

**HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT HUKUM ADAT
DALAM JUDICIAL REVIEW UNDANG-UNDANG PERKEBUNAN**

**CONSTITUTIONAL RIGHTS OF CUSTOMARY LAW COMMUNITY
IN JUDICIAL REVIEW OF PLANTATION LAW**

Anna Triningsih¹

Naskah diterima 1 September 2013, disetujui 15 September 2013

Abstract

Recognition and respect to constitutional rights of customary law community (CLC) have been guaranteed by the 1945 Constitution, Plantation Law, and furthermore by Constitutional Court Law. In the implementation, nevertheless, there is still a lot of conflicts which cause deprivation of these rights. Aside from this, CLC, who becomes applicants at the Court has to prove as an union of customary law community, and to fulfill requirements stated in jurisprudence made by the judges of the Court. This research, which analyzed related cases sent to the Court by using legal perspective, its output is aimed to strengthen the foundation of constitutional democracy and give more understanding on CLC. In its findings, it explains that to implement its constitutional rights, CLS confronts many obstacles, particularly on the definition and requirements of CLC as an applicant, which causes the delay of recognition of its legal standing to file review to the Constitutional Court.

Key words: customary law community, judicial review, Constitutional Court, Plantation Law

Abstrak

Pengakuan dan penghormatan hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat telah dijamin oleh UUD 1945, UU Perkebunan dan UU MK. Tetapi dalam prakteknya masih banyak konflik yang menyebabkan perampasan hak-hak tersebut. Untuk itu, selain harus membuktikan diri sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) huruf b UU MK. MHA yang beracara sebagai Pemohon di MK juga harus memenuhi 5 (lima) syarat kerugian konstitusional sebagaimana ditentukan Mahkamah Konstitusi dalam yurisprudensinya. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan studi kasus di Mahkamah Konstitusi, bertujuan memberikan kontribusi terhadap penguatan dasar-dasar demokrasi konstitusional dan pemahaman komprehensif terhadap MHA. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi perjuangan hak konstitusional MHA masih menghadapi banyak kendala, khususnya mengenai definisi dan persyaratan MHA, sehingga berdampak pada terhambatnya pengakuan legal standing MHA dalam uji materi di Mahkamah Konstitusi.

Kata kunci: Legal standing, Masyarakat Hukum Adat (MHA), Pengujian Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Tujuan didirikannya negara ini, salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum, sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Pembuatan suatu kebijakan publik harus mengacu terhadap aturan yang lebih

tinggi². Jika suatu kebijakan publik yang akan dibuat adalah undang-undang, maka undang-undang tersebut harus berlandaskan pada UUD 1945 sebagai *grund-norm* di negeri ini. Apabila tidak berpedoman pada aturan dasar, maka suatu undang-undang cacat hukum (*vernietig baar*) dan dapat dibatalkan. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (selanjutnya disebut UU Perkebunan) pun harus mematuhi asas perundangan tersebut, yaitu tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

Pada awal pembentukannya, Pemerintah Indonesia menganggap bahwa lahirnya UU

¹ Kandidat peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkarra dan Pengembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, alamat email: mkri_annatriningsih@yahoo.com. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Irfan Nur Rahman selaku koordinator penelitian, Alia Harumdani dan Nuzul Quraini yang mengizinkan penggunaan data penelitian sebagai bahan penulisan dan dasar pemikiran tulisan ini.

² Salah satu asas perundang-undangan: *Lex superior derogat legi inferiori* (Peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah).

Perkebunan yang menjadi landasan hukum untuk mengembangkan perkebunan, juga didasarkan pada upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia. Namun, nampaknya tujuan itu masih jauh dari yang diharapkan. Pembentukan UU Perkebunan ini justru membawa kesengsaraan yang memilukan pada sebagian besar masyarakat adat yang memiliki pekerjaan sebagai petani/peladang di wilayah perkebunan.³ Akibatnya, penyelenggaraan perkebunan yang demikian tentu tidak sejalan dengan amanat dan jiwa Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Di sisi lain, pemerintah juga perlu mendukung dan mendorong sektor perkebunan sebagai salah satu penopang pembangunan dan peningkatan ekonomi nasional. Berbagai upaya yang mempermudah peningkatan investasi modal dalam bidang perkebunan telah dilakukan pemerintah, antara lain dengan dikeluarkannya kebijakan yang pro-investasi dan penyediaan lahan yang cukup untuk perkebunan. Sayangnya, niat baik pemerintah untuk meningkatkan pembangunan ekonomi ini tidak diikuti dengan pengawasan yang memadai terhadap praktik perusahaan perkebunan dalam mengelola usaha perkebunannya yang seringkali melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dan hak asasi manusia, khususnya masyarakat hukum adat (selanjutnya disebut MHA) di sekitar wilayah perkebunan. Demikian juga dengan sikap pemerintah, dalam hal ini aparat penegak hukum yang seringkali tidak peka terhadap permasalahan yang dihadapi MHA di sekitar wilayah perkebunan.

Konflik pertanahan antara MHA dengan perusahaan perkebunan seringkali ditindaklanjuti dengan penangkapan dan penahanan, bahkan pengajuan masyarakat/petani ke pengadilan, tanpa melihat latar belakang permasalahan yang muncul, yaitu ketimpangan dalam hal pemilikan, penguasaan, dan pengelolaan sumber daya alam. Akibatnya, banyak sekali kriminalisasi terhadap masyarakat adat sebagai akibat dari konflik pertanahan di sekitar wilayah perkebunan, baik di Sumatera, Sulawesi, Kalimantan dan wilayah

lainnya di Indonesia. Salah satunya yang terjadi pada masyarakat adat Silat Hulu Ketapang.⁴

Permasalahannya kemudian adalah bahwa secara substansial, ternyata UU Perkebunan membuka ruang yang luas bagi pelestarian eksploitasi secara besar-besaran pengusaha perkebunan terhadap lahan perkebunan dan rakyat, serta menciptakan adanya ketergantungan rakyat terhadap pengusaha perkebunan. Hal ini disebabkan tidak adanya pengaturan mengenai luas maksimum dan luas minimum tanah yang dapat dijadikan sebagai lahan perkebunan, yang pada akhirnya menimbulkan adanya konsentrasi hak penggunaan tanah yang berlebihan oleh pihak pengusaha. Implikasi lebih lanjut adalah sebagian besar hak guna usaha yang dimiliki pengusaha perkebunan lambat laun menggusur keberadaan MHA yang berada di sekitar atau di dalam lahan perkebunan. Akibatnya MHA tersebut tidak lagi memiliki akses terhadap hak milik yang telah turun-temurun mereka kuasai atau bahkan kehilangan lahannya.

Undang-Undang Perkebunan juga dinilai sangat menguntungkan pihak pengusaha atau perusahaan perkebunan, terutama dengan adanya pengakuan bersyarat terhadap tanah MHA yang tanahnya diperlukan untuk lahan perkebunan, di mana MHA tersebut baru diakui apabila MHA dapat membuktikan bahwa menurut kenyataannya (MHA tersebut) masih ada. Pengakuan ini sebenarnya juga ditujukan semata-mata untuk kepentingan pengusaha perkebunan, yaitu dalam rangka mendapatkan atau mempermudah proses perpanjangan hak guna usaha atas tanah perkebunan. Jadi, bukan untuk kepentingan MHA. Hal ini tercermin dari Penjelasan Umum UU Perkebunan Paragraf 7, yang menyatakan:

"Pemberian hak atas tanah untuk usaha perkebunan harus tetap memperhatikan hak ulayat masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi serta kepentingan nasional. Guna menjamin kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara berkeadilan, maka perlu ditetapkan pengaturan batas luas maksimum dan minimum penggunaan tanah untuk usaha perkebunan."

³ Undang-Undang Perkebunan: *Wajah Baru Agrarische Wet, Dasar dan Alasan Pembatalan Pasal-pasal Kriminalisasi oleh Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: ELSAM-Sawit Watch-Pilnet, 2012.

⁴ Ibid.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemberian kemudahan untuk perolehan hak-hak atas lahan perkebunan ditujukan hanya kepada pengusaha perkebunan, baik swasta nasional, swasta asing maupun BUMN, bukan untuk kepentingan rakyat Indonesia ataupun masyarakat yang ada di sekitar wilayah perkebunan. Kondisi marginalisasi MHA tersebut tentu saja mustahil tanpa sebab. Di satu pihak, sifat hukum adat lebih mengutamakan unsur magis, kontan, konkrit dan fleksibilitas yang dapat berfungsi efektif ketika nilai kejujuran, kebersamaan, gotong-royong, masih dilembagakan. Sementara di pihak lain, negara sebagai penguasa lebih mendasarkan klaimnya atas hak-hak yang didominasi oleh peraturan hukum dan bukti formal yang tertulis.

Meningkatnya konflik perkebunan dalam beberapa tahun terakhir membuktikan begitu rapuhnya kebijakan perkebunan yang telah dibangun selama ini. Hal ini terlihat dengan begitu banyaknya konflik perkebunan yang menyeret MHA ke dalam pertarungan antara dirinya dan pengusaha. Tidak jarang, semakin mempertajam intensitas konflik sosial dengan menyisakan kerugian sosial-ekonomi yang besar. Peminggiran terhadap hak-hak tradisional MHA sangat kental penampakannya dalam UU Perkebunan. Misalnya, dalam Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan menyebutkan bahwa proses penyelenggaraan usaha perkebunan adalah hal yang diprioritaskan dibandingkan dengan hak-hak MHA seperti hak ulayat dan kekayaan lain yang ada di satuan MHA. Begitupun dengan Pasal 21 UU Perkebunan yang memuat materi mengenai "larangan melakukan suatu perbuatan" yang dirumuskan secara samar-samar dan tidak jelas dan rinci, sehingga berpotensi dan memberikan peluang dan keleluasaan untuk disalahgunakan.

Bila memperhatikan jaminan konstitusional, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, dan UU Perkebunan, terkait pengakuan dan penghormatan MHA tampak satu sama lainnya saling menguatkan. Namun, sesungguhnya justru Pasal 18B ayat (2) merupakan konstruksi norma hukum yang sangat berat (rigid) dan pengakuan serta penghormatan dalam UU sektoral sebagian menegasikan, khususnya terkait hak-hak tradisional. Tetapi, mengapa status MHA dan hak-hak tradisionalnya tidak berubah. Timbulnya ketidakpastian hukum salah satu sebabnya adalah konstruksi norma imperatif tidak memiliki daya paksa yang kuat.

Sifat norma yang terkonstruksi dalam Pasal 18B ayat (2) lebih bersifat fakultatif, bukan norma imperatif. Akibatnya, kewajiban negara untuk mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat tidak memiliki daya ikat kuat, sehingga tidak mudah untuk dijadikan pedoman, prosedur, dan mekanisme yang lebih konkrit.

Jika kita menelusuri seluruh dokumen peraturan negara, maka kita tidak akan menemukan pengertian masyarakat hukum adat, baik dalam bab ketentuan umum maupun pasal-pasal dan ayat-ayat. Dimulai dari UUD 1945 hasil amandemen I-IV sampai peraturan daerah, kita hanya akan menemukan bahwa masyarakat hukum adat akan diakui sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Sementara unsur-unsur untuk adanya pengakuan adalah: 1) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*); 2) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; 3) ada wilayah hukum adat yang jelas; 4) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan 5) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Membaca pengaturan tersebut di atas, kita tidak akan mendapatkan siapa yang dimaksud sebagai masyarakat hukum adat. Dalam situasi ketidakjelasan definisi mengenai masyarakat hukum adat, kita menjadi sadar bahwa negara sebenarnya sedang mempersiapkan kuburan bagi masyarakat hukum adat menuju kepunahan sosial, politik, dan budaya. Akibat ketidakjelasan pengaturan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum dan kekaburan dalam penentuan kriteria dan unsur pengakuan maka keberadaan masyarakat hukum adat tidak memiliki jaminan hukum apapun dari negara. Minimnya pengakuan langsung melalui peraturan perundang-undangan sektoral dan peraturan daerah terhadap masyarakat hukum adat mengakibatkan lemahnya posisi masyarakat hukum adat terhadap otoritas pemerintah. Sementara pada tingkat Undang-Undang, sebagaimana telah disinggung di atas, justru menempatkan masyarakat hukum adat dalam ketidakjelasan status hukumnya.

Dalam perkara Nomor 55/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, di mana salah satu Pemohon merupakan perwakilan

Aliansi Masyarakat Adat Jelai Kendawangan dan Masyarakat Adat Silai Hulu Ketapang mengajukan pengujian undang-undang terkait perkebunan. Dalam posita permohonan, Pemohon tidak menolak adanya UU Perkebunan yang ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan. Namun, dalam hal ini Pemohon menyatakan ada dan terbukti bahwa UU Perkebunan digunakan untuk melindungi dan memberikan peluang untuk disalahgunakan perusahaan dan penguasa. Dalam kasus ini, Pemohon berusaha mengembalikan tanah-tanah yang dirampas dan digunakan perusahaan perkebunan swasta sebagai lahan perkebunan. Pemohon bersama-sama dengan masyarakat lainnya telah melakukan berbagai upaya untuk mencegah dan menghentikan perusakan dan pengusuran tanah adat masyarakat, baik melalui musyawarah, audiensi, tuntutan langsung ataupun laporan kepada pemerintah daerah serta Komnas HAM, namun tidak pernah dihiraukan. Dengan dilakukannya upaya-upaya untuk mengembalikan hak atas tanah yang digunakan perusahaan perkebunan, Pemohon secara faktual, atau setidaknya berpotensi untuk dinyatakan telah melakukan *"Tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan"* sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UU Perkebunan yang mengakibatkan rasa takut dan trauma dalam diri para Pemohon untuk memperjuangkan dan mempertahankan hak-hak atas tanahnya. Pemohon merasa norma pada Pasal 21 UU Perkebunan merugikan hak-hak konstitusional Pemohon. Dengan alasan permohonan tersebut, Pemohon mengajukan permohonan perkara ke Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu perlu dilakukan penelitian terkait perlindungan hak konstitusional MHA.

Penelusuran terhadap penelitian dengan topik MHA dan pengujian UU, dapat ditemukan pada beberapa tulisan ilmiah, yang merupakan hasil penelitian sejenis yang pernah dilakukan sebelumnya. Namun, terdapat perbedaan topik yang diteliti, diantaranya adalah penelitian tentang analisa Putusan No 013/PUU-III/2005 tanpa menjelaskan lebih mendalam terhadap Kedudukan Pemohon (*legal standing*) dalam perkara tersebut⁵ dan penelitian terhadap

perlindungan hak konstitusional masyarakat adat atas sumber daya alam di wilayah laut dan pesisir.⁶ Tulisan ilmiah lain pun memfokuskan pada pendefinisian masyarakat adat menurut UUD 1945, UU Perkebunan, UU Pokok Agraria, dan UU Kehutanan.⁷ Selanjutnya, ada juga tulisan ilmiah untuk mengetahui prinsip hukum tanggung jawab negara dalam perlindungan dan pemajuan hak masyarakat adat. Selain itu, ada juga tulisan yang berusaha mengungkap mekanisme ideal dalam rangka perlindungan dan pemajuan hak masyarakat adat⁸. Penelitian lain juga mengungkap tentang kedudukan masyarakat Adat Petalangan dan hak-hak tradisionalnya⁹, serta penelitian tentang tipologi dan tolak ukur definisi mengenai kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 serta syarat yang harus dipenuhi terkait kedudukan hukum kesatuan masyarakat hukum adat untuk melakukan pengujian undang-undang¹⁰. Dari beberapa penelitian yang sudah ditulis sebelumnya di atas, terlihat letak perbedaan yang menjadi fokus dari tulisan ini adalah mengenai hak masyarakat hukum adat (MHA), tanah adat, dan hak menguasai negara (HMN).

B. Perumusan Masalah

Konsep dan pemaknaan MHA termasuk hak-hak tradisionalnya cukup jelas terlindungi dalam berbagai peraturan hukum, tetapi dalam implementasinya tidak mudah diterapkan. Kecenderungan muatan materi demikian jelas tidak dapat memberikan kepastian hukum, namun sebaliknya dapat menegasikan MHA. Dengan adanya 4 (empat) syarat kumulatif yaitu, MHA sebagai subyek hak jika masih ada, berkesesuaian dengan kondisi masyarakat, tidak bertentangan dengan NKRI, dan diatur oleh UU. Suatu persyaratan yang sampai kapan pun tidak akan pernah terpenuhi oleh MHA. Berdasarkan paparan di atas, kajian ini membahas bagaimana peran Mahkamah Konstitusi dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional MHA dalam judicial review UU Perkebunan?

⁵Jantje Tjiptabudy, *Hak-Hak Konstitusional Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam di Wilayah Laut dan Pesisir*, 2010.

⁷ Abdurrahman, *Hak-hak Masyarakat Hukum Adat yang Terabaikan dan Memerlukan Perlindungan Hukum dalam Sistem Hukum Nasional*, 2011.

⁸Cornelius Tangkere, Abrar Saleng, Musakkir, Juajir Sumardi, *Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak Masyarakat Hukum Adat Kajian Hukum Hak Asasi Manusia*, 2013.

⁹ Lembaga Peneliti Universitas Islam Riau, *Masyarakat Hukum Adat Petalangan dan Hak-hak Tanah Adat Tradisionalnya di Propinsi Riau (Kajian Mengenai Pengakuan dan Penghormatan Negara)*, 2009.

⁵ Ibid.

C. Tujuan Penelitian

Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan peran Mahkamah Konstitusi dalam memberikan perlindungan hak konstitusional MHA pebagai pemohon dalam *judicial review* UU Perkebunan dan sebagai bahan masukan serta rekomendasi dalam mendorong revisi terhadap UU Perkebunan dalam mengembangkan kontribusi signifikan terhadap penguatan tegaknya dasar-dasar demokrasi konstitusional dan pemahaman komprehensif terhadap MHA yang selama ini terpinggirkan menjadi lebih terjamin hak-hak konstitusionalnya.

D. Kerangka Pemikiran

Masyarakat adat menurut Soepomo pada dasarnya dibagi atas dua golongan yaitu berdasarkan pertalian keturunan (*geneologi*) dan yang berdasarkan lingkungan daerah (*teritorial*).¹¹ Masyarakat adat yang didasarkan pada susunan tersebut berbeda dengan masyarakat hukum adat. Masyarakat adat lebih cenderung dikaitkan dengan norma, budaya, dan adat istiadat, sedangkan masyarakat hukum adat merupakan masyarakat yang sudah memasukkan atribut otoritas dan atribut sanksi sebagai pembeda atau ciri khas yang menandakan norma hukum. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.¹² Ter Haar dalam "Asas-asas dan Susunan Hukum Adat" mendefinisikan masyarakat hukum adat sebagai kumpulan orang-orang yang teratur bersifat tetap dengan mempunyai kekuasaan sendiri, kekayaan sendiri berupa benda yang kelihatan dan tidak kelihatan.¹³

Definisi yang disampaikan Ter Haar tersebut sejalan dengan definisi mengenai masyarakat hukum adat yang dikatakan oleh Prof. Dr. C Dewi Wulansari dalam bukunya yang berjudul "Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar." Wulansari menyebutkan "mengenai masyarakat hukum adat, secara teoritis

pembentukannya disebabkan karena adanya faktor ikatan yang mengikat masing-masing anggota masyarakat hukum adat tersebut."¹⁴ Selanjutnya dikatakan bahwa faktor ikatan yang membentuk masyarakat hukum adat secara teoritis adalah faktor *geneologis* (keturunan) dan faktor *teritorial* (wilayah)¹⁵. Menurut Hazairin, masyarakat hukum adat merupakan kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi anggotanya.¹⁶

Pada dasarnya hubungan MHA dengan sumber daya alam, lingkungan atau wilayah kehidupannya lebih tepat dikategorikan sebagai hubungan kewajiban daripada hak.¹⁷ Hak atas tanah dan sumber daya alam merupakan salah satu hak paling penting bagi MHA sebab keberadaan hak tersebut menjadi salah satu ukuran keberadaan suatu komunitas MHA. Dari sekian banyak kategori hak yang berhubungan dengan MHA, setidaknya ada 4 (empat) hak MHA yang paling sering disuarakan, antara lain:¹⁸ (i) Hak untuk "menguasai" (memiliki, mengendalikan) dan mengelola (menjaga, memanfaatkan) tanah dan sumber daya alam di wilayah adatnya; (ii) Hak untuk mengatur diri sendiri sesuai dengan hukum adat (termasuk peradilan adat) dan aturan-aturan adat yang disepakati bersama oleh masyarakat adat; (iii) Hak untuk mengurus diri sendiri berdasarkan sistem kepemimpinan/kelembagaan adat; dan (iv) Hak atas identitas, budaya, sistem kepercayaan (agama), sistem pengetahuan (kearifan tradisional) dan bahasa asli.

Kajian ini membahas dalam sudut pandang pendekatan peraturan perundang-undangan dan studi kasus. Penulis pertamanya akan menjelaskan mengenai definisi MHA dan bagaimana pengaturannya baik dalam UUD 1945, UU Perkebunan, dan UU No 24 Tahun

¹⁰ Tim Peneliti MKRI, *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (legal standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, 2011.

¹¹ Hendra Nurtjahjo dan Fokky Fuad, *Legal Standing Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Berperkara di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Salemba Humanika, 2010.

¹² Redaksi Wikipedia, *Masyarakat Hukum Adat*, 02:03, http://id.wikipedia.org/wiki/Masyarakat_hukum_adat, diakses 14 Juni 2010.

¹³ B. Ter Haar Bzn, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1999.

¹⁴ C Dewi Wulansari, *Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar*. Bandung: Refika Aditama, 2010.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Kedudukan Kepala Desa Sebagai Hakim Perdamaian Desa*, Jakarta: Rajawali Press, 1984.

¹⁷ Arizona, Yance, *Hak Ulayat: Pendekatan Hak Asasi Manusia dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Jurnal Konstitusi*, 6 (2), 2009, hlm 105.

¹⁸ *Ibid.*

2003¹⁹ tentang Mahkamah Konstitusi jo. UU No 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No 24 Tahun 2003 (selanjutnya disebut UU MK) terkait syarat pemberian kedudukan hukum (*legal standing*) MHA dalam pengujian undang-undang. Selanjutnya, penulis mengangkat kasus yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi terkait persyaratan MHA maupun hak adat yang mengikutinya. Berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya harus didasarkan pada syarat-syarat sebagai berikut: (i) sepanjang masih hidup; (ii) sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan (iii) diatur dalam undang-undang.

Dalam pertimbangan hukum Perkara No: 31/PUU-V/2007, Mahkamah menegaskan setidaknya ada 5 (lima) kriteria agar MHA dikatakan "masih hidup", baik yang bersifat teritorial, geneologis, maupun yang bersifat fungsional maka secara de facto harus memenuhi kelima kriteria, yaitu: pertama, adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*); kedua, adanya pranata pemerintahan adat; ketiga, adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; keempat, adanya perangkat norma hukum adat; dan kelima, khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur adanya wilayah tertentu.

Jika salah satu unsur di atas tidak dipenuhi, maka kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan sudah tidak ada lagi dan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang sudah tidak ada, tidak dapat dihidupkan kembali. Hal ini dikarenakan pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan masyarakat hukum terbatas pada kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 pada frasa "sepanjang masih hidup". Berikut teks lengkap Pasal 18B ayat (2) UUD 1945:

"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang".

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga menjelaskan bila MHA yang dimaksud bukanlah yang bersifat himpunan, melainkan harus yang mempunyai struktur yang hierarkis, sehingga akan mempunyai implikasi terhadap siapa yang berhak mewakili kesatuan masyarakat hukum adat tertentu dan siapa pula yang berhak mewakili kesatuan masyarakat hukum adat yang lain, serta dalam hal apa pula wakil tersebut dapat mengatasnamakan kesatuan masyarakat hukum adat yang diwakilinya.²⁰ Artinya, *legal standing* MHA sangat ditentukan oleh aspek definisi yang melekat di dalamnya.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan selama 4 (empat) bulan sejak bulan Juni – September 2011. Bahan penelitian ini adalah bahan-bahan hukum dengan pendekatan hukum doktrinal (normatif),²¹ utamanya penelusuran terhadap UUD 1945, UU Perkebunan, dan UU Mahkamah Konstitusi (bahan primer). Selain itu, diperlukan bahan-bahan sekunder yang relevan dengan judul tersebut di atas, dengan menelusuri bahan-bahan seperti jurnal ilmiah, *textbooks*, tesis/disertasi, majalah, surat kabar, arsip, serta berbagai referensi yang relevan dengan persoalan hukum. Adapun yang menjadi fokus dalam penelitian hukum ini adalah hak masyarakat hukum adat (MHA), tanah adat, dan hak menguasai negara (HMN).

Penelitian hukum normatif (*legal research*) ini fokus pada penelitian norma hukum melalui penelusuran bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dilakukan

²⁰ Baca Pendapat Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Perkara Nomor 31/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan kota Tual di Provinsi Maluku: "...Menurut Mahkamah, dalam persidangan masih belum terungkap secara jelas susunan kesatuan masyarakat hukum adat yang di dalamnya para Pemohon terlibat. Susunan kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat himpunan tidak sama dengan kesatuan masyarakat hukum adat yang berstruktur hirarkis. Perbedaan tersebut tentu akan sangat berpengaruh terhadap pembagian atau hubungan kewenangan antara kepala kesatuan masyarakat hukum adat yang satu dan kepala kesatuan masyarakat hukum adat yang lain. Ungkapan bahwa "tidak ada raja di atas raja" yang disampaikan oleh saksi H.N. Renuat dalam persidangan, dan pernyataan bahwa para Pemohon membawahi beberapa desa, mengindikasikan masih adanya ketidakjelasan susunan kesatuan masyarakat hukum adat tersebut. Masing-masing susunan tersebut tentunya akan mempunyai implikasi terhadap siapa yang berhak mewakili kesatuan masyarakat hukum adat tertentu dan siapa pula yang berhak mewakili kesatuan masyarakat hukum adat yang lain, serta dalam hal apa pula wakil tersebut dapat mengatasnamakan kesatuan masyarakat hukum adat yang diwakilinya..."

²¹ Bambang Sugono, *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 2005, hlm. 220.

¹⁹ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226.

dengan memaparkan, menelaah, mensistemasi, menginterpretasi dan mengevaluasi norma hukum yang berlaku. Dalam penelitian ini analisis bahan hukum dilakukan evaluasi yuridis melalui suatu proses untuk menjelaskan secara sistematis untuk mencapai objektivitas, efisiensi, dan efektivitas serta untuk mengetahui dampak dari undang-undang yang merugikan hak dan atau kewenangan konstitusional Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut KMHA).

Analisis dilakukan dengan cara kualitatif normatif, yakni melalui 2 (dua) tahap. Pertama, analisis dengan pendekatan perundang-undangan dilakukan terhadap muatan materi dalam pasal-pasal dari peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk membedakan pasal-pasal mana yang mendukung dan menegaskan status MHA dan hak-haknya. Kedua, analisis dengan pendekatan studi kasus dilakukan pada kasus-kasus yang muncul di Mahkamah Konstitusi, terutama terkait argumentasi yuridis tentang perlindungan terhadap hak-hak konstitusional MHA dan tanah adat.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Definisi MHA dan Hak-Haknya

Konstitusi tidak menjelaskan hak-hak apa saja yang harus dipenuhi negara terhadap masyarakat adat. Dalam Konstitusi hak tersebut diistilahkan dengan hak-hak tradisional MHA. Hak-hak tradisional sebagaimana diatur dalam UU Perkebunan merupakan hak konstitusional juga karena pengakuan terhadap hak-hak tradisional itu disebutkan dalam konstitusi, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya...*". Dari ketentuan tersebut jelas bahwa negara tetap mengakui eksistensi dan keberadaan masyarakat hukum adat, dengan segala aturan-aturan yang berlaku di dalam masyarakat hukum adat tersebut.

Penegasan tersebut juga selaras dengan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, yang menyebutkan:

"...hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan

bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Ketentuan yang sama juga yang disebutkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan:

"Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".

Oleh karena itu semua hak tradisional MHA sekaligus merupakan hak konstitusional.

Selanjutnya, Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan mengakui keberadaan MHA sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain: (i) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*); (ii) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; (iii) ada wilayah hukum adat yang jelas; (iv) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan (v) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Dalam Penjelasan Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan dinyatakan: musyawarah dengan MHA pemegang hak ulayat dan para warga pemegang hak atas tanah tidak selamanya diikuti dengan pemberian hak atas tanah.

Dalam Pasal 9 ayat (2) disebutkan bahwa dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat MHA yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan MHA pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya. Menurut Zein Zanibar,²² dalam UU Perkebunan dijelaskan

²² Zanibar, Zen M.Z., "*Makalah Masyarakat Hukum Adat yang disampaikan dalam acara Focus Group Discussion di Mahkamah Konstitusi*," 3 Juni 2008.

bahwa MHA berhak memperoleh ganti rugi hak atas tanah mereka yang digunakan untuk konsesi perkebunan. Dalam perkembangannya, hak-hak tradisional MHA yang ada berpotensi dilanggar, yaitu semakin banyaknya konflik yang terjadi terkait perkebunan, misalnya konflik di Silai Hulu, Ketapang, konflik Mesuji, dan konflik Serapat Barito Timur. Oleh karena itu, MHA dapat menjadi Pemohon sepanjang memenuhi syarat yang ditentukan dalam UUD 1945 maupun undang-undang lain. Selanjutnya Mahkamah berpendapat²³ bahwa suatu MHA beserta hak-hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum, yaitu: (i) Keberadaannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan (ii) Substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”.

Hal ini penting ditegaskan oleh Mahkamah karena secara historis²⁴ sebelum Indonesia merdeka, telah ada satuan pemerintahan yang bersifat istimewa seperti daerah *zelfbesturende landchappen* (daerah swaparaja) dan *volksgemeenschappen* (daerah MHA) yang memiliki sistem pemerintahan sendiri. Namun, seiring dengan perkembangan zaman, daerah swapraja sebagian tetap menjadi daerah istimewa, sedangkan daerah MHA yang semula dikategorikan sebagai daerah istimewa, saat ini tidak lagi dikategorikan sebagai daerah yang bersifat khusus dan istimewa karena saat ini banyak daerah *volksgemeenschappen* (daerah masyarakat hukum adat) yang sudah tidak ada lagi dan UUD 1945 telah mengeluarkan *volksgemeenschappen* dari rumpun daerah yang bersifat istimewa. Hal ini ditunjukkan dengan mengatur secara terpisah daerah swaparaja dan daerah MHA. Daerah swaparaja diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 dan eksistensi MHA dan hak tradisionalnya yang salah satunya meliputi hak atas tanah ulayat, diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Keberadaan kedua jenis daerah ini

tidak boleh mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bagi MHA, substansi norma hukum adatnya harus sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Adapun kewajiban-kewajiban negara terhadap pemenuhan hak asasi warga negara dan juga hak-hak masyarakat adat meliputi 3 (tiga) hal, yaitu: perlindungan, pemajuan, dan pemenuhan. Hampir semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat menggunakan frasa ‘pengakuan’. Namun, dalam UU Perkebunan kewajiban negara terhadap MHA tidak diatur secara terperinci mengenai tanggung jawab negara dalam perlindungan keberadaan dan pemajuan hak-hak masyarakat adat.²⁵ Di sinilah kejanggalan dari UU Perkebunan, yaitu tidak mengakomodasi kewajiban negara dalam pemenuhan hak-hak MHA.

B. Syarat *Legal Standing* Masyarakat Hukum Adat

Leonard W. Levy (ed) dalam bukunya *“Judicial Review and the Supreme Court”* menulis antara lain: “menurut Beard, judicial review atas kongres pasti sudah direncanakan sebab *judicial review* merupakan bagian dari sistem *checks and balances* yang ditetapkan convention: untuk melindungi kepentingan hak kepemilikan (*property*) terhadap serangan mayoritas. Sistem *checks and balances* itu sendiri, yang tak pelak lagi merupakan elemen esensial dari konstitusi, dibangun di atas doktrin bahwa cabang pemerintahan rakyat tersebut tidak boleh berkuasa penuh, lebih-lebih dalam melaksanakan undang-undang yang menyentuh hak kepemilikan. Dari pandangan tersebut menyiratkan bahwa doktrin konstitusionalisme yang memiliki kekuasaan pembentuk undang-undang harus dibatasi oleh konstitusi melalui sistem *checks and balances*.”

Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya “Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara”²⁶, dengan mengutip pendapat Le Bridger, George Miszaras dan Maurice Sunkin, antara lain menyatakan bahwa “*judicial review*” terus berkembang dalam praktik di berbagai negara demokrasi yang pada umumnya, yaitu “sebagai alat” bagi warga negara untuk mengoreksi

²³ Baca Pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Judicial Review Undang-Undang Pembentukan Kota Tual Provinsi Maluku, Perkara Nomor 31/PUU-V/2007, hlm. 166.

²⁴ Hasil penelitian Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2011, hlm. 78.

²⁵ Ibid, hlm. 54.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2005.

pemerintahan otoriter (*oppressive*), dan sebagai alat utama yang memungkinkan badan peradilan mencegah dan mengontrol penyalahgunaan kekuasaan eksekutif. Selanjutnya dikatakan pula "berkenaan dengan hal tersebut, memang pengujian konstitusionalitas dapat dilakukan oleh siapa saja atau lembaga mana saja, tergantung kepada siapa atau lembaga mana kewenangan pengujian itu diberikan secara resmi oleh konstitusi suatu negara".

Pengujian undang-undang terhadap konstitusi di Indonesia dilakukan oleh suatu lembaga negara tersendiri yakni Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, di samping Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan menguji ini merupakan kewenangan utama yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi harus dapat memastikan terpenuhinya hak-hak konstitusional dari kelompok masyarakat mana pun yang mengajukan yang mengajukan pengujian undang-undang dengan syarat bahwa kelompok tersebut harus memiliki *legal standing*.

Sudikno Mertokusumo²⁷ menyatakan bahwa *legal standing* adalah adaptasi dari istilah *personae standi in judicio* yang artinya hak untuk mengajukan gugatan atau permohonan di depan pengadilan. Ada 2 (dua) jenis tuntutan hak yakni: (i) tuntutan hak yang mengandung sengketa disebut gugatan, di mana sekurang-kurangnya ada dua pihak. Gugatan termasuk dalam kategori peradilan *contentious (contentious jurisdiction)* atau peradilan yang sesungguhnya; dan (ii) tuntutan hak yang tidak mengandung sengketa disebut permohonan di mana hanya terdapat satu pihak saja. Permohonan termasuk dalam kategori peradilan *volunteer* atau peradilan yang tidak sesungguhnya. Sejalan dengan pemikiran Sudikno maka tuntutan hak dari pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah tuntutan hak yang tidak mengandung sengketa.

Legal standing adalah keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah

Konstitusi. Pemohon yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana yang ditentukan di atas berarti memiliki *legal standing* untuk berperkara di Mahkamah Konstitusi.²⁸ Dengan demikian *legal standing* ini menjadikan pemohon sebagai subjek hukum yang sah untuk mengajukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar ke lembaga negara ini. Persyaratan *legal standing* mencakup syarat formal sebagaimana yang ditentukan dalam undang-undang dan syarat material yakni adanya kerugian konstitusional akibat keberlakuan undang-undang yang bersangkutan.

Senada dengan konstitusi, Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) pun menetapkan syarat yang sama bagi kesatuan MHA untuk menjadi pemohon di Mahkamah Konstitusi. Baik UUD 1945 maupun UU MK mengatur syarat-syarat tertentu bagi kesatuan MHA agar memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk dapat berperkara di Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, negara telah menjamin pengakuan dan perlindungan hukum bagi kesatuan MHA, meskipun ada syarat konstitusional yang harus dipenuhi. Untuk itu, dapat diketahui bahwa syarat mutlak untuk dapat berperkara di Mahkamah Konstitusi sebagai berikut: (i) adanya kerugian dari pemohon yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang; (ii) adanya kepentingan nyata yang dilindungi oleh hukum. Adanya kepentingan hukum saja sebagaimana dikenal dalam hukum acara perdata maupun hukum acara tata usaha negara tidak dapat dijadikan dasar. Dalam hukum acara perdata dikenal *adagium point d'interet point d' action* yaitu apabila ada kepentingan hukum boleh mengajukan gugatan; (iii) adanya hubungan sebab akibat (*causa verband*) antara kerugian dan berlakunya suatu undang-undang. Artinya dengan berlakunya suatu undang-undang maka menimbulkan kerugian bagi pemohon; dan (iv) dengan diberikannya putusan diharapkan kerugian dapat dihindarkan atau dipulihkan. Artinya pembatalan suatu undang-undang atau pasal dalam undang-undang atau ayat dalam undang-undang dapat berakibat bahwa kerugian dapat dihindarkan atau dipulihkan.

Agar seseorang atau suatu pihak, seperti MHA dapat diterima sebagai pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

²⁷ Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia* Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Liberty, 1981.

²⁸ Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L. Wakil Ketua MK*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 176.

Tahun 1945, maka ada 2 (dua) tolak ukur yang digunakan. Pertama, orang atau pihak tersebut lebih dahulu harus jelas kualifikasinya dalam permohonan a quo, apakah sebagai perorangan warga negara Indonesia, kesatuan MHA, badan hukum publik/privat atau lembaga negara (sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) huruf b); serta hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.

Kedua, kewenangan konstitusional yang dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang. Berdasarkan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 06/PUU-III/2005²⁹ dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007³⁰ serta putusan-putusan berikutnya telah menetapkan 5 (lima) syarat bagi adanya kerugian dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, yaitu: (i) adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945; (ii) hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang; (iii) kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang berdasarkan penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi; (iv) ada hubungan sebab-akibat (causal verband) antara kerugian konstitusional Pemohon dan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji; dan (v) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Kelima syarat kerugian konstitusional itu bersifat kumulatif, sehingga jika satu syarat dari kelima syarat itu tidak terpenuhi maka Mahkamah Konstitusi akan menyatakan bahwa permohonan Pemohon tidak dapat diterima. Oleh karena itu, memang tidak mudah bagi kesatuan masyarakat hukum adat untuk memperoleh kedudukan hukum dalam perkara pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi karena persyaratan yang ditetapkan cukup berat, sehingga jarang sekali

ada Pemohon dalam pengajuan permohonan pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi mengkuifikasikan dirinya sebagai kesatuan MHA. Pada kenyataannya banyak sekali komunitas MHA yang mengaku sebagai MHA pada saat mengajukan uji materi undang-undang tetapi tidak memenuhi persyaratan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 51 ayat (1) huruf b UU MK dan Putusan No. 06/PUU-III/2005 dan Putusan No.11/PUU-V/2007 sehingga seringkali putusannya adalah "tidak dapat diterima" (*Niet onvankelijk verklaard*).

C. Praktek Pengujian Undang-Undang Terkait MHA dalam UU Perkebunan

Dari perkara tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penjatuhan sanksi yang dimaksud dalam UU Perkebunan tidak tepat jika hal tersebut dikenakan terhadap orang yang menduduki tanah berdasarkan hukum adat karena timbulnya hak-hak adat adalah atas dasar *ipso facto*. Artinya, seseorang membuka, mengerjakan, dan memanen hasilnya atas kenyataan bahwa ia telah mengerjakan tanah tersebut secara intensif dalam waktu yang lama, sehingga hubungan seseorang dengan tanah semakin intensif, sebaliknya hubungan tanah dengan hak ulayat semakin lemah. Adapun pemberian hak-hak baru dalam bentuk hak guna usaha atau hak pakai berdasarkan *ipso jure*, yang mendasarkan diri pada ketentuan perundang-undangan. Sudah sewajarnya jika perlindungan hak-hak MHA sebagai hak-hak tradisional mereka yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia dalam bentuk Undang-Undang segera dapat diwujudkan. Harapannya, ketentuan dalam Pasal 18B UUD 1945 mampu menolong keadaan hak-hak MHA yang semakin termarginalisasi dan dalam kerangka mempertahankan pluralisme kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk mengatasi persoalan sengketa pemilikan tanah perkebunan yang berhubungan dengan hak ulayat seharusnya negara konsisten dengan Penjelasan Pasal 9 ayat (2) UU Perkebunan tentang eksistensi masyarakat hukum adat memenuhi lima syarat yaitu (a) masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinshaft*) (b) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat (c) ada wilayah hukum adat yang jelas (d) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati dan

²⁹ Judicial Review Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terhadap UUD 1945.

³⁰ Judicial Review Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431, selanjutnya disebut UU 56/1960) terhadap UUD 1945.

(e) ada pengukuhan dengan peraturan daerah.³¹

Dari paparan kasus di atas, tampak jelas bahwa negara telah menjamin hak-hak konstitusional MHA tetapi dalam memperjuangkan hak-hak konstitusionalnya itu, MHA tidak boleh bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Begitupun dengan Mahkamah Konstitusi, telah memberikan ruang kepada MHA yang akan mengajukan uji materi di Mahkamah Konstitusi dengan memberikan kualifikasi MHA sebagai pemohon, serta MHA harus memenuhi syarat kerugian konstitusional yang telah ditetapkan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi telah berfungsi sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam UUD 1945.

Begitupun apabila dikaitkan dengan pengujian UU Kehutanan yang juga melibatkan MHA sebagai Pemohon, di mana dalam perkara tersebut, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan Pemohon Perkara No. 34/PUU-IX/2011 dalam pengujian UU Kehutanan dengan putusan *conditionally unconstitutional* atau inkonstitusional bersyarat. Artinya menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 jika tidak dimaknai memuat pula hak masyarakat yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berikut amar putusannya.

“Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”.

Sebelumnya, Pemohon dalam posisinya meminta agar dalam pasal *a quo*, selain memperhatikan hak-hak masyarakat hukum adat seharusnya juga memperhatikan pengakuan hak atas tanah yang telah terbebani hak berdasarkan

UU seperti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak-hak lainnya atas tanah sehingga Pemohon tidak dirugikan hak konstitusionalnya. Memang putusan MK ini bersifat menegaskan kembali perlindungan dan penghormatan hak-hak tradisional masyarakat hukum adat yang telah tertuang dalam Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan ditambah dengan pengakuan akan hak-hak masyarakat yang diberikan undang-undang seperti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak-hak lainnya atas tanah, sehingga dalam melakukan pengukuhan kawasan hutan, pemerintah wajib menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara baik berupa hak milik, hak ulayat, serta hak-hak lain menurut ketentuan peraturan perundang-undangan seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Hak ulayat sendiri diatur oleh hukum adat tertentu dalam MHA yang bersangkutan. Kenyataannya dewasa ini keberadaan hak ulayat berbagai MHA tersebut beragam, sehubungan dengan perkembangan sosial dan ekonomi masyarakat hukum adatnya sendiri baik karena pengaruh intern maupun lingkungannya. Hak ulayat diakui oleh hukum tanah nasional, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tetapi hak ulayat yang sudah tidak ada tidak akan dihidupkan kembali. Sehubungan dengan itu, demi adanya kepastian mengenai masih adanya hak ulayat di lingkungan masyarakat adat tertentu, yang dibuktikan oleh: (1) masih adanya sekelompok warga masyarakat yang merasa terikat oleh tatanan hukum adat tertentu sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum yang merupakan suatu masyarakat hukum adat; (2) masih adanya suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hukum dan penghidupan sehari-hari para warga masyarakat hukum adat tersebut; dan (3) masih adanya penguasa adat yang melaksanakan ketentuan hukum hak ulayatnya.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Pengakuan dan penghormatan negara terhadap MHA dan hak-hak tradisionalnya telah diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, UU Perkebunan dan UU Mahkamah

³¹ Pendapat Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

Konstitusi. Sayangnya pemberian jaminan konstitusional tersebut dalam implementasinya masih menghadapi banyak kendala, terutama pada kriteria persyaratan yang harus dipenuhi secara kumulatif, agar dapat diakui status sebagai MHA. Sulitnya MHA untuk memperoleh *legal standing* disebabkan adanya tuntutan keberlangsungan eksistensi dan berkesesuaian dengan perkembangan masyarakat dan nilai-nilai NKRI sebagaimana diatur dalam undang-undang. Bila semua syarat itu terpenuhi maka mereka memiliki *legal standing* untuk berperkara di Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memberikan perlindungan hak konstitusional MHA terwujud.

B. Rekomendasi

Mengingat beratnya *legal standing* bagi MHA dalam uji materi di Mahkamah Konstitusi, perlu didorong dan ditegaskan kualifikasi-kualifikasi MHA dengan 2 (dua) cara, yaitu *pertama*, masyarakat mengajukan usulan pengakuan MHA kepada pemerintah daerah; pemerintah daerah secara aktif mengupayakan kelompok MHA itu diakui melalui peraturan daerah maupun dokumentasi sejarah muatan lokal dalam dunia pendidikan; serta pendampingan teknis yang dilakukan oleh dinas-dinas terkait.

Kedua, seyogyanya DPR melakukan *review* untuk mempertimbangkan kembali undang-undang terkait dengan MHA dan mendorong pemerintah dalam mererivisi beberapa peraturan yang terkait dengan hak-hak MHA khususnya dalam persoalan hak ulayat. Dengan demikian, DPR sebagai lembaga legislatif yang memiliki kewenangan untuk merevisi undang-undang akan mempertimbangkan segala sesuatu yang berhubungan dengan implementasi undang-undang yang dilakukan pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly, (2005). *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press.
- Arizona, Yance, (2009). Hak Ulayat: Pendekatan Hak Asasi Manusia dan Konstitusionalisme Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 6 (2).
- B. Ter Haar Bzn, (1999). *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Cornelius Tangkere, Abrar Saleng, Musakkir, Juajir Sumardi, (2013). *Tanggung Jawab Negara dalam Perlindungan dan Pemajuan Hak Masyarakat Hukum Adat Prespektif Hukum Hak Asasi Manusia*. Disertasi, Fakultas Hukum. Makasar: Universitas Hasanuddin.
- Elsam, Sawit Watch, Pilnet, (212). *Undang-Undang Perkebunan: Wajah Baru Agrarische Wet, Dasar dan Alasan Pembatalan Pasal-pasal Kriminalisasi oleh Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: ELSAM-Sawit Watch-Pilnet.
- Harjono (2008). *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Nurtjahjo, Hendra dan Fokky Fuad, (2010). *Legal Standing Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Berperkara di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Lembaga Peneliti Universitas Islam Riau, (2009). *Masyarakat Hukum Adat Petalangan dan Hak-hak Tanah Adat Tradisionalnya di Propinsi Riau (Kajian Mengenai Pengakuan dan Penghormatan Negara)*. Laporan Penelitian, Lembaga Peneliti Universitas Islam Riau. Riau: Universitas Islam Riau.
- Mertokusumo, Sudikno, (1981). *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Liberty.
- Pamungkas, Decian Adhi, (2006). *Analisis Putusan No 013/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan oleh Mahkamah Konstitusi*. Skripsi, Fakultas Hukum. Surakarta: Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- Soekanto, Soerjono, (1984). *Kedudukan Kepala Desa sebagai Hakim Perdamaian Desa*, Jakarta: Rajawali Press.

- Sugono, Bambang, (2005). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Tim Peneliti, (2011). *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (legal standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*. Laporan penelitian. Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Tjiptabudy, Jantje, (2010). Tulisan Ilmiah: *Hak-Hak Konstitusional Masyarakat Adat atas Sumber Daya Alam di Wilayah Laut dan Pesisir*.
- Wulansari, C Dewi, (2010). *Hukum Adat Indonesia Suatu Pengantar*. Bandung: Refika Aditama.
- Zanibar, Zen, (2008). Masyarakat Hukum Adat. Makalah dalam Focus Group Discussion di Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Internet

- Redaksi Wikipedia, "Masyarakat Hukum Adat", 14 Juni 2010, http://id.wikipedia.org/wiki/Masyarakat_hukum_adat
- Abdurrahman, 2011, Hak-hak Masyarakat Hukum Adat Yang Terabaikan dan Memerlukan Perlindungan Hukum dalam Sistem Hukum Nasional, (Online), <http://www.bphn.go.id/index.php?action=public&id=2011092210474619>, diakses 14 September 2013.

Lain-lain:

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terhadap UUD 1945.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian terhadap UUD 1945.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

