



## **ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum**

Available online <http://jurnalmahasiswa.uma.ac.id/index.php/arbiter>

Diterima: 02 Agustus 2021; Disetujui: 17 Desember 2021; Dipublish: 31 Desember 2021

### **Analisis Yuridis Konsolidasi Tanah**

### ***Juridic Analysis of Land Consolidated***

**Joni Rumagit & Idham**

Program Pasca Sarjana, Magister Ilmu Hukum, Universitas Medan Area, Indonesia

#### **Abstrak**

Dasar hukum konsolidasi tanah dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan permukiman mendasar pada peraturan perundang – undangan yang diatur secara nasional diantaranya yaitu Pasal 33 ayat (3) UD NRI 1945, Pasal 2, 6, 12, 14 UUPA, Undang – undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman, Undang – undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Kepala Badan Pertahanan Nasional mengeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah. Adapun faktor pendukung faktor konsolidasi dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan permukiman penduduk yaitu adanya kerjasama antara Kantor Pertanahan dengan beberapa instansi terkait dalam konsolidasi tanah tersebut. Sedangkan faktor penghambat konsolidasi tanah dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan permukiman yaitu kurangnya pengetahuan peserta konsolidasi tanah mengenai konsolidasi tanah.

Kata Kunci: Konsolidasi Tanah; Kabupaten Pematang Jaya.

#### **Abstract**

*The legal basis for land consolidation in the context of improving the quality of the residential environment is based on the nationally regulated laws and regulations, including Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Articles 2, 6, 12, 14 of the UUPA, law No. 1 of 2011 concerning Housing and Settlements, Law No. 32 of 2009 concerning Environmental Protection and Management, Law No. 26 of 2007 concerning Spatial Planning and the Head of the National Land Agency issued Regulation of the Head of The National Land Agency Number 4 of 1991 concerning Land Consolidation. The supporting factors for land consolidations in order to improve the quality of residential environment are the Collaboration between Land Office and several related agencies in the land consolidation. While the inhibiting factor for soil consolidation in order to improve the quality of the residential environment is the lack of knowlage of land consolidation participants regarding land consolidations.*

*Keywords: Land Consolidation; Pematang Jaya Regency.*

**How to Cite:** Rumagit, J. & Idham. (2021). Analisis Yuridis Konsolidasi Tanah. *ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum*, 3(1) 2021: 28-37

\*E-mail: [idhamnotppat@gmail.com](mailto:idhamnotppat@gmail.com)

ISSN (Online)



## **PENDAHULUAN**

Amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaannya yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini merupakan landasan konstitusional dari Hak Menguasai Negara berarti mengatur penggunaan, peruntukan dan alokasi lahan melalui perundangundangan dan kebijakan tertulis lainnya (Sitorus, 2015).

Secara Yuridis, konsep terkait hak Negara dalam menguasai sumber daya agraria diatur secara tegas dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar pokok-pokok agraria, atau yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan (UUPA). Pada Pasal 2 ayat (2) UUPA dijabarkan bahwa dalam mengimplementasikan Hak Menguasai Negara, Negara hanya diberi wewenang untuk (Harsono, 2013): Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa (Rafiqi, 2019; Hidayani & Pohan, 2020).

Hak menguasai negara adalah kekuasaan atau kewenangan negara yang berdasarkan hukum untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi. Hakikat hak menguasai negara harus dilihat pada kekuasaan negara secara umum yaitu membangun, mengusahakan, memelihara dan mengatur segala sesuatu mengenai tanah (Notonegoro, 2015).

Pada Pasal 14 ayat (1) UUPA, untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita Bangsa dan Negara Indonesia dalam bidang agraria perlu adanya suatu rencana mengenai peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Rencana ini dibuat dalam bentuk rencana umum yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian dirinci lebih lanjut menjadi rencana-rencana khusus tiap daerah. Untuk itu diperlukan adanya perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 14 UUPA yakni menggunakan tanah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan oleh Pemerintah (Widjaja dkk, 2020; Marlina & Isnaini, 2011). Sehingga menurut Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, maka dalam rangka pemanfaatan ruang perlu dikembangkan penatagunaan tanah yang efektif sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan, dimana pengendalian dan pengawasan justru harus dapat menjadi alat pemacu secara terarah dan terkendali bagi potensi pengembangan lahan yang dapat memberikan peningkatan keuntungan secara sosial, ekonomi dan fisik (Agus, 2018).

Meningkatnya jumlah penduduk yang tinggal di permukiman, hal ini menimbulkan masalah ketidakseimbangan persediaan tanah permukiman dan sarana fasilitas permukiman dibandingkan dengan jumlah penduduk yang membutuhkan tanah (Ginting, 2015). Dengan demikian dapat berakibat tidak terkendalinya penggunaan tanah oleh masyarakat sehingga akan terbentuk daerah atau lingkungan yang tidak teratur, timbulnya permukiman-permukiman liar, jalan yang berkelok-kelok dan sebagainya. Hal tersebut perlu adanya untuk mencegah sebelum berkembangnya lingkungan tersebut akan menimbulkan permasalahan bagi masyarakat yang tinggal di lingkungan tersebut (Novindri dkk, 2020; Sitepu dkk, 2020).

Semakin berkembangnya kehidupan manusia, semakin kompleks pula permasalahan pertanahan terutama di daerah perkotaan. Wilayah perkotaan memiliki luas yang relatif tetap, sementara kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Banyaknya kepentingan berbagai pihak dalam pemanfaatan ruang di kawasan perkotaan juga menambah rumitnya permasalahan ruang di kawasan perkotaan. Kelemahan dalam manajemen perkotaan kemudian secara tidak langsung akan menyebabkan timbulnya spekulasi, kelangkaan pengembangan tanah perkotaan untuk

permukiman, tumbuh dan berkembangnya penguasaan dan pemilikan tanah serta pemanfaatan tanah secara liar atau tidak sah, perkampungan kumuh (slum area), dan sebagainya (Silaban dkk, Ambat dkk, 2020).

Mengingat hal tersebut, dalam menghadapi berbagai konflik pertanahan yang tak kunjung usai terutama di daerah perkotaan, maka diperlukan adanya pengaturan mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah secara nah secara optoimal serta adanya upaya untuk meningkatkan efesiensi dan produktivitas pemanfaatan tanatanah perkotaan melalui konsolidasi tanag sehingga dapat dijadikan sebagai alternative solution bagi pihak pemerintah guna mewujudkan fungsi sosial tanah serta kualitas lingkungan perkotaan yang tertib dan tertata rapi. Fungsi sosial tanah telah didasarkan pada Pasal 6 UUPA sehingga hak atas tanah tidak menjadi penghalang bagi pemerintah untuk melaksanakan wewenangnya terkait konsolidasi tanah (Simbolon, 2017; Nurdin, 2021).

Upaya penyediaan perumahan bagi seluruh masyarakat Indonesia masihlah jauh dari kata efektif. Faktor keterbatasan lahan dan ketidakterjangkauan lahan merupakan salah satu dari sekian banyak permasalahan penyediaan perumahan oleh pemerintah. Padahal, pertanahan merupakan salah satu elemen kunci penyediaan perumahan selain pembiayaan dab kembagaan (Prayitno, 2016). Jika ditilik kembali, permasalahan lahan bukan karena kurangnya lahan tetapi lebih pada penggunaan lahan yang tidak efektif dan terorganisir. Akibatnya banyak terjadi permasalahan seperti spekulasi harga dan harga lahan yang sangat tinggi yang menyebabkan sulitnya masyarakat di banyak negara – negara berkembang membeli rumah secara tunai. Konsolidasi tanah ditengarai sebagai solusi yang patut dipertimbangkan dalam upaya penyediaan perumahan.

Penyediaan tanah untuk pembangunan dan permukiman menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman dapat dilakukan yaitu dengan penggunaan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara, konsolidasi tanah oleh pemilik tanah dan pelepasan hak tanah oleh pemilik tanah yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Ardianto dan Priatmono, 2011).

Usaha yang ditempuh oleh pemerintah di bidang pertanahan dalam pengadaan tanah dan untuk meningkatkan kualitas lingkungan di Kabupaten Pemasang Tegal, yaitu dengan mengambil kebijaksanaan konsolidasi tanah. Konsolidasi tanah adalah suatu metode pembangunan yang merupakan salah satu kebijaksanaan pengaturan penguasaan tanah, penyesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Guna/Tata Ruang dan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan serta kualitas lingkungan hidup atau pemeliharaan sumber daya alam (Hasni, 2016).

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 telah merumuskan, bahwa konsolidasi tanah merupakan kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah sesuai Rencana Tata Ruang serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, guna peningkatan kualitas lingkungan hidup dengan pasrtisipasi masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa konsolidasi tanah membutuhkan partisipasi masyarakat, baik pada proses penataan bidang tanah maupun pengadaan tanah untuk berbagai kepentingan masyarakat (Nugroho, 2015).

## **METODE PENELITIAN**

Konsolidasi tanah merupakan suatu mode pembangunan sebagai bagian dari kebijakan yang mengatur penguasaan tanah, penyesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata guna tanah, pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dan peningkatan kualitas lingkungan hidup serta pelestarian sumber daya alam.

Melalui konsolidasi tanah ini, status penguasaan tanah akan menjadi berkepastian hukum, karena produk akhir dari konsolidasi tanah di Indonesia adalah sertifikat sebagai bukti penguasaan dan pemilikan hak atas tanah yang paling kuat. Dengan konsolidasi tanah ini juga akan dilakukan penataan fisik tanah, sehingga setelah pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan, penggunaan tanah permukiman akan semakin efektif dan efisien, dan dengan tanah tersebut dapat dimanfaatkan secara optimal, seimbang dan lestari (Idham, 2014). Dalam rangka pelaksanaan konsolidasi tanah, maka pemerintah menetapkan aturan, yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah yang menjadi dasar pelaksanaan konsolidasi tanah dan perkotaan di Indonesia. Selanjutnya, Pasal 4 ayat (2) Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 menjelaskan bahwa konsolidasi tanah perkotaan dapat dilaksanakan apabila sekurang-kurangnya 85% dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi sekurang-kurangnya 85% dari pemilik tanah yang luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasikan (Sitorus, 2012).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Dasar Hukum Konsolidasi Tanah Untuk Meningkatkan Kualitas Lingkungan**

Konsolidasi tanah adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah sesuai dengan Tata Ruang Wilayah serta usaha pengadaan tanah untuk pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup atau pemeliharaan sumber daya alam, dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung, baik Kawasan perkotaan atau pedesaan (Sutedi, 2017).

Peningkatan pelaksanaan konsolidasi tanah untuk mengefektifkan pemanfaatan ruang sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah dalam rangka ketahanan nasional harus dibangun berdasarkan paradigma nasional dan peraturan perundang-undangan. Paradigma nasional ini telah dituangkan dalam landasan idiil, landasan konstitusional dan landasan hukum (Sitorus, 2012).

Konsolidasi tanah adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan Kembali penguasaan, pemilikan, dan penggunaan tanah sesuai dengan Tata Ruang Wilayah serta usaha pengadaan tanah untuk pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup/pemeliharaan sumber daya alam, dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung, baik kawasan perkotaan maupun pedesaan.

Konsolidasi tanah adalah suatu model pembangunan pertanahan yang mengatur semua bentuk tanah yang semula tidak teratur dalam hal bentuk, luas atau letak melalui penggeseran letak, penggabungan, pemecahan, pertukaran penataan letak, penghapusan atau perubahan serta disempurnakan dengan adanya pembangunan fasilitas umum seperti jalan, saluran, jalur hijau dan sebagainya sehingga menghasilkan pola penguasaan dan rencana penggunaan atau penyelenggaraan pemanfaatan tanah yang lebih baik dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Dengan demikian, terdapat 2 (dua) hal dalam istilah konsolidasi tanah, yaitu yang pertama penataan penguasaan dan penggunaan tanah dan yang kedua pengadaan tanah untuk pembangunan.

Landasan filosofis dari sistem hukum konsolidasi tanah pertanian terdapat dalam Pancasila, terutama sila “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan” dan sila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dengan sila keempat dari Pancasila di atas merupakan acuan filosofis bangsa Indonesia untuk menghayati suatu pengertian bahwa sebaik apapun suatu program yang ditawarkan oleh pihak pemerintah misalnya, harus tetap mempertimbangkan akseptasi masyarakat yang akan melaksanakan program tersebut. Berdasarkan asas kerakyatan ini, dalam keadaan biasa sesungguhnya tidak ada landasan hukum bagi pihak penguasa pemerintah untuk memaksakan suatu kebijakan pemerintah, termasuk

kebijakan pertanian. Hanya keadaan luar biasa dalam arti terhadap kepentingan yang memaksa, suatu kegiatan pemerintah dapat dilakukan secara sepihak, tanpa persetujuan masyarakat yang akan menerima program pemerintah tersebut. Selanjutnya sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, bangsa Indonesia diharapkan mampu mengembangkan perbuatan luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan.

Landasan hukum pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan (tidak berbeda jauh dengan konsolidasi tanah pertanian/pendesaan) dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) bagian, yakni: Dasar ketentuan-ketentuan pokok, yang ada dalam UUPA yaitu Pasal 2, Pasal 6, Pasal 12, serta Pasal 14 UUPA, Dasar hukum materil (dasar yang menentukan) boleh tidaknya pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan di atas suatu bidang tanah yang telah direncanakan dan hak serta kewajiban para peserta konsolidasi tanah perkotaan, yakni hukum perikatan yang timbul dari perjanjian pihak BPN sebagai pelaksana konsolidasi tanah perkotaan dan pemilik atau yang menguasai tanah sebagai peserta konsolidasi tanah perkotaan. Dasar hukum materil ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 yang menyatakan bahwa konsolidasi tanah baru dapat dilaksanakan setelah pemilik atau yang menguasai tanah memberikan persetujuannya. Jelaslah bahwa kekuatan mengikat dari hukum materil ini adalah Pasal 1338 KUH Perdata yang menyatakan bahwa persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya; dan Dasar hukum formil (yang bersifat intern administratif) adalah Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, Surat Kepala BPN No. 410-4245 tanggal 7 Desember 1991 tentang Petunjuk Pelaksana Konsolidasi Tanah, dan lain-lainnya.

Dengan mencermati pokok pikiran dan ketentuan UUD 1945, menurut Oloan Sitorus dalam jurnalnya berpendapat bahwa setidaknya terdapat 14 asas-asas konstitusional yang dapat dijadikan sebagai asas-asas hukum nasional, dan sembilan diantaranya dipandang tepat sebagai asas-asas konsolidasi tanah perkotaan (yang tak jauh berbeda dengan konsolidasi tanah pertanian/pedesaan), yakni asas kesatuan wilayah, asas negara hukum, asas persamaan, asas keadilan, asas kerakyatan, asas kemanusiaan, asas kekeluargaan, dan asas keseimbangan.

Ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan peraturan konsolidasi tanah, khususnya konsolidasi tanah yang dilaksanakan dalam rangka untuk meningkatkan kualitas lingkungan permukiman di Dusun Gedugan Desa Jebed Selatan Kecamatan Taman Kabupaten Pemalang dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut (Siregar. 2011):

1. Landasan konstitusional, yaitu Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 33 ayat (3);
2. Dasar hukum ketentuan pokok;
  - a. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 2, 6, 12, dan Pasal 14;
  - b. Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman;
  - c. Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
  - d. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; dan
  - e. Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang No. 3 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pemalang Tahun 2011-2031
3. Dasar hukum intern administratif;
  - a. Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah;
  - b. Surat Kepala BPN No. 410-4245 tentang Petunjuk Pelaksanaan Konsolidasi Tanah;
  - c. Dan peraturan daerah lainnya.

Untuk lebih memperjelas peraturan perundang-undangan yang mengatur konsolidasi tanah dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan permukiman di Kabupaten Pemalang Tegal, maka akan diuraikan sebagai berikut (Parlindungan, 2018):

1. Landasan konstitusional

Konsolidasi tanah guna mengefektifkan pemanfaatan ruang terdapat dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi landasan konstitusional. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 secara tegas menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Affan Mukti, 2010: 24). Mengenai ketentuan konsolidasi tanah yang bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 ini, karena merupakan kebijakan pertanahan yang dilaksanakan dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan permukiman demi mencapai kemakmuran masyarakat Bersama (AD Raharjanto, 2018: 48).

## 2. Dasar hukum ketentuan pokok

- a. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal di dalam UUPA yang menjadi landasan hukum konsolidasi tanah adalah Pasal 2, 6, 12, dan 14 UUPA.
- b. Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman Dalam UUPP ini, khususnya di dalam Pasal 1 butir 18, pasal 106, pasal 108 ditemukan rumusan konsolidasi tanah dan pengaturan konsolidasi tanah sebagai instrument penyediaan tanah untuk perumahan dan permukiman (Urip Santoso, 2016: 148).
- c. Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pada dasarnya, tujuan akhir dari suatu konsolidasi tanah di Dusun Gedugan Desa Jebed Selatan Kecamatan Taman Kabupaten Pemalang adalah peningkatan kualitas lingkungan permukiman di desa tersebut. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 yang menyatakan bahwa konsolidasi tanah merupakan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam.
- d. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) Konsolidasi tanah dipandang sebagai salah satu bentuk pemanfaatan tanah di atas wilayah yang telah dialokasikan oleh Rencana Tata Ruang bagi peruntukan permukiman. Apalagi dengan dikeluarkannya UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) yang secara yuridis telah menjadikan penatagunaan tanah sebagai subsistem dari penataan ruang. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penata Ruang (UUPR) dapat dikatakan secara yuridis telah menjadikan penatagunaan tanah sebagai subsistem dari penataan ruang, karena berdasarkan rumusan pengertian penataan ruang (yaitu suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang), maka penatagunaan dan penguasaan tanah untuk mewujudkan kegiatan atau usaha memanfaatkan tanah untuk memenuhi kebutuhan tertentu (MUDjiono, 2017: 69).
- e. Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Np. 3 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pemalang Tahun 2011-2031 Peran konsolidasi tanah dalam penataan ruang adalah dalam pemanfaatan ruang yang dialokasikan oleh Rencana Tata Ruang, dalam hal ini Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Pemalang. Sesuai dengan RTRW Kabupaten Pemalang diwujudkan peruntukan ruang melalui konsolidasi tanah dengan cara menata Kembali Kawasan permukiman di Dusun Gedugan Desa Jebed Selatan Kecamatan Taman Kabupaten Pemalang, agar menjadi Kawasan permukiman yang berkualitas karena telah tersedia prasarana lingkungan dan fasilitas umum yang memadai (Achmad Ali Chamsah, 2011: 73).

## Faktor-Faktor Pendukung Dan Penghambat Konsolidasi Tanah

Secara garis besar tujuan kegiatan Konsolidasi tanah adalah:

- a. Terwujudnya tatanan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur disertai kepastian hukum.
- b. Terwujudnya peningkatan daya guna dan hasil guna pemanfaatan tanah.

- c. Terwujudnya peran serta masyarakat dalam pembangunan pertanahan.
- d. Terwujudnya lingkungan yang tertata dalam menunjang pembangunan wilayah
- e. Terwujudnya peningkatan kualitas lingkungan hidup

Sedangkan sasaran konsolidasi tanah adalah terwujudnya suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur. Peningkatan yang demikian itu mengarah kepada tercapainya suatu tatanan penggunaan dan penguasaan yang tertib dan teratur.

Konsolidasi tanah (*land consolidation*) ini dianggap penting dan strategis dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional dimasa sekarang dan juga dimasa yang akan datang, karena memiliki kriteria-kriteria sebagai berikut:

- a. Prosedur pelaksanaannya menghormati hak atas tanah dan menjunjung tinggi aspek keadilan dengan melibatkan partisipasif masyarakat sebagi pemilik tanah melalui musyawarah dalam setiap pengambil keputusan baik dalam perencanaannya maupun dalam pelaksanaannya.
- b. Pemilik tanah tidak boleh pindah dalam proses pelaksanaannya.
- c. Keuntungan yang didapatkan dalam pelaksanaan konsolidasi yang akan diterima oleh peserta yang memberikan objek akan diberikan dan dibagikan secara adil dan merata agar tidak terjadi perselisihan.
- d. Penataan penguasaan tanah dilakukan sekaligus dengan penataan penggunaan tanah.
- e. Biaya pelaksanaan diberikan oleh peserta konsolidasi sebagai pemilik tanah, sehingga tidak hanya mengandalkan biaya dari pemerintah yang memiliki anggaran terbatas.
- f. Penggunaan tanah ditata secara secara efisien dan optimal dengan mengacu kepada Rencana Tata Ruang di setiap wilayah/ Rencana Pembangunan Wilayah, sekaligus menyediakan tanah untuk sarana dan prasarana yang dibutuhkan sehingga dapat mendukung kebijakan Pemerintah Daerah.

Setelah memperhatikan kriteria-kriteria diatas maka dapat dikatakan bahwa konsolidasi tanah merupakan suatu kebijakan pertanahan untuk pembangunan yang sifatnya terpadu, artinya pelaksanaannya harus benar-benar memperhatikan kedua belah pihak yang melaksanakan konsolidasi tanah, baik itu peserta sebagai pemilik tanah maupun pemerintah yang membuat kebijakan pertanahan.

Pelaksanaan konsolidasi tanah memang sudah menjadi program tersendiri dalam tubuh kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan pelaksanaannya telah diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 dan Surat Edaran Kepala Kantor Pertanahan Nasional No. 410-4245 tentang petunjuk pelaksanaan konsolidasi tanah dengan melalui tahapantahapan yang telah ditentukan. Tetapi dengan melihat kondisi masing-masing daerah dalam hal ini Kabupaten/Kota sangat berbeda dari berbagai segi maka peraturan daerah tersebut tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya. Konsolidasi tanah perkotaan secara menyeluruh dilakukan atas keinginan dari setiap masyarakat yang menjadi peserta dalam proses pelaksanaan konsolidasi, termasuk biaya-biaya yang timbul dalam pelaksanaannya (Ramadhona, 2017).

Pelaksanaan konsolidasi tanah di Kabupaten Pemalang Tegal dapat dinilai berhasil, karena untuk mencapai keberhasilan program tersebut dapat dilihat dengan adanya ciri-ciri lingkungan untuk tempat tinggal masyarakat yang ada di Kabupaten Pemalang Tegal. Sebagiaian besar masyarakat disana bersedia menjadi peserta pelaksanaan konsolidasi tanah agar adanya tempat tinggal yang teratur diwilayah Kabupaten Pemalang Tegal. Kondisis tersebut dapat menciptakan adanya suatu tingkat perubahan kesejahteraan yang semula penggunaan tanah tidak teratur dan tidak tertata rapi, dengan adanya pelaksanaan konsolidasi tanah (*land consolidation*) menjadi tempat yang tertib dan teratur serta layak huni. Termasuk juga bahwa dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk pembangunan dan tempat tinggal masyarakat harus dilakukan secara adil dan merata tanpa menimbulkan kesenjangan ekonomi serta sosial dalam proses pembangunan tempat tinggal tersebut (Sumardjono, 2011). Faktor lain yang mempengaruhi proses pelaksanaan konsolidasi tanah yang dilakukan di Kabupaten Pemalang Tegal dilakukan

untuk meningkatkan kualitas lingkungan, karena merupakan kegiatan yang sangat kompleks mulai dari pemilihan lokasi dan penunjukan tim pelaksana. Oleh karena itu, tidak mungkin kegiatan ini hanya dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional, tetapi juga dilakukan oleh Badan Pertanahan di tiap Kabupaten seluruh daerah di Indonesia.

Pelaksanaan konsolidasi tanah di Kabupaten Pemalang Tegal antara pihak penyelenggara dan pihak pelaksana serta peserta yang ikut dalam konsolidasi tanah tidak pernah mengalami konflik kepentingan, karena para pihak menyadari kepentingan antara para pihak, yang terdiri dari panitia penyelenggara dan peserta konsolidasi (Chadjiah Dalimunthe, 2018: 42). Hal ini yang menjadi tolak ukur dan pertimbangan keberhasilan dalam melaksanakan kebijakan pertanahan, khususnya dalam menerapkan konsolidasi tanah yang diperuntukan bagi tempat tinggal. Keberhasilan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kabupaten Pemalang Tegal demi meningkatkan kualitas lingkungan tempat tinggal, meningkatkan ekonomi serta budaya lingkungan yang ada.

Dari segi sosial konsolidasi tanah akan memberikan suatu peningkatan kualitas hidup bagi warga desa tersebut yang tanahnya di konsolidasikan. Melihat dari segi ekonomi dengan adanya konsolidasi tanah dapat meningkatkan nilai dan harga tanah hasil konsolidasi (Murad, 2017). Kegiatan konsolidasi ini dapat membantu sarana dan prasarana yang dibutuhkan sehingga area yang menjadi objek konsolidasi menjadi layak pembangunan. Kemudian dari segi budaya, dapat dilihat adanya perubahan perilaku warga yang sangat menyukai segala sesuatu yang teratur dan tertib, serta adanya keberhasilan dalam pelaksanaan konsolidasi dan dengan adanya keuntungan yang didapatkan dari perbaikan lingkungan tersebut. Sementara dari segi lingkungan adalah pemanfaatan yang lebih luas untuk ruang terbuka dan kepentingan lain yang mendukung bagi keseimbangan lingkungan sekitar.

Secara teori konseptual bahwa maksud, tujuan dan sasaran terhadap pelaksanaan konsolidasi tanah itu telah ditegaskan sedemikian rupa yaitu maksud dilaksanakannya konsolidasi tanah adalah dalam upaya meningkatkan terciptanya kualitas lingkungan dan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan serta upaya untuk mewujudkan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat yang berada di wilayah tempat tinggal, dengan suatu tujuan konsolidasi tanah diarahkan untuk mencapai pemanfaatan tanah secara maksimal, seimbang dan lestari melalui peningkatan efisiensi penggunaan tanah di wilayah tempat tinggal masyarakat (Perangin-Angin, 2014). Partisipasi masyarakat hanya dapat terwujud jika kegiatan yang akan dilaksanakan jelas tujuan dan hasil yang didapatkan dalam pelaksanaan konsolidasi. Meskipun pelaksanaan konsolidasi tanah dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan tempat tinggal yang dilaksanakan berhasil, namun ternyata ada beberapa faktor yang menghambat dalam proses pelaksanaannya.

Faktor penghambat pelaksanaan konsolidasi tanah yang dilakukan adalah rendahnya pengetahuan dan pemahaman tentang manfaat dan tujuan konsolidasi tanah tersebut dilaksanakan, hal ini disebabkan karena kurangnya tingkat pengetahuan setiap warga masyarakat yang ada, tingkat pengetahuan dan pemahaman yang berbeda karena memiliki tingkat pendidikan yang rendah dan kurangnya sosialisasi. Kurangnya pemahaman dan pengetahuan masyarakat tentang adanya kegiatan konsolidasi juga karena kurangnya penyuluhan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan setempat, jadi masyarakat tidak mengetahui manfaat dan keuntungan yang didapatkan dengan mengikuti konsolidasi tanah.

Budaya hukum masyarakat peserta konsolidasi tanah juga mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan konsolidasi tanah (*land consolidation*). Budaya hukum masyarakat ini juga tergantung kepada budaya hukum individual dari setiap peserta yang ikut dalam kegiatan konsolidasi tanah. Budaya hukum individual dapat mempengaruhi lancar atau tidaknya suatu aturan hukum tentang kegiatan dan pelaksanaan konsolidasi tanah. Oleh karena itu tingkat



pemahaman hukum yang dimiliki oleh setiap individu sebagai anggota masyarakat konsolidasi tanah sangat dibutuhkan untuk memperlancar proses pelaksanaan konsolidasi tanah yang sedang berjalan. Pemahaman hukum ini hanya akan berhasil apabila pada tahapan awal konsolidasi tanah, peraturan tersebut telah disosialisasikan terlebih dahulu kepada peserta konsolidasi tanah (Sitorus, 2015).

## SIMPULAN

Dasar hukum konsolidasi tanah dalam rangka peningkatan, kualitas lingkungan tempat tinggal mendasar pada peraturan perundang-undangan yang diatur secara nasional diantaranya yaitu pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 2, Pasal 6, Pasal 12 dan Pasal 14 Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan pemukiman, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang konsolidasi Tanah, peraturan daerah yang mengatur konsolidasi tanah dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan yaitu Peraturan Daerah Adapun faktor pendukung konsolidasi tanah dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan tempat tinggal masyarakat yaitu karena adanya kerja sama antara Kantor Pertanahan dengan beberapa instansi terkait dalam pelaksanaan konsolidasi tanah. Sedangkan faktor penghambat pelaksanaan konsolidasi tanah yang terjadi dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan tempat tinggal masyarakat karena kurangnya pemahaman masyarakat tentang manfaat dan tujuan diadakannya konsolidasi tanah, dan kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh pihak penyelenggara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ardianto, B., dan Priatmono, E., (2011), Penyelenggara Konsolidasi tanah, bahan Diklat Tatalaksana Pengaturan Pengusaha Tanah, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Agus, I.P, (2018), Penataan Tanah Perkotaan Dalam Upaya Meningkatkan Daya Guna dan Hasil Guna Penggunaan Tanah Melalui Konsolidasi Tanah, Semarang: Universitas Diponegoro.
- Chamsah, A.A., (2011), Hukum Agraria (pertahanan Indonesia) Jilid 1, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Dalimunthe, C, (2018), Politik Hukum Agraria Nasional Terhadap Hak-Hak Atas Tanah, Medan: Penerbit Yayasan Pencerahan Mandailing.
- Fajar, M., dan Yulianto, A, (2010), Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Ginting, D, (2015), Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Harsono, B, (2013), Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djambatan.
- Hasibuan, A, (2013), Metodologi Penelitian, Jakarta: Rajawali Pers.
- Hasni, (2016), Hukum Penataan ruang dan Penatagunaan Tanah, Jakarta: Rajawali Pers.
- Moelong, L.J., (2016), Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung, Remaja Rosda Karya.
- Mudjiono, (2017), Politik dan Hukum Agraria, Yogyakarta: Liberty.
- Mukti, A, (2010), Pembahasan Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Medan: USU Press.
- Murad, R, (2017), Menyikapi Tabir Masalah Pertanahan, Bandung: Madar Maju.
- Nasution, B.J., (2018), Metode Penelitian Hukum, Bandung: CV. Mandar Maju.
- Notonagoro, (2015), Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Parlindungan, A.P, (2018), Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria, Bandung: Mandar Maju.
- Perangin Angin, E., (2014), Hukum Agraria di Indonesia, Jakarta: Raja Grafindo.
- Raharjanto, A.D., (2018), Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan Secara Swadaya Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Lingkungan Permukiman. Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Ramadhona, A., (2017), Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Untuk Pembangunan Jalan, Jakarta: Rineka Cipta.
- Santoso, U., (2016), Hukum Perumahan, Jakarta: Prenadamedia Group.

- Siregar, T.A., (2011), Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Bagan, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat, Medan: Fakultas Hukum USU.
- Sitorus, O., (2012), Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan sebagai Instrumen kebijakan Pertanahan Partisipatif dalam Penataan Ruang di Indonesia, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Sitorus, O., (2015), Konsolidasi tanah, Tata Ruang dan Ketahanan Nasional, Yogyakarta: STPN Press.
- Sumardjono, M.S.W., (2011), Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Sutedi, A., (2017), Tinjauan Hukum Pertanahan, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Soekanto, S., dan Mamudji, S., (2011), Penelitian Hukum Normatif, Jakarta, Rajawali Pers.
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Agraria (UUPA)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah.
- Nurdin, A. (2021). Politik Uang dan Prospek Konsolidasi Demokrasi Indonesia. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 4(1), 190-196. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v4i1.609>
- Simbolon, D.H. (2017).Tinjauan Yuridis Tentang Peralihan Hak Atas konsolidasi Dalam Objek Sengketa. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 4 (2): 36-43.
- Ambat, A., Sahari, A., & Perdana, S. (2020). Penanggulangan Bentrok Massa Akibat Konflik Pertanahan Oleh Satuan Brimob Polda Sumatera Utara. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 3(1), 70-77. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v3i1.195>
- Silaban, J. Minin, D. & Muazzul. (2019). Peran Polri dalam Menyelesaikan Perkara Pemakaian Tanah Tanpa Izin dari yang Berhak atau Kuasanya yang Sah. *ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum*, 1(2): 167-174
- Sitepu, S.R. Ediwarman & Marlina. Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Pertanggung Jawaban Pidana Penguasaan Tanah Tanpa Hak Sebagai Tindak Pidana Ringan (Studi Pengadilan Negeri Lubuk Pakam). *ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum*. 2(1) 2020: 33-41.
- Novindri, M.R., Hidayani, S. & Lubis, E.Z. (2020). Penerapan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Dalam Pengelolaan Limbah Cair di Usaha Dagang Tahu Jawa (Studi Kasus di Pabrik Tahu Usaha Dagang Jawa). *JUNCTO*, 2(1) 2020: 60-67
- Marlina, dan Isnaini, (2011), Perspektif Hukum Perdata Dan Agrarian dalam Pengalihan Lahan Eks HGU PTPN II (Persero) Tanjung Morawa Kepada Pihak Ketiga, (Studi Pengalihan Lahan Eks Kepada Yayasan Al Washliyah dan Yayasan Nurul Amaliya), *Mercatoria*, 4 (2): 58-71
- Widjaja, A., Widyantoro, V., Larasati, E., Irianti, L., & Maharani, R. (2020). Tanggung Gugat terhadap Pembebanan Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda yang Akan Ada Berupa Gedung. *JURNAL MERCATORIA*, 13(2), 106-117. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v13i2.3741>
- Hidayani, S., & Pohan, M. (2020). Aspek Hukum terhadap Perjanjian Pinjam Emas dengan Jaminan Tanah Sawah dalam Masyarakat Pidie. *JURNAL MERCATORIA*, 13(2), 204-215. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v13i2.4241>
- Rafiqi (2019). Tanah Grant Sultan Melayu Deli Menurut Teori Positivistik, *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 6 (2) 2019: 102 – 107