

PENGADILAN PERTANAHAN UNTUK MENUNJANG PERCEPATAN PENYELESAIAN SENGKETA, KONFLIK, DAN PRAHARA PERTANAHAN

**Oleh : DR. HJ. MARNI EMMY MUSTAFA, SH. MH
KETUA PENGADILAN TINGGI JAWA BARAT**

PENDAHULUAN

Dalam *Term of References* yang disampaikan oleh Pokjasus Sekjen Dewan Ketahanan Nasional tertanggal 17 Juni 2013 disebutkan bahwa sengketa dan konflik pertanahan terus meningkat dan sudah waktunya diakhiri. Penyelesaian masalah pertanahan melalui lembaga peradilan umum selama ini tidak sesuai inspirasi masyarakat karena lamanya proses peradilan, memerlukan biaya yang banyak untuk beracara, adanya asumsi bahwa putusan pengadilan dinilai berpihak pada pihak yang kuat ekonominya, apalagi rakyat tidak didukung oleh bukti formal pemilikan tanah belum memenuhi rasa keadilan masyarakat, sehingga diperlukan peradilan khusus pertanahan untuk dapat menyelesaikan masalah sengketa pertanahan yang dapat menampung perwujudan negara hukum serta mengacu kepada cita-cita penegakan hukum yang berkeadilan, kepastian dan kemanfaatan sebagai modal akhir yang memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Dibentuknya pengadilan khusus pertanahan karena menurunnya kepercayaan terhadap peradilan umum yang selama ini mengadili masalah pertanahan. Harapan dibentuknya pengadilan khusus pertanahan agar mampu menjawab tantangan perubahan yang diharapkan masyarakat mengingat persoalan sengketa tanah yang tidak tuntas. Meningkatnya sengketa/konflik pertanahan setiap tahun, menurut data Badan Pertanahan Nasional sampai tahun 2011 terdapat 14.337 kasus sengketa/konflik pertanahan.¹

Usulan dibentuknya peradilan khusus tanah dengan harapan akan membantu menyelesaikan masalah tanah yang kini kompleks, sengketa tanah yang berkepanjangan jika tidak dicari jalan penyelesaiannya akan menjadi bom waktu. Sehingga perlu penanganan yang adil melalui pembentukan pengadilan pertanahan.

¹ Term Of References, Pengadilan Pertanahan untuk mennunjang percepatan penyelesaian sengketa, konflik, dan prahara pertanahan, Sekretariat Jenderal Dewan ketahanan Nasional, Jakarta, 2013

Komisi Pertanahan Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 24 Juni 2013 juga telah mengusulkan dibentuknya peradilan khusus pertanahan.

PERMASALAHAN

Bagaimana upaya penyelesaian sengketa/konflik pertanahan secara cepat, berdasarkan hukum yang berkeadilan?

PEMBAHASAN

Perkara adalah sengketa dan atau konflik pertanahan yang penyelesaiannya dilakukan melalui badan peradilan, sedangkan perbedaan antara sengketa dan konflik yaitu sengketa adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara orang perorangan dan badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan dan penggunaan serta pemanfaatan atas bidang tanah tertentu atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu, sedangkan Konflik adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat dan atau warga atau kelompok masyarakat dengan badan hukum (privat atau publik), masyarakat dengan masyarakat mengenai status penguasaan dan atau status kepemilikan dan atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu, serta mengandung aspek politik, ekonomi dan sosial budaya.²

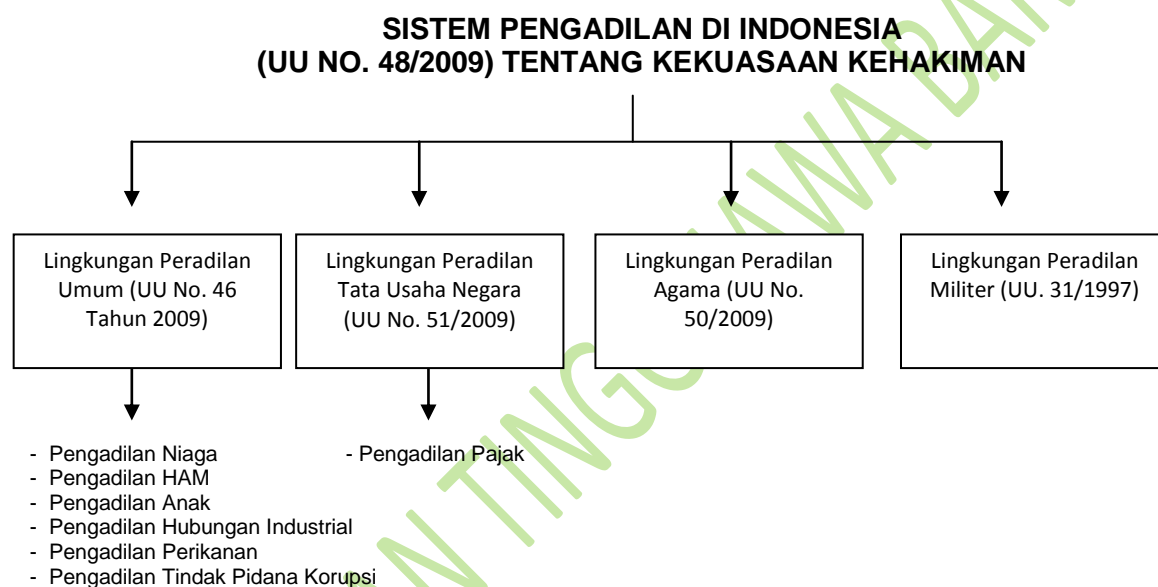
Menurut sosiolog-aktivis George J. Aditjondro menyebutkan sengketa agraria di Indonesia bersifat multidimensional yang tidak bisa dipahami sebagai persengketaan *agraris an sich*; sengketa agraria harus dilihat sebagai puncak gunung es dari beragam jenis konflik mendasar seperti konflik antarsistem ekonomi, konflik mayoritas-minoritas, konflik masyarakat modern versus masyarakat adat, konflik negara dengan warganegara, konflik antarsistem ekologi (ekosistem versus industriisme), konflik antarsistem pengetahuan (sistem pengetahuan positivistik

² <http://d5er.wordpress.com/2010/12/21/perbedaan-sengketa-konflik-dan-perkara/>, diakses tanggal 23 Juni 2013

versus sistem pengetahuan asli), konflik antarbudaya (budaya modeern versus budaya asli), serta konflik dalam relasi gender.³

Berdasarkan UU No. 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, mengatur sistem peradilan di Indonesia memiliki 4 badan peradilan, yaitu badan peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama dan peradilan militer.

Untuk badan peradilan umum dibentuk pengadilan khusus sesuai bagan dibawah ini



Dalam praktek yang terjadi saat ini banyaknya kasus-kasus sengketa pertanahan yang diadili di pengadilan umum dalam perkara perdata dan pidana, ada pula sengketa pertanahan yang diadili di lingkungan peradilan tata usaha negara mengenai pembatalan sertifikat sebagai produk badan tata usaha negara, ada juga perkara pertanahan yang masuk dalam pengadilan agama mengenai kedudukan tanah harta bersama dalam perkawinan, warisan dan sengketa tanah wakaf. Oleh karena itu, banyaknya kasus/sengketa pertanahan yang diajukan dalam pengadilan umum, pengadilan agama maupun pengadilan tata usaha yang telah berkekuatan tetap tidak dapat dieksekusi dikarenakan keputusan yang saling bertentangan.

³ Geoge J. Aditjondro, Dimensi-Dimensi Politis Sengketa Tanah, Makalah Latihan Analisis Sosial Tanah, Medan, 1993 dalam buku Elza Syarif, Menuntaskan SengketaTanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan, KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), 2012, hal. 45

Salah satu contoh konflik pertanahan di Sumatera Utara terjadi konflik horizontal di beberapa lokasi, yang mengganggu kekondusifan masyarakat Sumatera Utara, antara lain: Timbulnya masalah keamanan, Aksi unjuk rasa/demonstrasi besar-besaran menuntut penyelesaian garapan, Pendudukan di lapangan oleh masyarakat dan bahkan telah menguasai areal HGU maupun Eks HGU PTPN II, penerbitan Surat Keterangan Tanah diatas tanah HGU maupun eks HGU PTPN II yang dikeluarkan Kepala Desa dan Camat, bahkan terjadi jual beli dibawah tangan kepada Pihak Ketiga, Adanya putusan Pengadilan maupun Mahkamah Agung diatas Tanah Eks HGU PTPN II yang dimenangkan oleh Pihak Masyarakat, adanya areal HGU PTPN II yang dialihkan dengan sistem disvestasi maupun di SU Pihak Ketiga, terjadinya bentrok fisik dilapangan antara kelompok masyarakat dengan Karyawan PTPN II. Contoh lain yaitu pembakaran perumahan karyawan dan kebun tebu milik PT. Perkebunan Nusantara VII Unit Usaha Cinta Manis di Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan.

Modus operandi yang terjadi dalam pengelolaan praktek perkara tanah di pengadilan dalam wilayah hukum Pengadilan Tinggi Sumatera adalah sebagai berikut:

1. Memalsukan surat-surat keterangan hak atas tanah kemudian berdasarkan surat palsu tersebut dibuat SHM (Sertifikat Hak Milik)
2. Menempatkan orang-orangnya dilahan kosong yang dikuasai langsung oleh negara yang kemudian dilakukan transaksi pelepasan hak antara orang-orang tersebut dengan mereka dan atas dasar surat pelepasan hak tersebut dibuat SHM
3. Menggugat orang-orang yang menempati tanah yan langsung dikuasai negara, tetapi yang digugat bukanlah orang yang secara nyata menguasai tanah tersebut. Kemudian pihak tergugat tidak hadir agar perkara tersebut dapat dijatuhkan dengan putusan verstek.

Tipologi Kasus Pertanahan:⁴

1. Pemilikan dan Penguasaan Tanah;

⁴ Badan Pertanahan Nasional RI

2. Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah;
3. Batas atau letak bidang tanah;
4. Pengadaan Tanah;
5. Tanah obyek landreform;
6. Tuntutan Ganti Rugi Tanah Partikelir;
7. Tanah Ulayat;
8. Pelaksanaan Putusan Pengadilan;
9. Broker dan premanisme tanah

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dirasakan tidak memuaskan, tidak sedikit mereka yang telah menduduki tanah selama bertahun-tahun ditolak gugatannya untuk mempertahankan hak karena adanya pihak lain yang menguasai tanah yang bersangkutan.

Mempunyai sertifikat bukanlah jaminan karena banyak ditemui sebidang tanah mempunyai sertifikat yang ganda. Contoh kasus di Bandung yang dimana telah terjadi sengketa pertanahan antara seorang yang merasa sebagai pemilik tanah yang dimana bukti kepemilikannya adalah Risalah Lelang dari pelaksanaan Lelang Negara Hak Tanggungan berupa tanah kosong dan setelah yang bersangkutan menjadi Pemenang Lelang ingin menikmati tanah yang dibelinya, akan tetapi dilokasi tanah tersebut telah dibangun berupa bangunan dan pemilik bangunan tersebut telah menunjukkan sertifikat kepemilikannya.

Adanya tumpang tindih antara aturan-aturan mengenai pertanahan pertambangan, perkebunan, lingkungan hidup dan pemerintah daerah setempat, pengadilan dalam hal ini kesulitan menangani masalah dimana aturan antar instansi saling bertentangan.

Cita-cita nasional untuk “menyatukan” Indonesia sebagai satu kesatuan politik dan pemerintahan telah cenderung mengabaikan hadirnya hukum rakyat yang berbagai ragam untuk digantikan dengan hukum nasional yang khususnya pada jaman berkuasanya rezim Orde Baru, hendak diunifikasikan dan dikodifikasikan. Kebijakan hukum nasional dijangka untuk merealisasi cita-cita memfungsikan hukum sebagai kekuatan pembaharu, dengan konsekuensi terjadinya perubahan yang terkesan dipaksakan dan hendak bersegera-segera saja mentransformasi masyarakat-masyarakat lokal yang semula berciri agraris dan berskala-skala lokal

ke wujud kehidupan baru yang lebih berciri urban dan industrial dalam format dan skalanya yang nasional (dan bahkan yang kini juga global).

Kenyataan memang membuktikan bahwa (misalnya!) sesegera kepemilikan tanah atau pengelolaan hutan tidak lagi diakui bertumpu pada legitimasi hukum adat yang hukum rakyat, melainkan harus disumberkan kesahannya pada hukum nasional, sesegera itu pula banyak warga masyarakat yang tahunya cuma hukumnya sendiri yang lokal itu menjadi terancam untuk kemudian kehilangan banyak hak.

Hukum negara atau hukum nasional yang tak bersesuaian dengan hukum rakyat seperti itu tentu saja acapkali condong untuk tak akan dipatuhi rakyat, atau terkadang malah akan memperoleh perlawanan dari bawah. Apabila hal ini yang terjadi, maka hukum nasional akan kehilangan signifikansi sosialnya. Sekalipun hukum negara itu ditopang oleh sanksi yang dilaksanakan secara terorganisasi oleh organisasi eksekutif, bila-bila saja hukum negara ini dipandang kurang menguntungkan atau bahkan mengancam eksistensi masyarakat lokal, maka hukum negara ini akan banyak diabaikan dan dilawan.⁵

Desakan untuk membentuk pengadilan khusus pertanahan sudah lama diwacanakan, namun pembentukan suatu sistem peradilan baru tersebut merupakan pekerjaan raksasa. Ia dimulai dari perubahan paradigma, penyiapan doktrin dan asas, komponen-komponen sistem peradilan, sampai ke pengaturan baru dalam beracara, penataan organisasi, anggaran dan sumber daya manusia.

Dengan kondisi objektif tersebut diatas, saat inilah untuk memikirkan kembali, merencanakan ulang dan merestrukturisasi sarana dan prasarana hukum, agar hak-hak yuridis mendapatkan perlindungan dan penegakan hukum yang sama dibidang pertanahan. Dalam bidang penyelenggara hukum dan Undang-undang maka pembentukan Pengadilan Khusus Tanah yang paling penting untuk mencapai tujuan ini.

Usulan beberapa karakteristik utama dalam sistem pengadilan pertanahan diusulkan sebagai berikut :

⁵ Soetandyo Wignjosebroto, Peran Hukum Nasional Dalam Kehidupan Bernegara Bangsa Yang Berbudaya Majemuk, Sebuah Kajian dari Perspektif Falsafat-Teoretik Untuk rujukan ceramah dan diskusi pada acara pembekalan Calon Hakim Agung Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia, hal. 89

- Adanya aturan-aturan pengadilan untuk memperlancar tercapainya efisiensi dalam persidangan. Hal ini dapat dipandang sebagai sebuah pendekatan unik "*common law*" untuk menyelesaikan sebuah persoalan "*civil law*".
- Yurisdiksi eksklusif permasalahan-permasalahan tanah baik dalam permasalahan perdata maupun pidana untuk mengadili pertanahan diseluruh wilayah Indonesia
- Majelis hakim, dua hakim karier dengan sertifikasi mengenai permasalahan-permasalahan pertanahan, sedangkan anggota ketiga dari majelis ini harus merupakan hakim pendamping yang merupakan orang luar dengan keahlian dalam bidang pertanahan.
- Penggunaan metode sidang pra-persidangan untuk memperlancar pelaksanaan persidangan yang cepat, efisien dan layak dan adil.
- Pemeriksaan sidang dengan alat video pelaksanaan pemeriksaan saksi-saksi diluar pengadilan, termasuk daerah-daerah seberang lautan
- Kemungkinan pengangkatan seorang saksi ahli sebagai *amicus curiae*.
- Prosedur pemeriksaan hanya dua level pengadilan yaitu Pengadilan Tinggi sebagai peradilan tingkat pertama dan langsung kasasi ke Mahkamah Agung, hal ini dimaksudkan upaya untuk mempercepat proses perkara.

Namun telah dijelaskan pula bahwa pembentukan sebuah pengadilan baru bukanlah sebuah tugas yang ringan, bahkan cara mempromosikannya dengan sukses yang dalam hal ini di bidang pertanahan merupakan sesuatu yang paling sulit dari kesemuanya. Kita harus dapat membentuk "suasana dan lingkungan hukum" yang tepat untuk menarik perhatian litigasi, nampaknya reputasi, integritas, biaya-biaya, kehormatan dan penegakan hukum efektif ketertiban dan pengambilan keputusan adalah beberapa tolak ukur yang lebih penting.

Mengenai sertifikasi hakim khusus di bidang pertanahan bisa diambil dari hakim sertifikasi lingkungan yang hakim-hakimnya sudah dilatih oleh Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung sekarang menerapkan sistem kamar yang tujuannya adalah sebagai berikut : ⁶

⁶ Rangkuman Studi Banding Sistem Kamar Pada Hoge Raad Kerajaan Belanda, Kompilasi Kebijakan Sistem Kamar Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2012, hal. 1

1. Mengembangkan dan meningkatkan kepakaran dan keahlian Hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Dengan adanya sistem Kamar, maka Hakim hanya memutus perkara yang sesuai dengan kompetensi dan keahliannya.
2. Meningkatkan produktivitas dalam pemeriksaan perkara. Spesialisasi dalam sistem, kamar akan mengurangi disparitas perkara yang diterima oleh majelis karena perkara telah terklasifikasi sehingga sesuai dengan kompetensi majelis. Dengan demikian sistem ini akan meningkatkan munculnya pengulangan (repetisi) dan pada akhirnya tercipta standardisasi.
3. Memudahkan pengawasan putusan dalam rangka menjaga kesatuan hukum karena putusan telah terklasifikasi sesuai dengan keahlian dalam kamar. Sistem kamar yang konsisten akan berdampak positif dalam jangka panjang, yaitu dapat mendorong mahkamah agung untuk dapat lebih menjalankan fungsinya sebagai penjaga kesatuan penerapan hukum yang pada akhirnya dapat meningkatkan kepastian hukum. Bila kepastian hukum dapat ditingkatkan maka dalam jangka panjang diharapkan arus permohonan kasasi yang tidakberalasan dapat ditekan, dan dengan sendirinya masyarakat akan lebih cepat memperoleh keadilan, karena perkara bisa diselesaikan lebih cepat.

Sengketa tanah yang tidak berkesudahan, kecenderungannya meningkat, penyelesaian yang tidak jelas dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang perlu kita akhiri. Sambil menunggu pembentukan Pengadilan Khusus Pertanahan, Sistem Kamar di Mahkamah Agung sampai tingkat Pengadilan Negeri dibentuk Kamar Perdata dibidang Pertanahan.

PENUTUP

Komitmen dan *political will* dari Pemerintah dan pengemban kekuasaan formal serta seluruh masyarakat Indonesia agar wacana pembentukan Pengadilan Khusus Tanah dapat terwujud dalam rangka menyelesaikan sengketa atau konflik pertanahan secara cepat berdasarkan hukum yang berkeadilan.