

OPTIMALISASI PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELESAIAN KONFLIK PERTANAHAN DI DAERAH SEBAGAI UPAYA PERLINDUNGAN TERHADAP HAK WARGA NEGARA

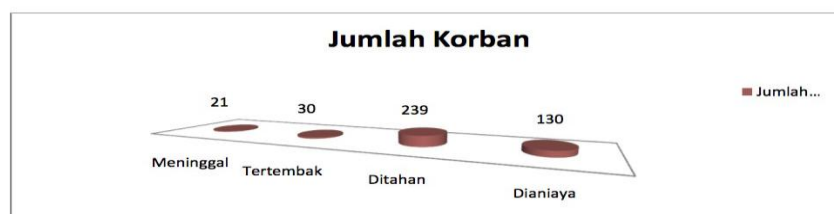
M. Tamudin*

Abstract: *Land conflicts in the reform era are increasingly complex and tend to increase in proportion to the community's need for land. Government Regulation Number 38 Year 2007 Concerning the Division of Government Affairs between the Government, Provincial Government and District or City Government, authorizes local governments to mediate mediation in resolving land conflicts in the regions. This authority does not run optimally. There are some obstacles that make this rule impossible to perform optimally. There are several obstacles experienced by the City Government of Palembang in resolving conflicts in the region, among others: No Clarity of Status of City Government In Settlement of Land disputes in the city of Palembang; The absence of Special Events Law which regulates the Settlement of Land Conflict in Palembang City; Absence of Legal Certainty from Legal Products (compromise) produced by both disputing Parties; Not yet the establishment of Special Agencies dealing with land disputes only in the form of a committee consisting of ordinary apparatus; The lack of good faith from the parties to the dispute.*

Kata Kunci: *konflik pertanahan, hak warganegara, pemerintah daerah.*

Konflik/sengketa tanah pada era reformasi dan otonomi daerah tidak menunjukkan penurunan malah cenderung mengalami kenaikan yang sangat signifikan. Data dari Konsorsium Pembaharuan Agraria pada tahun 2013 secara nasional menunjukkan peningkatan konflik pertanahan di atas 100%. Komisi Pembaharuan Agraria (KPA) merilis dalam laporannya pada tahun 2013 secara nasional tercatat korban jiwa berkaitan dengan sengketa tanah naik secara drastis, sampai 522% bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya 2012. Pada tahun 2012 terdapat tiga orang warga tewas, sedang pada tahun 2013 menjadi 21 orang. Selain itu telah terjadi penembakan terhadap 30 orang warga, penganiayaan terhadap 130 orang dan penahanan terhadap 239 orang warga akibat konflik pertanahan di daerah. Sebagai bahan pertimbangan untuk lebih memperjelas duduk persoalan ini maka bagan berikut dapat dilihat sebagai gambaran:

Gambar 1. Jumlah korban pada tahun 2013



Sumber : Konsorsium Pembaharuan Agraria Tahun 2013

Ironisnya pelaku kekerasan dalam konflik agraria sepanjang 2013 paling banyak dilakukan oleh aparat kepolisian yaitu sebanyak 47 kasus.

*Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Raden Fatah Palembang, alamat koresponden penulis, email: m.tamudin_uin@radenfatah.ac.id.

Selanjutnya pada urutan kedua pihak keamanan perusahaan yaitu sebanyak 29 kasus dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) 9 kasus (KPA 2013).

Selain itu, data dari Mahkamah Agung memperlihatkan bahwa Kasus pertanahan masih mendominasi diantara kasus-kasus yang diteruskan ke tingkat Kasasi. Hakim Agung H. Toton Suprpto, mengemukakan dalam salah satu lokakarya pertanahan di Jakarta bahwa, dari 4.048 perkara kasasi yang diajukan ke Mahkamah Agung RI (MA) selama tahun 2001, terdapat 2.066 kasus (51.04%) diantaranya adalah kasus sengketa tanah. Jumlah kasus ini cukup banyak dan perlu untuk ditindaklanjuti (Harian Pelita, Edisi 14 Juli Tahun 2014, diakses tanggal 14 Juli 2017 jam 16.00. WIB).

Khusus untuk Sumatera Selatan konflik pertanahan masih terjadi seperti yang dikemukakan oleh Ikhwanuddin, Kepala Badan Kesatuan Bangsa Politik dan Perlindungan Masyarakat (Kesbangpol-Linmas) Sumatera Selatan berikut ini: hingga tahun 2014 ada 84 kasus pertanahan di Sumatera Selatan. Konflik tersebut menyebar di 13 kabupaten dan kota.

Sebanyak 72 di antaranya merupakan konflik lahan perkebunan, 8 konflik lahan pertambangan, 3 konflik HTI, dan 1 konflik di lokasi transmigrasi. Dari 84 kasus yang tercatat, sebanyak 11 kasus diproses melalui jalur hukum dan 73 kasus masih dalam proses penyelesaian,” kata Ikhwanuddin dalam Seminar Transformasi Pendekatan Penyelesaian Konflik Sumber Daya Alam yang digelar oleh Wahana Bumi Hijau (WBH) bekerja sama dengan Imparsial Mediator Network (IMN), Selasa (18/11/2014), di Palembang (<http://www.mongabay.co.id/2014/11/22/84-kasus-konflik-pertanahan-di-sumatera-selatan-masih-terjadi-dapatkah-diselesaikan-melalui-mediasi/>).

Dalam konteks penyelesaian perkara di luar pengadilan jumlah perkara konflik pertanahan yang masuk ke Pemerintah Kota Palembang menurut penuturan dari aparat Pemerintah Kota Palembang terdapat sekitar 20-25 perkara/tahun pengaduan sengketa/konflik tanah yang masuk melalui petugas penerima pengaduan sejak wewenang penyelesaian tanah ini dilimpahkan ke pemerintah daerah atau kota di Indonesia. Khusus untuk penanganan konflik pertanahan di kota Palembang, tidaklah banyak yang berhasil diselesaikan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penyelesaian konflik pertanahan melalui pemerintah daerah /kota belum efektif (Hasil wawancara yang kami lakukan Bapak Kepala Bagian Pemerintahan, Pertanahan dan Batas Wilayah Kota Palembang., Bapak Reksodiharjo. Wawancara dilakukan pada tanggal 8 Agustus 2017 dari Pukul 14.00 s/d selesai).

Efektifitas penyelesaian perkara/kasus konflik pertanahan diukur dengan tingkat keberhasilannya untuk mendamaikan para pihak. Menurut penuturan narasumber di lapangan jumlah persoalan konflik tanah yang berhasil didamaikan itu tidak banyak paling-paling 1-2 perkara saja. Hal ini berarti tidak begitu signifikan tingkat keberhasilannya.

Penyebab konflik sifatnya bervariasi, mulai dari kasus tanah warisan sampai kepada konflik struktural antara pemerintah dan rakyat sebagai akibat dari perbuatan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Penyelesaian konflik pertanahan dapat dilakukan di

pengadilan namun hal itu mempunyai kelemahan-kelemahan seperti apa yang dukemukakan oleh Limbong (Bernard Limbong. 2012: 325-326), terdapat 4 (empat) titik lemah dalam penyelesaian dilakukan di pengadilan. Kelemahan-kelemahan itu antara lain:

1. Proses penyelesaian di pengadilan memakan waktu yang relatif lama, walaupun sudah dikeluarkan petunjuk Mahkamah Agung (MA) tentang penyelesaian perkara tanah tidak boleh lebih dari enam bulan. Akan tetapi prakteknya sampai berbulan-bulan sampai setahun.
2. Proses berperkara di Pengadilan Tinggi seringkali melibatkan mafia pengadilan, oleh karena itu masyarakat takut untuk melalui proses tersebut.
3. Proses berperkara pada tingkat kasasi, seringkali mengalami keterlambatan pada pemeriksaan dikarenakan banyaknya perkara kasasi yang harus diselesaikan. Jangka waktu mengantre di Mahkamah Agung dalam perkara tanah sampai mamakan waktu 3 tahun.
4. Begitu pula pada proses penyelesaian pada tahap peninjauan kembali memerlukan waktu yang relatif panjang hingga 8-9 tahun.

Dengan mempertimbangkan lamanya masa penyelesaian konflik tanah maka pembuat undang-undang mempertimbangkan untuk penyelesaian melalui pemerintah daerah. Sejalan dengan itu maka dalam hubungannya dengan otonomi daerah pemerintah daerah diberi peran untuk menyelesaikan konflik pertanahan dengan kewenangan yang mereka miliki. Pertanyaan besar kemudian timbul apakah peran pemerintah daerah telah diperankan dengan baik atau belum sebagai perwujudan perlindungan kepada masyarakat? Kenyataan yang terjadi pemerintah daerah belum dapat secara maksimal mewujudkan perannya sebagai pemerintah yang melindungi dan mengayomi rakyatnya hal itu dapat dibuktikan dengan adanya peningkatan kasus konflik pertanahan yang terjadi setelah adanya otonomi daerah di Indonesia.

Secara yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 memberikan wewenang kepada pemerintah daerah provinsi, kabupaten atau kota sebagai lembaga negara yang berkedudukan di daerah agar dapat berperan untuk menyelesaikan konflik pertanahan yang ada di wilayah dan di daerah masing-masing. Sebenarnya Peraturan Pemerintah ini bukanlah satu-satunya peraturan yang mengatur pembahagian wewenang diantara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah. Sebelum peraturan ini diterbitkan sebagai peraturan pelaksana tentunya sudah lebih dahulu diterbitkan peraturan yang lebih tinggi berupa Undang-Undang Dasar dan juga undang-undang otonomi daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan sesuai Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota memberikan wewenang antara lain:

1. Wewenang pertama adalah Menyelesaikan Konflik pertanahan apabila terjadi sengketa tanah garapan di kabupaten atau kota
2. Kewenangan Menerima dan mengkaji pengaduan tanah garapan, meneliti dan mengkaji objek dan subjek sengketa;
3. Melakukan Pencegahan Terhadap Meluasnya Dampak Sengketa Tanah Garapan;

4. Melakukan koordinasi dengan instansi terkait untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya;
5. Memfasilitasi musyawarah antara para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan diantara mereka.

Mekanisme Menyelesaikan Konflik Pertanahan di Kota Palembang.

Pemerintah Kota Palembang telah melakukan perannya untuk menyelesaikan konflik pertanahan yang ada dan masuk sebagai tugas dari pemerintah daerah untuk menyelesaikan konflik pertanahan. Mekanisme Pemerintah Kota Menyelesaikan Konflik Pertanahan di Kota Palembang adalah dengan cara Pertama-tama bila terdapat pengaduan oleh pihak yang mengadukan persoalan tanah lalu pengaduan para pihak itu diterima oleh petugas dan didaftarkan di dalam buku daftar surat pengaduan perkara tanah. Setelah perkara itu diterima maka dijadwalkanlah hari untuk diadakan rapat bersama antara pihak yang bersengketa dan unsur pemerintahan daerah dan instansi yang terkait dalam bingkai koordinasi dengan pemerintah kota. Setelah ditentukan hari rapat, objek apa yang akan dijadikan pembahasan rapat maka para pihak diberikan surat undangan untuk menghadiri rapat tersebut (Hasil wawancara dengan Bapak Kepala Bagian Pemerintahan, Pertanahan dan Batas Wilayah Kota Palembang., Reksodiharjo, tanggal 8 Agustus 2017 dari Pukul 14.00 s/d selesai).

Pada hari yang telah ditentukan diadakan rapat bersama dengan pihak-pihak yang bersengketa dan juga unsur-unsur Pemerintah Kota. Rapat itu biasanya dipimpin oleh pimpinan rapat pembukaan layaknya sebuah rapat resmi. Pada rapat itu pula dikaji beberapa aspek yang berkaitan dengan subjek sengketa dalam hal ini pihak yang berperkara dan objek yang menjadi sengketa masing-masing ditanya persoalan tanah itu. Mereka ditanya sejarah tentang tanah itu, kemudian ditanya juga mengapa terjadi sengketa tanah. Setelah para pihak mendengarkan pembicaraannya masing-masing maka waktu untuk berbicara diserahkan kepada pihak pemerintah yang diundang untuk memberikan masukan. Pada setiap kali ada rapat koordinasi dalam penyelesaian konflik pertanahan semua instansi yang terkait diundang untuk bermusyawarah.

Instansi-Instansi yang diundang itu antara lain, pihak kecamatan di mana seorang pelapor itu tinggal, Lurah atau yang mewakili dan perwakilan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) kota Palembang. Pada acara tersebut biasanya dibahas tentang konflik petanahan itu dari berbagai aspeknya. Kalau konflik itu melibatkan warga masyarakat yang banyak maka Pemerintah Kota juga mengundang sejumlah anggota polisi dari Polresta Palembang sebagai pihak keamanan. Setelah pembahasan itu berakhir maka pemerintah daerah mengusulkan untuk mereka berdamai kalau masih ada kesempatan untuk itu. Namun, jika perdamaian tidak mungkin dilakukan maka disarankan untuk menempuh langkah hukum. Sebagai ucapan di akhir rapat biasanya pimpinan rapat mengajak pihak-pihak yang berperkara untuk berdamai dan rapat pun diakhiri dengan ucapan salam.

Memfasilitasi musyawarah antara para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan diantara mereka dilakukan oleh Pemerintah Kota Palembang dengan baik, tidak membedakan status warga negara yang berkonflik baik dari status agama, kekayaan dan status

sosial lainnya. Peran pemerintah dilakukan sesuai dengan wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah dengan pengertian tidak melebihi dari apa yang terdapat dalam aturan perundang-undangan.

Urgensi Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Daerah.

Dalam hubungan antara pemerintah dengan rakyat bila terjadi konflik antar anggota masyarakat, negara diharapkan bertindak dan membantu menyelesaikan konflik pertanahan yang terjadi di masyarakat. Negara yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah harus memosisikan diri sebagai kelompok yang netral dalam mengatasi konflik yang ada dan tetap berusaha menengahi konflik tersebut. Jika tidak, maka konflik yang terjadi akan berlanjut dan berlarut-larut yang mengakibatkan kerugian diantara anggota masyarakat.

Selain itu negara juga yang harus mengeluarkan beban biaya tambahan dalam rangka penjagaan ketertiban dan penanganan konflik. Pembiayaan yang tinggi untuk aspek keamanan dan ketertiban karena konflik yang berkepanjangan dapat mengakibatkan biaya tinggi dan hilangnya rasa aman dan tenteram dalam negara yang merupakan tugas pokok negara atau pemerintah. Bila konflik tetap berlanjut maka dapat mencoreng kredibilitas pemerintah daerah sebagai penguasa yang dianggap tidak mampu menangani konflik yang ada. Atas dasar perlindungan terhadap masyarakat inilah maka pemerintah harus berperan ketika suatu kekuasaan tertentu menghimpit rakyat yang dipimpinnya. Secara kontekstual penyelesaian konflik pertanahan ini dimaksudkan untuk adanya kepastian hukum dalam hal siapa yang sesungguhnya berhak atas tanah tersebut.

Negara sebagai lembaga formal yang diwakili oleh pemerintah dalam segala lini mempunyai kewajiban untuk memperhatikan rakyat. Ketika terdengar rakyat meminta pertolongan, maka pemerintah tidak boleh membiarkan begitu saja penderitaan serta berlari dari tanggungjawabnya sebagai penguasa. Sebagai pemerintahan yang berdaulat pemerintah daerah yang berkuasa tidak boleh membiarkan rakyat dalam keadaan terhimpit.

Dengan penyelesaian yang menyeluruh terhadap konflik pertanahan di daerah maka akan terwujud kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Madzhab Utilitarinisme lebih menekankan lagi pandangan mereka bahwa hukum itu haruslah mengandung manfaat untuk rakyat. Seperti yang dikemukakan oleh Jerimias Bentam salah seorang pendiri mazhab ini bahwa hakikat kebahagiaan itu adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan (Jeremias Bentam seperti dikemukakan oleh, Von Schmid, 1961: 79). Karenanya maksud manusia melakukan suatu tindakan adalah untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan. Baik buruk suatu tindakan itu diukur dari baik-buruknya akibat yang dihasilkan oleh tindakan itu. Suatu tindakan dianggap baik

apabila tindakan itu menghasilkan kebaikan baik bagi masyarakat maupun bagi lingkungan disekitarnya. Sebaliknya suatu tindakan dinilai buruk apabila menimbulkan keburukan (Jeremias Bentam seperti dikemukakan oleh, Von Schmid, 1961: 79).

Dalam kaitan ini maka peran pemerintah daerah sangat diharapkan sebagai pihak yang netral untuk mendamaikan para pihak yang berselisih mengenai tanah agar terwujud ketenteraman. Namun persoalannya adalah apakah peran pemerintah itu telah dilaksanakan secara optimal? Hal tersebut terlihat dari seberapa efektif peran itu dilaksanakan dan berhasil menekan perkara yang diajukan ke depan pengadilan. Bila dilihat hubungan tingkat signifikansinya maka peran pemerintah tersebut akan menjadi ikon baru dalam penyelesaian konflik pertanahan di daerah.

Apabila kepercayaan rakyat terhadap pemerintah daerah meningkat untuk menyelesaikan konflik pertanahan di daerah maka peran pemerintah itu akan menjadi salah satu alternatif bagi penyelesaian konflik pertanahan di daerah. Bila ini terwujud maka penyelesaian sengketa di pengadilan tidak perlu dilakukan lagi. Dengan demikian maka terwujudlah asas penyelesaian sengketa pertanahan dalam waktu yang cepat dan biaya ringan. Pada gilirannya inilah yang disebut dengan kesejahteraan. Kesejahteraan dalam hal ini dapat berwujud penyelesaian sengketa terwujud dalam waktu yang singkat dan tidak memberikan beban bagi kedua belah pihak secara berlebihan.

Idealnya, tanah sebagai sumber daya alam karunia Allah semestinya disediakan untuk dinikmati oleh manusia dalam rangka mencapai kesejahteraan. Untuk menuju kesejahteraan itu tanah haruslah dikelola dengan sebaik mungkin demi kepentingan rakyat sehingga tidak menimbulkan konflik. Namun kenyataannya sumber daya alam berupa tanah ini tidak dikelola dengan semestinya, tidak dikelola demi kesejahteraan rakyat (masyarakat) tetapi dikelola demi keuntungan bisnis (Martoni Sardi, 13).

Dengan munculnya beberapa perusahaan besar berupa perkebunan milik perusahaan nasional dan multi nasional, maka tanah yang begitu luas berada dalam penguasaan mereka menjadi tempat beraktifitas perkebunan dan pendirian pabrik bersekala besar. Pada satu sisi rakyat semestinya mempunyai prioritas untuk menggunakan sumber daya alam berupa tanah untuk kesejahteraan, namun dipihak lain perusahaan perkebunan dan pertambangan memanfaatkan tanah untuk keuntungan perusahaan. Dengan demikian terjadi konflik antara hak sipil warga negara dengan kepentingan perusahaan. Hak sipil warga negara atau hak untuk memiliki sesuatu dari warga negara sering dirugikan demi keuntungan bisnis perusahaan (Martoni Sardi, 13).

Aktifitas semacam ini seringkali menimbulkan konflik pertanahan di daerah karena para pihak yang mendapatkan konsesi (Ridwan HR, 2005: 157), dari pemerintah dan pemerintah daerah merasa telah mendapatkan izin dan secara formal diberikan hak untuk memanfaatkan lahan yang mereka usahakan. Mentalitas superior dari perusahaan-perusahaan pemegang hak konsesi atas tanah semacam ini acapkali tidak memperhatikan kepentingan penduduk setempat yang memang sudah sejak lama menempati lahan-lahanitu jauh sebelum pemberian izin dilakukan

kepada investor. Pola penguasaan tanah yang demikian ini sering menjadi pemicu konflik pertanahan di daerah.

Sebaliknya bagi rakyat di daerah tanah menduduki kedudukan yang juga sangat penting dan sentral. Tanah berfungsi sebagai media untuk mata pencaharian bagi warga negara. Menurut Limbong, tanah tidak hanya mempunyai fungsi sebagai *social asset* tetapi juga *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah berfungsi sebagai pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan. Sementara sebagai *capital asset*, tanah berfungsi sebagai modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda yang berharga secara ekonomis. Tanah dapat berfungsi sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi. Dengan kata lain tanah berfungsi sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan (Bernad Limbong, 2011: 125).

Tanah sebagai daratan adalah bagian dari wilayah negara merupakan unsur dari negara. Negara tidak dapat berdiri jika tidak berada di atas tanah. Wilayah suatu negara bukan hanya tanah namun juga ada unsur udara dan laut. Namun, aktifitas kenegaraan pada umumnya tidak dilaksanakan di laut dan juga di udara melainkan di atas tanah/daratan. Singkat kata di atas tanahlah aktifitas manusia dapat dilakukan secara normal (Soehino, 1986: 7). Ini menunjukkan semua orang, laki-laki atau perempuan, rakyat jelata atau raja, bangsawan atau rakyat biasa semua sangat membutuhkan tanah. Tuhanpun menciptakan manusia dari tanah dan hubungan antara manusia dengan tanah itu adalah abadi seperti dalam firman Allah berikut ini : *“dari tanah Kami telahmenciptakankamu, kepada tanah pulalah kamu akan Kami kembalikan, dan pada hari akhir nanti dari tanah itu pula kalian akan Kami bangkitkan kembali”* (Q. S .Tho Ha (20) ayat 55).

Tanah sebagai sumber daya alam karunia Allah semestinya disediakan untuk dinikmati oleh manusia dalam rangka mencapai kesejahteraan. Untuk menuju kesejahteraan itu tanah haruslah dikelola dengan sebaik mungkin demi kepentingan rakyat sehingga tidak menimbulkan konflik. Namun senyatanya sumber daya alam berupa tanah ini tidak dikelola dengan semestinya, tidak dikelola demi kesejahteraan rakyat (masyarakat) bahkan dikelola demi keuntungan bisnis (Martoni Sardi, 13).

Tanah sebagai daratan adalah bagian dari wilayah negara merupakan unsur dari negara. Negara tidak dapat berdiri jika tidak berada di atas tanah. Wilayah suatu negara bukan hanya tanah namun juga ada unsur udara dan laut. Namun, aktifitas kenegaraan pada umumnya tidak dilaksanakan di laut dan juga di udara melainkan di atas tanah/daratan. Singkat kata di atas tanahlah aktifitas manusia dapat dilakukan secara normal (Soehino, 1986: 7). Ini menunjukkan semua orang, laki-laki atau perempuan, rakyat jelata atau raja, bangsawan atau rakyat biasa semua sangat membutuhkan tanah. Tuhanpun menciptakan manusia dari tanah dan hubungan antara manusia dengan tanah itu adalah abadi seperti dalam firman Allah berikut ini : *“dari tanah Kami telahmenciptakankamu, kepada tanah pulalah kamu akan Kami kembalikan, dan pada hari akhir nanti dari tanah itu pula kalian akan Kami bangkitkan kembali”* (Q.S. Thoha (20) ayat 55).

Aspek yang Mempengaruhi Optimalisasi Pelaksanaan Peran Pemerintah Kota Dalam Penyelesaian Konflik Pertanahan di Kota Palembang.

Faktor-faktor yang mempengaruhi optimalisasi peran pemerintah dalam penyelesaian konflik pertanahan di kota Palembang antara lain:

1. Faktor Terbatasnya Wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah

Bila melihat dasar hukum dari kewenangan Pemerintah Daerah/Kota di Indonesia untuk berbuat dalam kaitannya dengan penanganan konflik tanah yang terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka secara konsepsional tidak ada satupun Pasal yang menyebutkan adanya kewenangan untuk memaksa atau kewenangan memutuskan perkara yang sedang ditangani oleh pemerintah daerah. Dengan demikian maka pemerintah daerah atau pemerintah kota tidak memiliki kewenangan memutus apalagi eksokutorial untuk memaksa para pihak yang berkonflik untuk berdamai ataupun menghentikan konfliknya. Kedudukan pemerintah daerah di Indonesia dalam hal ini hanyalah sebatas penyelenggara perdamaian saja. Penyelenggara perdamaian itu secara yuridis merupakan perwujudan dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan oleh karena itu memerlukan wewenang khusus.

Beberapa wewenang yang disebutkan sebagai peran pemerintah daerah di Indonesia hanya menyebutkan antara lain:

- a. Menyelesaikan konflik pertanahan apabila terjadi sengketa tanah garapan dalam kabupaten atau kota. Kata menyelesaikan itu tidak cukup dengan kewenangan sebagai fasilitator perdamaian saja seharusnya didukung oleh kewenangan lain yang lebih tegas.
- b. Menerima dan mengkaji pengaduan tanah garapan, meneliti dan mengkaji objek dan subjek sengketa;
- c. Melakukan pencegahan terhadap meluasnya dampak sengketa tanah garapan;
- d. Melakukan koordinasi dengan instansi terkait untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya; dan
- e. Memfasilitasi musyawarah antara para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan diantara mereka.

Setelah mencermati beberapa kewenangan yang ada pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 tersebut memang tidak ada kewenangan pada Pemerintah Daerah yang bersifat memaksa kepada para pihak untuk berdamai dan juga wewenang untuk memutus. Oleh karena itu maka pemerintah daerah memerlukan wewenang sebagai landasan yuridis untuk bertindak. Pemerintah atau pemerintah daerah sebagai wakil pemerintah pusat yang berkedudukan di daerah memerlukan beberapa hal sebagai fasilitas untuk bertindak antara lain: 1. Alat-alat kelengkapan seperti alat tulis, kantor, jalan, kendaraan dan lain-lain. 2. Instrumen yuridis, seperti aturan perundang-undangan yang mengatur urusan pemerintah daerah dan masyarakat, keputusan-keputusan, perizinan dan aturan kebijakan (Ridwan HR, 2005: 95). Dalam bahasa yang sama namun agak sedikit berbeda seperti yang diungkapkan Riawan Tjandra, bahwa pelaksanaan fungsi pemerintah itu membutuhkan fasilitas-fasilitas antara lain:

1. Instrumen Yuridis, yang mencakup peraturan perundang-undangan (*wet en regeling*), peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*), rencana (*het plan*) dan instrumen hukum keperdataan;
2. Instrumen Materil;
3. Instrumen Personel/Kepegawaian dan
4. Instrumen Keuangan negara (W Riawan Tjandra, 2008: 24).

Kewenangan pemerintah daerah untuk menyelesaikan konflik pertanahan ini dinilai setengah hati tidak menyeluruh, wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah adalah untuk menyelesaikan namun pemerintah Pusat tidak memberikan petunjuk yang jelas bagaimana cara menyelesaikan, perangkat Hukum Acara apa yang diberlakukan pada saat dialog penyelesaian dilakukan.

Tidak Adanya Kejelasan Status dalam Proses Penyelesaian sengketa/konflik Tanah di kota Palembang.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia dalam lampirannya tidak menyebutkan status aparatur pemerintah daerah/Kota di Indonesia dalam penyelesaian konflik pertanahan. Dari sekian banyak status penengah dalam penyelesaian konflik, terdapat beberapa istilah yang dapat dijadikan rujukan seperti posisi mediator, Arbiter, atau Konsiliator. Sebutan untuk kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota/Daerah di Indonesia dalam hal menengahi dan memfasilitasi pertemuan antara para pihak yang berperkara itu tidak jelas sebagai apa termasuk di Kota Palembang. Jelasnya Peraturan tersebut tidak menunjuk aparatur Pemerintah Kota itu sebagai Mediator atau sebagai Arbiter, Konsiliator atau sebagai juru damai lainnya.

Belum Adanya Hukum Acara Khusus yang mengatur Penyelesaian Konflik Pertanahan di Kota Palembang.

Penyelesaian sengketa pertanahan (konflik pertanahan) tidak merujuk pada salah satu hukum acara yang dijadikan rujukan. Pelaksanaannya penyelesaian sengketa dilakukan hanya seperti rapat biasa yang dihadiri oleh kedua belah pihak yang bersengketa ditambah dengan kehadiran para pejabat dan aparatur Pemerintah Kota Palembang dan pihak yang terkait dalam koordinasi dengan pertanahan dan unsur Pemerintah Kota yang berkompeten di bidang tersebut.

Tidak adanya Kepastian Hukum dari Produk Hukum (kompromi) yang dihasilkan kedua belah Pihak yang berselisih.

Setelah rapat dengan para pihak dilakukan dan terkadang sesekali berhasil mendamaikan kedua belah pihak yang berselisih maka dibuatlah nota kesepahaman diantara kedua belah pihak. Nota kesepahaman itu tidak ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan Tata Usaha Negara atau dimintakan penguatan ke Pengadilan Negeri setempat sebagaimana lazimnya hasil mediasi di tempat lainnya.

Belum Terbentuknya Lembaga Khusus yang menangani sengketa Tanah hanya dalam bentuk panitia yang terdiri dari aparatur biasa.

Di Indonesia saat ini telah mulai berkembang lembaga-lembaga non pemerintah yang menawarkan jasa di bidang jasa mediasi (mediator). Penawaran jasa itu tentunya tidaklah gratis atau berbayar. Ini menandakan bahwa profesi ini dihargai baik secara finansial maupun putusannya dijadikan acuan oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Sekedar untuk bahan pemikiran ada beberapa lembaga swasta yang bergerak di bidang mediasi antara lain : 1. Pusat Mediasi Nasional; 2. *Indonesian Institute for Conflict Transformation* kedua lembaga ini berpusat di Jakarta. Selain kedua lembaga ini masih ada beberapa asosiasi mediator yang bekerja di Jawa Timur. Untuk sekarang ini pekerjaan sebagai mediator masih dilakukan oleh Advokad, konsultan hukum, dosen, dokter dan lembaga swdaya masyarakat lainnya.

Belum Adanya Itikad Baik Dari pihak-pihak yang bersengketa.

Sementara dari pihak yang bersengketa/berkonflik sendiri masih belum ada itikad baik untuk menyelesaikan konflik pertanahan mereka mereka alami melalui Pemerintah Kota Palembang. Ini diantara salah satu penyebab ketidakberhasilan Pemerintah Kota Palembang dalam menyelesaikan konflik pertanahan di Kota Palembang. Para pihak masih bersikukuh dengan argumentasi mereka masing-masing.

Beberapa Langkah yang Perlu diterapkan oleh Pemerintah Kota Palembang Supaya dapat Mengoptimalkan Perannya untuk Menyelesaikan Konflik Pertanahan di Kota Palembang.

1. Menindaklanjuti hasil kesepakatan damai di antara ke dua pihak yang berselisih dengan cara memberikan penguatan melalui Putusan Perdamaian dari Pengadilan Negeri Palembang supaya terwujud kepastian hukum bagi Hasil Mediasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dalam Penyelesaian konflik pertanahan. Poin ini hanya berlaku bagi sengketa/konflik pertanahan yang berhasil diselesaikan oleh Pemerintah Kota Palembang.
2. Memperjelas Status Pemerintah Kota dengan membentuk Badan Khusus/Lembaga khusus yang mengurus Penyelesaian Konflik pertanahan di wilayah Pemerintah Kota Palembang. Kalau melihat dari bagaimana rapat penyelesaian konflik/sengketa tanah maka suatu rapat penyelesaian konflik pertanahan yang satu berlainan dengan penyelesaian konflik tanah yang lain dipimpin oleh pimpinan rapat yang berbeda. Perbedaan pimpinan rapat tentang penyelesaian konflik pertanahan ini menunjukkan belum adanya lembaga khusus yang menangani persoalan tanah ini.
3. Melatih beberapa tenaga staf/unsur pimpinan pada Kantor Walikota Palembang agar dapat dijadikan tenaga Profesional sebagai Mediator, Arbiter, Konsiliator, Negosiator dan sebutan lain untuk dijadikan tenaga inti dalam Proses Penyelesaian kasus konflik Pertanahan di kota Palembang. Mengingat permasalahan yang terkait dengan konflik pertanahan semakin banyak dan meluas dan lembaga pengadilan tampaknya kewalahan untuk mengadili para pihak yang bersengketa maka dipandang perlu untuk mempersiapkan perangkat khusus yang akan menangani soal pertanahan ini. Proses penyelesaian perkara di pengadilan memakan waktu yang relatif lama dan berlarut-larut, oleh

karena itu dipandang perlu untuk menciptakan sebuah lembaga khusus menangani perselisihan tanah dengan pendekatan *win-win solution*.

4. Memberlakukan Hukum Acara Khusus yang mengatur Penyelesaian Konflik Pertanahan di Kota Palembang apabila ingin melakukan sidang/rapat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota. Pemberlakuan Acara khusus ini perlu dilakukan karena kode etik yang berlaku pada dunia mediasi, arbitrase, konsiliasi, negosiasi akan sangat berbeda dengan kode etik yang berlaku di dunia birokrasi pada umumnya. Sebagai contoh seorang mediator akan tersenyum dalam memperlakukan pihak yang bersengketa dengan perlakuan yang sama dan tidak boleh hanya tersenyum kepada satu pihak saja. Posisi dudukpun diatur dengan jarak yang sama karena posisi duduk dapat mempengaruhi hasil penyelesaian karena posisi duduk mempengaruhi netralitas seorang penengah.
5. Memberikan Kepastian Hukum bagi Produk Hukum (kompromi) yang dihasilkan kedua belah Pihak yang berselisih/bersengketa/berkonflik. Hal semacam ini dapat dilakukan apabila Pemerintah Kota telah menyelesaikan rapat penyelesaian konflik pertanahan dan kedua belah pihak berhasil membuat kesepakatan untuk berdamai lalu Pemerintah Kota membuat semacam akta perdamaian yang ditandatangani oleh kedua belah pihak dan diketahui oleh pejabat yang berwenang seperti Walikota, atau pejabat lain yang membidangi konflik pertanahan. Setelah akta itu ditandatangani bersama lalu akta tersebut diajukan ke pihak pengadilan untuk disahkan sebagai akta perdamaian layaknya pada penanganan kasus mediasi yang dilakukan oleh para hakim. Hal itu akan berlaku bila salah seorang yang melakukan penyelesaian itu berstatus sebagai mediator atau berstatus sebagai Arbiter. Akta perdamaian itu berlaku dengan kekuatan hukum yang mengikat para pihak jika diajukan ke pihak pengadilan.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Mekanisme Pemerintah Kota dalam Menyelesaikan Konflik Pertanahan di Kota Palembang dilakukan dengan cara musyawarah mufakat.
2. Urgensi Penyelesaian Konflik Pertanahan di Daerah adalah untuk membantu masyarakat menyelesaikan konflik pertanahan tersebut agar tidak menimbulkan konflik yang berkepanjangan yang mengganggu kestabilan dan ketertiban dan juga diharapkan dengan selesainya konflik tersebut akan terwujud kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan hukum tentang kepemilikan terhadap tanah yang menjadi objek sengketa. Apabila kepercayaan rakyat terhadap pemerintah daerah meningkat untuk menyelesaikan konflik pertanahan di daerah maka peran pemerintah itu akan menjadi salah satu alternatif bagi penyelesaian konflik pertanahan di daerah. Bila ini terwujud maka penyelesaian sengketa di pengadilan tidak perlu dilakukan lagi. Dengan demikian maka terwujudlah asas penyelesaian sengketa pertanahan dalam waktu yang cepat dan biaya ringan. Pada gilirannya inilah yang disebut dengan kesejahteraan. Kesejahteraan dalam hal ini dapat berwujud penyelesaian sengketa terwujud dalam waktu yang singkat dan tidak memberikan beban bagi kedua belah pihak secara berlebihan.
3. Beberapa Aspek Yang Mempengaruhi Optimalisasi Pelaksanaan Peran Pemerintah Kota Dalam Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Kota

Palembang yaitu: a. Faktor Terbatasnya Wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Palembang; b. Tidak Adanya Kejelasan Status Pemerintah Kota Dalam Proses Penyelesaian sengketa/konflik Tanah di kota Palembang; c. Belum Adanya Hukum Acara Khusus yang mengatur Penyelesaian Konflik Pertanahan di Kota Palembang; d. Tidak adanya Kepastian Hukum dari Produk Hukum (kompromi) yang dihasilkan kedua belah Pihak yang berselisih; e. Belum Terbentuknya Lembaga Khusus yang menangani sengketa Tanah hanya dalam bentuk panitia yang terdiri dari aparatur biasa; f. Belum Adanya Itikad Baik Dari pihak-pihak yang bersengketa.

Daftar Pustaka

Alqur an al-Karim

Bagir Manan. 1994. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan: Jakarta

Bernard Limbong. 2012. *Konflik Pertanahan*, Margareta Pustaka: Jakarta

Lili Rasyidi dan I.B. Wyasa Putra. 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya: Bandung.

Lukman Hakim. 2012. *Pilosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah, Perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*. Stara Press: Malang

Martoni Sardi. 2004. "Konflik Kepentingan Pengelolaan Sumber Daya Air Dalam Perspektif Hak-Hak Asasi Manusia, editor Djoko Marsono et. all, *Konflik Kepentingan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Air*, BIGRAF Publishing bekerjasama dengan Sekolah Tinggi Teknik Lingkungan (STTL): Yogyakarta.

Ni'matul Huda. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media: Yogyakarta

Soehino. 1986. *Ilmu Negara*, Liberty : Jogjakarta

Sudikno Mertokusumo. 2012. *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka: Yogyakarta

W Riawan Tjandra. 2008. *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atmajaya: Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah nomor 38 Tahun 2007 Tentang

Sumber Lainnya :

Harian Pelita, Edisi 14 juli Tahun 2014.

<http://www.mongabay.co.id/2014/11/22/84-kasus-konflik-pertanahan-di-sumatera-selatan-masih-terjadi-dapatkah-diselesaikan-melalui-mediasi>
Hasil wawancara yang kami lakukan Bapak Kepala Bagian Pemerintahan, Pertanahan dan Batas Wilayah Kota Palembang., Reksodiharjo., Wawancara dilakukan pada tanggal 8 Agustus 2017 dari Pukul 14.00 s/d selesai.

Hasil Wawancara dengan Bapak Akmal Kasubag. Agraria dan Batas Wilayah Pemerintah Kota Palembang, Wawancara dilakukan pada tanggal 15-Nopember Jam 15.00 s/d selesai.