

URGENSI PEMBENTUKAN PENGADILAN KHUSUS AGRARIA*

Endah Sulatri & Teguh Triesna Dewa
Moot Court Community (MCC) FSH UIN Jakarta
Jl. Ir. H. Juanda No. 95 Ciputat Tangsel
E-mail: endah@yahoo.com

Pendahuluan

Jika suatu negara tanpa adanya demokrasi dan Rule of Law mungkin dapat menikmati kemakmuran, namun adalah juga benar jika suatu negara tanpa adanya demokrasi dan Rule of Law sudah pasti tidak akan menikmati keadilan –Prof I Dewa Gede Palguna

Dalam kerangka hukum internasional, *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948, telah dikukuhkan perjanjian internasional (1996) mengenai Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (HESB). Pasal 11 ayat 2 dari HESB mengisyaratkan bahwa sebuah Negara yang mengabaikan reformasi agraria, dianggap telah melakukan pelanggaran Hak Asasi Manusia (“HAM”). Berangkat dari pemikiran global tersebut Reformasi Agraria juga menjadisebuah agenda penting yang tidak dapat diabaikan termasuk Indonesia selaku negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai HAM¹.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (“UU 5/1960”) disebutkan bahwa pengertian agraria secara luas menyebutkan bahwa “seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.²Sedangkan menurut doktrin,Subekti menyatakan “Hukum agraria adalah keseluruhan daripada ketentuan-ketentuan hukum, baik hukum perdata, maupun hukum tata negara maupun pula tata usaha negara yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah neagara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut”.

Dari pengertian di atas agraria memiliki dimensi yang sangat luas dan tidak hanya terbatas pada permasalahan tanah. Dalam bukunya Prof. Boedi Harsono menyatakan bahwa hukum agraria bukan merupakan satu perangkat bidang hukum melainkan sekelompok perangkat bidang hukum.³ Namun dalam kenyataannya

* Naskah diterima: 23 Juli 2015, direvisi: 27 Agustus 2015, disetujui untuk terbit: 10 Oktober 2015.
Permalink: <https://www.academia.edu>

¹ Catatan redaksi, *Bahaya Laten Sengketa Tanah* dalam Jurnal Desain Hukum Vol. XI, No. 3/April 2011.

² Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hal. 8.

hukum tanah memiliki porsi yang lebih besar dan begitu kompleks dibandingkan dengan perangkat hukum yang lain seperti hukum pertambangan, air, perikanan, dan lain-lain.

Wacana adanya Pengadilan Khusus ini menjadi kencang didengungkan setelah semakin terkikisnya kepercayaan publik terhadap kapasitas pengadilan umum dalam penanganan kasus terkait dengan konflik agraria. Konflik yang begitu syarat dengan kepentingan ekonomi dan politik ini seringkali menempatkan rakyat di posisi yang lemah dan tidak jarang putusan pengadilan membuat mereka semakin tersudutkan ketika melawan pihak yang lebih kuat, baik pemerintah atau para kapitalis.

"Sadumuk bathuk senyari bumi, dibelani kanthi pecahing dada lan wutahing ludira", soal tanah adalah soal kehidupan, dan soal hak atas tanah yang disikapi sebagai soal hidup dan mati. Ungkapan istilah Jawa di atas menunjukkan bahwa persoalan tanah menjadi permasalahan yang begitu sensitif dan krusial. Senada dengan ungkapan yang disampaikan oleh Cristoper Colombus (1492) yang menyatakan bahwa "siapa menguasai tanah, ia menguasai pangan, atau ia menguasai sarana-sarana kehidupan, siapa menguasai sarana kehidupan, ia menguasai manusia".⁴

Konflik terkait agraria khususnya dalam hal ini tanah merupakan permasalahan yang sangat kompleks karena menyangkut 3 dimensi terpenting yaitu politik, sosial, dan ekonomi. Permasalahan agraria ini bahkan tidak hanya bersifat horizontal melainkan juga bersifat vertikal dengan tidak jarang masyarakat harus berhadapan dengan penguasa. Sehingga terjadi kontestasi yang tidak seimbang dan menempatkan masyarakat di posisi yang lemah.

"Negara Indonesia adalah negara hukum" inilah yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 ("**UUD**")⁵. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara yang dijalankan bukan hanya dengan kekuasaan semata-mata. Namun hal ini seringkali tidak tercermin dalam setiap penyelesaian kasus agraria. Semangat UU 5/1960 dengan panca program agraria yang salah satunya adalah menghentikan adanya *exploitation de l'homme par l'homme*. Namun kinimasih menjadi sebatas wacana. Dulu konsep ini dimaknai dengan penindasan atas penguasaan penjajah namun berbeda dengan sekarang, yang kini terjadi rakyat harus sengasara karena penguasaan oleh para kapitalis dan adanya paradigma membangun dengan menyengsarakan.⁶

Menurut Franz Magnis Suseno terkait dengan tujuan negara dinyatakan bahwa tugas negara adalah untuk mendukung dan melengkapkan usaha masyarakat untuk membangun suatu kehidupan yang sejahtera, di mana masyarakat dapat hidup dengan sebaik dan seadil mungkin, maka tujuan negara adalah penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat.⁷

⁴Catatan redaksi, *Bahaya Laten Sengketa Tanah* dalam Jurnal Desain Hukum Vol. XI, No. 3/April 2011

⁵ Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

⁶Ahmad Sodiki, *Paradigma (negara) Membangun dengan Menyengsarakan Orang Lain* dalam Jurnal Desain Hukum Vol. XI, No. 3/April 2011. H. 13

⁷ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010), hal. 57.

Hasrat untuk menguasai tanah, sumber-sumber kehidupan dan sumber daya alam adalah warisan kelam manusia; oleh sifat serakah, rakus, imperialis, monopolis, dominasi, dan tabiat merendahkan harkat dan martabat sesama, serta hilangnya nurani sebuah bangsa manusia dengan cara menjajah sesama bangsa, sederet konflik yang dipicu sengketa atas hak kepemilikan tanah dapat kita rangkum sebagai pengalaman pahit dan tidak seharusnya terjadi seperti: konflik tanah waduk Kedung Ombo, kasus Tanah Alas Tlogo, konflik tanah Meruya, bentrok warga dengan TNI akibat sengketa tanah Meunasah Kulam Aceh Besar dan masih banyak di tempat lainnya.

Konflik-konflik yang terus bergulir tersebut membuktikan bahwa permasalahan agraria adalah masalah yang sangat rawan dan membutuhkan perhatian khusus dari Pemerintah. Adanya wacana untuk membentuk Pengadilan Khusus Agraria dianggap sebagai langkah untuk menunjang Reformasi Agraria sebagaimana menjadi cita-cita dalam TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam ("TAP MPR IX/2001"). Namun pembentukan Pengadilan Khusus Agraria bukanlah hal yang secara instan dapat terealisasi, terdapat banyak pro-kontra serta banyak hal yang harus dipertimbangkan atas wacana ini.

Pembahasan

Menurut datayang diperoleh dari website Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional sampai dengan September 2013 terdapat setidaknya 4223 kasus pertanahan sebanyak 47,69% (2014 kasus) terselesaikan dan sisanya 2209 kasus masih tersisa dan menunggu untuk diproses.⁸ Dalam pidato yang disampaikan oleh Hendarman Supandji selaku kepala BPN pada peringatan Hari Agraria Nasional ke-54 di Jakarta 24 September 2014, juga disebutkan sejak tahun 2012 terdapat ± 10.000 kasus dan di tahun 2014 tersisa ± 1.900 kasus termasuk sengketa yang berpotensi konflik strategis dan berpotensi menimbulkan dampak luas. Data tersebut di atas menunjukkan tingginya potensi konflik pertanahan di seluruh wilayah Indonesia.

Sebagai kilas sejarah, Indonesia pada masa akhir kepemimpinan Ir. Soekarno telah dibentuk Pengadilan *land reform* yang dibentuk melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 1964 ("UU 21/1964"). Pengadilan ini pada masa lalu ditujukan untuk menjawab persoalan penetapan tanah-tanah yang menjadi objek *land reform* dan kemudian terkait dengan ketepatan dalam pembagiannya. Karena itu, Pengadilan Landreform berwenang mengadili perkara-perkara perdata, pidana, dan administratif yang timbul akibat pelaksanaan program *land reform*.⁹

Namun pergantian Rezim Orde Lama berganti dengan Rezim Orde Baru turut menghapuskan eksistensi Pengadilan Landreform ini di Indonesia. Melalui

⁸<http://www.bpn.go.id/Publikasi/Data-Pertanahan/Kasus-Pertanahan/Propinsi> diakses pada Tanggal 15 Mei 2015 Pukul 18.30 WIB.

⁹ Lihat tulisan Dianto Bachriadi, *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakkan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen*, Kertas Posisi KPA No. 002/1998, Bandung: Konsorsium Pembaharuan Agraria, 2001 (Cetakan ke-2), hal. 14-21.

Undang-Undang No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform (“UU 7/1970”), Pengadilan Landreform ini secara legalitas dicabut. Akibatnya semua persoalan sengketa agraria dikembalikan di bawah kewenangan pengadilan umum. Hal yang kemudian muncul di lapangan akibat hal ini adalah terjadinya kelambanan Pemerintah dalam menangani konflik agraria, Kelambanan tindakan ini berujung kepada anarkisme sosial yang tidak jarang menimbulkan pelanggaran hak-hak asasi manusia.

Sejak munculnya Tap MPR IX/2001, tema-tema untuk penyelesaian konflik agraria sebagai bagian integral dari dijalankannya program Pembaharuan Agraria di Indonesia kembali mendapatkan tempat strategis. Dalam Pasal 5 Tap MPR IX/2001 dijelaskan bahwa arah kebijakan pembaharuan agraria adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor;
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat;
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis;
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang;
- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi;
- f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.¹

Dari TAP MPR IX/2001 tersebut pembaharuan agraria memberikan mandat yang di dalamnya termasuk terkait dengan penuntasan konflik-konflik di ranah agraria, baik yang telah terjadi maupun yang akan ada. Amanat tersebut menjadi sebuah wacana baru tentang bagaimana tercapainya penyelesaian konflik agraria yang melembaga guna memberikan keadilan yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Mekanisme penyelesaian konflik agraria ini yang kemudian membawa kita pada 2 pemikiran yang berbeda terkait dengan cara dan lembaga yang bertugas melaksanakan amanat TAP MPR IX/2001 ini, seperti diterangkan sebagai berikut:

1. Pengadilan Khusus Agraria

Secara hukum Pengadilan Khusus Agraria ini mendapatkan legalitas sesuai dengan Pasal 24 (1) UUD 1945 “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan

¹ TAP MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

keadilan” dan ditegaskan dengan ayat (3) Badan-badan lain fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-Undang”.

Dalam Pasal 1 angka (8) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (“UU 48/2009”) disebutkan bahwa “Pengadilan khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang”. Pasal 1 angka (8) UU 48/2009 di atas memberikan legalitas untuk dibuatnya Pengadilan Khusus yang dibentuk berdasarkan atas Undang-Undang tak terkecuali di sini adalah legalitas untuk Pengadilan Khusus Agraria dengan di bawah Mahkamah Agung.

Pengadilan khusus agraria ini diharapkan menjadi sebuah langkah nyata untuk mewujudkan pembaharuan agraria dan memberikan jaminan atas hak asasi terkait dengan akses masyarakat terhadap sumber daya agraria khususnya di sini tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Dengan adanya pengadilan agraria ini diharapkan terdapat akses masyarakat untuk mencapai keadilan di bidang agraria. Pengadilan agraria ini nantinya akan terdiri dari tenaga-tenaga hukum yang ahli di bidang hukum agraria diharapkan memberikan kontribusi nyata dalam penyelesaian konflik agraria sehingga dapat memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat.

Sebagai perbandingan Pengadilan Khusus Agraria ini, kita dapat melihat pengadilan serupa seperti di Afrika Selatan.¹ Berdasarkan *Restitution of Land Rights Act 22/1994* Afrika Selatan membentuk *Commission on Restitution of Land Rights* dan *Land Claims Court*. Peraturan ini dibentuk sebagai langkah Negara Afrika Selatan untuk melakukan Program *Land Restitution* sebagai upaya untuk memulihkan hak-hak seseorang atau sekelompok atas sebidang tanah yang mereka kuasai tetapi diabaikan akibat kebijakan diskriminasi rasial. Namun karena rumitnya proses penyelesaian suatu tuntutan, proses di Pengadilan berjalan lambat. Hal ini dibuktikan bahwa dalam 3 tahun berjalan keberadaan Pengadilan terdapat 16.000 kasus yang masuk, namun hanya 5 yang bisa dimasukkan ke dalam Pengadilan Tanah untuk proses penetapan hukumnya, dan setelah 4 tahun berjalan hanya 28 klaim yang dapat diselesaikan.

2. Hambatan Pembentukan Pengadilan Agraria

Keberadaan kasus agraria khususnya di bidang tanah di Indonesia banyak membawa opini bahwa agenda penyelesaian kasus dengan menggunakan lembaga pengadilan khusus menjadi langkah yang tepat untuk diambil. Namun tidak semua pihak berdiri di posisi yang sama dalam hal ini.

¹ Dianto Bachriadi, *Konflik Agraria dan Restitusi Tanah di Afrika Selatan*, dalam Pokok-Pokok Pikiran Mengenai Penyelesaian Konflik Agraria, Hasil Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria, Maret 2014. h. 33.

Sebagaimana dikutip dari pendapat dari Prof.Dr.Maria S.W. Sumardjono SH., MCL., MPL dalam memberikan masukan dalam RUU Pertanahan menyatakan bahwa pembentukan pengadilan khusus pertanahan belum diperlukan, hal ini disebabkan karena ketidakjelasan kompetensi yuridis pengadilan khusus ini. Perkara perdata dan pidana terkait masalah pertanahan diadili di Pengadilan Negeri, sedangkan perkara pertanahan yang bersifat administratif diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Lebih lanjut Prof.Dr.Maria S.W. Sumardjono SH., MCL., MPL menambahkan dalam hal ini mengusulkan pembentukan kamar pertanahan dalam lingkup peradilan umum dengan mendiskusikan hal ini dengan Mahkamah Agung, hal ini bertujuan agar bila dalam satu kasus pertanahan meliputi aspek perdata, pidana, dan Tata Usaha Negara, perkara ini dapat diputus secara komprehensif sehingga dapat diekskusi.Sedangkan terkait dengan konflik agraria tanah pada khususnya yang bersifat *extraordinary* dibutuhkan keberadaan Komisi Nasional Penyelesaian Konflik Agraria dalam rangka implementasi *transaccional justice*.¹

Jika dilihat dalam semangat reformasi agraria dalam TAP MPR IX/2001 permasalahan tidak hanya terbatas pada penuntasan konflik saja melainkan juga kaitannya dalam mensinergikan peraturan-peraturan terkait dengan agraria dengan UU 5/1960. Sinergi antara peraturan penting karena peraturan-peraturan tersebut merupakan bagian dari *legal substance* yang menjadi landasan penyelenggaraan di bidang agraria.

Dalam konteks ini penyelesaian kasus melalui pembentukan Pengadilan Agraria dinilai belum urgen. Namun hal lain yang perlu menjadi perhatian adalah seluruh aspek yang telah ada meliputi 3 aspek utama meliputi *legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture*.Ketiga aspek ini merupakan bagian dari teori sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence Meil Friedman¹, sebagaimana dijabarkan sebagai berikut:

- a. *Legal substance*, dalam hal ini perlunya upaya untuk mensinergikan UU terkait dengan agraria dengan UU 5/1960 selaku *umbrella act*;
- b. *Legal structure*, diperlukannya lembaga yang menjadi pendukung bekerjanya sistem hukum;
- c. *Legal culture*, terkait dengan budaya, nilai-nilai dan sikap-sikap yang berkaitan dengan hukum.

Sinergi ketiga aspek tersebut diharapkan memberikan dampak yang nyata bagi penyelesaian setiap kasus bidang agraria. Selain itu menjadi fungsi preventif untuk kasus-kasus agraria yang mungkin timbul di kemudian hari.

¹ Laporan Singkat Panja RUU tentang Pertanahan Komisi II DPR RI.

¹ Lawrence Meil Friedman, *Law and Society; and Introductions*, (Prencite-Hall Foundations of Modern Sociology Series, Englewood Cliffts, standford University, New Jersey, 1979), h.7.

Kesimpulan

Reformasi agraria merupakan amanat yang ada dalam UU 5/1960 dan ditegaskan kembali dalam TAP MPR IX/2001. Reformasi agraria ini juga meliputi penyelesaian kasus agraria di sini khususnya kasus mengenai pertanahan.

Menurut data yang diperoleh dari website Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional sampai dengan September 2013 terdapat setidaknya 4223 kasus pertanahan sebanyak 47,69% (2014 kasus) terselesaikan dan sisanya 2209 kasus masih tersisa dan menunggu untuk diproses. Tingginya angka konflik pertanahan tersebut membuktikan urgensi pembentukan khusus pengadilan agraria, terlebih kompetensi para hakim di pengadilan umum dianggap kurang menguasai hukum agraria, sehingga keadilan yang diinginkan masyarakat banyak menemukan kekecewaan.

Di sisi lain hambatan terbentuknya pengadilan agraria adalah pendapat bahwa pengadilan khusus agraria bukanlah hal yang urgen saat ini. Hal ini juga disampaikan oleh Prof.Dr.Maria S.W. Sumardjono SH., MCL., MPL dalam memberikan masukan dalam RUU Pertanahan menyatakan bahwa pembentukan pengadilan khusus pertanahan belum diperlukan.

Semangat dalam TAP MPR IX/2001 dapat dimaknai dengan melakukan segala upaya preventif dalam kaitannya konflik agraria bukan hanya dengan membuat Pengadilan khusus agraria, melainkan juga melakukan penguatan baik di *legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture*. Dan langkah yang bisa diambil juga dengan meningkatkan kemampuan perangkat hukum di pengadilan negeri di bidang agraria. Sehingga siring dengan peningkatan kompetensi diharapkan meningkat tingkat kepuasan terhadap pengadilan negeri dalam penyelesaian konflik agraria.

Pustaka Acuan:

Harsono, Boedi.*Hukum Agraria Indonesia*.(Jakarta: Djambatan, 2008)

Catatan redaksi, *Bahaya Laten Sengketa Tanah* dalam Jurnal Desain Hukum Vol. XI, No. 3/April 2011.

Catatan redaksi, *Bahaya Laten Sengketa Tanah* dalam Jurnal Desain Hukum Vol. XI, No. 3/April 2011

Sodiki, Ahmad.*Paradigma (negara) Membangun dengan Menyengsarakan Orang Lain* dalam Jurnal Desain Hukum Vol. XI, No. 3/April 2011.

Huda, Ni'matul.*Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010)

Bachriadi, Dianto.*Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakkan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen*, Kertas Posisi KPA No. 002/1998, Bandung: Konsorsium Pembaharuan Agraria, 2001 (Cetakan ke-2)

Bachriadi, Dianto.*Konflik Agraria dan Restitusi Tanah di Afrika Selatan*, dalam Pokok-Pokok Pikiran Mengenai Penyelesaian Konflik Agraria, Hasil Lokakarya Persiapan Menuju Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria, Maret 2014

Friedman, Lawrence Meir.*Law and Society; and Introductions*, (Prencite-Hall Foundations of Modern Sociology Series, Englewood Cliffts, standford University, New Jersey, 1979)

Endah Sulastri & Teguh Tresna Dewa

<http://www.bpn.go.id/Publikasi/Data-Pertanahan/Kasus-Pertanahan/Propinsi>
diakses pada Tanggal 15Mei 2015 Pukul 18.30 WIB.

Referensi perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar 1945.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- TAP MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.