintahlah yang bertanggungjawab untuk mewujudkannya¹⁹. Dengan demikian, setiap perusahaan pertambangan sebagai perseroan yang mengelola barang-barang tambang, yang menguasai hajat hidup orang banyak juga dibebani kewajiban-kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat.

Pandangan tersebut dipertegas oleh Sondang P. Siagian bahwa setiap organisasi selalu merupakan “sub sistem” dari negara, bangsa, dan masyarakat sebagai keseluruhan. Di dalam suatu bangsa dan masyarakat terdapat nilai-nilai dan kaidah-kaidah tertentu yang karena dipandang baik maka diterima oleh seluruh anggota masyarakat dan nilai-nilai lain yang dipandang tidak baik maka seluruh anggota masyarakat menolaknya. Karena berbagai organisasi merupakan bagian integral dari masyarakat, maka secara logis dapat dikatakan bahwa nilai-nilai dan kaidah-kaidah yang terdapat di dalam organisasi harus merupakan pengejawantahan dari nilai-nilai dan kaidah-kaidah yang terdapat dan berlaku di dalam masyarakat sebagai keseluruhan²⁰. Dengan demikian, pemenuhan kewajiban sosial yang melekat pada negara yang berpredikat sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), juga melekat pada setiap kelompok organisasi yang ada di dalamnya seperti antara lain kelompok-kelompok usahawan, teristimewa bagi perusahaan pertambangan.

3. Hakikat Hak Menguasai Negara

Secara konstitusional Hak Penguasaan Negara diatur secara eksplisit pada Pasal 33 UUD 1945, sehingga pasal ini menjadi landasan konstitusional dibenarkannya Negara memiliki hak menguasai kekayaan alam yang terkandung di dalam perut bumi²¹. Namun batasan hak menguasai negara tersebut tidak terdefiniskan lagi secara otentik dalam konstitusi, karena penjelasan UUD 1945 telah dihapus. Dengan demikian konsep

¹⁹ *Ibid*, h. 138.

²⁰ Sondang P Siagian, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi, Dan Strategisnya*, Jakarta: Bumi Aksara, 2007, h. 138.

²¹ Achmad Sodiki dan Yanis Maladi, *Politik Hukum Agraria*, Mahkota Kata, cetakan pertama, 2009, h. 4.

dan batasan hak menguasai negara diserahkan kepada ilmu pengetahuan hukum dan Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya Lembaga Peradilan Negara yang diberi kompetensi untuk menafsirkan konstitusi, khususnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Berdasarkan hal tersebut, maka sebelum membahas filosofi hak menguasai negara kaitannya dengan barang tambang, terlebih dahulu dicermati dan digali hakikat konstitusi itu sendiri. Untuk itu, Moh. Kusnadi dkk. Mengemukakan bahwa konstitusi pada hakikatnya merupakan suatu hukum dasar yang secara fungsional menjadi dasar bagi semua peraturan perundangan di bawahnya²². Sedangkan Steenbek lebih menitikberatkan pada materi muatan suatu konstitusi yang pada umumnya mengandung²³:

1. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara secara fundamental;
3. Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan.

Berbeda dengan para pakar tersebut dalam menilai konstitusi, Yusril Ihza Mahendra mengandaikan konstitusi sebagai “kira-kira menyerupai kedudukan kitab suci bagi pemeluk agama”. Namun bukanlah berarti bahwa pengertiannya sama dengan kitab suci pemeluk agama yang diyakini oleh pemeluknya sebagai sarana dalam menciptakan hubungan transedentalnya dengan Tuhan.²⁴

Kemudian, khusus mengenai Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang diinginkan oleh bangsa Indonesia, yakni harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat, sehingga pesan-pesan para pendiri negara sekaligus penyusun UUD 1945 menempatkan pasal ini di bawah judul Kesejahteraan Sosial. Konsekuensinya, Pasal 33 UUD 1945 sebagai dasar konstitusional kedudukan hak menguasai atau penguasaan oleh negara terhadap bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dijadikan norma pokok dalam segala aktivitas perekonomian. Namun, hak menguasai dan penguasaan negara dimaksud tidak dapat dipisahkan dengan dasar pemikiran lain yang lebih fundamental yakni “kesejahteraan sosial” sebagaimana diungkapkan Bagir Manan bahwa “Upaya memahami Pasal 33 UUD 1945 dengan baik dan benar, maka hak

²² Moh. Kusnardi, dkk., *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1981, h. 75.

²³ Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1987, h. 51.

²⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Kelembagaan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: CIDES, 1996, h. 235.

menguasai negara terhadap objek-objek tersebut harus dikaitkan dengan dasar pemikiran tentang kesejahteraan sosial”.²⁵

Landasan pemikiran yang mendasari lahirnya hak menguasai negara atas objek-objek tersebut sebagaimana terumuskan secara eksplisit pada Pasal 33 UUD 1945 adalah pokok pikiran tentang ideologi perekonomian Indonesia merdeka sebagaimana digagas secara intensif oleh Panitia Keuangan dan Perekonomian yang diketuai Moh. Hatta ketika itu. Hasil gagasan panitia dimaksud didasarkan pada nilai-nilai budaya bangsa Indonesia sendiri sehingga menghasilkan formulasi yang sangat filosofis sifatnya yaitu bahwa “Kehidupan orang Indonesia didasarkan pada nilai tolong-menolong”²⁶. Apabila nilai tolong-menolong ini dikonversi ke “hak menguasai negara terhadap barang tambang”, maka dapat dimaknai bahwa negara sebagai pemilik hak penguasaan dalam bentuk pembuatan kebijakan, melakukan pengaturan, pengurusan dan pengelolaan serta pengawasan terhadap barang tambang semata-mata diorientasikan kepada upaya mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Nilai-nilai pemikiran yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 dirumuskan secara tegas oleh Abrar Saleng bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalam pelaksanaan Pasal 33 ayat (3), khususnya yang berkaitan dengan kepentingan pertambangan adalah:

1. Perekonomian Indonesia berdasarkan pada cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama, dilaksanakan dalam bentuk koperasi;
2. Perusahaan besar mesti di bawah kekuasaan Pemerintah;
3. Perusahaan besar berbentuk korporasi diawasi dan penyertaan modal Pemerintah;
4. Tanah di bawah kekuasaan Negara;
5. Perusahaan tambang dalam bentuk usaha negara dapat diserahkan kepada badan yang bertanggungjawab kepada Pemerintah.²⁷

Dengan demikian, kedudukan Pasal 33 UUDNRI 1945 sangat diharapkan berfungsi sebagai dasar konstitusional bagi “hak penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dilengkapi dengan ketentuan faktor-faktor produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak

²⁵ Bagir Manan..... *op-cit*, h. 55.

²⁶ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Jogjakarta: UII Press, 2007, h. 28.

²⁷ *Ibid.*, h. 28-30.

dikuasai oleh negara, menjadikan negara pemain dominan dalam sektor ekonomi”²⁸. Namun, ketika negara tidak mampu meningkatkan perekonomian dan selanjutnya bergandengan tangan dengan para investor asing, maka sesungguhnya telah terjadi perubahan secara substantif dari hakikat isi pasal ini, yaitu “*negara dan para pemodal menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dilengkapi dengan ketentuan faktor-faktor produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak*”²⁹.

P.L. Courtrier dalam membahas dan memaknai Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan menyatakan bahwa pasal ini ditempatkan di bawah “Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial” mengandung konsekuensi:

1. Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi dan di dalam air dikuasai oleh negara dan dengan demikian mengandung arti bahwa kepemilikan sumber kekayaan alam tambang tersebut bukanlah milik pribadi dan juga bukan milik daerah dimana sumber daya alam tambang itu berada, melainkan juga “milik rakyat seluruh Indonesia”. Secara implisit, hal tersebut menyiratkan makna bahwa pemanfaatannya harus diatur oleh negara. Karena itu, Negara melalui legislator bersama ko-legislator menerbitkan peraturan perundangan yang mengaturnya seperti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 beserta peraturan pelaksanaan lainnya.
2. Harus dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini mengandung pengertian dorongan agar sumber daya alam tambang tersebut dieksploitasi dan diproduksi menjadi bahan komoditas, sehingga pendapatan dan hasilnya dapat dipergunakan untuk kemakmuran rakyat secara berkeadilan.³⁰

Berbeda dengan berbagai pakar terdahulu, Nandang Sudrajat memaknai Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan menyatakan bahwa roh pasal ini mengandung tiga unsur makna; yaitu:

1. Unsur bumi dan kekayaan alam, baik kekayaan alam yang berada di atas permukaan maupun yang berada di bawah tanah sebagai objek;
2. Unsur negara sebagai subjek;

²⁸ Achmad Sodiki dan Yanis Maladi,..... *Op-Cit.*, h. 67.

²⁹ *Ibid.*, h. 67-68.

³⁰ P.L. Courtrier, “*Hak Penguasaan Negara atas Bahan Galian Pertambangan dalam Perspektif Otonomi Daerah*”, Indonesian Mining Association, 23 Februari 2010, 1.

3. Unsur rakyat sebagai objek dan sekaligus sebagai subjek atau sasaran dari pemanfaatan hasil bumi dan kekayaan alam.³¹

Selanjutnya, Nandang Sudrajat³² menguraikan makna Pasal 33 ayat (3) sebagai berikut:

1. Bahwa seluruh kekayaan alam yang berada dalam wilayah hukum Indonesia dikuasai oleh negara. Artinya, setiap orang, kelompok, lembaga dan/atau badan usaha apapun jika mengambil, memanfaatkan, dan menikmati hasil kekayaan alam tanpa seizing negara merupakan perbuatan melawan hukum atau termasuk perbuatan pidana, sehingga dapat dipidana menurut ketentuan perundangan yang berlaku. Selanjutnya, karena kekayaan alam tersebut merupakan potensi atau modal dasar pembangunan yang dapat dimanfaatkan demi sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka dari sudut pandang konstitusi, kekayaan alam dimaksud merupakan objek dari hak penguasaan negara untuk dipergunakan demi kepentingan nasional.
2. Negara sebagai subjek. Artinya, negara sebagai pemilik hak atas kekayaan alam, melekat pada dirinya kekuasaan dan kewenangan, yang secara konkrit menyimbolkan kemerdekaan dan kedaulatan sebagai representasi dari kedaulatan rakyat, yang secara fungsional dilaksanakan dan dijalankan oleh lembaga-lembaga negara, khususnya eksekutif.
3. Rakyat dalam konteks pengelolaan sumber daya alam tambang menempati dua posisi, yaitu:
 - a. Rakyat dalam kedudukannya sebagai objek, mengandung arti bahwa rakyatlah yang menjadi sasaran pertama dan utama untuk menerima manfaat dari hasil kekayaan alam tambang guna tercapainya kehidupan rakyat yang sejahtera mungkin dalam arti yang luas. Artinya, melalui hasil kekayaan alam tambang, rakyat diberi jaminan sosial, fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, dan yang sejenisnya.
 - b. Rakyat dalam kedudukannya sebagai subjek, mengandung arti bahwa rakyat memiliki hak yang sama dengan lembaga-lembaga usaha lainnya dalam mengelola bahan tambang sekaligus memanfaatkannya secara bijaksana. Artinya, rakyat harus diberi kesempatan untuk ikut mengelola dan mengusahakan barang tambang dimaksud, dengan

³¹ Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010, h. 15.

³² *Ibid.*, h. 15-17.

tetap memperhatikan aspek-aspek teknis penambangan yang baik dan benar.

Berdasarkan itu semua, maka pada paragraf ini dikemukakan keputusan akhir (konklusi) bahwa hak menguasai negara kaitannya dengan barang tambang, pada hakikatnya mengandung arti bahwa negara memiliki hak yang menjadi tugas pokok pemerintah mengadakan kebijakan, melakukan pengaturan, pengurusan dan pengelolaan serta pengawasan terhadap pengelolaan dan pengusahaan barang tambang demi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

4. Fungsi Negara Terhadap Pengusahaan Pertambangan dalam Negara yang Berideologi *Welfare State*

Hans Kelsen dengan Mazhab Winanya yang terkenal memiliki pandangan yuridis dogematik menciptakan teori Hukum Murni (*pure theory of law, reine rechts lehre*) menganggap negara sebagai suatu badan hukum (*rechts-persoon*) yang memiliki hak dan kewajiban, di samping memiliki kekuasaan untuk membentuk hukum (mengatur). Jika demikian, maka hukum yang dibuat oleh negara untuk mengatur pembentuknya sendiri.³³

J.J. Rousseau mengemukakan bahwa negara adalah suatu badan atau organisasi sebagai hasil perjanjian masyarakat yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama selain kekuasaan pribadi dan milik setiap individu³⁴. Dalam konteks perjanjian masyarakat seperti ini, pada hakikatnya yang dilepas dan diserahkan oleh setiap individu kepada kesatuannya hanyalah sebagian kekuasaan, bukan kedaulatannya. Sehingga Hak Penguasaan Negara yang bersumber dari Hak Bangsa Indonesia, yang diserahkan kepada negara sebagai organisasi rakyat tertinggi hanyalah penguasaan atas kekayaan alam yang merupakan karunia Allah kepada Bangsa Indonesia, bukan kedaulatannya. Dengan demikian, negara dibenarkan jika memiliki kekuasaan yang luas atas kekayaan alam nasional seolah-olah sebagai pemilik kedaulatan.³⁵

³³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1973, h. 197.

³⁴ J.J. Von Schmid, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, Terjemahan : R. Wiranto, D. Dt. Singomangkuto dan Djamadi, Jakarta: Pembangunan, 1985, h. 176.

³⁵ Abrar Saleng, *Hukum.....Op-Cit*, h. 43.

Pendekatan Hukum Tata Negara melihat negara sebagai organisasi kekuasaan, demikian dikatakan Kranenburg dan Logemann³⁶. Dikatakan demikian karena legitimasi kekuasaan merupakan suatu keniscayaan dan pandangan demikian menerima pula bahwa dalam negara memang harus ada kekuasaan, namun kekuasaan negara itu harus dibatasi oleh konstitusi atau UUD negara bersangkutan yang memuat kaidah-kaidah penyelenggaraan ketatanegaraan. Konstitusi demikian, bukan hanya berfungsi sebagai sumber legitimasi kekuasaan, melainkan sekaligus berfungsi memberi pembatasan-pembatasan agar kekuasaan menjadi terbatas (*Rechtstaat*) karena teori negara apapun (seperti Liberal, Monarki, dan Monarki absolut-pun) tidak menghendaki adanya kekuasaan tak terbatas (*Machtstaat*) karena akan menimbulkan kesewenang-wenangan dan kezaliman.

Sumber kepustakaan lain mengungkapkan bahwa terdapat tiga kemungkinan cara pendekatan untuk memahami pengertian tentang negara, masing-masing melalui; kekuasaan (*power*), kekuatan (*force*), dan kewenangan (*authority*). Ketiga hal ini pada hakikatnya bertumpu pada kekuasaan, sehingga ketiganya sulit dipisahkan satu sama lain, namun secara akademik dapat dibedakan.

Teori hukum mengenai negara sebagaimana dikemukakan Entereves bahwa kekuasaan negara adalah kekuasaan hukum³⁷. Karena itu validitas kekuasaan hanya ditentukan oleh hukum. Demikian juga apabila hukum berakhir, maka berakhir pula kekuasaan yang ada pada negara, karena hukum dan kekuasaan seakan-akan menyatu. Sehingga menurut R. Kranenburg dan W.G. Vegting bahwa kekuasaan selalu dikaitkan dengan wewenang dan dasar legitimasinya. Artinya, pada pelaksanaan tugas penguasaan dalam negara hukum, maka organ yang menguasai itu terikat pada peraturan hukum. Sebagai organ yang menguasai (badan eksekutif), tidak dapat secara sepihak memberi beban kepada warga negara, melainkan dengan meminta persetujuan warga negara (badan perwakilan).³⁸

Untuk konteks Indonesia, negara adalah organisasi kekuasaan yang tertinggi bagi bangsa Indonesia yang bersumber pada; (1) kedaulatan rakyat,

³⁶ Soehino, *Ilmu Negara* (Liberty, Yogyakarta, 1993), 149; Lihat juga Kranenburg dan Sabroedin B., *Ilmu Negara* Umum, Jakarta: Pradnya Paramita, 1977, h. 140.

³⁷ Terkutif dalam Abdoel Gani, *Hukum dan Politik : Beberapa Permasalahan*, dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984, h. 157.

³⁸ Abrar Saleng, *Hukum.....Op-Cit*, h. 44.

pelaksanaan kekuasaan negara didasarkan atas pemberian kuasa dari rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945; (2) kedaulatan hukum, menunjuk kepada hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan hukum ini bersumber dari kesadaran masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945; (3) kedaulatan negara menunjuk kepada negara sebagai sumber kekuasaan sendiri, karena negara adalah bentuk tertinggi kesatuan hidup.³⁹

Berbagai teori kedaulatan tersebut memunculkan konsep atau teori negara hukum. Hingga saat ini terdapat lima konsep utama negara hukum yaitu; *Rechtstaat*, *Rule of Law*, *Socialist Legality*, Nomokrasi Islam, dan Negara Hukum Pancasila⁴⁰. Konsep *Rechtstaat* diawali oleh pemikiran Immanuel Kant tentang negara hukum dalam arti sempit, dimana fungsi hukum (*rechts*) dalam negara (*staat*) hanya sebagai alat bagi perlindungan hak-hak asasi individual dan pengaturan kekuasaan negara secara pasif⁴¹. Negarapun hanya bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Konsep Kant ini terkenal dengan sebutan *Nachtwaker-staat* atau *Nachtwachterstaat*⁴². Karena konsep Kant tersebut dirasakan kurang memuaskan, sehingga pada abad ke-19 berkembang negara-negara modern dengan konsep *Rechtstaat* dalam arti luas yang berwawasan kesejahteraan dan kemakmuran (*welvaarstaat* dan *versorgungsstaat*).

Kaitannya dengan konsep negara hukum tersebut, maka konsep negara hukum yang dimaksudkan dalam Penjelasan UUD 1945 bukanlah negara hukum dalam arti formal atau negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*) melainkan negara hukum dalam arti materiil atau paham negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat*) dan paham demokrasi sosial ekonomi yang biasa juga disebut negara hukum modern.⁴³

Dengan demikian, konsep negara kesejahteraan membebani kepada negara tugas-tugas di samping sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, juga negara memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁴⁴

³⁹ Usep Ranawidjaya, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, h. 183.

⁴⁰ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992, h. 73-74.

⁴¹ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Bandung: PPS-UNPAD, 1997, h. 77.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Liberalisasi Perekonomian*, Bandar Lampung: FH-UNILA, 1996, h. 19-20; Lihat juga Mustamin Daeng Matutu, *Selayang Pandang (Tentang) Perkembangan Tipe-Tipe Negara Modern*, Orasi Ilmiah, Ujung Pandang: FH-UNHAS, 1972, h. 24.

⁴⁴ *Ibid.*

Kaitannya dengan konsep negara kesejahteraan modern, bahwa masyarakat yang berada di dalam wilayah suatu negara selalu mengalami perubahan dan perkembangan. Akibat dari perkembangan masyarakat itulah, sehingga tugas negarapun berkembang dari *nachtwachterstaat* menjadi negara *welfare state*, yaitu ikut sertanya negara (pemerintah) bertanggungjawab dalam menegakkan kesejahteraan.⁴⁵

Masih dalam konsep seperti di atas, Rudy Prasetyo mengemukakan bahwa “Kiranya tiada suatu negara yang tidak memikirkan kesejahteraan seluruh rakyatnya. Dalam kaitan itulah, pada umumnya timbul campur tangan pemerintah atas kehidupan perekonomian dalam negara bersangkutan, yang selama ini menitikberatkan pada pemberian perlindungan yang lebih kepada warganya”.⁴⁶

Negara yang bertugas ibarat hanya sebagai penjaga malam (*nachtwachterstaat*) yang bertugas hanya sekedar menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Negara tipe ini disebut negara hukum formal liberal atau negara hukum dalam arti sempit. Dalam negara liberal seperti ini, negara tidak diperbolehkan campur tangan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat.

Berbeda dengan tipe negara formal seperti yang disebutkan di atas, dalam perkembangan tugas negara selanjutnya memunculkan tipe negara dalam arti materiil (tugas negara dalam arti luas), dimana negara bukan lagi hanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban, akan tetapi secara aktif ikut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan (*welfare state*). Dengan demikian, menurut penulis, dari kedua tipe negara tersebut, tipe negara *welfare state*-lah yang memungkinkan negara dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya dalam pengelolaan pertambangan sebagai salah satu cabang produksi, demi sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial.

Secara teoritis, W. Friedmann⁴⁷ mengemukakan empat fungsi negara dalam bidang ekonomi, yaitu :

a. Fungsi negara sebagai *provider* (penjamin).

Fungsi ini berkenaan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) yaitu negara bertanggungjawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan serta bentuk-bentuk jaminan sosial lainnya.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, A. *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI., 2006, h. 2.

⁴⁶ Muh. Guntur, *Pengaturan Hukum dan Pelaksanaan Tata Niaga Produk Pertanian*, Disertasi, tidak dipublikasikan, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2002, h. 43.

⁴⁷ Abrar Saleng, *Hukum.....Op-Cit*, h. 49.

b. Fungsi negara sebagai *regulator* (pengatur).

Kekuasaan negara untuk mengatur merupakan wujud dari fungsi sebagai *regulator*. Bentuknya bermacam-macam, ada yang berupa peraturan perundang-undangan, tetapi juga bersifat peraturan kebijaksanaan. Secara sektoral misalnya pengaturan tentang investasi di sektor industri pertambangan, ekspor-impor, pengawasan dan lain-lain.

c. Fungsi negara selaku *entrepreneur* (melakukan usaha ekonomi).

Fungsi ini sangat penting dan perkembangannya sangat dinamis. Negara dalam kedudukan demikian, menjalankan sektor tertentu dalam bidang ekonomi melalui badan usaha milik negara (*state owned corporations*). Sifat dinamis tersebut berkaitan dengan usaha yang terus menerus dilakukan untuk menciptakan keseimbangan dan hidup berdampingan (*co-existence*) antara peran sektor swasta dan sektor publik.

d. Fungsi negara sebagai *umpire* (wasit, pengawas).

Dalam kedudukan demikian, negara dituntut untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai kinerja sektor-sektor yang berbeda dalam bidang ekonomi, di antaranya mengenai perusahaan negara. Fungsi terakhir ini diakui sangat sulit, karena di satu pihak negara melalui perusahaan negara selaku pengusaha, tetapi di lain pihak ditentukan untuk menilai secara adil kinerjanya sendiri di banding dengan sektor swasta yang lainnya.

Menurut W. Friedmann bahwa apabila ditelusuri secara cermat evolusi perkembangan konsep tentang negara, akan ditemukan bahwa menyejahterahkan masyarakat, di dalamnya terkandung makna keadilan sosial yang merupakan landasan legitimasi keberadaan negara. Keadilan sosial menjadi prinsipil, karena realitas politik dan hukum di sepanjang sejarah jatuh banggunya bangsa-bangsa di dunia, mengajarkan bahwa kekuatan yang paling dahsyat yang dapat memporak-porandakan bangunan masyarakat sebagai suatu bangsa adalah ketidakadilan sosial.⁴⁸

Faktor kedudukan pemerintah dalam pembangunan ekonomi memikul tanggung jawab besar dalam mewujudkan peran hukum terhadap pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi. Sumber-sumber daya mineral (barang-barang

⁴⁸ *Ibid*, h. 50.

tambang) merupakan salah satu sumber daya ekonomi nasional dituntut untuk dikelola dan dimanfaatkan dalam rangka memacu pertumbuhan ekonomi, sekaligus menciptakan keadilan sosial ekonomi bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, sebelum membahas tentang fungsi negara dalam usaha pertambangan, maka terlebih dahulu dikaji mengenai fungsi negara dalam lapangan perekonomian.

Konstitusi Negara Republik Indonesia (UUD 1945) melalui Pasal 33 sebagai justifikasi konstitusional bagi negara campur tangan dalam lapangan ekonomi, terutama melalui keputusan tata usaha negara. Dalam sistem ekonomi pasar (*market economy*) kegiatan ekonomi tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar (*free trade*), melainkan juga diserahkan kepada pemerintah untuk mengatur dan mengawasi jalannya kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh warganya. Campur tangan negara dalam lapangan perekonomian justru memainkan peranan yang amat penting dalam mendorong pembangunan ekonomi negara dan warga negaranya. Dasar falsafah campur tangan negara dalam lapangan ekonomi warga negaranya adalah bahwa hukum tidak bisa menjalankan fungsi dan peranannya sendiri. Dengan demikian, hukum sebagai tata tertib normatif harus dijamin dalam suatu struktur hukum itu sendiri, yakni melalui aparatur negara, hakim, jaksa, polisi dan lain-lain.

Negara mencampuri kegiatan ekonomi rakyatnya bertindak sebagai regulator (*struurende*) atau wasit dengan memakai instrument hukum administrasi negara yang umum dan khusus, yakni berupa tindakan pemerintah untuk menyediakan informasi, prognosis dan keputusan yang bersifat pengaturan maupun yang bersifat larangan.

Tugas negara di bidang perekonomian sejak Proklamasi 1945 telah dirumuskan secara jelas dalam Alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yakni : "Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial".

Dalam rumusan tersebut tersirat tujuan pembentukan negara Republik Indonesia yaitu suatu perjuangan untuk membangun struktur ekonomi dan menegakkan sendi-sendi perekonomian nasional. Kewajiban negara dalam mewujudkan kesejahteraan umum, maka dibentuklah pemerintahan negara

dengan maksud untuk menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan (pemerintahan) yang berlandaskan pada falsafah keadilan sosial.

Keabsahan negara bertindak dalam lapangan perekonomian rakyatnya memperoleh landasan teori yang kuat seperti dikemukakan oleh John Rawls bahwa dalam negara terdapat dua golongan hak, yakni : (1) hak yang harus diberikan secara sama oleh negara, yaitu kesamaan hak dasar mutlak atau hak-hak yang sangat dasar misalnya hak untuk hidup, dan hak untuk menyatakan pendapat; (2) hak sosial ekonomi yang bisa diperlakukan secara tidak sama kepada setiap individu demi kepentingan dan kemajuan dan kesejahteraan umum, termasuk untuk tiap individu.⁴⁹

Secara akademis, perdebatan mengenai fungsi negara dalam lapangan perekonomian masih berlangsung hingga saat ini, di mana masing-masing pihak yang membela fungsi negara atas nama hukum dalam perekonomian dan pihak lain yang tidak sependapat jika negara berfungsi dalam lapangan ekonomi. Sintesa dari kelompok pembela dan penentang peran negara dalam perekonomian adalah kontroversi interpretasi atas sistem perekonomian nasional berdasarkan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 (Amandemen IV) bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi, diperhadapkan pada situasi dilemma ekonomi liberal versus ekonomi kerakyatan. Rakyat Indonesia semakin gencar menuntut hak-hak liberal, hak-hak *property* yang luas, kebebasan berusaha dan tuntutan untuk otonomi ekonomi yang bebas dari campur tangan oleh negara.

Mengenai keterlibatan negara dalam lapangan perekonomian, terdapat tiga aliran pokok mengenai fungsi negara dalam lapangan perekonomian, yakni :

- a. Keterlibatan minimalis (*minimal state*) yang dipelopori oleh Adm Smith et. al. Aliran ini melahirkan kaum kapitalis yang didasarkan pada asumsi dan keyakinan bahwa : (1) kegiatan ekonomi yang dilakukan dalam persaingan bebas akan jauh lebih bermanfaat bagi masyarakat secara keseluruhan dari pada jika diatur oleh negara, (2) dalam kondisi di mana kegiatan perekonomian tanpa campur tangan negara maka ekonomi akan menjadi efisien karena pelaku ekonomi maupun masyarakat akan dibimbing oleh tangan tak terlihat (*invisible hand*) untuk menjadi yang terbaik atau unggul, dan (3) dalam masyarakat selalu terdapat hubungan harmonis

⁴⁹ Gunarto Hadi, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002, h. 35.

- secara alamiah, yakni adanya kesinambungan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, kalau negara campur tangan dalam proses ekonomi akan terganggu. Misalnya adalah praktek-praktek suap atau sogok oleh pelaku ekonomi kepada pejabat negara tempat mereka berusaha. Sebaliknya korupsi, kolusi dan nepotisme akan semakin banyak karena pejabat pemerintah akan memberikan proteksi, kedudukan monopoli dan lain-lain bentuk-bentuk diskriminasi lainnya.
- b. Keterlibatan maksimalis (*maximal state*). Kelompok-kelompok pendukung fungsi negara secara berlebihan ini muncul sebagai reaksi dari kelompok yang menolak campur tangan negara. Asumsi dasar yang dipakai oleh kelompok ini adalah bahwa dalam kenyataannya sangat sukar tercapai keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat. Tidak ada perbaikan nasib sebagian besar rakyat dalam kehidupan ekonomi. Malahan muncul praktik-praktik dari kaum kapitalis memeras tenaga kerja para pekerja dalam proses produksi. Menurut paham maksimalis jalan keluar dari cengkraman kaum kapitalis sehingga rakyat bisa menjadi maju dan sejahtera, negara harus bertindak menguasai segala aspek kehidupan ekonomi negara.
 - c. Keterlibatan yang terukur. Aliran ini dipelopori oleh murid Adm Smith, yaitu John Maynard Keynes. Landasan falsafahnya adalah bahwa kegiatan ekonomi tidak bisa dibiarkan berjalan sendiri, melainkan harus dikoreksi, yakni koreksi oleh negara atau pemerintah terhadap harmoni keseimbangan di antara pelaku ekonomi. Setiap orang bebas melakukan bisnis apa saja, dan di mana saja, bebas mengumpulkan dan tidak dilarang, tetapi kalau aktivitasnya itu mengganggu milik atau kesempatan orang lain atau masyarakat, maka tindakannya itu harus ditiadakan. Dengan demikian, jelas bahwa aliran ini menekankan pada kesempatan kerja penuh (*full employment*) bagi sebanyak mungkin angkatan kerja dalam suatu negara dan kesejahteraan rakyat banyak dalam kegiatan ekonomi.⁵⁰

Dari pengalaman sejarah tersebut, merupakan salah satu pertimbangan essensial yang mendorong para pendiri negara yang pesan-pesannya (*kennelijke bedoeling*) termuat dalam UUDNRI 1945 untuk membuat konsep

⁵⁰ *Ibid*, h. 12-20.

Hak Penguasaan Negara atas sumber daya alam, khususnya bahan-bahan tambang (Pasal 33) adalah terciptanya suatu masyarakat yang berkeadilan sosial untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Justifikasi konstitusional keterlibatan negara atau pemerintah, langsung atau tidak langsung dalam melakukan kegiatan usaha pertambangan, tidak berarti swasta dan koperasi kehilangan kesempatan dalam sektor pertambangan. Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menyebutkan secara eksplisit tentang terbukanya kesempatan bagi swasta nasional/asing dan koperasi untuk melakukan usaha pertambangan bahan galian.

KESIMPULAN

Secara fundamental, ideologi *welfare state* konstitusi, secara umum telah dirumuskan secara tersurat dalam konsiderans Alinea IV Pembukaan UUD 1945 bahwa tujuan pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan '*untuk memajukan kesejahteraan umum*'.....".

Kemudian Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberi hak penguasaan kepada negara yang diwakili oleh pemerintah untuk mengelola dan mengusahakan perekonomian nasional pada umumnya dan perekonomian sektor pertambangan pada khususnya. Hak penguasaan negara dimaksud dinormatifikasikan dalam bentuk; mengadakan kebijakan, melakukan pengaturan, pengurusan dan pengelolaan serta pengawasan, khususnya terhadap barang-barang tambang yang ada di dalam wilayah hukum Republik Indonesia. Hak penguasaan Negara terhadap barang-barang tambang harus diorientasikan kepada demi sebesar-besar kemakmuran dan/atau kesejahteraan seluruh rakyat.

SARAN

Agar kemakmuran dan/atau kesejahteraan seluruh rakyat dapat terwujud dalam Negara yang berideologi *Welfare State* sebagaimana dianut konstitusi (UUD) 1945, maka pengelolaan dan pengusahaan barang-barang tambang seyogyanya didasarkan pada prinsip-prinsip keadilan sosial sebagaimana telah dirumuskan dalam sila kelima Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 serta Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana dapat dijabarkan secara konkrit dalam wujud pemerataan dan keseimbangan, baik dalam pengelolaannya maupun dalam distribusi hasil pertambangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdoel Gani, 1984, *Hukum dan Politik : Beberapa Permasalahan*, dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Abrar Saleng, 2007, *Hukum Pertambangan*, Jogjakarta: UII Press.
- Achmad Sodiki, dan Yanis Maladi, 2009, *Politik Hukum Agraria*. Mahkota Kata.
- Bagir Manan, 1996, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Liberalisasi Perekonomian*, Bandar Lampung: FH-UNILA.
- Courtrier, P.L., 2010, "Hak Penguasaan Negara atas Bahan Galian Pertambangan dalam Perspektif Otonomi Daerah", *Indonesian Mining Association*, h. 1.
- Gunarto Hadi, 2002, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya.
- H.R. Ridwan, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *A. Perihal Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah. Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan kepala Daerah*, Bandung: Alumni.
- Kavanagh, Dennis, 1982, *Pergeseran-Pergeseran Politik Dalam masyarakat: Suatu Pendekatan Kebudayaan Politik*, Penerbit Iqra, Bandung.
- Kelsen, Hans, 1973, *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel.
- Kranenburg, 1997, diterjemahkan oleh Sabroedin B., *Ilmu Negara Umum*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Kuntowijoyo, 1994, *Demokrasi & Budaya Birokrasi*, Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya.
- Mansyur Semma, 2008, *Negara Dan Korupsi, Pemikiran Mochtar Lubis Atas Negara, Manusia Indonesia, Dan Perilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- Marcus Lukman, 1997, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Pelaksanaan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Bandung: PPS-UNPAD.
- Marilang, 2010, "*Nilai Keadilan Sosial Dalam Pertambangan*", Makassar: Program Pascasarjana UNHAS.
- , "*Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat (Studi Pengelolaan Tambang)*", *Ikhtiar*, Jurnal Penelitian dan Pengembangan Keilmuan Secara Aktual, Edisi Khusus, 29 Juni 2010, h. 110.
- Moh. Kusnardi, dkk., 1981, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum, Suatu Studi Tentang Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang.
- Muh. Guntur, 2002, *Pengaturan Hukum dan Pelaksanaan Tata Niaga Produk Pertanian*. Disertasi. tidak diterbitkan, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga.
- Mustamin Daeng Matutu, 1972, *Selayang Pandang (Tentang) Perkembangan Tipe-Tipe Negara Modern*, Orasi Ilmiah, Ujung Pandang: FH-UNHAS.
- Nandang Sudrajat, 2010, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Schmid, Von J.J., 1985, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, Terjemahan : R. Wiranto, D. Dt. Singomangkuto dan Djamadi, Jakarta: Pembangunan.
- Sobirin Malian, 2001, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press.
- Soehino, *Ilmu Negara*, 1993, Yogyakarta: Liberty.
- Sondang P. Siagian, 2007, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi, Dan Strategisnya*, Jakarta: Bumi Aksara.

- Sri M. Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni.
- Usep Ranawidjaya, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-dasarnya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Utrecht, E., 1985, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ichtiar baru.
- W.J.S. Poerwadarminta, 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- W. Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Kelembagaan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: CIDES, 1996.