

**MEMAHAMI MAKNA PASAL 33 UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 PERIHAL PENGUASAAN
OLEH NEGARA TERHADAP SUMBER DAYA ALAM
(*COMPREHEND THE MEANING OF ARTICLE 33 OF THE 1945
CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA ON STATE
AUTHORITY OVER NATURAL RESOURCES*)**

Suyanto Edi Wibowo

Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan
pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Nusa Tenggara Barat
Jl. Majapahit Nomor 44 Mataram Telp.0370.62531
e-mail: yanto.ediwibowo@gmail.com
(Naskah diterima 16/10/2015, direvisi 20/11/2015, disetujui 23/11/2015)

Abstrak

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) sebagai landasan konstitusional pengelolaan sumber daya alam tersebut ‘diterjemahkan’ ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan. ‘Penerjemahan’ Pasal 33 UUDNRI Tahun 1945 ke dalam berbagai Undang-Undang dipengaruhi oleh berbagai nilai dan kepentingan dari para penyusunnya yang dapat saja bertentangan dengan maksud sebenarnya dari Pasal 33 UUDNRI Tahun 1945 itu sendiri. Oleh karena itu, konstitusi perlu dijadikan sebagai ‘bintang petunjuk’ dalam melahirkan berbagai Undang-Undang di bidang pengelolaan sumber daya alam.

Kata Kunci: konstitusional, sumber daya alam, pengelolaan.

Abstract

Article 33 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as the fundamental principle of natural resources management has been “translated” into various laws and regulations. Its “translation” process to various Laws is influenced by several norms and interests of the drafters which unfortunately may be contrast to the proper meaning of the Article 33 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia itself. Thus, the 1945 Constitution is needed to be a guideline to make Laws on natural resources management.

Keywords : constitutional, natural resources, management.

A. Pendahuluan

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan sendi utama yang menjadi landasan konstitusional bagi perekonomian negara dan penguasaan oleh negara terhadap sumber daya alam (bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya) untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Ketika orang membicarakan Pasal 33 UUD 1945, maka yang terbersit dari isi Pasal 33 dimaksud adalah perihal perekonomian, sumber daya alam, dan kesejahteraan sosial.

Rumusan Pasal 33 UUD 1945 ini bukan sekedar memberikan petunjuk tentang susunan perekonomian dan wewenang negara mengatur kegiatan perekonomian dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, melainkan mencerminkan cita-cita dan suatu keyakinan yang dipegang teguh serta diperjuangkan secara konsisten oleh para pimpinan bangsa.¹ Para pemimpin bangsa Indonesia yang menyusun UUD 1945 mempunyai kepercayaan, bahwa cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi dapat mencapai kemakmuran yang merata, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu dibentuklah dalam UUD 1945, Pasal 33 yang berada dalam Bab XIV dengan judul “Kesejahteraan Sosial”.

Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, bahwa:

“...Perekonomian di susun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan...”. Usaha bersama adalah suatu *mutualism* dan asas kekeluargaan adalah *brotherhood*. Dalam konteks moralitas dan tuntunan agama, *mutualism* adalah ber-jemaah dan *brotherhood* adalah ber-ukhuwah.² Itulah sebabnya, maka sesuai paham kolektivisme yang berdasar *mutualism* dan *brotherhood* ini, kepentingan masyarakat (*societal-interest*) ditempatkan sebagai utama. Mengingat makna demokrasi ekonomi adalah pengutamakan “kemakmuran masyarakat bukan

¹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm.45.

² Sri,Edi Swasono, *Tentang Demokrasi Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Bappenas, 2008), hlm.3.

kemakmuran orang-seorang”, maka kemakmuran masyarakat dan kedudukan rakyat ditempatkan dalam posisi “sentral-substansial”, dan tidak boleh direduksi menjadi posisi “marginal-residual”.

Untuk menjamin posisi rakyat yang sentral-substansial dan kemakmuran rakyat yang diutamakan itu, maka disusunlah ayat (2) Pasal 33 UUD 1945, bahwa:

“...*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara...*”. Kalau tidak demikian (sesuai naskah asli Penjelasan UUD 1945), maka tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa, dan rakyat yang banyak ditindasnya. Selanjutnya ditegaskan, bahwa hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang...”.

Berkaitan dengan sumber daya alam, maka disusunlah ayat (3) Pasal 33 UUD 1945, bahwa:

“... *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat...*”. Sesuai naskah asli Penjelasan UUD 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. (Penjelasan ini tidak diketemukan lagi dalam UUD 1945 hasil Amandemen tahun 2002 karena telah dihapuskan).

Menempatkan Pasal 33 di dalam konstitusi, telah membawa konsekuensi tertentu di dalam tugas negara dalam hubungannya dengan masyarakat. Dalam konteks teori,³ konstitusi Indonesia terutama pada Pasal 33 UUD 1945 mengisyaratkan bahwa

³ Secara teoritik dan kesejarahan terdapat tiga konsep utama terkait dengan tugas negara. Pertama, dikenal dengan *political state* yang berlangsung pada kurun waktu abad ke IV sampai dengan XV dalam masa ini kekuasaan sepenuhnya terpusat pada raja yang dijalankan oleh abdi-abdinya dan pada masa ini belum mengenal adanya pembagian kekuasaan. Raja di dalam posisinya sebagai representasi Tuhan dimuka bumi memiliki kekuasaan absolut, dan rakyat selalu diposisikan sebagai abdi yang harus menuruti kehendak raja. Kedua, konsep negara *legal state* (Negara Hukum Statis) kekuasaan despotik raja mendapatkan perlawanan dari masyarakat, yang menginginkan kebebasan dari kesewenangan-wenangan absolut raja. Gagasan untuk membebaskan diri dari kekuasaan despotik raja ini mendapat legitimasi konseptual/teoritik dengan berlandaskan pada premis bahwa sesungguhnya kekuasaan raja/penguasa memerintah bukan atas dasar kekuasaan yang suci berasal dari Tuhan, namun justru berasal dari rakyat yang dituangkan di dalam suatu perjanjian sosial antara masyarakat dan negara. Untuk mencegah agar tidak terjadi absolutisme dari penguasa, maka kekuasaan tersebut harus dipisahkan ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikenal dengan trias *politica*. Kemudian, hak-hak individual merupakan suatu hak yang harus dihormati oleh negara, sehingga negara memiliki batasan di dalam mengatur kehidupan masyarakat, yang pada akhirnya berimplikasi kepada peran negara yang hanya diposisikan sebagai

Indonesia merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam Pasal tersebut dinyatakan secara jelas bahwa adanya kewajiban penyelenggara negara untuk memajukan kesejahteraan umum dan menyediakan kebutuhan dasar bagi masyarakat. Untuk itu negara diberikan sebuah wewenang untuk mengatur dan mengurus sumber daya alam yang ada di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka memajukan kemakmuran masyarakat tersebut.

Di dalam Pasal 33 UUD 1945, terdapat kata kunci yang perlu dijabarkan lebih lanjut, yakni konsep “penguasaan negara”, “cabang-cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (sumber daya alam)”, dan “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Prinsip “untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” merupakan tujuan yang ingin dicapai oleh pengelolaan sumber daya alam melalui instrumen “hak menguasai negara”. Jika dikaitkan dengan instrumen hak menguasai negara, menurut Bagir Manan,⁴ “hak menguasai negara tidak boleh dilepaskan dari tujuan yaitu demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara harus memberikan hak terdahulu kepada rakyat yang telah secara nyata dan dengan itikad baik memanfaatkan tanah”. Dengan

penjaga malam yang hanya bertindak jika ada gangguan terhadap keamanan. Ketiga, ialah konsep negara *Welfare State* (negara kesejahteraan), yang merupakan antitesis dari negara malam. Kelemahan utama di dalam konsep negara malam terletak pada kesenjangan sosial yang melanda negara-negara Eropa Barat. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan negara untuk mengatur dalam hal pendistribusian kekayaan, mengingat semangat yang menggejala pada masa konsep negara hukum statis ialah kapitalisme dan individualisme dengan jargonnya yang terkemuka *laissez faire*. Negara kesejahteraan, mendorong agar negara tidak hanya berperan sebagai pengatur (*reguleren*) namun juga untuk mengurus kesejahteraan umum (*bestuurzorg*). Perluasan tugas negara tersebut ditujukan untuk menciptakan kebutuhan-kebutuhan dasar bagi warga negara seperti kesehatan, pendidikan, perumahan dan ketenagakerjaan. S.F Marbun dan Mob. Mahfud M.D, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, (Yogyakarta, 1997), hlm.41-46.

⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cetakan III, (Yogyakarta: PSH FH UII Press,2004), hlm. 233.

demikian, prinsip ini menghendaki substansi pengaturan kebijakan-kebijakan pengelolaan sumberdaya alam, termasuk kebijakan pertanahan dan pemanfaatan sumber daya alam harus berpihak kepada rakyat demi terwujudnya kesejahteraan.

Sebagai suatu norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subyek hukum 'Negara' untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Sebagai konsekuensinya asas ini, pemerintah diberi wewenang berdasarkan Undang-Undang untuk mengatur, mengelola, menata dan mengendalikan pemanfaatan, penggunaan dan peruntukan sumber daya alam. Kewenangan pemerintah itu sejalan dengan prinsip "Negara Pengurus" di mana pemerintah selaku personifikasi negara berkewajiban untuk membangun kesejahteraan rakyat.

Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional pengelolaan sumber daya alam tersebut 'diterjemahkan' ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan. 'Penerjemahan' Pasal 33 UUD 1945 ke dalam berbagai Undang-Undang dipengaruhi oleh berbagai nilai dan kepentingan dari para penyusunnya yang dapat saja bertentangan dengan maksud sebenarnya dari Pasal 33 UUD 1945 itu sendiri. Oleh karena itu, konstitusi perlu dijadikan sebagai 'bintang petunjuk' dalam melahirkan berbagai Undang-Undang di bidang pengelolaan sumber daya alam.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu hasil dari reformasi hukum pasca Orde Baru yang salah satu kewenangannya adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 merupakan sebuah mekanisme penting untuk menjaga agar semua undang-undang yang dilahirkan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR tidak

melenceng dari norma konstitusi, termasuk dalam hal ini berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam. Sejak berdirinya dan sampai hari ini, Mahkamah Konstitusi telah banyak menguji Undang-Undang di bidang pengelolaan sumber daya alam terhadap Pasal 33 UUD 1945 antara lain UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No. 20/2002 tentang Ketenagalistrikan, UU No. 27/2003 tentang Panas Bumi, UU No. 7/2004 tentang Sumberdaya Air, UU No. 18/2004 tentang Perkebunan, UU No. 19/2004 tentang Perubahan UU Kehutanan, UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal, UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil, UU No. 30/2007 tentang Energi, UU No. 30/2009 tentang Ketenagalistrikan, UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, atau UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam melakukan pengujian Undang-Undang tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya juga memberi penjelasan atau menafsirkan bagaimana sebenarnya makna dari Pasal 33 UUD 1945.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, tulisan ini mencoba mengkaji dan menganalisis mengenai:

1. bagaimana pemahaman makna terhadap konsep Pasal 33 UUD 1945, khususnya berkaitan dengan makna penguasaan negara atas sumber daya alam.
2. menganalisis berbagai putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian Undang-Undang di bidang pengelolaan sumber daya alam dalam rangka untuk mendalami makna dan perkembangan makna Pasal 33 UUD 1945. Adapun putusan Mahkamah Konstitusi yang dianalisis dalam tulisan ini adalah putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian UU No. 20/2002 tentang Ketenagalistrikan,

UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air.

B. Pembahasan

B.1. Makna Penguasaan oleh Negara dalam Konsep Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 33 UUD 1945 memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan Pembukaan UUD 1945 terutama pada paragraf/alinia keempat yang berisikan tujuan dari berdirinya bangsa Indonesia, sebagaimana berbunyi:

“kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial....”

Pada tujuan bangsa Indonesia pada petikan di atas menunjukkan adanya dimensi ekonomi di dalam UUD 1945. Hal ini dapat diwakili dengan adanya pernyataan mengenai kesejahteraan umum dan keadilan sosial dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut di atas. Keadilan sosial dan kesejahteraan umum sebagai sebuah tujuan pencapaian dari suatu bangsa, selalu lekat dengan gagasan sosialisme yang menitikberatkan pada perlunya meletakkan kepentingan kolektif diatas kepentingan individual.

Secara operasional, kepentingan kolektif ini direpresentasikan oleh negara. Pandangan ini kemudian menjadi cita negara bangsa Indonesia, sebagaimana termuat di dalam Pasal 33 UUD 1945. Muhammad Hatta sebagai salah seorang pendiri bangsa (*the*

founding fathers) bangsa Indonesia, yang sekaligus sebagai arsitek Pasal 33 menyatakan bahwa kemunculan Pasal 33 dilatarbelakangi oleh semangat kolektifitas yang didasarkan pada semangat tolong-menolong.⁵ Dalam Sidang BPUPKI pembahasan mengenai perekonomian Indonesia diterima pada tanggal 16 Juli 1945. Dalam Sidang BPUPKI dijelaskan bahwa:

“Perekonomian Indonesia Merdeka akan berdasar kepada cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama yang akan diselenggarakan berangsur-angsur dengan mengembangkan koperasi. Pada dasarnya, perusahaan yang besar-besar yang menguasai hidup orang banyak tempat beribu-ribu orang menggantungkan nasibnya dan nafkah hidupnya, mestilah di bawah pemerintah. Adalah bertentangan dengan keadilan sosial, apabila buruk baiknya perusahaan itu serta nasib beribu-ribu orang yang bekerja di dalamnya diputuskan oleh beberapa orang partikular saja, yang berpedoman dengan keuntungan semata-mata.

Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur, dengan diawasi dan juga disertai dengan kapital oleh Pemerintah adalah bangunan yang sebaik-baiknya bagi perusahaan besar-besar. Semakin besar perusahaan dan semakin banyak jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya kesana, semakin besar mestinya pesertaan Pemerintah.

Perusahaan besar-besar itu menyerupai bangunan korporasi publik. Itu tidak berarti, bahwa pimpinannya harus bersifat birokrasi. Perusahaan dan birokrasi adalah dua hal yang berbeda.”⁶

Berkaitan dengan Kesejahteraan Sosial, dalam Sidang BPUPKI diusulkan oleh Mohammad Hatta, sebagai berikut:

- 1) orang Indonesia hidup dalam tolong-menolong,
- 2) tiap-tiap orang Indonesia berhak mendapat pekerjaan dan mendapat penghidupan yang layak bagi manusia. Pemerintah menanggung dasar hidup minimum bagi seseorang,
- 3) perekonomian disusun sebagai usaha bersama, menurut dasar kolektif,
- 4) cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak, dikuasai oleh pemerintah,

⁵ Moh.Hatta, *Beberapa Pasal Ekonomi : Djalan Keekonomian & Koperasi*, Cetakan Ke-5, (Jakarta: Perpustakaan Perguruan Kementerian P.P & K,1954), hlm.265.

⁶ RM.A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik*, (Jakarta: Fakultas Hukum UI,2009), hlm. 436.

- 5) tanah adalah kepunyaan masyarakat, orang-seorang berhak memakai tanah sebanyak yang perlu baginya sekeluarga,
- 6) harta milik orang-seorang tidak boleh menjadi alat penindas orang lain,
- 7) fakir dan miskin dipelihara oleh Pemerintah.⁷

Mengenai usulan Mohammad Hatta tersebut tidak terdapat penjelasan bagaimana pembahasannya, baik dalam sidang BPUPKI maupun dalam sidang PPKI. Namun demikian, bahwa usulan sebagaimana dimaksud ternyata ditetapkan sebagai Rancangan UUD 1945, dengan judul dan rumusannya sebagai berikut:⁸

Bab XIV
Kesejahteraan Sosial
Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 34

Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara negara.

Mengenai Bab Kesejahteraan Sosial yang terdiri dari Pasal 33 dan 34 sebagaimana dimaksud dalam Rancangan UUD yang kemudian ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, itu merupakan salah satu bab di dalam UUD 1945, dengan tidak ada perubahan sedikit pun dari Rancangan UUD. Oleh karena itu Pasal 33 UUD 1945 yang menjadi dasar perekonomian Indonesia, berikut Penjelasannya sebagaimana tercantum dalam konstitusi berbunyi, sebagai berikut:⁹

⁷ *ibid*, hlm. 436.

⁸ Bunyi Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial yang terdiri dari Pasal 33 dan 34 dalam Rancangan Undang Undang Dasar. *ibid*, hlm. 476.

⁹ Bunyi Pasal 33 Undang Undang Dasar `1945 sebagaimana dalam Naskah teks asli sebelum amandemen UUD 1945, berisi 3 (tiga) ayat.

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Penjelasan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 berbunyi:¹⁰

“Dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, ayat (1) menyatakan: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”. Ketentuan tersebut mempunyai makna bahwa perekonomian disusun artinya tidak dibiarkan tersusun sendiri secara bebas (diatur oleh pasar). Susunan yang dimaksudkan adalah “usaha bersama” (berdasar suatu mutualisme yang menunjukkan perbedaannya dari usaha swasta yang didorong oleh *self-interest*).

¹⁰ Penjelasan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 dicabut oleh Amandemen UUD 1945 tahun 2002, sehingga ketiadaan Penjelasan Pasal 33 tersebut dapat menimbulkan ketidakjelasan terhadap interpretasi tentang makna Pasal 33.

Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, ayat (2) menyatakan: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Ketentuan UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tidaklah dimaksudkan demi kekuasaan semata dari negara¹¹, tetapi mempunyai maksud agar negara dapat memenuhi kewajibannya sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945, “.... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...” dan juga “mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Misi yang terkandung dalam penguasaan negara tersebut dimaksudkan bahwa negara harus menjadikan penguasaan terhadap cabang produksi yang dikuasainya itu untuk memenuhi tiga hal yang menjadi kepentingan masyarakat, yaitu: (1) ketersediaan yang cukup, (2) distribusi yang merata, dan (3) terjangkauunya harga bagi orang banyak. Hubungan antara penguasaan negara atas cabang produksi yang penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak, serta misi yang terkandung dalam penguasaan negara merupakan keutuhan paradigma yang dianut oleh UUD 1945, bahkan dapat dikatakan sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dari UUD 1945. Dengan demikian jelas bahwa UUD 1945 telah menentukan pilihannya.

Berdasarkan interpretasi historis, seperti tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, makna ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 adalah perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu “...cabang produksi yang

¹¹ Pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 001-021-011/PUU.I/2003 atas Pengujian UU No.20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, hlm.330.

penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara...”. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ketangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh di tangan orang-seorang.

Apa yang dimaksud “penting bagi negara...” adalah cabang-cabang produksi strategis, sedangkan “dikuasai” diinterpretasi bahwa “dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ordenemer. “Dikuasai” mengandung arti bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna melancarkan perekonomian, peraturan yang melarang penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.¹²

Selanjutnya, mengenai Pasal 33 UUD 1945, ayat (3) menyatakan: “...Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat...”. Ketentuan ini menegaskan bahwa posisi rakyat yang substansial (utama). Hal ini demokrasi ekonomi memperoleh justifikasinya, yaitu bahwa: “...kepentingan masyarakat lebih utama dari kepentingan orang-seorang...”. Artinya mengutamakan kebersamaan (mutualisme), bukan berdasar individualisme. Pengutamakan kepentingan masyarakat ini tidak mengabaikan hak-hak individu secara semena-mena sebagaimana dikemukakan Mohammad Hatta dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 tentang perlunya melindungi hak-hak warganegara orang-seorang.¹³

¹² RM.AB. Kusuma, *op. cit.*, hlm. 118.

¹³ Mohammad Hatta mengemukakan, bahwa kita harus menentang individualisme dan saya sendiri boleh dikatakan lebih dari 20 tahun berjuang untuk menentang individualisme. Kita dalam hal mendirikan negara baru di atas dasar gotong-royong dan hasil usaha bersama. Tetapi satu hal yang saya khawatirkan, kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggung jawaban kepada rakyat dalam UUD yang mengenai hak untuk mengeluarkan suara, yaitu bahwa nanti di atas UUD yang kita susun sekarang ini,

Muhammad Hatta merupakan orang yang paling besar pengaruhnya terhadap substansi ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara di dalam Pasal 33 UUD 1945 sebagai dikuasai oleh negara yang tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. 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.¹⁴ Senafas dengan itu, Panitia keuangan dan perekonomian bentukan BPUPKI yang diketuai oleh Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara sebagai berikut:

- 1) Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur dengan berpedoman keselamatan rakyat;
- 2) Semakin besarnya perusahaan dan semakin banyaknya jumlah orang yang menggantungkan dasar hidupnya karena semakin besar mestinya persertaan pemerintah;
- 3) Tanah haruslah di bawah kekuasaan negara;
- 4) Perusahaan tambang yang besar dijalankan sebagai usaha negara.

mungkin terjadi suatu bentukan negara yang tidak kita setuju. Sebab dalam hukum negara sebagai sekarang ini mungkin timbul suatu keadaan "*kadaver discipline*" seperti yang kita lihat di Rusia dan Jerman, inilah yang saya kuatirkan. Tentang memasukkan hukum yang disebut "*droits de l'homme et du citoyen*", memang tidak perlu dimasukkan di sini, sebab itu semata-mata adalah syarat-syarat untuk mempertahankan hak-hak orang-seorang terhadap kezaliman raja-raja di masa dahulu. Hak-hak ini dimasukkan dalam *grondwet* sesudah *Fransie Revolutie* semata-mata untuk menentang kezaliman itu. Akan tetapi kita mendirikan negara yang baru hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, jangan menjadi Negara Kekuasaan. Kita menghendaki Negara Pengurus, kita membangun masyarakat baru yang berdasar kepada *gotong-royong*, *usaha bersama*, tujuan kita adalah membaharui masyarakat. Tetapi disebelah itu janganlah kita memberikan kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru itu suatu negara kekuasaan. Sebab itu ada baiknya dalam salah satu pasal, misalnya pasal yang mengenai warga-negara, disebutkan juga disebelah hak yang sudah diberikan kepada misalnya tiap-tiap warga-negara rakyat Indonesia, supaya tiap-tiap warganegara jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebut di sini hak untuk berkumpul dan bersidang atau menyurat dan lain-lain. Himpunan Risalah Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI yang berhubungan dengan Penyusunan UUD 1945. Sekretariat Negara RI, dalam Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945* Jilid Pertama, (Jakarta: Sekneg, 1959), hlm. 233.

¹⁴ Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Mutiara, 1977), hlm.28.

Lebih lanjut, Muhammad Hatta mengemukakan:

“... Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besarnya sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan modal pinjaman dari luar. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanam modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah... Apabila tenaga nasional dan modal nasional tidak mencukupi, kita pinjam tenaga asing dan modal asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan modalnya, maka diberi kesempatan kepada mereka untuk menanam modalnya di Tanah Air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. Syarat-syarat yang ditentukan itu terutama menjamin kekayaan alam kita, seperti hutan kita dan kesuburan tanah, harus tetap terpelihara. Bahwa dalam pembangunan negara dan masyarakat bagian pekerja dan modal nasional makin lama makin besar, bantuan tenaga dan modal asing, sesudah sampai pada satu tingkat makin lama makin berkurang...”¹⁵

Dalam pendapat Muhammad Hatta tersebut tersirat bahwa pemberian kesempatan kepada asing karena kondisi negara/pemerintah belum mampu dan hal tersebut bersifat sementara. Idealnya, negara yang sepenuhnya mengelola sumber daya alam.

Sementara itu Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.¹⁶ Kemudian Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut: (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.¹⁷

¹⁵ Mohammad Hatta, *Bung Hatta Menjawab*, (Jakarta: Toko Gunung Agung Tbk, 2002), hlm. 202-203.

¹⁶ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi*, (Jakarta: Djembatan, 1954), hlm.42-43.

¹⁷ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm.12. Lihat dalam Pan Mohammad Faiz, *Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan*

Demikianlah pendapat beberapa ahli berkaitan dengan Pasal 33 UUD 1945. Meski terdapat perbedaan dalam beberapa hal, namun pada intinya Pasal 33 UUD 1945 memberikan peranan yang besar kepada negara untuk tetap menguasai dan mempergunakan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kemudian bila dilihat dari berbagai konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, persoalan penguasaan negara atas sumber daya alam juga mengalami beberapa perkembangan. Pada mulanya persoalan ini dirumuskan menjadi Pasal 32 oleh Panitia Perancang UUD dalam persidangan BPUPKI yang dibahas pada tanggal 13 Juli 1945.¹⁸ Kemudian pada persidangan PPKI yang mengesahkan UUD, ketentuan tersebut bergeser menjadi Pasal 33 UUD 1945. Ketika konstitusi Indonesia berganti menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), persoalan penguasaan negara atas sumber daya alam tidak lagi menjadi materi muatan konstitusi. Setelah itu, ketika diberlakukan UUD Sementara Tahun 1950, materi Pasal 33 yang sebelumnya ada di dalam UUD 1945 dihidupkan kembali dan di letakkan menjadi Pasal 38 dengan materi muatan yang persis sama. Selanjutnya, dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 yang menetapkan kembali berlakunya UUD 1945 mengembalikan Pasal 33 UUD ketempat semula.

Perubahan terhadap Pasal 33 UUD 1945 baru terjadi ketika proses amendemen UUD 1945 berlangsung untuk mengawal transisi dari orde baru ke reformasi (1999-

Pasal 33 UUD dan Putusan Mahkamah Konstitusi, <http://jurnalhukum.blogspot.com/2006/10/penafsiran-konsep-penguasaan-negara.html> (27 Juli 2011).

¹⁸ Lihat Bahar, dkk, *Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), hlm.231.

2002). Setelah berlangsung dengan perdebatan hangat antara kelompok yang ingin mempertahankan Pasal 33 UUD dengan kelompok yang ingin mengganti Pasal 33 UUD, akhirnya di putuskan bahwa Pasal 33 UUD 1945 tidak dihapus, melainkan ditambah dengan ayat (4) dan ayat (5). Sehingga sekarang Pasal 33 UUD 1945 hari ini terdiri dari 5 (lima) ayat. Ilustrasi perkembangan Pasal 33 UUD dapat dilihat di dalam Tabel 1 berikut:

Tabel 1
Penguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Konstitusi yang Pernah Berlaku di Indonesia

Konstitusi	Pasal	Bunyi Pasal
Naskah BPUPKI	Pasal 32	1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
UUD 1945	Pasal 33	2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat
Konstitusi RIS	Ketentuan “penguasaan negara atas sumber daya alam” tersebut dihapus	
UUDS 1950	Pasal 38	1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
UUD 1945	Pasal 33	2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat
UUD 1945 amandemen	Pasal 33, ditambah dua ayat baru yaitu ayat (4) dan ayat (5)	4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam undang-undang.

Tabel diatas memperlihatkan perkembangan Pasal 33 UUD 1945 sebagai teks. Lalu bagaimana teks tersebut di maknai? apakah pemaknaan terhadap teks tersebut sama atau juga mengalami perkembangan. Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka

perlu mendalami bagaimana Pasal 33 UUD 1945 ‘diterjemahkan’ melalui berbagai instrumen hukum. Penjelasan pertama yang dapat digunakan untuk mendalami makna Pasal 33 UUD 1945 adalah dengan melihat penjelasan UUD 1945. Didalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 (_yang sekarang sudah tidak berlaku lagi_) dapat dipahami bagaimana tafsir otentik terhadap Pasal 33 UUD 1945. Di dalam penjelasan Pasal 33 tersebut disebutkan bahwa:

“Dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Penjelasan lain untuk mendalami makna terhadap Pasal 33 UUD 1945 dapat dilihat dalam beberapa Undang-Undang di bidang sumber daya alam. Pertama dapat dilihat dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (lebih dikenal dengan UUPA). Di dalam Pasal 1 UUPA secara tegas disebutkan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat 1). Selanjutnya negara dikonstruksikan memiliki ‘hak menguasai negara’. Hak menguasai negara memberikan wewenang kepada negara untuk melakukan 3 hal yaitu :

- (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- (2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
- (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Wewenang kepada negara yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam rakyat dan negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur (Pasal 2 ayat 3 UUPA). Hak menguasai dari negara tersebut di atas, pelaksanaannya dapat di kuasakan kepada daerah-daerah swatantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal2 ayat 4 UUPA).

Selain di dalam UUPA, penjelasan atau pengaturan lebih lanjut ketentuan Pasal 33 UUD 1945 diterjemahkan dalam berbagai Undan-Undang di bidang sumber daya alam, antara lain UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, UU No. 20/2002 tentang Ketenagalistrikan, UU No. 27/2003 tentang Panas Bumi, UU No. 7/2004 tentang Sumberdaya Air, UU No. 18/2004 tentang Perkebunan, UU No. 19/2004 tentang Perubahan UU Kehutanan, UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal, UU No. 27.2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Kecil, UU No. 30/2007 tentang Energi, UU No. 30/2009 tentang Ketenagalistrikan, UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan

Hidup, dan/atau UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sehubungan dengan banyaknya jumlah Undang-Undang yang lahir dan pada saat bersamaan telah dibentuk Mahkamah Konstitusi pada Tahun 2003 yang salah satu kewenangannya melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD, maka semua Undang-Undang tersebut dapat diuji kepada Mahkamah Konstitusi. Dengan adanya pengujian Undang-Undang terhadap UUD tersebut, Mahkamah Konstitusi mendapat peranan untuk menafsirkan Pasal 33 UUD 1945 sekaligus menafsirkan apakah ketentuan di dalam suatu Undang-Undang tersebut bertentangan atau tidak dengan Pasal 33 UUD 1945.

B.2. Tafsir Mahkamah Konstitusi atas Pasal 33 Undnag-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (UU Ketenagalistrikan) merupakan Undang-Undang pertama yang didaftarkan untuk diuji ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini terlihat dalam registrasi perkaranya No. 001/PUU-I/2003 yang pemohonnya adalah APhi (Asosiasi Penasehat Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia), PBHI (Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia) dan Yayasan 324. Selain itu juga ada permohonan lain yaitu Ir. Ahmad Daryoko dan Ir. M Yunan Lubis, SH (perkara No. 021/PUU-I/2003), dan Ir. Januar Muin dan Ir. David Tombeng (Perkara No. 022/PUU-I/2003. Para pemohon mendalilkan bahwa prosedur pembentukan UU Ketenagalistrikan tidak sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (pengujian formil) dan Undang-Undang tersebut secara

keseluruhan bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara (pengujian materil).

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pengujian formil dan mengabulkan permohonan pengujian materil untuk seluruhnya. Putusan MK Nomor 001-021-011/PUU.I/2003 yang dibacakan pada 15 Desember 2004 itu merupakan *Land Mark Decision* karena untuk pertama kalinya MK menguji konstitusionalitas Pasal 33 UUD 1945. Ada beberapa hal yang penting perlu dicatat dari putusan pengujian UU Ketenagalistrikan tersebut, antara lain:

a) 5 (lima) Fungsi Penguasaan Negara

Dalam pertimbangan hukumnya, mahkamah menafsirkan makna “dikuasai oleh negara” sebagaimana dimaksud 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 oleh UUD 1945, baik di bidang 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 kekuasaan tertinggi tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.

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. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara 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. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) 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.

- b) 3 (tiga) Jenis Cabang Produksi penting dan Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak
- Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup oerang banyak dikuasai oleh negara. Menurut MK untuk mengetahui apakah suatu cabang produksi merupakan cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga perlu dikuasai oleh negara tergantung pada dinamika perkembangan kondisi masing-masing cabang

produksi. Yang harus dikuasai negara adalah cabang-cabang produksi yang dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu : (1).Cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; (2).Penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (3).Tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun untuk menentukan cabang produksi tersebut terpulang kepada Pemerintah bersama Lembaga Perwakilan Rakyat untuk menilainya apa dan kapan suatu cabang produksi ini dinilai penting bagi negara dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Dalam persidangan MK, terungkap fakta bahwa tenaga listrik merupakan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, maka cabang produksi tenaga listrik tersebut haruslah dikuasai oleh negara. Hal ini berarti tenaga listrik harus dikelola oleh negara melalui perusahaan negara yang didanai oleh pemerintah (negara) atau dengan melibatkan modal swasta nasional/asing dengan sistem kemitraan.

c) Inkonstitusionalitas pemisahan usaha (*unbundling*)

Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan dalam UU ketenagalistrikan bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 karena telah mereduksi makna “ dikuasai oleh Negara untuk cabang-cabang Produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak”. Dalam konteks ini kebijakan pemisahan usaha penyediaan tenaga listrik dengan sistem “*unbundling*“ yaitu pemisahan usaha pembangkitan transmisi,

distribusi, penjualan, agen penjualan, pengelola pasar dan pengelola sistem tenaga listrik oleh Badan Usaha yang berbeda. Menempatkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam hal ini PT.PLN hanya untuk usaha transmisi dan distribusi, merupakan upaya privatisasi perusahaan tenaga listrik yang menjadikan tenaga listrik sebagai komunitas pasar. Menurut Mahkamah Konstitusi, hal tersebut tidak memberikan proteksi kepada mayoritas rakyat yang belum mampu menikmati listrik. Kebijakan “*unbundling*” tersebut mengakibatkan PLN harus “*unbundled*” menjadi beberapa jenis usaha, padahal PLN selama ini memiliki izin yang terintegrasi secara vertikal. Karena Pasal-Pasal yang menyangkut “*unbundling*” tersebut (Pasal 16 dan Pasal 17) merupakan jantung UU Ketenagalistrikan, maka MK memutuskan membatalkan secara keseluruhan UU Ketenagalistrikan karena tidak sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Putusan tersebut merupakan putusan MK yang pertama yang memutuskan melebihi apa yang dimohonkan oleh para pemohon (*ultra petita*).

Selanjutnya dalam putusan Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa oleh karena Pasal 16 dan 17 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 yang berakibat UU No. 20 Tahun 2002 secara keseluruhan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, guna menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), maka Undang-Undang yang lama di bidang ketenagalistrikan, yaitu UU No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan dinyatakan berlaku kembali. Kemudian bahwa dengan dinyatakannya keseluruhan UU No. 20 Tahun 2002 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, disarankan agar pembentuk Undang-Undang menyiapkan RUU Ketenagalistrikan yang baru yang sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945.

B.3. Tafsir Mahkamah Konstitusi atas Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Putusan Pengujian UU 22/2001 tentang Minyak Bumi dan Gas Alam

B.3.1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUUI/2003

Dalam perjalanannya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas) merupakan salah satu Undang-Undang yang banyak dimohonkan pengujiannya kepada Mahkamah Konstitusi. UU Migas tersebut telah dilakukan pengujian secara formil maupun materiil oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana tercatat dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUUI/2003; Putusan Mahkamah Nomor 20/PUU-V/2007; dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUUI/2003 merupakan pengujian UU Migas yang diajukan oleh enam pemohon, antara lain APhi (Asosiasi Penasehat Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia) selaku Pemohon I, PBHI (Perhimpunan Bantuan Hukum dan hak Asasi Manusia Indonesia) selaku Pemohon II, Yayasan 324 selaku Pemohon III, SNB (Solidaritas Nusa Bangsa) selaku Pemohon IV, SP KEP – FSPSI Pertamina selaku Pemohon V, dan Dr. Ir. Pandji R. Hadinoto, PE,M.H. selaku Pemohon VI. Para pemohon tersebut mengajukan pengujian formil dan pengujian materiil.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUUI/2003 atas pengujian UU Migas yang dibacakan pada 21 Desember 2004 tersebut, bahwa Mahkamah Konstitusi memutuskan menolak permohonan para Pemohon dalam pengujian formil, dan mengabulkan permohonan para Pemohon dalam pengujian materiil untuk sebagian.

Pemohon mendalilkan bahwa UU Migas bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 sehingga akan berdampak pada kesulitan Pemerintah untuk menjamin kesejahteraan dan/atau kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Dalam putusan Pengujian UU Migas tersebut, Mahkamah Konstitusi kembali menjelaskan persoalan makna dikuasai oleh negara sebagaimana sudah dikonstruksi dalam putusan pengujian UU Ketenagalistrikan (putusan Mahkamah Nomor 001-021-022/PUU-I/2003), yaitu bahwa:

makna “dikuasai oleh negara” sebagaimana dimaksud 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 oleh UUD 1945, baik di bidang 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 kekuasaan tertinggi tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.

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

Bahwa dalam kerangka pengertian yang demikian, penguasaan dalam arti kepemilikan perdata (*privat*) yang bersumber dari konsepsi kepemilikan publik berkenaan dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak yang menurut ketentuan Pasal 33 ayat (2) dikuasai oleh negara, tergantung pada dinamika perkembangan kondisi kekayaan masing-masing cabang produksi. Yang harus dikuasai oleh negara adalah jika: (i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiganya harus dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ada satu hal menarik yang penting dicatat dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUUI/2003 dalam pengujian UU Migas tersebut, yaitu berkaitan dengan inkonstitusionalitas penentuan harga BBM berdasarkan harga pasar. Para Pemohon mendalilkan, sebagai akibat diserahkannya harga minyak dan gas bumi kepada mekanisme persaingan usaha, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28 ayat (2) UU Migas, di samping akan menimbulkan perbedaan harga antar daerah/pulau yang dapat memicu disintegrasi bangsa dan kecemburuan sosial, juga bertentangan dengan praktik kebijaksanaan harga BBM di setiap negara di mana Pemerintah ikut mengatur harga BBM sesuai dengan kebijaksanaan energi dan ekonomi nasional setiap negara, karena komoditas BBM tidak termasuk dalam agenda WTO.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa campur tangan Pemerintah dalam kebijakan penentuan harga haruslah menjadi kewenangan yang diutamakan untuk cabang produksi yang penting dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak. Pemerintah dapat mempertimbangkan banyak hal dalam menetapkan kebijakan harga tersebut termasuk harga yang ditawarkan oleh mekanisme pasar. Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-Undang tersebut mengutamakan mekanisme persaingan dan baru kemudian campur tangan Pemerintah sebatas menyangkut golongan masyarakat tertentu, sehingga tidak menjamin makna prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, guna mencegah timbulnya praktik yang kuat memakan yang lemah. Menurut Mahkamah, seharusnya harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi dalam negeri ditetapkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme

persaingan usaha yang sehat dan wajar. Oleh karena itu, bila penentuan harga BBM hanya didasarkan pada mekanisme pasar adalah hak yang inkonstitusional.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, sehingga dalam putusannya Mahkamah menyatakan: Pasal 28 ayat (2) dan (3) yang berbunyi “(2) Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar; (3) Pelaksanaan kebijaksanaan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu”, bertentangan dengan UUD 1945.

B.3.2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-V/2007

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUUI/2003 merupakan pengujian UU Migas yang diajukan oleh: 1) Zainal Arifin, 2) Sonny Keraf, 3) Alvin Lie, 4) Ismayatun, 5) Hendarso Hadiparmono, 6) Bambang Wuryanto, 7) Dradjad Wibowo, 8) Tjatur Sapto Edy, seluruhnya adalah warga negara Indonesia dalam kedudukannya masing-masing selaku Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (“DPR-RI”) beralamat kantor di Gedung Nusantara I, Jalan Jenderal Gatot Subroto, Jakarta 10270.

Dalam putusannya yang dibacakan tanggal 17 Desember 2007, Mahkamah menolak permohonan pemohon sebagaimana tercantum dalam Konklusi Putusan yaitu:

- a. bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang *a quo*, sehingga permohonan para Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
- b. bahwa oleh karena permohonan para Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima, maka Pokok Permohonan tidak perlu dipertimbangkan lebih lanjut

Adapun pertimbangan hukum Mahkamah menolak permohonan pemohon adalah sebagai berikut:

1. bahwa menurut ketentuan Pasal 51 Ayat (1) UU MK, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 ialah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu a) perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama); b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; c) badan hukum publik atau privat; atau d) lembaga negara.
2. Mahkamah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:
 - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;

- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. bahwa agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, menurut ketentuan Pasal 51 Ayat (1) UU MK, orang atau pihak dimaksud haruslah:
- a. menjelaskan kualifikasinya, yaitu apakah sebagai perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum, atau lembaga negara;
 - b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, dalam kualifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf a, sebagai akibat diberlakukannya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

B.3.3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012

Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 atas Pengujian UU Migas ini diajukan oleh 12 organisasi kemasyarakatan (ormas) diantaranya Ketua Umum PP Muhammadiyah Din Syamsuddin, Lajnah Siyasiyah Hizbut Tahrir Indonesia, PP Persatuan Umat Islam, PP Syarikat Islam Indonesia, PP Lajnah Tanfidziyah Syarikat Islam, PP Al-Irsyad Al-Islamiyah, PP Persaudaraan Muslim Indonesia, Pimpinan Besar Pemuda Muslimin Indonesia, Al Jami`yatul Washliyah, Solidaritas Juru Parkir, Pedagang Kaki Lima, Pengusaha dan Karyawan (SOJUPEK), dan 32 Warga Negara Indonesia. Permohonan para Pemohon adalah menguji konstitusionalitas Pasal 1 angka 19 dan 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 Migas terhadap UUD 1945. Mereka menilai UU Migas membuka liberalisasi pengelolaan migas karena sangat dipengaruhi pihak asing.

Berdasarkan putusannya, Mahkamah Konstitusi secara tegas memutuskan membubarkan Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) terhitung sejak hari Selasa, tanggal 13 November 2012. Ketua Majelis Hakim Mahfud MD, saat membacakan putusan Nomor 36/PUU-X/2012 terhadap pengujian UU Migas tersebut tanggal 13 November 2012, menyebutkan, pasal yang mengatur tugas dan fungsi Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) yang diatur dalam UU Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi bertentangan dengan UUD dan tidak memiliki hukum mengikat. Fungsi dan tugas Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi dilaksanakan oleh Pemerintah, c.q. Kementerian terkait, sampai diundangkannya Undang-Undang yang baru yang mengatur hal tersebut. Sebab, seluruh hal yang berkait dengan Badan Pelaksana dalam Penjelasan UU Migas bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Frasa “dengan Badan Pelaksana” dalam Pasal 11 ayat (1), frasa “melalui Badan Pelaksana” dalam Pasal 20 ayat (3), frasa “berdasarkan pertimbangan dari Badan Pelaksana dan” dalam Pasal 21 ayat (1), frasa “Badan Pelaksana dan” dalam Pasal 49 UU Migas bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Begitu pula Seluruh hal yang berkait dengan Badan Pelaksana dalam Penjelasan UU Migas, juga dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

MK juga menyatakan Pasal 1 angka 23, Pasal 4 ayat (3), Pasal 41 ayat (2), Pasal 44, Pasal 45, Pasal 48 ayat (1), Pasal 59 huruf a, Pasal 61, dan Pasal 63 UU Migas bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam pertimbangan hukumnya, bahwa sebelum mempertimbangkan permasalahan konstitusional UU Migas, Mahkamah terlebih dahulu mengemukakan bahwa Migas adalah termasuk cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan merupakan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air Indonesia yang harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Mahkamah dalam memberikan makna mengenai “penguasaan negara” dalam Pasal 33 UUD 1945, juga merujuk pada pertimbangan dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 mengenai pengujian UU Migas, yang menyatakan bahwa:

“...penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 memiliki 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 di bidang 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 kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu, Pasal 33 ayat (3) menentukan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dalam putusan tersebut dipertimbangkan pula bahwa makna “dikuasai oleh negara” tidak dapat diartikan hanya sebagai hak untuk mengatur, karena hal demikian sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam Undang-Undang Dasar. Sekiranya pun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, kewenangan negara untuk mengatur tetap ada pada negara, bahkan dalam negara yang menganut paham ekonomi liberal sekalipun. Oleh karena itu, dalam putusan tersebut Mahkamah mempertimbangkan bahwa:

“...pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (consessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (shareholding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad) dilakukan oleh Negara, c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Di dalam pengertian penguasaan itu tercakup pula pengertian kepemilikan perdata sebagai instrumen untuk mempertahankan tingkat penguasaan oleh Negara, c.q. Pemerintah, dalam pengelolaan cabang-cabang produksi minyak dan gas bumi dimaksud. Dengan demikian, konsepsi kepemilikan privat oleh negara atas saham dalam badan-badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak tidak dapat didikotomikan atau dialternatifkan dengan konsepsi pengaturan oleh negara. Keduanya bersifat kumulatif dan tercakup dalam pengertian penguasaan oleh negara. Oleh sebab itu, negara tidak berwenang mengatur atau menentukan aturan yang melarang dirinya sendiri untuk memiliki saham dalam suatu badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara

dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak sebagai instrumen atau cara negara mempertahankan penguasaan atas sumber-sumber kekayaan dimaksud untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Lebih jauh menurut Mahkamah bahwa pengertian “penguasaan negara” sebagaimana dipertimbangkan dalam putusan Mahkamah Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 tersebut, perlu diberikan makna yang lebih dalam agar lebih mencerminkan makna Pasal 33 UUD 1945. Menurut Mahkamah, Pasal 33 UUD 1945, menghendaki bahwa penguasaan negara itu harus berdampak pada sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, “pengertian dikuasai oleh negara” tidak dapat dipisahkan dengan makna untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang menjadi tujuan Pasal 33 UUD 1945. Hal ini memperoleh landasannya yang lebih kuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan, “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”.

Dalam putusan Mahkamah Nomor 3/PUU-VIII/2010, tanggal 16 Juni 2011, Mahkamah mempertimbangkan bahwa, “...dengan adanya anak kalimat “*dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*” maka sebesar-besar kemakmuran rakyat itulah yang menjadi ukuran bagi negara dalam menentukan tindakan pengurusan, pengaturan, atau pengelolaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya...” (*vide paragraf [3.15.4] hal. 158 putusan Mahkamah Nomor 3/PUU-VIII/2010*). Apabila penguasaan negara tidak dikaitkan secara langsung dan satu kesatuan dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat maka dapat memberikan makna konstitusional yang tidak tepat. Artinya, negara sangat mungkin melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Di satu sisi negara dapat menunjukkan kedaulatan pada sumber daya alam, namun di sisi lain rakyat tidak serta merta mendapatkan sebesar-besar kemakmuran atas sumber daya alam. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, kriteria konstitusional untuk mengukur makna konstitusional dari penguasaan negara justru terdapat pada frasa “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Hal penting yang dapat dicatat terkait “penguasaan negara atas sumber daya alam” dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 adalah:

a) Kelima bentuk penguasaan negara yaitu fungsi negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) adalah ditempatkan dalam posisi yang sama.

Dalam hal Pemerintah melakukan salah satu dari empat fungsi penguasaan negara, misalnya hanya melaksanakan fungsi mengatur, dapat diartikan bahwa negara telah menjalankan penguasaannya atas sumber daya alam. Padahal, fungsi mengatur adalah fungsi negara yang umum di negara mana pun tanpa perlu ada Pasal 33 UUD 1945. Jika dimaknai demikian, makna penguasaan negara tidak mencapai tujuan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana maksud Pasal 33 UUD 1945.

b) Kelima bentuk penguasaan negara yaitu fungsi negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) tersebut, jika tidak dimaknai sebagai satu kesatuan tindakan, maka harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan efektifitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Mahkamah, bentuk penguasaan negara *peringkat pertama dan yang paling penting* adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, dalam hal ini Migas, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Penguasaan negara pada *peringkat kedua* adalah negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan fungsi negara dalam *peringkat ketiga* adalah fungsi pengaturan dan pengawasan. Sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan masuk menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat. Pengelolaan langsung yang dimaksud di sini, baik dalam bentuk pengelolaan langsung oleh negara (organ negara) melalui Badan Usaha Milik Negara. Pada sisi lain, jika negara menyerahkan pengelolaan sumber daya alam untuk dikelola oleh perusahaan swasta atau badan hukum lain di luar negara, keuntungan bagi negara akan terbagi sehingga manfaat bagi rakyat juga akan berkurang. Pengelolaan secara langsung inilah yang menjadi maksud dari Pasal 33 UUD 1945 seperti diungkapkan oleh Muhammad Hatta salah satu *founding leaders* Indonesia yang mengemukakan, “... *Cita-cita yang tertanam dalam Pasal 33 UUD 1945 ialah produksi yang besar-besar sedapat-dapatnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan bantuan kapital pinjaman dari luar. Apabila siasat ini tidak berhasil, perlu juga diberi kesempatan kepada pengusaha asing menanam modalnya di Indonesia dengan syarat yang ditentukan Pemerintah... Apabila tenaga nasional dan kapital nasional tidak mencukupi, kita pinjam tenaga*

asing dan kapital asing untuk melancarkan produksi. Apabila bangsa asing tidak bersedia meminjamkan kapitalnya, maka diberi kesempatan kepada mereka untuk menanam modalnya di Tanah Air kita dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh Pemerintah Indonesia sendiri. Syarat-syarat yang ditentukan itu terutama menjamin kekayaan alam kita, seperti hutan kita dan kesuburan tanah, harus tetap terpelihara. Bahwa dalam pembangunan negara dan masyarakat bagian pekerja dan kapital nasional makin lama makin besar, bantuan tenaga dan kapital asing, sesudah sampai pada satu tingkat makin lama makin berkurang”... (Mohammad Hatta, Bung Hatta Menjawab, hal. 202 s.d. 203, PT. Toko Gunung Agung Tbk. Jakarta 2002). Dalam pendapat Muhammad Hatta tersebut tersirat bahwa pemberian kesempatan kepada asing karena kondisi negara/pemerintah belum mampu dan hal tersebut bersifat sementara. Idealnya, negara yang sepenuhnya mengelola sumber daya alam.

Dalam kaitannya dengan BP Migas, yang merupakan permohonan pengujian materil, menurut Mahkamah bahwa keberadaan BP Migas menurut Undang-Undang Migas, bertentangan dengan konstitusi yang menghendaki penguasaan negara yang membawa manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat, yang seharusnya mengutamakan penguasaan negara pada peringkat pertama yaitu melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam Migas yang membawa keuntungan lebih besar bagi rakyat. Menurut Mahkamah, pengelolaan secara langsung oleh negara atau oleh badan usaha yang dimiliki oleh negara adalah yang dikehendaki oleh Pasal 33 UUD 1945. Hanya dalam batas-batas negara tidak memiliki kemampuan atau kekurangan kemampuan baik dalam modal, teknologi dan manajemen untuk mengelola sumber daya alam Migas, maka pengelolaan sumber daya alam dapat diserahkan kepada badan swasta.

B.4. Tafsir Mahkamah Konstitusi atas Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

Pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil diajukan Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), Indonesian Human Rights Committee for Social Justice (IHCS), Pusat Kajian Pembangunan Kelautan dan Peradaban Maritim (PK2PM), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Serikat Petani Indonesia (SPI), Yayasan Bina Desa Sadajiwa (YBDS), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), Aliansi Petani Indonesia, berserta dengan 27 nelayan.

Pokok persoalan yang dimohonkan pengujiannya oleh para pemohon adalah berkaitan dengan ketentuan tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3), yaitu apakah pemberian HP3 bertentangan prinsip penguasaan negara atas sumber daya alam bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, jaminan konstitusi terhadap hak hidup dan mempertahankan kehidupan bagi masyarakat pesisir, prinsip non-diskriminasi serta prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana didalilkan para Pemohon.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi juga merujuk putusan Mahkamah Nomor 001,021,022/PUU-I/2003 bertanggal 15 Desember 2004 perihal pengujian UU 20/2002 tentang Ketenagalistrikan, yang pada pokoknya mempertimbangkan bahwa:

“...pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat

kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan(bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (consessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara atau Badan Hukum Milik Negara sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya Negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (toezichthoudensdaad)dilakukan oleh Negara, c.q. Pemerintah, dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-sumber kekayaan dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Di dalam pengertian penguasaan itu tercakup pula pengertian kepemilikan perdata sebagai instrumen untuk mempertahankan tingkat penguasaan oleh Negara, c.q. Pemerintah, dalam pengelolaan cabang-cabang produksi minyak dan gas bumi dimaksud. Dengan demikian, konsepsi kepemilikan privat oleh negara atas saham dalam badan-badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak tidak dapat didikotomikan atau dialternatifkan dengan konsepsi pengaturan oleh negara. Keduanya bersifat kumulatif dan tercakup dalam pengertian penguasaan oleh negara. Oleh sebab itu, negara tidak berwenang mengatur atau menentukan aturan yang melarang dirinya sendiri untuk memiliki saham dalam suatu badan usaha yang menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak sebagai instrumen atau cara negara mempertahankan penguasaan atas sumber-sumber kekayaan dimaksud untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam pertimbangannya pula, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Berdasarkan ketentuan tersebut, menurut Mahkamah, wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil serta sumber-sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah termasuk wilayah dan sumber kekayaan alam yang dikuasai oleh negara. Dalam makna yang lain, menurut Mahkamah, negara merumuskan kebijakan, melakukan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan terhadap bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

termasuk dalam wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil yang kesemuanya ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan adanya anak kalimat “*dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka sebesar-besar kemakmuran rakyat-lah yang menjadi ukuran utama bagi negara dalam menentukan pengurusan, pengaturan atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di samping itu, penguasaan oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi, misalnya hak akses untuk melintas, hak atas lingkungan yang sehat dan lain-lain.

Beberapa hal point penting yang dapat ditarik kesimpulan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-VIII/2010 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, antara lain ialah:

a) Inkonstitusionalitas HP3

Menurut Mahkamah, konstruksi UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil menempatkan HP3 sebagai hak kebendaan. Hal itu tergambar pada ciri-ciri HP3 yang terkandung dalam Undang-Undang tersebut, yaitu HP3: (i) diberikan dalam jangka waktu tertentu yaitu 20 tahun dan terus dapat diperpanjang, (ii) diberikan dengan luas tertentu, (iii) dapat beralih, dialihkan dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan, (iv) diberikan sertifikat hak. Berdasarkan ciri-ciri tersebut pemberian HP3 atas wilayah pesisir dan pulau-pulau

kecil mengakibatkan adanya pengalihan kepemilikan dan penguasaan oleh negara dalam bentuk *single ownership* dan *close ownership* kepada seseorang, kelompok masyarakat atau badan hukum atas wilayah tertentu dari wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yang dapat menutup akses bagi setiap orang atas wilayah yang diberikan HP3. Akibat selanjutnya dari pemberian HP3, adalah adanya pengkaplingan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di seluruh Indonesia kecuali pada kawasan konservasi, suaka perikanan, alur pelayaran, kawasan pelabuhan dan pantai umum, sehingga negara mengalihkan tanggung jawab, penguasaan dan pengelolaan wilayah tersebut kepada pemilik HP3.

Dengan rentang kendali pemerintahan yang sangat luas, mencakup seluruh wilayah Indonesia, pengalihan tanggung jawab yang demikian, akan sulit bagi negara mengontrol secara efektif, baik terhadap pengelolaan wilayah pesisir maupun pulau-pulau kecil. Terlebih lagi dalam soal pengawasan tersebut kemampuan daerah berbeda-beda. Memang benar, menurut Undang-Undang tersebut pemberian HP3 hanya terbatas pada zona tertentu yaitu di luar kawasan konservasi, suaka perikanan, alur pelayaran, kawasan pelabuhan dan pantai umum, akan tetapi persoalannya adalah sejauh mana persentase pembagian antar berbagai kawasan tersebut, tidaklah ditegaskan dalam Undang-Undang tersebut, sehingga sangat potensial bagian terbesar wilayah Indonesia akan menjadi kawasan HP3. Pemberian HP3 juga akan potensial mengancam posisi masyarakat adat dan nelayan tradisional yang menggantungkan hidupnya secara turun temurun dari sumber daya yang ada pada perairan pesisir dan pulau-pulau kecil, karena keterbatasan mereka untuk memperoleh HP3 dibanding pengusaha swasta yang

memiliki segala-galanya. Ditambah lagi dengan tidak adanya perlakuan khusus bagi masyarakat adat serta masyarakat tradisional untuk memperoleh HP3 sehingga terancam kehilangan sumber daya yang menjadi sumber kehidupannya.

Lebih lanjut bahwa Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menyatakan “*perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional*”. Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagai sumber daya ekonomi bagi kepentingan rakyat dan bangsa Indonesia adalah bagian dari penyelenggaraan ekonomi nasional yang harus memperhatikan amanat dan semangat konstitusi. Menurut Mahkamah pemberian HP3 melanggar prinsip demokrasi ekonomi yang berdasar atas prinsip kebersamaan dan prinsip efisiensi berkeadilan. Prinsip kebersamaan harus dimaknai bahwa dalam penyelenggaraan ekonomi termasuk pengelolaan sumber daya alam bagi keuntungan ekonomi, harus melibatkan rakyat seluas-luasnya dan menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat banyak. Pengelolaan sumber daya alam tidak boleh semata-mata memperhatikan prinsip efisiensi untuk memperoleh hasil sebanyakbanyaknya yang dapat menguntungkan kelompok kecil pemilik modal, tetapi harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dengan memberikan HP3 sebagaimana telah diuraikan di atas, akan mengakibatkan wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil menjadi wilayah HP3 yang dikuasai oleh pemilik modal besar. Sebaliknya bagi masyarakat nelayan tradisional yang sebagian besar berdiam di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil

dan menggantungkan hidup dan kehidupannya pada sumber daya pesisir akan tersingkir. Dalam kondisi yang demikian, negara telah lalai menyelenggarakan tanggung jawabnya untuk melaksanakan perekonomian nasional yang memberikan perlindungan dan keadilan kepada rakyat. Lebih dari itu, menurut Mahkamah, pemberian HP3 akan melanggar prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana dimaksud dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

Bahwa berdasarkan uraian sebagaimana di atas, menurut Mahkamah, pemberian HP3 sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 ayat (1), Pasal 71 serta Pasal 75 UU 27/2007 adalah bertentangan dengan UUD 1945.

b) Perlindungan terhadap hak masyarakat adat

Pemberian HP3 juga mengancam keberadaan hak-hak masyarakat tradisional dan kearifan masyarakat lokal atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, karena menurut konsepsi Undang-Undang_27/2007, masyarakat tradisional yang secara turun temurun memiliki hak atas pemanfaatan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil akan diberikan HP3, dan dapat menerima ganti rugi atas pemberian HP3 kepada swasta berdasarkan kesepakatan musyawarah. Menurut Mahkamah konsep demikian, akan membatasi hak-hak tradisional masyarakat dalam batasan waktu tertentu menurut ketentuan pemberian HP3 yaitu 20 tahun dan dapat diperpanjang. Konsep ini bertentangan dengan konsep hak ulayat dan hak-hak tradisional rakyat yang tidak bisa dibatasi karena dapat dinikmati secara turun temurun. Demikian juga mengenai konsep ganti kerugian terhadap masyarakat

yang memiliki hak-hak tradisional atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, akan menghilangkan hak-hak tradisional rakyat yang seharusnya dinikmati secara turun temurun (*just saving principle*), karena dengan pemberian ganti kerugian maka hak tersebut hanya dinikmati oleh masyarakat penerima ganti kerugian pada saat itu.

Hal itu juga bertentangan dengan prinsip hak-hak tradisional yang berlaku secara turun temurun, yang menurut Mahkamah bertentangan dengan jiwa Pasal 18B UUD 1945 yang mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Di samping itu, dengan konsep HP3 dapat menghilangkan kesempatan bagi masyarakat adat dan masyarakat tradisional yang menggantungkan kehidupannya pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, sehingga bertentangan dengan Pasal 28A UUD 1945.

c) 4 (empat) tolak ukur “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Mahkamah dalam menilai konstitusionalitas HP3 berdasarkan ukuran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Menurut Mahkamah, penguasaan oleh negara atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, berarti bahwa negara berwenang dan diberi kebebasan untuk mengatur, membuat kebijakan, mengelola serta mengawasi pemanfaatan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dengan ukuran konstitusional yaitu “*untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, kebebasan negara untuk mengatur dan membuat kebijakan atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dibatasi dengan ukuran “*untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Oleh karena itu, Mahkamah perlu menilai sejauh mana pemberian HP3 akan memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Di dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi memberikan 4 (empat) tolak ukur untuk menentukan apakah suatu ketentuan (pemberian HP3) bertujuan memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Empat tolak ukur tersebut yaitu:

- (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat;
- (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat;
- (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam; dan
- (iv) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

B.5. Tafsir Mahkamah Konstitusi atas Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU SDA) adalah merupakan Undang-Undang yang paling banyak dimohonkan pengujiannya kepada Mahkamah Konstitusi. Tercatat bahwa terdapat 6 permohonan perkara yang diajukan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi, hal tersebut terlihat sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004; Putusan Mahkamah Nomor 008/PUU-III/2005; dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013.

Selain itu, Pengujian UU SDA dapat disebut sebagai pengujian UU yang paling banyak pemohonannya sepanjang MK berdiri yaitu total sebanyak 3.012 orang pemohon perorangan dan 4 pemohon Ormas, dengan rincian: 53 orang pemohon (permohonan perkara Nomor 058/PUU-II/2004); 16 orang pemohon (permohonan perkara Nomor 059/PUU-II/2004); 868 orang pemohon (permohonan perkara Nomor 060/PUU-II/2004); 1 orang pemohon (permohonan perkara Nomor 063/PUU-II/2004); 2.063 orang pemohon (permohonan perkara Nomor 008/PUU-III/2005); dan 7 orang pemohon perorangan

(permohonan perkara Nomor 85/PUU-XI/2013); serta 4 Ormas (permohonan perkara Nomor 85/PUU-XI/2013).

Berkaitan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005, bahwa sekalipun permohonan uji formil dan materil atas UU SDA tersebut ditolak oleh MK, namun terdapat hal penting yang dapat dicatat dalam putusan tersebut ialah:

- a) Akses terhadap sumber daya air sebagai hak asasi manusia.
- b) Selain itu, sumber daya yang terdapat pada air juga diperlukan manusia untuk memenuhi kebutuhan lainnya, seperti untuk pengairan pertanian, pembangkit tenaga listrik, dan untuk keperluan industri, yang mempunyai andil penting bagi kemajuan kehidupan manusia dan menjadi faktor penting pula bagi manusia untuk dapat hidup layak.

Selanjutnya terkait Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 bahwa putusan tersebut atas pengujian UU SDA diajukan oleh Pimpinan Pusat Muhammadiyah, Ormas Al Jami'ul Washliyah, SOJUPEK, Perkumpulan Vanaprastha, dan 7 orang WNI. Adapun pokok perkara yang diajukan permohonan yaitu:

1. UU SDA mengandung muatan penguasaan monopoli atas sumber daya air yang bertentangan dengan prinsip dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (vide Pasal 6 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 9, Pasal 26 ayat (7), Pasal 80, Pasal 45, serta Pasal 46 UU SDA);
2. UU SDA mengandung muatan yang memposisikan penggunaan air condong untuk kepentingan komersil (vide Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 UU SDA);

3. UU SDA mengandung muatan yang memicu konflik horizontal (vide Pasal 29 ayat (2), Pasal 48 ayat (1), serta Pasal 49 dan ayat (7) UU SDA);
4. UU SDA menghilangkan tanggung jawab negara dalam pemenuhan kebutuhan air (vide Pasal 9 ayat (1), Pasal 40 ayat (4) dan ayat (7), Pasal 45 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 49 dan ayat (2), serta Pasal 29 ayat (4) dan ayat (5), UU SDA);
5. UU SDA merupakan UU yang diskriminatif (vide Pasal 91 dan Pasal 92 UU SDA)

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi membatalkan keberlakuan secara keseluruhan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang SDA karena tidak memenuhi 6 (enam) prinsip dasar pembatasan pengelolaan sumber daya air. Putusan MK tersebut dalam pertimbangannya juga merujuk Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa sumber daya air sebagai bagian dari hak asasi, dan sumber daya yang terdapat pada air juga diperlukan manusia untuk memenuhi kebutuhan lainnya, seperti untuk pengairan pertanian, pembangkit tenaga listrik, dan untuk keperluan industri, yang mempunyai andil penting bagi kemajuan kehidupan manusia dan menjadi faktor penting pula bagi manusia untuk dapat hidup layak. Berdasarkan pertimbangan yang memandang keberadaan air dari dua aspek tersebut itulah menentukan konstitusionalitas UU SDA.

Persyaratan konstitusionalitas UU SDA tersebut adalah bahwa UU SDA dalam pelaksanaannya harus menjamin terwujudnya amanat konstitusi tentang hak penguasaan negara atas air. Hak penguasaan negara atas air itu dapat dikatakan ada bilamana negara, yang oleh UUD 1945 diberi mandat untuk membuat kebijakan (*beleid*), masih memegang kendali dalam melaksanakan tindakan pengurusan

(*bestuursdaad*), tindakan pengaturan (*regelendaad*), tindakan pengelolaan (*beheersdaad*), dan tindakan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Dalam pertimbangannya, terhadap tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), tindakan pengaturan (*regelendaad*), tindakan pengelolaan (*beheersdaad*), dan tindakan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) negara tersebut Mahkamah merujuk Putusan Mahkamah Nomor Nomor 001, 021, 022/PUU-I/2003 bertanggal 15 Desember 2004 perihal pengujian UU 20/2002 tentang Ketenagalistrikan, Mahkamah antara lain menyatakan:

Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*). Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara 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. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) 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.

Jaminan bahwa negara masih tetap memegang hak penguasaannya atas air itu menjadi syarat yang tak dapat ditiadakan dalam menilai konstitusionalitas UU SDA, sebab hanya dengan cara itulah hal-hal berikut dapat diwujudkan, yaitu:

- a) pengguna sumber daya air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk pertanian rakyat tidak dibebani biaya jasa pengelolaan sumber daya air, sepanjang pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk pertanian rakyat di atas diperoleh langsung dari sumber air.

- b) konsep hak dalam Hak Guna Air harus dibedakan dengan konsep hak dalam pengertian umum dan haruslah sejalan dengan konsep hak publik (*res commune*) yang tidak boleh menjadi objek harga secara ekonomi.
- c) Konsep Hak Guna Pakai Air dalam UU SDA harus ditafsirkan sebagai turunan (*derivative*) dari hak hidup yang dijamin oleh UUD 1945. Oleh karenanya, pemanfaatan air di luar Hak Guna 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. “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.”
- d) prinsip “penerima manfaat jasa pengelolaan sumber daya air wajib menanggung biaya pengelolaan” harus dimaknai sebagai prinsip yang tidak menempatkan air sebagai objek untuk dikenai harga secara ekonomi. Dengan demikian, tidak ada harga air sebagai komponen penghitungan jumlah yang harus dibayar oleh penerima manfaat. Di samping itu, prinsip ini harus dilaksanakan secara fleksibel dengan tidak mengenakan perhitungan secara sama tanpa mempertimbangkan macam pemanfaatan sumber daya air. “Oleh karena itu, petani pemakai air, pengguna air untuk keperluan pertanian rakyat dibebaskan dari kewajiban membiayai jasa pengelolaan sumber daya air.”

- e) hak ulayat masyarakat hukum adat yang masih hidup atas sumber daya air diakui, sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Adanya ketentuan tentang pengukuhan kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup melalui Peraturan Daerah harus dimaknai tidak bersifat konstitutif melainkan bersifat deklaratif.
- f) pada prinsipnya pengusahaan air untuk negara lain tidak diizinkan. Pemerintah hanya dapat memberikan izin pengusahaan air untuk negara lain apabila penyediaan air untuk berbagai kebutuhan sendiri telah terpenuhi. Kebutuhan dimaksud, antara lain, kebutuhan pokok, sanitasi lingkungan, pertanian, ketenagaan, industri, pertambangan, perhubungan, kehutanan dan keanekaragaman hayati, olah raga, rekreasi dan pariwisata, ekosistem, estetika serta kebutuhan lain.

Berdasarkan seluruh pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas tampak bahwa hak penguasaan oleh negara atas air adalah ‘ruh’ atau ‘jantung’ dari UU SDA sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Dengan alasan tersebut, MK pun memeriksa pelaksanaan dari UU SDA, dalam hal ini Peraturan Pemerintah terkait dengan pengujian UU SDA sehingga apabila maksud tersebut ternyata bertentangan dengan penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah, hal itu menunjukkan bahwa UU yang bersangkutan memang bertentangan dengan UUD 1945. Meskipun Pemerintah telah menetapkan enam Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan UU SDA, namun menurut Mahkamah keenam Peraturan Pemerintah tersebut tidak memenuhi enam prinsip dasar pembatasan pengelolaan sumber daya air. Oleh karena permohonan para Pemohon berkaitan dengan jantung UU SDA maka permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Bahwa oleh karena UU SDA dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka untuk mencegah terjadinya kekosongan pengaturan mengenai SDA sambil menunggu pembentukan UU baru, sehingga UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan diberlakukan kembali.

Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 ini, maka hal yang menjadi point penting dalam pengujian UU SDA adalah penegasan mengenai pembatasan yang sangat ketat dalam pengelolaan sumber daya air, yaitu:

- 1) pembatasan *pertama* adalah bahwa setiap perusahaan atas air tidak boleh mengganggu, mengesampingkan, apalagi meniadakan hak rakyat atas air karena bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya selain harus dikuasai oleh negara, juga peruntukannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- 2) pembatasan *kedua* adalah bahwa negara harus memenuhi hak rakyat atas air. Sebagaimana tercantum dalam pertimbangan bahwa akses terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri;
- 3) pembatasan *ketiga* adalah bahwa pengelolaan sumber daya air harus mengingat kelestarian hidup;
- 4) pembatasan *keempat* adalah bahwa air sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup rang banyak, dan harus dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (vide Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945), maka pengawasan dan pengendalian oleh negara atas air sifatnya mutlak;
- 5) pembatasan *kelima* adalah bahwa sebagai kelanjutan hak menguasai oleh negara dan karena air merupakan sesuatu yang sangat menguasai hajat hidup orang

banyak, maka prioritas utama yang diberikan pengusahaan atas air adalah BUMN atau BUMD.

C. Penutup

Berdasarkan hasil analisis yang telah diuraikan dalam pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa:

1. Makna “penguasaan oleh negara atas sumber daya alam” dalam konsep Pasal 33 UUD 1945 secara otentik dapat dilihat dari bunyi penjelasan Pasal 33 UUD 1945 serta pokok pikiran yang melatarbelakangi penyusunan Pasal 33 UUD 1945 tersebut. Didalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 (*...yang sekarang sudah tidak berlaku lagi*) dapat dipahami bagaimana tafsir otentik terhadap Pasal 33 UUD 1945. Adapun makna “penguasaan oleh negara atas sumber daya alam” dalam penjelasan Pasal 33 tersebut yaitu: *“...Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, dan kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh Negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”*

Selanjutnya, berkaitan dengan makna “penguasaan oleh negara” dalam konsep Pasal 33 UUD 1945 dilihat dari pokok pikiran yang melatarbelakangi penyusunan

Pasal 33 UUD 1945 adalah dengan meresapi pandangan Muhammad Hatta sebagai salah seorang pendiri bangsa (*the founding fathers*) bangsa Indonesia, yang sekaligus sebagai arsitek Pasal 33 yang menyatakan bahwa kemunculan Pasal 33 dilatarbelakangi oleh semangat kolektifitas yang didasarkan pada semangat tolong-menolong. Mohammad Hatta merumuskan pengertian dikuasai oleh negara di dalam Pasal 33 UUD 1945 yakni penguasaan oleh negara tidaklah berarti bahwa negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ordernemer*. 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.

2. Dari pengujian UU di bidang sumber daya alam (UU No. 20/2002, UU No. 22/2001, UU No. 27/2007, dan UU No. 7/2004) terhadap Pasal 33 UUD 1945, dapat ditarik ‘benang merah’ beberapa makna yang menjadi penafsiran Mahkamah Konstitusi. Merangkai makna Pasal 33 UUD 1945 dalam putusan Mahkamah Konstitusi sangat penting dilakukan untuk melihat perkembangan konstitusionalitas “penguasaan oleh negara atas sumber daya alam”.
3. Makna “penguasaan oleh negara atas sumber daya alam” berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:
 - a. bahwa “dikuasai oleh negara” sebagaimana dimaksud 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 oleh UUD 1945, baik di bidang 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 kekuasaan tertinggi tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.

- b. pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- c. penguasaan negara dalam pengertian “dikuasai oleh negara” memberikan mandat kepada negara untuk melaksanakan 5 (lima) fungsi penguasaan negara yaitu:
 - Fungsi pengurusan oleh negara (*bestuursdaad*) dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*);

- Fungsi pengaturan oleh negara (*regelendaad*) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah (*eksekutif*);
 - Fungsi kebijakan (*beleid*) dilakukan oleh pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan;
 - Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) 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 (*toezichthoudensdaad*) 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.
- d. Kelima bentuk penguasaan negara dalam pengertian “dikuasai oleh negara” tersebut yaitu fungsi negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) adalah ditempatkan dalam posisi yang sama.

Kelima bentuk fungsi penguasaan negara tersebut, jika tidak dimaknai sebagai satu kesatuan tindakan, maka harus dimaknai secara bertingkat berdasarkan

efektifitasnya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Bentuk fungsi penguasaan negara *peringkat pertama* adalah negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Penguasaan negara pada *peringkat kedua* adalah negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan fungsi negara dalam *peringkat ketiga* adalah fungsi pengaturan dan pengawasan.

4. Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa seluruh ketentuan (lima ayat) dalam Pasal 33 UUD 1945 harus dipahami sebagai kesatuan yang bulat dan dengan semangat untuk senantiasa menjadikan UUD 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*living constitution*). Apa maknanya bahwa Pasal 33 UUD 1945 merupakan konstitusi yang hidup (*living constitution*)? Sebagai konstitusi yang hidup, maka Pasal 33 UUD 1945 akan berkembang, tumbuh dan menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Barangkali kedepan perkembangan pemaknaan Pasal 33 UUD 1945 jauh dari apa yang dibayangkan sekarang. Demikian juga dengan apa yang dibayangkan oleh para pendiri republik ketika menyusun UUD 1945.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press, Cetakan Kedua, 2005).
- Bahar, dkk, *Risalah Sidang Badang Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995).
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995).
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cetakan III, (Yogyakarta: PSH FH UII Press, 2004).
- , *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm.12. Lihat dalam Pan Mohammad Faiz, *Penafsiran Konsep Pengusaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD dan Putusan Mahkamah Konstitusi*.
- Mohammad Hatta, *Beberapa Pasal Ekonomi : Djalan Keekonomian & Koperasi*, Cetakan Ke-5, (Jakarta: Perpustakaan Perguruan Kementerian P.P & K, 1954).
- , *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Mutiara, 1977).
- , *Bung Hatta Menjawab*, (Jakarta: Toko Gunung Agung Tbk, 2002).
- Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi*, (Jakarta: Djembatan, 1954).
- RM.A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang Undang Dasar 1945: Memuat Salinan Dokumen Otentik*, (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2009).
- Sekretariat Negara RI, Himpunan Risalah Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI yang berhubungan dengan Penyusunan UUD 1945, dalam Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945 Jilid Pertama*, (Jakarta: Sekneg, 1959).
- S.F Marbun dan Mob. Mahfud M.D, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta; Liberty, 1997).
- Sri, Edi Swasono, *Tentang Demokrasi Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Bappenas, 2008).
- Soetandyo, Wignjosuebrototo, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamikanya*, (Jakarta: ELSAM & HUMA, 2002).

Putusan Mahkamah Konstitusi

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-011/PUU.I/2003 atas Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUUI/2003; Nomor 20/PUU-V/2007; dan Nomor 36/PUU-X/2012 atas pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-VIII/2010 atas Pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004; Nomor 008/PUU-III/2005; dan Nomor 85/PUU-XI/2013 atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.