



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 55/PUU-VIII/2010**

**Tentang**

**Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Usaha Perkebunan Harus Tetap  
Memperhatikan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**

- Pemohon** : **Japin, dkk**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pengujian Pasal 21, Penjelasan Pasal 21 sepanjang frasa, “Yang dimaksud dengan penggunaan tanah perkebunan tanpa izin adalah tindakan okupasi tanah tanpa seizin pemilik hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) UU 18/2004 terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 18B ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.
- Amar Putusan** :
  - Mengabulkan permohonan para Pemohon;
  - Pasal 21 beserta Penjelasan, Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - Pasal 21 beserta Penjelasan, Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411) tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat;
  - Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.
- Tanggal Putusan** : Senin, 19 September 2011
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia yang secara faktual berdomisili di wilayah perkebunan dan memiliki lahan di sekitar wilayah perkebunan. Para Pemohon seringkali terlibat konflik dengan perusahaan perkebunan dan telah disangka dan didakwa dengan ketentuan Pasal 21, Penjelasan Pasal 21 sepanjang frasa “Yang dimaksud dengan penggunaan tanah perkebunan tanpa izin adalah tindakan okupasi tanah tanpa seizin pemilik hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) UU 18/2004 dan menganggap mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah bahwa permohonan para Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas norma Pasal 21, Penjelasan Pasal 21 sepanjang frasa, “Yang dimaksud dengan penggunaan tanah perkebunan tanpa izin adalah tindakan okupasi tanah tanpa seizin pemilik hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, Pasal 47 ayat (1)

dan ayat (2) UU 18/2004 terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 18B ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*.

Terkait dengan kedudukan hukum Pemohon, bahwa Undang-Undang 18/2004 yang dimohonkan untuk diuji dirumuskan secara samar-samar dan tidak secara jelas dan rinci mengenai perbuatan yang dikualifikasi sebagai tindak pidana, di samping itu pengertiannya terlalu luas dan rumit. Dengan memperhatikan akibat yang potensial dialami oleh para Pemohon dikaitkan dengan hak konstitusional para Pemohon, menurut Mahkamah, para Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*. Selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Terkait terhadap pokok permohonan, Para Pemohon mendalilkan bahwa kedua pasal yang diajukan pengujian konstitusionalitasnya tersebut mengandung frasa "*melakukan tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan*", dirumuskan secara samar-samar dan tidak jelas dan rinci mengenai perbuatan yang dikualifikasi sebagai tindak pidana, serta pengertiannya terlalu luas dan rumit. Hal ini mengakibatkan setiap upaya dan usaha yang dilakukan oleh setiap orang dalam mempertahankan dan memperjuangkan haknya dapat dikualifikasi sebagai perbuatan yang dimaksud oleh frasa tersebut.

Bahwa masalah pendudukan tanah tanpa izin pemilik sangatlah beragam sehingga penyelesaiannya seharusnya menurut pertimbangan-pertimbangan keadaan yang berbeda: kapan munculnya persoalan tersebut?; apakah pendudukan tanah tersebut merupakan cara memperoleh tanah menurut hukum adat?; apakah pendudukan tersebut karena keadaan darurat telah diijinkan oleh penguasa?; apakah pendudukan tersebut disebabkan batas wilayah penguasaan secara hukum adat dengan wilayah yang dikuasai langsung oleh negara tidak jelas?. Kasus-kasus yang sekarang timbul di daerah-daerah perkebunan yang baru dibuka, sangat mungkin disebabkan oleh tiadanya batas yang jelas antara wilayah hak ulayat dan hak individual berdasarkan hukum adat dengan hak-hak baru yang diberikan oleh negara berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

Dengan demikian penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang *a quo* 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 masyarakat hukum adat 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, agar dengan demikian ketentuan Pasal 18B UUD 1945 mampu menolong keadaan hak-hak masyarakat hukum adat 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) Undang-Undang Perkebunan tentang eksistensi masyarakat hukum adat memenuhi lima syarat yaitu (a) masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinschaft*) (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 (e) ada pengukuhan dengan peraturan daerah.

Syarat ini berbeda dengan Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum adat (disingkat Permenag 5/1999). Pasal 5 ayat (1) Permenag 5/1999 menyatakan, "Penelitian dan Penentuan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan para pakar

hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumberdaya alam”.

Pasal 5 ayat (2) menyatakan, ”Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah”.

Pasal 6 menyatakan, ”Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal 5 diatur dengan Peraturan Daerah yang bersangkutan”. Bahkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 mengakui dan melindungi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya diatur dalam Undang-Undang.

Sebelum dilakukan penelitian untuk memastikan keberadaan masyarakat hukum adat dengan batas wilayahnya yang jelas sebagaimana dimaksud oleh Penjelasan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Perkebunan, sulit menentukan siapakah yang melanggar Pasal 21 dan dikenakan pidana Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Perkebunan.

Frasa ”dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan” dalam Pasal 21 Undang-Undang *a quo* mengandung ketidakpastian hukum. Apakah yang dimaksud dengan tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya perkebunan? Jika disebut tindakan lainnya tentunya sangatlah luas dan tidak terbatas, misalnya dapatkah seseorang dipidana karena terlambat mengucurkan kredit bank yang telah disepakati antara pemilik kebun dengan pihak bank, sehingga kebun rusak karena tidak adanya uang untuk membeli obat pembasmi hama tanaman? Dapatkah seorang pemilik kebun dipidana karena menelantarkan kebunnya sendiri? Atau justru pemilik kebun menebang pohon-pohon karena takut meluasnya hama tanaman sekalipun pohon-pohon tersebut masih sehat? Hal-hal tersebut dimungkinkan dapat dimasukkan ke dalam ”unsur tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya perkebunan” akan tetapi tidak dapat dikualifikasi sebagai perbuatan yang diancam pidana. Ketidakjelasan rumusan Pasal 21 - yang diikuti dengan ancaman pidana dalam Pasal 47 ayat (1), ayat (2) - menimbulkan ketidakpastian hukum, yang potensial melanggar hak-hak konstitusional warga negara, sehingga dalil Pemohon *a quo* beralasan menurut hukum.

Bahwa oleh karena permohonan pengujian Pasal 21 UU 18/2004 beralasan menurut hukum maka permohonan pengujian terhadap Penjelasan Pasal 21 UU 18/2004 *mutatis mutandis* berlaku untuk permohonan *a quo*, meskipun Pemohon hanya mengajukan permohonan pengujian mengenai frasa ”Yang dimaksud dengan penggunaan tanah perkebunan tanpa izin adalah tindakan okupasi tanah tanpa seizin pemilik hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan” dalam Penjelasan tersebut.

Bahwa ancaman pidana karena kesengajaan melanggar Pasal 21, *diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp.5.000.000.000,- (lima milyar rupiah)* serta karena kelalaiannya melanggar Pasal 21, *diancam dengan pidana paling lama 2 (dua) tahun 6 (bulan) dan denda paling banyak Rp.2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah)*, adalah berlebihan karena konflik yang timbul merupakan sengketa keperdataan yang seharusnya diselesaikan secara keperdataan dengan mengutamakan musyawarah sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 51/Prp/1960 maupun ketentuan-ketentuan lain sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 51/Prp/1960, tidak diselesaikan secara pidana. Dengan demikian, dalil para Pemohon beralasan menurut hukum.

Berdasarkan pertimbangan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

- Mengabulkan permohonan para Pemohon;
- Pasal 21 beserta Penjelasannya, Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Pasal 21 beserta Penjelasannya, Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004

Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411) tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat;

- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.