

MENGUAK GAGASAN DAN UPAYA INISIASI RUU TENTANG PENGADILAN KEAGRARIAAN¹

Oleh: FX Sumarja²

A. Pendahuluan

Perdebatan tentang perlu tidaknya lembaga penyelesaian sengketa pertanahan sudah lama mengemuka. Pada Mei 1995 Kompas memuat gagasan dibentuknya Arbitrase Pertanahan, yang kemudian diikuti beberapa komentar. Diskusi-diskusi bebas terus berlanjut, sampai tulisan-tulisan ilmiah pada jurnal yang mengkaji perlunya dibentuk peradilan agraria. Puncaknya pada tahun ini, gagasan pembentukan peradilan agraria semakin mengkerucut, yang dikomandoi oleh DPD RI.

Latar belakang munculnya gagasan pengadilan agraria adalah banyaknya kasus tanah yang tidak terselesaikan dengan cepat. Andaikan telah diputus oleh pengadilan baik oleh peradilan umum maupun oleh peradilan tata usaha negara hasilnya tidak memuaskan. Banyak analisis putusan hakim yang menyatakan, bahwa putusan hakim perlu ditingkatkan kualitasnya. Dengan kata lain para hakim masih perlu meningkatkan pemahaman akan peraturan-peraturan di bidang pertanahan atau pemahaman hakim tentang substansi permasalahan yang berkaitan dengan konsep yang mendasarinya masih perlu ditingkatkan. Hal ini bukan tanpa alasan, karena masalah tanah dilihat dari segi yuridisnya saja merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Dalam satu kasus saja, tidak jarang terlibat beberapa instansi yang langsung atau tidak langsung berkaitan dengan masalah yang diajukan di pengadilan.

Menurut data Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) hingga saat ini terdapat lebih dari 1.700 kasus konflik agraria yang belum terselesaikan baik pada tingkat pengadilan tinggi hingga Mahkamah Agung. Dilain pihak, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menyatakan lebih dari 90% (sembilan puluh) persen kasus pelanggaran HAM berkait erat dengan konflik Agraria.

Dari konflik itu, sedikitnya ada 731.342 KK petani penggarap yang kehilangan tanahnya sepanjang 2004-2012 yang mencapai lebih dari 2.399.314,49 hektar. Setidaknya dari pantauan DPD RI konflik pertanahan atau agrarian paling parah terjadi pada periode Januari-Desember 2012 yang mencapai 198 kasus. Jika dihitung rata-rata setidaknya terjadi 1 kali konflik agraria dalam 2 hari dan 1 orang petani ditahan dalam 2 hari.

Berbagai kendala dihadapi dalam penyelesaian konflik agraria menjadikan konflik ini dikenal sebagai *unresolved problem* (konflik yang tak dapat terselesaikan). Masyarakat jengah dan putus asa dengan berbagai mekanisme penyelesaian konflik, sehingga di tengah keputusan, mereka sering melakukan tindakan yang mengarah pada "chaos/ kerusuhan". Di lain pihak, menjadi alasan pembenar bagi aparat untuk melakukan tindakan represif dan berujung pelanggaran HAM.

Dari sisi permasalahan pertanahan dapat dipetakan menjadi empat: 1) masalah penggarapan tanah oleh rakyat atas tanah kehutanan, perkebunan, timbul, dll; 2) masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan landreform; 3) dampak dari penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan; dan 4) sengketa perdata berkaitan dengan masalah tanah.

¹ Makalah disampaikan pada diskusi "Tentang Gagasan dan Upaya Inisiasi RUU Tentang Pengadilan Keagrariaan", yang diselenggarakan oleh Anggota Komite I DPD RI dari Provinsi Lampung, Anang Prihantoro di Bandar Lampung, 17 Mei 2013.

² Staf Pengajar Fakultas Hukum Unila, Mahasiswa PDIH Undip.

Pada masa yang lalu kita telah pernah memiliki badan pengadilan yang menangani khusus permasalahan kedua (pelanggaran ketentuan landreform), maka dibentuk pengadilan landreform dengan UU No 21 Tahun 1964, namun dihapuskan dengan UU No. 7 Tahun 1970. Sekarang kita bentuk pengadilan agraria dengan harapan bisa menangani semua permasalahan pertanahan.

Pada intinya hasil diskusi dan kajian ilmiah mengarah pada suatu upaya untuk membentuk lembaga peradilan agraria, bukan yang lain. Sehingga hari ini bukan bermaksud membahas perlu tidaknya lembaga peradilan agraria, tetapi lebih pada bagaimana peradilan agraria ke depan. Meskipun tidak khusus membahas perlu tidaknya peradilan agraria, tetapi harus disinggung juga landasan hukum yang dapat mendasari terbentuknya peradilan agraria. Baru kemudian akan dibahas bagaimana dan lembaga peradilan agraria seperti apa yang akan dibentuk ini. Supaya tidak kehilangan rohnya perlu rumusan yang dapat mengakomodir kepentingan semua pihak, tentunya pihak-pihak yang lemah secara formal, tetapi kuat secara substantif. Artinya peradilan yang dibentuk adalah peradilan yang dapat memberikan keadilan substantif, bukan keadilan formal seperti yang selama ini berlangsung.

B. Pembahasan

1. Dasar Hukum Peradilan Agraria

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUDNRI 1945)

Landasan konstitusional dalam pembentukan peradilan agraria sebagai peradilan khusus dalam lingkungan peradilan umum, dapat digali dalam UUDNRI 1945. Pasal 24 mengatur: (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan; (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi; (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUDNRI 1945, di dalam kekuasaan kehakiman dikenal 4 (empat) lingkungan peradilan. Hal-hal yang bersifat teknis akan merujuk pada undang-undang yang mengatur mengenai Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi, dan atau undang-undang lainnya. Pasal 24 ayat (3) UUDNRI 1945 menentukan apabila diperlukan badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, maka keberadaan badan tersebut harus diatur dengan undang-undang. Dengan demikian apabila diperlukan peradilan agraria, maka pasal ini dapat digunakan sebagai landasan hukumnya.

b. Pasal 2 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UUKK)

Pasal 2 UUKK menegaskan bahwa penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (MK). Penegasan tersebut senada dengan Pasal 10 UUKK yang menyatakan, bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA dan MK. Lingkungan peradilan di bawah MA terdiri atas peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Pasal 15 ayat (1) menegaskan, bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan (ada empat peradilan), yang diatur dengan undang-undang. Yang

dimaksud dengan pengadilan khusus menurut Penjelasan Pasal 15 ayat (1) antara lain adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial yang berada di lingkungan peradilan umum, dan pengadilan pajak di lingkungan peradilan tata usaha negara.

Pasal 15 ayat (1) tersebut di atas bermakna bahwa masih terbuka pembentukan pengadilan khusus selain yang telah disebutkan dalam rumusan penjelasan Pasal 15 ayat (1) tersebut. Kita harus ingat penjelasan UU tidak boleh berisi norma, tetapi sekedar menjelaskan isi norma, atau memberikan contoh isi norma. Pembentukan pengadilan khusus dimaksud harus ditetapkan dengan undang-undang.

2. Pola Pembentukan Pengadilan Agraria

Pembentukan pengadilan agraria dimungkinkan dengan syarat pembentukannya ditetapkan dengan undang-undang. Pembentukan pengadilan khusus melalui undang-undang ternyata ada dua pola. *Pertama*, pembentukan pengadilan khusus langsung melalui undang-undang, seperti UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, UU No. 26 Tahun 2002 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, UU No. 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak. *Kedua*, pembentukan pengadilan khusus dengan cara menetapkan pembentukannya dalam undang-undang terkait, seperti Pengadilan Niaga dibentuk/ditetapkan pembentukannya melalui UU No. 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan UU Kepailitan Menjadi UU, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dibentuk/ ditetapkan pembentukannya melalui UU No. 30 Tahun 2003 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial dibentuk/ ditetapkan pembentukannya melalui UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

Pengadilan Agraria seyogianya dibentuk menggunakan pola pertama yakni dengan mengeluarkan undang-undang (Undang-Undang Nomor xx Tahun 2013 tentang Pengadilan Keagrariaan). Negara lainpun misalnya, Australia terdapat juga pengadilan khusus yang menangani bidang pertanahan, maka di bentuklah *National Native Title Tribunals*. Maka di Indonesiapun, berdasarkan hukum yang ada dapat dibentuk pengadilan khusus di bawah peradilan umum. Lihat ragaan berikut:



Meskipun di dalam RUU Pertanahan (draft RUU tanggal 27 Maret 2013) Pasal 60 s.d. 94, telah disinggung pengaturan dan pembentukan pengadilan pertanahan, menurut pemakalah berdasarkan argumentasi seperti diuraikan di atas, lebih condong lembaga pengadilan agraria diatur dalam sebuah uu tersendiri.

3. Lembaga Pengadilan Agraria yang Pro-Keadilan

Guna mendapatkan lembaga pengadilan agraria yang pro-keadilan diperlukan hakim yang “*sepi ing pamrih rame ing nggawe*”³³. Namun jika sulit mendapatkan, minimal hakim yang bermoral dan memahami permasalahan. Pro-keadilan yang dimaksud adalah keadilan yang substantif dengan mengutamakan kebenaran materiil, tidak sekedar keadilan formil dan kebenaran formil. Rakyat kecil yang dimaksud, tidak semata-mata rakyat jelata, tetapi rakyat kecil yang lemah secara finansial dan legal formal, namun secara materiil sungguh berhak atas tanah tersebut. Oleh karena itu, diperlukan pengadilan ini untuk maksud demikian. Maka hakimnya dituntut memahami permasalahan dengan baik dan diharapkan para hakim merubah pola berpikir dari reaktif menjadi reflektif. Hal ini terkait dengan cara membaca undang-undang.

Berpikir reaktif, adalah proses berpikir yang cenderung mendasarkan penilaian lebih apa yang tersurat atau bersifat harafiah semata, sementara memahami undang-undang merupakan proses berpikir reflektif yang menunjukkan upaya untuk tidak sekedar berhenti pada hal-hal yang bersifat harafiah, namun berusaha menemukan makna yang tersirat yang justru tidak tampak dari bunyi pasal-pasal. Cara berpikir demikian selalu mengkaitkan antara konsep dan operasionalisasi yang akan menghasilkan penilaian objektif. Tentu hal ini memakan waktu dan pikiran yang barangkali tidak sesuai dengan budaya instan. (Bahkan ada skripsi dari fakultas elektronik, yang membuat rumus hukuman terhadap tindak pidana umum). Cara-cara demikianlah yang dimaksud berpikir mekanistik dan pragmatis, sehingga hakim akhirnya hanya sebagai corong undang-undang.

Pemikir reaktif melihat suatu peristiwa hukum dan menghubungkannya dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dengan lebih menitikberatkan pada penemuan jawaban terhadap “apa” hukumnya dan “bagaimana” menerapkannya dalam peristiwa konkrit tersebut. Pemikir reflektif berusaha menghubungkan antara apa yang dimaksudkan oleh bunyi pasal tersebut dengan “mengapa”, yakni konsep/asas yang mendasarinya. Kemudian bagaimana menerapkannya dalam peristiwa konkrit, sesuai dengan pesan yang termuat dalam konsep/asas yang mendasarinya, untuk memberikan jaminan keadilan kepada setiap orang. Seringkali hakim menghindari pertanyaan “mengapa”. Padahal wacana moral dan etika justru kaitannya dengan pemahaman tentang konsep/asas yang tersembunyi di balik suatu pasal. Oleh karenanya dimungkinkan adanya sidang lapangan. Tentu ada cacatannya, yaitu sidang lapangan tanpa rekayasa.

4. Hakim Pengadilan Agraria

Jikalau disetujui pengadilan khusus di bawah peradilan umum, bagaimana dengan hakimnya. Sudah diuraikan secara umum kretirea hakimnya seperti diatas. Hakimnya dari mana saja, yang pasti dari hakim pengadilan negeri yang mempunyai kualifikasi tertentu, dari BPN, dari Akademisi, wakil dari organisasi tani, dan dari wakil organisasi masyarakat adat. Dengan demikian hakim-hakimnya adalah hakim *ad.hoc*.

³³ Pengertian bebasnya “ hakim yang bekerja dengan tulus hati tanpa motif-motif tertentu, serta bertekun dalam bekerja”

5. Kewenangan Pengadilan Agraria

Apakah yang menjadi kewenangan pengadilan agraria?. Terhadap usulan ini ada tiga kemungkinan: *Pertama*, untuk menangani semua permasalahan pertanahan, yaitu mencakup empat permasalahan pertanahan; *Kedua*, khusus menangani 1) masalah penggarapan tanah oleh rakyat atas tanah kehutanan, perkebunan, dll; 2) masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan landreform; dan 3) dampak dari penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan, (atau permasalahan diluar sengketa perdata berkaitan dengan masalah tanah); *Ketiga*, khusus menangani sengketa tanah yang melibatkan banyak orang (kolektif) dan gugatan kelompok.

6. Ada Kemungkinan Penyelesaian melalui non-litigasi

Meskipun telah ada lembaga pengadilan khusus agraria, tidak menutup kemungkinannya untuk menyelesaikan sengketa tersebut melalui jalur non-litigasi, yaitu melalui mediasi/arbitrase. Hal ini dimungkinkan, jangan sampai penyelesaian sengketa semua tertumpuk di pengadilan agraria. Bahkan jika dimungkinkan sebelum masuk pengadilan agraria, ditekankan untuk diupayakan penyelesaian secara musyawarah mufakat, baik melalui mediasi/arbitrase maupun tidak.

7. UU Pengadilan Agraria cukup mengatur lembaga dan hukum acara, bersifat final

UU yang membentuk pengadilan agraria, karena ini bersifat hukum formil yaitu untuk melaksanakan hukum materiil, maka dihindari untuk mengatur substansi norma di dalamnya. Cukup mengatur lembaganya dan acaranya.

Sesuai dengan semangat melahirkan pengadilan agraria, maka sudah selayaknya dan seharusnya undang-undang ini mengatur bahwa acaranya juga bersifat khusus. Artinya hakim harus aktif mencari kebenaran materiil, termasuk dalam membagi beban pembuktian. Mengingat politik agraria pada era orde baru dan reformasi adalah untuk pertumbuhan ekonomi dan memberikan keleluasaan para pemodal mendapatkan hak-hak atas tanah untuk investasi yang acapkali mengabaikan hak-hak rakyat atau masyarakat hukum adat. Tentu hakim harus sudah pasti tahu kemana arah pengadilan agraria dibawa dan untuk siapa/apa lembaga ini dibentuk, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jangan sampai pengadilan ini dalam praktek justru kehilangan rohnya.

C. Simpulan

Pengadilan agraria yang dibentuk adalah pengadilan yang dijiwai oleh roh keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, serta bertujuan untuk menggapai semangat UUPA bahwa bumi air ruang angkasa dan kekayaan alam yang berada di bumi pertiwi ini ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Yang dimaksud rakyat di sini adalah seluruh Warga Negara Indonesia, tanpa pengecualian. Dengan lahirnya pengadilan keagrariaan sesuai kriteria-kriteria tertentu diharapkan dapat menuntaskan sengketa keagrariaan dengan cepat, bermoral, berkeadilan, dan bermartabat

D. Referensi

Maria SW. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Buku Kompas, 2007

Endang Sri Suwarni, *Pembentukan Peradilan Agraria*, Jurnal: STIE AUB Surakarta.

Iwan Nurdin, <http://adisuara.blogspot.com/2007/05/kita-butuh-pengadilan-agraria.html>