

Fakultas Hukum Universitas Riau, Jalan Pattimura Nomor 9 Gobah, Kel. Cinta Raja, Kec. Sail, Pekanbaru, Riau,  
Kode Pos 28127. Telp: (+62761)-22539, Fax : (+62761)-21695  
E-mail: jihfhur@gmail.com / jih.fh@unri.ac.id  
Website: <https://jih.ejournal.unri.ac.id/index.php/JIH/index>

## Paradigma Ekologi Konsep Hak Menguasai Negara di Indonesia

MHD Zakiul Fikri<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Indonesia, Email: zakiulfikri4@gmail.com

### Article Info

#### Article History:

Received : 03-01-2020  
Revised : 16-02-2020  
Accepted : 16-02-2020  
Published : 29-02-2020

#### Keywords:

Fourth Amendment  
Constitution  
Ecological Paradigm  
State Ownership  
Natural Resources

### Abstract

After the fourth amendment adds 2 sections to article 33 of the 1945 Constitution, those are sections (4) and (5), so the changes cannot be considered without legal consequences. The environmental norm had been invited to article 33 section (4) of the constitution of Indonesia as the highest law in Indonesia. Hence, this article aims to explain the ecological paradigm framework of state ownership concept which regulated in article 33 sections (2) and (3) of the 1945 Constitution. There are at least two issues that will be answered in this article, those are: first, how the laws, jurisprudence and legal expert explain the concept of state ownership; and second, how the configuration of the ecological paradigm of state ownership concept and its legal implication to using of Indonesian natural resources.

### Informasi Artikel

#### Histori Artikel:

Diterima : 03-01-2020  
Direvisi : 16-02-2020  
Disetujui : 16-02-2020  
Diterbitkan : 29-02-2020

#### Kata Kunci:

Amandemen Keempat  
Konstitusi  
Paradigma Ekologi  
Hak Menguasai Negara  
Sumber Daya Alam

### Abstrak

Setelah amandemen keempat menambahkan 2 ayat dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 yaitu ayat (4) dan (5), maka perubahan itu tidak dapat dipandang tanpa adanya akibat hukum. Pasal 33 ayat (4) telah menjadikan norma lingkungan hidup menjadi materi muatan konstitusi sebagai hukum tertinggi di Indonesia. Artikel ini bertujuan menjelaskan kerangka paradigma ekologi konsep Hak Menguasai Negara (HMN) yang diatur dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945. Dua persoalan yang akan dijawab dalam artikel ini diantaranya: pertama, bagaimana peraturan-perundang-undangan, putusan dan ahli hukum menjelaskan konsep HMN; dan kedua, bagaimana konfigurasi paradigma ekologi konsep HMN serta implikasi hukumnya terhadap pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia.

## PENDAHULUAN

Sejak menyatakan merdeka sebagai sebuah negara dan bangsa, para pendiri Republik Indonesia telah menentukan bentuk negara yang didirikan itu. Pertama, bahwa negara yang didirikan ialah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua, sistem pemerintahan negara tersebut berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Dan pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Ketentuan tersebut dapat ditemukan pada bagian penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang selanjutnya disebut

UUD NRI 1945, sebelum dilakukan amandemen.<sup>1</sup> Dengan demikian, para pendiri Negara Indonesia pada dasarnya hendak mendirikan sebuah negara hukum.

Dilihat dari tujuan Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial. Maka sebagai negara hukum, rupa negara hukum yang diadopsi di Indonesia ialah negara hukum modern (*welfare state*). Rumusan tujuan negara tersebut oleh S.F. Marbun menunjukkan indikasi Negara Republik Indonesia adalah negara hukum modern.<sup>2</sup>

Dalam konsep negara hukum modern Indonesia, sebagaimana konsep negara hukum modern pada umumnya atau ada juga yang menggunakan istilah negara hukum materiil, penguasa (pemerintah) dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku *asas oportunitas*. Pemerintah (eksekutif) juga diberi kewenangan legislasi dalam membuat peraturan pelaksanaan, bahkan memiliki kewenangan khusus yang dikenal dengan *freies ermessen*. Kewenangan itu memungkinkan pemerintah menjamin ketertiban yang lebih adil dalam usaha memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>3</sup> Pemerintah dituntut aktif dalam pergaulan sosial dalam rangka menunaikan tugasnya selaku *public service* (memberi pelayanan terhadap kepentingan umum warga negara). Inilah ia tugas *bestuurzorg* dari pemerintah.<sup>4</sup> Artinya, hak-hak asasi warga negara digantungkan lewat UUD NRI 1945 kepada pemerintah, agar ketimpangan sosial dapat diminimalisir.

Dalam rangka mewujudkan tujuan negara serta tugas selaku negara hukum modern, yakni memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial, kemudian diaturlah mengenai kesejahteraan sosial di dalam muatan UUD NRI 1945 tepatnya pada Bab XIV. Pasal 33 ayat (3) pada Bab XIV UUD NRI 1945 mengatur bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Pasal ini oleh banyak ahli hukum dijadikan sebagai dasar Hak Menguasai Negara (HMN) yang mengatur tentang dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam Negara Indonesia. HMN bukan sesuatu yang berdiri sendiri, melainkan berkaitan dengan kesejahteraan sosial. Karena itu, tujuan HMN atas

---

<sup>1</sup> MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011) 39.

<sup>2</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I* (Yogyakarta: FH UII Press, 2012) 55.

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005) 7.

<sup>4</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2013) 1.

dasar sumber daya alam (SDA) ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>5</sup>

Sejarah terbentuknya pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 berawal pada saat R. Soepomo menyampaikan gagasannya di depan sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 31 Mei 1945. Soepomo menyatakan bahwa dalam negara yang memiliki spirit integralistik berdasarkan pada persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem “sosialisme negara” (*Staats Socialisme*).<sup>6</sup> Sementara dalam sistem sosialisme negara, lanjut isi pidato Soepomo itu, perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus sendiri oleh negara. Negara yang akan menentukan di mana, di masa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan negara atau kepentingan rakyat seluruhnya.<sup>7</sup>

Maksud kata ‘menguasai atau dikuasai oleh negara’ baik dari pidato yang disampaikan oleh R. Supomo pada tanggal 31 Mei 1945 maupun muatan eksplisit dalam UUD NRI 1945 tidak dijelaskan. Namun, pemikir hukum umumnya sepakat bahwa peruntukan (aspek teleologis) ‘menguasai’ itu semata-mata haruslah sebesar-besarnya bertujuan untuk kemakmuran rakyat.<sup>8</sup> Timbul pertanyaan tentang sejauh mana lingkup waktu ‘sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’ dalam HMN dimaknai? Apakah terbatas pada kemakmuran rakyat yang ada pada saat ini atau ia memiliki arti yang lebih jauh juga untuk kemakmuran rakyat generasi yang akan datang?

Penjelasan mengenai lingkup tujuan ‘sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’ akan berdampak pada cara kerja hukum ketika konsep HMN diterapkan. Jika HMN yang diperuntukkan ‘sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’ dimaknai untuk generasi saat ini, maka negara dapat mengusahakan sumber daya alam yang ‘dikuasai’ tanpa memperhatikan akibat ekologisnya. Padahal dampak ekologis itu bukan hanya akan merugikan generasi saat ini tetapi juga berimbas pada generasi yang akan datang. Inilah yang menarik perhatian penulis untuk menelisik dan mengurai aspek ekologi dari konsep HMN. Karena itu, artikel ini mengangkat judul ‘Paradigma Ekologi Konsep Hak Menguasai Negara di Indonesia.’

---

<sup>5</sup> Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan* (Yogyakarta: UII Press, 2004) 16.

<sup>6</sup> Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2015) 102.

<sup>7</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, (Yogyakarta: Citra Media, 2007) 35.

<sup>8</sup> Abrar Saleng, *Op. Cit.*, 22.

Adapun persoalan yang berusaha dijawab dalam artikel ini, diantaranya; *Pertama*, bagaimana peraturan-perundang-undangan, putusan dan ahli hukum menjelaskan konsep HMN. Lalu *Kedua*, bagaimana konfigurasi paradigma ekologi terhadap konsep HMN dan implikasi hukum dari paradigma tersebut.

Penulisan artikel ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).<sup>9</sup> Data yang digunakan berupa data primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan terkait.<sup>10</sup> Lalu data sekunder berupa risalah sidang, hasil penelitian serta karya ahli hukum.<sup>11</sup> Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis menggunakan pendekatan deskriptif-kualitatif, yaitu memberikan interpretasi terhadap data yang diperoleh secara rasional dan objektif.<sup>12</sup>

## KONSEP HAK MENGUASAI NEGARA

Sebelum uraian mengenai HMN dibahas lebih lanjut, ada baiknya untuk membahas terlebih dahulu tentang ‘Hak.’ Bukan saja dalam kalangan umum, para akademisi juga terkadang dimungkinkan untuk keliru ketika memaknai serta mamahami kata ‘hak’. ‘Hak’ seringkali disanksikan keberadaannya dari ‘hukum.’ Padahal, istilah ‘hak’ selalu tidak dapat dipisahkan dengan istilah ‘hukum’. Di dalam literatur hukum Belanda, kedua-duanya disebut dengan ‘*recht*’. Seorang ahli hukum asal Belanda, Van Apeldoorn, mengungkapkan tiap-tiap hubungan hukum mempunyai dua segi; yaitu pada satu pihak ia merupakan *hak*, dan pada pihak lain ia merupakan kewajiban. Hubungan hukum yang demikian oleh Van Apeldoorn disebut juga hukum (*recht*). Ia membaginya ke dalam objektif *recht* dan subjektif *recht*. Antara objektif *recht* dan subjektif *recht* memang dapat dibeda-bedakan tetapi tidak dapat dipisahkan.<sup>13</sup>

Terdapat perhubungan yang erat diantara keduanya, objektif *recht* dan subjektif *recht*. Objektif *recht* ialah kekuasaan yang bersifat mengatur atau dalam bahasa lain bisa disebut peraturan hukumnya. Sedangkan subjektif *recht* adalah kekuasaan yang diatur oleh objektif *recht*, kekuasaan inilah yang kemudian disebut dengan *hak*. Artinya, subjektif *recht* timbul jika objektif *recht* beraksi, karena objektif *recht* yang beraksi itu melakukan dua

---

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006) 93.

<sup>10</sup> Burhan Asshafa, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2004) 103.

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986) 52.

<sup>12</sup> Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survey* (Yogyakarta: Liberty 1985) 45.

<sup>13</sup> L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, trans. Oetarid Sadino (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1993) 41-43.

pekerjaan; pada satu pihak ia memberikan hak dan pada lain pihak meletakkan kewajiban. Hal ini sering dijumpai pada tiap-tiap hubungan hukum. Jika berdasarkan hubungan hukum terdapat antara si penjual dan si pembeli, si pembeli wajib membayar harga pembelian pada si penjual, maka termuat di dalamnya, bahwa si penjual berhak menuntut pembayaran dari si pembeli.<sup>14</sup>

E. Utrecht, ahli hukum yang pada mulanya mengajar di Indonesia sebelum pindah ke Belanda, berpendapat bahwasanya hak adalah kekuasaan, wewenang, yang oleh hukum diberikan kepada seseorang atau badan hukum, dan yang menjadi kebalikannya adalah kewajiban orang atau badan hukum lain untuk mengakui kekuasaan tersebut. Contoh, A menjual sejumlah sepatu kepada B. A wajib menyerahkan sepatu itu kepada B tetapi ia berkuasa, berwenang, meminta pembayaran oleh B tersebut. Sebaliknya, B wajib membayar harga sepatu untuk mendapatkan sepatu tersebut, tetapi berkuasa meminta sepatu sebanyak itu dari A. Pandangan ini sebenarnya satu pemahaman dengan van Apeldoorn di atas, di mana setiap hubungan hukum dipahami mempunyai dua segi: kekuasaan (wewenang, *bevoegdheid*) di satu sisi, dan kewajiban (*plicht*) di sisi yang lainnya. Kekuasaan inilah yang menurut E. Utrech biasanya disebut dengan *hak*.<sup>15</sup>

Mengenai hak, menurut Satjipto Rahardjo,<sup>16</sup> “Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti, ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai *hak*. Dengan demikian, tidak setiap kekuasaan dalam masyarakat itu bisa disebut sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang.”

Ide Satjipto Rahardjo tentang pengertian hak ini juga dapat disamakan dengan gagasan yang disampaikan oleh Van Apeldoorn dan E. Utrecht, lebih menekankan pada hak (subjektif *recht*) yang lahir akibat adanya hubungan hukum (peraturan/objektif *recht*). Pengertian hak seperti hal tersebut diperkuat oleh pandangan C.S.T. Kansil yang mengatakan bahwa dalam hukum seseorang yang mempunyai hak milik atas sesuatu maka kepadanya diizinkan untuk menikmati hasil dari benda miliknya itu. Izin atau kekuasaan yang diberikan hukum itu disebut “hak” atau “wewenang”. Dalam bahasa Latin hak dan wewenang dikenal

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: PT. Ichtiar Baru, 1983) 249-250.

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000) 53-54.

dengan istilah “*ius*”, dalam bahasa Belanda dipakai istilah “*recht*” atau pun “*droit*” dalam bahasa Prancis. Untuk membedakan hak dan hukum dalam bahasa Belanda maka dipergunakan istilah subjektif *recht* untuk hak dan objektif *recht* untuk hukum atau peraturan-peraturan yang menimbulkan hak bagi seseorang.<sup>17</sup>

Di samping pengertian hak dalam pandangan pemikir hukum Eropa Kontinental di atas, terdapat juga pandangan yang dikemukakan oleh pemikir hukum dari Anglo Saxon, salah satunya yaitu Lawrence M. Friedman. Menurut Lawrence M. Friedman hak adalah batu bata yang menjadi unsur terbentuknya bangunan hukum. Doktrin hukum pada pokoknya terbentuk dari proposisi mengenai hak-hak. Orang-orang sering sekali berbicara tentang hak-hak mereka terhadap orang lain, misalnya, Ny. X memiliki klaim untuk bercerai “terhadap” Tn. X. P mengalami kecelakaan; sekarang ia memiliki klaim ganti rugi “terhadap” perusahaan bus yang sopirnya ceroboh. Berdasarkan hal tersebut Wesley N. Hohfeld, sebagaimana dikutip oleh Lawrence M. Friedman, melihat betapa banyak peraturan yang bisa diungkap dengan istilah dua-pihak, sehingga ia sampai pada kesimpulan bahwa sebuah hak *selalu* melibatkan hubungan dua pihak; dengan kata lain bahwa peraturan apa pun bisa direduksi menjadi sebuah statemen mengenai dua pihak.<sup>18</sup>

Bagi Lawrence M. Friedman hak bisa dijelaskan dengan cara Wesley N. Hohfeld tersebut, namun akan sama benarnya bila dijelaskan dengan cara yang amat berbeda. Maksudnya, memandang hak sama sekali bukan sebagai klaim-klaim terhadap pihak kedua melainkan sebagai klaim-klaim terhadap negara. Lebih lanjut Lawrence M. Friedman mengatakan,<sup>19</sup>

*“A right “against” a particular person is a kind of ticket which entitles the holder to invoke the law, that is, the state, to protect him or advance his interests in some way. Mrs. X’s right to a divorce “against” Mr. X is, in this sense, a right to make courts perform certain acts at the completion of which she will be legally free for Mr. X, will be able to remarry, and will have some of his money besides. P’s right “against” the bus company invokes the power of court to force the company to pay.”*

Kutipan di atas berarti bahwa hak dapat diartikan sebagai klaim terhadap atau otoritas. Kemudian hak juga merupakan klaim yang, jika hal itu benar-benar sebuah hak,

---

<sup>17</sup> C.S.T. Kansil and Christine S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Jilid I* (Jakarta: Balai Pustaka, 2002) 87.

<sup>18</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1987) 228.

<sup>19</sup> Ibid.

harus dikabulkan. Otoritas tidak boleh menolak warga untuk mendapatkan haknya. Ini adalah inti dari makna istilah tersebut.<sup>20</sup> Dengan demikian, dari berbagai uraian teoritis mengenai pengertian hak dapat dipahami bahwa di satu sisi ia merupakan kewenangan yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk melakukan klaim kekuasaan terhadap sesuatu. Sementara di sisi lain ia, hak, melekatkan kepada orang lain berupa kewajiban untuk memenuhi klaim tersebut.

Sebagaimana yang telah disinggung pada latar belakang artikel ini, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menjadi dasar Hak Menguasai Negara (HMN) yang mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam Negara Republik Indonesia.<sup>21</sup> Selain istilah HMN, dikenal pula istilah Hak Penguasaan Negara (HPN). Kedua istilah itu memang berbeda, tapi secara makna memiliki kesamaan. Istilah dikuasai oleh negara pertama kali terdapat di dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945. Pasal 33 ayat (2) menyatakan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak dikuasai oleh negara” dan ayat (3) “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Sehingga sebetulnya, sebelum dilakukan amandemen, dasar HMN itu ada pada pasal 33 ayat (2) dan (3) dalam UUD NRI 1945.

Penjelasan mengenai Pasal 33 sebelum amandemen secara keseluruhan memuat tentang dasar *demokrasi ekonomi*. Lebih rinci mengenai penjelasan ini sebagai berikut.

“..., produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan 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 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 ada ditangan orang-seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang

---

<sup>20</sup> Ibid., hlm. 229.

<sup>21</sup> Tri Hayati, *Era Baru Hukum Pertambangan: Di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015) 53.

terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”<sup>22</sup>

Akan tetapi dalam penjelasan pasal 33 tidak dijelaskan secara rinci mengenai apa yang dimaksud dengan istilah ‘dikuasai oleh negara’ tersebut dan sampai berapa jauh yang ingin dicakupinya.<sup>23</sup> Karena maksud dari istilah ‘menguasai’ dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 tidak dijelaskan secara rinci, maka kemudian muncul interpretasi dari istilah ‘menguasai’ tersebut; baik dari peraturan perundang-undangan, putusan hakim, atau pun dari ahli hukum.

Di antara sekian banyak penafsiran terhadap kalimat “dikuasai oleh negara,” penjelasan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang selanjutnya akan disebut UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dapat disebut sebagai tafsir otentik terhadap apa yang dimaksud dengan HMN. Pada Pasal 2 UUPA diatur bahwa,

- 1) Dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) HMN memberi wewenang untuk:
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan SDA;
  - b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) SDA; dan
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai SDA.
- 3) Tujuan wewenang HMN itu sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia
- 4) Dalam pelaksanaannya HMN dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat selama tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Dalam penjelasan dari Pasal 2 UUPA tersebut dikemukakan, “Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa

---

<sup>22</sup> MPR RI, Op. Cit., hlm. 55-56.

<sup>23</sup> Mukmin Zakie, “Pelaksanaan Kuasa Pertambangan Kaitannya Dengan Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria di Kabupaten Lampung Tengah Provinsi Lampung”, (Tesis, Universitas Sumatera Utara, Medan, 1997) 37.

bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam pasal 2 ayat (1) yang menyatakan, bahwa “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara”. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan “dikuasai” dalam pasal ini bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu...

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (pasal 2 ayat 2 dan 3). Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut.

Ketentuan dalam ayat 4 adalah bersangkutan dengan azas otonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada azasnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar). Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu.”

Abrar Saleng mengatakan bahwa HMN dalam UUPA bermakna berupa wewenang dan kewajiban dalam bidang hukum publik yang diberikan kepada negara.<sup>24</sup> HMN tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik.<sup>25</sup> Selain dijelaskan lewat UU, penafsiran HMN juga dapat ditemukan dalam putusan pengadilan. Salah satunya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) nomor 36/PUU-X/2012. Konstruksi HMN dalam Putusan MK ini dapat digambar sebagai berikut:<sup>26</sup>

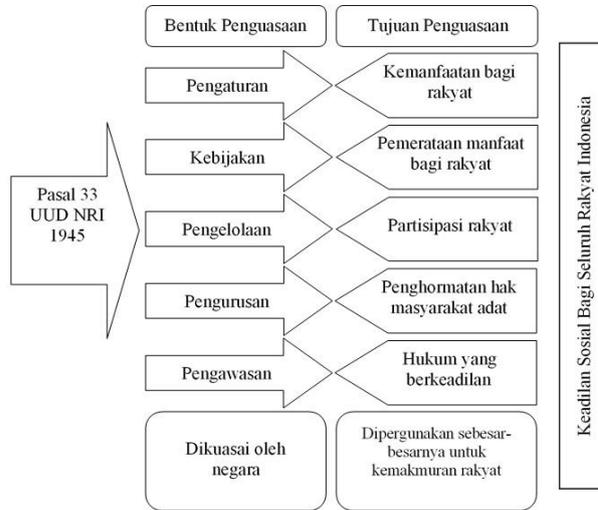
---

<sup>24</sup> Abrar Saleng, Op.Cit., hlm. 55.

<sup>25</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 1997) 23.

<sup>26</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, 20.

Gambar 1: Pemaknaan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945



(Sumber: Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012)

Secara garis besar, MK menyatakan pengertian ‘dikuasai oleh negara’ dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas sumber kekayaan alam. Termasuk di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan tersesebut. Rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>27</sup>

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 (Dewan Perwakilan Rakyat) bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) atau sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya negara, dalam hal ini Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara (*toezichthoudensdaad*) dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas sumber-

<sup>27</sup> Ibid.

sumber kekayaan alam benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.<sup>28</sup>

Aminuddin Ilmar mengatakan HMN adalah suatu kewenangan atau wewenang formal yang terdapat pada negara. Kewenangan formal itu memberikan hak bagi negara agar bertindak baik secara aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara. Dengan kata lain wewenang negara tidak sebatas berkaitan dengan wewenang pemerintahan semata, tapi juga meliputi keseluruhan wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.<sup>29</sup>

Notonagoro, sebagaimana dikutip oleh Mukmin Zakie, mengungkapkan istilah yang perlu diperhatikan pada pasal ini (33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945) ialah istilah ‘dikuasai’ dan ‘dipergunakan’. Ia menekankan harus dibedakan antara ‘dikuasai’ dan ‘dipergunakan’ itu, dalam arti bahwa ‘dipergunakan’ adalah sebagai tujuan terhadap ‘dikuasai’.<sup>30</sup> HMN yang berdasarkan konstitusi itu dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tidak dapat dipisah antara satu sama lain dari kedua aspek kaidah tersebut. Hal ini dikarenakan keduanya merupakan satu kesatuan yang sistematis. HMN merupakan instrumen (sifatnya instrumental), sedangkan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tujuan (*objectives*).<sup>31</sup>

Seperti halnya pengaturan dan penjelasan dalam Pasal 2 UUPA, Mukmin Zakie berpendapat secara teoritik kekuasaan negara atas sumber daya alam berasal dari rakyat yang dikenal sebagai hak bangsa. Negara di sini, demikian Mukmin Zakie, harus dipandang sebagai *territorial publieke rechtsgemeenschap van overheid en onderdanen*, yakni yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat hukum sehingga kepadanya diberikan kuasa untuk mengatur, mengurus dan memelihara pemanfaatan segala potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayah hukumnya secara inten.<sup>32</sup>

Perumusan terhadap HMN sesungguhnya dimaksudkan untuk menghapus dan mengganti azas *Domeinverklaring* yang pernah diberlakukan pada zaman Hindia Belanda. Azas tersebut diatur dalam Pasal 1 *Agrarisch Belsuit* dan diundangkan dalam *Staatsblad* 1870 No. 118. *Domeinverklaring* menegaskan bahwa tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan

---

<sup>28</sup> Ibid., hlm. 99-100.

<sup>29</sup> Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara: Dalam Privatisasi BUMN* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012) 24.

<sup>30</sup> Mukmin Zakie, *Op. Cit.*, 40.

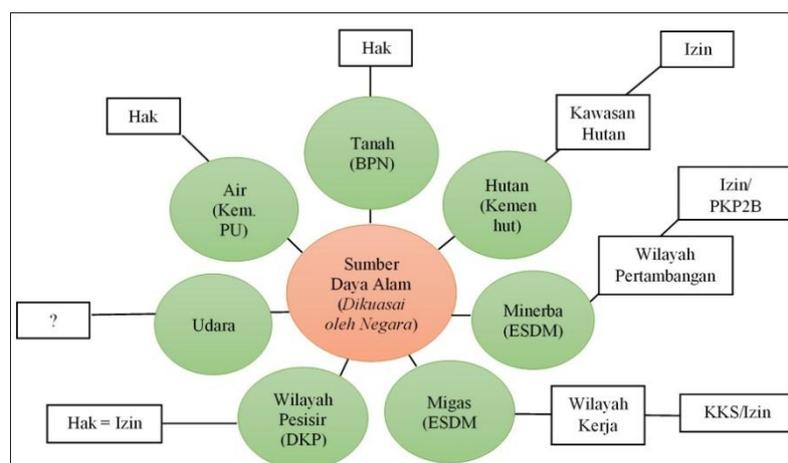
<sup>31</sup> Abrar Saleng, *Loc. Cit.*

<sup>32</sup> Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia* (Yogyakarta: Litera, 2013) 18.

terdapat hak di atasnya adalah menjadi milik negara. *Domein* yang demikian itu mengarah pada makna *eigendom* negara atau negara sebagai pemilik (*eigenaar*), sifatnya *privaatrechtelijk*. Sementara itu, cita-cita yang terdapat dalam konsep HMN ialah menempatkan negara sebagai pusat pemanfaatan SDA untuk kemakmuran rakyat.<sup>33</sup> Kewenangan yang demikian bersifat hukum publik, sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 2 UUPA.

Salim HS menekankan bahwa wewenang yang bersumber pada HMN tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti; kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.<sup>34</sup> HMN, menurut Julius Sembiring, merupakan pelimpahan ‘hak publik’ dari Hak Bangsa yang dapat dilimpahkan kembali. Ia menggambarkan praktik HMN dalam pengelolaan dan pengusahaan SDA sebagai berikut:<sup>35</sup>

Gambar 2: Konsep Penguasaan SDA



(Sumber: Julius Sembiring, 2016)

Gambar di atas menunjukkan penguasaan negara atas SDA diperoleh negara berdasarkan prinsip atribusi. Atas dasar atribusi tersebut, negara –dalam hal ini Pemerintah– dapat melimpahkan wewenang penguasaan dan pengelolaan SDA kepada beberapa otoritas berdasarkan undang-undang. Misalnya, hutan oleh otoritas kehutanan; mineral dan batu bara serta minyak dan gas bumi oleh otoritas pertambangan; tanah oleh otoritas pertanahan; pesisir oleh otoritas wilayah pesisir; sumber daya air oleh otoritas perairan; dan udara, sampai saat

<sup>33</sup> Mukmin Zakie, “Konsepsi Hak Menguasai oleh Negara Atas Sumberdaya Agraria,” *Jurnal Hukum* 12, No. 29 (2005): 112-113.

<sup>34</sup> Salim HS., *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014) 60.

<sup>35</sup> Julius Sembiring, “Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria,” *Bhumi* 2, No. 2 (2016): 128.

ini belum diatur dengan undang-undang sehingga belum diatur otoritas yang berwenang. Pelimpahan HMN atas SDA pada otoritas kehutanan melahirkan kewenangan untuk menetapkan kawasan hutan melalui Keputusan Menteri Kehutanan, sementara pelimpahan HMN atas SDA pada otoritas pertambangan melahirkan kewenangan untuk menetapkan Wilayah Pertambangan (WP). WP terbagi atas Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), Wilayah Pertambangan Rakyat (WPR), dan Wilayah Pencadangan Negara (WPN). Kemudian untuk Minyak dan Gas Bumi, otoritas Pertambangan berwenang menetapkan Wilayah Kerja (WK).<sup>36</sup>

Dari berbagai ulasan di atas, maka HMN dapat diartikan sebagai hak bangsa atau hak rakyat Indonesia yang dilimpahkan kewenangan pelaksanaannya kepada negara, dalam hal ini pemerintah, untuk tujuan terwujudnya kesejahteraan sosial. Hak yang diperoleh negara tersebut merupakan hak publik, bukan hak privat atau pun kebendaan. Dan atas dasar kewenangan yang diperolehnya negara dapat memberikan hak-hak privat atau kebendaan kepada orang atau badan hukum selama tidak melenceng dari aspek teleologis dalam pemanfaatannya. Pada dasarnya, HMN terkonsentrasi sebagai kewenangan yang diberikan kepada negara dalam mengatur hubungan hukum terhadap penguasaan, pengelolaan serta pengusahaan SDA yang ada di Indonesia.

## **KONSTRUKSI PARADIGMA EKOLOGI TERHADAP KONSEP HMN DAN IMPLIKASI HUKUMNYA**

Sebagai sebuah *term*, kata “paradigma” dipelopori oleh seorang filsuf dan ahli ilmu alam yakni Thomas S. Kuhn. Dalam buku monumentalnya yang berjudul *The Structure of Scientific Revolutions*, ahli fisika berkebangsaan Amerika Serikat ini kali pertama mengenalkan kata paradigma (*paradigm*). Selanjutnya kata tersebut digunakan dalam percakapan sehari-hari, baik yang sifatnya akademik ataupun dalam pembicaraan informal lainnya.

Jika ditelusuri kembali sebab-sebab munculnya kata ‘paradigma’ sebagaimana dimaksud oleh Kuhn dalam *The Structure of Scientific Revolutions*. Kuhn mengatakan pengenalan ‘paradigma’ bermula dari undangan untuk menghabiskan tahun 1958-59 di Pusat Studi Lanjut dalam Ilmu Perilaku (*Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences*).

---

<sup>36</sup> Ibid.

Di pusat studi itu ia melihat fenomena perdebatan atas perbedaan yang tajam antara ilmuwan-ilmuwan sosial dengan ilmuwan-ilmuwan alam. Katanya,<sup>37</sup>

*“Particularly, I was struck by the number and extent of the overt disagreements between social scientists about the nature of legitimate scientific problems and methods. Both history and acquaintance made me doubt that practitioners of the natural sciences possess firmer or more permanent answers to such questions than their colleagues in social science. Yet, somehow, the practice of astronomy, physics, chemistry, or biology normally fails to evoke the controversies over fundamentals that today often seem endemic among, say, psychologists or sociologists. Attempting to discover the source of that difference led me to recognize the role in scientific research of what I have since called “paradigms.” These I take to be universally recognized scientific achievements that for a time provide model problems and solutions to a community of practitioners. Once that piece of my puzzle fell into place, a draft of this essay emerged rapidly.”*

Intisari dari kutipan pernyataan Kuhn di atas bahwa ‘paradigma’ hadir sebagai solusi akademis atas perselisihan antara ilmuwan sosial dan ilmuwan alam mengenai sifat masalah dan metode ilmiah dalam mengurai penelitian. Dengan demikian paradigma yang dimaksud oleh Kuhn ialah berkaitan dengan proses penelitian ilmiah tertentu yang diperuntukkan dalam dunia akademik. Lebih lanjut, Kuhn mengatakan,<sup>38</sup>

*“Achievements that share these two characteristics I shall henceforth refer to as ‘paradigms,’ a term that relates closely to ‘normal science.’ By choosing it, I mean to suggest that some accepted examples of actual scientific practice—examples which include law, theory, application, and instrumentation together— provide models from which spring particular coherent traditions of scientific research. These are the traditions which the historian describes under such rubrics as ‘Ptolemaic astronomy’ (or ‘Copernican’), ‘Aristotelian dynamics’ (or ‘Newtonian’), ‘corpuscular optics’ (or ‘wave optics’), and so on. The study of paradigms, including many that are far more specialized than those named illustratively above, is what mainly prepares the student for membership in the particular scientific community with which he will later practice. Because he there joins men who learned the bases of their field from the same concrete models, his subsequent practice will seldom evoke overt disagreement over fundamentals. Men whose research is based on shared*

---

<sup>37</sup> Thomas S. Kuhn, *The Structure Scientific Revolutions*, Second Edition (Chicago: The University of Chicago Press, 1970) Vii-viii.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 10-11.

*paradigms are committed to the same rules and standards for scientific practice. That commitment and the apparent consensus it produces are prerequisites for normal science, i.e., for the genesis and continuation of a particular research tradition.”*

Ilmu paradigmatik (*paradigmatic science*), istilah yang digunakan Ivana Markova, merupakan pandangan filosofis dan kerangka kerja terkait dari beberapa pencapaian ilmiah yang luar biasa yang menentukan kemajuan masa depan di bidang tertentu. Sebagai contoh, sebelum Newton tidak ada satu pun pandangan yang diterima secara umum mengenai sifat cahaya.<sup>39</sup> Seperti contoh yang disampaikan Kuhn misalnya,<sup>40</sup>

*“...there were a number of competing schools and sub-schools, most of them espousing one variant or another of Epicurean, Aristotelian, or Platonic theory. One group took light to be particles emanating from material bodies; for another it was a modification of the medium that intervened between the body and the eye; still another explained light in terms of an interaction of the medium with an emanation from the eye; and there were other combinations and modifications besides.”*

Semua aliran menyatakan bahwa teori-teori khusus mereka adalah yang benar dan memiliki kekuatan penjelas terbesar. *“Although all of them made contributions to the concepts, methods, and understanding of light, it was not until Newton that a single theory was accepted by the whole scientific community and an actual paradigm became established,”* lanjut Ivana.<sup>41</sup>

Heddy Shri Ahimsa-Putra mengungkapkan paradigma dapat didefinisikan sebagai seperangkat konsep yang berhubungan satu sama lain secara logis kemudian membentuk suatu kerangka pemikiran yang berfungsi untuk memahami dan menjelaskan kenyataan dan/atau masalah yang dihadapi.<sup>42</sup> Dalam tulisan lainnya, Heddy menjelaskan bahwa kata “seperangkat” di sini menunjukkan bahwasanya paradigma memiliki sejumlah unsur, yang membentuk suatu kesatuan. Unsur-unsur ini adalah konsep-konsep. Konsep adalah istilah atau kata yang diberi makna tertentu. Karenanya, sebuah paradigma juga merupakan kumpulan makna, kumpulan pengertian.<sup>43</sup> Dari sini, maka dapat dipahami sejatinya paradigma ialah

---

<sup>39</sup> Ivana Markova, *Paradigms, Thought, and Language* (New York: John Wiley & Sons, 1982) 2.

<sup>40</sup> Thomas S. Kuhn, *Op. Cit.*, 12.

<sup>41</sup> Ivana Markova, *Loc. Cit.*

<sup>42</sup> Heddy Shri Ahimsa-Putra, “Paradigma Ilmu Sosial-Budaya: Sebuah Pandangan”, Makalah yang disampaikan pada Kuliah Umum “Paradigma Penelitian Ilmu-Ilmu Humaniora” diselenggarakan oleh Program Studi Linguistik, (Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia, 2009) 2.

<sup>43</sup> Heddy Shri Ahimsa-Putra, *Paradigma Profetik Islam: Epistemologi, Etos, dan Model* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017) 22.

sebuah konsep yang memiliki makna tertentu dan diperoleh melalui proses riset ilmiah. Dengan demikian, paradigma tidak dapat dipahami sebagai sebuah pandangan yang tiba-tiba muncul tanpa melalui proses ilmiah atau pengkajian. Karena sebuah paradigma tidaklah lahir dari ruang hampa.

Sebelum dilakukan amandemen, Bab XIV UUD NRI 1945 berjudul “Kesejahteraan Sosial” dan hanya ada 3 ayat dalam Pasal 33 tersebut. Setelah perubahan keempat dilakukan, judul Bab XIV mengalami penambahan menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial” dan Pasal 33 mendapat tambahan 2 ayat sehingga total ayat dalam Pasal 33 menjadi 5. Sebagai konstitusi negara, perubahan tersebut tidak dapat diartikan sebagai perubahan begitu saja tanpa ada makna dan implikasi hukumnya.

Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 mengatur agar perekonomian nasional diselenggarakan berdasar pada demokrasi ekonomi dengan prinsip-prinsip; kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, dan menjaga keseimbangan kemajuan serta kesatuan ekonomi nasional. Pasal ini, menurut Jimly Asshiddiqie, menegaskan bahwa perekonomian nasional berdasarkan atas demokrasi ekonomi dimaksud haruslah mengandung prinsip: (i) berkelanjutan, dan (ii) berwawasan lingkungan. Berdasarkan pengaturan tersebut, norma lingkungan hidup mengalami konstitusionalisasi menjadi materi muatan konstitusi sebagai hukum tertinggi di Indonesia. Hal itu akan berdampak pada pergeseran paradigma dalam konstruksi hukum, termasuk paradigma HMN.

Dengan sendirinya keseluruhan ekosistem seperti yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) sebagaimana ditafsirkan secara ekstensif dan kreatif oleh undang-undang di bidang lingkungan hidup, haruslah dikelola untuk kepentingan pembangunan berdasarkan prinsip-prinsip berkelanjutan (*sustainable development*) dan wawasan lingkungan (*pro-environment*) sebagaimana ditentukan oleh Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.<sup>44</sup> Munculnya muatan materi norma lingkungan hidup dalam UUD NRI 1945 tidak bisa dipisahkan dari fenomena global para akedemisi dan praktisi akhir abad ke-20 masehi. Semangat untuk mengembangkan ilmu dan teknologi dengan dampak lebih baik terhadap lingkungan hidup terjadi dimana-mana pada saat itu.

Salah satu prinsip lingkungan hidup yang lahir pada akhir abad ke-20 ialah *intergenerational equity principle* (prinsip keadilan antar generasi). Prinsip ini didasarkan pada gagasan reflektif tentang hutang orang-orang di masa saat ini kepada generasi yang akan

---

<sup>44</sup> Ibid.

datang.<sup>45</sup> Hutang yang dimaksud bertitik tolak pada prinsip keadilan dalam mengakses SDA. Hal itu berarti bahwa generasi saat ini tidak dibenarkan menghalangi generasi yang akan datang untuk mengakses SDA yang sama. Dengan adanya materi Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yang sesungguhnya juga berakar dari prinsip keadilan antar generasi, maka pemaknaan serta pelaksanaan terhadap konsep HMN tidak boleh melalaikan keberadaan aspek ekologi atau lingkungan hidup.

Setelah dimuatnya ketentuan Pasal 33 ayat (4), maka konsep HMN yang diatur dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 setidaknya memuat beberapa unsur sebagai berikut:

1. Unsur bumi dan kekayaan alam, yang bermakna bahwa seluruh kekayaan alam yang ada di wilayah Indonesia dikuasai oleh negara. Dengan demikian, tidak ada pengelolaan sumber daya alam yang ada di wilayah Indonesia dilakukan tanpa ada izin atau legal dari pemerintah Indonesia;
2. Unsur negara sebagai subjek, artinya negara merupakan pemilik kekuasaan dan kewenangan. Hal tersebut menyatakan bahwa negara itu berdaulat dan merdeka, maka segala bentuk kebijakan mengenai sumber daya alam Indonesia yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang tidak terlepas dari tujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat; dan
3. Unsur rakyat sebagai objek sekaligus subjek dari pemanfaatan hasil bumi dan kekayaan, artinya rakyat mempunyai dua posisi, yaitu:
  - a. Rakyat sebagai objek, bahwa rakyat adalah sasaran dari hasil bumi Indonesia. Hal ini bermakna bahwa segala hasil bumi Indonesia digunakan untuk membangun taraf hidup kesejahteraan; dan
  - b. Rakyat sebagai subjek, bahwa rakyat memiliki kesempatan yang sama untuk mengelola kekayaan Indonesia dengan tetap memperhatikan teknis penambangan yang baik dan keseimbangan lingkungan yang berasaskan pembangunan berkelanjutan.<sup>46</sup>

Seperti penjelasan sebelumnya, para ahli hukum berpendapat konsep HMN lahir dari hak bangsa. Tepatnya, dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA dengan tegas disebut negara di sini

---

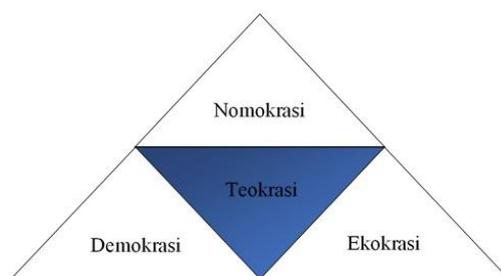
<sup>45</sup> Otto Spijkers, "Intergenerational Equity and the Sustainable Development Goals," *Sustainability* 10, no. 11, (2018): 1.

<sup>46</sup> Nandang Sudrajat, *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum* (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010) 15-17.

diartikan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa, demikian Van Vollenhoven, diberi kekuasaan untuk mengatur segalanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum. Dalam hal ini, kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty* atau *souverenitet*).<sup>47</sup> Dengan demikian konsep HMN sesungguhnya tidak dapat dipisahkan dari keberadaan konsep kedaulatan yang diadopsi di Indonesia.

Jika ditelusuri lebih jauh, di dalam UUD NRI 1945 terdapat enam konsep kedaulatan, di antaranya: *Pertama*, Kedaulatan Tuhan (*theocracy*) yang dimuat dalam rumusan alinea ketiga dan keempat pembukaan, Pasal 9 ayat (1), dan Pasal 29 ayat (1); *Kedua*, Kedaulatan rakyat (*democracy*) yang dimuat pada alinea keempat pembukaan dan Pasal 1 ayat (2); *Ketiga*, Kedaulatan hukum (*nomocracy*) dalam Pasal 1 ayat (3); *Keempat*, Kedaulatan raja (*monarchy*) seperti contoh kasus di Yogyakarta, kedaulatan ini didasarkan pada Pasal 18B ayat (1); *Kelima*, Kedaulatan negara yang diatur dalam Pasal 30 ayat (3); dan *Keenam*, Kedaulatan lingkungan (*ecocracy*) yang diatur dalam Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4). Dari keenam ajaran kedaulatan tersebut, berdasar pendapat Jimly Asshiddiqie, yang paling penting untuk dikembangkan lebih lanjut dalam perspektif yang lebih operasional adalah prinsip kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum, dan kedaulatan lingkungan.<sup>48</sup> Formulasi dari ketiga ajaran itu dapat dilihat dalam bentuk gambar di bawah ini:

Gambar 3: Nomokrasi, Demokrasi, dan Ekokrasi



(Sumber: Jimly Asshiddiqie, 2010)

Ketiga ajaran tersebut menjadi kandungan materiil filosofis UUD NRI 1945 sebagai pancaran dari nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang diakui sebagai Tuhan Yang Maha Kuasa atau Tuhan Yang Memiliki Kekuasaan Tertinggi dalam Alinea Ketiga Pembukaan UUD NRI 1945. Perspektif yang demikian mengharuskan pemahaman sesungguhnya prinsip

<sup>47</sup> Radita Arindya, *Efektifitas Organisasi Tata Kelola Minyak dan Gas Bumi* (Surabaya: Media Sahabat Cendikia, 2019) 26.

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, 101-133.

demokrasi dan pelaksanaannya di lapangan tidak boleh mengabaikan pentingnya ekokrasi dan nomokrasi.<sup>49</sup> Berkaitan dengan hal tersebut, Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik mengatakan dalam konteks “HMN atas SDA” melekat di dalamnya “kewajiban negara” untuk melindungi, melestarikan, dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh dan menyeluruh. Artinya, aktivitas pembangunan yang pada umumnya bernuansa pemanfaatan SDA harus diarahkan ke dalam kerangka kepentingan sekarang dan masa yang akan datang.<sup>50</sup>

Dari uraian di atas, maka konsep HMN yang berparadigma ekologi pasca amandemen keempat UUD NRI 1945 dapat diartikan sebagai suatu kewenangan (hak) yang melalui UUD NRI 1945 dilimpahkan pelaksanaannya kepada negara, atau dalam istilah lain dapat juga disebut sebagai hak substitutif. Kewenangan tersebut hanya ‘sah’ digunakan semata-mata untuk memakmurkan rakyat (kesejahteraan umum warga Negara Indonesia/*democracy*)<sup>51</sup> dan melestarikan lingkungan hidup (*ecocracy*), yang pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk peraturan-peraturan atau kebijakan (*nomocracy*). Artinya, tujuan dari penguasaan itu bukan semata-mata untuk memakmurkan rakyat, melainkan juga dalam rangka menjaga dan melestarikan lingkungan hidup. Dua tujuan penguasaan tersebut adalah integral dan tidak boleh dipisahkan dalam pelaksanaannya.

Penjelasan di atas merupakan substansi dari paradigma ekologi terhadap konsep HMN, yang mana aspek teleologis dari tafsiran HMN mendapat perluasan makna yang tidak terbatas untuk kepentingan manusia (antroposentris) tetapi juga menjaga serta melestarikan kepentingan lingkungan hidup (ekosentris). Bahkan, penerapan paradigma ekologi terhadap HMN ini sejatinya juga berdasar pada prinsip keadilan antar generasi.

Karena HMN merupakan konsepsi hukum, maka paradigma ekologi terhadap konsep ini akan membawa implikasi hukum bagi negara. Negara, dalam hal ini pemerintah, untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) sebagai transformasi kewenangan dari konsep HMN bukan hanya diperuntukkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat tetapi juga untuk melindungi serta melestarikan lingkungan hidup. Sehingga dalam paradigma demikian, segala aktifitas pemanfaatan SDA tidak diperkenankan berdampak pada berkurangnya baku mutu lingkungan hidup. Dalam operasionalnya,

---

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Juniarso Ridwan and Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah* (Bandung: Nuansa, 2008) 69.

<sup>51</sup> Mukmin Zakie, *Op. Cit.*, 126.

keberadaan; izin lingkungan, analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), praktek pertambangan yang baik (*good mining practice*), hingga izin mendirikan bangunan (IMB) merupakan konsekuensi serta wujud dari paradigma ekologi terhadap konsep HMN.

## KESIMPULAN

Dari uraian latar belakang dan pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa:

*Pertama*, menurut peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan ahli hukum konsep HMN yang berdasar dari Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 merupakan hak bangsa atau hak rakyat Indonesia yang dilimpahkan kewenangannya kepada negara, dalam hal ini pemerintah, untuk tujuan terwujudnya kesejahteraan sosial. Hak yang diperoleh negara tersebut merupakan hak publik, bukan hak privat atau pun kebendaan. Dan atas dasar kewenangan yang diperolehnya negara dapat memberikan hak-hak privat atau kebendaan kepada orang atau badan hukum selama tidak melenceng dari aspek teleologis dalam pemanfaatannya. Pada dasarnya, HMN terkonsentrasi sebagai kewenangan yang diberikan kepada negara dalam mengatur hubungan hukum terhadap pemanfaatan SDA yang ada di Indonesia.

*Kedua*, dengan adanya ketentuan Pasal 33 ayat (4) pasca amandemen keempat UUD NRI 1945 maka lahir paradigma ekologi terhadap konsep HMN. Dalam paradigma ekologi tersebut, kewenangan atas dasar HMN hanya 'sah' digunakan semata-mata untuk memakmurkan rakyat (kesejahteraan umum warga Negara Indonesia/*democracy*) dan melestarikan lingkungan hidup (*ecocracy*), yang pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk peraturan-peraturan atau kebijakan (*nomocracy*). Sementara itu, konsekuensi hukum dari paradigma ekologi konsep HMN membebankan kepada negara supaya segala aktifitas pemanfaatan SDA tidak diperkenankan berdampak pada berkurangnya baku mutu lingkungan hidup. Secara operasional, keberadaan; izin lingkungan, analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), praktek pertambangan yang baik (*good mining practice*), hingga izin mendirikan bangunan (IMB) merupakan konsekuensi serta wujud dari paradigma ekologi terhadap konsep HMN dalam praktik hukum pemanfaatan SDA Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahimsa-Putra, dan Heddy Shri. *Paradigma Profetik Islam: Epistemologi, Etos, dan Model*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2017.
- Ahimsa-Putra. *Paradigma Ilmu Sosial-Budaya: Sebuah Pandangan*. Makalah yang disampaikan pada Kuliah Umum Paradigma Penelitian Ilmu-Ilmu Humaniora. Program Studi Linguistik Sekolah Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung, 2009.
- Ansari dan Muhammad Insa. *Implikasi Pengaturan Lingkungan Hidup terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Kegiatan Bisnis (Perspektif Konstitusi)*. *Jurnal Konstitusi* 11, no. 2 (2014).
- Asshiddiqie, Jimly. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Asshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004.
- Apeldoorn, L.J. van. *Pengantar Ilmu Hukum*, Translated by Oetarid Sadino. Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1993.
- Arindya, Radita. *Efektifitas Organisasi Tata Kelola Minyak dan Gas Bumi*, Surabaya: Media Sahabat Cendikia, 2019.
- Bakri, Muhammad. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara: Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Yogyakarta: Citra Media, 2007.
- Faiz, Pan Mohamad. *Perlindungan terhadap Lingkungan dalam Perspektif Konstitusi*. *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (2016).
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1987.
- HS., Salim. *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Penerbit Djambatan, 1997.
- Hayati, Tri. *Era Baru Hukum Pertambangan: Di Bawah Rezim UU No. 4 Tahun 2009*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Ilmar, Aminuddin, *Hak Menguasai Negara: Dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.

- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum Jilid I*, Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- Kuhn, Thomas S. *The Structure Scientific Revolutions*, Chicago: The University of Chicago Press, 1970.
- Limbong, Benhard, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2015.
- Marbun, S.F. *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: FH UII Press, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Administrasi Negara II*, Yogyakarta: FH UII Press, 2013.
- Markova, Ivana. *Paradigms, Thought, and Language*, New York: John Wiley & Sons, 1982.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.
- MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011.
- Pigome, Martha. “Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945”. *Jurnal Dinamika Hukum* 11, no. 2 (2011).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000.
- Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung: Nuansa, 2008.
- Rinardi, Haryono. “Proklamasi 17 Agustus 1945: Revolusi Politik Bangsa Indonesia,” *Jurnal Sejarah Citra Lekha* 2, no. 1 (2017).
- Saleng, Abrar. *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Sembiring, Julius. “Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Agraria,” *Bhumi* 2, no. 2 (2016).
- Singarimbun, Masri. *Metode Penelitian Survey*, Yogyakarta: Liberty, 1985.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986.
- Spijkers, Otto. “Intergenerational Equity and the Sustainable Development Goals,” *Sustainability* 10, no. 11 (2018).
- Sudrajat, Nandang. *Teori dan Praktik Pertambangan Indonesia Menurut Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2010.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.

Utrecht, E. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru, 1983.

Zakie, Mukmin. *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, Yogyakarta: Litera, 2013.

\_\_\_\_\_. "Konsepsi Hak Menguasai oleh Negara Atas Sumberdaya Agraria," *Jurnal Hukum* 12, no. 29 (2005).

\_\_\_\_\_. "Pelaksanaan Kuasa Pertambangan Kaitannya Dengan Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria di Kabupaten Lampung Tengah Provinsi Lampung." Tesis, Universitas Sumatera Utara, 1997.