

**PENAFSIRAN KONSEP PENGUASAAN NEGARA DALAM PASAL 33 AYAT (3)  
UNDANG-UNDANG NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 OLEH  
MAHKAMAH KONSTITUSI**

Oleh: Dr. Arina Novizas Shebubakar, S.H,M.Kn<sup>1</sup>

Agustus 2023

Saat penamaan sudah tidak menjadi permasalahan, maka di Indonesia tantangan yang masih dihadapi dan lebih mendesak untuk diberikan solusi adalah bagaimana meletakkan posisi negara dalam pengusahaan migas. Aspek tersebut sangat penting karena terkait dengan kedaulatan negara dalam sumber daya migas. Idealnya, posisi negara berada di atas pelaku bisnis, baik domestik maupun luar negeri (termasuk para kontraktor migas). Posisi negara yang berada di atas pelaku bisnis itulah yang dapat merefleksikan amanat konstitusi, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”, serta Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa: “Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Hans Kelsen dalam bukunya “*General Theorie of Law and State*”, mengemukakan teori pertingkatan hukum (*stufentheorie*), bahwa norma hukum memiliki suatu hierarki atau tata susunan yang bersumber dari norma hukum dasar (*grundnorm*), yaitu norma tertinggi yang ditetapkan terlebih dahulu di masyarakat.<sup>2</sup> Nawiasky kemudian mengembangkan teori pertingkatan hukum Hans Kelsen. Melalui bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*,” Nawiasky berpendapat bahwa norma hukum di suatu negara didasarkan atas suatu norma yang bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu yang disebut sebagai *Staatsfundamentalnorm*. Norma ini yang menjadi dasar filosofis bagi pembentukan konstitusi suatu negara dan kaidah dasar bagi

---

<sup>1</sup> Penulis adalah alumni S1 Fakultas Hukum Universitas Indonesia, S2 Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, S3 Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Konsultan Hukum Pertambangan & Energi, Notaris serta Dosen Tetap Magister Hukum Universitas Al Azhar Indonesia

<sup>2</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1945), hal.113.

praktek penyelenggaraan negara.<sup>3</sup> Berkali-kali Kelsen menegaskan bahwa dirinya selalu berusaha membedakan secara tegas antara norma dasar (non-positif) qua konstitusi dalam pengertian yuridis logis dan konstitusi dalam pengertian hukum positif. Yakni, Kelsen bertujuan membedakan antara norma dasar yang tidak “ditetapkan” melainkan diandaikan (*vorausgesetz*) dalam pemikiran yuridis dan konstitusi dalam pengertian hukum positif atau norma-norma positif yang “ditetapkan”; norma yang dibuat melalui tindakan kehendak riil suatu organ hukum.<sup>4</sup> Tetapi, Roeslan Saleh menyatakan kedudukan Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI 1945, memiliki arti yang formil.<sup>5</sup> Meskipun rumusan Pancasila tidak ditetapkan sebagai pasal-pasal dalam Pembukaan UUD NRI 1945, melainkan diletakkan dalam alinea ke-4 sebagai penutup dari Pembukaan UUD NRI 1945 berarti kedudukan Pancasila telah mempunyai makna formal sebagai dasar negara Republik Indonesia.<sup>6</sup> Notonagoro menyatakan bahwa meletakkan Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI 1945 melalui tindakan penciptaan hukum, maka Pancasila mendapat arti yang lebih luas dan tinggi.<sup>7</sup> Dengan kata lain, rumusan Pancasila memperoleh kedudukan secara formal dalam Pembukaan UUD 1945, karena Pancasila telah “ditetapkan” oleh tindakan kehendak riil dari sebuah organ tertinggi, yang disebut Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Menurut Yogi Simakto dalam disertasinya menyatakan bahwa kedudukan Pancasila dalam Pembukaan UUD merupakan satu kesatuan dengan pasal-pasal (atau Batang Tubuh) UUD NRI 1945 seringkali

---

<sup>3</sup> Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma hukum dalam suatu negara dikelompokkan menjadi empat kelompok.

<sup>4</sup> Hans Kelsen dan Albert A. Ehrenzweig, “Professor Stone and the Pure Theory of Law,” *Stanford Law Review*, Vol.17, No.6 (July, 1965), pg 1128-1157.

<sup>5</sup> Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan UUD 45 dalam Perundang-undangan*, (Jakarta: Aksara Baru), 1979, hal.48-49

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Notonagoro, *Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Pantjuran Tudjuh, 1974), hal.39., menyatakan Pancasila merupakan prinsip kerohanian (filsafat, pendirian dan pandangan hidup); dikenal sebagai hukum ethis (moralitas) dan hukum kodrat qua Pancasila, karena diletakkan di dalam suatu konstitusi maka ditetapkan melalui proses penciptaan hukum, prinsip-prinsip Pancasila telah ditetapkan atau dipojotkan. Tetapi, menurut Yogi Sumakto dalam disertasinya Kajian Kritis Terhadap Konstruktivisme Hukum Dalam Perkembangan Teori Murni Hukum Hans Kelsen dan Pancasila *Qua Grundnorm* dalam Struktur Hierarkis Norma-Norma Sistem Hukum Indonesia, (Jakarta: Universitas Indonesia), hal 422 mengartikan bahwa nilai-nilai dan prinsip-prinsip hukum yang lebih tinggi dari Pancasila telah ditempatkan menjadi lebih rendah berdasarkan ranah berlakunya menurut ruang dan waktu. Konsekuensi yang demikian, kedudukan Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI 1945 berarti setiap saat dapat ditiadakan melalui proses hukum.

disebut sebagai UUD NRI 1945 atau konstitusi.<sup>8</sup> Menurutnya kedudukan Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI 1945 merupakan hukum positif (*positive law*). Berdasarkan inilah kedudukan Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI 1945 tidak dapat disejajarkan atau diidentikkan dengan doktrin norma dasar (*Grundnorm*) dari Kelsen.<sup>9</sup>

Hamid Attamimi berpendapat bahwa pokok pemikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI 1945 mencerminkan Pancasila yang kemudian menciptakan pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945. Hamid Attamimi menambahkan bahwa:<sup>10</sup> “Pancasila dalam kedudukannya sebagai cita hukum rakyat Indonesia merupakan “bintang pemandu” yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan yang memberikan isi kepada peraturan-peraturan perundangan sekaligus membatasi ruang gerak peraturan perundang-undangan.”

Lebih lanjut Mahfud MD berpendapat kedudukan Pancasila sebagai Cita Hukum melahirkan suatu kaidah penuntun bahwa hukum yang dibuat di Indonesia harus ditujukan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan ekonomi tidak didasarkan atas ideologi liberalisme, melainkan menganut prisma antara individualisme dan kolektivisme berdasarkan asas ekonomi kerakyatan, kesejahteraan umum dan keadilan sosial.<sup>11</sup>

Undang-undang Dasar sebagai konstitusi tertulis pada hakekatnya merupakan norma hukum tunggal sehingga hanya memuat aturan-aturan pokok yang berisi garis-garis besar penyelenggaraan negara. Sifatnya masih umum dan abstrak, sehingga agar dapat diterapkan dalam suatu peristiwa yang bersifat konkret, maka norma hukum yang bersifat umum dan abstrak harus diberi arti. Dijelaskan atau ditafsirkan dan diarahkan agar sesuai dengan peristiwanya untuk kemudian diterapkan pada peristiwa tersebut. Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode yang

---

<sup>8</sup> Yogi Sumakto dalam disertasinya *Kajian Kritis Terhadap Konstruktivisme Hukum Dalam Perkembangan Teori Murni Hukum Hans Kelsen dan Pancasila Qua Grundnorm dalam Struktur Hierarkis Norma-Norma Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: Universitas Indonesia), hal 422.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (1990), sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati S, *op.cit.*, hal.59.

<sup>11</sup> Mohammad Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hal.27.

memberikan penjelasan mengenai produk hukum agar ruang lingkup kaedahnya dapat diterapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.<sup>12</sup> Sementara itu, menurut Jimly Asshiddiqie penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam suatu teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.<sup>13</sup>

Dalam konstruksi hukum tata negara, metode penafsiran juga dipakai sebagai sarana perubahan konstitusi, dalam arti menambah, mengurangi atau memperbaiki suatu norma hukum dalam konstitusi. Dalam hal ini, penafsiran dilaksanakan oleh hakim (*judicial interpretation*). Sebagaimana diungkapkan oleh K.C Wheare, bahwa Undang-undang Dasar dapat diubah melalui *formal amendment*, *judicial interpretation* dan *constitutional usage and conventions*.<sup>14</sup>

Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan salah satu hasil reformasi hukum dalam perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal demokrasi dan konstitusi lahir dari ide pengujian Undang-undang untuk menguji konstitusionalitas suatu Undang-undang, yang sebenarnya telah dikemukakan ketika naskah Undang-undang Dasar 1945 disusun di BPUPKI.<sup>15</sup> Pengujian Undang-undang atau yang dalam bahasa Belanda disebut sebagai *toetsingrecht*, adalah pengujian konstitusionalitas suatu Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar. Jika Undang-undang tersebut terbukti bertentangan dengan Undang-undang Dasar, maka Undang-undang tersebut dapat dinyatakan tidak berlaku mengikat secara umum.<sup>16</sup> Pengujian Undang-undang dapat dilakukan secara formal maupun materiil. Pengujian secara materiil dilakukan terhadap materi muatan Undang-undang. Sementara itu, pengujian secara

---

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*. (Yogyakarta: Liberty, 1996), hal.169.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006), hal.273.

<sup>14</sup> Wheare, *Modern Constitution* (1960), sebagaimana dikutip dalam: *Ibid*, hal.145.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal.581.

<sup>16</sup> Sri Soemantri, *Hak Uji Materiil di Indonesia* (1997), sebagaimana dikutip dalam: *Ibid*, hal.589.

formal dilakukan selain terhadap materi muatan, seperti misalnya proses terbentuknya maupun proses pengundangan.<sup>17</sup>

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dicermati dalam putusan Mahkamah Konstitusi mengenai kasus-kasus pengujian Undang-undang terkait dengan sumber daya alam. Sampai saat ini Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan beberapa putusan pengujian Undang-undang yang terkait dengan sumber daya alam. Di dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, terutama berkaitan dengan konsep penguasaan negara atas sumber daya alam khususnya pengujian Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum putusan perkara Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menafsirkan mengenai hak menguasai negara bukan dalam negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*) dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Dengan demikian, makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam, tidak meniadakan kemungkinan perorangan atau swasta berperan, asalkan lima peranan negara sebagaimana disebutkan sebelumnya masih tetap dipenuhi dan sepanjang pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya. Seperti penafsiran Mohammad Hatta yang diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 pada tahun 1977 yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 dan di bidang pembiayaan perusahaan negara dibiayai oleh pemerintah. Apabila pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Mukhtie Fadjar, "Pasal 33 UUD 1945, HAM, dan UU SDA", Jurnal Konstitusi Volume 2 Nomor 2 (September 2005) :7.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Attamimi, Hamid. S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, 1990.
- Fadjar, Mukhtie. "Pasal 33 UUD 1945, HAM, dan UU SDA", *Jurnal Konstitusi* Volume 2 Nomor 2 September 2005 :7.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1945.
- Kelsen, Hans dan Albert A. Ehrenzweig, "Professor Stone and the Pure Theory of Law," *Stanford Law Review*, Vol.17, No.6 July, 1965.
- Mahfud MD, Mohammad. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 1996.
- Notonagoro, *Pancasila Dasar Filsafat Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Pantjuran Tudjuh, 1974.
- Saleh, Roeslan. *Penjabaran Pancasila dan UUD 45 dalam Perundang-undangan*. Jakarta: Aksara Baru. 1979.
- Sumakto, Yogi. *Kajian Kritis Terhadap Konstruktivisme Hukum Dalam Perkembangan Teori Murni Hukum Hans Kelsen dan Pancasila Qua Grundnorm dalam Struktur Hierarkis Norma-Norma Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Soemantri, Sri. *Hak Uji Materiil di Indonesia*, 1997.
- Wheare. *Modern Constitution*. 1960.