

Reforma Agraria Dalam Upaya Optimalisasi Penyelesaian Sengketa Yang Berkeadilan Melalui Pembentukan Pengadilan Khusus

M. Naufal Al-Hadi Kasuma, Afdhal Fadhila, Nur Aini

Universitas Andalas

naufalkasuma2001@gmail.com, afdhalfdl@gmail.com, nurainizulfahmi17@gmail.com

ABSTRACT

Pembentukan pengadilan agraria merupakan paradigma baru dalam memandang konflik agraria. Konflik agraria tidak bisa lagi dianggap sebagai masalah yang bersifat *ordinary* tetapi telah beralih menjadi masalah yang bersifat *extraordinary*. Dengan disahkannya UU Cipta Kerja beberapa waktu lalu, dimana salah satu ketentuannya mengatur mengenai agraria/pertanahan cenderung belum mendukung reforma agraria, bahkan berpotensi memperbesar konflik agraria. Kewenangan beberapa lembaga dalam menyelesaikan sengketa agraria sering menimbulkan tumpang tindih kebijakan yang bersifat kelembagaan, menjadi salah satu faktor penyebab kurang terjaminnya kepastian hukum dalam penyelesaiannya. Di samping itu proses penyelesaian sengketa agraria melalui jalur litigasi selama ini memakan waktu yang lama, berbelit-belit, dan relatif mahal. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa pembentukan pengadilan khusus agraria dapat mewujudkan salah satu tujuan reforma agraria dalam penanganan sengketa dan konflik agraria berdasarkan Perpres No. 86 Tahun 2018. Terdapat urgensi dalam pembentukan pengadilan khusus agraria seperti dalam upaya menyelesaikan sengketa agraria yang bersifat struktural dan dalam upaya perlindungan masyarakat hukum adat. Pengadilan khusus agraria berwenang dalam menyelesaikan sengketa agraria baik perdata, pidana, dan tata usaha negara. Pembentukan pengadilan khusus agraria perlu diatur dalam suatu produk undang-undang secara komprehensif sehingga keadilan agraria yang tertuang dalam konstitusi dapat termanifestasikan.

Kata Kunci : *Reforma Agraria, Sengketa, Konflik Pengadilan Khusus*

ABSTRACT

The establishment of agrarian courts is a new paradigm in view of agrarian conflicts. Agrarian co- ops can no longer be regarded as an ordinary problem but have turned into an extra ordinary problem. With the passage of UU Cipta Kerja some time ago, where one of its provisions regulates agrarian /land management has not supported agrarian reform, and even has the potential to increase agrarian conflicts. The authority of several institutions in resolving agrarian disputes often causes overlapping policies of an institutional nature, being one of the factors causing the lack of guaranteed legal certainty inits settlement. In addition, the process of resolving agrarian disputes through litigation has been time-consuming, convoluted, and relatively expensive. This research uses normative juridical methods with a statutory approach and a case approach. In this study, it was found that the establishment of a special agrarian court can realize one of the goals of agrarian reform in handling agrarian disputes and conflicts based on Perpres No. 86 Tahun 2018. There is an urgency in the establishment of special agrarian courts such as in efforts to resolve agrarian disputes of a structural nature and in efforts to protect indigenous peoples. Special agrarian courts are authorized in resolving agrarian disputes, both civil, criminal, and administrative. The formation of a special agrarian court needs to be comprehensively regulated in a product of legislation. So that the agrarian justice contained in the constitution can be manifested.

Keywords: *Agrarian Reform, Disputes, Conflicts, Special Courts*

A. PENDAHULUAN

Wacana pembentukan pengadilan agraria atau pengadilan pertanahan hadir dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan sebagai suatu

pengadilan khusus dalam menyelesaikan sengketa agraria baik perdata, pidana, dan tata usaha negara. Pembentukan pengadilan agraria merupakan suatu paradigma baru dalam memandang konflik agraria. Konflik agraria tidak bisa lagi dianggap sebagai masalah yang bersifat *ordinary*, tetapi telah beralih menjadi masalah yang bersifat *extraordinary*. Pergeseran paradigma tersebut disebabkan besarnya dampak yang ditimbulkan dari konflik-konflik agraria yang terjadi selama ini. Maka, untuk menjawab masalah yang *extraordinary* ini diperlukan kebijakan dan strategi yang *extraordinary* juga yaitu dengan perlunya sebuah pengadilan khusus agraria. Hadirnya pengadilan agraria bukan hanya untuk kepentingan sekarang semata dalam menyelesaikan konflik (*conflict resolution*), namun juga memiliki kepentingan untuk dapat meminimalisir dan mengantisipasi konflik agraria di masa yang akan datang (*conflict prevention*).¹

Pentingnya pengadilan khusus agraria dapat dilihat dari berbagai putusan pengadilan yang bersinggungan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan konflik agraria. Seperti dalam Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 yang mempertegas eksistensi hutan adat. Dalam pertimbangan hukum pada putusan tersebut Mahkamah menyatakan, keberadaan hutan adat dalam kesatuannya dengan wilayah hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat adalah konsekuensi pengakuan terhadap hukum adat sebagai "*living law*". Hal tersebut sejatinya telah berlangsung sejak zaman kolonial hingga saat ini. Namun pada kenyataannya, putusan tersebut "bak macan ompeng" karena tidak menjamin konflik agraria di tengah masyarakat hukum adat, seperti yang terjadi pada masyarakat adat Besipae Nusa Tenggara Timur tahun 2020 silam.² Hal

tersebut merupakan suatu degradasi atas perlindungan masyarakat adat yang pada prinsipnya dijamin oleh konstitusi.

Pada dasarnya konflik agraria banyak dialami oleh kelompok-kelompok rentan yang mengandalkan kehidupannya dari tanah dan kekayaan alam, seperti petani, nelayan, dan masyarakat adat. Begitu banyak ketidakadilan yang dialami oleh kelompok-kelompok tersebut berupa penyingkiran, eksploitasi, dan penindasan baik yang dilakukan oleh aparaturnegara, korporasi, maupun kerja sama antara kedua belah pihak.³ Hal tersebut tentu bertentangan dengan semangat reforma agraria yang saat ini telah diformalkan dalam Perpres (Peraturan Presiden) No. 86 Tahun 2018 yang merupakan amanat dari UUPA dan TAP (Ketetapan) MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam Pasal 2 huruf (b) Perpres *a quo* disebutkan bahwa salah satu tujuan dari reforma agraria adalah mengatasi sengketa dan konflik agraria.

Sayangnya dalam Perpres Reforma Agraria, penanganan sengketa dan konflik agraria tidak begitu mendapatkan perhatian karena berdasarkan Pasal 17 ayat (3) disebutkan bahwasanya penjelasan lebih lanjut mengenai penanganan sengketa dan konflik agraria diatur dalam sebuah peraturan menteri. Tujuan dari reforma agraria dalam penanganan sengketa dan konflik agraria, justru tertuang dalam RUU Pertanahan dengan membentuk pengadilan khusus agraria. Pembentukan pengadilan khusus agraria sejalan dengan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, yang menyatakan efektif dan tidaknya penegakan hukum tergantung dari tiga unsur, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).⁴ Sayangnya

dan 'hidup di bawah pohon',
<https://www.bbc.com/Indonesia/Indonesia-5339101>, diakses pada 27 Juli 2020.

³ Iman Koeswahyono dan Diah Pawestri Maharani, (2022), Rasionalisasi Pengadilan Agraria di Indonesia Sebagai Solusi Penyelesaian Sengketa Agraria Berkeadilan, *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 15, No. 1, hlm.2.

⁴ Lawrence M. Friedman, (2001), *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar, Terjemahan dari American Law an Introduction, 2nd Edition*, Alih

¹ Tim Kerja RUU Pengadilan Agraria, (2014), *Politik Hukum Agraria Gagasan Pendirian Pengadilan Agraria Perspektif DPD RI*, Jakarta: DPD RI, hlm.21.

² BBC Indonesia, (2020), *Masyarakat adat Besipae di NTT yang 'digusur' dari hutan adat Pubabu: Anak-anak dan perempuan 'trauma'*

pembahasan RUU ini masih mandek dan tak kunjung mendapatkan pencerahan untuk segera disahkan.

Hadirnya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja beberapa waktu lalu yang salah satu bidang diatur di dalamnya mengenai masalah agraria/pertanahan. Undang-undang ini dan pada aturan turunannya di bidang agraria tersebut cenderung belum mendukung reforma agraria dan bahkan dapat memperbesar konflik agraria.⁵ Seperti dalam Pasal 36 UU Cipta Kerja yang mengubah ketentuan Pasal 19 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pasal *a quo* menghilangkan peran DPR untuk memberikan persetujuan dalam perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta strategis. Ketentuan tersebut berpotensi akan melahirkan konflik-konflik agraria baru pada masyarakat, terutama pada masyarakat hukum adat. Hal senada disampaikan oleh Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM), Maria S.W. Sumardjono yang menyebutkan bahwa banyak pasal dalam UU Cipta Kerja menyangkut kluster pertanahan bermasalah baik secara substansi maupun formil, yang akan menimbulkan banyak masalah agraria.⁶ Konflik agraria yang kebanyakan berkaitan dengan konflik pertanahan ini dalam penyelesaiannya tidak dapat berjalan dengan maksimal dan berkeadilan. Terlebih terhadap konflik-konflik agraria yang sifatnya struktural.

Pada mulanya istilah agraria hanya dimaknai secara sempit yang identik dengan masalah pertanahan. Namun, pasca disahkannya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada 24 September 1960, terjadi perluasan definisi dari kata agraria itu sendiri.

Bahasa: Wisnu Basuki, Jakarta: Tatanusa, hlm. 6-8.

⁵ Rofiq Hidayat, (2021) *Substansi UU Cipta Kerja Dinilai Anti Reforma Agraria*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/substansi-uu-cipta-kerja-berpotensi-timbulkan-masalah-agraria/>, diakses pada 26 Juli 2022.

⁶ Indra Nugraha, (2020), *Mengapa UU Cipta Kerja Berpotensi Timbulkan Masalah Agraria?*, <https://www.mongabay.co.id/2020/11/06/mengapa-uu-cipta-kerja-berpotensi-timbulkan-masalah-agraria/>, diakses pada 31 Juli 2022.

Definisi agraria dalam UUPA mencakup bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta ruang angkasa.⁷ Dengan mulai berlakunya UUPA terjadi perubahan yang fundamental pada hukum agraria nasional, terutama hukum di bidang pertanahan.⁸

Istilah bumi disebut juga dengan tanah, berdasarkan rumusan Pasal 1 ayat (4) UUPA jo. Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah permukaan bumi dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Air dalam Pasal 1 ayat (5) UUPA meliputi baik perairan pedalaman maupun air yang berada di wilayah laut Indonesia. Berdasarkan Pasal 1 ayat (6) UUPA ruang angkasa ialah ruang di atas permukaan bumi dan air di wilayah Indonesia. Sementara yang dimaksud kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah kekayaan yang terkandung di dalam perut bumi yang disebut bahan galian, meliputi unsur-unsur kimia, mineral, bijih-bijih, dan segala macam batuan.⁹

Dalam membahas mengenai sumber daya agraria dan hak-hak penguasaan atasnya menjadikan suatu hal yang sulit untuk dilakukan karena mencakupi suatu wilayah diskusi dengan ruang lingkup yang luas.¹⁰ Lahirnya UUPA merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 seperti yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 yakni bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terdapat didalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai

⁷ Sofi Puspasari dan Sutaryon, (2017), *Integrasi Agraria-Pertahanan dan Tata Ruang Menyatukan Status Tanah dan Fungsi Ruang*, Yogyakarta: STN Press, hlm.10.

⁸ Budi Harsono, (2013), *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, hlm. 1.

⁹ H.M. Arba, (2019), *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.3.

¹⁰ Dyah Ayu Widowati, dkk, (2019), Hak Penguasaan Atas Sumber Daya Alam Dalam Konsepsi dan Penjabarannya Dalam Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 16, No. 2, hlm. 149.

organisasi kekuasaan seluruh rakyat.¹¹

Adapun penjabaran makna dari hak menguasai negara awalnya dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Namun, dalam Putusan MK Nomor 001-022-021/PUU-I/2003 menjabarkan “hak menguasai negara” menjadi 5 kewenangan, yaitu merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheerraad*), dan melakukan pengawasan (*toeichthoudensdaad*) yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹² Putusan MK No. 001-022-021/PUU-I/2003 selanjutnya menjadi acuan MK mengenai tafsiran hak menguasai negara terhadap pengujian Undang-Undang yang berhubungan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Tidak dapat dipungkiri bidang pertanahan menjadi pengaturan yang paling utama di dalam UUPA. Meskipun pada dasarnya UUPA berlaku sebagai *lex generalis* (undang-undang pokok) terhadap pengaturan lebih lanjut atas sumber daya agraria lainnya. Hadirnya UUPA dimaksudkan agar dapat menjadi “payung” untuk penjabaran lebih lanjut pada ketentuan-ketentuan UUPA, tetapi masih terdapat celah yang belum sempat diisi oleh UUPA untuk setidaknya mengatur hal pokok yang secara umum atau garis besar ketentuan terkait dengan sumber daya alam (agraria) selain tanah.¹³

Dalam hak penguasaan atas sumber-sumber agraria di samping dikenal hak menguasai oleh negara yang telah disinggung sebelumnya secara sistematis dapat dijabarkan sebagai berikut. Pertama, hak bangsa Indonesia atas Tanah. Hak bangsa Indonesia atas tanah ini mempunyai sifat komunal, yang maksudnya semua tanah yang terdapat dalam wilayah Indonesia

merupakan tanah bersama rakyat Indonesia. Kedua, hak menguasai negara. Hak ini menghapus asas *domein verklaring* pada zaman kolonial yang menegaskan negara memiliki hak menguasai bukan memiliki. Ketiga, hak ulayat masyarakat hukum adat. Hak ulayat masyarakat hukum adat adalah seperangkat wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Keempat, hak-hak atas tanah. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakilinya.¹⁴ Penjabaran mengenai bentuk hak atas tanah dijelaskan dalam Pasal 16 UUPA.¹⁵

Meskipun telah terdapat pengaturan mengenai hak-hak atas sumber daya agraria baik yang terdapat dalam UUPA maupun dalam UU sektoral lainnya belum dapat meredam konflik-konflik agraria dan dampak yang ditimbulkannya. Selama dua tahun pandemi, terjadi naik turun jumlah konflik dan korban yang ditimbulkan dari konflik agraria. Berdasarkan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPS), pada tahun 2020 terjadi 241 konflik dengan jumlah korban sebanyak 145.337 sedangkan pada tahun 2021 terjadi 207 konflik dengan jumlah korban 198.858 (kartu keluarga).¹⁶ Meskipun secara kuantitatif mengalami penurunan dari tahun 2020 ke 2021, namun jumlah korban terdampak naik drastis. Dalam konflik agraria

¹⁴ Dyah Ayu Widowati, dkk, (2014), *Pengakuan dan Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Di Kawasan Hutan*, Yogyakarta: STPN Press, hlm. 13-21.

¹⁵ Bentuk hak atas tanah dalam Pasal 16 UUPA diantaranya: a) Hak Milik, b) Hak Guna Usaha (HGU), c) Hak Guna Bangunan (HGB), d) Hak Pakai, e) Hak Sewa, f) Hak Membuka Tanah, g), Hak Memungut Hasil Hutan, h), Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

¹⁶ Republika, (2022), *KPA: Konflik Agraria Akibat Proyek Strategis Nasional Meningkatkan Tajam pada 2021*, <https://www.republika.co.id/berita/r5ar6w409/kpa-konflik-agraria-akibat-proyek-strategis-nasional-meningkat-tajam-pada-2021>, diakses pada 10 Juli 2022.

¹¹ Urip Santoso, (2017), *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, hlm. 46.

¹² Ananda Prisma Yurista, (2016), *Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara Terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 5, No. 3, hlm. 344.

¹³ Efa Rodiah Nur, (2019), *Progresivitas Makna Pembacaan Arah Politik Hukum Reformasi Pertanahan Indonesia*, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 8, No. 3, hlm. 368.

yang terjadi di Indonesia meliputi sektor perkebunan, infrastruktur, pertambangan, dan sektor-sektor lainnya.

Banyaknya lembaga yang memiliki kewenangan dalam menyelesaikan sengketa agraria yang sering menimbulkan tumpang tindih kebijakan atau keputusan yang bersifat kelembagaan, merupakan salah satu faktor penyebab kurang terjaminnya kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa agraria di Indonesia. Di samping itu proses penyelesaian sengketa agraria terutama melalui jalur litigasi di pengadilan selama ini memakan waktu yang lama, berbelit-belit, dan relatif mahal.¹⁷ Hal tersebut mengindikasikan meskipun telah terdapat aturan maupun putusan pengadilan, tidak menjamin redanya konflik agraria dan dapat menyelesaikan sengketa agraria sebagaimana mestinya. Maka pembentukan pengadilan khusus agraria merupakan suatu langkah progresif dalam menciptakan keadilan agraria, yang sejatinya telah dijamin dalam Pasal 33 Konstitusi NRI 1945.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang penulis uraikan di atas, penulis merasa perlu meneliti dan mengkaji secara komprehensif dalam sebuah artikel ilmiah dengan judul “Reforma Agraria Dalam Upaya Optimalisasi Penyelesaian Sengketa Yang Berkeadilan Melalui Pembentukan Pengadilan Khusus”.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ilmiah ini adalah metode penulisan yuridis normatif. Dimana metode penelitian ini mengkaji penerapan kaidah atau norma hukum dalam hukum positif. Inti dari pembahasan kajian ini adalah mengkaji undang-undang sebagai suatu produk hukum. Kemudian untuk pokok kajian dari metode penelitian ini adalah sebagai norma atau kaidah yang berlaku di tengah-tengah masyarakat yang menjadi pedoman seseorang bertindak di dalam kehidupannya. Pada prinsipnya, penulisan yuridis normatif memfokuskan pada inventarisasi hukum positif, asas-asas, doktrin hukum, penemuan hukum, sistematika hukum, taraf

penyinkronan, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Di samping mengkaji aturan formil seperti undang-undang, artikel ilmiah ini juga menghubungkan undang-undang tersebut dengan berbagai literatur yang relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam artikel ilmiah ini.

C. PEMBAHASAN

1. Urgensi Pengadilan Khusus Agraria

Pada saat ini, jenis dan rupa lembaga peradilan dalam praktik memang berkembang luas dan sangat beraneka ragam. Ada lembaga atau badan peradilan khusus yang dikembangkan dalam lingkungan peradilan umum, seperti Pengadilan Tindak Pidana Korupsi/Tipikor (UU No.46 Tahun 2009), Pengadilan Hak Asasi Manusia/HAM (UU No. 26 Tahun 2000), Pengadilan Anak (UU No. 3 Tahun 1997), Pengadilan Perikanan (UU No. 31 Tahun 2004), dan Pengadilan Niaga (Keppres No. 97 Tahun 1999). Pada lingkungan peradilan tata usaha negara juga terdapat pengadilan khusus yakni Pengadilan Pajak (UU No. 14 Tahun 2002).

Bahkan di bidang-bidang lainnya juga berkembang pemikiran baru untuk membentuk badan-badan peradilan yang khusus menangani bidang-bidang pembangunan yang tersendiri tujuannya agar dapat memberikan jaminan yang lebih baik dalam upaya pemenuhan rasa keadilan bagi masyarakat luas.¹⁸ Termasuk pemikiran dalam pembentukan suatu pengadilan khusus pertanahan atau agraria. Namun, acapkali menjadi perdebatan akan urgensi pengadilan agraria tersebut. Maka pada tulisan ini penulis akan mencoba memaparkan setidaknya dua poin mengapa dibutuhkan pengadilan agraria dalam menghadapi konflik/sengketa agraria kontemporer.

a. Sulitnya Penyelesaian Konflik Agraria yang Bersifat Struktural

Mengingat ruang dan seisinya

¹⁷ Adonia Ivone Laturette, (2021), Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat pada Kawasan Hutan, *JurnalSASI*, Vol. 27, No. 1, hlm. 108.

¹⁸ Komisi Yudisial, (2013), *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, hlm. 4.

merupakan tempat pertemuan berbagai kepentingan, konflik agraria merupakan konsekuensi logis yang tidak dapat dihindarkan. Konflik agraria berbeda dengan konflik sosial dalam hal relasi-relasi sosial terhadap ruang, meskipun tidak jarang konflik sosial merupakan manifestasi dari konflik agraria yang bersifat laten. Konflik sektarian interkelompok yang murni ditimbulkan oleh perbedaan atau pertikaian mungkin dapat diselesaikan dengan dialog, namun konflik etnis yang disebabkan oleh perebutan sumber daya agraria sebagai ruang hidup mungkin tidak dapat diselesaikan dengan dialog untuk saling memahami dan menghargai kelompok masing-masing. Dalam beberapa kasus, apa yang tampak sebagai konflik yang berdimensi horizontal sesungguhnya merupakan konflik struktural ketika pihak yang terlibat berelasi dengan kekuatan modal dan/atau politik yang lebih besar.¹⁹

Kebijakan yang berkaitan dengan konflik agraria khususnya yang berkenaan dengan amanat TAP MPR No. IX/MPR/2001 pada Pasal 5 ayat (1) huruf d perlu mendapatkan perhatian yang saksama. Pasal *a quo* mengamanatkan untuk menyelesaikan konflik agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip yang dimaksud dalam Pasal 4 TAP MPR tersebut.²⁰ Namun Dinamisator Nasional Jaringan Pemantau Independen Kehutanan (JPIK) mencatat hingga

saat ini terdapat 751 konflik agraria yang mana 432 di antaranya masih belum rampung, yang sebagian besar konflik tersebut adalah konflik agraria yang bersifat struktural baik antara masyarakat dengan pemerintah maupun antara masyarakat dengan pihak swasta (korporasi).²¹ Konflik agraria struktural dapat dipahami juga sebagai pertentangan klaim atas suatu sumber agraria tertentu yang berimplikasi pada hilangnya satu hak atau klaim atas lainnya. Hal ini bersumber dari berbagai ketimpangan struktur penguasaan, kepentingan akses, pemanfaatan, dan distribusi sumber-sumber agraria.²²

Fakta sosiologis menunjukkan bahwa meluasnya konflik agraria dengan segala dampak yang ditimbulkannya pertanda sebuah kegagalan berfungsinya lembaga-lembaga peradilan yang ada dalam menyelesaikan sengketa atau konflik agraria. Realitas tersebut dapat dimaknai bahwa peran pemerintah (melalui lembaga peradilan) di masa lalu atas desakan kekuatan pemilik modal dalam penyelesaian konflik agraria yang timpang itu, merupakan manifestasi dari ketidakmampuan tata kelola kehidupan bernegara yang demokratis atau jauh dari penegakan prinsip-prinsip negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*).²³ Kecenderungan peningkatan konflik agraria dari tahun ketahun mengindikasikan bahwa konflik agraria belum mendapatkan penanganan dan

¹⁹ Tim Peneliti STPN, (2012), *Kebijakan, Konflik, dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21 (Hasil Penelitian Sistematis STPN 2012)*, Yogyakarta: Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertahanan Nasional, hlm. 122-123.

²⁰ Achmad Solidiki, (2013), *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 12.

²¹ Tempo, (2022), *JPIK Ingatkan Hadi Tjahjanto Soal 432 Konflik Agraria Belum Selesai*, <https://bisnis.tempo.co/read/1602302/jpik-ingatkan-hadi-tjahjanto-soal-432-konflik-agraria-belum-selesai>, diakses pada 27 Juli 2022.

²² Eko Cahyono, dkk, (2019), Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam: Lintasan Gagasan, Praktik, dan Bentang Masalah, *Jurnal Integritas*, Vol. 5, No. 2-2, hlm. 76.

²³ Tim Kerja RUU Pengadilan Agraria, (2014), *Op. Cit*, hlm. 20-21.

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 akses dalam mencari keadilan.²⁴

Konflik agraria antara masyarakat Nagari Air Gadang, Kecamatan Pasaman, Kabupaten Pasaman Barat, dengan PT. Anam Koto, merupakan salah satu konflik agraria struktural yang terjadi di Indonesia.²⁵ Terdapat 246 kepala keluarga (KK) di Nagari Air Gadang yang tengah berjuang mendapatkan hak mereka berupa lahan seluas 711 hektar dari 4.740 hektar lahan Hak Guna Usaha (HGU) yang dikelola oleh PT Anam Koto. Mengacu pada Pasal 58 ayat (1) UU No. 39 Tahun 2014 tentang Pekebunan menyebutkan bahwa perusahaan perkebunan yang memiliki Izin Usaha Perkebunan atau Izin Perkebunan untuk budidaya wajib memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat minimal seluas 20 persen dari total areal kebun yang diusahakan oleh suatu perusahaan. Namun sejak PT. Anam Koto mendapatkan izin HGU pada tahun 1999, hingga kini perusahaan tidak memberikan kontribusi kepada masyarakat Air Gadang. Merasa hak masyarakat tidak terpenuhi, maka sejak 21 Februari 2022, sejumlah masyarakat berusaha menduduki lahan HGU PT. Anam Koto. Atas tindakan itu pihak perusahaan

melancarkan aksi pencabutan tanaman masyarakat yang ditanami HGU yang seharusnya diperuntukkan bagi masyarakat sekitar.

Namun pihak perusahaan menyatakan bahwa aksi masyarakat tersebut telah menyalahi aturan. Sebab lahan yang dikelola oleh perusahaan masih dalam usulan sebagai pemanfaatan tanah objek reforma agraria. Dari konflik tersebut menyebabkan aksi saling lapor dari para pihak. Pada akhirnya pihak kepolisian melakukan penahanan terhadap lima orang warga Nagari Air Gadang dengan tuduhan melakukan penganiayaan secara bersama-sama di muka umum pada 14 Juli 2022 ini. LBH Padang menyayangkan sikap aparat, tindakan polisi sangat berbeda atas laporan perusakan tanaman yang disampaikan warga. Laporan perusakan tanaman sudah disampaikan sejak 13 April 2022. Tertuang dalam laporan Polisi Nomor: LP/B/90/IV/2022/SPKT /Res Pasbar/Polda Sumbar. Namun laporan tersebut tak kunjung dilakukan penindakan. Kendatipun menurut Akmal selaku Ketua SPI (Serikat Petani Indonesia) Air Gadang, mengatakan kelima tersangka hanya berupa mempertahankan hak mereka. Petani berhak memiliki tanah bukan hanya perusahaan.²⁶

Potret penyelesaian konflik di daerah Pasaman Barat tersebut makin mempertegas sulitnya penyelesaian konflik agraria struktural yang terjadi. Bahkan cenderung pihak-pihak yang “lemah” selalu menjadi korban atas konflik tersebut. Penyelesaian konflik agraria struktural di

²⁴ Imam Koeswahyono dan Diah Pawestri Maharani, *Op. Cit*, hlm.3.

²⁵ Langgam, (2022), *Konflik Agraria di Pasbar Terus Bergilir, Masyarakat Datangi Komnas HAM Terkait Dugaan Intimidasi*, <https://langgam.id/konflik-agraria-di-pasbar-terus-bergilir-masyarakat-datangi-komnas-ham-terkait-dugaan-intimidasi/>, diakses pada 28 Juli 2022.

²⁶ Kumparan, (2022), *5 Orang Warga di Pasbar Ditahan Akibat Konflik Agraria dengan Perusahaan Sawit*, <https://kumparan.com/langkanid/5-orang-warga-di-pasbar-ditahan-akibat-konflik-agraria-dengan-perusahaan-sawit-1yTUGiTXxH2/full>, diakses pada 28 Juli 2022.

pengadilan juga tidak jauh berbeda, pihak-pihak “lemah” selalu menjadi pihak yang dirugikan dan tidak mendapatkan hak-haknya. Seperti pada Putusan PTUN Semarang No.6/G/PU/2021/PTUN.SMG jo. Putusan MA No.482 K/TUN/2021 yang pada intinya menolak gugatan warga Desa Wadas Jawa Tengah, yang meminta Surat Keputusan (SK) Gubernur Jawa Tengah No.590/20 Tahun 2021 tentang Pembaruan atas Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Bendungan Bener di Purworejo dibatalkan atau dinyatakan tidak sah.²⁷

b. Perlindungan Terhadap Masyarakat Hukum Adat

Jika masih dipercaya bahwa masyarakat berkembang dari ciri solidaritas mekanis ke arah solidaritas organis sebagaimana yang dikemukakan oleh Durkheim atau masyarakat yang dicirikan oleh bentuk hukum dengan dominasi tradisional, karismatik dan kemudian legal seperti pandangan Weber, maka sesungguhnya tidak perlu ada dikotomi masyarakat yang tradisional dan modern. Hal ini disebabkan karena perubahan bentuk hukum dari *substantive irrational* ke arah bentuk hukum yang *formal-rational* hanyalah suatu rangkaian dari perkembangan hukum yang melekat pada diri masyarakat itu sendiri. Permasalahannya adalah bagaimana hukum yang *formal-rational* dari masyarakat modern tersebut tidak menjadi predator bagi masyarakat yang tradisional dengan hukum adatnya dalam suatu lingkungan sistem nasional.²⁸

Sejatinya perlindungan terhadap masyarakat hukum adat (MHA) tertuang dalam Pasal 18B ayat (2)

UUD NRI 1945 yang menyatakan Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Ketentuan pasal tersebut mengindikasikan bahwa keberadaan masyarakat hukum adat hanya akan diakui secara bersyarat. Pertama, selama masyarakat adat masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kedua, tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketiga, harus diatur dalam undang-undang.²⁹ Pengakuan dan perlindungan atas MHA dalam konstitusi merupakan salah satu refleksi dari negara modern. Hak MHA merupakan *natural rights* yang tercipta dari proses sosial dan lahir dari warisan antar generasi.³⁰ MHA sejatinya merupakan ciri dari negara agraris bukan negara industri. Karena negara industri akan cenderung menjunjung tinggi hak individu dalam peningkatan produksi. Berbeda MHA yang berbenturan dengan hak komunal yang merupakan salah satu ciri dari negara agraris.³¹

Dalam menjalankan agenda reforma agraria pemerintah menerbitkan Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Sebagai *instrument legal*, Perpres Reforma Agraria memuat norma untuk menata ulang struktur agraria

²⁷ Ady Thea DA, (2022), *4 Catatan Kritis Terhadap Putusan Pengadilan Kasus Wadas*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/4-catatan-kritis-terhadap-putusan-pengadilan-kasus-wadas-lt62296c3421efb/?page=1>, diakses pada 28 Juli 2022.

²⁸ Achmad Sodiki, *Op. Cit.*, hlm. 105.

²⁹ Heru Saputra Lumban Gaol dan Rizky Novian Hartono, (2021), *Political Will Pemerintah Terhadap Pengelolaan Hutan Adat Sebagai Upaya Penyelesaian Konflik Agraria*, *Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 7, No. 1, hlm. 45.

³⁰ Yando Zakaria, (2010), *Makna Amendemen Pasal 18 UUD 1945 Bagi Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pusaka, hlm. 6-8.

³¹ Resha Roshana Putri, (2017), *Konstitusi dan Masyarakat Hukum Adat: Meninjau Pengakuan dan Perlindungan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Masyarakat Hukum Adat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*, *Padjajaran Law Review*, Vol. 5, No. 1, hlm. 46.

yang memastikan petani penggarap, nelayan, dan kelompok masyarakat pra-sejahtera dapat mengakses tanah negara, perlindungan terhadap tanah, dan menerima manfaat penyelesaian konflik agraria. Perpres ini menggunakan tiga strategi dalam pelaksanaan reforma agraria, yaitu sertifikasi hak milik, redistribusi tanah negara, dan mekanisme penyelesaian konflik agraria. Sayangnya, Perpres Reforma agraria belum tegas menempatkan posisi MHA beserta hak-hak yang melekat padanya sebagai salah satu subjek reforma agraria. Karena dalam Perpres *a quo* hanya menempatkan subjek reforma agraria terdiri dari tiga kategori, yaitu perorangan, kelompok masyarakat, dan badan hukum sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 12 ayat (1) Perpres *a qua*.³²

Dalam Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 mengenai pengujian terhadap UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, merupakan suatu putusan yang memberikan perlindungan terhadap MHA. Dalam perkara ini yang menjadi pemohon adalah Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Masyarakat Adat Kenegerian Kuntu, dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kesepuhan Cisu. Putusan MK tersebut merupakan putusan penting sebab menjungkirbalikkan pemahaman klasik di Indonesia tentang hutan, kawasan hutan, dan posisi hutan adat. Pada intinya putusan MK menyangkut dua isu konstitusional, pertama mengenai hutan adat dan kedua mengenai pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat adat. Dalam putusan ini mengabulkan permohonan berkaitan dengan hutan adat, namun menolak permohonan untuk menghapuskan syarat-syarat pengakuan keberadaan masyarakat adat yang terdapat dalam UU Kehutanan.⁵² Dalam Putusan *a quo*

menghapuskan frasa “negara” dalam Pasal 1 ayat (6) UU Kehutanan. Karena sebelumnya rumusan dari Pasal 1 ayat (6) UU Kehutanan berbunyi, “Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. Namun setelah Putusan MK, berubah menjadi, “Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. Hutan adat dikeluarkan posisinya dari hutan negara kemudian dimasukkan ke dalam kategori hutan hak. Dalam putusan tentang pengujian UU Kehutanan tersebut secara tegas menyebutkan “hutan adat bukan lagi menjadi bagian dari hutan negara, kategori hutan hak di dalamnya haruslah dimasukkan hukum adat. Lebih lanjut dalam putusan MK dinyatakan bahwasanya kedudukan hutan adat merupakan bagian dari tanah ulayat MHA.³³

Sayangnya beragam konflik agraria, kriminalisasi, kekerasan, penyingkiran, perampasan, dan pelanggaran HAM atas MHA khususnya di kawasan hutan terus meningkat. Hal tersebut didasarkan dari hasil kajian dalam inkuiri Nasional Komnas HAM tentang “Hak MHA Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan” pada tahun 2014-2015 di 40 kasus seluruh Indonesia, yang menguatkan bukti konkret konflik agraria, pengabaian hak, dan pelanggaran HAM atas MHA tersebut masih terus terjadi secara sistematis dan kronis.³⁴ Tentu hal tersebut menjadi sebuah ironi di tengah glorifikasi reforma agraria dan telah terdapatnya putusan MK yang seharusnya dapat memperkokoh eksistensi dari MHA itu sendiri.

Eksistensi MHA makin dipertanyakan dengan hadirnya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja beberapa waktu silam.

³² Dessy Ghea Herryani, dkk, (2019), Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat dalam Kebijakan Penataan Aset Reforma Agraria, *Jurnal Kertha Patrika*, Vol. 41, No. 3, hlm. 286.

³³ Rosnidar Sembiring, (2017), *Hukum Pertanahan Adat*, (Depok: PT Raja Grafindo, hlm. 235.

³⁴ Eko Cahyomo, (2016), *Konflik Agraria dan Hak Masyarakat Hukum Adat di Kawasan Hutan*, Bogor: Sajogyo Institute, hlm. 1-2.

Meskipun dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 yang dibacakan pada 25 November 2021 ini menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki dalam jangka waktu paling lama dua tahun. Namun dalam tenggang waktu dua tahun perbaikan UU ini masih tetap berlaku. Seperti dalam pasal 36 UU Cipta Kerja yang mengubah ketentuan Pasal 19 ayat (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang.

Sebelumnya dalam Pasal 19 ayat (2) UU Kehutanan disebutkan bahwa perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta strategis, diterapkan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR. Namun, perubahan Pasal 19 tersebut dalam UU Cipta Kerja persetujuan dari DPR dihilangkan. Tentu ini akan berpotensi menimbulkan konflik-konflik agraria pada masyarakat khususnya MHA karena bagaimanapun DPR adalah representasi dari masyarakat tak terkecuali MHA. Dengan berbagai kebijakan pemerintah dewasa ini yang acapkali bersinggungan dengan MHA dalam pengelolaan sumber-sumber agraria seperti hutan adat yang di atasnya terdapat tanah ulayat MHA, tak jarang menimbulkan konflik agraria baik antara MHA dengan pemerintah maupun antara MHA dengan korporasi. Maka sudah menjadi suatu keharusan hadirnya Pengadilan Khusus Agraria dalam menyelesaikan konflik agraria MHA yang kompleks dan berdampak luas, hal ini juga menjadi komitmen pemerintah dalam mewujudkan reforma agraria dan menjunjung UUD NRI 1945 yang telah jelas mengakui MHA.

2. Format dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Khusus Agraria

Salah satu tujuan pentingnya penyelesaian suatu sengketa adalah untuk memperoleh jaminan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat dalam persengketaan tersebut. Tujuan dari kepastian hukum sendiri akan tercipta bila seluruh perangkat atau sistem hukum itu dapat berjalan dan mendukung tercapainya suatu kepastian hukum, khususnya lembaga-lembaga yang diberi wewenang untuk itu. Dalam sistem hukum di Indonesia, penyelesaian sengketa, khususnya sengketa agraria dapat dilakukan melalui berbagai proses penyelesaian baik penyelesaian melalui jalur litigasi seperti peradilan umum dan peradilan tata usaha negara, maupun penyelesaian melalui mediasi, arbitrase maupun melalui penyelesaian lembaga adat dan sebagainya.

Banyaknya lembaga yang memiliki wewenang dalam menyelesaikan sengketa agraria yang sering menimbulkan tumpang tindih kebijakan atau keputusan yang bersifat kelembagaan, merupakan salah satu faktor penyebab kurang terjaminnya kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa agraria di Indonesia, meskipun ada beberapa faktor pendukung lainnya yang cukup dominan yang juga mempengaruhi kurangnya kepastian hukum yang dimaksud, seperti banyaknya keputusan hakim yang tumpang tindih atau keputusan hakim yang tidak dapat dieksekusi (*non executable*) di lapangan.³⁵ Hadirnya wacana dalam pembentukan pengadilan khusus agraria dalam penyelesaian sengketa agraria melalui jalur litigasi, merupakan suatu langkah progresif dalam upaya penyelesaian konflik/sengketa agraria yang berorientasi keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.

Jika mengacu Pasal 1 ayat (15) RUU Pertanahan draft 9 September 2019 yang dimaksud pengadilan agraria atau pengadilan pertanahan adalah

³⁵ Elza Syarief, (2014), *Op. Cit*, hlm. 371-372.

pengadilan khusus yang dibentuk di lingkungan pengadilan negeri yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memberi putusan terhadap perkara agraria. Pengadilan agraria harus dibentuk di setiap ibu kota provinsi yang ada di Indonesia, tepatnya pada pengadilan negeri di ibu kota provinsi tersebut. Tujuannya agar memberikan kemudahan akses bagi seluruh masyarakat Indonesia demi memperoleh keadilan dalam penyelesaian sengketa agraria. Adapun kompetensi absolut dari pengadilan agraria adalah menyelesaikan sengketa agraria yang meliputi sengketa perdata agraria, tata usaha negara agraria, dan pidana agraria. Agraria sebagai objek sengketa dalam pengadilan khusus agraria, meliputi sengketa yang timbul berkaitan dengan bumi (tanah), air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalam. Jadi kompetensi dari pengadilan agraria tidak terbatas pada masalah pertanahan saja.

Berdasarkan kompetensi absolut dari pengadilan agraria maka hukum acara yang semestinya digunakan adalah hukum acara yang sifatnya kasuistik. Yakni hukum acara yang berlaku sesuai dengan jenis sengketa agraria yang terjadi, misalnya sengketa yang terjadi adalah sengketa agraria di bidang pidana, maka hukum acara yang berlaku adalah hukum acara pidana, begitu juga dengan sengketa agraria yang terjadi di bidang perdata maupun di bidang tata usaha negara, maka hukum acara yang berlaku adalah hukum acara yang sesuai dengan jenis sengketa yang terjadi. Namun juga terdapat ketentuan hukum acara yang sifatnya khusus misalnya dalam hal:

- a. Komposisi majelis hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara

Komposisi majelis hakim yang akan mengadili di pengadilan agraria nantinya terdiri atas tiga orang hakim. Dengan rincian satu orang hakim karir dan dua orang hakim *ad hoc*. Hakim karir ini adalah hakim pada pengadilan negeri atau pengadilan tata usaha negara serta hakim pada pengadilan banding dari dua pengadilan tersebut dan hakim pada

Mahkamah Agung. Selanjutnya hakim karier yang akan duduk di pengadilan agraria adalah hakim-hakim yang setidaknya telah berkarir selama dua puluh tahun, dengan usia setinggi-tingginya enam puluh tahun pada saat mendaftar. Adapun tujuan menempatkan hakim karier pada pengadilan agraria berdasarkan pada pengalaman yang dimilikinya secara praktikal memiliki pengetahuan dalam beracara yang mumpuni sehingga memudahkan dalam proses penyelesaian sengketa.

Sedangkan dua hakim *ad hoc* agraria diisi oleh seorang akademisi yang ahli dalam masalah agraria dan seorang tokoh MHA. Dengan menempatkan seorang akademisi secara teoritis dianggap mampu menyelesaikan sengketa agraria. Kompetensi dari seorang akademisi tersebut dapat dibuktikan dengan publikasi-publikasi ilmiah yang membahas masalah-masalah agraria yang ada. Akademisi yang akan ditempatkan pada pengadilan agraria adalah orang-orang yang berasal dari institusi pendidikan tinggi ataupun berasal dari *Non Government Organization* (NGO) yang bergerak pada bidang agraria.

Penempatan seorang tokoh MHA pada pengadilan agraria sebagai suatu *complement* dari hakim karier dan seorang akademisi. Seorang tokoh MHA ini mestilah memiliki pengetahuan terhadap hukum adat dan pola-pola konflik agraria di daerahnya. Tokoh yang akan menjadi seorang hakim *ad hoc* adalah seorang putra asli daerah atau berasal dari MHA yurisdiksi pengadilan agraria tersebut. Maka nantinya masing-masing hakim *ad hoc* pada saat dibuka pendaftaran hakim pada pengadilan khusus agrarian oleh MA harus *menjalani fit and proper test* terlebih dahulu. Keberadaan hakim *ad hoc* diperlukan karena keahliannya sejalan dengan kompleksitas sengketa agraria, baik yang mencakup *modus operandi*, pembuktian, maupun luas cakupan sengketa agraria.

b. Biaya perkara

Selama ini masyarakat enggan datang ke pengadilan selain karena mekanisme peradilan itu asing bagi mereka, juga disebabkan biaya yang harus mereka keluarkan untuk berperkara sehingga pengadilan agraria yang akan dibentuk harus dapat memberikan aksesibilitas kepada masyarakat yang seluas-luasnya. Salah satu mekanisme yang diatur kemudian adalah pembebasan biaya perkara, khusus untuk perkara perdata agraria yang nilai gugatannya dibawah dua ratus lima puluh juta rupiah.³⁶ Hal ini selaras dengan asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan sebagaimana yang diatur dalam Pasa 4 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

c. Alat bukti dan beban pembuktian

Hukum acara dalam pengadilan agraria dibentuk untuk mencari kebenaran materil. Maka salah satu langkah dalam mewujudkannya adalah dengan diakuinya bukti-bukti tidak tertulis sebagai suatu basis klaim masyarakat terkhusus MHA dalam sengketa dan konflik agraria. Selama ini masyarakat selalu dikalahkan karena peradilan formal selalu mengandalkan bukti-bukti formal terutama surat dan sertifikat tanah yang kerap kali tidak dimiliki oleh masyarakat. Tidak terdapatnya bukti tertulis bukan berarti masyarakat tidak memiliki tanah yang disengketakan.³⁷

Pada umumnya beban pembuktian berada pada pihak yang mengajukan gugatan. Namun pada pengadilan agraria, terkhusus dalam sengketa yang sifatnya kepentingan, beban pembuktian bisa dikenakan kepada pihak tergugat. Misalnya ketika suatu kelompok MHA sedang mengalami konflik agraria dengan disebabkan klaim sepihak atas suatu wilayah oleh Kementerian Kehutanan sebagai hutan negara, maka MHA tersebut dapat mengajukan gugatan. Kemudian pihak Kementerian

Kehutanan harus dapat membuktikan terlebih dahulu secara benar bahwa wilayah yang diklaim tersebut secara prosedural telah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan telah melibatkan partisipasi masyarakat. Pembuktian tersebut dikenal juga dengan istilah pembuktian terbalik.³⁸

Sebelum mengajukan sengketa ke pengadilan khusus agraria, pihak yang merasa dirugikan sebaiknya menempuh jalur musyawarah untuk mufakat melalui mediasi, upaya administratif, atau mengedepankan *restorative justice*. Jika upaya ini tidak dapat membuahkan hasil barulah sengketa ini diajukan ke pengadilan khusus agraria. Kemudian, sebelum menyidangkan sengketa agraria tersebut, majelis hakim terlebih dahulu memeriksa gugatan/dakwaan dan bukti-bukti, juga menanyakan kepada pihak secara langsung tentang apa yang telah terjadi sehingga sengketa agraria ini muncul antara para pihak. Ketika hakim melakukan pemeriksaan gugatan dan bukti-bukti. Kemudian, dengan kesepakatan dari permusyawaratan, majelis hakim memutuskan apakah perkara tersebut layak atau tidak untuk disidangkan. Sejatinnya, penyelesaian sengketa agraria melalui metode litigasi di Pengadilan Khusus Agraria merupakan upaya

terakhir atau *ultimum remedium*. Upaya hukum terhadap putusan pengadilan agraria hanya dapat dilakukan kasasi ke Mahkamah Agung. Hal tersebut bertujuan dalam menciptakan kepastian hukum mengingat dampak signifikan dari suatu sengketa agraria, di samping itu juga dapat mengurangi beban anggaran pemerintah.

D. PENUTUP

Terdapat setidaknya dua urgensi pembentukan pengadilan khusus agraria. Pertama, sulitnya penyelesaian konflik agraria yang bersifat struktural. Seperti pada konflik agraria antara masyarakat Nagari Air Gadang, Kecamatan Pasaman,

³⁶ Tim Kerja RUU Pengadilan Agraria, (2014), *Op. Cit*, hlm. 12.

³⁷ *Ibid*, hlm. 13.

³⁸ *Ibid*.

Kabupaten Pasaman Barat, dengan PT Anam Koto. Kedua, perlindungan terhadap masyarakat hukum adat (MHA). Sejatinnya perlindungan terhadap (MHA) tertuang dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 dan dalam putusan pengadilan. Seperti dalam Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 mengenai pengujian terhadap UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sayangnya beragam konflik agraria, kriminalisasi, kekerasan, penyingkiran, perampasan, dan pelanggaran HAM atas MHA khususnya di kawasan hutan terus meningkat. Eksistensi MHA makin dipertanyakan dengan hadirnya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja beberapa waktu silam. Beberapa pasal dalam undang-undang *a quo* ataupun dalam aturan turunannya yang mengatur masalah agraria/pertanahan berpotensi melahirkan konflik-konflik agraria di tengah masyarakat terkhusus MHA. Pembentukan pengadilan khusus agraria sejatinnya sejalan dengan salah satu tujuan dari Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dalam upaya mengatasi konflik dan sengketa agraria.

Kemudian, kompetensi absolut dari pengadilan agraria adalah menyelesaikan sengketa agraria yang meliputi sengketa perdata agraria, tata usaha negara agraria, dan pidana agraria. Berdasarkan kompetensi absolut dari pengadilan agraria maka hukum acara yang semestinya digunakan adalah hukum acara yang sifatnya kasuistik. Yakni hukum acara yang berlaku sesuai dengan jenis sengketa agraria yang terjadi. Namun juga terdapat ketentuan hukum acara yang sifatnya khusus misalnya dalam komposisi hakim, biaya perkara, dan alat bukti/pembuktian. Sebelum mengajukan sengketa ke pengadilan khusus agraria, pihak yang merasa dirugikan sebaiknya menempuh jalur musyawarah untuk mufakat melalui mediasi, upaya administratif, atau mengedepankan *restorative justice*. Jika upaya ini tidak dapat membuahkan hasil barulah sengketa ini diajukan ke pengadilan khusus agraria.

Melihat bagaimana sulitnya penyelesaian sengketa agraria yang sifatnya struktural dan konflik agraria yang cenderung meningkat tiap tahunnya, menjadi konsekuensi logis pembentukan pengadilan khusus agraria. Pembentukan

pengadilan tersebut juga merupakan bentuk komitmen pemerintah dalam pengakuan dan perlindungan MHA dengan memberikan akses atas keadilan dalam menyelesaikan sengketa agraria terutama sengketa yang berkaitan dengan hak-hak ulayat. Karena selama ini MHA cenderung sulit mendapatkan keadilan agraria.

Di samping mempertimbangkan urgensi dari pembentukan pengadilan khusus agraria, hukum acara juga menjadi hal yang perlu diperhatikan. Seperti dalam hal komposisi hakim, biaya perkara, dan alat bukti/pembuktian. Maka penjabaran lebih lanjut akan hal tersebut nantinya perlu diatur suatu Undang-Undang yang secara komprehensif membahas pengadilan agraria ini.

E. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arba, H.M. (2019). *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Cahyono, Eko. (2016). *Konflik Agraria dan Hak Masyarakat Hukum Adat di Kawasan Hutan*. Bogor: Sajogyo Institute.
- Fadli, M. (2014). *Politik Hukum Agraria Gagasan Pendirian Pengadilan Agraria Perspektif DPD RI*. Jakarta: DPD RI.
- Harsono, B. (2013). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undnag Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Komisi Yudisial. (2013). *Putih Hitam Pengadilan Khusus*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia.
- Puspasari, S., & Sutaryon. (2017). *Integrasi Agraria-Pertanahan dan Tata RuangMenyatukan Status Tanah dan Fungsi Ruang*. Yogyakarta: STPN Press.
- Santoso, Urip. (2017). *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.
- Sembiring, Rosnidar, (2017). *Hukum Pertanahan Adat*. Depok: PT. Raja Grafindo.
- Sodiki, A. (2013). *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Tim Kerja RUU Pengadilan Agraria. (2014). *Politik Hukum Agraria Gagasan*

Pendirian Pengadilan Agraria Perspektif DPD RI. Jakarta: DPD RI.

- Tim Peneliti STPN. (2012). *Kebijakan, Konflik, dan Perjuangan Agraria Indonesia Awal Abad 21 (Hasil Penelitian Sistematis STPN 2012)*. Yogyakarta: Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Waluyo, B. (1996). *Penulisan Hukum dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Widowati, D.A., dkk. (2014). *Pengakuan dan Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Di Kawasan Hutan*. Yogyakarta: STPN Press.
- Zakaria, Yando. (2010). *Makna Amendemen Pasal 18 UUD 1945 Bagi Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pusaka.

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesian Tahun 1945
- TAP (Ketetapan) MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak Undang
- Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia/HAM
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004

tentang Pengadilan Perikanan

- Undang-Undang Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi/Tipikor
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Pekebunan
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018
- Keputusan Presiden Nomor 97 Tahun 1999 tentang Pengadilan Niaga
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-022-021/PUU-I/2003
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 482 K/TUN/2021
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 6/G/PU/2021/PTUN.SMG

Jurnal

- Cahyono, E., dkk, (2019). Resolusi Konflik Gerakan Nasional Penyelamatan Sumber Daya Alam: Lintasan Gagasan, Praktik, dan Bentang Masalah. *Jurnal Integritas*. 5(2.2). 75 -92.
- Gaol, L. H. S, & Hartono, R.N. (2021). Political Will Pemerintah Terhadap Pengelolaan Hutan Adat Sebagai Upaya penyelesaian Konflik Agraria. *Jurnal Agraria dan Pertanahan*. 7(1). 42-56.
- Herrayani, D. G., dkk. (2019). Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat dalam Kebijakan Penataan Aset Reforma Agraria. *Jurnal Kertha Patrika*. 41(3). 283-299.
- Koeswahyono, I., & Maharani, D. P. (2022). Rasionalisasi Pengadilan Agraria di Indonesia Sebagai Solusi Penyelesaian Sengketa Agraria Berkeadilan. *Jurnal Arena Hukum*. 15(1). 1-19.

- Nur, E.R. (2019). Progresivitas Makna Pembacaan Arah Politik Hukum Reformasi Pertanahan Indonesia. *Jurnal Rechtsvinding*. 8(3). 367-379.
- Putri, Resha Roshana. (2017). Konstitusi dan Masyarakat Hukum Adat: Meninjau Pengakuan dan Perlindungan Hak Ekonomi Sosial, dan Budaya Masyarakat Hukum Adat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. *Padjajaran Law Review*. 5(1). 44-59.
- Rajab, A. (2016). Tinjauan Yuridis Pentingnya Pembentukan Pengadilan Khusus Pertanahan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(1), 33-40.
- Subhan Zein. (2019). Reformasi Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*. 9(2). 121-135.
- Subiyanto, A. E. (2012). Mendesain Kewenangan Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), 662-680.
- Widowati. D.A., dkk. (2019). Hak Penguasaan Atas Sumber Daya Alam Dalam Konsepsi dan Penjabarannya Dalam Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia*. 16(2). 147-159
- Yurista, A. P. (2016). Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara Terhadap Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. *Jurnal Rechtsvinding*, 5(3), 339-358.
- 5 Orang Warga di Pasbar Ditahan Akibat Konflik Agraria dengan Perusahaan Sawit. Diakses Juli 28, 2022, dari kumparan.com: <https://kumparan.com/langkanid/5-orang-warga-di-pasbar-ditahan-akibat-konflik-agraria-dengan-perusahaan-sawit-1yTUGiTXxH2/full>
- Amindoni, A. (t.thn.). Masyarakat adat Besipae di NTT yang 'digusur' dari hutan adat Pubabu: Anak-anak dan perempuan 'trauma' dan 'bidup' di bawah. Diakses Juli 27, 2020, dari www.bbc.com/indonesia: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-53839101>
- DA, A. T. (2022). *Hukumonline*. Diakses Juli 28, 2022, dari hukumonline.com: <https://www.hukumonline.com/berita/a/4-catatan-kritis-terhadap-putusan-pengadilan-kasus-wadas-lt62296c3421efb/?page>

Disertasi

- Arisaputra, Muhammad Ilham, (2015). Access Reform Dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat. *Disertasi*. Surabaya: Fakultas Hukum UNAIR Surabaya.

Internet