

# **Konstitusionalitas Mengenai Kekuasaan Negara dalam Kegiatan Penanaman Modal (Analisis Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2007)**

**Iskandar Muda<sup>1</sup>**

Fakultas Ekonomi Universitas Malahayati  
Jl. Pramuka No. 27 Kemiling Bandar Lampung  
e-mail: iskandarmudaaphamk@yahoo.co.id

Naskah terima: 7/11/2011 revisi: 10/11/2011 disetujui: 14/11/2011

---

## *Abstract*

*What it means by “under state control” on article 33 point (2) and (3) of UUD 1945, should not be interpreted that the state will control totally the entire economic activities that serve the public basic; the state is not a company refers to democratic economy of Indonesia which hinder monopoly on business by any state or etatism (state monopoly). The precise understanding of “under state control” is state responsibility to manage and drive the economy regulation correctly.*

**Keywords:** *Constitutionality, State Control on Investment*

---

<sup>1</sup> Dosen Tetap FE Universitas Malahayati dan Dosen Luar Biasa Fak. Syariah IAIN Raden Intan Lampung mengajar mata kuliah Hukum Tata Negara dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.

## PENDAHULUAN

Rangkaian kegiatan ekonomi yang terjadi di dalam masyarakat diatur dan dipengaruhi oleh berbagai ketentuan hukum agar terjadi keserasian, keadilan, dan hal-hal lain yang tidak diinginkan, termasuk ingkar janji. Peran hukum sangat penting dalam kegiatan ekonomi yang berkelanjutan dan berdimensi sangat luas. Peran hukum tersebut dimulai sejak ada kata sepakat dari para pihak apabila ingin bertransaksi, atau pada saat mempunyai keinginan untuk mendirikan perusahaan, atau akan mulai berusaha dan seterusnya. Perjalanan barang dan atau jasa dari produsen sampai pada saat dinikmati peraturan baik yang bersifat privat atau publik.<sup>2</sup>

Agar hukum mampu memainkan peranannya untuk memberikan kepastian hukum pada pelaku ekonomi maka pemerintah bertanggung jawab menjadikan hukum berwibawa dengan jalan merespon dan menindaklanjuti pendapat dan keinginan pakar-pakar ekonomi. Sehingga kedepan diharapkan hukum mampu memainkan peranannya sebagai faktor pemandu, pembimbing, dan menciptakan iklim kondusif pada bidang ekonomi.<sup>3</sup>

Contoh peraturan perundang-undangan yang mencerminkan keterkaitan antara hukum dan ekonomi dapat dilihat dalam praktik. Di antaranya, adalah UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, UU No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, UU No. 7 Tahun 1992 juncto No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, UU No. 5 Tahun 1999 tentang Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan banyak lagi UU lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Apabila diteliti pada bagian konsideran dari masing-masing UU dimaksud sangat jelas memperlihatkan bahwa tujuan pengaturan yang dilakukan

<sup>2</sup> Sri Redjeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), 120.

<sup>3</sup> Adi Sulistiyono & Muhammad Rustamaji, *Hukum Ekonomi Sebagai Panglima*, (Sidoarjo: Masmedia Buana Pustaka, 2009), 22.

melalui UU tersebut adalah dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat, yakni masyarakat adil dan makmur bagi seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini tidak dapat dipisahkan dari bentuk negara kesejahteraan (*welfare state*) yang telah menjadi pilihan para pendiri Republik Indonesia sejak dicanangkannya kemerdekaan Indonesia puluhan tahun yang lalu.<sup>4</sup>

Sampai sekarang, sudah banyak undang-undang yang dibuat yang isinya mengatur soal-soal perekonomian, tetapi sebagian terbesar tidak mencerminkan usaha yang kuat untuk menjabarkan ketentuan dalam Pasal 33 UUD 1945 dalam rumusan norma operasional dalam undang-undang. Kalau ada, maka ketentuan yang diatur dalam berbagai undang-undang itu hanya merujuk secara formal kepada Pasal 33, tetapi jiwanya tetap saja tidak menggunakan paradigma pemikiran yang terkandung di dalam Pasal 33 itu. Dalam menafsirkan Pasal 33<sup>5</sup> itu pun selalu diusahakan untuk memaksakan jalan pikiran yang justru bertentangan dari jiwa pasal itu sendiri.<sup>6</sup>

Misalnya terkait permohonan uji materiil UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal) dalam Perkara No. 21-22/PUU-V/2007, adapun yang menjadi pemohon adalah sekelompok orang yang mempunyai kepentingan sama, terdiri dari Pemohon I dan Pemohon II (penggabungan perkara),<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Jonker Sihombing, *Peran Dan Aspek Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, (Bandung Alumni, 2010), 25-26.

<sup>5</sup> Bung Hatta merumuskan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945, bahwa perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Asas kekeluargaan dapat dipandang sebagai asas bersama (kolektif), yang bermakna dalam konteks sekarang: persaudaraan, humanisme dan kemanusiaan. Artinya ekonomi tidak dipandang sebagai wujud sistem persaingan liberal ala barat, tetapi ada nuansa moral dan kebersamaannya, sebagai refleksi dari tanggung jawab sosial. Tetapi pada sisi lain, asas kekeluargaan pernah secara sembrono dipakai oleh pemerintah Orde Baru untuk membangun ekonomi, yang bertali-temali dalam hubungan keluarga, kekerabatan, dan menjurus ke nepotisme. Asas ini tidak jelas penafsirannya sehingga bisa dipakai untuk menjadi dasar praktek KKN dan anti praktek persaingan yang sehat. Lihat Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik: Kebijakan dan Strategi Pembangunan*, Edisi 1, (Jakarta: Granit, 2004), 185.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Garfika, 2009), 143.

<sup>7</sup> Terhadap beberapa permohonan perkara yang diterima, MK dapat menetapkan penggabungan perkara, baik dalam pemeriksaan persidangan maupun dalam putusan. Penggabungan perkara dilakukan melalui Ketetapan MK apabila terdapat dua perkara atau lebih yang memiliki objek atau substansi permohonan yang sama. Penggabungan

sebagaimana dijelaskan dibawah ini:

1. Pemohon I (Permohonan Perkara No. 21/PUU-V/2007) yaitu Diah Astuti dkk, yang dikuasakan kepada Johson Panjaitan dkk.
2. Pemohon II (Permohonan Perkara No. 22/PUU-V/2007) yaitu Daipin dkk, yang dikuasakan kepada A. Patra M. Zen dkk.

Mahkamah Konstitusi mengkualifikasikan para Pemohon (Pemohon I dan Pemohon II) memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK yaitu sebagai perorangan atau orang yang memiliki kepentingan yang sama serta mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk memohon pengujian UU Penanaman Modal terhadap UUD 1945.

Pemohon setidaknya memberikan dua pandangan, bahwa melalui UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal), beragam kemewahan disediakan demi mengundang investasi. *Pertama*, Undang-Undang Penanaman Modal menyebutkan bahwa Hak Guna Usaha (HGU) dapat diberikan dengan cara diperpanjang di muka sekaligus selama 60 tahun, dan dapat diperbarui selama 35 tahun. Sehingga, jika dijumlah dapat mencapai 95 tahun sekaligus. Hak Guna Bangunan dapat diberikan untuk jangka waktu 80 tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 tahun, dan dapat diperbarui selama 30 tahun. Hak Pakai dapat diberikan untuk jangka waktu 70 tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 tahun, dan dapat diperbarui selama 25 tahun.

Jangka waktu yang sangat lama akan mengakibatkan masyarakat terjauhkan dari peluang untuk mengakses tanah guna pertanian atas tanah negara, sementara pertumbuhan dan tingkat populasi masyarakat terus bertambah. Di sisi lain, pemerintah seharusnya

---

perkara biasanya dilakukan untuk perkara sejenis walaupun ada kemungkinan terdapat dua perkara yang masuk dalam wewenang yang berbeda yang memiliki isu hukum atau pokok perkara yang sama. Lihat Muchamad Ali Safa'at dkk, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010), 35.

dapat belajar dari sejarah maraknya konflik, baik bersifat laten maupun terbuka sebagai akibat dari sengketa agraria. Secara kuantitatif, masyarakat Indonesia mayoritas merupakan petani. Namun, mayoritas mereka tidak mempunyai lahan, sehingga banyak petani bergantung sebagai buruh tani dan perkebunan.

*Kedua*, Undang-Undang Penanaman Modal memungkinkan investor baik dari dalam negeri maupun luar negeri secara *legal* melakukan *capital flight*. Peralihan aset ke luar jelas akan berdampak kerugian bagi bangsa Indonesia, khususnya para tenaga kerja yang sebelumnya berada di bawah perusahaan yang beralih. Pemutusan Hubungan Kerja massal pasti akan semakin marak dan akan mempengaruhi nilai rupiah. Selain itu, UU Penanaman Modal juga akan mempersempit peluang kesempatan pekerja dalam negeri. Sebab, melalui kebijakan UU Penanaman Modal, liberalisasi tenaga kerja asing dibuka lebar. *Ketiga*, UU Penanaman Modal memberi kemudahan pelbagai bentuk pajak.

Dalam pengajuan permohonan uji materiil UU Penanaman Modal dalam Perkara No. 21-22/PUU-V/2007, pemohon mengajukan alasan-alasan sebagaimana dibawah ini:<sup>8</sup>

1. Penjelasan Pasal 3 ayat (1) huruf d UU Penanaman Modal bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945.
2. Pasal 12 ayat (4) UU Penanaman Modal bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945.
3. Pasal 22 ayat (1) huruf a, b dan c UU Penanaman Modal bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945.
4. Pasal 22 ayat (1) huruf a, b dan c UU Penanaman Modal juga bertentangan dengan Pasal 28C ayat (1) UUD 1945.
5. Pasal 8 ayat (1) UU Penanaman Modal bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945.

Akhirnya pemohon memberikan kesimpulan, berdasarkan seluruh uraian di atas, maka Penjelasan Pasal 3 Ayat (1) huruf d,

---

<sup>8</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21-22//PUU-V/2007, hlm. 28-39.

Pasal 4 Ayat (2) huruf a, Pasal 8 Ayat (1), Pasal 12 Ayat (4), dan Pasal 22 Ayat (1) huruf a, b, dan c UU Penanaman Modal bertentangan dengan Pasal 33 Ayat (2) dan (3), Pasal 27 Ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28C UUD 1945.

Sehingga dengan demikian Penjelasan Pasal 3 Ayat (1) huruf d, Pasal 4 Ayat (2) huruf a, Pasal 8 Ayat (1), Pasal 12 Ayat (4), dan Pasal 22 Ayat (1) huruf a, b, c UU Penanaman Modal “*Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat*”. Akhirnya Mahkamah Konstitusi dalam sidang pleno Rapat Permusyawaratan Hakim tanggal 25 Maret 2008 mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian dan ditolak untuk selebihnya.

Dengan berpijak pada putusan MK sebagaimana yang diuraikan diatas, maka penulis mencoba menganalisis apa yang dijadikan dasar pemikiran oleh Mahkamah Konstitusi dalam intepretasi konstitusional UU Penanaman Modal (khususnya Pasal 22) terhadap Pasal 33 UUD 1945.

## **DEMOKRASI EKONOMI SEBAGAI DASAR PEMIKIRAN PENAFSIRAN PASAL 33 UUD 1945**

Untuk tetap setia terhadap Undang-Undang Dasar adalah dengan menafsirkan kata-kata dan menerapkan prinsip-prinsipnya dengan cara melestarikan makna konstitusi dan legitimasi demokratis dari waktu ke waktu. Pengertian asli merupakan sumber penting terhadap makna konstitusional, tetapi juga merupakan sumber lain yang hakim, pejabat terpilih, dan warga sehari-hari secara teratur dikutip: tujuan dan struktur dari konstitusi, pelajaran dari preseden dan pengalaman sejarah, konsekuensi praktis aturan hukum, dan norma-norma yang berkembang dan tradisi masyarakat kita.<sup>9</sup>

Dalam menguraikan pendekatan ini, dimulai dari dasar pemikiran bahwa penafsiran konstitusional harus tetap setia terhadap karakter dokumen itu sendiri. Ada tiga hal yang sangat

<sup>9</sup> Goodwin Liu dkk, 2009, *Keeping Faith With The Constitution*, (Washington, D.C: American Constitution Society for Law and Policy, 2009), 2.

penting. *Pertama*, konstitusi merupakan “piagam dasar masyarakat kita, menetapkan dalam hal luang tetapi prinsip-prinsip berarti dari pemerintah”.<sup>10</sup>

*Kedua*, konstitusi merupakan dokumen yang dirancang untuk “dimengerti oleh masyarakat”. Mengutip ucapan Presiden Franklin Roosevelt, *this is “a layman’s document, not a lawyer’s contract”* (ini adalah dokumen masyarakat awam, dan bukan surat kontrak pengacara).<sup>11</sup> Hakim, tentu saja, memainkan peran penting dalam menafsirkan konstitusi. Tetapi karakter konstitusi yang populer telah menyatakan bahwa interpretasi konstitusional bukanlah hanya tugas peradilan saja. Jadi, tidak ada yang mengherankan atau tidak sah ketika doktrin judicial sering digabungkan dengan pemahaman yang sedang berkembang yang ditempa melalui gerakan sosial, legislasi, dan praktek sejarah.<sup>12</sup>

*Ketiga*, konstitusi merupakan pernyataan cita-cita kita serta merupakan perangkat komando operasi. Konstitusi tidak menyatakan cita-cita kita hanya sebagai aspirasi mengawang, tetapi mencatat komitmen kita untuk menindaklanjuti cita-cita kita kedalam praktek. Untuk tetap setia terhadap konstitusi adalah dengan melaksanakan janji-janji tersebut dan “bukan hanya merupakan kata-kata mutiara di atas kertas, tetapi merupakan hal yang berhubungan dengan masalah hidup sehari-hari”. Apa artinya terhadap interpretasi konstitusional adalah bahwa penerapan prinsip-prinsip luas konstitusi untuk kontroversi tertentu harus mempertimbangkan pengalaman hidup dan konsekuensi praktis hukum. Dengan cara ini, tugas interpretasi berfungsi untuk mewujudkan jaminan konstitusi itu “tidak hanya sebagai masalah prinsip hukum tetapi dalam hal bagaimana kita benar-benar hidup”.<sup>13</sup>

Dalam menafsirkan dan menerapkan konstitusi, peradilan harus menggunakan kebebasan dari politik dan mencerminkan umum dalam rangka untuk mengamankan legitimasi demokratis

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, 2-3.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, 3-4.

keputusannya.<sup>14</sup> Penggunaan berbagai metode penafsiran yang berbeda dalam penyelesaian suatu perkara bisa menghasilkan putusan yang berbeda pula (disparitas). Sangat mungkin antara hakim satu dengan yang lain dalam menangani perkara yang sejenis, metode penafsiran yang digunakan saling berbeda. Tetapi bagi hakim yang penting adalah putusan yang mana yang sekiranya dapat diterima atau layak bagi pencari keadilan (*justiciable*) dan masyarakat pada umumnya. Sikap hakim dalam memutus perkara adalah subyektif, tetapi bukan subyektifitas yang mengarah pada ego, karena hakim harus tetap bersikap rasional dan logis agar putusannya juga mengandung obyektivitas.<sup>15</sup> Eksistensi hakim sebagai salah satu unsur dari hukum banyak menentukan corak keberadaan suatu sistem hukum sebagaimana didasarkan pada paham yang berkembang dalam masyarakat Amerika (realisme hukum Amerika), bahwa putusan hakim adalah hukum yang sebenarnya dalam perkara konkrit. Undang-undang, kebiasaan dan seterusnya hanya pedoman dan bahan inspirasi bagi hakim untuk membentuk hukumnya sendiri.<sup>16</sup>

Dalam paham kedaulatan rakyat, yang didaulat dari segi politik tentu saja bukanlah *person* rakyat itu sendiri, melainkan proses kehidupan kenegaraan sebagai keseluruhan. Hubungan kedaulatan bukan lagi terjadi antara Raja dengan Rakyatnya, tetapi antara rakyat dengan proses pengambilan keputusan dalam negara itu sebagai keseluruhan. Oleh sebab itu, tidak lagi relevan untuk memisahkan kedua konsep *imperium* versus *dominium* itu secara diametral. Rakyat menurut paham modern sekarang, berdaulat baik di lapangan politik maupun di lapangan perekonomian.

Dengan demikian, sebagaimana kekuasaan Raja dalam paham Kedaulatan Raja yang meliputi aspek politik dan ekonomi, maka kedua aspek politik dan ekonomi ini tetap tercakup dalam konsep

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, 24.

<sup>15</sup> Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan*, (Yogyakarta UII Press, 2009), 83.

<sup>16</sup> R.M. Panggabean, *Budaya Hukum Hakim Dibawah Pemerintahan Demokrasi dan Otoriter*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), 57.

kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat dalam paham Kedaulatan Rakyat. Artinya, baik dalam bidang politik maupun di bidang ekonomi, rakyatlah yang berperan sebagai pengambil keputusan tertinggi. Karena itu, dalam hubungannya dengan *subject and sovereign*, kedua pengertian kekuasaan di bidang politik dan di bidang ekonomi tidak dapat dipisahkan. Kedaulatan rakyat di bidang politik disebut demokrasi politik, sedangkan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi disebut demokrasi ekonomi.<sup>17</sup>

Demokrasi yang kita bangun baru demokrasi prosedural, bukan substansial untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sejak reformasi<sup>18</sup> 1997/1998 presiden sudah berganti empat (4) kali, namun sebagian besar rakyat Indonesia masih didera kemiskinan bahkan masih ada yang mati kelaparan. Kedaulatan rakyat telah dimanupulasi dan dibajak oleh para elit, melalui lembaga-lembaga politik dan perwakilan dijadikan ajang perebutan kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya. Demokrasi tidak akan berkembang di negara miskin.<sup>19</sup>

Demokrasi yang kita bangun ke depan adalah demokrasi yang berazaskan norma dan kaidah yang sesuai dengan nilai-nilai luhur kita. Sebuah nilai yang berangkat dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Itu berarti seluruh prosedur dan tata cara dalam berdemokrasi kita harus merujuk pada dua nilai yang fundamental tersebut. Demokrasi kita adalah demokrasi Pancasila untuk memakmurkan rakyat Indonesia. Sebuah demokrasi politik ekonomi yang berwatak gotong royong dan bersemangat kekeluargaan serta bernalar ke-Indonesia-an.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 122-123.

<sup>18</sup> Pada awal era reformasi, presiden BJ. Habibie melakukan reformasi bidang ekonomi agar lebih sesuai dengan mekanisme pasar. Hal itu dicapai melalui penghapusan berbagai praktik monopoli dan rente ekonomi yang diakibatkan praktik KKN dan *koncoisme*, serta melalui pengembangan sistem untuk membenahi dan memberdayakan ekonomi rakyat. Lihat dalam L. Misbah Hidayat, *Reformasi Administrasi: Kajian Komparatif Pemerintahan Tiga Presiden, BJ. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), 54-55.

<sup>19</sup> Soepriyanto, *Nasionalisme Dan Kebangkitan Ekonomi*, (Jakarta: INSIDe Press, 2008), 311.

<sup>20</sup> *Ibid.*, 312.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sebuah konstitusi secara substansi, tidak hanya terkait dengan pengaturan lembaga-lembaga kenegaraan dan struktur pemerintahan semata. Namun lebih dari itu juga memiliki dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945. Pasal ini merupakan konsekuensi dari tujuan dari berdirinya negara Indonesia, hal ini ditunjukkan di dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke-4, yang rumusannya sebagai berikut:<sup>21</sup>

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara 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 dasarnya Pembukaan UUD 1945, merupakan sebuah rumusan norma dasar (postulat) dari eksistensi negara Indonesia. Hal tersebut membawa konsekuensi bahwa Pembukaan UUD 1945 suatu norma yang dengan sendirinya benar (*self evidence*), dan sebagai norma dasar perlu diturunkan ke dalam norma yang lebih operasional (khusus). Memahami rumusan Pasal 33 UUD 1945 yang demikian, membawa konsekuensi bahwa hubungan antara pernyataan tujuan negara (keadilan sosial dan kesejahteraan umum) yang terdapat di dalam pembukaan UUD 1945 dengan Pasal 33 UUD 1945 merupakan sebuah hubungan antara tujuan (Pembukaan UUD 1945) dengan sarana/cara (Pasal 33 UUD 1945). Dalam posisi yang demikian, Pasal 33 dan 34 UUD 1945 merupakan kaidah hukum yang fundamental dari UUD 1945 yang validitasnya bergantung pada pembukaan UUD 1945.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Kuntana Magnar dkk, “Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review Terhadap UU No. 7/2004, UU No. 22/2001 dan UU No. 20/2002”, *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, (Februari 2010): 112.

<sup>22</sup> *Ibid.*

Rumusan Pasal 33 UUD 1945<sup>23</sup>, merupakan rumusan yang mengatur secara prinsip mengenai perekonomian negara yang akan dibangun. Rumusan pasal tersebut terdiri dari 5 ayat dengan rumusan sebagai berikut:<sup>24</sup>

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar 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;
- 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; dan
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur di dalam undang-undang.

Maka jelaslah kiranya bahwa demokrasi ekonomi tersebut, tidak lain merupakan Ekonomi Pancasila, yang merupakan penjelmaan

---

<sup>23</sup> Yusril Ihza Mahendra dalam pidato Upacara Pengukuhan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia tanggal 25 April 1998; Mengatakan tafsir Pasal 33 UUD 1945 pada zaman Demokrasi Liberal nampak masih samar-samar dalam merumuskan politik ekonomi negara dalam hubungannya dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945, menurut Sjarifudin Prawiranegara tidak boleh ditafsirkan secara radikal sehingga mengarah "State Socialism" sehingga tidak ada lagi tempat dunia swasta untuk berkembang. Sedangkan tafsir Pasal 33 UUD 1945 pada zaman Demokrasi Terpimpin ternyata menggeser paham "Sosial Demokrasi dan "Sosialisme Religius" menjadi paham Sosialisme Radikal". Penegasan ini secara jelas dikemukakan Presiden Soekarno dalam "Berdiri di atas Kaki Sendiri" (BERDIKARI), yang kemudian diangkat menjadi Ketetapan MPRS No. V/MPRS/1960. Dalam Pasal 5 Ketetapan ini dikatakan "Cabang-cabang produksi yang vital untuk perkembangan perekonomian nasional dan menguasai hajat hidup rakyat banyak, dikuasai oleh negara, jika perlu dimiliki oleh negara". Selanjutnya dalam Demokrasi Pancasila, tafsir atas Pasal 33 UUD 1945 mengalami perubahan pula. Penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta penguasaan negara terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, ditafsirkan sebagai penguasaan dalam segi pengaturan dan pemamfaatan, bukan penguasaan secara langsung. Sedangkan pengelolaan terhadapnya dapat dilakukan oleh kalangan swasta asing. Lihat dalam Hendra Nurtjahjo (editor), *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara-Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), 260-262.

<sup>24</sup> Kuntana Magnar dkk, *Op.Cit.*, 112-113.

daripada tujuan nasional bangsa Indonesia, yang salah satu diantaranya adalah memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan kehidupan yang berkeadilan sosial; dalam kehidupan Ekonomi Pancasila atau demokrasi ekonomi, tidak lain merupakan bentuk pemenuhan kebutuhan dasar manusia yang memenuhi hajat hidup orang banyak, seperti sandang, pangan dan papan serta kesempatan kerja untuk dapat memberikan sumber penghasilan agar dapat menikmati kehidupan yang layak, memperoleh cukup pelayanan kesehatan, air minum yang bersih sehat, lingkungan hidup yang sehat, serta alat-alat pengangkutan umum yang mencukupi dan dalam jangkauan beli masyarakat pada umumnya.<sup>25</sup>

Pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945, tidak berarti bahwa negara melakukan penguasaan atas semua kegiatan hidup ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak; negara bukan menjadi “pengusaha” sebab dalam demokrasi ekonomi justru kita menghindarkan diri dari unsur monopoli negara maupun etatisme (ekonomi serba negara).<sup>26</sup>

Lebih tepat jikalau “dikuasai oleh negara” disini diartikan bahwa negara berhak dan berkewajiban mengatur dan mengarahkan kebijakan ekonomi secara tepat, sehingga dihindarkan terjadinya:<sup>27</sup>

1. Konsentrasi modal di satu tangan atau kelompok tertentu, sehingga menjurus pada monopoli usaha yang menciptakan “penghisapan” pemilik modal terhadap kelompok lemah.
2. Penghisapan kelompok lemah oleh pemilik modal; pada dasarnya telah dijamin oleh Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, sehingga kewajiban pemerintahlah dengan legalitas kekuasaan yang dimilikinya untuk mengaturnya.

Sebagai tuan rumah (*host country*) Negara Republik Indonesia berdaulat penuh dan berhak untuk mengatur agar supaya sumber daya alam yang kita miliki, dapat dimanfaatkan secara maksimal

---

<sup>25</sup> Suharsono Sagir, *Masalah-Masalah Ekonomi Indonesia 1980*, (Bandung: Alumni, 1981), 212-213.

<sup>26</sup> *Ibid.*, 196.

<sup>27</sup> *Ibid.*, 196-197.

untuk kepentingan seluruh rakyat, baik dalam bentuk kesempatan kerja maupun kesempatan menikmati hasil sumber daya alam yang diolah atau sementara ini dipercayakan manajemennya pada pihak asing (modal asing), mengingat kelemahan atau kekurangan kita akan: modal, teknologi dan keahlian dalam organisasi dan manajemen.<sup>28</sup>

Maka pada akhirnya, ada baiknya kita menyimak apa yang dikatakan Suharsono Sagir;<sup>29</sup> Demokrasi Ekonomi, berarti tidak adanya tempat bagi ciri-ciri negatif liberalism-kapitalisme yang menciptakan *survival of the fittest*, maupun sistem ekonomi sosialis-komunis yang bersifat etatisme (monopoli negara) maupun penguasaan ekonomi monopoli.

Prinsip-prinsip perekonomian nasional yang harus diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi yang jelas termaksud dalam UUD 1945, artinya semua kebijakan-kebijakan ekonomi yang kita kembangkan haruslah mengacu dan/atau tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam UUD 1945. Sekarang, masalahnya bukan lagi persoalan setuju-tidak setuju dengan ketentuan konstitusional semacam ini. Undang-Undang Dasar sebagai hukum tertinggi merupakan kesepakatan kewarganegaraan dan konsensus kebangsaan yang tertinggi yang harus dijadikan pegangan bersama dalam segenap aktifitas penyelenggaraan negara. Jika kesepakatan ini dilanggar, kebijakan yang melanggar demikian itu dapat dibatalkan melalui proses peradilan. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi diletakkan sebagai bagian dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman bersama Mahkamah Agung. Yang pada hakikatnya fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah mengawal konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of coonstitution*) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (*the interpreter of constitution*).<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, 197.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 196.

<sup>30</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: MKRI, 2004), 5.

## KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG PENANAMAN MODAL DALAM PUTUSAN MK NO. 21-22/PUU-V/2007

Pengujian konstitusionalitas undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang itu, baik dari segi formil ataupun materil. Karena itu, pada tingkat pertama, pengujian konstitusionalitas haruslah dibedakan dari pengujian legalitas. Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstitusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian legalitas, bukan pengujian konstitusionalitas.<sup>31</sup>

Berdasarkan pada kepustakaan ataupun praktik dikenal adanya dua macam hak menguji, yaitu hak menguji formal (*formale toetsingsrecht*) dan hak menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*). Hak menguji formal ini adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif, UU misalnya, terjelma melalui cara-cara (prosedur) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak.<sup>32</sup>

Sedangkan hak menguji materiil adalah kewenangan untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenede macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.<sup>33</sup>

Dengan adanya MK semua undang-undang yang dinilai bertentangan dengan UUD dapat dimintakan *judicial review* (pengujian yudisial) untuk dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau inkonstitusional sehingga tak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dapat dikemukakan bahwa MK telah tampil sebagai lembaga negara yang independen dan cukup produk

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 4.

<sup>32</sup> Sri Soemantri, *Hak Menguji Material Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1982), 5-6. Lihat juga dalam Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum & Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2008), 105.

<sup>33</sup> Sri Soemantri, *Op.Cit.*, 8. Lihat juga dalam Iriyanto A. Baso Ence, *Op.Cit.*, 105-106.

mengeluarkan putusan-putusan yang sangat mendukung bagi kehidupan ketatanegaraan yang demokratis.<sup>34</sup>

Untuk menilai atau menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, dapat mempergunakan beberapa alat pengukur atau penilai, yaitu:<sup>35</sup>

- a. naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis; beserta
- b. dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah-naskah undang-undang dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib dan lain-lain; serta
- c. nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan
- d. nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam perikehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian, pengertian konstitusionalitas itu bukanlah konsep yang sempit; hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam naskah UUD 1945 saja. Keempat hal tersebut adalah termasuk ke dalam pengertian sumber dalam keseluruhan tatanan hukum tata negara atau *constitutional law* yang dapat dijadikan alat pengukur atau penilai dalam rangka pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang.<sup>36</sup>

Penyelenggaraan tugas-tugas konstitusionalitasnya yang dilakukan oleh MK harus bebas dan tidak dapat dipengaruhi oleh kekuatan eksternal dalam bentuk apa pun, baik yang muncul dari kalangan eksekutif, legislator, para pihak, maupun opini yang

---

<sup>34</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: RajaGrafindo Perkasa, 2009), 274-275.

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 6.

<sup>36</sup> *Ibid.*

muncul di masyarakat. MK juga harus bersikap netral, tidak memihak, melihat perkara secara obyektif dan hanya tunduk kepada keadilan dan kebenaran konstitusional. Selain itu, pemeriksaan perkara yang dilakukan MK bersifat terbuka untuk umum. Dalam memutus perkara pun hakim harus selalu memegang hati nurani dan selalu berusaha merefleksikan nilai-nilai keadilan yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat. Dengan demikian, hakim tidak hanya bertindak atas nama hukum dan perundang-undangan, tetapi juga atas nama perasaan keadilan masyarakat.<sup>37</sup>

Sedangkan menurut Mahfud MD, agar dalam melakukan kewenangannya dalam menguji undang-undang terhadap UUD, MK tidak melampaui batas atau masuk ke ranah kekuasaan lain dan menjadi politis maka ada sepuluh dalam rumusan negatif (pelarangan) yang harus dijadikan rambu-rambu oleh MK, yaitu:<sup>38</sup>

1. Dalam melakukan pengujian MK tidak boleh membuat putusan yang bersifat mengatur; pembatalan undang-undang tak boleh disertai pengaturan, misalnya dengan putusan pembatalan yang disertai dengan isi, cara, dan lembaga yang harus mengatur kembali isi UU yang dibatalkan tersebut. Ini harus ditekankan karena bidang pengaturan adalah ranah legislatif. Jadi MK hanya boleh mengatakan suatu UU atau isinya konstitusional atau inkonstitusional yang disertai pernyataan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
2. Dalam melakukan pengujian MK tidak boleh membuat *ultra petita* (putusan yang tidak diminta oleh pemohon) sebab dengan membuat *ultra petita* berarti MK mengintervensi ranah legislatif. Meski begitu ada juga yang berpendapat bahwa *ultra petita* boleh dilakukan oleh MK jika isi undang-undang yang dimintakan *judicial review* berkaitan langsung dengan pasal-pasal lain yang tak dapat dipisahkan. Pemikiran

---

<sup>37</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Op.,Cit.*, 47-48.

<sup>38</sup> Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*, 281-284.

seperti itu wajar tetapi menurut Mahfud MD sendiri kalau sebuah pasal undang-undang yang dimintakan uji materi ada kaitan dengan pasal-pasal lain yang tidak diminta untuk dibatalkan maka pembatalan tak bisa dilakukan atas pasal yang tidak diminta itu karena kalau itu dilakukan berarti merambah ke ranah legislatif. Bahwa pasal yang dibatalkan itu berkaitan dengan pasal lain, biarkanlah pembetulan/ revisinya dilakukan oleh lembaga legislatif sendiri melalui *legislative review*. Toh, jika ada pasal di dalam undang-undang menjadi tidak berlaku karena ada pasal lain yang dibatalkan oleh MK dengan sendirinya pasal tersebut tak dapat dilaksanakan sehingga dengan sendirinya pula lembaga legislatif dituntut untuk melakukan *legislative review*.

3. Dalam membuat putusan MK tidak boleh menjadikan undang-undang sebagai dasar pembatalan undang-undang lainnya, sebab tugas MK itu menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD, bukan undang-undang terhadap undang-undang lainnya. Tumpang tindih antar berbagai undang-undang menjadi kewajiban lembaga legislatif untuk menyelesaikannya melalui *legislative review*.
4. Dalam membuat putusan MK tidak boleh mencampuri masalah-masalah yang didelegasikan oleh UUD kepada lembaga legislatif untuk mengaturnya dengan atau dalam undang-undang sesuai dengan pilihan politiknya sendiri. Apa yang diserahkan secara terbuka oleh UUD untuk diatur oleh undang-undang berdasar pilihan politik lembaga legislatif tidak bisa dibatalkan oleh MK kecuali jelas-jelas melanggar UUD 1945. Di dalam UUD 1945 sendiri banyak masalah yang diserahkan untuk diatur berdasar kebutuhan dan pilihan politik lembaga legislatif yang tentunya tidak dapat dicampuri oleh lembaga lain, termasuk oleh MK.
5. Dalam membuat putusan MK tidak boleh mendasarkan pada teori yang tidak secara jelas dianut oleh konstitusi,

sebab teori itu amat banyak dan bermacam-macam sehingga pilihan atas satu teori bisa bertentangan dengan pilihan atas teori lain yang sama jaraknya dengan UUD. Begitu juga, putusan MK tidak boleh didasarkan pada apa yang berlaku di negara-negara lain, semaju apa pun negara tersebut; sebab di negara-negara lain pun ketentuan konstitusinya dapat berbeda-beda. Oleh sebab itu yang harus menjadi dasar adalah isi UUD 1945 dan semua *original intent*-nya.

6. Dalam melakukan pengujian MK tidak boleh melanggar asas *nemo iudex in causa sua*, yakni memutus hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan dirinya sendiri.
7. Para hakim MK tidak boleh berbicara atau mengemukakan opini kepada publik atas kasus konkret yang sedang diperiksa MK, termasuk di seminar-seminar dan pada pidato-pidato resmi. Ini penting agar dalam membuat putusan nantinya hakim MK tidak tersandera oleh pernyataannya sendiri dan masyarakat pun tidak terpolarisasi oleh dugaan-dugaan tentang putusan yang akan dikeluarkan oleh MK.
8. Para hakim MK tidak boleh mencari-cari perkara dengan menganjurkan siapa pun untuk mengajukan gugatan atau permohonan ke MK. Biarlah yang mengambil inisiatif untuk itu *justisiabelen* sendiri.
9. Para hakim MK tidak boleh secara proaktif menawarkan diri sebagai penengah dalam silang sengkata politik antar lembaga negara atau antar lembaga-lembaga politik, sebab tindakan menawarkan diri itu sifatnya adalah politis, bukan legalistik. Mungkin menjadi penengah politik itu bertujuan baik, tetapi itu bukanlah ranah MK. Ada banyak lembaga lain yang lebih proporsional untuk menengahi perseteruan politik melalui kerja-kerja politik. Biarkanlah dinamika politik bekerja, bergulat, dan selesai di ranahnya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan koridor-koridor etis yang tersedia.

10. MK tidak boleh ikut membuat opini tentang eksistensi atau tentang baik atau buruknya UUD, atau apakah UUD yang sedang berlaku itu perlu diubah atau dipertahankan. MK hanya wajib melaksanakan atau mengawal UUD yang sudah ada dan berlaku sedangkan urusan mempertahankan atau mengubah adalah urusan lembaga lain yang berwenang.

Terkait permohonan pengujian UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU Penanaman Modal) dalam Perkara No. 21-22/PUU-V/2007. Mahkamah berpendapat yang menjadi masalah adalah ketika pemberian hak-hak atas tanah demikian (HGU, HGB, dan Hak Pakai) diberikan dengan perpanjangan di muka sekaligus, apakah tidak justru meniadakan atau mengurangi kewenangan negara untuk melakukan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Terhadap pertanyaan ini Mahkamah berpendapat bahwa hal demikian dapat mengurangi, sekalipun tidak meniadakan, prinsip penguasaan oleh negara, dalam hal ini berkenaan dengan kewenangan negara untuk melakukan tindakan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) dan pengelolaan (*beheersdaad*). Alasannya, karena meskipun terdapat ketentuan yang memungkinkan negara, *in casu* Pemerintah, untuk menghentikan atau membatalkan hak-hak atas tanah dimaksud dengan alasan-alasan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 Ayat (4) UU Penanaman Modal, namun oleh karena hak-hak atas tanah dimaksud dinyatakan dapat diperpanjang di muka sekaligus, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 Ayat (1) dan Ayat (2), kewenangan kontrol oleh negara untuk melakukan tindakan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) maupun pengelolaan (*beheersdaad*) menjadi berkurang atau bahkan terhalang.<sup>39</sup>

Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi dalam sidang pleno Rapat Permusyawaratan Hakim tanggal 25 Maret 2008 mengabulkan

---

<sup>39</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21-22//PUU-V/2007, hlm. 257-258.

permohonan Pemohon untuk sebagian dan ditolak untuk selebihnya. Adapun isi keputusan tersebut sebagaimana dibawah ini:<sup>40</sup>

- Menyatakan:
    - Pasal 22 Ayat (1) sepanjang menyangkut kata-kata “di muka sekaligus” dan “berupa:
      - a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun;
      - b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan
      - c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun”.
    - Pasal 22 Ayat (2) sepanjang menyangkut kata-kata “di muka sekaligus”.
    - Pasal 22 Ayat (4) sepanjang menyangkut kata-kata “sekaligus di muka”.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724) bertentangan dengan UUD 1945;
- Menyatakan:
    - Pasal 22 Ayat (1) sepanjang menyangkut kata-kata “di muka sekaligus” dan “berupa:

---

<sup>40</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21-22//PUU-V/2007, hlm. 264-266.

- a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun;
  - b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan
  - c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun”;
- Pasal 22 Ayat (2) sepanjang menyangkut kata-kata “di muka sekaligus”;
  - Pasal 22 Ayat (4) sepanjang menyangkut kata-kata “sekaligus di muka”;

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 22 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dimaksud menjadi berbunyi:

- (1) Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal.
- (2) Hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan dan diperpanjang untuk kegiatan penanaman modal, dengan persyaratan antara lain:
  - a. penanaman modal yang dilakukan dalam jangka panjang dan terkait dengan perubahan struktur

- perekonomian Indonesia yang lebih berdaya saing;
- b. penanaman modal dengan tingkat risiko penanaman modal yang memerlukan pengembalian modal dalam jangka panjang sesuai dengan jenis kegiatan penanaman modal yang dilakukan;
  - c. penanaman modal yang tidak memerlukan area yang luas;
  - d. penanaman modal dengan menggunakan hak atas tanah negara; dan
  - e. penanaman modal yang tidak mengganggu rasa keadilan masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum.
- (3) Hak atas tanah dapat diperbarui setelah dilakukan evaluasi bahwa tanahnya masih digunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak.
  - (4) Pemberian dan perpanjangan hak atas tanah yang diberikan dan yang dapat diperbarui sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) dapat dihentikan atau dibatalkan oleh Pemerintah jika perusahaan penanaman modal menelantarkan tanah, merugikan kepentingan umum, menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian hak atas tanahnya, serta melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.
- Menyatakan permohonan para Pemohon ditolak untuk selebihnya.
  - Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Mahkamah berpendapat seluruh ketentuan dalam Pasal 33 UUD 1945 haruslah dipahami sebagai satu kesatuan yang bulat dan dengan semangat untuk senantiasa menjadikan UUD 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*living constitution*). Dengan pemahaman demikian maka konteks kesejarahan (historis) dalam penyusunan Pasal 33 UUD 1945 itu menjadi penting bukan semata-mata karena ia memberikan gambaran tentang “apa fakta-fakta yang ada tatkala ketentuan itu dirumuskan” melainkan karena ia melengkapi kebutuhan kita akan jawaban atas pertanyaan “mengapa berdasarkan fakta-fakta tersebut ketentuan itu dirumuskan demikian oleh pembentuk undang-undang dasar”. Tugas Mahkamah, sebagaimana halnya tugas setiap yuris, bukanlah berhenti pada upaya merekonstruksi fakta-fakta sejarah perumusan suatu norma hukum melainkan pada upaya menemukan tujuan atau maksud yang ada dibalik rumusan norma hukum itu berdasarkan rekonstruksi atas fakta-fakta sejarah tersebut. Dengan cara itu, suatu norma undang-undang, lebih-lebih norma undang-undang dasar, dibebaskan keterikatannya pada ruang dan waktu sehingga ia senantiasa menjadi norma yang hidup (*living norm*) karena ia lebih terikat ke masa depan yaitu pada tujuan yang hendak dicapai, bukan pada masa lalu atau fakta-fakta sejarah yang melahirkannya. Dengan demikian tafsir konstitusi bukan hanya dilakukan secara tekstual, melainkan juga dengan cara kontekstual sehingga konstitusi tetap aktual.<sup>41</sup>

Putusan Mahkamah tersebut cukup rasional; dengan berpandangan bahwa suatu norma undang-undang, lebih-lebih norma undang-undang dasar, dibebaskan keterikatannya pada ruang dan waktu sehingga ia senantiasa menjadi norma yang hidup (*living norm*) karena ia lebih terikat ke masa depan yaitu pada tujuan yang hendak dicapai, bukan pada masa lalu atau fakta-fakta sejarah yang melahirkannya. Dengan demikian tafsir konstitusi bukan hanya dilakukan secara tekstual, melainkan juga dengan cara kontekstual sehingga konstitusi tetap aktual.

---

<sup>41</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21-22//PUU-V/2007, hlm. 213.

Seorang hakim yang tidak belajar ilmu ekonomi dan sosiologi, sangat cenderung menjadi masyarakat dan seorang hakim yang tidak belajar sejarah dan preseden merupakan suatu kesombongan sekaligus ketololan.<sup>42</sup> Oleh karena itu, hakim dituntut untuk menguasai berbagai ilmu pengetahuan, baik itu ilmu pengetahuan hukum maupun ilmu pengetahuan yang lain, sehingga putusan yang dijatuhkannya tersebut, dapat dipertanggungjawabkan dari segi teori-teori yang ada dalam ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan perkara yang diperiksa, diadili dan diputuskan hakim.<sup>43</sup>

Pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945, tidak berarti bahwa negara melakukan penguasaan atas semua kegiatan hidup ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak; negara bukan menjadi “pengusaha” sebab dalam demokrasi ekonomi justru kita menghindarkan diri dari unsur monopoli negara maupun etatisme (ekonomi serba negara).<sup>44</sup>

Lebih tepat jikalau “dikuasai oleh negara” disini diartikan bahwa negara berhak dan berkewajiban mengatur dan mengarahkan kebijakan ekonomi secara tepat, sehingga dihindarkan terjadinya:<sup>45</sup>

1. Konsentrasi modal di satu tangan atau kelompok tertentu, sehingga menjurus pada monopoli usaha yang menciptakan “penghisapan” pemilik modal terhadap kelompok lemah.
2. Penghisapan kelompok lemah oleh pemilik modal; pada dasarnya telah dijamin oleh Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, sehingga kewajiban pemerintahlah dengan legalitas kekuasaan yang dimilikinya untuk mengaturnya.

Sebagai tuan rumah (*host country*) Negara Republik Indonesia berdaulat penuh dan berhak untuk mengatur agar supaya sumber daya alam yang kita miliki, dapat dimanfaatkan secara maksimal

<sup>42</sup> Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim: Dalam Perspektif Hukum Progresif*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 34.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 108.

<sup>44</sup> Suharsono Sagir, *Op.Cit.*, 196.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 196-197.

untuk kepentingan seluruh rakyat, baik dalam bentuk kesempatan kerja maupun kesempatan menikmati hasil sumber daya alam yang diolah atau sementara ini dipercayakan manajemennya pada pihak asing (modal asing), mengingat kelemahan atau kekurangan kita akan: modal, teknologi dan keahlian dalam organisasi dan manajemen.<sup>46</sup>

## **KESIMPULAN**

Pengertian “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945, tidak berarti bahwa negara melakukan penguasaan atas semua kegiatan hidup ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak; negara bukan menjadi “pengusaha” sebab dalam demokrasi ekonomi justru kita menghindarkan diri dari unsur monopoli negara maupun etatisme (ekonomi serba negara). Lebih tepat jikalau “dikuasai oleh negara” disini diartikan bahwa negara berhak dan berkewajiban mengatur dan mengarahkan kebijakan ekonomi secara tepat.

Bila konsep “dikuasai oleh negara” tersebut di atas dihubungkan dengan Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2007, setidaknya telah terpenuhi, dimana dalam putusan tersebut Pasal 22 UU Penanaman modal menjadi berbunyi: (1) Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal, (2) Hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan dan diperpanjang untuk kegiatan penanaman modal dengan persyaratan, (3) Hak atas tanah dapat diperbarui setelah dilakukan evaluasi bahwa tanahnya masih digunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak, dan (4) Pemberian dan perpanjangan hak atas tanah yang diberikan dan yang dapat diperbarui sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat dihentikan atau dibatalkan oleh Pemerintah jika

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, 197.

perusahaan penanaman modal menelantarkan tanah, merugikan kepentingan umum, menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian hak atas tanahnya, serta melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- . *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- . *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Garfika, 2009.
- Ence, Iriyanto A. Baso. *Negara Hukum & Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Alumni, 2008.
- Hartono, Sri Redjeki. *Hukum Ekonomi Indonesia*. Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
- Hidayat, L. Misbah, *Reformasi Administrasi: Kajian Komparatif Pemerintahan Tiga Presiden, BJ. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Liu, Goodwin dkk. *Keeping Faith With The Constitution*. Washington, D.C.: American Constitution Society for Law and Policy, 2009.
- Magnar, Kuntana dkk. "Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review Terhadap UU No. 7/2004, UU No. 22/2001 dan UU No. 20/2002", *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (Februari 2010): 111-180.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: MKRI, 2004.
- Moh. Mahfud MD. *Konstitusi Dan Hukum dalm Kontroversi Isu*. Jakarta: RajaGrafindo Perkasa, 2009.

- Nurtjahjo, Hendra (editor). *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara-Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Panggabean, R.M. *Budaya Hukum Hakim Dibawah Pemerintahan Demokrasi dan Otoriter*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.
- Rachbini, Didik J. *Ekonomi Politik: Kebijakan dan Strategi Pembangunan*. Edisi 1, Jakarta: Granit, 2004.
- Rifai, Ahmad. *Penemuan Hukum Oleh Hakim: Dalam Perspektif Hukum Progresif*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Safa'at, Muchamad Ali dkk. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Sagir, Suharsono. *Masalah-Masalah Ekonomi Indonesia 1980*. Bandung: Alumni, 1981.
- Sihombing, Jonker. *Peran Dan Aspek Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*. Bandung: Alumni, 2010.
- Soemantri, Sri. *Hak Menguji Material Di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1982.
- Soepriyanto. *Nasionalisme Dan Kebangkitan Ekonomi*. Jakarta: INSIDE Press, 2008.
- Sulistiyono, Adi & Rustamaji, Muhammad. *Hukum Ekonomi Sebagai Panglima*. Sidoarjo: Masmedia Buana Pustaka, 2009.
- Sutiyoso, Bambang. *Metode Penemuan Hukum Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan*. Yogyakarta: UII Press, 2009.