

Konsolidasi Tanah: Studi Kasus Kecamatan Gedebage, Kota Bandung ¹

MARENDA ISHAK S²., IDA NURLINDA³, YANI PUJIWATI⁴

Universitas Padjadjaran Bandung

Abstract

To create equal distribution of development, Gedebage region was developed as activity centre initiated by building a Sport Centre. In order to do so, a land consolidation program to collect citizen land was launched. The program was carefully designed to protect people's right on land and support the whole process. This study examines Land Consolidation Program. The research is carried out by Participatory Rural Appraisal (PRA) approach, using focus group discussion to collect data. The research showed that land consolidation activity was failed due to the absence of land legal document, lack of people participation and lack of government roles.

Guna menciptakan pemerataan pembangunan, wilayah Gedebage dikembangkan sebagai pusat aktivitas yang diawali dengan pembangunan Pusat Olahraga (Sport Centre). Untuk itu, program konsolidasi tanah guna mengumpulkan tanah warga diluncurkan. Program tersebut dirancang dengan cermat untuk melindungi hak warga atas tanah, serta mendukung keseluruhan proses. Kajian ini meneliti Program Konsolidasi Tanah Gedebage, dengan pendekatan Participatory Rural Appraisal (PRA), yang menggunakan diskusi kelompok terarah guna mengumpulkan data. Hasilnya, terlihat bahwa aktivitas konsolidasi tanah telah mengalami kegagalan karena ketiadaan dokumen legal menyangkut status tanah, kurangnya partisipasi penduduk, dan lemahnya peran pemerintah.

Kata Kunci: Land consolidation, community participation, land provisioning, construction, Gedebage.

I. PENDAHULUAN

Bandung kini telah menjadi salah satu kota metropolitan di Indonesia yang menghadapi berbagai permasalahan tanah perkotaan.

Seiring dengan perkembangan tersebut, kota Bandung menjadi pusat Metropolitan Bandung Raya atau Bandung Metropolitan Area (BMA). Perkembangan tersebut diikuti dengan pertumbuhan penduduk, perkembangan kota, dan bertambahnya aktivitas kota. Pada sisi lain, perkembangan kota ini ternyata hanya terjadi pada Bandung bagian barat. Kondisi ini mengakibatkan meningkatnya kesenjangan antar wilayah terutama dengan Bandung bagian timur. Di sisi lain, beban Bandung bagian barat semakin berlebih dan mengakibatkan penataan kota kurang terpelihara

baik (RTRW Kota Bandung, 2004).

Atas dasar kondisi tersebut, pemerintah kota Bandung merencanakan pengembangan pusat primer kedua di Gedebage. Menurut Restra Kota Bandung, 2004, pengembangan Gedebage ini ditujukan untuk menjawab kesenjangan wilayah dan kebutuhan ruang yang semakin tinggi. Hal ini diperkuat dengan program pengembangan Gedebage pada tahun 2004-2008.

Sebagaimana tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 06 Tahun 2004, tujuan kegiatan kawasan Gedebage pada tahun 2004-2008 adalah meliputi penyusunan rencana pengembangan kawasan Gedebage, sosialisasi rencana pengembangan kawasan Gedebage, pembebasan tanah untuk pembangunan infrastruktur kota, pembangunan akses tol Gedebage, pembangunan

¹ Artikel ini merupakan hasil penelitian Ipteks bagi Masyarakat (IbM) Dikti Tahun 2010

² Fakultas Pertanian (Faperta Unpad), Jalan Bandung - Sumedang KM 21 Jatinangor, *email*: marena_07@yahoo.co.id

³ Fakultas Hukum (FH Unpad), Jalan Dipatiukur No 35 Bandung, *email*: ida.nurlinda@yahoo.co.id

⁴ Fakultas Hukum (FH Unpad), Jalan Dipatiukur No 35 Bandung. *email*: yani.pujiwati@yahoo.co.id

prasarana dan sarana pendukung pengembangan kawasan Gedebage.

Pada proses pengembangan Gedebage, ternyata memiliki beberapa kendala yang harus dihadapi. Beberapa masalah tersebut adalah masalah sosial, sumber daya manusia, kelembagaan, dan masalah lingkungan. Masalah lingkungan merupakan kendala yang paling menghambat dalam pengembangan kawasan Gedebage. Berdasarkan hasil kajian Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya 2009, masalah tersebut adalah masalah banjir, prasarana jalan yang rusak, kebisingan, dan peningkatan pencemaran udara.

Setidaknya, telah terjadi delapan kejadian banjir yang cukup besar di kecamatan Rancasari Gedebage, dengan ketinggian rata-rata 80 – 150 cm. Kejadian tersebut menyebabkan sekurangnya 1.700 rumah terendam di Kecamatan Rancasari. Dampak banjir juga mengakibatkan rusaknya infrastruktur perumahan dan transportasi, sehingga menghambat aktivitas manusia. Pada musim penghujan luas genangan ini bisa mencapai 50% dari luas areal (Kliping *Pikiran Rakyat*, 2007).

Kajian RDTR 2003, menunjukkan bahwa banjir disebabkan oleh beberapa hal, yaitu bentuk tanah yang landai, wilayah Gedebage merupakan pertemuan beberapa aliran sungai (aliran Sungai Cikapundung dan Sungai Cinambo), serta terjadinya perubahan tataguna tanah, yaitu area persawahan menjadi area pemukiman, bahkan menjadi perkantoran. Hal ini mengakibatkan semakin rendahnya daya serap tanah terhadap air.

Guna mengatasi kondisi tersebut, pemerintah telah melakukan upaya perbaikan. Salah satunya adalah dengan pembangunan prasarana pengendali banjir dan normalisasi sungai. Berdasarkan hasil survei awal, program tersebut belum sepenuhnya mampu mengatasi masalah banjir. Atas dasar itu, maka dibutuhkan program yang tepat dan mampu mengatasi akar permasalahan di Gedebage.

Salah satu upaya yang dinilai efektif mampu mengatasi masalah di atas adalah pengaturan tataguna tanah. Pengaturan tataguna tanah ini bertujuan untuk menata kembali penggunaan lahan, sehingga masalah yang ada dapat teratasi. Salah satu instrumen penting dalam pengaturan tataguna tanah adalah teknik konsolidasi tanah.

Konsolidasi tanah merupakan program penataan tanah secara keseluruhan dan dinilai mampu mengatasi masalah yang berkembang di Gedebage. Program ini didasarkan atas hasil kesepakatan bersama. Oleh karenanya, merumuskan kesepakatan bersama menjadi tantangan yang perlu diberi perhatian lebih. Keberhasilan dalam program ini adalah penataan atas kepemilikan tanah, sehingga lahan lebih tertata. Dengan penataan kepemilikan, maka hambatan yang ada dapat lebih mudah diatasi (Idham, 2004).

Program konsolidasi tanah merupakan pro-

gram yang mendesak, terlebih adanya pembangunan Sarana Olah Raga (SOR) menjadikan eskalasi permasalahan bertambah. Berdasarkan Keputusan Walikota Nomor 593.22/Kep.668-Huk/2007, pembangunan Sarana Olah Raga (SOR) terletak di kelurahan Rancanumpang dan Kelurahan Cimincrang seluas $\pm 400.000 \text{ M}^2$.

Hasil identifikasi awal menunjukkan beberapa masalah yang berkembang, di antaranya adalah masalah penataan fisik lingkungan yang kurang selaras, masalah sosial, dan masalah kelembagaan. Mengingat hal ini, maka program konsolidasi tanah dibutuhkan dalam mengatasi masalah tersebut. Selain itu, karena proses konsolidasi tanah merupakan penataan fisik dan kepemilikan tanah, maka program konsolidasi tanah juga penting dilakukan dalam rangka melakukan pendampingan terhadap masyarakat atas hak-hak tanah mereka.

Berdasarkan uraian di atas, maka identifikasi permasalahan dalam kegiatan ini adalah bagaimanakah cara yang dapat ditempuh dalam rangka melakukan konsolidasi tanah di Gedebage dan bagaimanakah upaya perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dalam rangka konsolidasi tanah dari kemungkinan pengambilalihan tanah oleh pihak lain.

Konsolidasi tanah adalah salah satu sarana untuk mempercepat prasarana dan pembangunan perkotaan, sesuai dengan tata kota, yang dilakukan secara berkesinambungan. Konsolidasi tanah juga bertujuan meningkatkan daya guna tanah karena bentuk persil-persil tanah yang tidak beraturan, menjadi teratur, berbentuk empat persegi, masing-masing menghadap jalan dan siap dibangun.

Selain itu, konsolidasi tanah juga dapat dijadikan dasar dalam pembinaan dan pembangunan masyarakat kota yang dinamis untuk berperan serta dalam pembangunan kota, serta dapat mencegah timbulnya kerawanan sosial akibat perbedaan lingkungan permukiman (Parlindungan, 1984).

Dalam rangka pengembangan Gedebage, sudah seharusnya konsolidasi tanah dijadikan metode guna mencapai tujuan di atas. Terlebih dengan kompleksitas permasalahan yang ada di Gedebage, sudah seharusnya penyelesaian masalah melibatkan masyarakat.

Atas dasar tersebut, maka tujuan pelaksanaan program konsolidasi tanah di Gedebage adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses penatagunaan lahan dan pembangunan, memberikan arahan dalam proses perbaikan lingkungan dan penatagunaan lahan yang lebih baik, sehingga menunjang pembangunan Gedebage sebagai pusat primer baru, memadukan konsep penataan ruang berdasarkan perencanaan pemerintah, aspirasi masyarakat, dan kepentingan swasta. Selanjutnya, guna mendorong terwujudnya tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang

tertib dan teratur, serta mempercepat terwujudnya pusat primer Gedebage sebagai pusat pertumbuhan di Kota Bandung.

Atas dasar tujuan konsolidasi tanah, maka tahapan pelaksanaan konsolidasi tanah dilakukan dengan cara memberi penyuluhan kepada masyarakat secara berkesinambungan tentang arti pentingnya konsolidasi tanah. Tujuannya agar masyarakat pemilik tanah dapat mengerti manfaat konsolidasi tanah bagi mereka dan bagi lingkungannya; memberikan pelayanan informasi yang jelas dan tegas tentang kepastian hukum Hak Atas Tanah berdasarkan peraturan terbaru. Peraturan ini akan memperjelas hak-hak atas tanah yang dimiliki peserta konsolidasi tanah nantinya; meminimalkan anggaran dana untuk pelaksanaan konsolidasi tanah agar masyarakat yang kurang mampu dapat ikut berpartisipasi dalam kegiatan Konsolidasi Tanah tersebut; melakukan pendekatan yang baik dan memusyawarahkan segala kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahap konsolidasi tanah. Ini dimaksudkan agar tidak terjadi perbedaan pendapat tentang batas tanah yang berdekatan antara pemilik satu dengan pemilik lainnya; dan meminta pertimbangan dan pendapat tentang desain penataan bidang tanah secara terus menerus. Hal ini dilakukan guna menjamin desain yang sesuai dengan permintaan masyarakat dan disepakati bersama.

Metode yang digunakan dalam kegiatan ini adalah metode *Participatory Rural Appraisal* (PRA). Menurut Studio Drya Media (1994), PRA adalah bentuk pengumpulan informasi/data yang difasilitasi dan dianalisis oleh peneliti. PRA merupakan kegiatan yang partisipatif, walaupun teknik yang dipergunakan fasilitator yang berperan sebagai pemandu, atau perantara. Masyarakat didorong melakukan kegiatan menggali informasi tentang permasalahan mereka, menganalisis, dan menentukan cara terbaik dalam mengatasi masalah tersebut.

II. PEMBAHASAN

A. Landasan Teori

Konsep pengembangan wilayah di Indonesia lahir dari suatu proses iteratif yang menggabungkan dasar-dasar pemahaman teoretis (teori faktor pembentuk ruang dari Walter Issard; teori *Trickle Down Effect* dan *Polarization Effect* dari Hirschman; teori *Backwash* and *Spread Effect* dari Myrdal; teori *Growth Pole* dari Friedman; teori *Urban and Rural Linkages* dari Douglas; teori pembangunan infrastruktur dari Sutami; teori Orde Kota dari Poernomosidhi, dan lain-lain) dengan pengalaman-pengalaman praktis sebagai bentuk penerapannya yang bersifat dinamis.

Dengan kata lain, konsep pengembangan wilayah di Indonesia merupakan penggabungan dari

berbagai teori dan model yang senantiasa berkembang yang telah diujiterapkan dan kemudian dirumuskan kembali menjadi suatu pendekatan yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan pembangunan di Indonesia (Direktur Jendral Penataan Ruang dan Departmen Permukiman dan Prasarana Wilayah, 2003).

Secara konseptual, pengertian pengembangan wilayah dapat dirumuskan sebagai rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya, merekatkan dan menyeimbangkan pembangunan nasional dan kesatuan wilayah nasional, meningkatkan keserasian antarkawasan, keterpaduan antar sektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dalam wadah NKRI.

Berpijak pada pengertian di atas, maka pembangunan seyogianya tidak hanya diselenggarakan untuk memenuhi tujuan-tujuan sektoral yang bersifat parsial, namun lebih dari itu, pembangunan diselenggarakan untuk memenuhi tujuan-tujuan pengembangan wilayah yang bersifat komprehensif dan holistik dengan mempertimbangkan keserasian antara berbagai sumber daya sebagai unsur utama pembentuk ruang (sumberdaya alam, buatan, manusia dan sistem aktivitas), yang didukung oleh sistem hukum dan sistem kelembagaan yang melingkupinya.

Dalam rangka mewujudkan konsep pengembangan wilayah yang di dalamnya memuat tujuan dan sasaran yang bersifat kewilayahan di Indonesia, maka ditempuh upaya penataan ruang yang terdiri atas 3 (tiga) proses utama yang saling berkaitan satu dengan lainnya, yakni:

- (1) Proses perencanaan tata ruang wilayah, yang menghasilkan rencana tata ruang wilayah (RTRW). Di samping sebagai "*guidance of future actions*" RTRW pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, dan seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (*development sustainability*).
- (2) Proses pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri;
- (3) Proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RTRW dan tujuan penataan ruang wilayahnya.

Pengembangan wilayah merupakan konsekuensi yang muncul dari proses peningkatan laju pertumbuhan penduduk dan peningkatan permasalahan kota.

Sebagai tanda bahwa permasalahan kota bertambah adalah meningkatnya eskalasi masalah kota sampai ke luar batas wilayah dan membutuhkan penanganan yang lebih padu. Hal inilah yang dihadapi kota Bandung. Beberapa masalah di antaranya adalah masalah kemacetan, sampah, lingkungan kumuh, drainase, partisipasi warga yang rendah, ketimpangan wilayah, dan lain-lain (RTRW Kota Bandung, 2004).

Upaya pengembangan kawasan Bandung bagian Timur merupakan salah satu strategi dalam penyelesaian masalah di atas. Dalam rangka pengembangan kawasan Bandung bagian Timur beberapa kendala yang ada adalah sebagai berikut:

(1) *Rendahnya Keunggulan Komparatif Antar Wilayah*

Partisipasi masyarakat yang rendah dan kurangnya pengendalian pemerintah, mengakibatkan wilayah seringkali berkembang tanpa arahan. Pengembangan lebih terkesan dibiarkan alami, sehingga keunggulan komparatif wilayah tidak tercipta.

(2) *Penurunan Daya Dukung Lingkungan*

Penataan wilayah yang cenderung tanpa kendali, berakibat pada penurunan daya dukung lingkungan. Salah satunya adalah masalah air bersih dan menurunnya mutu lingkungan.

(3) *Keterbatasan Kemampuan Pemerintah Kota*

Dalam upaya mencapai penataan dan pengembangan Bandung bagian timur, keterbatasan dana pemerintah merupakan kendala guna keberlanjutan pembangunan. Mengacu pada pengertian pembangunan, pada dasarnya pembangunan merupakan tanggung jawab bersama antara pengelola kota dan penduduk kota. Atas dasar itu, maka dibutuhkan partisipasi masyarakat dalam rangka mengatasi masalah tersebut.

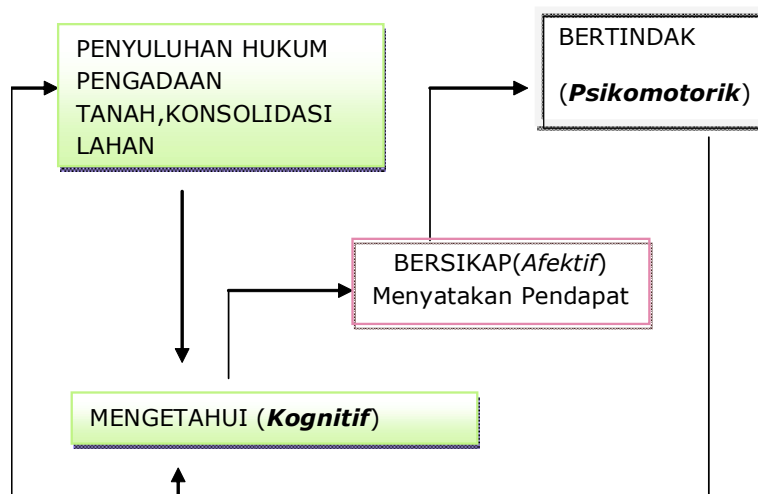
Berdasarkan kendala di atas, maka kegiatan penataan Bandung bagian timur kebutuhan yang mendesak. Penanganan masalah Gedebage akan memberi arti bagi penyelesaian masalah di atas. Salah satu instrumen dalam penataan ruang yang berperan dalam pengendalian pemanfaatan ruang adalah konsolidasi tanah. Instrumen ini, dapat memecahkan permasalahan penataan di bidang pertanahan dan mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan.

Konsolidasi tanah merupakan salah satu strategi untuk mengatasi permasalahan penataan di bidang pertanahan di Gedebage. Kegiatan ini juga mendorong peran serta masyarakat guna mengatur kembali penguasaan tanah. Pengaturan dilakukan dengan menyesuaikan penggunaan lahan dengan memerhatikan kebutuhan kawasan. Hal ini untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup, sehingga penataan kawasan Gedebage menjadi lebih terarah.

Konsep konsolidasi tanah, menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, adalah "kebijaksanaan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat."

Dalam hal ini, partisipasi aktif masyarakat sangatlah berpengaruh terhadap pelaksanaan konsolidasi tanah. Pada dasarnya pelaksanaan konsolidasi tanah diutamakan dengan menggunakan prinsip sukarela. Pelaksanaan konsolidasi secara wajib akan dapat menuai banyak kontroversi di kalangan masyarakat apalagi pada lingkungan masyarakat yang berkarakteristik individual.

Menurut Idham (2004), konsolidasi tanah di Indonesia secara paradigmatis telah diletakkan



Gambar 1
Bagan Alur Penyelesaian Masalah

dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Hal ini secara substansial terwujud dalam pasal 2 undang-undang tersebut, yang pada intinya berbunyi bahwa atas dasar ketentuan sebagaimana yang diamanahkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 bahwa mengenai bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk juga kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara. Lebih jauh dari itu, dalam ayat (2) pasal itu telah ditegaskan bahwa hak menguasai dari negara itu sekaligus memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut, dan kemudian menentukan pula serta mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

B. Hasil Penelitian dan Analisis

Guna mencapai tujuan kegiatan, metode yang digunakan dalam kegiatan ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan survei. Menurut Nazir (1999), metode deskriptif adalah suatu metode untuk meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun kelas peristiwa, pada masa sekarang. Tujuan dalam penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan, secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Metode survei adalah penyelidikan yang diadakan untuk memperoleh fakta-fakta dari gejala-gejala yang ada dan mencari keterangan-keterangan secara faktual, baik tentang institusi sosial, ekonomi, atau politik dari suatu kelompok ataupun suatu daerah. Metode survei membedah dan menggeliti serta mengenal masalah-masalah serta mendapatkan pembenaran terhadap keadaan dan praktik-praktik yang sedang berlangsung (Nazir, 1999).

Berdasarkan bagan proses gambar 1, realisasi penyelesaian masalah dilakukan guna mencapai tujuan dengan jalan, sebagai berikut:

1. Survei

Menurut Singarimbun (1989), metode survei ditandai dengan proses pengambilan sampel dari suatu populasi serta digunakannya kuesioner sebagai alat pengumpul data yang pokok. Survei merupakan perangkat yang dibutuhkan untuk melakukan identifikasi permasalahan sebenarnya. Survei dilakukan pada masyarakat, pemerintah, dan swasta berkaitan dengan masalah kawasan Gedebage dan pengembangan Survei juga dilakukan guna mencari kemungkinan-kemungkinan

dilaksanakannya program konsolidasi tanah. Survei dilakukan di lapangan dengan menggunakan kuesioner dan teknik wawancara. Hasil survei menunjukkan bahwa pelibatan masyarakat belum dilakukan secara optimal; kondisi fisik kawasan Gedebage belum tertata; lingkungan fisik yang rusak meliputi sarana jalan, ruang terbuka hijau (RTH), fasilitas umum.

Survei dilakukan dalam beberapa tahapan survei, yaitu: (1) Survei pendahuluan guna mengidentifikasi masalah; (2) Survei hasil wawancara bersama masyarakat; (3) Survei akhir (penentuan titik temu). Secara lebih detail bagan alur proses digambarkan dalam Gambar 2.

2. Sosialisasi

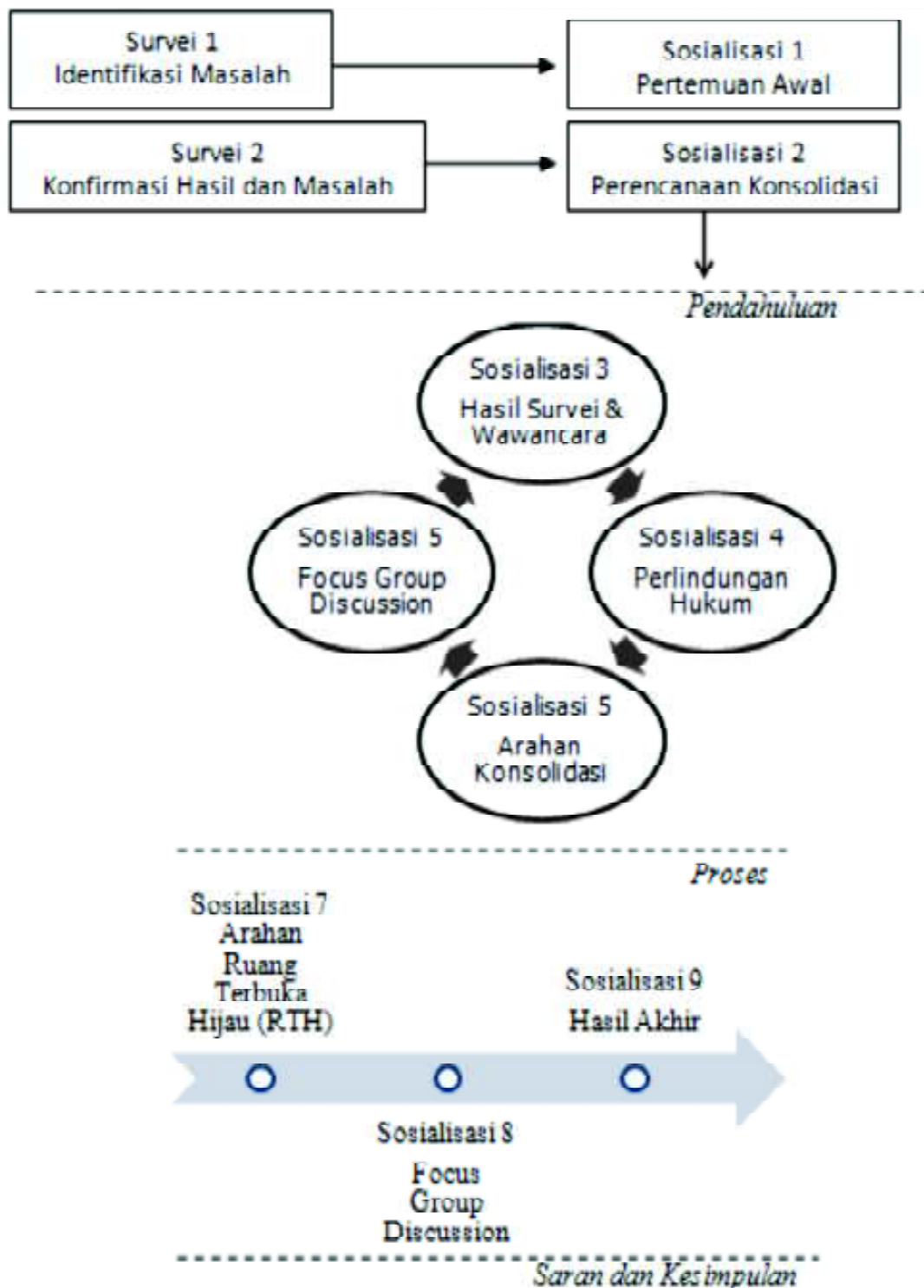
Secara singkat, sosialisasi merupakan upaya belajar sosial individu untuk menyesuaikan kondisi, situasi, dan sinergisitas antara kebutuhan individu dengan tuntutan eksternalnya. Sosialisasi didefinisikan juga sebagai proses belajar sosial dan merupakan proses yang berlangsung sepanjang hidup (*lifelong process*), bermula sejak lahir hingga mati. Proses sosialisasi itu terjadi dalam kelompok atau institusi sosial di dalam masyarakat (Liliweri, 2001).

Dalam kegiatan ini, sosialisasi dilakukan dalam enam tahapan sosialisasi, yaitu :

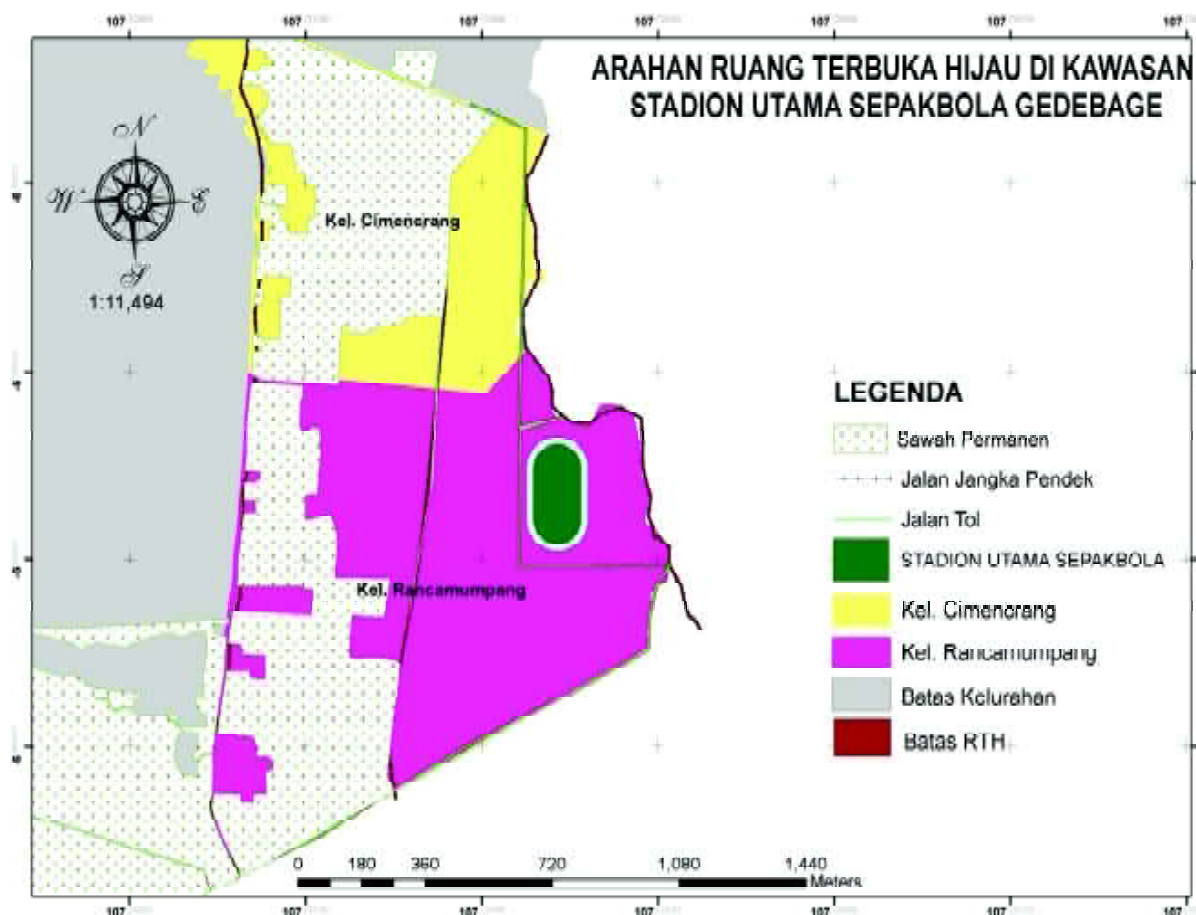
- (1.) Sosialisasi tahap awal, pada tahapan ini dibahas identifikasi masalah awal dan deskripsi kondisi wilayah.
- (2.) Sosialisasi perencanaan konsolidasi tanah dengan warga masyarakat.
- (3.) Sosialisasi hasil survei dan wawancara dengan Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya (Distarcip). Pertemuan ini bertujuan untuk membuat *problem solving* yang lebih menyeluruh.
- (4.) Sosialisasi perlindungan hukum dalam proses konsolidasi tanah.
- (5.) Sosialisasi arahan konsolidasi tanah yang akan dilaksanakan dan tahapan pelaksanaan konsolidasi.
- (6.) Sosialisasi arahan Ruang Terbuka Hijau (RTH), RTH yang dibangun difokuskan pada pembuatan RTH publik.

3. Focus Group Discussion (FGD)

FGD merupakan metode yang dilakukan untuk menyelesaikan masalah dengan jalan mendiskusikan satu isu penting secara bersama-sama. FGD dilakukan dalam 2 tahap. *Pertama*, dalam rangka membahas lahan-lahan apa saja yang akan dikonsolidasikan. Hasil dari FGD pada tahapan ini adalah bahwa lahan perumahan, perkantoran, pabrik, pertanian, sarana publik (lapangan, sekolah, puskesmas) merupakan penggunaan lahan yang tidak dapat dikonsolidasikan. Lahan yang dapat



Gambar 2
Bagan Alur Proses Program Pendampingan untuk Konsolidasi Tanah



Gambar 3
Peta Arahan Penggunaan RTH dan Peta Pengendalian Alih Fungsi Lahan

dikonsolidasikan terbatas pada penyediaan RTH. Pada tahap *kedua*, FGD dilakukan untuk menentukan rancangan RTH publik.

Konsolidasi tanah akhirnya diupayakan dalam proses penyediaan ruang terbuka hijau (RTH). Ini menjadi titik temu antarberbagai pihak, karena RTH merupakan kepentingan bersama. Upaya perbaikan mutu lingkungan juga ditekankan pada perlindungan lahan pertanian dari ancaman alih fungsi lahan. Hal ini karena lahan pertanian mampu memberikan ruang bagi limpasan air sehingga ancaman banjir dan kerusakan lingkungan dapat diminimalkan.

Secara lebih jelas, hasil akhir dari kegiatan ini adalah sebagai berikut:

- (1) Peta arahan ruang terbuka hijau Rencana konsolidasi diarahkan pada penyediaan Ruang terbuka hijau (RTH). Penyediaan ruang terbuka hijau dinilai strategis, karena alasan-alasan sebagai berikut:
 - (a) Penyediaan RTH merupakan bagian dari konsolidasi tanah, terutama dalam upaya

menyediakan fasilitas publik yang mampu meminimalisasikan terjadinya ketidakseimbangan lingkungan.

- (b) Penyediaan RTH merupakan hasil kesepakatan pemerintah, masyarakat, dan swasta, terutama dalam upaya mempercepat terwujudnya pusat primer Gedebage.
 - (c) Penyediaan RTH dinilai mampu melindungi lahan produktif dari ancaman alih fungsi lahan.
 - (d) Penyediaan RTH merupakan amanat UUD 1945 Pasal 28 (A) mengenai hak lingkungan yang bersih dan sehat dan UU No. 26 Tahun 2007, tentang Penataan Ruang pasal 29 yang mengamanatkan penyediaan RTH dengan proporsi 20% dari luas wilayah kota untuk RTH publik.
- (2) Peta Pengendalian Alih Fungsi Lahan Peta yang dihasilkan merupakan rekomendasi dari hasil kajian. Peta ini bertujuan untuk mengendalikan dampak buruk terhadap perubahan lingkungan. Peta dapat dilihat pada gambar 3.

C. Evaluasi Hasil Penelitian

Sebagaimana proses yang telah dipaparkan di atas, tujuan dari kegiatan ini adalah dilakukannya konsolidasi tanah. Konsolidasi tanah merujuk pada pengertian penatagunaan kembali kepemilikan tanah menjadi lebih tertata. Secara empiris, tujuan akhir dari kegiatan tidak dapat tercapai.

Beberapa alasan yang menjadi penyebab konsolidasi tanah tidak dapat dilaksanakan adalah sebagai berikut:

- (1) Waktu yang terlampau pendek, sehingga pemahaman dan kesadaran masyarakat belum terbentuk baik. Dengan waktu yang terlampau pendek ini, konflik horisontal antarwarga masyarakat lebih rentan terjadi. Sosialisasi konsolidasi tanah merupakan proses yang berkesinambungan. Proses ini untuk memberikan pemahaman kepada warga, sekaligus guna membentuk kesadaran sosial masyarakat. Atas dasar tersebut, maka waktu pelaksanaan yang lebih panjang dibutuhkan agar dapat meningkatkan keserasan sosial masyarakat.
- (2) Kesadaran masyarakat akan masalah yang dihadapi Gedebage cenderung rendah. Hal karena masyarakat merasa bahwa lahan yang mereka tempati berada dalam kondisi cukup nyaman.
- (3) Dukungan pemerintah daerah yang sangat minim. Pemerintah menganggap bahwa proses konsolidasi tanah sangat sulit dilakukan karena banyak memakan waktu, sedangkan pembangunan SUS harus segera dilaksanakan. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah beranggapan bahwa proses pengadaan tanah dengan adalah cara yang paling realistis dilakukan.
- (4) Pendanaan kegiatan konsolidasi tanah. Program konsolidasi tanah membutuhkan dana yang relatif besar. Oleh karenanya, masyarakat, swasta, dan pemerintah terkendala oleh masalah dana yang relatif besar.
- (5) Aturan hukum yang kurang berpihak pada proses konsolidasi tanah. Aturan ini berkaitan dengan:
 - (a) Aturan hukum konsolidasi tanah di Indonesia tidak diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria, tetapi melalui penafsiran-penafsiran Pasal 2, 6, dan 14.
 - (b) Regulasi mengenai konsolidasi tanah hanya diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991, jo Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-4245

Tahun 1991, bukan dengan regulasi yang berbentuk Undang-undang. Ini mengakibatkan kekuatan pengikat untuk melaksanakan konsolidasi tanah sangat lemah dan tidak mempunyai sifat memaksa.

- (c) Sebagian besar tanah di Kecamatan Gedebage merupakan tanah guntai (*absentee*). Artinya, tanah tersebut dimiliki oleh orang yang berdomisili di luar kecamatan Gedebage. Penduduk setempat hanya memanfaatkan tanah guntai untuk digarap, bukan sebagai hak milik.

III. PENUTUP

Beberapa hal yang dapat disimpulkan dari kegiatan ini adalah sebagai berikut:

Upaya yang ditempuh dalam mendorong konsolidasi tanah dilakukan dengan metode PRA. Teknik yang digunakan adalah teknik survei, sosialisasi, dan *FGD*, cara ini merupakan teknik yang efektif untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan Gedebage.

Konsolidasi tanah tidak dapat terealisasi yang disebabkan oleh beberapa hal:

- (1) Peraturan hukum mengenai konsolidasi tanah belum mampu mengakomodasi pelaksanaan konsolidasi tanah karena konsolidasi tanah hanya diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991, jo Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-4245 Tahun 1991, bukan dengan regulasi yang berbentuk Undang-undang. Ini berdampak pada kekuatan yang mengikat untuk pelaksanaan konsolidasi tanah sangat lemah dan tidak mempunyai sifat memaksa.
- (2) Kurangnya partisipasi masyarakat (pemilik tanah), swasta, dan pemerintah daerah. Partisipasi aktif merupakan prasyarat penting dalam pelaksanaan konsolidasi. Pelaksanaan konsolidasi tanah tidak mungkin dapat terealisasi dilaksanakan tanpa peran serta masyarakat, swasta, dan pemerintah.
- (3) Masalah pendanaan untuk kegiatan konsolidasi tanah tidak dapat dipenuhi oleh peserta konsolidasi tanah.
- (4) Beberapa lahan pemukiman di kawasan Gedebage berbentuk perumahan, perkantoran, sarana publik, dan lain-lain, merupakan lahan yang sudah ada sehingga sulit untuk dikonsolidasikan. Secara hukum penggunaan tanah tersebut, telah memiliki ketetapan hukum yang kuat.

Konsolidasi tanah pada akhirnya ditujukan guna penyediaan RTH. RTH merupakan sarana yang dibutuhkan bersama, sehingga dapat dikonsolidasikan. RTH juga berfungsi sebagai in-

strument penyeimbang dari pengembang Gedebage.

Berdasarkan kegiatan yang telah dilaksanakan, maka beberapa saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

Konsolidasi tanah merupakan kebijakan yang menunjang pembangunan saat ini dan masa mendatang. Oleh karenanya, dibutuhkan pengaturan Undang-undang yang dapat mendorong dilaksanakannya konsolidasi tanah dan upaya konsolidasi tanah merupakan upaya berkelanjutan, sehingga sosialisasi konsolidasi tanah harus terus menerus dilakukan. Hal ini mengingat pembentukan persepsi dari semua pihak yang terkait, membutuhkan waktu dan ruang diskusi yang intensif.

Penguatan rencana tata ruang yang berbasis pada konsolidasi tanah. Untuk mengantisipasi perkembangan tataruang yang kian dinamis, sudah selayaknya pemerintah mendorong perencanaan tata ruang yang berbasis pada dilaksanakannya metode konsolidasi tanah.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU DAN TESIS

- Sutedi A. (2006). *Pengakuan Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, BP. Cipta Jaya, Jakarta.
- Harsono, B. (2003). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Harsono, B. (1994). *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- _____. (2003). *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.
- Rustiadi E., Sunsun S., Dyah R. (2009). *Panuju, Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Penerbit Yayasan Obor Indonesia.
- Idham, (2004). *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Prespektif Otonomi Daerah*, Penerbit PT. Alumni, Bandung.
- Mulyadi K. (2004). *Gunawan W, Seri Hukum Harta Kekayaan, Hak-Hak atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta.
- Liliwari, A. (2001). *Gatra-gatra Komunikasi Antar Budaya*, Pustak Pelajar, Yogyakarta.
- Sumardjono, M. (2001). *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Singaribun, M. (1989). *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Yogyakarta.

Nazir, Mohammad, (1989). *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Setiawan, Y. (2001). "Konsolidasi Lahan Perkotaan: Suatu Studi Tentang Implementasi Kebijakan Konsolidasi Lahan Perkotaan di Kawasan Bukit Jati Kabupaten Gianyar Bali," *Tesis Program Pascasarjana Universitas Airlangga*. Surabaya.

Soetomo, (1984). *Pembebasan Pencabutan Permohonan Hak Atas Tanah*, Surabaya, Usaha Nasional.

Talkurputra, Nad. D. (1997). *Financing System of Land Consolidation in Indonesia*, Paper presented at *The 9th International Seminar on Land Readjustment & Urban Development*, Bangkok, Thailand.

Tokunaga, Y. (1997). "The Legal System of Land Readjustment in Japan: Its sosial background and developing process," *Paper presented at The 9th International Seminar on Land Readjustment & Urban Development*, Bangkok, Thailand.

B. Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Dasar 1945.

Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan umum.

Peraturan Daerah Kota Bandung No.06 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis (Renstra) Kota Bandung Tahun 2004-2009.

Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Bandung Tahun 2004 - 2009.

C. Karya Ilmiah:

Direktur Jendral Penataan Ruang, (2005), *Penyelenggaraan Penataan Ruang*, Disampaikan pada Pelatihan Penyelenggaraan Pembangunan Ruang dalam Pembangunan Daerah, Jakarta, 29 November.

Djuhaendah Hasan, (2006), "Aspek Ekonomi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan," Disampaikan pada Semina Nasional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan "Solusi Komprehensif dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan", Kerja sama Fakultas hukum UNPAD dengan Himpunan Mahasiswa BKU Hukum Bisnis TA 2006-2007 Program Pascasarjana UNPAD, Jakarta, 14 September 2006.

MARENDAISHAK S, IDA NURLINDA, YANI PUJIWATI, *Konsolidasi Tanah: Studi Kasus Kecamatan Gedebage...*

Ruchyat Deni Dj, (2002), "*Konsep Pengembangan Wilayah di Indonesia,*" Disampaikan dalam rangka Perkuliahan Program Magister, Bandung.