



## ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum

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

Diterima: 22 Juli 2021; Disetujui: 16 Desember 2021; Dipublish: 31 Desember 2021

### Yuridis Konsolidasi Tanah Pedesaan Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat

#### *Juridical Analysis of Rural Land Consolidation of Ulayat Lands of Customary Law Communities*

Bangun Nauli Hutagalung, & Idham

Program Studi Magister Hukum, Pascasarjana Universitas Medan Area, Indonesia

#### Abstrak

Tujuan konsolidasi tanah (land consolidation) adalah mencapai pemanfaatan tanah secara optimal melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas dalam penggunaan tanah sehingga dapat memenuhi kebutuhan akan adanya lingkungan pemukiman yang teratur, tertib dan sehat. Memberi kesempatan kepada pemilik tanah untuk menikmati secara langsung keuntungan konsolidasi tanah (land consolidation), baik kenaikan harga tanah maupun kenikmatan lainnya, karena terciptanya lingkungan yang teratur. Meningkatkan pemetaan hasil-hasil pembangunan pemukiman sehingga dapat dinikmati langsung oleh para pemilik tanah. Menghindari konflik-konflik yang sering timbul dalam penyediaan tanah secara konvensional, mempercepat laju pembangunan. Konsolidasi tanah (land consolidation) juga ditemukan penyalahgunaan wewenang dari panitia pelaksanaan konsolidasi tanah pada masa itu. Adapun yang menjadi solusi pelaksanaan konsolidasi tanah (land consolidation) atas kesalahan yang terjadi atas kegagalan pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut adalah dengan adanya proses hukum melalui pengadilan negeri, untuk memastikan bukti kepemilikan tanah ulayat pada masyarakat hukum adat yang menjadi objek dalam konsolidasi tanah. Jika proses hukum sudah selesai mungkin akan di data ulang untuk proses pelaksanaannya.

**Kata Kunci;** Konsolidasi tanah; hak ulayat; Kabupaten Simalungun.

#### Abstract

*The objective of land consolidation is to achieve optimal land use through increased efficiency and productivity in land use so that it can fulfill the need for an orderly, healthy and orderly residential environment. Give the land owner the opportunity to enjoy the benefits of land consolidation directly. Both land price increases and other pleasures, due to the creation of an orderly environment. Improve the mapping of the results of settlement development so that land owners can enjoy it directly. Avoiding conflicts that often arise in conventional land provision. Accelerate the pace of development. Land consolidation village was also found to have misuse of authority from the land consolidation committee at that time. As for the solution to the implementation of land consolidation village for the errors that occurred due to the failure to carry out the land consolidation. The process of resolving the failure that occurred with the land consolidation was the existence of a legal process through the district court, to ensure proof of ownership of the ulayat land which was the object of the land consolidation. If the legal process has been completed, the data may be re-entered for the implementation process.*

**Keywords:** Land Consolidation; Customary Rights; Simalungun Regency

**How to Cite:** Hutagalung, B.N. & Idham. (2021). Yuridis Konsolidasi Tanah Pedesaan Atas Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat. ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum, 3(1) 2021: 80-90



## PENDAHULUAN

Pemanfaatan tanah secara efektif dan semaksimal mungkin demi kesejahteraan rakyat adalah sebuah harapan besar dan pencapaian utama yang perlu dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat (Oktavia & Prayetno, 2018; Hutapea & Amal, 2018). Pemanfaatan dan upaya penggunaan tanah secara maksimal didasarkan perkiraan kuantitatif untuk masa yang akan datang, hal ini terjadi dengan perkiraan jumlah lahan atau tanah yang dapat dimanfaatkan masyarakat terbatas dan mempunyai jumlah yang selalu tetap dan tidak dapat ditambah, sementara jumlah manusia semakin bertambah setiap tahunnya (Rafiqi, 2019; Hidayani & Pohan, 2020). Selain alasan tersebut masih banyak alasan-alasan pendukung dalam upaya peningkatan daya guna tanah, selain yang disebutkan tadi maka alasan perkembangan taraf hidup masyarakat atau perkembangan peradaban manusia yang meningkat selalu, tidak dapat ditawar jelas pasti memerlukan tanah (Cahyani dkk, 2019; Suharyanto dkk, 2019). Contoh konkrit adalah pembangunan pusat-pusat industri, pembangunan perumahan, pembangunan infrastruktur fasilitas umum, semua itu konkrit memerlukan tanah sebagai modal besar dasar pembangunan yang berguna untuk kesejahteraan manusia (Ardianto dan Priatmono, 2011).

Upaya-upaya pemerintah secara logis atas masalah diatas dapat dilihat dari beberapa bentuk kecil upaya pemerintah didalam bidang pertanahan contohnya antara lain (Chamsah, 2011): Mengadakan *landreform*; Tata guna agrarian (*land use planning*); Pengadaan tanah demi kepentingan umum; Konsolidasi tanah (Sitepu dkk, 2020; Silabam dkk, 2019).

Selanjutnya konsolidasi tanah (*land consolidation*) adalah sebuah langka dari pemerintah untuk memanfaatkan tanah secara maksimal serta berupaya meningkatkan nilai ekonomis tanah, dengan cara pemberdayaan tanah secara tepat guna, akan tetapi upaya konsolidasi ini selalu menimbulkan permasalahan serta kegagalan didalam proses pelaksanaannya (Siregar, 2011).

Konsolidasi tanah juga disebut sebagai teknik multi fungsi yang berperan untuk (Dalimunthe, 2018):

1. Menyusun persil tanah yang tersebar menjadi lokasi proyek yang lebih besar demi terciptanya keselarasan dalam desain, pelayanan dan pembagian wilayah.
2. Memfasilitasi akuisisi lahan oleh pemerintah untuk pembangunan jalan umum dan fasilitasnya dengan tidak membebankan pemerintah.
3. Membangun jaringan infrastruktur *on site* yang tidak membebankan pemerintah.
4. Mengimplementasikan rencana pola ruang kawasan pedesaan.
5. Mewujudkan efisiensi lahan.
6. Membagi biaya dan manfaat (*cost and benefit*) dari pembangunan lahan secara merata antara pemilik tanah di lokasi proyek.
7. Mewujudkan daerah pinggir desa yang lebih matang untuk pembangunan.
8. Meminimalisir kemungkinan adanya hambatan pada proyek pekerjaan infrastruktur desa.

Masyarakat hukum sebagai suatu masyarakat yang menetapkan terikat dan tunduk pada tata hukumnya sendiri (Syafrizal & Resdati, 2020; Lubis, 2020). Sedangkan masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan diwilayah tertentu yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya dengan rasa solidaritas yang lebih besar diantara sesame anggota yang memandang bukan sebagai anggota masyarakat orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya (Sumardjono, 2011).

## METODE PENELITIAN

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam wilayahnya yang merupakan

pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa "*lebensraum*". (Harsono, 2013).

Hak ulayat meliputi semua tanah yang ada didalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah diberi hak oleh seseorang ataupun yang belum. Pada umumnya batas wilayah hak ulayat menunjukkan adanya hubungan hukum antara masyarakat hukum sebagai subjek hak dan tanah wilayah tertentu sebagai objek hak. Adapun hak ulayat berisi wewenang untuk (Siregar, 2017):

1. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah untuk pemukiman, bercocok tanam, persediaan (pembuatan pemukiman/ persawahan baru) dan pemeliharaan tanah.
2. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu kepada objek tertentu).
3. Menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual beli, atau warisan).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Menurut Parlindungan (2018) Konsolidasi tanah (*land consolidation*) adalah penggabungan dan/atau pengaturan kembali tanah-tanah sehingga akan sesuai dengan yang direncanakan di daerah pedesaan ataupun dipinggiran kota. Menurut Natucha yang dimaksud dengan konsolidasi tanah (*land consolidation*) adalah suatu model pembangunan yang berkaitan dengan masalah kebijaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan jalan dan prasarana umum yang merupakan salah satu unsur dalam pembangunan itu, suatu model pembangunan yang mengatur semua bentuk tanah yang semula terpecah-pecah dan dengan bentuk yang tidak teratur, melalui pergeseran letak penggabungan, pemecahan, penukaran, penataan letak, penghapusan, pengubahan yang disempurnakan dengan adanya pembangunan fasilitas umum seperti jalur hijau dan sebagainya, sehingga menghasilkan pemanfaatan tanah (Perangin-Angin, 2014).

Konsolidasi tanah (*land consolidatin*) dapat dikatakan kebijakan partisipasif dan pemanfaatan tanah sebagaimana yang dialokasikan Rencana Tata Ruang untuk Pemukiman. Konsolidasi tanah menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi tanah sebagai berikut: "konsolidasi tanah adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan tanah dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Upaya penyediaan perumahan bagi seluruh masyarakat Indonesia masih sangat jauh dari kata efektif. Faktor keterbatasan lahan dan tidak terjangkaunya lahan merupakan salah satu dari sekian banyak permasalahan penyediaan perumahan oleh pemerintah. Padahal pertanahan merupakan salah satu elemen kunci penyediaan perumahan selain pembiayaan dan kelembagaan. Jika dilihat kembali permasalahan lahan yang tidak efektif dan terorganisir. Akibatnya banyak terjadi permasalahan seperti spekulasi harga dengan harga lahan yang sangat tinggi yang menyebabkan sulitnya masyarakat dibanyak negara-negara berkembang membeli rumah secara tunai. Konsolidasi tanah dilakukan sebagai solusi yang patut dipertimbangkan dalam upaya penyediaan perumahan.

Berdasarkan uraian Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasioanal Nomor 4 Tahun 1991 tentang konsolidasi tanah, maka konsolidasi tanah dapat diartikan (Mudjiono, 2017) adalah suatu kegiatan terpadu menata kembali suatu wilayah sehingga menjadi teratur, lengkap dengan sarana serta prasarana dan kemudahan yang diperlukan. Dengan penggunaan secara optimal untuk tempat pemukiman masyarakat dan juga lainnya. Tanpa memerlukan penyediaan modal dalam jumlah besar karena biaya untuk penataan kembali dan pembangunan dibiayai dari pengembangan itu sendiri. Sehingga konsolidasi tanah merupakan suatu upaya yang

dilatarbelakangi atas beberapa dasar yang penting yaitu efisiensi penggunaan tanah, tertib, teratur, berwawasan lingkungan dengan berpedoman pada rencana tata ruang daerah. Meningkatkan kualitas lingkungan hidup dan upaya pemeliharaan sumber daya alam dan salah satu bentuk pengadanan tanah.

Efisiensi dan efektivitas penggunaan tanah disuatu kawasan pemukiman yang relatif belum terencana merupakan suatu pendekatan yang dilakukan untuk memperbaiki kawasan tersebut. Sedangkan kebijaksanaan yang sesuai dengan kondisi ini adalah dengan melaksanakan konsolidasi tanah pedesaan yaitu suatu upaya untuk menata kembali suatu wilayah sehingga menjadi teratur melalui proses penggeseran, penggabungan, pemisahan, penukaran, penghapusan dan perubahan kepemilikan tanah.

Partisipasi masyarakat dalam konsep pelaksanaan konsolidasi tanah pedesaan dapat diungkapkan sebagai pendekatan pembangunan yang melibatkan keikutsertaan masyarakat. Karakteristik sosial, ekonomi dan motivasi partisipasi adalah aspek yang mempengaruhi tingkat partisipasi. Besar kecilnya partisipasi yang tercermin tergantung dari banyaknya partisipasi tersebut. Berdasarkan pola keterkaitan antara karakteristik-karakteristik sosial ekonomi dan aspek-aspek partisipasi itu sendiri dapat dikemukakan usulan-usulan yang pada hakikatnya merupakan penyempurnaan bagi pelaksanaan konsolidasi tanah pedesaan di masa yang akan datang.

Dalam konsolidasi tanah (*land consolidation*) secara umum terbagi atas 2 (dua) bagian yaitu konsolidasi tanah perkotaan dan konsolidasi tanah pedesaan, dimana masing-masing konsolidasi tersebut memiliki tahapan dan proses pelaksanaan yang sama. Adapun tahapan tersebut adalah sebagai berikut (Muchsin, dkk, 2017). Tahapan-tahapan pelaksanaan konsolidasi tanah dikawasan pedesaan pemilihan lokasi dilakukan dengan melihat potensi keberadaan suatu daerah, serta masyarakat yang terdapat dalam daerah itu, sehingga dari pemantauan tersebut nantinya dapat dilihat urgensi serta pentingnya dilakukan upaya konsolidasi tanah di daerah tersebut.

Konsolidasi tanah ini dianggap penting dan strategis dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional dewasa ini, maupun dimasa yang akan datang karena mempunyai ciri-ciri pokok sebagai berikut:

1. 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 perencanaannya maupun dalam pelaksanaannya.
2. Pemilik tanah diumpamakan agar tidak tergusur dari lingkungannya.
3. Keuntungan yang diperoleh dari hasil peningkatan nilai tambah tanah dan biaya pelaksanaannya didistribusikan secara adil diantara pemilik tanah atau peserta konsolidasi.
4. Penataan penguasaan tanah dilakukan sekaligus dengan penataan penggunaan tanah.
5. Biaya pelaksanaan diumpamakan dari pemilik tanah, sehingga tidak hanya mengandalkan biaya dari pemerintah yang sangat terbatas jumlahnya.
6. Penggunaan tanah di tata 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.

Pada penyuluhan subjek konsolidasi tanah (*land consolidation*) diberikan pemahaman mengenai manfaat serta tujuan dari konsolidasi tanah, diharapkan dengan adanya pemahaman subjek konsolidasi tanah maka memberi kesadaran akan manfaat konsolidasi tanah baik bagi para peserta konsolidasi sendiri maupun bagi masyarakat disekitar yang tinggal disana. Konsolidasi tanah ini adalah sebuah bentuk perjanjian akan pelepasan hak terhadap bidang tanah oleh pemilik tanah, karena merupakan hubungan yang erat antara pemilik tanah dengan tanahnya yang merupakan objek konsolidasi, karena tanah yang menjadi objek konsolidasi akan dilepas oleh pemiliknya maka perlu dilakukan kesepakatan untuk pencapaian pelaksanaan konsolidasi tanah ini (Murad, 2017). Karena pelaksanaan konsolidasi tanah dapat dilakukan di kota-kota maupun di

desa, yang notabene adalah wilayah dari Kabupaten / Kota maka dianggap perlu suatu penetapan oleh Kepala Tingkat II yaitu Bupati dan Walikota. Peserta konsolidasi tanah menandatangani surat persetujuan, maka satuan tugas pelaksanaan melakukan kegiatan identifikasi subjek dan objek peserta konsolidasi, identifikasi pelaksanaan meliputi penelitian kebenaran atas kepemilikan tanah oleh pemilik atau subjek dalam konsolidasi tanah.

Pengukuran meliputi pengukuran keliling, pada pengukuran keliling yang dilakukan adalah mengukur seluruhnya objek konsolidasi tanah secara menyeluruh dari setiap objek yang ikut dalam pelaksanaan konsolidasi tanah ini. Pengukuran rincian dilakukan atas tanah bidang perbidang yang menjadi objek konsolidasi tanah, atau kapling perkaplingan untuk setiap objek tanah. Pengukuran topografi dan pemetaan penggunaan tanah. Kegiatan topografi tanah meliputi mengukur ketinggian dilapangan, menghitung hasil ketinggian, membuat garis ketinggian, menghitung lereng, menggambar desain konsolidasi tanah dibuat untuk rencana jaringan jalan serta lingkungan lokasi konsolidasi. Desain konsolidasi tanah dibuat untuk merencanakan bentuk dan letak bidang-bidang tanah setelah dikurangi sumbangan tanah untuk pembangunan (Mukti, 2010).

Dengan adanya daerah baru yang tercipta karena pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut, berkenaan dengan pembangunan perumahan serta hal-hal lain yang berkaitan dengan pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut, maka dirasa perlu menetapkan kaplingan yang baru atas tanah yang tersusun atas konsolidasi tersebut. Pelepasan hak oleh subjek atau peserta konsolidasi tanah atas hak atas yang miliknya dilakukan dengan memberikan tanah tersebut kepada Negara sehingga pada saat terjadi konsolidasi maka tanah tersebut sudah dalam keadaan tanah milik negara. Kepada Kantor Badan Pertanahan mengajukan penegasan objek konsolidasi tanah kepada Kepala Badan Pertanahan melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi, dalam penegasan tersebut terlampir sebagai berikut (Kalo, 2014):

1. Surat keputusan Walikota/Bupati tentang tempat yang ditunjuk sebagai objek konsolidasi;
2. Daftar persetujuan mengenai keikutsertaan di dalam pelaksanaan konsolidasi tanah;
3. Daftar peserta masing-masing luasnya tanah yang menjadi objek;
4. Daftar pernyataan pelepasan hak tanah dari masing-masing peserta yang mengikuti konsolidasi ;
5. Peta situasi tanah yang dijadikan objek konsolidasi tanah;
6. Peta penggunaan tanah;
7. Peta rencana umum tata ruang riwayat tanah;
8. Surat keterangan pendaftaran tanah, desain tata ruang wilayah tentang konsolidasi tanah.

Pada bagian relokasi ini adalah upaya pelaksanaan pengkaplingan tanah-tanah yang menjadi objek konsolidasi tanah, dimana sesuai dengan rencana tata ruang untuk pelaksanaan konsolidasi dilaksanakan. Kontruksi pembentukan badan jalan untuk meningkatkan nilai ekonomis terhadap tanah yang terkena objek pelaksanaan konsolidasi maka dilakukan pembentukan jalan diatas tanah yang menjadi objek konsolidasi tanah. Selain itu tujuan utama dari pelaksanaan konsolidasi tanah adalah bagian peningkatan efisiensi serta efektifitas tanah (Muljadi dan Widjaja, 2018).

Berdasarkan lokasi kegiatan konsolidasi tanah (*land consolidation*) dilakukan di Kabupaten Simalungan yang ada di daerah Pematang Siantar. Pelaksanaan konsolidasi tanah itu dilakukan diwilayah pedesaan atau tanah pertanian. Kegiatan konsolidasi tanah (*land consolidation*) dipergunakan dalam rangka mengakomodasikan kegiatan-kegiatan pembangunan baik yang akan dilaksanakan diwilayah perkotaan maupun yang akan dilaksanakan diwilayah pedesaan, yang menuntut terwujudnya suatu bidang tanah yang tertib, teratur sesuai rencana tata ruang yang ada.

Tujuan dan sasaran di dalam konsolidasi tanah jelas diatur dalam Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 4 Tahun 1991 tentang konsolidasi tanah, bahwa tujuan dilaksanakannya konsolidasi tanah adalah untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal,

melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas tanah, sedangkan sasaran dari konsolidasi tanah adalah terwujudnya suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur, akan tetapi tujuan pelaksanaan konsolidasi tanah tidak hanya sebatas itu, karena sasaran dan target yang menjadi pencapaian diadakannya suatu konsolidasi tanah pertanahan lebih dari itu, secara luas pelaksanaan konsolidasi tanah memiliki beberapa aspek (Sitorus, 2012):

1. Fisik: dimana diupayakan penciptaan lingkungan tempat pemukiman yang baik, sehat optimal dalam peruntukannya, penggunaan persediaan dan pemeliharaan sehingga mampu mencegah gejala terpecah-pecah dan terpecahnya pemilikan suatu hak atas tanah.
2. Ekonomi: dapat menghemat dana pengeluaran pemerintah untuk ganti rugi dan operasional pembangunan secara umum, meningkatkan nilai ekonomis dari tanah matang sehingga mengurangi spekulasi tanah.
3. Sosiologis: dapat memupuk kesadaran masyarakat dalam partisipasi aktif dalam pembangunan didaerahnya sehingga menghindarkan adanya gejala penggusuran dan sisi lain merupakan pengejawetan prinsip gotong royong.
4. Psikologis; meningkatkan harga diri dan kegairahan kerja pemilik tanah karena adanya peningkatan nilai tanah sekaligus mampu menciptakan ketentraman karena adanya jaminan kepastian hukum atas haknya.

Secara terperinci tujuan konsolidasi tanah (*land consolidation*) adalah mencapai pemanfaatan tanah secara optimal melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas dalam penggunaan tanah, sehingga dengan demikian dapat memenuhi kebutuhan akan adanya lingkungan pemukiman yang teratur, tertib dan sehat. Memberi kesempatan kepada pemilik tanah untuk menikmati secara langsung keuntungan konsolidasi tanah (*land consolidation*), baik dari segi kenaikan harga tanah maupun kenikmatan lainnya. Karena terciptanya lingkungan yang teratur dapat meningkatkan pemetaan hasil-hasil pembangunan pemukiman sehingga dapat dinikmati langsung oleh para pemilik tanah. Menghindari konflik-konflik yang sering timbul dalam penyediaan tanah secara konvensional, mempercepat laju pembangunan (Sitorus, 2012).

Lokasi konsolidasi tanah (*land consolidation*) ditetapkan berdasarkan Keputusan Bupati/ Walikota, salah satu persyaratan penetapan objek konsolidasi tanah adalah adanya kesediaan pemilik tanah untuk menyetujui pelaksanaan konsolidasi tanah. Dengan kata lain menyetujui melepaskan sebagian hak atas tanahnya untuk disumbangkan dalam kegiatan pelaksanaan konsolidasi tanah tanpa ganti rugi berupa uang. Konsolidasi tanah dapat dilaksanakan apabila sekurang-kurangnya 85 % (delapan puluh lima persen) dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi menyatakan persetujuan. Bupati/ Walikota sebagai ketua Tim Koordinasi Pelaksanaan Konsolidasi tanah tingkat Kabupaten/ Kota, dimana tugasnya antara lain adalah mengevaluasi dan mengarahkan penyusunan desain tata ruang serta mengatur / mengarahkan peruntukan dan penggunaan tanah pengganti biaya pelaksanaan cenderung menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang akan berpotensi terjadinya gugatan dikemudian hari.

Adanya ketersediaan lahan yang berguna untuk pembangunan sarana dan prasarana yang menunjang kualitas hidup masyarakat yang ada di Kabupaten Simalungun seperti pembangunan jalan, pembangunan Balai Desa serta ketersediaan lahan untuk kepentingan umum lainnya. Bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah yang dilaksanakan dianggap telah mengalami kegagalan (Sembiring, 2012), karena kegiatan konsolidasi tanah tersebut telah memberikan dampak negatif kepada masyarakat yang ada, dalam bentuk pengurangan yang digunakan untuk konsolidasi tanah masyarakat sangatlah signifikan dan dapat dikatakan sebagai perampasan hak dari masyarakat, karena selain pengambilan tanah masyarakat secara mencolok, pelaksanaan konsolidasi tanah yang terjadi juga tidak sesuai dengan prosedur pelaksanaan konsolidasi tanah sebagaimana aturan hukum yang mengatur pelaksanaan konsolidasi tanah yang ada di Indonesia.

Dalam pelaksanaan konsolidasi tanah (*land consolidation*) juga ditemukan penyalahgunaan wewenang dari panitia pelaksanaan konsolidasi tanah pada masa itu. Adapun yang menjadi solusi

pelaksanaan konsolidasi tanah atas kesalahan yang terjadi atas kegagalan pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut adalah dengan mengajukan gugatan pada Pengadilan Negeri sebagai gugatan perdata dan mengajukan gugatan tata Usaha Negara pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Selain menempuh gugatan pada pengadilan sebagai upaya penyelesaian masalah konsolidasi tanah yang terjadi di Kabupaten Simalungun melalui jalur litigasi, maka penyelesaian pelaksanaan konsolidasi tanah dapat dilakukan melalui jalur mediasi, negosiasi dan konsiliasi sebagai jalur non litigasi (Sembiring, 2012).

Bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah seharusnya memberikan manfaat kepada masyarakat peserta konsolidasi dan juga kepada masyarakat sekitar yang ada, sebagaimana sesuai dengan tujuan dan manfaat yang sudah dikemukakan sebelumnya sesuai peraturan hukum yang berlaku (Sembiring, 2012). Bahwa harusnya program pemerintah tersebut harus mensejahterakan rakyat, pelaksanaan konsolidasi sebagai pemaksimalan penggunaan fungsi tanah sebenarnya dijalankan secara procedural oleh panitia pelaksanaan konsolidasi tanah beserta peserta konsolidasi tanah tersebut. Diharapkan semua *stakeholder* yang terlibat didalamnya harus berpedoman pada hukum yang berlaku serta selalu berpijak pada aturan yang berkaitan dengan pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut. Diharapkan kegagalan yang terjadi dalam pelaksanaan konsolidasi tanah, dapat dilaksanakan melalui proses mediasi ataupun jalur di luar pengadilan untuk mempercepat proses penyelesaian masalah konsolidasi tanah tersebut, karena penggunaan jalur litigasi diharapkan merupakan upaya terakhir didalam penyelesaian perselisihan yang terjadi dalam proses pelaksanaan konsolidasi tanah.

Dari segi sosial konsolidasi tanah akan memberikan suatu peningkatan kualitas hidup bagi warga desa tersebut yang tanahnya menjadi objek konsolidasi. Sedangkan dari segi ekonomi dengan adanya pelaksanaan konsolidasi tanah dapat meningkatkan nilai dan harga tanah dari hasil pelaksanaan yang terjadi (Murad, 2017). Hal tersebut bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah yang terjadi memberikan sarana dan prasarana yang dibutuhkan masyarakat sehingga lokasi tersebut semakin layak untuk pembangunan. Kemudian dari segi budaya, dapat dilihat adanya perubahan perilaku dari masyarakat yang ada yang lebih menyukai keteraturan dan kebersihan karena mereka sudah merasakan keuntungan dari keteraturan dan kebersihan tersebut. Sementara dari segi lingkungan adalah pemanfaatan yang lebih luas untuk ruang terbuka dan kepentingan lain yang mendukung bagi keseimbangan lingkungan sekitar.

Secara teoritis konseptual bahwa maksud, tujuan dan sasaran pelaksanaan konsolidasi tanah (*land consolidation*) ditegaskan dengan memberikan maksud dilaksanakannya konsolidasi tanah adalah dalam upaya peningkatan 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 pemukiman, dengan suatu tujuan konsolidasi tanah diarahkan untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal, seimbang dan lestari melalui peningkatan efisiensi penggunaan tanah di wilayah pemukiman (Perangin-Angin, 2014). Meskipun pelaksanaan konsolidasi tanah dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan pemukiman belum berhasil namun, ada beberapa faktor yang menjadi penghambat dalam proses pelaksanaannya. Salah satunya adalah partisipasi masyarakat hanya dapat terwujud jika kegiatan yang akan dilaksanakan jelas tujuan serta hasil dari konsolidasi tanah (*land consolidation*).

Pelaksanaan konsolidasi tanah (*land consolidation*) dapat dinilai berhasil karena untuk mencapai keberhasilan program tersebut yaitu adanya kriteria lingkungan untuk pemukiman. Sebagian masyarakat yang menjadi peserta konsolidasi bersedia menjadi subjek dalam pelaksanaan konsolidasi tanah (*land consolidation*), karena sebagian masyarakat menginginkan adanya tatanan lingkungan pemukiman yang teratur di wilayah mereka tersebut. Kondisi tersebut

dapat menciptakan adanya suatu tingkat perubahan kesejahteraan yang semula penggunaan tanah dimaksud tidak teratur, melalui konsolidasi tanah menjadi tertib dan teratur. Termasuk juga bahwa dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk pembangunan dan pemukiman harus dilakukan secara adil dan merata tanpa menimbulkan kesenjangan ekonomi dan sosial dalam proses pembangunan pemukiman tersebut (Sumardjono, 2011).

Terjadinya sengketa terbuka kemungkinan dalam setiap hubungan hukum, terutama disebabkan keadaan dimana pihak yang satu dihadapkan pada kepentingan yang berbeda dengan pihak lainnya. Ini berarti dalam setiap sengketa terdapat adanya pihak-pihak yang sebelumnya sudah terlibat dalam suatu hubungan hukum tertentu, kemudian menjadi pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa yang terjadi dan saling berhadapan karena perbedaan kepentingan yang terjadi (Rahmadi, 2010).

Pihak-pihak inilah yang menjadi para pihak dalam suatu proses mediasi. Para pihak yang terlibat dalam proses mediasi adalah para pihak yang terlibat dalam suatu sengketa bersama dengan pihak ketiga yang netral (mediator). Para pihak dalam suatu sengketa adalah orang-orang atau badan hukum lainnya yang oleh hukum dinyatakan sebagai subjek hukum yang merupakan penyandang hak dan kewajiban menurut hukum.

Para pihak yang terlibat dalam proses mediasi, sebagaimana lazimnya para pihak yang terlibat dalam suatu sengketa yang diajukan ke Pengadilan, dapat saja terdiri dari dua pihak atau lebih, tergantung pada kompleks sengketa yang dihadapinya. Pihak-pihak yang berhadapan dalam suatu sengketa, pada umumnya sering disebut sebagai pihak kesatu, pihak kedua dan pihak ketiga hingga seterusnya. Dalam praktek jumlah pihak yang terlibat dalam mediasi sangat penting, karena apabila jumlah pihak yang terlibat dalam suatu sengketa semakin bertambah, maka upaya untuk mencapai kesimpulan/kesepakatan yang dapat disetujui bersama akan semakin sulit. Oleh karena itu, kualitas dan gaya mediasi juga sangat dipengaruhi oleh jumlah peserta dari masing-masing pihak yang terkait. Situasi perundingan yang paling sederhana dalam proses mediasi, walaupun tidak selalu yang paling mudah adalah antara dua individu.

Mediator adalah pihak ketiga yang bersifat netral dan tidak memihak yang berfungsi membantu para pihak dalam mencari kemungkinan penyelesaian sengketa. Mediator dapat juga mengemukakan saran tentang substansi pemecahan masalah sekain tentang proses perundingan itu sendiri. Setelah secara aktif mendengarkan pernyataan para pihak, mediator barang kali dapat memahami kepentingan para pihak dan kemudian mengemukakan usulan-usulan pemecahan masalah (Rahmadi, 2010).

Proses penyelesaian secara mediasi mengalami kegagalan dalam permasalahan pelaksanaan konsolidasi tanah (*land consolidation*) yang terjadi di Kabupaten Simalungun hal ini dapat dilihat karena para pihak yang berselisih menyelesaikan masalah dengan mengajukan gugatan dan melalui proses pada Pengadilan Negeri, untuk memastikan bukti kepemilikan tanah ulayat yang dimiliki masyarakat adat di Kabupaten Simalungun yang menjadi objek dalam pelaksanaan konsolidasi (Jayadinata, 2014). Jika proses hukum yang terjadi sudah selesai mungki akan di data ulang untuk selanjutnya dilakukan pelaksanaan ulang proses konsolidasi tanah.

Penyelesaian sengketa hak atas tanah dalam permasalahan pelaksanaan konsolidasi tanah (*land consolidation*) yang terjadi dapat dilakukan dengan di acara yang pertama melalui proses non litigasi dan kedua adalah proses litigasi yaitu melalui proses pengadilan. Proses penyelesaian melalui litigasi dapat dilakukan dengan cara menyelesaikan masalah tersebut melalui pengadilan umum dengan tujuan mendudukan hakatas tanah sengketa terhadap pihak-pihak yang bersengketa. Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga untuk menentukan ada tidaknya kesalahan procedural penerbitan hak atas tanah atau bukti kepemilikan atas tanah yang ada dalam objek konsolidasi. Sedangkan penyelesaian sengketa atau perkara pertanahan dengan cara

arbitrase, konsiliasi, negosiasi dan mediasi. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, guna mendapatkan kepastian hukum yang diamanatkan Undang-Undang Pokok Agraria maka terhadap kasus pertanahan yang dimaksud antara lain dapat diberikan respon, reaksi penyelesaian kepada yang berkepentingan (masyarakat dan pemerintah), berupa solusi melalui Badan Pertanahan Nasional dan solusi melalui Badan Peradilan.

Solusi penyelesaian sengketa tanah dapat ditempuh melalui cara yaitu (Parlindungan, 2011) dengan kasus pertanahan yang sampai ke Badan Pertanahan Nasional untuk dimintakan penyelesaiannya, apabila dapat dipertemukan pihak-pihak yang bersengketa, maka sangat baik jika diselesaikan melalui cara musyawarah. Dalam proses penyelesaian ini sering kali Badan Pertanahan Nasional diminta sebagai mediator, didalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah secara damai, dan saling menghormati pihak-pihak yang bersengketa.

## **SIMPULAN**

Secara terperinci tujuan dilaksanakannya konsolidasi tanah (land consolidation) adalah mencapai pemanfaatan tanah secara optimal melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas dalam penggunaan tanah sehingga dengan demikian dapat memenuhi kebutuhan akan adanya lingkungan pemukiman yang teratur, tertib dan sehat. Memberi kesempatan kepada pemilik tanah untuk menikmati secara langsung keuntungan konsolidasi tanah (land consolidation), baik dari segi kenaikan harga maupun kenikmatan lainnya, karena terciptanya lingkungan yang teratur. Meningkatkan pemetaan hasil-hasil pembangunan pemukiman sehingga dapat dinikmati langsung oleh para pemilik tanah. Menghindari konflik-konflik yang sering timbul dalam penyediaan tanah secara konvensional, mempercepat laju pembangunan. Konsolidasi tanah (land consolidation) yang dilaksanakan di Kabupaten Simalungun juga ditemukan adanya penyalahgunaan wewenang dalam proses pelaksanaannya yang ditemukan oleh panitia pelaksanaan konsolidasi tanah pada masa itu. Dalam hal itu dengan demikian telah memberikan dampak negatif kepada masyarakat, dalam bentuk pengurangan yang digunakan untuk konsolidasi tanah (land consolidation) masyarakat sangatlah signifikan dan dapat dikatakan perampasan hak dari masyarakat, karena selain pengambilan tanah masyarakat secara mencolok, pelaksanaan konsolidasi tanah yang dilaksanakan tidak sesuai dengan prosedur pelaksanaan serta aturan hukum yang mengatur pelaksanaan konsolidasi tanah yang ada di Indonesia yang dilaksanakan. Adapun yang menjadi solusi pelaksanaan konsolidasi tanah terhadap proses penyelesaian kegagalan konsolidasi tanah yang dilaksanakan adalah dilakukan dengan cara proses hukum melalui Pengadilan Negeri, untuk memastikan semua bukti-bukti kepemilikan tanah ulayat yang dimiliki masyarakat yang menjadi objek pelaksanaan konsolidasi tanah. Jika proses hukum sudah selesai mungkin akan di data ulang untuk proses pelaksanaannya.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ardianto, B., dan Priatmono, E., (2011), Penyelenggara Konsolidasi tanah, bahan Diklat Tatalaksana Pengaturan Pengusaha Tanah, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Cahyani, A., Supriatna, A., Somantri, M.S., Yuningsih, T., & Rahman A. (2019). Analisis Sistem Administrasi di Badan Usaha Milik Desa Wibawa Mukti Desa Sekarwangi Kabupaten Sumedang. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*. 2 (2): 203-212.
- Chamsah, A.A., (2011), Hukum Agraria (pertanahan 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.

- Harsono, B., (2013), *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2013.
- 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>
- Hutapea, D.F. & Amal, B.K. (2018). Tradisi Jamu Laut menjadi Sistem pada Masyarakat Desa Jaring Halus. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*. 1 (2): 66-74.
- Jayadinata, J.T., (2014), *Tata Guna Lahan Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*, Bandung: ITB.
- Kalo, S., (2014), *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta: Pustaka Bangsa Press.
- Lubis, M. (2020). Peran Akademisi dalam Mencegah Peredaran Narkotika di Masyarakat (Sosialisasi Desa Bandar Baru Kecamatan Sibolangit Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara). *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 2(3), 658-672. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v2i3.138>
- Muchsin, dkk, (2017), *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah, Cetakan Pertama*, Bandung: Refika Aditama.
- Mudjiono, (2017), *Politik dan Hukum Agraria*, Yogyakarta: Liberty, Yogyakarta.
- Mukti, A., (2010), *Pembahasan Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960*, Medan: USU Press.
- Muljadi, K., dan Widjaja, G., (2018), *Hak-Hak atas Tanah, edisi pertama, Cetakan Kelima*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Murad, R., (2017), *Menyikapi Tabir Masalah Pertanahan*, Bandung: Madar Maju.
- Nasution, B.J., (2018), *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: CV. Mandar Maju, Bandung.
- Oktavia, M., Prayetno (2018). Menguji Kepemimpinan Kepala Desa dalam Pembangunan Infrastruktur Desa Rianiate Kecamatan Pangururan Kabupaten Samosir. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*. 1 (2): 81-92.
- Parlindungan, A.P., (2011), *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, Bandung: Mandar Maju.
- Parlindungan, A.P., (2018), *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju.
- Perangin Angin, E., (2014), *Hukum Agraria di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah.
- Rafiqi (2019). Tanah Grant Sultan Melayu Deli Menurut Teori Positivistik, *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 6 (2) 2019: 102 – 107
- Rahmadi, T., (2010), *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sembiring, R., (2012), *Eksistensi Hak Ulayat Atas Tanah Dalam Masyarakat Adat Simalungun*, Medan: Pustaka Bangsa Press.
- 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
- Siregar, T.A., (2011), *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Bagan, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat*, Medan: Fakultas Hukum USU.
- Siregar, T.A., (2017), *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak, Cetakan Pertama*, Medan: Multi Grafika Medan.
- 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.
- Sitorus, O., (2012), *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan sebagai Instrumen kebijakan Pertanahan Partisipatif dalam Penataan Ruang di Indonesia*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Suharyanto, A. Harianja, R.S.H.K. Ndraha, P.W. Saragih, I.S.K. Sipayung, K.F. Harahap, N. & Nababan, R. D. (2019). Indigenous Knowledge Masyarakat Etnis Karo Terhadap Pengelolaan Tumbuhan Hutan Di Desa Lingga, Kabupaten Karo. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*. 1 (3): 162-169.
- Sumardjono, M.S.W., (2011), *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Syafrizal, S., & Resdati, R. (2020). Partisipasi Masyarakat dalam Restorasi Gambut di Desa Rimbo Panjang. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 3(2), 712-720. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v3i2.399>

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Agraria (UUPA)