

# RASIONALISASI PENGADILAN AGRARIA DI INDONESIA SEBAGAI SOLUSI PENYELESAIAN SENGKETA AGRARIA BERKEADILAN

**Imam Koeswahyono, Diah Pawestri Maharani**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya  
Jl. MT. Haryono 169, Ketawanggede, Lowokwaru, Kota Malang  
Email: imam.koes@ub.ac.id

Disubmit: 16-03-2022 | Diterima: 19-04-2022

## ***Abstract***

---

*The realization of justice in the land sector is a constitutional mandate as stated in article 33 of the 1945 Constitution of Indonesia. However, until now there have been many violations and agrarian conflicts that have occurred which is said to be extraordinary because in them there are structural conflicts and are related to the economic capabilities of certain groups. In order to realize a fair judicial mechanism in overcoming agrarian conflicts, a special institution is needed. This research initiates the Agrarian Court as a special court that has the authority to examine, hear, and decide on agrarian conflicts. The establishment of the Agrarian Court is solely aimed at realizing justice, legal certainty, and benefits in resolving agrarian conflicts and as an independent law enforcement institution. The method used in this study is normative juridical with a statutory and conceptual approach.*

**Keywords:** *Agrarian, Conflict, Agrarian Court*

## **Abstrak**

---

Pewujudan keadilan dalam bidang pertanahan merupakan amanat konstitusi sebagaimana Pasal 33 UUD RI 1945. Meskipun demikian hingga saat ini terdapat banyak pelanggaran dan konflik agraria yang terjadi, yang dapat dikatakan sebagai *extraordinary* karena di dalamnya terdapat konflik struktural dan berkaitan dengan kemampuan secara ekonomi yang dimiliki oleh kelompok tertentu. Guna mewujudkan mekanisme peradilan yang berkeadilan dalam mengatasi konflik agraria diperlukan suatu lembaga khusus. Penelitian ini menggagas Pengadilan Agraria sebagai peradilan khusus yang memiliki kewenangan memeriksa, mengadili, dan memutus konflik agraria. Pembentukan Pengadilan Agraria semata-mata bertujuan untuk mewujudkan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan dalam penyelesaian konflik agraria dan sebagai institusi penegakan hukum yang independen. Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual.

**Kata kunci:** Agraria, Konflik, Pengadilan Agraria

## Pendahuluan

Salah satu agenda prioritas Presiden Joko Widodo dalam bidang pertanahan adalah perbaikan mendasar atas krisis agraria nasional yang semakin memburuk dari waktu ke waktu. Ketimpangan struktur agraria, peningkatan konflik yang signifikan, bertambahnya jumlah petani miskin hingga kriminalisasi terhadap petani semakin banyak terjadi.<sup>1</sup> Setidaknya, berdasarkan data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dalam Catatan Akhir Tahun 2021, terdapat 207 konflik di 32 provinsi yang tersebar di 507 wilayah, dengan korban yang terdampak mencapai 198.895 kepala keluarga (KK) dengan luas lahan berkonflik 500.062 hektare (ha). Angka ini relatif masih tinggi ditengah terjadinya pandemi Covid-19 saat ini.<sup>2</sup>

Sengketa agraria di Indonesia telah lama terjadi sejak jaman Kolonial Belanda khususnya yang menyangkut persoalan tanah. Sengketa ini tidak hanya terjadi antar individu berhadapan dengan individu maupun individu berhadapan dengan masyarakat kolektif, namun juga rentan terjadi antara individu atau masyarakat kolektif berhadapan dengan penguasa atau pemerintah. Jika pada jaman dahulu konflik agraria terjadi dalam bentuk “*landgrabbing*” atau penjarahan tanah yang berwujud perang

sporadis antara masyarakat adat berhadapan dengan persekongkolan kesultanan dengan pihak pengusaha dalam hal pemberian konsesi-konsesi tanah<sup>3</sup>, pada era sekarang konflik agraria bergeser menjadi konflik yang melibatkan korporasi-korporasi lintas Negara. Oleh sebabnya perlu ada komitmen dari Pemerintah untuk fokus pada pelaksanaan politik reforma agraria salah satunya melalui keniscayaan Pengadilan Agraria yang telah digagas bertahun-tahun yang lalu sebagai lembaga Pengadilan khusus yang menangani konflik-konflik agraria di Indonesia.<sup>4</sup>

Pada dasarnya, konflik agraria banyak dialami oleh kelompok-kelompok rentan yang mengandalkan keberlangsungan hidupnya dari tanah dan kekayaan alam, seperti misalnya petani, nelayan, dan masyarakat adat. Begitu banyak ketidakadilan yang dialami oleh kelompok-kelompok tersebut berupa penyingkiran, eksploitasi dan penindasan baik yang dilakukan oleh aparaturnegara, perusahaan-perusahaan raksasa maupun proyek-proyek antara kedua belah pihak. Belum lagi konflik yang dialami oleh petani-petani kecil dan miskin yang hanya menguasai sangat sedikit lahan pertanian atau bahkan yang tidak memiliki sama sekali (*landless*) yang mengalami pengalihan haknya kepada pihak lain dengan pengganti kerugian yang

1 Martua Sihalo, Ekawati Sri Wahyuni, Rilus A. Kinseng, Sediono MP. Tjondronegoro, “Perubahan Struktur Agraria, Kemiskinan, dan Gerak Penduduk: Sebuah Tinjauan Historis”, *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, 2016: 55, diakses 14 Maret 2022

2 Herman, “KPA Catat 207 Konflik Agraria Sepanjang 2021”, <https://www.beritasatu.com/ekonomi/875603/kpa-catat-207-konflik-agraria-sepanjang-2021>, diakses 14 Maret 2022.

3 Syafruddin Kalo, “Perbedaan Persepsi Mengenai Penguasaan Tanah dan Akibatnya Terhadap Masyarakat Petani di Sumatera Timur Pada Masa Kolonial Yang Berlanjut Pada Masa Kemerdekaan, Orde Baru dan Reformasi”, <http://library.usu.ac.id/download/fh/pidana-syafruddin8.pdf>, diakses 14 Maret 2022

4 Konsorsium Pembaruan Agraria, *Catatan Akhir Tahun 2014 Membenahi Masalah Agraria: Prioritas Kerja Jokowi-JK pada 2015*, (Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2014), hlm. 27

tidak sesuai bahkan tanpa penggantian sama sekali oleh pihak-pihak yang tidak segan menggunakan kekuatan hukum, politik, birokrasi bahkan kekuatan militer.<sup>5</sup>

Sungguh ironis kiranya manakala sumber daya agraria di Indonesia yang secara tegas dilindungi dalam “Undang-Undang Dasar 1945”, selanjutnya disingkat “UUD 1945” khususnya pasal 33 ayat (3) yang berbunyi : “Bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, justru menimbulkan sebuah paradoks atas nama pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang memberikan celah kepada Negara melalui kedudukannya berwenang mengatur, membuat kebijakan dan mengelola sumber daya agraria, justru mempraktikkan kebijakan yang memberikan ruang besar kepada investor (termasuk investor asing) selaku pemilik modal untuk mengelola sumber daya agraria yang strategis.<sup>6</sup> Hal ini jelas kemudian mengakibatkan pemiskinan masyarakat marginal secara massal karena mereka dipaksa melepas tanah dan sumber daya agraria yang lain sebagai satu-satunya sumber penghidupan mereka. Kendatipun terjadi konflik atau sengketa yang diproses secara formal di pengadilan sebagai penyelesaian konflik agraria secara litigasi

dalam lingkungan Pengadilan, justru berbalik tak berpihak pada “rakyat kecil” ini sehingga banyak mengkriminalisasi dan melahirkan ketidakadilan.<sup>7</sup>

Data mengenai konflik-konflik agraria dari masa ke masa menggambarkan bahwa konflik-konflik tersebut bukan malah berkurang di setiap tahunnya justru semakin meningkat. Hal ini mengindikasikan bahwa konflik-konflik tersebut belum mendapatkan penanganan dan penyelesaian yang memadai. Selain itu adanya lembaga pengadilan yang ada saat ini yang bertugas untuk menyelesaikan konflik-konflik tersebut, dirasa masih belum dapat mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat, khususnya masyarakat lokal yang memang memiliki keterbatasan informasi, pengetahuan maupun juga akses dalam hal mencari keadilan.

Selain daripada itu, laporan dan pengaduan konflik agraria banyak yang tidak mendapatkan penanganan yang serius, menyeluruh dan berkeadilan. Karakter konflik agraria yang bersifat *extra-ordinary* yaitu memiliki kekhasan yang bersifat konflik struktural, seharusnya juga mendapat penanganan yang khas serta *extra-ordinary* pula. Meluasnya konflik-konflik agraria dari jaman dahulu hingga sekarang menunjukkan gagalnya fungsi lembaga-lembaga peradilan yang telah

5 Diah Pawestri Maharani, *Urgensi Pengadilan Agraria Yang Berbasis Perlindungan Terhadap Masyarakat Hukum Adat Sebagai Lembaga Penyelesaian Konflik Agraria Yang Berkeadilan Sosial* disampaikan di Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin, (Banjarmasin: Universitas Lambung Mangkurat, 2014).

6 Muhammad Bakri, *Hak Menguasai tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)*, (Malang: UB Press, 2011), hlm 1 – 2.

7 Suhariningsih, *Peradilan Agraria Terintegrasi; Dalam Menyelesaikan Sengketa Agraria Yang Memberikan Rasa Keadilan dan Kepastian Bagi Masyarakat* disampaikan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014).

ada dalam menuntaskan sengketa dan konflik-konflik agraria. Oleh sebab itu para pegiat-pegiat agraria mulai memberikan gambaran pentingnya dibentuk lembaga pengadilan khusus agraria, seperti halnya eksistensi Pengadilan Adat dan Pengadilan *Landreform* pada masanya. Tentu saja diharapkan Pengadilan khusus yang menangani konflik agraria ini, yang selanjutnya disebut dengan Pengadilan Agraria dapat menyelesaikan konflik yang ada (*conflict resolution*), sekaligus dapat mengantisipasi konflik di masa depan (*conflict prevention*) dengan menjunjung tinggi hak-hak masyarakat sehingga hakikat dan makna penguasaan Negara atas sumber daya agraria di Indonesia dapat ditujukan semaksimal mungkin untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>8</sup>

Ide dan gagasan untuk mendirikan lembaga Pengadilan Agraria di Indonesia sesungguhnya bukan suatu wacana baru. Sebelumnya pada masa Kerajaan dan/atau Kesultanan Nusantara telah ada Pengadilan Adat sebagai lembaga sejenis Pengadilan Agraria yang diakui oleh pemerintah Belanda untuk menyelesaikan sengketa-sengketa golongan Bumiputera. Adapun mekanisme penyelesaian sengketa pada masa itu adalah diselesaikan oleh hakim lokal yang terdiri dari para pemimpin masyarakat adat, tokoh petani, maupun kalangan dari masyarakat yang tunduk pada sistem hukum adat (*het adat rechts*).<sup>9</sup> Mekanisme penyelesaian sengketa

dengan model ini dianggap pada masa itu lebih memenuhi rasa keadilan karena selain mengakui keberagaman masyarakat hukum adat, dalam Pengadilan Adat pada masa itu, persengketaan tanah diselesaikan oleh pihak-pihak yang mempunyai kompetensi dan pengetahuan yang baik dalam bidang pertanahan.

Selanjutnya pada masa Orde Lama pernah dibentuk dan diberlakukan Pengadilan *Landreform* yang khusus menangani dan mengadili sengketa *landreform* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Menurut Boedi Harsono keseluruhan program di dalam *Agrarian Reform* disebut sebagai *land reform* dalam arti yang luas. *Agrarian Reform* di Indonesia meliputi lima program atau disebut sebagai “Panca Program”, yaitu : “1) Pembaharuan Hukum Agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum” “2) Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah” “3) Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur”, “4) Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan dan”, “5) Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta

8 Tim Ahli DPD RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Agraria disampaikan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang*, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014).

9 *Ibid.*, hlm. 4

penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya”. Sementara program keempat disebut sebagai program *land reform* dalam artian yang sempit.<sup>10</sup> Eksistensi Pengadilan *Landreform* ini kemudian dihapuskan pada tahun 1970 di masa pemerintahan orde baru karena program ini dianggap tidak mendukung pembangunan ekonomi yang kapitalistik oligarki.<sup>11</sup>

Pembentukan Pengadilan Agraria pada saat ini bukan berarti menghidupkan kembali Undang-Undang No. 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Landreform*, tetapi lebih mengarah kepada pencermatan terhadap corak-corak sengketa dan mekanisme penyelesaiannya. Manakala sengketa pertanahan atau konflik agraria hanya dijadikan bagian dari penyebab terjadinya tindak pidana atau sekedar menjadi persoalan perdata, maka makna tanah sebagai sumber kehidupan yang memiliki dimensi sosial-politik-ekonomi-religius menjadi hilang. Padahal keempat ciri ini begitu identik dengan kehidupan masyarakat Indonesia dalam hubungannya dengan pertanahan dan sumber daya agraria lainnya dan dianggap sebagai salah satu sumber alami penopang kehidupan yang penguasaannya dan pemanfaatannya tidak dapat ditawar-tawar.<sup>12</sup>

Pasca orde baru bulan Mei tahun 1998, terjadilah krisis multi-dimensi di segala bidang yang pada akhirnya melahirkan tuntutan

reformasi termasuk juga di dalamnya muncul kembali desakan tentang pentingnya segera membentuk Lembaga Komisi Nasional dan/atau Pengadilan Agraria. Hal ini dimuat dalam “Kertas Posisi Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) No 10 tahun 2001” dengan tujuan strategis yaitu:

“Memungkinkan rakyat mengadukan tanahnya yang dirampas pada masa lalu”;

“Menguatkan posisi rakyat dalam hal pemilikan tanah”;

“Memungkinkan rakyat mendapatkan keadilan melalui pemulihan, penggantian terhadap kerugian dan hak-haknya yang dirampas oleh proses masa lalu; dan”

“Memungkinkan satu terobosan hukum yang menjadi pintu masuk untuk merekonstruksi sistem hukum yang tidak memenuhi rasa rakyat”.<sup>13</sup>

Titik temu dari berbagai pemangku kepentingan untuk melanjutkan reformasi agraria dan merekonstruksi tata kelola sumber daya agraria dan sumber daya alam, pada akhirnya menghasilkan Ketetapan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tanggal 9 November 2001 yaitu melalui “Ketetapan No.IX/MPR/2001 tentang Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam”. Dalam ketetapan ini Pemerintah (Kabinet Presiden Megawati), menugasi Pemerintah untuk melaksanakan ketetapan ini dengan sebaik-

10 “Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*”, (Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 253

11 Arya W. Wirayuda, *Dari Klaim Sepihak Hingga Land Reform: Konflik Penguasaan Tanah Di Surabaya 1959-1967*, (Yogyakarta: STPN Press, 2010), hlm. 10

12 *Ibid.*

13 Imam Koeswahyono, *Politik Hukum Agraria Gagasan Pembentukan Pengadilan Agraria Perspektif DPD RI*, (Jakarta: DPD RI, 2014), hlm. 6



baiknya. Akan tetapi hingga sekarang, amanat ini belum dilaksanakan karena pada saat itu bertepatan dengan pergantian Pemerintahan.<sup>14</sup>

“Pasal 5 Ayat 1 huruf d tentang Arah dan Kebijakan Pembaruan agrarian” pada “Ketetapan No. IX/MPR/2001 tentang Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam” mengamanatkan:

*“Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini (dimaksud huruf c menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum)”*

Pasal 5 ayat (2) huruf e arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam menyebutkan:

*“Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketetapan ini.”*

Munculnya kembali wacana perlu dibentuknya Pengadilan Agraria di Indonesia tidak lain karena banyaknya keluhan tentang meningkatnya konflik-konflik agraria di Indonesia yang mekanisme penyelesaian

konflik tersebut yaitu pada Pengadilan Umum dirasa tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat. Belum lagi pelayanan dan kinerja sumber daya manusia yang kurang baik, tidak mempunyai kompetensi yang memadai, serta campur tangan pihak-pihak tertentu yang berkepentingan serta berkuasa, jelas mempengaruhi imparialitas putusan hakim.<sup>15</sup>

Dalam tulisan Imam Koeswahyono yang berjudul “Gagasan Pembentukan Pengadilan Keagrariaan (Telaah Bagi Kontribusi Rancangan Undang-Undang Pengadilan Keagrariaan)” beliau mengutip pendapat dari Kepala Pusat Studi Hukum Tanah Fakultas Hukum UGM Maria SW Sumarjono yang mengajukan pertanyaan kritis perihal masalah wacana pembentukan Pengadilan Pertanahan, yaitu mungkinkah Pengadilan Agraria dibentuk, lantas bagaimana ciri pokok Pengadilan pertanahan serta apakah yang menjadi kewenangan pengadilan pertanahan tersebut? Namun karena dalam konteks tulisan ini adalah mengenai Pengadilan Agraria yang ruang lingkupnya lebih luas dari Pengadilan Pertanahan, maka penulis mengadaptasi dan mengembangkan permasalahan tersebut dalam konteks Pengadilan agraria demi terciptanya supremasi hukum yang dicita-citakan.

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah yuridis normatif. Pada penelitian ini peneliti menelaah data sekunder untuk merumuskan penyelesaian atas permasalahan yang terjadi. Dalam hal ini permasalahannya

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

<sup>15</sup> *Ibid.*

adalah ketiadaan pengadilan agraria sebagai institusi guna penyelesaian konflik agraria. Pendekatan yang digunakan pada penelitian adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan penelitian. Pendekatan lainnya yang digunakan adalah pendekatan konseptual dengan menekankan pada konseptualisasi pengadilan agraria.<sup>16</sup>

## Pembahasan

Wacana Pengadilan Agraria di Indonesia membawa suatu pertanyaan penting berkaitan dengan objek sengketa atau konflik apa yang dapat ditangani di Pengadilan Agraria ini jika suatu hari ternyata benar-benar terwujud. Tentu saja bukanlah suatu hal yang mudah menentukan atau memberi batasan mengenai objek persengketaan dalam sebuah Pengadilan khusus agraria. Namun sangat penting kiranya menentukan batasan apa yang disebut sebagai sengketa atau konflik agraria yang nantinya akan diselesaikan dalam kompetensi Pengadilan Agraria.

Menurut sosiolog-aktivis George J. Aditjondro menyebutkan sengketa agraria di Indonesia bersifat multidimensional yang

tidak bisa dipahami sebagai persengketaan agraris *an sich*. Sengketa agraria harus dilihat sebagai puncak gunung es dari beragam jenis konflik mendasar seperti konflik antarsistem ekonomi, konflik mayoritas-minoritas, konflik masyarakat modern versus masyarakat adat, konflik negara dengan warganegara, konflik antarsistem ekologi (ekosistem versus industrialisme), konflik antarsistem pengetahuan (sistem pengetahuan positivistik versus sistem pengetahuan asli), konflik antarbudaya (budaya modern versus budaya asli), serta konflik dalam relasi gender.<sup>17</sup>

Dalam Naskah Akademik KNUPKA<sup>18</sup>, konflik agraria didefinisikan sebagai pertentangan klaim antar satu pihak atau lebih mengenai penguasaan maupun pengelolaan terhadap tanah dan/atau sumber daya alam lain yang menyertainya.<sup>19</sup> Namun begitu, ada perbedaan istilah yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang menggunakan istilah sengketa pertanahan, konflik pertanahan atau perkara pertanahan. “Sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Sementara itu, konflik pertanahan adalah perselisihan pertanahan

16 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2007, hlm. 35

17 George J. Aditjondro, “Dimensi-Dimensi Politik Sengketa Tanah, Makalah Latihan Analisis Sosial Tanah, Medan, 1993” dalam buku Elza Syarif, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, (Jakarta: Gramedia, 2012), hlm. 45

18 KNUPKA adalah Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria, yaitu suatu komisi yang diusulkan oleh Komnas HAM pada tahun 1999 untuk mengatasi konflik agraria struktural kepada Presiden SBY, namun oleh Presiden SBY menolak untuk membentuk komisi tersebut dan merekomendasikan untuk memperkuat Badan Pertanahan Nasional.

19 Perlu dicatat bahwa istilah ‘sengketa’ lebih populer digunakan oleh peraturan perundangan, ketimbang istilah ‘konflik’. Sayangnya, kendati sering digunakan, kecuali U<sup>U</sup> No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, tak satupun Undang-undang yang mendefinisikan istilah ‘sengketa’. “UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia” menggunakan istilah ‘perkara’ (lihat pasal 89 ayat (4)).

antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis". Kemudian yang terakhir, yaitu perkara pertanahan yang selanjutnya disingkat perkara adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di BPN Republik Indonesia.<sup>20</sup> Nampaknya ruang lingkup dari "pengertian agraria sendiri" perlu diperjelas, yaitu menyangkut pertanahan saja atau sumber daya agraria yang lain yang lebih luas. Hal ini sejalan dengan pendapat Boedi Harsono dalam bukunya yang berjudul *Hukum Agraria di Indonesia* memberikan batasan bahwa yang disebut sebagai "agrarian" dalam arti sempit adalah tanah, sedangkan "agrarian" dalam arti luas didefinisikan tidak hanya sekedar tanah, namun meliputi bumi, air, kekayaan alam dan juga ruang angkasa.<sup>21</sup>

Istilah "konflik agraria struktural" juga digunakan oleh beberapa kalangan pegiat dan aktivis agraria yang menggunakan istilah "konflik agraria struktural" untuk menjelaskan konflik yang melibatkan penduduk setempat atau kelompok-kelompok masyarakat sipil di satu pihak dengan kekuatan modal dan/

atau instrumen negara.<sup>22</sup> Menurut Noer Fauzi, "konflik agraria struktural adalah pertentangan klaim yang berkepanjangan mengenai suatu bidang tanah, sumber daya alam (SDA), dan wilayah kepunyaan rakyat dengan badan usaha raksasa yang bergerak dalam bidang infrastruktur, produksi, ekstraksi, dan konservasi; dan pihak-pihak yang bertentangan tersebut berupaya dan bertindak secara langsung maupun tidak menghilangkan klaim pihak lain".<sup>23</sup>

Konflik agraria pada dasarnya mencerminkan pertentangan mengenai siapakah yang dapat memiliki, menggunakan, dan mengelola, serta siapakah yang mengontrol akses atas sumber-sumber agraria dan kekayaan alam dan siapakah yang memperoleh manfaatnya. Skala kedalaman dan keluasan konflik-konflik yang mengemuka pada dasarnya merupakan cerminan dari seberapa parahnya konflik struktural yang terjadi. Selain itu, yang terpenting dalam suatu rumusan kajian tentang keniscayaan Pengadilan Agraria adalah batasan yang jelas mengenai luas sempitnya ruang lingkup agraria itu sendiri. Jika dimaknai secara luas, maka kompetensi yang ditangani oleh pengadilan Agraria juga meliputi sumber daya agraria dalam arti luas (bumi dan air, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

20 Lebih jauh lihat, "Peraturan Kepala BPN-RINo. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan"

21 "Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 6"

22 "Naskah Akademik Usulan Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria", Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2003. Lihat Noer Fauzi Rachman, "Pengantar" dalam Lilis Mulyani, *Strategi Pembaruan Agraria untuk Mengurangi Kemiskinan : Analisis Hukum dan Kelembagaan*. (Jakarta: PMB LIPI dan PT Gading Inti Prima, 2011).

23 Lihat artikel (Opini) Noer Fauzi Rahman dan Rahma Mary, *Media Indonesia*, 2011.



dan juga ruang angkasa), namun jika dimaknai dalam ruang lingkup “agraria” yang sempit, eksistensi Pengadilan Agraria nantinya hanya menangani bidang pertanahan saja, baik dalam sudut pandang konflik, sengketa, atau perkara pertanahan di Indonesia.

Sumber-sumber agraria selalu menjadi permasalahan karena kedudukannya bukan hanya sebagai faktor produksi penting bagi kehidupan umat manusia, tetapi juga mempunyai makna sosial, politik, budaya dan religius. Penguasaan atas sumber-sumber agraria ini kemudian melahirkan hubungan dan struktur agraria. Secara empiris, konflik agraria terjadi karena pada dasarnya terdapat suatu hubungan-hubungan agraria dan struktur agraria yang timpang dan tidak adil. Ketiadaan mekanisme penyelesaian yang memberi kepastian hukum serta rasa keadilan bagi pihak yang berkonflik, menyebabkan berbagai persoalan agraria. Permasalahan agraria atau pertanahan secara garis besar dikelompokkan menjadi empat bagian, yaitu:<sup>24</sup>

1. Persoalan penggarapan lahan areal kehutanan, perkebunan, dan lain-lain

oleh masyarakat;

2. Pelanggaran ketentuan *landreform*;
3. Persoalan akses-akses dalam penyediaan tanah untuk pembangunan; dan
4. Sengketa keperdataan di bidang tanah.

Tidak adanya mekanisme penyelesaian konflik agraria di Indonesia menyebabkan terus meningkatnya konflik agraria. Dalam data yang dirilis oleh Resource Center KPA<sup>25</sup>, sampai dengan tahun 2001, telah ada “1.753 kasus konflik struktural agraria<sup>26</sup> yaitu konflik-konflik yang melibatkan penduduk di suatu tempat yang berhadapan dengan kekuatan modal dalam bentuk korporasi dan/atau instrumen negara. Dari data tersebut, terekam konflik-konflik agraria yang menyebar di 2.834 desa/kelurahan<sup>27</sup> dan 1.355 kecamatan di 286 daerah Kabupaten/Kota dengan rentang waktu sejak tahun 1970 hingga 2001. Dari kasus-kasus itu tercakup luas tanah yang dipersengketakan yang jumlahnya tidak kurang dari 10.892.203 hektar dan telah mengakibatkan tidak kurang dari 1.189.482 Kepala Keluarga menjadi korban”.

Yang menjadi penyebab terjadinya konflik

24 Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2009)

25 KPA mengembangkan sistem inventarisasi data mengenai kasus sengketa agraria yang terjadi di Indonesia lewat program Data Base Sengketa Agraria-KPA. Sistem ini dikembangkan sebagai bagian kerjasama KPA dengan dari proyek penelitian “*LandTenureand Law in Indonesia: Implications for Livelihood, Community and Environment*” yang dilakukan oleh Dr. Carol Warren (MurdochUniversity, Perth) dan Dr. Anton Lucas (FlindersUniversity, Adelaide). Data untuk kasus sengketa yang diinventarisir bersumber dari: klipng sejumlah media massa nasional, khususnya, yang terbit sejak tahun 1972 dan beberapa media massa lokal (berdasarkan ketersediaannya di Sekretariat BP-KPA), laporan-laporan investigasi yang dilakukan sejumlah anggota KPA, kronologi-kronologi sengketa yang dikirim oleh masyarakat atau anggota KPA ke Sekretariat BP-KPA, serta laporan-laporan dan hasil studi terhadap sengketa agraria yang telah diterbitkan dalam bentuk buku, monograf, dan sebagainya.

26 Semua angka ini dan angka-angka yang menyertainya dapat dikatakan sebagai angka minimal yang dapat diinventarisasi oleh KPA. Hal ini dikarenakan oleh keterbatasan metodologi pengumpulan data yang ada, tidak semua kasus sengketa/konflik yang terjadi di Indonesia dapat terliput. Meskipun demikian, data-data ini dapatlah dijadikan sebuah gambaran mengenai pola-pola konflik agraria yang terjadi di Indonesia selama masa Orde Baru hingga sekarang.

27 Data ini merupakan angka minimal, karena banyak kasus-kasus yang terekam tidak dapat diidentifikasi nama desa/kelurahan di mana warganya terlibat dalam konflik.

tersebut, konflik agraria yang paling tinggi intensitasnya “adalah yang terjadi karena sengketa atas lahan perkebunan besar (344 kasus). Selanjutnya secara berturut-turut adalah kasus-kasus yang terjadi akibat adanya kebijakan publik yang berkaitan dengan pembangunan sarana umum dan fasilitas perkotaan (243 kasus), pembangunan perumahan dan kota baru (232 kasus), pengembangan kawasan kehutanan produksi (141 kasus), pembangunan kawasan industri dan pabrik (115 kasus), pembangunan bendungan dan sarana pengairan (77 kasus), pembangunan sarana wisata (*tourism, hotels and resorts*) (73 kasus), pengembangan kawasan pertambangan besar (59 kasus) dan pembangunan sarana militer (47 kasus)”.

Sampai saat ini, sejumlah konflik dalam data KPA belum mendapatkan penyelesaian yang memadai, bahkan dalam perkembangannya konflik-konflik agraria terus terjadi dalam eskalasi yang semakin meluas. Dalam tiga tahun terakhir, 2010-2012, telah terjadi lonjakan konflik agraria di Indonesia. Dalam laporan akhir tahunnya Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menyebut mencatat sedikitnya 106 konflik agraria di berbagai wilayah Indonesia pada 2010 dan di tahun 2011 meningkat menjadi 163 konflik agraria. Sedangkan sepanjang tahun 2012 KPA mencatat 198 konflik agraria terjadi di Indonesia. Luasan areal konflik pada tahun 2012 ini mencapai lebih dari 963.411,2 hektar, serta melibatkan 141.915 kepala keluarga (KK) dalam konflik-konflik yang

terjadi. Diagram berikut ini memperlihatkan sebaran kasus konflik agraria di Indonesia yang terjadi antara 2010-2012 berdasarkan laporan KPA.

Dari 198 kasus yang terjadi di tahun 2012, terdapat 90 kasus terjadi di sektor perkebunan (45%); 60 kasus di sektor pembangunan infrastruktur (30 %); 21 kasus di sektor pertambangan (11 %); 20 kasus di sektor kehutanan (4%); 5 kasus di sektor pertanian tambak/pesisir (3%); dan 2 kasus di sektor kelautan dan wilayah pesisir pantai (KPA, 2012). Pada diagram berikut dapat dilihat sebaran kasus-kasus konflik agraria sepanjang tahun 2010-2012 berdasarkan sektor.

Selain itu, menurut laporan yang dikeluarkan oleh Serikat Petani Indonesia (SPI) sepanjang tahun 2011 total luasan lahan yang disengketakan mencapai 342.360 hektar dengan melibatkan 68.472 KK atau 273.888 orang tergusur dari tanahnya. Dari total 144 kasus, 103 di antaranya adalah kasus lama yang terus terjadi di lapangan dan tidak terselesaikan. Sebagian besar merupakan konflik tanah antara petani dan masyarakat adat dengan negara atau perusahaan. Sedangkan Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum dan Masyarakat (HuMa) menyebutkan bahwa selama sepuluh tahun terakhir terdapat 108 konflik agraria di 10 provinsi di Indonesia yang didominasi oleh konflik tenurial di kawasan hutan (69 kasus) dan konflik perkebunan (23 kasus). Konflik agraria ini melibatkan perusahaan-perusahaan perkebunan swasta dan BUMN,

perusahaan pertambangan, Taman Nasional, dan Perhutani. Sementara Sawit Watch mencatat konflik tanah khususnya yang terjadi di perkebunan kelapa sawit mencapai 663 kasus di seluruh Indonesia.

Di setiap konflik yang telah diuraikan di atas, terdapat pula keterlibatan aparat keamanan seperti kepolisian dan militer, keterlibatan preman atau pamswakarsa. Pengusaha menggunakan mereka untuk mengamankan perusahaan dari tuntutan-tuntutan masyarakat atas tanah yang dikuasai perusahaan. Aparat keamanan yang seharusnya melindungi dan mengayomi masyarakat sesuai dengan fungsinya dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian lebih memilih untuk menjaga kepentingan perusahaan. Masyarakat penuntut hak atas tanah kemudian menjadi sasaran kriminalisasi yang dilakukan oleh aparat kepolisian.

BPN juga memiliki catatan mengenai jumlah konflik agraria yaitu tercatat sekitar 2.810 kasus sengketa pertanahan yang masuk di seluruh Indonesia. Sedangkan Komnas HAM merilis data di akhir tahun 2012, menyatakan dari 5.422 berkas pengaduan sepanjang Januari hingga “November 2012. Pengaduan terbanyak terkait dengan isu sengketa hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya, yaitu sebanyak 1.064 berkas”.

“Konflik agraria yang menyebabkan kerugian harta dan jiwa terjadi hingga akhir

tahun 2014. Data Walhi, menyebutkan, pada 2011, ada 8.307 kasus konflik agraria, 4302 kasus dinyatakan telah selesai. Paling banyak konflik terjadi di Sumatera Barat 883 kasus, di Sulawesi Selatan 780, Jawa Barat 749, Jawa Tengah 532, Bali 515, Jawa Timur 400, Nusa Tenggara Timur 335, Sumatera Utara 331, Banten, 324, dan Kalimantan Timur 242 kasus”<sup>28</sup> Lebih lanjut, rekaman konflik tahun 2013 yang dilakukan oleh KPA dengan menggunakan data dari korban langsung yang melaporkan kejadian konflik agraria secara langsung kepada KPA di Sekretariat Nasional dan KPA Wilayah di berbagai provinsi, tercatat Konflik Agraria Sektoral dan Luasan Areal Konflik sebanyak 369 konflik dengan luasan mencapai 1.281.660.09 hektar (Ha) dan melibatkan 139.874 Kepala Keluarga (KK). Berdasarkan setiap sektor persebarannya sepanjang tahun adalah terdapat konflik dalam sektor perkebunan sebanyak 180 konflik (48,78%), infrastruktur 105 konflik (28,46%), pertambangan 38 konflik (10,3%), kehutanan 31 konflik.<sup>29</sup>

Kategori konflik yang dipakai KPA merujuk pada definisi konflik pertanahan yang digunakan oleh BPN dalam Peraturan Kepala BPN-RI No.3/2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Namun, KPA memperluas definisi dengan menggunakan agraria untuk mengganti pertanahan. Pengertian agraria

28 Sapariah Saturi, “Kaleidoskop Konflik Agraria 2012: Potret Pengabaian Suara dan Hak Rakyat (Bagian 2)”, <https://www.mongabay.co.id/2012/12/27/kaliedoskop-konflik-agraria-2012-potret-pengabaian-suara-dan-hak-rakyat-bagian-2/>, diakses 16 Maret 2022.

29 Konsorsium Pembauan Agraria, *Laporan Akhir Tahun 2013 Warisan Buruk Masalah Agraria di Bawah Kekuasaan SBY*, (Jakarta: Konsorsium Pembauan Agraria, 2013), hlm. 3

yang dipakai di sini merujuk definisi agraria di dalam UUPA 1960 yang mendefinisikan agraria sebagai Bumi, Air dan Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam di dalamnya.

Fakta lain adalah bahwa seringkali jumlah data kasus BPN yang dipublikasikan ke media massa adalah menggabungkan keseluruhan data, baik konflik, sengketa dan perkara (individual/sengketa warisan) yang dilaporkan ke BPN. Dengan begitu, klaim BPN telah menyelesaikan konflik dengan jumlah ribuan bukanlah berprioritas pada konflik pertanahan yang berdimensi sosial politik. Dengan kata lain, hampir setiap hari terjadi lebih dari satu konflik agraria di tanah air, yang melibatkan 383 KK (1.532 jiwa) dengan luasan wilayah konflik sekurang-kurangnya 3512 Ha.

Dalam setiap Undang-Undang yang mengatur mengenai Kekuasaan Kehakiman, baik “Undang-Undang No. 19 Tahun 1964” maupun “Undang-Undang No. 14 Tahun 1970” dan “Undang-Undang No. 4 Tahun 2000 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman” telah diatur mengenai pengadilan khusus dan peradilan khusus, hanya saja dalam setiap Undang-Undang tersebut terdapat derajat ketegasan pengaturan yang berbeda-beda. diadakannya pengkhususan pada setiap lingkungan peradilan hal itu ternyata tidak tercermin dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai masing-masing lingkungan peradilan. Dari empat Undang-Undang yang mengatur mengenai Badan Peradilan, Undang-Undang yang menyatakan dalam

lingkungan peradilannya dapat diadakan pengkhususan hanyalah “Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum”, sementara dalam tiga Undang-Undang badan peradilan lainnya seperti “UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara”, “Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama” dan “UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer” tidak terdapat ketentuan mengenai pembentukan peradilan khusus.

Ketiadaan pengaturan mengenai pembentukan peradilan khusus dalam ketiga badan peradilan tersebut dikarenakan pada saat pembentukan undang-undang tersebut praktik tersebut belum lazim dilakukan. Apabila dilihat bahwa peradilan tata usaha negara, agama, dan militer dapat dianggap sebagai pengkhususan dari peradilan umum itu sendiri. Ketentuan mengenai pembentukan peradilan khusus diakomodasi pasca ditetapkannya “Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara”. Dalam Pasal 9A “Undang-Undang No. 9 Tahun 2004”. Berdasarkan perubahan tersebut dimungkinkannya pembentukan peradilan khusus.

Muncul suatu pertanyaan, kebutuhan apa yang diperlukan sebagai syarat pembentukan pengadilan agraria sebagai pengadilan khusus. Mengenai hal ini ternyata baik Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman maupun Undang-Undang yang mengatur mengenai badan/ lingkungan peradilan tidak mengaturnya

kecuali bahwa landasan hukumnya haruslah undang-undang. Sementara itu jika dilihat dari pengaturan dalam delapan Undang-Undang yang mengatur pengadilan khusus yang ada dan pernah ada dasar pengkhususan dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Pengadilan yang kekhususannya karena hukum materiil yang menjadi ruang lingkungannya; dan
2. Pengadilan yang kekhususannya karena subjek yang terlibat.

Konflik agraria merupakan masalah kompleks yang harus diselesaikan. Berdasarkan penelitian akademis maupun kepentingan non akademis yang dikumpulkan oleh Badan Pertanahan Nasional seluruh Indonesia menunjukkan bahwa perkara pertanahan yang masuk di peradilan umum, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan Peradilan Agama menunjukkan data kenaikan sengketa pertanahan yang signifikan. Penyelesaian sengketa pertanahan melalui pengadilan masih sering menghadapi kendala seperti sulitnya mengeksekusi putusan ataupun tumpang tindihnya putusan pengadilan untuk objek yang sama. Hal ini tidak lepas dari dimensi sengketa tanah yang merupakan objek dalam hukum publik dan hukum privat.

*Pertama*, konflik agraria khususnya tanah dipandang dalam ruang lingkup hukum perdata jika dipandang dari segi perbuatan keperdataannya seperti jual beli, waris, sewa menyewa, atau pembebanan hak tanggungan. *Kedua*, konflik agraria juga dianggap masuk ke dalam ruang

lingkup pidana semisal terjadi penyerobotan tanah, penipuan, penggarapan ilegal, atau pemalsuan akta otentik tanah. *Ketiga*, konflik agraria dipandang erat terkait dengan aspek administratif atau keputusan pejabat pemerintahan misalnya dalam hal tumpang tindih sertifikat, pemberian hak atas tanah oleh negara, atau pencabutan hak.

Berkaitan dengan Pengadilan Agraria yang sedang giat diwacanakan, menurut peraturan perundangan-undangan, penyelesaian sengketa/konflik agraria dapat ditempuh melalui dua cara, yakni:

1. Melalui pengadilan; dan
2. Lembaga di luar pengadilan yang tersebut dalam “Pasal 74 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan” dan “pasal 30 ayat (1) UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup”, “Pasal 88 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air” (telah dicabut).

Selama ini terdapat fakta bahwa penyelesaian konflik agraria melalui pengadilan sangat jarang dipilih oleh masyarakat. Salah satu alasan mengapa masyarakat tidak memilih lembaga peradilan umum dalam menyelesaikan konflik tanah mereka, karena terdapat anggapan bahwa selama ini lembaga peradilan sangat jarang mengadili perkara konflik atau sengketa agraria. Umumnya yang terjadi adalah proses pengadilan terhadap tindakan-tindakan yang bersifat kriminalisasi terhadap masyarakat mereka berusaha mempertahankan haknya. Pada akhirnya terdapat rasa a priori masyarakat terhadap



pengadilan karena selama ini tidak menjamin rasa keadilan yang mereka harapkan mereka. Dari beberapa studi yang telah dilakukan, terlihat pemihakan pengadilan bukanlah kepada rasa keadilan, tetapi lebih kepada kekuasaan dan pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi terhadap lahan-lahan yang disengketakan.<sup>30</sup>

Penyelesaian masalah pertanahan melalui lembaga peradilan umum selama ini tidak dianggap banyak mengalami kegagalan oleh masyarakat karena beberapa alasan, yaitu:<sup>31</sup>

1. Lamanya proses peradilan umum. Terdapat anggapan masyarakat yang menyatakan bahwa proses pemeriksaan di pengadilan memakan waktu yang cukup lama. Anggapan ini sebenarnya cukup beralasan khususnya untuk pemeriksaan perkara di tingkat banding maupun kasasi, tidak jarang perkara di kedua tingkat tersebut memakan waktu yang cukup lama.
2. Biaya perkara yang mahal sehingga asas peradilan cepat, sederhana serta murah kemudian hanya menjadi asas di atas kertas semata.
3. Asumsi bahwa putusan pengadilan tidak berpihak kepada rakyat.
4. Putusan Pengadilan dianggap belum memenuhi rasa keadilan di masyarakat. Usulan dibentuknya pengadilan khusus

agraria di Indonesia mendorong Pemerintah mengambil peran lebih dalam hal menjawab tantangan perubahan mekanisme penyelesaian konflik agraria di Indonesia yang tidak tuntas. Harapannya dengan dibentuknya Pengadilan ini, permasalahan tanah yang kompleks, dan berkepanjangan akan dapat terselesaikan dengan baik, efektif dan efisien serta dapat memberi jalan dengan menegaskan batasan jangka waktu penyelesaian yang pasti pada pengadilan khusus ini. Wacana Pengadilan Agraria ini dianggap oleh sebagian kalangan telah sejalan dengan konsep Indonesia sebagai negara hukum, sekaligus mewujudkan cita-cita penegakan hukum yang berkeadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi perlindungan masyarakat dalam objek persoalan sumber daya agraria.

Sebenarnya, selain penyelesaian sengketa melalui pengadilan, konflik agraria dapat pula diselesaikan melalui alternatif penyelesaian sengketa non litigasi atau penyelesaian di luar pengadilan. Bahkan penyelesaian model ini dirasa lebih harmonis dan *win-win solution*. Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebenarnya punya peran penting dalam konteks penyelesaian di luar pengadilan. Pro dan Kontra tentang keniscayaan Pengadilan Agraria di Indonesia juga dinyatakan dari berbagai pihak, seperti misalnya para Hakim yang tergabung dalam Ikatan Hakim

30 Abdul Hakim G. Nusantara, Budiman Tanuredjo *Dua Kado Hakim Agung buat KedungOmbo: Tinjauan Putusan-putusan Mahkamah Agung tentang Kasus KedungOmbo*, (Jakarta: Elsam, 1997), lihat juga Dianto Bachriadi, *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen*, lihat juga Dianto Bachriadi dan Anton Lucas, *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2001).

31 Marni Emmy Mustafa, *Pengadilan Pertanahan Untuk Menunjang Percepatan Penyelesaian Sengketa, Konflik, dan Prahara Pertanahan*, Pengadilan Tinggi Jawa Barat

Indonesia (IKAHI) yang sebagian menyatakan penolakan atas pengadilan pertanahan dengan alasan kesulitan mencari hakim memiliki kompetensi di bidang pertanahan serta faktor teknis penyelesaian sengketa yang lebih dipandang sebagai masalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) daripada masalah di Tingkat Pengadilan. Di kalangan akademis, gagasan Pengadilan Agraria juga menjadi pro dan kontra terutama bila dipandang dari perspektif pembatasan yurisdiksi mengingat ada titik singgung antara peradilan umum, peradilan agama, dan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam kasus-kasus pertanahan.

Dalam "Surat Edaran (SEMA) No. 7 Tahun 2012 tentang Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar MA sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan" yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung, ditegaskan bahwa masih tetap diperlukan penegasan batas kompetensi penanganan pada kasus-kasus agraria khususnya tanah. Kompleksitas persoalan tanah biasanya tercermin dari sifat sertifikat tanah, apakah merupakan keputusan deklaratif atau konstitutif. Selain itu penting dikaji konsep peradilan koneksitas dalam penanganan sengketa pertanahan mengingat hukum pertanahan di Indonesia begitu kompleks dan plural.

Pembentukan lembaga pengadilan agraria tidak berarti menghidupkan kembali UU No. 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan Landreform, tetapi lebih mengacu kepada corak-corak sengketa dan model penanganannya. Manakala sengketa pertanahan atau agraria

hanya dijadikan bagian dari penyebab terjadinya tindak pidana atau hanya sekedar menjadi persoalan perdata. Makna tanah sebagai sumber kehidupan yang memiliki dimensi sosial-politik-ekonomi-religius menjadi hilang. Padahal keempat ciri ini tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat Indonesia yang berhubungan dengan tanah dan/atau sumber-sumber agraria lainnya. Jadi, sesungguhnya agenda menegakkan Peradilan Agraria yang independen bukan hanya sebuah agenda untuk menyelesaikan persoalan-persoalan sengketa agraria dengan cara yang lebih adil dan beradab, tetapi juga merupakan bagian dari agenda untuk menciptakan perubahan sistem dan kultur politik di Indonesia yang dicengkeram oleh kekuasaan otoritarian lembaga eksekutif. Dengan kata lain, agenda yang lebih besar dari menegakkan lembaga Peradilan Agraria yang independen adalah bagian penting dalam menegakkan kehidupan demokrasi yang bersumber dari kepentingan rakyat di Indonesia.

Selain itu umumnya hakim-hakim di pengadilan akan lebih banyak berpegang pada hal-hal yang bersifat formal, khususnya dalam melakukan proses pembuktian terhadap klaim-klaim yang dikemukakan dalam suatu konflik agraria. Hal ini kemudian memposisikan masyarakat sebagai pihak yang akan kalah karena pada umumnya bukti-bukti pemilikan atau penguasaan mereka atas tanah-tanah atau sumber-sumber agraria yang disengketakan lemah jika dilihat dari sudut hukum formal. Akibatnya banyak masyarakat

yang menggunakan jalur *non litigasi* ketimbang pengadilan dalam menyelesaikan kasusnya. Hal ini terlihat dengan peningkatan sejumlah pengaduan ke lembaga-lembaga *non litigasi*, seperti Komnas HAM dan DPR yang diharapkan dapat menyelesaikan sengketa, dan terus maraknya aksi-aksi unjuk rasa menuntut penyelesaian konflik agraria.

## Kesimpulan

Pro dan Kontra yang kemudian melahirkan argumentasi-argumentasi perlunya pembentukan Pengadilan Agraria ini pada dasarnya dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor pertama jelas berkaitan dengan adanya suatu tuntutan pemenuhan prinsip fundamental kehidupan manusia yaitu sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Artinya secara filosofis, Pemerintah mempunyai kewajiban memperjuangkan keberhasilan mewujudkan pendirian Pengadilan Agraria ini. Kedua, yang kedua fakta sosiologis menunjukkan bahwa meluasnya konflik agraria dengan segala dampak yang ditimbulkannya pertanda sebuah kegagalan berfungsinya lembaga-lembaga peradilan yang ada sekarang dalam menyelesaikan sengketa dan/atau konflik agraria. Realitas tersebut dapat dimaknai bahwa peran pemerintah (melalui lembaga peradilan) di masa lalu atas desakan kekuatan-

kekuatan pemilik modal dalam penyelesaian sengketa dan/atau konflik agraria yang “ timpang ” itu, merupakan refleksi dari ketidakmampuan tata kelola kehidupan bernegara yang demokratis atau jauh dari penegakan prinsip-prinsip negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*).

Konsepsi Pengadilan Agraria bukan berarti menghidupkan kembali UU No. 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan Landreform, namun lebih memfokuskan corak-corak sengketa dan model penanganannya. Manakala sengketa pertanahan atau agraria hanya dijadikan bagian dari penyebab terjadinya tindak pidana atau hanya sekedar menjadi persoalan perdata, makna tanah sebagai sumber kehidupan yang memiliki dimensi sosial-politik-ekonomi-religius menjadi hilang. Padahal keempat ciri ini tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat Indonesia yang berhubungan dengan tanah dan/atau sumber-sumber agraria lainnya. Konflik agraria yang saat ini terjadi dan masih terus terjadi sudah turut membantu menguak sisi gelap hubungan ketatanegaraan di Indonesia selama masa Orde Baru. Sehingga penciptaan Pengadilan Agraria yang independen bisa menjadi pintu masuk untuk memperbaiki sisi gelap hubungan ini.

Selain itu, pembentukan lembaga Pengadilan Agraria merupakan paradigma baru dalam melihat konflik agraria. Konflik agraria tidak lagi dianggap sebagai masalah yang bersifat *ordinary* melainkan sudah menjadi masalah yang bersifat *extraordinary*. Oleh karena itu, untuk menjawab masalah yang

*extraordinary* dibutuhkan langkah-langkah yang *extraordinary* yakni perlu adanya sebuah Pengadilan Agraria. Keberadaan Pengadilan Agraria ini, tidak saja untuk kepentingan kekinian dalam menyelesaikan konflik (*conflict resolution*) namun juga memiliki kepentingan untuk mengurangi dan mengantisipasi konflik agraria di masa depan (*conflict prevention*). Yang terpenting, konsep Pengadilan Agraria ini bertujuan untuk mencapai kecepatan dan ketepatan dalam menjawab konflik agraria di Indonesia

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Konsorsium Pembaruan Agraria, *Catatan Akhir Tahun 2014 Membenahi Masalah Agraria: Prioritas Kerja Jokowi-JK pada 2015*, (Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria, 2014)
- Bakri, M., *Hak Menguasai tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)*, (Malang: UB Press, 2011)
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, (Jakarta: Djambatan, 1999).
- Wirayuda, A.W., *Dari Klaim Sepihak Hingga Land Reform: Konflik Penguasaan Tanah Di Surabaya 1959-1967*, (Yogyakarta: STPN Press, 2010).
- Koeswahyono, I., *Politik Hukum Agraria Gagasan Pembentukan Pengadilan Agraria Perspektif DPD RI*, (Jakarta: DPD RI, 2014).
- Aditjondro, G. J., "Dimensi-Dimensi Politis Sengketa Tanah, Makalah Latihan Analisis Sosial Tanah, Medan, 1993" dalam Syarif, E., *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, (Jakarta: Gramedia, 2012)
- Harsono, B., *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2008).
- Naskah Akademik Usulan Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2003.
- Rachman, N. F., "Pengantar" dalam Mulyani, L., *Strategi Pembaruan Agraria untuk Mengurangi Kemiskinan : Analisis Hukum dan Kelembagaan*. (Jakarta: PMB LIPI dan PT Gading Inti Prima, 2011).
- Sumardjono, M. S.W., *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2009)
- Konsorsium Pembaruan Agraria, *Laporan Akhir Tahun 2013 Warisan Buruk Masalah Agraria di Bawah Kekuasaan SBY*, (Jakarta: Konsorsium Pembaruan

Agraria, 2013), hlm. 3

Nusantara, A. H. G., Tanuredjo, B., *Dua Kado Hakim Agung buat KedungOmbo: Tinjauan Putusan-putusan Mahkamah Agung tentang Kasus KedungOmbo*, (Jakarta: Elsam, 1997).

Bachriadi, D., *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen*

Bachriadi, D., Lucas, A., *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2001).

## Jurnal

Sihaloho, M., Wahyuni, E. S., Kinseng, R. A., Tjondronegoro, S. MP., "Perubahan Struktur Agraria, Kemiskinan, dan Gerak Penduduk: Sebuah Tinjauan Historis", *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, 2016: 55, diakses 14 Maret 2022

## Paper

Maharani, D. P., *Urgensi Pengadilan Agraria Yang Berbasis Perlindungan Terhadap Masyarakat Hukum Adat Sebagai Lembaga Penyelesaian Konflik Agraria Yang Berkeadilan Sosial disampaikan di Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin*, (Banjarmasin: Universitas Lambung Mangkurat, 2014).

Suhariningsih, *Peradilan Agraria Terintegrasi; Dalam Menyelesaikan Sengketa Agraria Yang Memberikan*

*Rasa Keadilan dan Kepastian Bagi Masyarakat disampaikan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang*, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014).

Tim Ahli DPD RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Agraria disampaikan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang*, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2014).

Mustafa, M. E., *Pengadilan Pertanahan Untuk Menunjang Percepatan Penyelesaian Sengketa, Konflik, dan Prahara Pertanahan*, Pengadilan Tinggi Jawa Barat

## Internet

Kalo, S., "Perbedaan Persepsi Mengenai Penguasaan Tanah dan Akibatnya Terhadap Masyarakat Petani di Sumatera Timur Pada Masa Kolonial Yang Berlanjut Pada Masa Kemerdekaan, Orde Baru dan Reformasi", <http://library.usu.ac.id/download/fh/pidana-syafruddin8.pdf>, diakses 14 Maret 2022

Saturi, S., "Kaleidoskop Konflik Agraria 2012: Potret Pengabaian Suara dan Hak Rakyat (Bagian 2)", <https://www.mongabay.co.id/2012/12/27/kaliedoskop-konflik-agraria-2012-potret-pengabaian-suara-dan-hak-rakyat-bagian-2/>, diakses 16 Maret 2022.

## Peraturan Perundang-Undangan



“Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “

“Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.”

“Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.”

“Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009.”

“Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 dan Perubahan Kedua dengan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009.”

“Peraturan Kepala BPN-RI No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.”