

# **Metode Konsolidasi Tanah untuk Pengadaan Tanah yang Partisipatif dan Penataan Ruang yang Terpadu**

Ida Nurlinda  
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung  
Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung  
idanurlinda@unpad.ac.id

## **Abstract**

*Land acquisition for development especially development for public purpose is always a major problem in terms of the development of public interests. The issues are always centered on the location, compensation, and the definition of public interest itself. This research discusses land consolidation as a method of land acquisition which at the same time becomes the participative and integrated spatial planning instrument. Furthermore, it will discuss the legal aspects that may appear related to land consolidation as a land acquisition method and integrated and participative spatial planning instruments. The research result shows that land consolidation could become the method of participative land consolidation by involving private sector in providing utilities and infrastructure development in a consolidated area. Land consolidation does not only give economic advantages but also social and environmental advantages upon consolidated area.*

*Key words : Land consolidation, land acquisition, spatial planning.*

## **Abstrak**

Masalah pengadaan tanah bagi kegiatan pembangunan terutama pembangunan untuk kepentingan umum selalu menimbulkan berbagai permasalahan, baik dari perspektif hukum, sosial, budaya maupun politik. Permasalahan berputar pada masalah lokasi pembangunan, ganti rugi, dan kriteria kepentingan umum itu sendiri. Penelitian ini menelaah konsolidasi tanah sebagai metode pengadaan tanah yang sekaligus menjadi instrumen penataan ruang yang partisipatif dan terpadu. Bagaimana aspek hukum yang timbul terkait kemungkinan konsolidasi tanah menjadi metode pengadaan tanah dan instrumen bagi penataan ruang yang partisipatif dan terpadu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsolidasi tanah dapat menjadi metoda pengadaan tanah yang partisipatif, dengan melibatkan peran swasta dalam kegiatan pembangunan sarana dan prasarana lingkungan wilayah yang di konsolidasi. Peserta konsolidasi tanah pun tidak saja memperoleh keuntungan ekonomi akan tetapi juga keuntungan sosial dan keuntungan lingkungan dari wilayah yang dikonsolidasi tersebut.

Kata kunci : Konsolidasi tanah, pengadaan tanah, penataan ruang.

## Pendahuluan

Pengembangan wilayah-wilayah di Indonesia dalam 1 (satu) dekade terakhir ini mengalami transformasi yang sangat memprihatinkan. Transformasi ini semakin dipercepat dengan bergulirnya era otonomi daerah yang banyak menimbulkan pemekaran-pemekaran daerah di satu pihak, dan minimnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk mendanai pembangunan daerah-daerah tersebut di lain pihak. Saat ini sedikitnya 10 kabupaten/kota di Provinsi Aceh, 13 kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara dan Provinsi Bangka Belitung mengalami defisit anggaran.<sup>1</sup> Upaya pemekaran wilayah dan upaya pemerintah daerahnya menaikkan PAD berdampak pada meningkatnya kegiatan ekonomi tanpa mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan wilayah tersebut dan sekaligus menjadi daya tarik meningkatnya arus urbanisasi yang pada akhirnya mempengaruhi perkembangan dan beban wilayah itu sendiri. Pada masa yang akan datang, pemekaran wilayah diyakini akan meningkatkan proporsi penduduk kota menjadi 56,05% pada 2015 dan 60,39% pada 2020.<sup>2</sup> Prediksi ini kiranya harus mulai diantisipasi untuk mencari solusinya.

Transformasi wilayah sebagaimana dipaparkan di atas, seringkali mengabaikan aspek penataan ruang. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang merupakan prasyarat utama bagi penyelenggaraan pembangunan wilayah, seringkali terabaikan/diabaikan demi kepentingan lain yang dianggap lebih utama. Contoh paling nyata adalah kondisi Kota Bandung.

Kota Bandung dibangun oleh Pemerintah Hindia Belanda pada 1930an sebagai kota pusat pemerintahan. Pada awalnya, mengingat udara yang cukup sejuk, konsep kota yang dikembangkan adalah kota taman yang asri sebagai unsur esensi dari sistem internal kota. Namun, urbanisasi telah mengubah segalanya. Kota Bandung berubah menjadi kota yang mempunyai fungsi utama jasa dengan berbagai aktivitas ekonominya. Kebijakan ini telah memacu lebih kencang lagi arus urbanisasi ke Kota Bandung dan menimbulkan berbagai masalah pembangunan termasuk pembangunan perumahan. Akibatnya perubahan fungsi terjadi di mana-mana. Kawasan Bandung Utara (KBU) sebagai daerah resapan air Kota Bandung terbangun

---

<sup>1</sup> *Kompas*, Daerah harus atasi sendiri masalah keuangan, Jakarta, edisi Jumat 15 April 2011, hlm. 4.

<sup>2</sup> Imam S Ernawi, "Morfologi-Transformasi dalam Ruang Perkotaan yang Berkelanjutan", makalah pada Seminar *Morfologi-Transformasi dalam Ruang Perkotaan yang Berkelanjutan*, Program Pasca Sarjana Undip, Semarang, 20 November 2010, hlm. 3.

menjadi kawasan perumahan, hotel dan jasa kuliner tanpa terkendali. Akibatnya timbul masalah lingkungan yang buruk seperti sulitnya air bersih diperoleh dan timbulnya banjir di daerah selatan Kota/Kabupaten Bandung.

Pada 2005, dibukanya akses jalan tol Cipularang (Cikampek-Purwakarta-Padalarang) yang memperpendek jarak antara Kota Jakarta dan Kota Bandung secara signifikan, telah memperparah kondisi penataan ruang Kota Bandung. Pemerintah Kota Bandung menjadikan hal tersebut sebagai momen untuk mengejar PAD sebesar-besarnya. Hal ini dapat dilihat dari berubahnya fungsi rumah tinggal/huni menjadi fungsi jasa kuliner atau *factory outlet*. Kondisi ini pada akhirnya menampilkan wajah kota Bandung yang kurang berestetika, berkembang tanpa arah dan mengabaikan kaidah-kaidah dan fungsi-fungsi lingkungan. Kondisi ini tentu saja tidak sejalan dengan RTRW Kota Bandung yang semula direncanakan sebagaimana diatur dalam Perda Kota Bandung No. 2 Tahun 2004 jo Perda Kota Bandung No. 3 Tahun 2006.

Wilayah-wilayah sekitar Kota Bandung pun mengalami transformasi yang mengkhawatirkan. Di era reformasi, dengan pendekatan pembangunan yang menitik beratkan pada otonomi daerah, telah menyebabkan terjadinya pemekaran Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung Barat. Pemda Kota Cimahi dan Pemda Kabupaten Bandung Barat pun memacu PAD-nya untuk membiayai pembangunan wilayahnya, tanpa memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan dan dampaknya terhadap penataan ruang wilayah.

Kondisi di atas tidak saja terjadi di Kota Bandung, atau Provinsi Jawa Barat saja, akan tetapi terjadi juga di hampir seluruh kota-kota di Indonesia, bahkan di wilayah yang tidak/belum berkarakteristik kota pun, penataan ruang dan pengembangan wilayahnya menjadi inkonsisten dan kontraproduktif terhadap perencanaan wilayah yang telah dibuat semula dalam RTRW-nya. Pada beberapa daerah yang belum mempunyai RTRW kondisi demikian lebih memprihatinkan lagi, karena pembangunan kota/wilayahnya tanpa arah dan panduan sama sekali.

Mengingat tidak sebandingnya luas tanah yang tersedia dengan luas tanah yang dibutuhkan untuk menampung aktivitas masyarakat dan kegiatan pembangunan suatu wilayah, menyebabkan timbulnya berbagai masalah penataan ruang dan pengembangan wilayah. Masalah-masalah pengadaan tanah, ganti rugi, kriteria kepentingan umum merupakan masalah-masalah hukum yang sering mengemuka, di samping masalah-masalah sosial, politik dan budaya yang menyertainya. Berbagai

kasus yang muncul menunjukkan masalah penataan ruang dan pengembangan wilayah khususnya terkait aspek tanah sebagai sarana pembangunan menjadi masalah yang sangat pelik. Tugas pemerintah sangat berat untuk melakukan kegiatan pembangunan dan menjamin ketersediaan tanah/lahannya sebagai sarana kegiatan pembangunan tersebut, tetapi di lain pihak pemerintah harus menyelesaikan masalah pengambil-alihan tanah tersebut dari pemilik semula.

Dalam praktiknya, tidak mudah menyelesaikan masalah pengambilalihan tanah meskipun kegiatan pembangunan itu dilakukan dengan dalih untuk kepentingan umum. Hal ini dapat difahami mengingat arti tanah yang sangat tinggi dan mulia bagi masyarakat Indonesia, serta pengertian dan ruang lingkup kepentingan umum itu sendiri yang tidak jelas, sehingga pemilik tanah selalu merasa tidak puas karena ganti rugi selalu dianggap tidak memadai/layak.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan paparan di atas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut: *Pertama*, apakah konsolidasi tanah dapat menjadi alternatif metoda pengadaan tanah untuk pembangunan yang partisipasif? *Kedua*, apakah konsolidasi tanah dapat menjadi bentuk peran serta masyarakat dalam penataan ruang yang terpadu dan partisipasif?

### **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah yang telah dirumuskan di atas, maka penelitian ini ditujukan: *Pertama*, untuk mengkaji dan menganalisis kemungkinan konsolidasi tanah menjadi salah satu alternatif metoda pengadaan tanah untuk pembangunan. *Kedua*, untuk mengetahui kemungkinan konsolidasi tanah dapat menjadi alternatif bentuk peran serta masyarakat dalam penataan ruang.

### **Metode Penelitian**

Metode pendekatan penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>3</sup> Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis. Dipilih deskriptif

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 13-14.

analitis karena *description is the precise measurement and reporting of the characteristics of some population or phenomenon under study*.<sup>4</sup> Dengan spesifikasi ini, dipaparkan/dideskripsikan analisis kemungkinan penerapan konsolidasi tanah sebagai metode pengadaan tanah untuk pembangunan sekaligus menganalisis pula kemungkinan konsolidasi tanah sebagai bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang.

Materi penelitian menggunakan data sekunder sebagai data utamanya serta didukung oleh data primer. Data sekunder tersebut terdiri atas : 1. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hukum pertanahan dan hukum penataan ruang, seperti : UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA), UU No. 26 Tahun 2007 (Penataan Ruang), UU No. 1 Tahun 2011 (Perumahan dan Kawasan Permukiman), PP No. 16 Tahun 2004 (Penatagunaan Tanah), PP No. 15 Tahun 2010 (Penyelenggaraan Penataan Ruang), PP No. 68 Tahun 2010 (Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang), Perpres No. 36 Tahun 2005 jo Perpres No. 65 Tahun 2006 (Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum), Perpres No. 67 Tahun 2005 jo Perpres No. 13 Tahun 2010 (Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta dalam Penyediaan Infrastruktur), Peraturan Ka. BPN No. 4 Tahun 1991 (Konsolidasi Tanah). 2. Bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan materi penelitian dan bersifat menjelaskan bahan hukum primer, seperti literatur, hasil penelitian, hasil seminar/lokakarya, RUU tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. 3. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum untuk memberi kejelasan terhadap data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Untuk mendukung data sekunder, data primer diperoleh melalui wawancara dengan nara sumber, yaitu pejabat pemerintah yang kewenangannya terkait dengan materi penelitian (pejabat BPN, pejabat Direktorat Penataan Ruang Kementerian PU, pejabat Kementerian Perumahan Rakyat). Sementara itu, lokasi utama penelitian dilakukan di Jakarta dan Bandung.

Terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian, dilakukan analisis secara yuridis kualitatif dengan menggunakan metode penafsiran hukum, baik penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis, penafsiran sosiologis maupun penafsiran historis.

---

<sup>4</sup> Earl Babbie, *The Practice of Social Research*, California Wadsworth Publishing Co., Belmont, fourth edition, 1986, hlm. 91.

## Hasil dan Pembahasan

### **Konsolidasi Tanah sebagai Metode Pengadaan Tanah untuk pembangunan yang partisipasif**

Konsolidasi tanah sebagai metode pengadaan tanah untuk pembangunan, sebenarnya sudah dilakukan cukup lama di Indonesia yaitu 1983 di Kawasan Renon Denpasar Provinsi Bali. Secara normatif, konsolidasi tanah baru diatur pada Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi tanah, yaitu: kebijaksanaan pertanahan 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.

Setelah itu, konsolidasi tanah selalu dituangkan dalam berbagai peraturan, khususnya peraturan terkait pertanahan dan pembangunan perumahan seperti Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, PP No. 80 Tahun 1999 tentang Kasiba (Kawasan Siap Bangun) dan Lisiba (Lingkungan Siap Bangun), hingga terakhir dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa, konsolidasi tanah adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dalam usaha penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan perumahan dan permukiman guna meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan partisipasi aktif masyarakat.

Konsolidasi tanah dianggap penting dalam kebijakan pembangunan perumahan karena konsolidasi tanah mempunyai ciri-ciri kekhasan sebagai berikut:<sup>5</sup>

- a. Prosedur pelaksanaannya menghormati hak atas tanah dan menjunjung tinggi aspek keadilan dengan melibatkan partisipasi aktif para pemilik tanah melalui musyawarah dalam setiap pengambilan keputusan, baik dalam tahap perencanaan maupun dalam tahap pelaksanaannya;
- b. Pemilik tanah diupayakan tidak tergesur dari lingkungannya;
- c. Keuntungan yang diperoleh dari hasil peningkatan nilai tambah tanah dan biaya pelaksanaannya didistribusikan secara adil diantara pemilik

---

<sup>5</sup> Nad Darga Talkurputra, "Kebijaksanaan Pembangunan Pertanahan dan Peranan Konsolidasi Tanah", Makalah pada *Lokakarya Konsolidasi Tanah Perkotaan*, kerja sama BPN dan ITB, Bandung, 1997, hlm. 9.

tanah atau peserta konsolidasi; d. Penataan penguasaan tanah dilakukan sekaligus dengan penataan penggunaan tanahnya serta pensertifikatan tanah yang telah dikonsolidasi; e. Biaya pelaksanaan diupayakan dari pemilik tanah sehingga tidak hanya mengandalkan biaya dari pemerintah yang sangat terbatas; f. Penggunaan tanah ditata secara efisien dan optimal dengan mengacu kepada Rencana Tata Ruang Wilayah/Rencana Pembangunan Wilayah, sekaligus menyediakan tanah untuk sarana dan prasarana yang dibutuhkan sehingga dapat mendukung kebijakan pemerintah daerah.

Kendati konsolidasi tanah mempunyai ciri-ciri yang cukup menarik, dan sudah diatur sejak 20 tahun, akan tetapi implementasinya belum menunjukkan hasil yang maksimal, meskipun hanya sebatas konsolidasi tanah untuk pengadaan tanah perumahan. Menurut penulis, kendala pelaksanaan konsolidasi tanah disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut: 1. waktu yang ditempuh dan pekerjaan yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk menyelesaikan pengadaan tanah relatif lebih lama dan lebih banyak, karena harus membangun sarana dan prasarana lingkungan yang memadai untuk suatu lingkungan perumahan atau kawasan permukiman yang layak huni. Jika tanah yang dikonsolidasi adalah non hunian (tanah untuk pertanian dan perikanan), maka pemerintah pun harus menyiapkan lahan tersebut sesuai penggunaan semula, meskipun dengan luasan yang lebih kecil. Selain itu, harus menyiapkan/membangun sarana dan prasarana lingkungan serta lahan usaha pemilik tanah, tentu untuk itu dibutuhkan biaya yang lebih besar. 2. tidak semua kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, pengadaan tanahnya dapat dilakukan dengan metode konsolidasi. Pembangunan waduk atau bendungan misalnya, sulit dilakukan dengan metode konsolidasi, sehingga pemerintah beranggapan bahwa hasil konsolidasi tanah tidak maksimal untuk pengadaan tanahnya. 3. muncul perilaku "spekulan tanah" dari sebagian pemilik tanah yang tanahnya dikonsolidasi. Beberapa pengalaman konsolidasi tanah menunjukkan bahwa setelah suatu wilayah dikonsolidasi, peserta konsolidasi menjual kembali tanahnya yang sudah tertata rapi dalam suatu kawasan, dengan pertimbangan keuntungan ekonomis yang akan diperoleh<sup>6</sup>, pemerintah beranggapan bahwa konsolidasi tanah tidak tepat sasaran karena yang menikmati penambahan nilai ruang dan lingkungan bukan peserta konsolidasi tanah akan tetapi orang lain yang

---

<sup>6</sup> Ida Nurlinda, "Evaluasi Kawasan Permukiman yang Dikonsolidasi di Kelurahan Babakan Surabaya", Kecamatan Kiara Condong, Kotamadya Bandung, *Tesis*: S2 Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta, 1993, hlm. 100.

secara ekonomi mempunyai kemampuan ekonomi lebih baik daripada peserta konsolidasi. 4. Bagi pemilik tanah, kendala lebih disebabkan kurangnya pemahaman yang komprehensif atas manfaat/keuntungan menjadi peserta konsolidasi tanah. Pemilik tanah masih enggan untuk mengizinkan luasan tanahnya dikurangi tanpa ganti rugi sama sekali. Masyarakat pemilik tanah belum sepenuhnya memahami nilai keuntungan yang akan diperoleh secara ekonomis, sosial dan ekologis dari keikutsertaannya dalam konsolidasi tanah.

Terhadap kendala-kendala pelaksanaan konsolidasi tanah di atas, menurut penulis, pemerintah dapat mengupayakan solusinya. Pemerintah perlu merumuskan terlebih dahulu kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang bagaimana yang tanahnya dapat disediakan melalui metoda konsolidasi tanah. Jika untuk pembangunan bendungan, waduk, bandar udara atau kegiatan pembangunan lain yang mempunyai dampak besar terhadap kehidupan manusia, pengadaan tanahnya tentu sulit dilakukan melalui konsolidasi. Namun pada kegiatan-kegiatan pembangunan seperti penataan permukiman, jalan/jalan tol, jalur kereta api, rumah sakit pemerintah, kantor pemerintah, sarana olah raga, sarana pendidikan milik pemerintah misalnya, pengadaan tanahnya dapat dilakukan dengan metoda konsolidasi.

Pada pembangunan jalur kereta api atau jalan tol misalnya, jika luas tanah pemilik semula tidak terlalu luas sehingga tidak layak untuk dibangun rumah atau dipergunakan untuk usaha pertanian di atas tanah yang tersisa, maka tanah peserta konsolidasi tersebut dapat dipindahkan tidak jauh dari lokasi semula. Dengan demikian maka luas wilayah yang dikonsolidasi pun harus memperhitungkan/ lebih luas dari sekedar luas tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan proyek kepentingan umum tersebut karena harus memperhitungkan tanah milik peserta konsolidasi yang menjadi tidak layak huni/tidak layak garap.

Adanya solusi di atas, tentulah pekerjaan pemerintah menjadi lebih sulit, lebih mahal dan lebih memakan waktu. Namun, pemerintah dapat bekerja sama dengan pihak swasta dalam bentuk hukum kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) atau *Public-Private Partnerships* (PPP). Kerjasama pemerintah dan swasta ini pertama kali muncul di Amerika Serikat dalam proyek pendanaan program-program pendidikan. Pada tahun 1960-an sasaran kerja sama meluas ke sektor pembaharuan perkotaan.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> E.R Yescombe, *Public Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Elsevier, Oxford, 2007, hlm. 2.



Dalam hal pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum, hal tersebut telah diatur dalam Perpres No. 67 Tahun 2005 jo Perpres No. 13 Tahun 2010 tentang Kerjasama Pemerintah dan badan Usaha Swasta dalam Penyediaan Intrastruktur. Dalam Pasal 4 ayat (1) Perpres No. 67 Tahun 2005 ditegaskan bahwa pembangunan infrastruktur yang dapat dikerjasamakan dengan investor (badan usaha swasta) adalah: a. infrastruktur transportasi, meliputi pelayanan jasa kebandar-udaraan, penyediaan dan/atau pelayanan jasa kepelabuhanan, sarana dan prasarana perkeretaapian; b. infrastruktur jalan, meliputi jalan tol dan jembatan tol; c. infrastruktur pengairan, meliputi saluran pembawa air baku; d. infrastruktur air minum, meliputi bangunan pengambilan air baku, jaringan transmisi, jaringan distribusi, instalasi pengelolaan air minum; e. infrastruktur air limbah, meliputi instalasi pengolahan air limbah, jaringan pengumpul dan jaringan utama dan sarana persampahan yang meliputi pengangkut dan tempat pembuangan; f. infrastruktur telekomunikasi dan informatika, meliputi jaringan telekomunikasi dan infrastruktur *e-governemnt*; g. infrastruktur ketenagalistrikan, meliputi pembangkit, termasuk pengembangan tenaga listrik yang berasal dari panas bumi, transmisi atau distribusi tenaga listrik; dan h. infrastruktur migas, meliputi transmisi dan/atau distribusi migas.

Kerjasama dalam bentuk hubungan hukum PPP, ketiga pihak yang terlibat sama-sama diuntungkan. Pemerintah diuntungkan karena kegiatan pembangunan berjalan sebagaimana direncanakan, tanpa perlu khawatir masalah-masalah yang timbul dalam proses pengadaan tanahnya. Sementara pembangunan sarana dan prasarana lingkungan wilayah yang dikonsolidasi dapat dibebankan pada badan usaha swasta yang menjadi *partner*, misalnya melalui bentuk *Coporate Social Responsibility* (CSR) dari perusahaan.

Badan usaha swasta diuntungkan karena proyek yang dapat dilaksanakan tepat waktu sesuai yang dijadwalkan, sehingga biaya dapat diperkirakan dengan baik, dan selanjutnya dunia usaha akan lebih tertarik untuk berinvestasi di Indonesia. Hal ini juga menjadi keuntungan bagi pemerintah karena dapat menjamin dan memelihara iklim investasi di Indonesia yang aman dan kondusif.

Bagi masyarakat secara keseluruhan tentunya diuntungkan karena proyek yang dibangun, dapat dinikmati lebih cepat kegunaannya oleh masyarakat. Oleh sebab itu kriteria kepentingan umum dalam Undang-undang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan kelak, harus mengatur hal tersebut seketat mungkin, sehingga

terlibatnya swasta dalam proses pembangunan untuk kepentingan umum tidak mengaburkan makna kepentingan umum itu sendiri.

Secara khusus, bagi peserta konsolidasi, sudah tentu memperoleh keuntungan ekonomis, sosiologis dan ekologis sekaligus. Hal ini penting, karena selama ini kita seringkali terjebak dalam pola pembangunan yang konvensional yang mendikhotomikan manfaat ekonomi dengan biaya sosial (*social cost*) dan biaya lingkungan (*environmental cost*). Padahal, ketiga unsur pembangunan tersebut (ekonomi, sosial, dan lingkungan) secara sadar harus diperhitungkan dalam perencanaan, kebijakan dan proses pembangunan.<sup>8</sup> Dengan demikian, jika tanah seseorang akibat dikonsolidasi tidak lagi layak huni atau layak garap, sehingga harus pindah, maka ia dapat pindah ke lokasi yang tidak terlalu jauh dari lokasi semula sebelum dikonsolidasi. Hal ini penting agar pemilik tanah yang dikonsolidasi tetap bertempat tinggal di sekitar lokasi semula, dalam wilayah yang layak secara sosial dan ekologis.

Atas dasar keuntungan-keuntungan tersebut di atas, maka seyogianya konsolidasi tanah dipertimbangkan secara serius sebagai metoda pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang menjunjung asas keadilan dan keikutsertaan/partisipasif, sebagai asas dari pengadaan tanah. Asas keadilan merupakan asas yang memberikan jaminan penggantian yang layak kepada pihak-pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Dalam hal ini penggantian yang layak tidak selalu diidentikkan dengan uang, namun juga lingkungan yang layak secara sosial dan ekologis. Asas keikutsertaan/partisipasif merupakan dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan. Partisipasi masyarakat (khususnya masyarakat pemilik tanah yang dikonsolidasi) mempunyai peran penting dalam terwujudnya pengadaan tanah melalui metoda konsolidasi.

Jika dari aspek penataan ruang partisipasi masyarakat diwujudkan dalam peran masyarakat dalam proses penataan ruang, yang dituangkan dalam bentuk hukum PP No. No. 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang, maka dari perspektif hukum konsolidasi tanah pun harus diatur paling rendah dalam bentuk hukum peraturan pemerintah, sehingga konsolidasi tanah sebagai wujud peran masyarakat mempunyai dasar hukum yang cukup kuat.

---

<sup>8</sup> Emil Salim, *Ratusan Bangsa Merusak Satu Bumi*, Penerbit Kompas, 2010, hlm. 84.

Untuk itu perlu dirumuskan ketentuan rujukannya dalam undang-undang tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan kelak, sebagaimana halnya dalam penyediaan tanah untuk perumahan dan kawasan permukiman melalui konsolidasi tanah, telah ditegaskan dalam Pasal 113 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 akan diatur lebih lanjut dalam bentuk peraturan pemerintah.

### **Konsolidasi Tanah sebagai Wujud Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang yang Terpadu dan Partisipatif**

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR), menegaskan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang perlu diatur untuk mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan sebagai akibat pemanfaatan ruang. Untuk itu, Pasal 2 PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, menjelaskan bahwa pengaturan penataan ruang perlu diselenggarakan untuk: a. mewujudkan ketertiban dalam penyelenggaraan penataan ruang; b. memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta hak dan kewajibannya dalam penataan ruang; c. mewujudkan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh aspek penyelenggaraan penataan ruang.

Ketiga tujuan pengaturan penataan ruang tersebut selaras dengan tujuan hukum itu sendiri untuk menciptakan ketertiban, kepastian hukum dan keadilan. Selanjutnya, penataan ruang harus mengacu pada asas-asas sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 UUPR, yaitu: a. keterpaduan; b. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; c. keberlanjutan; d. keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; e. keterbukaan; f. kebersamaan dan kemitraan; g. perlindungan kepentingan umum; h. kepastian hukum dan keadilan; i. akuntabilitas.

Bagian paling krusial dalam penataan ruang adalah penataan ruang daratan (tanah) karena beragam aktivitas dan kepentingan manusia ada didalamnya. Untuk itu setiap pemanfaatan ruang menurut Pasal 33 ayat (1) UUPR, harus mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dengan mengembangkan penatagunaan ruangnya. Penatagunaan tanah menurut Pasal 1 PP No. 16 Tahun

2004 tentang Penatagunaan Tanah, meliputi kegiatan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Penatagunaan tanah harus dilakukan dengan mengacu pada neraca penggunaan tanah yang berisi neraca perubahan dan kesesuaian antara penggunaan dan pemanfaatan tanah serta data ketersediaan tanah dan penetapan prioritas penyediaannya.

Selanjutnya penjelasan Pasal 33 ayat (3) UUPR menegaskan bahwa dalam rangka penatagunaan tanah pada ruang yang telah direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum, pemerintah (baik pusat maupun daerah) mempunyai hak prioritas pertama untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah. Jika kepentingan masyarakat dalam pengertian penatagunaan tanah di atas, ditafsirkan sebagai kepentingan umum, maka dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan, Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUPR jo Pasal 1 PP No. 16 Tahun 2004 harus dimaknai bahwa hak prioritas pertama pemerintah adalah wujud dari hak menguasai negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo Pasal 2 ayat (2) UUPA. Dalam kaitan ini negara berperan penting untuk mewujudkan tanah sebagai unsur *public goods* menjadi *private goods* secara adil<sup>9</sup>, untuk menyelaraskan dan memadukan kegiatan pengadaan tanah dalam penataan ruang.

Manakala kegiatan pengadaan tanah tersebut dilakukan melalui metode konsolidasi tanah, maka hak prioritas pemerintah ini menjadi jaminan bagi pemilik tanah yang dikonsolidasi, untuk memperoleh kembali tanahnya dalam kondisi lingkungan sosial dan ekologis yang lebih baik/layak, serta bersertifikat. Hal ini sejalan dengan salah satu hak individu dalam penataan ruang yaitu menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat adanya penataan ruang (Pasal 60 UUPR). Pertambahan nilai ruang jika dikaitkan dengan filosofi dari konsolidasi tanah adalah “membangun tanpa menggusur”, maka harus diartikan tidak saja pertambahan nilai secara ekonomis akan tetapi juga secara sosial, budaya dan kualitas lingkungan.

Dalam konteks ini, konsolidasi tanah menjadi instrumen penting untuk terwujudnya penataan ruang dan pengembangan wilayah yang terpadu dan partisipasif. Terpadu dalam arti mengintegrasikan berbagai kepentingan yang

---

<sup>9</sup> Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 165.

bersifat lintas sektor, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan (Penjelasan Pasal 2 huruf a UUPR), sedangkan partisipasif merupakan implementasi ketentuan Pasal 65 UUPR yang mengharuskan penyelenggaraan penataan ruang tersebut melibatkan peran masyarakat baik melalui: a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang; b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Pada ketiga tahapan tersebut, pemilik tanah yang dikonsolidasi sudah barang tentu dapat berpartisipasi langsung, dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dengan ketentuan teknisnya mengacu pada Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah. Sementara untuk bidang pembangunannya mengacu pada peraturan bidang terkait. Misalnya jika pengadaan tanah itu untuk membangun atau menata kawasan permukiman maka yang diacu Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman beserta peraturan pelaksanaannya, dan seterusnya.

Namun demikian demi harmonisasi dan sinkronisasi peraturan, harus dirujuk pula Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Meskipun peraturan pemerintah tersebut tidak secara eksplisit mengatakan konsolidasi tanah sebagai salah satu bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang, akan tetapi Pasal 4 PP No. 68 Tahun 2010 harus ditafsirkan secara luas dan sistematis dengan peraturan yang terkait dengan pengadaan tanah dan konsolidasi tanah. Pasal 4 tersebut menyatakan sebagai berikut: Tujuan pengaturan bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang adalah: 1. menjamin terlaksananya hak dan kewajiban masyarakat di bidang penataan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 2. mendorong peran masyarakat dalam penataan ruang; 3. menciptakan masyarakat yang ikut bertanggung jawab dalam penataan ruang; 4. mewujudkan pelaksanaan penataan ruang yang transparan, efektif, akuntabel, dan berkualitas; dan 5. meningkatkan kualitas pelayanan dan pengambilan kebijakan penataan ruang.

Mengingat konsolidasi tanah dapat menjadi metoda pengadaan tanah untuk pembangunan yang mengedepankan asas keikutsertaan dan keadilan, maka konsolidasi tanah dapat pula dijadikan instrumen untuk mewujudkan penataan ruang yang partisipasif dan mewujudkan pengembangan wilayah yang terpadu dengan wilayah-wilayah di sekitarnya.

## Penutup

Paparan di atas sebagai sebuah pemikiran, tidaklah mudah untuk mewujudkannya. Diperlukan komitmen, kerja keras semua pihak (*stakeholders*) dan mengedepankan semangat kebersamaan (bukan sektoral) untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan serta mewujudkan pembangunan yang mengedepankan ramah sosial, ramah budaya dan ramah lingkungan. Apapun orientasi pembangunan ekonomi yang dilakukan tetaplah harus ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial.<sup>10</sup> Terlebih dalam pembangunan untuk kepentingan umum harus sedikit mungkin menimbulkan biaya sosial (*social cost*) dan biaya lingkungan (*environmental cost*) untuk mewujudkan Indonesia sejahtera dan berkeadilan sosial.

## Daftar Pustaka

- Babbie, Earl, *The Practice of Social Research*, California Wadsworth Publishing Co., Belmont, fourth edition, 1986.
- Ernawi, Imam S., "Morfologi-Transformasi dalam Ruang Perkotaan yang Berkelanjutan", makalah pada *Seminar Morfologi-Transformasi dalam Ruang Perkotaan yang Berkelanjutan*, Program Pasca Sarjana Undip, Semarang, 20 November 2010.
- Nurlinda, Ida, "Evaluasi Kawasan Permukiman yang Dikonsolidasi di Kelurahan Babakan Surabaya, Kecamatan Kiara Condong, Kotamadya Bandung", *Tesis S2 Pasca Sarjana UGM*, Yogyakarta, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Salim, Emil, *Ratusan Bangsa Merusak Satu Bumi*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2010.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Metode Penelitian Hukum Normatif*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Sumardjono, Maria S.W., *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2008.
- Talkurputra, Nad Darga., "Kebijaksanaan Pembangunan Pertanahan dan Peranan Konsolidasi Tanah", Makalah pada *Lokakarya Konsolidasi Tanah Perkotaan*, kerja sama BPN dan ITB, Bandung, 1997.
- Yescombe, E.R., *Public Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Elsevier, Oxford, 2007.
- Kompas*, Jumat 15 April 2011.