



**KONSOLIDASI TANAH, TATA RUANG,  
DAN KETAHANAN NASIONAL**

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

**Lingkup Hak Cipta**

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Ketentuan Pidana**

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# **KONSOLIDASI TANAH, TATA RUANG, DAN KETAHANAN NASIONAL**

oleh:  
**Oloan Sitorus**

Kata Sambutan:  
**Kurnia Toha, S.H., LLM, Ph.D**

**KONSOLIDASI TANAH, TATA RUANG,  
DAN KETAHANAN NASIONAL**  
©Oloan Sitorus

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:  
STPN Press, November 2015  
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman  
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239  
Faxes: (0274) 587138  
Website: <http://pppm.stpn.ac.id/>

Penulis: Oloan Sitorus  
Editor: Widhiana H. Puri  
Proofread: M. Nazir S.  
Layout/Cover: Nanjar Tri Mukti

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
**KONSOLIDASI TANAH, TATA RUANG,  
DAN KETAHANAN NASIONAL**  
STPN Press, 2015  
xii + 150 hlm.: 14 x 21 cm  
ISBN: 602789425-3  
ISBN: 9796027894258

Tidak diperjualbelikan  
diperbanyak untuk  
kepentingan pendidikan  
dan kalangan sendiri



## PENGANTAR PENULIS

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan petunjuk serta karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan penulisan buku yang berjudul “Konsolidasi Tanah, Tata Ruang, dan Ketahanan Nasional”. Buku ini dikembangkan dari Kertas Karya Perorangan (Taskap) penulis sebagai salah satu peserta Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) LIII Tahun 2015 Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (LEMHANNAS R.I.), yang berjudul : **“PENINGKATAN PELAKSANAAN KONSOLIDASI TANAH GUNA MENGEFEKTIFKAN PEMANFAATAN RUANG DALAM RANGKA KETAHANAN NASIONAL”**.

Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang setinggi-setingginya terhadap berbagai pihak yang telah memungkinkan penulisan buku ini. Tanpa bermaksud mengabaikan yang lain, ijinakan penulis berterima kasih secara khusus kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Bapak Ferry Mursyidan Baldan, yang telah menugaskan penulis mengikuti PPRA LIII di LEMHANNAS RI. Terima kasih yang sama disampaikan kepada Gubernur LEMHANNAS R.I. Bapak Prof. Dr. Budi Susilo Soepandji,

yang telah memberikan kesempatan kepada penulis sebagai peserta PPRA LIII Tahun 2015. Berbagai pengetahuan dan pengalaman pembelajaran yang diperoleh selama mengikuti PPRA bermanfaat untuk dikembangkan bagi penyelenggaraan pendidikan tinggi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, yang menjadi tugas keseharian penulis di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) saat ini.

Penulis juga berterima kasih kepada Tutor Pembimbing Taskap ini, Bapak Marsda TNI Dwi Djatmiko S.B, S.E., M.M, yang penuh kesabaran melakukan pembimbingan penulisan Taskap ini, sehingga penulis dapat menuntaskan penulisannya. Terima kasih yang setinggi-tingginya juga disampaikan kepada Tim Penguji Taskap, yakni Ibu Drg. Sri Wahyuni Pujiastuti, M.M., Mayjend TNI (Purn) Mulya Setyawan, SIP, M.Sc, dan Drs. Candra Manan Mangan, M.Sc. atas koreksi cerdas dan saran yang bersifat menuntun selama berlangsungnya Uji Saji yang berlangsung pada tanggal 16 Oktober 2015. Terima kasih juga dihaturkan kepada semua pihak, khususnya rekan-rekan peserta PPRA LIII, yang telah senantiasa saling mengingatkan untuk menyelesaikan penulisan Taskap ini. Dorongan rekan-rekan telah menguatkan penulis untuk menuntaskan penulisan Taskap ini sehingga dapat diselesaikan sesuai ketentuan yang ditetapkan Lemhannas RI.

Terima kasih juga disampaikan rekan-rekan di lingkungan Kementerian ATR/BPN yang memberikan perhatian dan dukungannya selama mengikuti pendidikan di LEMHANNAS R.I. Secara khusus penulis ingin berterima kasih kepada lae Dr. Mazwar, S.H., M. Hum, serta adik-adik ku Jumalianto, A. Ptnh,

I Made Daging, A. Ptnh, S.H., M. H., Dapot Sidabutar, S.SiT, dan I Made Sumadra, S.SiT, M.M. Moga persahabatan kita terus berlangsung untuk saling mendukung dan menguatkan.

Terima kasih juga disampaikan kepada Kepala Biro Hukum BPN Bapak Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D. atas perkenannya memberikan Kata Sambutan dalam buku ini. Kata Sambutan ini merupakan dorongan bagi penulis untuk terus menggali berbagai aspek hukum dari pelaksanaan KT di Indonesia, yang kiranya masih merupakan ranah-luas yang memerlukan perhatian kita semua untuk dielaborasi dan dikembangkan.

Penulis menyadari bahwa di dalam buku ini masih banyak kelemahan baik dari substansi maupun teknis penulisan. Untuk itu, dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan masukan bagi perbaikan terhadap berbagai kelemahan yang terdapat dalam buku ini.

Besar harapan penulis, buku ini dapat bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran penulis kepada Kementerian ATR/BPN dan LEMHANNAS RI, termasuk *stakeholders* terkait, dalam rangka peningkatan pelaksanaan KT guna mengefektifkan pemanfaatan ruang dalam rangka ketahanan nasional yang tangguh.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan petunjuk, dan bimbingan kepada kita semua dalam melaksanakan tugas dan pengabdian kepada Negara dan bangsa Indonesia yang kita cintai dan banggakan. Terima kasih.

Jakarta, November 2015

Penulis

**Oloan Sitorus**



## KATA SAMBUTAN

**K**onsolidasi Tanah (KT) adalah kebijakan pertanahan partisipatif dalam pemanfaatan ruang yang melakukan 2 (dua) kegiatan secara simultan, yakni: (a) penataan kembali penguasaan dan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan tanah serta (b) pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya di lokasi KT. Kedua kegiatan partisipatif yang dilakukan berdasarkan prinsip *improve without remove* ini kiranya masih memerlukan dukungan ketersediaan hukum yang lebih kuat, agar memungkinkan secara efektif sebagai dasar hukum pelaksanaan.

Sampai saat ini, aturan hukum yang kita miliki untuk mendukung pelaksanaan KT di Indonesia masih dalam bentuk Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 4 Tahun 1991 tentang KT, yang dilengkapi dengan sejumlah Surat Edaran yang diterbitkan oleh Kepala BPN. Pengaturan lain secara sporadis sudah dicoba dilakukan dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman serta dalam PP No.

16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Namun semua itu masih bersifat sumir, yang memerlukan penguatan dan penataan dalam suatu bangunan hukum yang lebih kokoh.

Gagasan untuk memperkuat pembangunan hukum KT inilah kiranya yang menjadi kepedulian dan perhatian Sdr. Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S. beberapa tahun terakhir ini. Berbagai pandangannya, yang kali ini ditulis dengan perspektif analisis-kebijakan kiranya patut diapresiasi. Untuk itu, kami menyambut baik dan mengucapkan selamat atas kehadiran Buku 'Konsolidasi Tanah, Tata Ruang, dan Ketahanan Nasional' ini. Kepada khalayak baik kalangan akademisi dan praktisi dipersilahkan membaca buku ini. Berbagai diskusi dan dialog tentang aspek hukum pelaksanaan KT diperlukan sebagai masukan bagi upaya pembangunan hukum KT itu sendiri.

Saya meyakini keterbukaan penulis buku ini untuk menerima berbagai pandangan yang ditujukan bagi perbaikan dan penyempurnaannya di masa mendatang. Sekali lagi, saya mengucapkan selamat. Semoga penulis buku tetap bergairah untuk melengkapi literatur Hukum Keagrariaan/Hukum Tanah di Indonesia. Terima kasih.

Kepala Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat  
Kementerian Agraria dan Tata Ruang/  
Badan Pertanahan Nasional

**Kurnia Toha, S.H., LL.M, Ph.D**

## DAFTAR ISI

<b>PENGANTAR PENULIS</b>	v
<b>KATA SAMBUTAN</b>	viii
<b>DAFTAR ISI</b>	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	1
A. Umum	1
B. Maksud dan Tujuan	6
C. Ruang Lingkup dan Sistematika	7
D. Metode dan Pendekatan	10
E. Pengertian	11
<b>BAB II LANDASAN PEMIKIRAN</b>	13
A. Umum	13
B. Paradigma Nasional	14
C. Peraturan Perundang-undangan	18
D. Landasan Teori	24
E. Tinjauan Kepustakaan	30

<b>BAB III KONDISI PELAKSANAAN KONSOLIDASI</b>	
<b>TANAH SAAT INI</b>	34
A. Umum	34
B. Kondisi Pelaksanaan Konsolidasi Tanah saat ini	36
C. Implikasi Peningkatan Pelaksanaan Konsolidasi terhadap Efektivitas Pemanfaatan Ruang dan Ketahanan Nasional	43
D. Pokok-pokok Persoalan yang ditemukan	48
<b>BAB IV PERKEMBANGAN LINGKUNGAN</b>	
<b>STRATEGIS</b>	55
A. Umum	555
B. Perkembangan Lingkungan Global	58
C. Perkembangan Lingkungan Regional	65
D. Perkembangan Lingkungan Nasional	67
E. Peluang dan Kendala	77
<b>BAB V KONDISI PELAKSANAAN KONSOLIDASI</b>	
<b>TANAH YANG DIHARAPKAN</b>	80
A. Umum	80
B. Pelaksanaan Konsolidasi Tanah yang diharapkan	81
C. Kontribusi Pelaksanaan Konsolidasi Tanah terhadap Efektivitas Pemanfaatan Ruang dan Ketahanan Nasional	98
D. Indikasi Keberhasilan	103

<b>BAB VI KONSEPSI PELAKSANAAN KONSOLIDASI</b>	
<b>TANAH</b>	106
A. Umum	106
B. Kebijakan	108
C. Strategi	108
D. Upaya	111
<b>BAB VII PENUTUP</b>	137
A. Kesimpulan	137
B. Saran	142
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	144

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Umum

Pelaksanaan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 membutuhkan ketahanan nasional yang tangguh. Dengan ketahanan nasional yang tangguh akan dapat secara efektif dikembangkan kekuatan nasional untuk menghadapi dan mengatasi segala tantangan, ancaman, hambatan, dan gangguan baik yang datang dari dalam ataupun luar negeri, guna menjamin identitas, integritas, serta kelangsungan hidup bangsa dan Negara untuk mencapai tujuan nasional. Sebagai kondisi dinamik bangsa, ketahanan nasional merupakan keluaran resultan (*output resultant*) dari segenap upaya nasional pada saat tertentu dalam rangka mewujudkan tujuan dan cita-cita nasional.<sup>1</sup> Selanjutnya, untuk menyelesaikan berbagai persoalan bangsa, digunakan

---

1 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea IV.

perspektif ketahanan nasional sebagai konsepsi melalui pendekatan kehidupan nasional secara holistik. Seluruh aspek kehidupan nasional (baik alamiah dan sosial) adalah saling berkaitan dan mempengaruhi. Dalam pada itu, membangun aspek kehidupan alamiah, akan berdampak pada aspek kehidupan sosial. Demikian pula sebaliknya, pembangunan aspek sosial kehidupan nasional juga dapat berpengaruh pada aspek kehidupan alamiah. Pada akhirnya, dapat ditegaskan bahwa pembangunan nasional (dalam segala aspeknya itu, termasuk pembangunan spasial) pun mempengaruhi ketahanan nasional. Dalam konteks demikianlah, maka penataan ruang mempengaruhi ketahanan nasional.

Penataan ruang yang komprehensif, holistik, dan terintegrasi sesuai kebutuhan pembangunan akan menguatkan ketahanan nasional. Oleh karena itu, maka penataan ruang harus dilakukan dengan memperhatikan arah pembangunan nasional pada Gatra Geografi. Lumban Sianipar mengatakan bahwa arah pembangunan nasional pada Gatra Geografi (Ketahanan Nasional sebagai kondisi), antara lain, adalah menjadikan ruang sebagai tempat hidup dan sumber kehidupan. Salah satu strategi untuk menyelesaikan persoalan pada gatra geografi itu adalah dengan merumuskan tata ruang dalam suatu perencanaan yang holistik yang disebut sebagai Rencana Umum Tata Ruang (selanjutnya disebut RUTR),<sup>2</sup> dalam hal ini Rencana Tata Ruang Wilayah Kota/Kabupaten

---

2 **Lumban Sianipar**, "Ketahanan Nasional dan Permasalahannya", Bahan Ajar PPRA LIII, Tahun 2015. Selanjutnya perhatikan Pasal 14 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

(RTRWK/Kab), sehingga keberadaan gatra geografi sebagai tempat hidup bagi kehidupan permukiman (baik di perkotaan dan perdesaan) dan sumber kehidupan (seperti tanah/bentang lahan pertanian) dapat disediakan secara memadai bagi kelangsungan hidup Indonesia sebagai bangsa.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa RTRWK/Kab akan meningkatkan ketahanan nasional apabila diimplementasikan secara konsisten. Implementasi RTRWK/Kab dalam hal ini berupa pemanfaatan ruang sesuai rencana yang telah ditetapkan.<sup>3</sup> Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Dalam pemahaman yang demikian, maka bentuk penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara partisipatif dapat dilakukan dengan Konsolidasi Tanah (selanjutnya disebut KT).<sup>4</sup> KT adalah kebijakan pertanahan partisipatif yang secara simultan melakukan penataan kembali penguasaan dan kepemilikan tanah serta penggunaan dan pemanfaatan tanah agar menjadi tertib dan teratur, sehingga lokasi yang ditata dengan KT dapat menjadi areal yang layak bagi permukiman dan/atau usaha pertanian.<sup>5</sup>

---

3 **Pasal 1 butir 11 dan 14 UU No. 26 Tahun 2007.**

4 **Pasal 65 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2007** tentang Penataan Ruang dan Perhatikan juga istilah 'Konsolidasi Pemanfaatan Tanah' yang diintroduksi Penjelasan Pasal 33 No.25 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

5 **Pasal 1 butir 1 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991.**



KT dipandang sebagai upaya pemanfaatan ruang yang efektif oleh karena secara holistik melakukan pemanfaatan ruang dengan cara menata kembali penguasaan dan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan tanah. Setelah RTRWK/Kab mengalokasikan peruntukan ruang atau suatu bentang lahan, maka implementasi RTRWK/Kab itu dapat diterapkan melalui konsep KT, terutama bagi ruang/bentang lahan yang kondisi penguasaan dan pemilikan tanahnya yang tidak tertib serta penggunaan dan pemanfaatan tanahnya yang tidak teratur. Selain kondisi wilayah Indonesia yang sebagian perkembangan kotanya cenderung mengarah menjadi *slum area* atau bagian dari wilayah kotanya potensial berkembang tanpa arah, beberapa kondisi wilayah atau bentang lahan berikut ini, seperti: wilayah pesisirnya yang rawan bencana alam tsunami; area pegunungannya yang banyak menjadi gunung api (karena keberadaan Indonesia memang berada pada *ring of fire*); areal pertaniannya yang tidak efektif karena luasannya yang tidak merupakan satuan luasan yang efektif dan tidak memiliki infrastruktur lahan pertanian yang memadai, seharusnya menjadi “medan perjuangan” potensial untuk penerapan konsep KT guna mengefektifkan pemanfaatan ruang di Indonesia dalam rangka mewujudkan ketahanan nasional yang tangguh.

Sayangnya, kenyataan menunjukkan bahwa KT belum menjadi pilihan penting untuk menata kembali bagian dari wilayah kota yang cenderung tumbuh tanpa arah atau berkembang menjadi *slum area*. Beberapa pelaksanaan KT di Indonesia baru ditujukan untuk menata kembali areal pinggir

kota (*urban fringe*) yang potensial berkembang. Begitu pun, hasilnya masih banyak yang tidak optimal dikarenakan pada umumnya pelaksanaan KT yang sudah selesai disertipikasi oleh otoritas pertanahan tidak ditindaklanjuti pembangunan fisiknya seperti prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya.<sup>6</sup> Disayangkan pula, ketika terjadi tsunami di Aceh tahun 26 Desember 2004, KT juga belum digunakan sebagai pilihan utama untuk melakukan penataan kembali wilayah yang mengalami kehancuran karena tsunami tersebut. Meskipun demikian, ada 1 (satu) desa yakni Desa Lumbang yang ditata dengan KT. Hasilnya, memang sangat memuaskan, namun sayang belum berhasil dilaksanakan lebih massif untuk merestorasi wilayah yang mengalami kerusakan karena tsunami yang maha-dahsyat itu.<sup>7</sup> Menarik pula, mencermati dilaksanakannya KT pada Kawasan Rawan Bencana Gunung Api Merapi (KRB III), Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman, Yogyakarta, untuk menata kembali kerusakan tanah pertanian masyarakat yang rusak akibat letusan dahsyat Gunung Merapi tahun 2010. Ada gagasan agar konsep KT yang akan dilaksanakan dikaitkan dengan konsep ekoturisme oleh karena pada sebagian lokasi yang terkena dampak Erupsi

---

6 **Oloan Sitorus**, 2006, *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif dalam Penataan Ruang di Indonesia*, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hlm. 192-198.

7 **Oloan Sitorus, dkk**, 2009, *Konsolidasi Tanah sebagai Restorasi Kerusakan Wilayah Permukiman Akibat Tsunami di Provinsi Aceh*, Laporan Penelitian Strategis Dosen STPN, hlm. 4.

Merapi itu telah berkembang wisata Lava Tour.<sup>8</sup>

Pelaksanaan KT guna mengefektifkan pemanfaatan ruang belum berlangsung secara optimal. Setelah peserta KT mendapat sertipikat pemilikan tanah, tidak ada tindak lanjut yang serius untuk menindaklanjuti kegiatan KT dengan pembangunan fisik (seperti pembangunan prasarana jalan dan infrastruktur lainnya), sehingga dalam kenyataan di lapangan pelaksanaan KT masih perlu ditingkatkan, baik kualitas proses dan hasil pelaksanaannya. Oleh karena itu, maka isu sentral buku ini adalah: “Bagaimana meningkatkan pelaksanaan KT guna mengefektifkan pemanfaatan ruang dalam rangka ketahanan nasional?”

## **B. Maksud dan Tujuan**

1. Buku yang ditulis dari Kertas Karya Perorangan (Taskap) ini, yang disusun dengan pendekatan analisis kebijakan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai pelaksanaan KT di Indonesia, berikut analisis permasalahan serta kebijakan dan upaya yang diperlukan guna mengefektifkan pemanfaatan ruang dalam rangka ketahanan nasional.

---

8 **Oloan Sitorus**, *Konsolidasi Tanah di Kawasan Bencana III Merapi (Mengintroduksi implementasi yang berbasis ekoturisme di Kecamatan Cangkringan – Sleman*, Makalah ditulis untuk memenuhi Surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi DI Yogyakarta No. 0023/400-34/1/2014 tanggal 6 Januari 2014, guna disampaikan pada Rapat Tim Pengendali Konsolidasi Tanah Daerah Istimewa Yogyakarta bersama Tim Koordinasi Konsolidasi Tanah Kabupaten Sleman, Aula Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY, Selasa, 21 Januari 2014.

2. Buku ini ditujukan untuk menyampaikan konsep dan gagasan tentang peningkatan pelaksanaan KT bagi para pengambil keputusan yang berkewenangan guna mengefektifkan pemanfaatan ruang dalam rangka ketahanan nasional. Bersatunya urusan pemerintahan dalam bidang keagrariaan dan tata ruang serta pertanahan saat ini pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kemen ATR/BPN) kiranya penting mengeksplorasi berbagai gagasan yang memadukan aspek keagrariaan (politik), tataruang (spasial), dan pertanahan (administrasi pertanahan dalam arti luas). KT kiranya dapat merupakan salah satu contoh kegiatan ATR/BPN yang berupaya mewujudkan ketiga aspek itu secara simultan.

### **C. Ruang Lingkup dan Sistematika**

1. Ruang lingkup buku ini dibatasi kepada uraian tentang peningkatan pelaksanaan KT, yang dibatasi pada masalah keterbatasan hukum, rendahnya kesadaran-ruang masyarakat, lemahnya perspektif kewilayahan Sumber Daya Manusia Pertanahan (Pertanahan) atau sekarang SDM Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (SDM ATR/BPN), dan lemahnya sinergisme kelembagaan di antara para pemangku yang berkepentingan.
2. Sesuai dengan ruang lingkup pembahasan, maka uraian tulisan ini disusun menggunakan sistematika sebagai berikut:

1) BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan latar belakang permasalahan, maksud dan tujuan penulisan, ruang lingkup pembahasan, metode dan pendekatan yang digunakan, serta beberapa pengertian untuk dapat menyamakan persepsi dalam memahami pembahasan.

2) BAB II LANDASAN PEMIKIRAN

Bab ini akan menguraikan paradigma nasional yang menjadi dasar-dasar pemikiran dalam penulisan Taskap, yaitu Pancasila sebagai landasan idiil, UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional, Wawasan Nusantara sebagai landasan visional, ketahanan nasional sebagai landasan konsepsional dan peraturan-perundangan sebagai landasan operasional. Dibahas pula mengenai landasan teori dan tinjauan pustaka yang digunakan sebagai referensi ilmiah yang terkait dengan materi bahasan.

3) BAB III KONDISI PELAKSANAAN KONSOLIDASI TANAH SAAT INI

Pada bab ini diuraikan tentang bagaimana kondisi pelaksanaan KT saat ini, implikasi seperti apa yang diberikan kepada pengefektifan pemanfaatan ruang dan bagaimana implikasi efektivitas pemanfaatan ruang terhadap ketahanan nasional. Selanjutnya, akan dielaborasi pula pokok-pokok persoalan yang

ditemukan, terkait dengan peningkatan pelaksanaan KT.

- 4) **BAB IV PERKEMBANGAN LINGKUNGAN STRATEGIS**  
Bab ini menguraikan tentang pengaruh perkembangan lingkungan strategis terhadap peningkatan pelaksanaan KT, baik perkembangan global, regional, dan nasional, serta peluang yang dapat dimanfaatkan dan kendala yang harus dihadapi.
  
- 5) **BAB V KONDISI PELAKSANAAN KONSOLIDASI TANAH YANG DIHARAPKAN**  
Dalam Bab ini diuraikan bagaimana pelaksanaan KT dapat semakin meningkat dan sesuai dengan yang diharapkan; bagaimana kontribusi peningkatan pelaksanaan KT terhadap pengefektifan pemanfaatan ruang, serta kontribusi pemanfaatan ruang yang efektif terhadap ketahanan nasional.
  
- 6) **BAB VI KONSEPSI PENINGKATAN PELAKSANAAN KONSOLIDASI TANAH**  
Bab ini menguraikan kebijakan (*policy*) yang diambil, perumusan strategi yang digunakan untuk pemecahan masalah, serta sejumlah upaya yang harus dilakukan agar pelaksanaan KT dapat meningkat dan mencapai sasaran yang ditetapkan.

## 7) BAB VII PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari uraian penulisan dan beberapa saran yang diajukan untuk digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi para pengambil kebijakan.

### D. Metode dan Pendekatan

1. Metode yang digunakan dalam penulisan buku ini mengikuti metode penulisan Kertas Karya Perorangan (Taskap) yang berlaku pada Lembaga Ketahanan Nasional R.I (Lemhannas R.I.), yakni metode kualitatif, yaitu yang bersifat deskriptif-analitis. Proses pencarian, pengumpulan dan penelitian data dilakukan dengan menggunakan studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan dan menganalisis berbagai tulisan akademis berupa arsip, artikel ilmiah baik *on line* maupun *off line* dan buku-buku maupun jurnal-jurnal yang menjelaskan temuan, ide atau pendapat, dan konsep atau teori yang berhubungan dengan permasalahan.
2. Pendekatan yang digunakan untuk menganalisis data dilakukan secara komprehensif dan integral dengan memanfaatkan berbagai disiplin ilmu dengan perspektif ketahanan nasional. Dengan pendekatan itu, dapat dilakukan peningkatan pelaksanaan KT berdasarkan kondisi dinamis bangsa, guna mendukung efektivitas pemanfaatan ruang, dalam rangka ketahanan nasional.

## **E. Pengertian**

1. Konsolidasi Tanah adalah kebijakan pertanahan partisipatif pemanfaatan atau penyesuaian pemanfaatan ruang dalam wujud penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam.<sup>9</sup>
2. Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (selanjutnya disebut STUP) adalah tanah bagian dari objek KT yang disumbangkan oleh peserta KT kepada otoritas pertanahan untuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya.<sup>10</sup>
3. Pemanfaatan ruang adalah bagian dari penataan ruang yang berupaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui program KT.<sup>11</sup>
4. Ketahanan Nasional adalah kondisi dinamik bangsa Indonesia yang meliputi segenap aspek kehidupan nasional yang terintegrasi berisi keuletan dan ketangguhan mengembangkan kekuatan nasional, dalam menghadapi dan mengatasi segala tantangan, ancaman, hambatan, dan gangguan, baik yang datang dari luar maupun dari dalam, untuk menjamin identitas, integritas,

---

9 Pasal 1 butir 1 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991.

10 Pasal 1 butir 4 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991.

11 Pasal 1 butir 14 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.



kelangsungan hidup bangsa dan negara, serta perjuangan mencapai tujuan nasional.<sup>12</sup>

5. Tindak lanjut Konsolidasi Tanah adalah upaya menindaklanjuti hasil pelaksanaan KT yang telah diterbitkan (atau bahkan tengah dalam proses penerbitan) sertifikat tanahnya oleh otoritas pertanahan dengan pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya.

---

12 **Lemhannas R.I.**, *Modul Sub Bidang Studi Konsepsi Ketahanan Nasional*, Modul PPRA LIII Tahun 2015, hlm. 22.

## **BAB II**

### **LANDASAN PEMIKIRAN**

#### **A. Umum**

**L**andasan pemikiran merupakan pedoman bagi segenap pemangku kepentingan terkait agar dapat menghasilkan kebijakan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ideologis, filosofis, dan yuridis. Dalam pada itulah, maka peningkatan pelaksanaan KT untuk mengefektifkan pemanfaatan ruang sesuai RTRWK/Kab dalam rangka ketahanan nasional harus dibangun berdasarkan paradigma nasional dan peraturan perundang-undangan serta dapat dijelaskan sesuai landasan teori yang relevan dan tinjauan pustaka yang berkembang.

Paradigma nasional merupakan landasan utama bagi pembentukan pola pikir, pola sikap, dan pola tindak bangsa Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Paradigma nasional ini telah dituangkan dalam landasan idiil, landasan konstitusional, landasan visional, dan landasan konsepsional, yang menjadi pedoman dalam setiap proses perumusan kebijakan termasuk dalam konteks

pelaksanaan KT guna pemanfaatan ruang dalam rangka ketahanan nasional.

Penerapan paradigma nasional dalam peningkatan pelaksanaan KT harus dilakukan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku sebagai landasan operasional yang efektif. Selain itu, upaya peningkatan pelaksanaan KT harus dapat dijelaskan sesuai landasan teori yang berkembang dan tinjauan pustaka terkini yang relevan.

## **B. Paradigma Nasional**

### **1. Pancasila sebagai Landasan Idiil**

Pancasila merupakan landasan idiil dari pembangunan nasional, termasuk dalam membangun keagrariaan, tata ruang, dan pertanahan. KT sebagai kebijakan pertanahan partisipatif dalam mengefektifkan pemanfaatan ruang memiliki landasan idiil dalam Pancasila. Nilai-nilai luhur Pancasila menjadi landasan idiil yang kuat sebagai acuan filosofis dalam mengembangkan partisipasi masyarakat dalam KT. Nilai kemanusiaan misalnya, memberikan rujukan bahwa setiap penduduk dalam pelaksanaan KT harus dimanusiakan sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang bersifat monodualis (sebagai makhluk individual dan makhluk sosial). Seyogianyalah, setiap orang dalam pelaksanaan KT guna mengefektifkan pemanfaatan ruang diperlakukan secara manusiawi. Selanjutnya, dengan nilai kerakyatan menjadi rujukan filosofis bahwa pembangunan nasional harus memperhatikan kebutuhan dan aspirasi

masyarakat, termasuk peserta KT. Bahkan, nilai kerakyatan dalam Pancasila menginginkan agar masyarakat atau peserta KT diberikan peran optimal dalam pelaksanaan kegiatan pertanahan dalam mengefektifkan pemanfaatan ruang itu, oleh karena pelaksanaan KT membutuhkan persetujuan dari para pemilik tanah atau yang menguasai atau menggarap tanah. Pelibatan masyarakat dalam pelaksanaan KT menjadi kesempatan untuk mengelaborasi dan mengembangkan nilai kegotongroyongan sebagai salah satu wujud nilai keadilan sosial dalam Pancasila secara lebih konkrit dan masif.

## **2. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sebagai Landasan Konstitusional**

UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional pembangunan nasional di segala bidang. Dalam konteks pelaksanaan KT guna mengefektifkan pemanfaatan ruang ini, kiranya Pasal 33 UUD NRI 1945 tepat menjadi landasan konstitusional. Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 secara tegas menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini merupakan landasan konstitusional dari Hak Menguasai Negara untuk melakukan penataan hubungan hukum dan penataan fisik dari KT. Oleh karena Hak Menguasai Negara adalah kewenangan Negara untuk melakukan penyelenggaraan Negara baik pada tataran kebijakan, pengaturan, pelaksanaan, dan pengawasan.

### **3. Wawasan Nusantara sebagai Landasan Visional**

Landasan visional adalah suatu landasan dalam menerjemahkan 'cara pandang' bangsa Indonesia, yang dibentuk berdasarkan 2 (dua) dimensi pemikiran, yaitu dimensi pemikiran realita (kewilayahan) dan dimensi pemikiran fenomena (pemanfaatan). Sebagai cara pandang yang khas terhadap diri dan lingkungannya, konsepsi Wawasan Nusantara mencakup suatu pemikiran dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, yang mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kesatuan wilayah, yang diorientasikan pada 'perwujudan kepulauan nusantara sebagai satu kesatuan'.

Oleh karena itulah maka pelaksanaan KT seharusnya diperankan dan dikembangkan secara berarti untuk mewujudkan tujuan-tujuan di atas, khususnya dalam mewujudkan tujuan geo-politik bangsa Indonesia. Apabila KT dilaksanakan dan dikembangkan sesuai landasan visional Wawasan Nusantara, maka pelaksanaan KT dapat ditujukan untuk meningkatkan kualitas lokasi permukiman dan nonpermukiman (seperti pertanian/perkebunan/wisata), guna mengefektifkan pemanfaatan ruang yang dialokasikan RTRWK/Kab, dan pada akhirnya untuk meningkatkan ketangguhan ketahanan nasional.

### **4. Ketahanan Nasional sebagai Landasan Konsepsional**

Ketahanan Nasional adalah konsep untuk menjamin eksistensi bangsa dan negara serta prasyarat bagi

penyelenggaraan pembangunan nasional untuk mencapai tujuan nasional. Untuk itu perlu dimiliki kemampuan mengembangkan kekuatan nasional dalam menghadapi berkembangnya tantangan universal di era globalisasi. Sebagai landasan konseptual, Ketahanan Nasional pada dasarnya adalah kemampuan dan ketangguhan bangsa secara terintegrasi untuk mampu menghadapi dan mengatasi segala bentuk Ancaman, Tantangan, Hambatan dan Gangguan (ATHG) baik yang datang dari luar maupun dari dalam negeri.

Dalam pada itu semua gatra kehidupan nasional yakni gatra alamiah dan gatra sosial harus dikembangkan secara terintegrasi agar kehidupan nasional dapat berlangsung dan tangguh menghadapi berbagai ATHG. Salah satu gatra alamiah, yakni geografi harus menjadi pertimbangan awal atau yang paling pertama untuk dibahas agar harapan untuk memantapkan dan meningkatkan ketahanan nasional dapat terwujud.<sup>1</sup> Dalam pada itu, maka keberadaan geografi harus dikelola dengan baik dengan membangun Rencana Tata Ruang secara nasional untuk diturunkan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya, pemanfaatan ruang dilakukan berdasarkan rencana tata ruang dimaksud, sehingga seluruh ruang wilayah atau bentang lahan di Indonesia menjadi satu kesatuan wilayah yang dimanfaatkan sebagai penopang kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemanfaatan ruang sesuai alokasi Rencana Tata Ruang di Kabupaten/Kota dapat

---

1 **Candra Manan Mangan**, dalam Chandra Manan Mangan, dkk, 2013, *Memperkokoh NKRI Perspektif Geografi*, Penerbit Alfabet bekerjasama dengan Lemhannas R.I., Jakarta, hlm. 7

dilakukan secara efektif melalui KT. Dalam konteks seperti inilah, maka pelaksanaan KT yang optimal secara nasional pada akhirnya akan memberikan dukungan bagi ketahanan nasional yang tangguh.

### **C. Peraturan Perundang-undangan**

#### **1. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (lebih familiar disingkat UUPA)**

Ketentuan Pasal 2, 6, 12, dan 14 UUPA memberikan dasar pengaturan KT. Pasal 2 UUPA menyatakan bahwa berdasarkan Hak Menguasai dari Negara, otoritas ATR/Pertanahan dapat melakukan berbagai kebijakan dan pengaturan aspek penguasaan dan penggunaan serta peruntukan tanah dan pemanfaatan tanah. Pasal 6 UUPA secara tegas bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, sehingga penggunaan dan pemanfaatannya harus tetap mengacu pada kebijakan Pemerintah dalam penataan ruang, termasuk dalam pemanfaatan ruang. Pasal 12 UUPA dapat digunakan sebagai dasar untuk mengembangkan kegiatan kegotong-royongan dalam keagrariaan. Pasal 14 UUPA menentukan pentingnya rencana umum persediaan, peruntukan dan perencanaan bumi sebagai ruang daratan.

#### **2. UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005 – 2025**

UU No. 17 Tahun 2007 ini, secara implisit memberikan koridor, agar pelaksanaan KT sebagai bagian dari pembangun-

an nasional, harus merupakan bagian dari upaya untuk mencapai tujuan dari RPJMPN 2005-2025, yakni untuk: (a) mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional, (b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah, (c) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, (d) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dan (e) mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

### **3. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang**

Pasal 65 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memberikan ruang partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan ruang. Selanjutnya, Penjelasan Pasal 33 UU No. 26 Tahun 2007 tersebut menyatakan bahwa salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan ruang dimaksud adalah dalam bentuk 'Konsolidasi Pemanfaatan Tanah' sebagai salah satu bentuk penatagunaan tanah.

### **2. UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman**

Di dalam Pasal 1 butir 18, 106, 108, 109 ditemukan rumusan KT dan pengaturan KT sebagai instrumen penyediaan tanah untuk perumahan dan permukiman. Di dalam Pasal 1 butir 18 dinyatakan bahwa KT 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. Pasal 106 menyatakan bahwa penyediaan tanah untuk pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman dapat dilakukan, antara lain melalui KT oleh pemilik tanah. Selanjutnya, Pasal 108 ayat (1) menyatakan bahwa KT dapat dilakukan di atas tanah milik pemegang hak atas tanah dan/atau di atas tanah negara yang digarap oleh masyarakat. Yang paling progresif, Pasal 108 ayat (3) yang menyatakan bahwa KT dapat dilaksanakan apabila paling sedikit 60% (enam puluh persen) dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi paling sedikit 60% (enam puluh persen) dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi menyatakan persetujuannya. Namun, di dalam Pasal 108 ayat (4) tetap dinyatakan bahwa kesepakatan yang diberikan oleh paling sedikit 60% (enam puluh persen) itu tidak mengurangi hak masyarakat sebesar 40% (empat puluh persen) untuk mendapatkan aksesibilitas. Itu artinya, bahwa pelaksanaan KT tetap tunduk pada persetujuan dari yang empunya tanah (yang memiliki atau yang menggarapnya).

### **3. UU No. No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Di dalam UU ini jelaskan dinyatakan bahwa urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum dan penataan ruang adalah urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah kewenangan daerah (Pasal 11 dan 12).

#### **4. UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun**

Pasal 22 UU No. 20 Tahun 2011 di atas menyatakan bahwa penyediaan tanah untuk pembangunan rumah susun dapat dilakukan dengan KT oleh para pemilik tanah. Penjelasan Pasal 22 UU itu menyatakan bahwa yang dimaksud dengan KT adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dalam usaha penyediaan tanah untuk kepentingan rumah susun.

#### **5. PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah**

Pasal 23 ayat (4) PP 16 Tahun 2004 menyatakan bahwa pelaksanaan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dilakukan, antara lain, melalui penataan kembali (yang bentuknya antara lain berupa KT).<sup>2</sup> Selanjutnya, di Pasal 23 ayat (6) PP tersebut dinyatakan bahwa pelaksanaan penyesuaian tersebut dilakukan dengan melibatkan peranserta masyarakat.

#### **6. Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015 – 2019.**

RPJMN 2015-2019 menyatakan bahwa RPJMN dijabarkan dalam Rencana Strategis Kementerian/Lembaga dan RPJM Daerah (Pasal 3). Di dalam RPJMN 2015-2019, dalam hal ini

---

2 Penjelasan Pasal 23 ayat (4) PP 16 Tahun 2004 menyatakan secara tegas: “Penataan kembali antara lain berupa ***konsolidasi tanah***, *relokasi, tukar-menukar dan peremajaan kota.*”

pada Lampiran Buku II RPJMN 2015-2019, yakni pada Matriks Bidang Bidang Pembangunan Wilayah dan Tata Ruang, tepatnya pada Program Pengelolaan Pertanahan terdapat: (a) Kegiatan Pengelolaan Pertanahan Provinsi, terdapat sasaran ‘terlaksananya pengaturan dan penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta pemanfaatan dan penggunaan tanah secara optimal dengan indikator ‘Konsolidasi Tanah’ sebanyak 11.500 bidang setiap tahun dan ‘Peta Potensi Objek Konsolidasi Tanah’ sebanyak 83 Kabupaten/Kota; dan (b) Pengelolaan KT dengan sasaran ‘terlaksananya Pengelolaan KT’ dengan indikator ‘Jumlah Rumusan Kebijakan Teknis KT yang disusun dengan target sebanyak 4 rumusan setiap tahun (Matriks hlm 521, 523).

## **7. Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah**

Pasal 1 butir 1 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 menyatakan bahwa KT adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumberdaya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Selanjutnya, Pasal 4 ayat (2) Peraturan Kepala BPN di atas menyatakan bahwa KT dapat dilaksanakan apabila sekurang-kurangnya 85 persen dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi sekurang-kurangnya 85 persen dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi, menyatakan persetujuannya Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 ini ditindaklanjuti dengan berbagai kebijakan teknis dalam

berbagai dokumen yang berupa Surat atau Surat Edaran, yakni:

- 1) Surat Kepala BPN No. 410-4245 tanggal 7 Desember 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Konsolidasi Tanah;
- 2) Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 411-1852-DII tanggal 5 Juli 1995 perihal Biaya Uang Pemasukan pada Lokasi Konsolidasi Tanah;
- 3) Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 410-1078 tanggal 18 April 1996 tentang Petunjuk Teknis Konsolidasi Tanah;
- 4) Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 410-1637 tanggal 7 Juni 1996 perihal Pengelolaan TPBP Konsolidasi Tanah;
- 5) Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 410-55 tanggal 8 Januari 1997 perihal Organisasi Peserta Konsolidasi Tanah;
- 6) Surat Deputi Pengaturan Penguasaan Tanah No. 410-149-D II tanggal 20 Januari 1997 perihal Pelaksanaan Konsolidasi dengan Pengelola Koperasi dan Yayasan;
- 7) Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 462-3872 tanggal 22 Desember 1997 perihal Penetapan Lokasi Konsolidasi Tanah;
- 8) Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 410-2084 tanggal 30 Juni 1998 perihal Peningkatan Pelayanan Konsolidasi Tanah;
- 9) Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 410-3926 tanggal 13 Oktober 1998 tentang Peningkatan Pelayanan Pertanahan Menunjang Program P2BPK;

- 10) Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 410-1047 tanggal 23 Maret 1999 perihal Penggunaan Dana Kompensasi TPBP;

Beberapa materi muatan Peraturan Kepala BPN serta surat dan surat edaran itu, seperti penentuan tentang persentase minimal dapat dimulainya pelaksanaan KT, penindaklanjutan pembangunan fisik, dan penyelesaian bagi pemilik tanah yang tidak mau sebagai peserta KT karena egoisme individual, seyogyanyalah ditingkatkan ke dalam aturan perundang-undangan yang lebih berwibawa.

#### **D. Landasan Teori**

Nad Darga Talkurputra mengatakan bahwa KT adalah kebijakan pertanahan yang dimaksudkan untuk menata kembali bidang-bidang tanah yang tidak tertib dan tidak teratur, menjadi bidang-bidang tanah yang tertib dan teratur sesuai alokasi peruntukan dalam Rencana Tata Ruang, dengan mengandalkan partisipasi masyarakat.<sup>3</sup> Penekanan rumusan KT sebagai kebijakan pertanahan itulah yang membedakannya dari konsep *Landreadjustment* di Jepang, Malaysia dan Korea Selatan.<sup>4</sup> KT merupakan bagian dari kebijakan pertanahan

---

3 **Nad Darga Talkurputra**, *Mekanisme Pengadaan Lahan Perkotaan Melalui Kemitraan*, Makalah dipresentasikan pada Konvensi Nasional CIDES-LAP dengan tema “Penguatan Peranserta Masyarakat Dalam Penataan Ruang dan Pembangunan Berkelanjutan, Jakarta 7-8 Mei 1996.

4 **Dato’ Ahmad Hassan Osman dan Mohd. Razali Agus**, *Achieving Vision 2020 Through Land Readjustment Programme*,

untuk mendukung penataan suatu wilayah. *Landreadjustment* merupakan salah satu bentuk kebijakan pengembangan wilayah itu sendiri. Namun kedua konsep itu sama-sama membutuhkan partisipasi masyarakat dalam mendukung Rencana Tata Ruang.

Partisipasi masyarakat yang dimaksud dalam konsep KT atau *landreadjustment* adalah peransertanya dalam menyatakan kesediaannya sebagai peserta KT itu sendiri serta kesediaannya untuk menyerahkan sumbangan tanah (*land contribution/sharing*), yang dalam aturan perundang-undangan Indonesia disebut sebagai Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (selanjutnya disebut STUP). Tanpa STUP kebijakan pertanahan atau penataan wilayah itu tidak layak disebut sebagai KT atau *landreadjustment*. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa STUP adalah unsur eksistensial dalam konsep KT. Dengan STUP itu pulalah, maka kontribusi KT sebagai kebijakan pertanahan yang ditujukan untuk penataan atau pengembangan wilayah dapat dimungkinkan. Sebab, penggunaan dan pemanfaatan STUP diproyeksikan sebagai tanah untuk prasarana jalan dan tempat pembangunan fasilitas umum lainnya. Bahkan, dalam konsep awal KT, selain untuk pengadaan tanah bagi pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya, STUP juga diproyeksikan sebagai Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan (TPBP), yang

---

makalah yang dipresentasikan pada *the National Land Readjustment Seminar*, yang diselenggarakan oleh *Federal Town and Country Planning Department, Malaysia and Japan International Cooperation Agency (JICA)* di *Pelangi Beach Resort, Langkawi*, 26-27 Juni 1995, hlm. 2.

dalam literatur disebut sebagai *Cost Equivalent Land*. Tanah inilah kelak yang akan “dijual” atau dialihkan sebagai biaya pelaksanaan KT itu sendiri. Meskipun dalam kenyataannya, TPBP belum dapat diperoleh hampir pada semua pelaksanaan KT di Indonesia.

Dalam pada itu, Ida Nurlinda mengatakan bahwa KT merupakan instrumen penting untuk terwujudnya penataan ruang dan pengembangan wilayah yang terpadu dan partisipatif.<sup>5</sup> Peran KT dalam penataan ruang adalah dalam pemanfaatan ruang yang dialokasikan oleh Rencana Tata Ruang, dalam hal ini RTRWK/Kab. Tepatnya, Djoko Sujarto menggambarkan bahwa KT dapat berperan mewujudkan alokasi peruntukan ruang sebagaimana ditentukan dalam Rencana Tata Ruang ketika KT dilaksanakan untuk mewujudkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang lebih rinci untuk pelaksanaan pembangunan suatu kawasan.<sup>6</sup> Artinya, kalau alokasi ruang diperuntukkan bagi kawasan permukiman dan di suatu lokasi terdapat permukiman kumuh, maka KT dapat mewujudkan alokasi peruntukan ruang sesuai RTRWK/Kab itu dengan cara menata kembali kawasan permukiman kumuh tersebut, agar menjadi lahan kawasan permukiman

---

5 **Ida Nurlinda**, *Metode Konsolidasi Tanah untuk Pengadaan Tanah yang Partisipatif dan Penataan Ruang yang Terpadu*, Jurnal Hukum No. 2 Vol. 18 April 2010, hlm. 172-173.

6 **Djoko Sujarto**, *Konsolidasi Lahan dan Bank Lahan sebagai Manajemen Lahan Kota dalam Pembangunan Berencana*, Dipresentasikan pada Diskusi Terfokus: “Konsolidasi dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan, yang dilaksanakan Bappenas, Jakarta, 2001, hlm. 78.

yang berkualitas karena telah tersedia prasarana lingkungan dan fasilitas umum yang memadai.

Di Indonesia penataan kembali wilayah partisipatif itu menggunakan konsep KT. Artinya, KT merupakan kebijakan pertanahan dalam pemanfaatan ruang yang partisipatif. Perlu ditegaskan, bahwa konsep KT hanya dapat terjadi jika ada peranserta masyarakat dalam bentuk kesediaannya menjadi peserta KT dan menyerahkan sumbangan tanah yang ditujukan bagi pelaksanaan KT (*land sharing/land contribution*). Pasal 1 butir 4 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, memberikan terminologi hukum sumbangan peserta KT itu sebagai Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (selanjutnya disebut STUP) yakni sumbangan tanah yang diproyeksikan untuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya, serta Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan (*Cost Equivalent Land*). Dengan STUP inilah, maka Pemerintah dalam hal ini, otoritas ATR/Pertanahan mampu menata suatu kawasan yang tidak tertib dan teratur itu dengan tetap menjadikan peserta KT sebagai subjek penataan ruang itu sendiri, sehingga para pemilik tanah tetap berada di suatu kawasan itu, tidak perlu digusur sampai ke luar lokasi KT yang ditetapkan (*improve without remove*).

Oleh karena itulah, maka Dedi M. Masykur Riyadi (Deputi Bidang Regional dan Sumberdaya Alam – Bappenas, 2001, menjelaskan bahwa di Indonesia ada beberapa manfaat KT, yakni: (a) merupakan instrumen pertanahan dalam menjabarkan struktur dan pola tata ruang agar dapat operasional di lapangan; (b) mampu memadukan aspek



legalitas penguasaan tanah dengan aspek penataan fisik penggunaan tanah; (c) mampu memecahkan permasalahan penatagunaan tanah dalam upaya pelaksanaan rencana tata ruang; (d) mampu menghemat pengeluaran pemerintah dalam pembangunan prasarana dasar; (e) mampu menggerakkan partisipasi masyarakat khususnya dalam penyediaan tanah miliknya serta menunjang pembangunan yang berwawasan lingkungan.<sup>7</sup>

Tantangan terbesar dalam konsep KT yang dianut oleh Indonesia adalah, mencari format kerjasama yang sinergis antara pelaksana KT dengan pelaksana tindak lanjut pelaksanaan KT yang terpisah secara kelembagaan. Sebagaimana diketahui, instansi fungsional yang melaksanakan KT selama ini adalah otoritas pertanahan, yang sejak pemerintahan Presiden Joko Widodo (2014-2019) diintegrasikan dan ditingkatkan menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN). Sementara itu, yang melakukan tindak lanjut pelaksanaan KT dalam bentuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya adalah Pemerintah Daerah, dalam hal ini otoritas Pekerjaan Umum (PU). Padahal, keberhasilan konsep KT secara optimal di Indonesia adalah apabila dilakukan tindak lanjut KT itu sendiri. Tegasnya, tanpa tindak lanjut itu, maka KT adalah sama dengan program atau kegiatan sertifikasi lainnya, yang

---

7 **Dedi M. Masykur Riyadi**, *Kebijakan dan Strategi Konsolidasi Tanah dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan*, Dipresentasikan pada Diskusi Terfokus: "Konsolidasi dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan, yang dilaksanakan Bappenas, Jakarta, 2001, hlm. 9, 25.

hanya memberikan bukti pemilikan terhadap bidang tanah yang dimiliki seseorang.

Pembangunan fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya ini menjadi tantangan besar yang dihadapi dalam hampir semua pelaksanaan KT di Indonesia, oleh karena kebanyakan pelaksanaan KT di Indonesia sangat lambat (bahkan sampai lebih dari 5 tahun setelah diterimanya sertifikat tanah oleh peserta KT), belum tuntas dilaksanakan pembangunan fisik dimaksud. Ditengarai, hal inilah yang menjadi penyebab mengapa kegiatan KT terkesan tidak lagi mendapat perhatian seperti pada awal pelaksanaannya di tahun 1980-1990-an. Di kalangan masyarakat terdapat penggerusan kepercayaan terhadap pelaksanaan KT, sementara di kalangan otoritas ATR/Pertanahan juga terkesan kehilangan kepercayaan diri untuk mampu melakukan KT yang berhasil sebagai kebijakan pertanahan dalam pemanfaatan ruang di Indonesia.

Oleh karena itu, membangun sinergisme pelaksanaan KT dan tindak lanjut pelaksanaan KT perlu dicari format yang tepat, agar setiap otoritas dan *stakeholders* yang terlibat di dalamnya memiliki komitmen yang sama untuk dapat melaksanakan KT berhasil sampai pada tahap tindak lanjut pembangunan fisiknya. Artinya, Kementerian ATR/BPN dan otoritas perencanaan dalam memilih dan menentukan lokasi KT harus bekerja sama dengan otoritas perencanaan nasional, terutama di daerah, agar dapat diperoleh lokasi pelaksanaan KT yang sekaligus dapat mendorong peremajaan atau pengembangan wilayah. Setelah itu, kerjasama dalam melakukan tindak lanjut pelaksanaan KT juga harus dibangun

dengan otoritas PU di daerah, sehingga ditemukan bentuk kerjasama yang tepat untuk menindaklanjuti pelaksanaan KT.

## E. Tinjauan Kepustakaan

Kajian Masayuki Hayashi, tenaga ahli *Japan Internasional Cooperation Agency (JICA)* yang bertugas di Pusat Penelitian dan Pengembangan - BPN pada 1 April 1992-31 Maret 1994, menunjukkan berbagai kelemahan KT di Indonesia adalah: (a) tujuan pelaksanaan KT dalam kenyataannya hanya menata hak atas tanah; (b) penentuan lokasi yang tidak tepat karena hanya berfokus pada wilayah pinggiran kota dan perdesaan, yang tidak membutuhkan pengembangan kota; (c) kendala dalam perbaikan fasilitas publik (*lacking for improvement of public facilities*), karena dipandang bukan *domain* otoritas pertanahan; (d) perbaikan bidang-bidang tanah yang tidak tuntas (*incomplete improvement of land parcels*) karena tidak didesain *usable* dan *marketable* (e) kerjasama yang belum efektif di antara lembaga lainnya yang berkaitan (*cooperation between another agency concerned*), seperti otoritas perencanaan, pekerjaan umum, dan perumahan dan permukiman; (f) keterbatasan badan pelaksana (*implementing body*) yang hanya otoritas pertanahan; (g) kendala yang berkaitan dengan finansial (*finances*), sehingga KT tidak dapat mandiri secara finansial (*self-finance project*); (h) keterbatasan informasi dan promosi dalam bentuk panduan praktis (*practical manual*) untuk hal-hal yang bersifat teknis dan prosedur hukum; (i) metode evaluasi bidang-bidang tanah (*evaluation method for land parcels*) yang dipandang tidak

adil karena semua peserta memberi kontribusi yang sama (metode luas), sementara pembangunan konstruksi pada jalan-jalan sempit dalam waktu yang lama baru direalisasikan; (j) berkaitan keterbatasan hukum karena landasan hukum pelaksanaannya hanya dibuat oleh Kepala BPN.<sup>8</sup>

Temuan-temuan hasil kajian Masayuki Hayashi masih belum direspon oleh otoritas pertanahan secara berarti. Dalam aspek hukum KT misalnya, penelitian Disertasi Ilmu Hukum USU, 2002, Oloan Sitorus, yang berjudul “Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif dalam Penataan Ruang di Indonesia”, menunjukkan bahwa kelemahan karakter hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan (KTP) yang tunduk pada Hukum Perdata, dalam hal ini Hukum Perikatan, yakni ketidaksediaan masyarakat di lokasi yang direncanakan sebagai peserta KTP, karena egoisme individual dan alasan yang tidak masuk akal, belum dapat diselesaikan oleh aturan hukum yang tersedia. Selain itu, ketersediaan aturan hukum juga belum mampu mewajibkan instansi yang bertanggungjawab untuk membangun fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya, karena hampir semua aturan hukum KTP yang ada masih bersifat intern-administratif yang tidak berwenang mendesak instansi yang berwenang menindaklanjuti hasil pelaksanaan KTP yang telah selesai ditata aspek pertanahannya. Dinyatakan pula bahwa penyebab ketidakefektifan hukum KTP dalam

---

8 **Masayuki Hayashi**, *Final Report (Land Readjustment)*, Laporan tenaga ahli JICA tentang KTP pada Maret 1994, Penerbit Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN, 1994, hlm. 15-17.

menggerakkan partisipasi masyarakat pada penyelenggaraan KTP berawal dari keterbatasan materi hukum KTP itu sendiri dalam mengakomodasi aspirasi dan partisipasi masyarakat pada penyelenggaraan KTP. Keterbatasan dimaksud meliputi kelemahan kebijakan pengaturannya dan substansi aturannya sendiri. Dilihat dari sudut kebijakan pengaturannya, terkesan kurang tingginya komitmen penyelenggara negara menjadikan KTP sebagai sarana pembangunan partisipatif untuk menyelesaikan berbagai masalah tanah perkotaan di Indonesia. Selanjutnya, jika dilihat dari substansi aturan atau kebijakan yang tersedia, ketentuan-ketentuan tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan KTP masih belum memadai. Tegasnya, materi hukum mengenai KTP belum mampu sebagai penggerak-awal (*initial push*) bagi partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan KTP.<sup>9</sup>

Penindaklanjutan pembangunan fisik (prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya), sampai saat ini masih merupakan persoalan kronis pelaksanaan KT yang belum ditemukan solusinya secara tuntas. Penelitian Skripsi Isabela Candrakirana, STPN, 2014, yang berjudul “Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan di Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati, Kabupaten Sleman”, menyimpulkan 3 (tiga) hasil penelitian berikut ini. *Pertama*, pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan (KTP) pada periode pertama (tahun 1989 s/d 2003) hanya merupakan kegiatan sertifikasi tanpa dilakukan konstruksi. Pada periode kedua (tahun 2004 s/d 2008), kegiatan yang dilakukan hanya

---

9 **Oloan Sitorus**, op cit., hlm. 222-223.

merupakan pembuktian bahwa KTP masih berlangsung yaitu dengan dilakukan pembangunan dua jalur jalan (1092 m<sup>2</sup>) dan pembuatan drainase (728 m). Periode ketiga (tahun 2009 s/d Juni 2014) merupakan periode gebrakan karena banyak pembangunan yang dilaksanakan dalam upaya penyelesaian KTP. Sampai dengan Juni 2014 pembuatan jalan lingkungan dan saluran air telah dilaksanakan mencapai 95% dan perkembangan terkini sedang dilakukan pelelangan guna pengaspalan di lokasi KTP. Kedua, penyebab tertundanya penyelesaian tahap konstruksi adalah kurangnya koordinasi dengan instansi terkait, minimnya alokasi dana, belum adanya pengelolaan TPBP, pencabutan patok batas bidang tanah, perubahan pemilik tanah. Ketiga, sinergi yang dilakukan antara Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman adalah inventarisasi dan upaya penyelesaian masalah, rapat penyelesaian masalah, dan implementasi penyelesaian KTP.

Penelitian Isabela Candrakirana di atas mengindikasikan bahwa tertundanya penuntasan tindak lanjut pelaksanaan KT akan mengakibatkan upaya dan anggaran yang jauh lebih besar, sehingga persoalan pentingnya penyelesaian tindak lanjut pelaksanaan KT itu harus segera ditemukan, agar manfaat pelaksanaan KT segera dirasakan oleh para peserta KT yang sudah menyerahkan kontribusi tanahnya (STUP) bagi pelaksanaan KT. Sinergisme kelembagaan antara otoritas pertanahan dengan *stakeholders* lainnya, khususnya otoritas yang bertanggungjawab terhadap pembangunan fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya harus segera dibangun dalam pelaksanaan KT di Indonesia.

## BAB III

### KONDISI PELAKSANAAN KONSOLIDASI TANAH SAAT INI

#### A. Umum

Implementasi dari RTRW Kota/Kabupaten tidak selalu berlangsung efektif di lapangan. Artinya, pemanfaatan ruang yang dialokasikan dan sudah ditentukan dalam *blue print* perencanaan ruang itu belum diterapkan konsisten sebagaimana yang telah ditetapkan dalam RTRW Kabupaten/ Kota. Misalnya, suatu ruang wilayah atau bentang lahan dialokasikan untuk perumahan dan permukiman, namun perumahan dan permukiman itu tidak tumbuh dan berkembang dengan kualitas yang baik karena masyarakat membangun rumah secara sporadis tanpa memperhatikan lingkungan yang lebih luas. Akhirnya, dalam perjalanan waktu lokasi perumahan dan permukiman itu tumbuh menjadi areal kumuh (*slum area*) disebabkan keterbatasan infrastruktur dan fasilitas umum bagi perumahan itu, seperti: ketersediaan jalan yang tidak layak atau sempit dan bahkan ketiadaan ruang atau

bentang lahan untuk pembangunan fasilitas umum (seperti tapak untuk pembangunan gedung pertemuan, gedung olah raga, gedung pendidikan, dan gedung peribadatan). Ketidakefektifan pemanfaatan ruang juga terjadi di areal pertanian atau perdesaan. Beberapa areal pertanian (lahan basah dan kering) tampaknya tidak memiliki infrastruktur lokasi areal pertanian/perkebunan yang memadai, sehingga para petani tidak mudah untuk bekerja di areal pertaniannya dan untuk mengambil hasil pertaniannya. Salah satu akibatnya adalah inefisiensi pengelolaan pertanian/perkebunan rakyat.

Ruang daratan atau bentang lahan permukiman dan pertanian/perkebunan yang tumbuh tanpa prasarana jalan dan fasilitas umum yang memadai inilah yang potensial menjadi objek pelaksanaan KT di Indonesia. Potensi lokasi pelaksanaan KT diduga berkembang pesat selama masa reformasi, karena masyarakat semakin berani untuk melakukan pembangunan di atas tanahnya, meskipun tidak sesuai dengan alokasi peruntukan dan penggunaan sebagaimana ditetapkan dalam *blue print* penataan ruang. Sebaliknya, kemampuan otoritas pertanahan melakukan KT tampak berkurang diakibatkan sulitnya memperoleh persetujuan dari pemilik tanah. Kualitas demokrasi di Indonesia di masa transisional saat ini yang masih lebih mengedepankan hak daripada kewajiban membuat tantangan lebih besar untuk memperoleh persetujuan dari pemilik tanah untuk mengikuti kegiatan KT. Namun, semangat untuk lebih intensif melaksanakan KT di Indonesia tampak dengan peningkatan struktur otoritas pertanahan yang bertanggungjawab untuk melakukan KT, yakni dengan



ditingkatkannya Sub Direktorat KT menjadi Direktorat KT di dalam organisasi Badan Pertanahan Nasional (BPN). Peningkatan organ pelaksana KT dalam struktur BPN tampaknya belum secara berarti meningkatkan pelaksanaan KT.

Peningkatan intensitas dan efektivitas pelaksanaan KT saat ini tidak terjadi secara berarti. Bahkan, sejak memasuki abad XXI, pelaksanaan KT cenderung hanya dalam luasan yang kecil dan tetap pada lokasi di pinggiran kota, dengan kualitas pelaksanaan yang juga tidak berkembang secara berarti, sehingga belum mampu mengefektifkan pemanfaatan ruang perkotaan dan/atau perdesaan/pertanian dalam rangka mewujudkan ketanahan nasional yang tangguh.

## **B. Kondisi Pelaksanaan Konsolidasi Tanah saat ini**

Pelaksanaan KT sejak awal difokuskan untuk menata kembali kondisi suatu wilayah kota dan pinggiran kota, sehingga hampir semua lokasi pelaksanaan KT berada di perkotaan atau pinggiran kota. Tegasnya, hanya sedikit sekali pelaksanaan KT yang di wilayah perdesaan atau pertanian. Sejak tahun 1980-an di Renon, Bali, tercatat, bahwa sampai tahun 2013, pelaksanaan KT di Indonesia telah dilakukan pada 995 lokasi, dengan total luas 174.028,19 Ha, dengan jumlah bidang 235.385 bidang, dengan total peserta KT sebanyak 206.880 peserta.<sup>1</sup> Dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir ini, ada

---

1 Direktorat Konsolidasi Tanah – Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Analisis Monitoring dan Evaluasi Konsolidasi Tanah*, 2014, hlm. 1.

catatan menarik tentang keberhasilan pelaksanaan KT, seperti: kemampuan pelaksanaan KT Perkotaan menyelesaikan konflik pertanahan di Solo dimana konsep KT dilaksanakan dalam bingkai kegiatan 'Reforma Agraria di Perkotaan' dan pelaksanaan KT Perkebunan di Asahan, Sumatera Utara, yang juga dibingkai dengan kegiatan pelaksanaan Reforma Agraria untuk menyelesaikan konflik Tanah Perkebunan Swasta dengan para petani penggarap. Selain itu, konsep KT juga diterapkan untuk merestorasi kerusakan maha-dahsyat yang diakibatkan oleh bencana alam tsunami yang terjadi 26 Desember 2004. Namun, pelaksanaannya yang hanya pada luas areal yang sangat terbatas, membuat KT kurang *significant* untuk mengefektifkan pemanfaatan ruang di Kota Solo, menata lahan pertanian/perkebunan di Kabupaten Asahan, Sumatera Utara, serta merestorasi kerusakan akibat bencana tsunami di Aceh. Apalagi ada kecenderungan dalam 10 tahun terakhir ini untuk melaksanakan KT dalam luasan yang kecil-kecil.

Agar harapan KT sebagai kebijakan pertanahan untuk mendukung mengefektifkan pemanfaatan ruang dalam rangka ketahanan nasional yang tangguh kiranya perlu dilakukan pendalaman terhadap permasalahan yang dikemukakan Yuswanda Tumenggung berikut ini, yakni : (a) aspek perundang-undangan yang lemah. Oleh karena belum ada undang-undang yang secara komprehensif mengatur tentang Konsolidasi Tanah, maka ditetapkan aturan yang bersifat teknis-operasional yakni Peraturan No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah. (b) aspek kelembagaan kurang

mendukung karena komitmen dari semua pihak (masyarakat, Pemda, dan pelaksananya), sehingga mengakibatkan tidak dapat mewujudkan selesainya pembangunan infrastruktur seperti konstruksi jalan serta sarana dan prasarana lainnya; (c) aspek sosial yakni akseptasi masyarakat yang belum 100% terhadap KT, meskipun sudah mengetahui manfaat KT, disebabkan oleh adanya keberatan menyerahkan STUP yang biasanya 14% dari tanah peserta KT; (d) aspek fisik, yakni kemungkinan terjadinya pergeseran posisi bidang tanah dan pemindahan letak bidang tanah yang berkemungkinan tidak diterima oleh peserta KT; (e) aspek mentalitas, yakni kurangnya kesadaran berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan KT yang dapat mengakibatkan gagalnya pelaksanaan KT.<sup>2</sup> Aspek perundang-undangan, aspek sosial, dan aspek kelembagaan kiranya penting menjadi pembenahan awal yang perlu segera dituntaskan untuk meningkatkan pelaksanaan KT di Indonesia saat ini.

Aspek perundang-undangan dari pelaksanaan KT di Indonesia masih dirasakan lemah sampai saat ini. Oleh karena pengaturan yang dilakukan sampai saat ini masih bersifat melengkapi Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 dengan berbagai Surat atau Surat Edaran yang menjadi petunjuk teknis pelaksanaan Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991. Oleh karena itu, Oloan Sitorus menyatakan bahwa hukum

---

2 **Yuswanda Tumenggung**, *Pelaksanaan dan Pembiayaan Konsolidasi Tanah dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan*, Makalah Dipresentasikan pada “Diskusi Terfokus Konsolidasi Tanah dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan”, yang dilaksanakan Bappenas, Jakarta, November 2001.

materiel (*sustantive law*) dari pelaksanaan KT di Indonesia hanyalah Hukum Perikatan. Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah lebih bersifat ketentuan yang bersifat intern-administratif di lingkungan BPN itu sendiri.<sup>3</sup> Pengaturan sebatas Peraturan Kepala BPN itu mengindikasikan kurangnya komitmen untuk mengatur KT lebih berwibawa. Selain dipandang tidak berwibawa untuk mengatur beberapa substansi yang bersifat pengembalian hak dan kewajiban warga negara, Peraturan Kepala BPN itu juga dipandang oleh instansi lainnya secara psikologis hanya berlaku di dalam internal BPN, sehingga tidak memiliki kekuatan moral untuk dipatuhi oleh instansi lainnya. Padahal, efektivitas dan kesuksesan pelaksanaan KT membutuhkan kerjasama antara instansi BPN (sekarang ATR/BPN) dengan instansi lainnya, seperti dengan BAPPEDA untuk mengatur rencana pelaksanaan dan Pemda dalam hal ini otoritas pekerjaan umum untuk menuntaskan pelaksanaan pekerjaan fisik (infrastruktur). Pengaturan KT dalam bentuk hukum yang lebih berwibawa masih dibutuhkan untuk meningkatkan pelaksanaan KT yang dapat mengefektifkan pemanfaatan ruang.

Aspek sosial dalam arti akseptasi masyarakat yang tinggi kepada KT sebagai bentuk kebijakan pertanahan untuk mengefektifkan pemanfaatan ruang dalam rangka

---

3 **Oloan Sitorus**, *Aspek Hukum Konsolidasi Tanah dalam Pemanfaatan Ruang Kawasan Perkotaan*, Makalah Dipresentasikan pada “Diskusi Terfokus Konsolidasi Tanah dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan”, yang dilaksanakan Bappenas, Jakarta, November 2001.

ketahanan nasional juga masih merupakan tantangan berarti. Keberatan masyarakat menyerahkan STUP masih merupakan tantangan yang serius, jika peserta KT belum merasakan manfaat KT itu sendiri secara konkrit dalam waktu yang secepatnya. Kepercayaan masyarakat kepada konsep KT akan meningkat dan terjaga apabila masyarakat merasakan STUP yang disumbangkannya benar-benar dirasakan manfaatnya meningkatkan nilai tanah yang dimilikinya setelah pelaksanaan KT.

Dalam pada itulah, maka mendalami persoalan dalam aspek kelembagaan pelaksanaan KT, yakni komitmen bersama para pemangku kepentingan (*stake holders*) untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan KT dan tindak lanjut pelaksanaan KT sampai menuntaskan pembangunan infrastruktur seperti prasarana jalan. Dalam pada itu, di lingkungan internal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN (selanjutnya disebut Kemen ATR/BPN) sekarang ini penting untuk menyadari sejak awal bahwa KT bukanlah kegiatan sertipikasi tanah belaka. KT adalah kebijakan pertanahan terpadu yang hasilnya hanya dapat optimal jika segera ditindaklanjuti pembangunan fisiknya. Hanya dengan penuntasan pembangunan fisik itu KT dirasakan manfaatnya sebagai kebijakan pertanahan terpadu oleh masyarakat. Dalam pada itulah, maka kalangan internal Kementerian ATR/BPN tampaknya perlu secara intensif membangun kembali perspektif wilayah dalam merancang pelaksanaan KT. Selanjutnya, setelah masyarakat menerima sertipikat tanah hasil penataan pertanahan (yang luasnya setelah dikurangi STUP), maka - idealnya - dalam

waktu yang tidak lama, misalnya pada tahun anggaran berikutnya, setidaknya pembangunan prasarana jalan sudah dapat diselesaikan. Pada tahun selanjutnya, pembangunan fisik lainnya seperti gedung pertemuan untuk meningkatkan solidaritas dan kohesi sosial peserta KT dapat dituntaskan pembangunannya.

Pembangunan fisik itulah yang membuat kebijakan pertanahan ini menjadi meningkat kualitasnya sebagai pendukung pemanfaatan ruang yang efektif, sehingga komitmen bersama untuk segera menindaklanjuti pelaksanaan KT yang sudah ditata aspek pertanahannya itu harus menjadi perhatian utama dari Pemerintah Daerah sebagai pemimpin semua pembangunan nasional di daerahnya. Oleh karena sekarang ini, dalam praktik pelaksanaannya, peserta KT masih lebih merasakan KT sebagai salah satu kegiatan sertifikasi pemilikan tanah belaka, karena terlalu lamanya penindaklanjutan pembangunan fisik, seperti konstruksi prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya.<sup>4</sup> Tidak jarang, sampai lebih dari 5 (lima) tahun setelah diteruskannya sertifikat tanah kepada peserta KT, pembangunan fisik itu belum juga dilaksanakan. Sebagaimana, konsep KT di Indonesia, kewenangan untuk membangun berbagai konstruksi fisik itu tidak berada pada otoritas pertanahan, melainkan pada pemerintahan daerah, dalam hal ini otoritas pekerjaan umum.

---

4 **Soni Harsono**, *Penggunaan Tanah Konsolidasi Tanah dalam Pembangunan Perkotaan*, Pidato Utama Menteri Negara Agraria/Kepala BPN pada Lokakarya Konsolidasi Tanah Perkotaan (kerjasama BPN dengan ITB) pada tanggal 15 Oktober 1997 di Bandung, 1997, hlm. 12.

Padahal, Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 beserta semua aturan kebijakannya bersifat intern-administratif, sehingga tidak memiliki kewenangan untuk mengatur tindaklanjut pembangunan fisik setelah penataan aspek pertanahan selesai dilakukan.<sup>5</sup>

Pembangunan fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya ini penting oleh karena merupakan wujud konkrit dari diterapkannya pendekatan kewilayahan dalam pelaksanaan KT. Dengan pelaksanaan KT, maka bidang tanah ditinjau dari perspektif kewilayahan dengan segala penghidupan (*livelihood*) yang ada di atasnya. Dalam konteks inilah sangat menarik untuk mencermati pelaksanaan KT di KRB III Merapi, yang mencoba untuk mengkaitkannya dengan pembangunan ekowisata.<sup>6</sup> Kesadaran tentang kewilayahan ini, dalam sejarah tata kuasa agraria sangat menonjol pada masyarakat tradisional (masyarakat adat), sehingga menyebutkan istilah Hak Ulayat (atau Wilayah) sebagai hak penguasaan atas tanah tertingggi dalam Hukum Adat. Namun, seiring perkembangan demokratisasi yang transisional sejak tahun 1998 di Indonesia, *sense* kewilayahan itu tergerus secara drastis. Studi Strategis Dalam Negeri (SSDN) penulis tanggal 9-14 Agustus 2015 di Provinsi Kalimantan Tengah menunjukkan betapa Masyarakat Adat Nasional (MADN) melalui Kelompok Tani Dayak Misik yang meminta atau bahkan mendesak otoritas pertanahan

---

5 **Oloan Sitorus**, Op. cit. ,hlm. 195.

6 **Aristiono** dan **Sutaryono**, *Ecotourism Lereng Merapi Pasca Konsolidasi Tanah*, Penerbit STPN Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 90-110.

agar mensertipikatkan 5 (lima) Ha tanah per keluarga kepada masyarakat Dayak.<sup>7</sup> Tuntutan yang berawal dari kecemburuan sosial atas semakin hilangnya ruang hidup Masyarakat Adat Dayak di Kalimantan Tengah karena desakan pemberian konsesi, ijin, hak atas tanah (HGU) kepada para investor ini, kalau semata-mata dilakukan untuk membagi-bagi tanah secara individual, tanpa dikaitkan terhadap kedudukan tanah ulayat (wilayah adat) sebagai ruang hidup (*lebensraum*) yang akan menopang dan mempertahankan eksistensi Masyarakat Adat Dayak, keinginan untuk membagi-bagi tanah adat secara individual dan masif, justru akan mempercepat hilangnya eksistensi Tanah Wilayah Adat Masyarakat Adat Dayak.

### **C. Implikasi Peningkatan Pelaksanaan Konsolidasi Tanah terhadap Efektivitas Pemanfaatan Ruang dan Ketahanan Nasional**

#### **1. Implikasi Peningkatan Pelaksanaan Konsolidasi Tanah terhadap Efektivitas Pemanfaatan Ruang**

Pada Bab I.A tulisan ini dinyatakan bahwa KT dapat mengefektifkan pemanfaatan ruang, karena: (a) pemanfaatan ruang dengan KT dipastikan akan konsisten berlangsung sesuai dengan alokasi peruntukan RTRWK/Kab; (b) pemanfaatan ruang dengan pelaksanaan KT dapat

---

7 **Masyarakat Adat Dayak Nasional (MADN),** *Membangun Ketahanan Indonesia Seutuhnya dan Seadil-adilnya; Pengalaman MADN dalam Memperjuangkan dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat Dayak*, Presentasi pada Betang Hapakat, Palangka Raya 10 Agustus 2015, bagi Peserta SSDN PPRA LIII Lemhannas tanggal 9-14 Agustus 2015.



mempercepat perwujudan alokasi ruang sesuai dengan alokasi RTRWK/Kab; (c) pemanfaatan ruang dengan KT akan berlangsung secara komprehensif karena melakukan penataan kembali penguasaan dan kepemilikan tanah serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai ruang peruntukan yang dialokasikan oleh RTRWK/Kab; (d) pemanfaatan ruang dengan KT dilakukan secara holistik dengan memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan. Tegasnya, peningkatan pelaksanaan KT akan berkorelasi positif dengan efektivitas pemanfaatan ruang. Konsekuensinya apabila pelaksanaan KT tidak dapat meningkat kuantitas dan kualitasnya, maka efektivitas pemanfaatan ruang sebagaimana dialokasikan RTRWK/Kab juga tidak dapat tercapai.

Pelaksanaan KT saat ini dapat dikatakan masih belum mengalami peningkatan dalam kuantitas maupun kualitas. Dari segi kuantitas, dalam 10 tahun terakhir ini pelaksanaan KT tidak berkembang dalam jumlah lokasi dan luas lokasi untuk setiap penetapan lokasi jika dibandingkan pada awal pelaksanaannya. Bahkan ada kecenderungan bahwa pelaksanaan KT berlangsung dengan luasan yang kecil-kecil. Lebih ironis lagi, bahwa dari segi kualitas pun, hasil pelaksanaan KT tidak mengalami kemajuan yang berarti. Hal itu ditandai dari belum tuntasnya persoalan-persoalan pelaksanaan KT selama ini, seperti sulitnya memperoleh persetujuan dari 85% pemilik tanah dan/atau yang menguasai tanah dan tertundanya begitu lama penindaklanjutan pembangunan infrastruktur jalan dan fasilitas umum lainnya.

Apabila peningkatan pelaksanaan KT tidak terjadi, maka hal itu akan berimplikasi terhadap terganggunya efektivitas pemanfaatan ruang, misalnya, pemanfaatan ruang dan penyesuaian pemanfaatan ruang sesuai alokasi RTRW Kota/Kabupaten. Akibatnya adalah, akan terjadi kelambatan pemanfaatan ruang, sehingga berpotensi untuk dimanfaatkan secara tidak konsisten dengan RTRWK/Kab yang telah ditetapkan. Dalam kelambatan pemanfaatan ruang itu, akan semakin terbuka lagi kemungkinan suatu ruang yang sudah dialokasikan peruntukannya, tidak tumbuh dan berkembang efektif sebagaimana dimaksudkan dalam RTRWK/Kab. Bahkan, terbuka kemungkinan akan mengarah pada pemanfaatan ruang yang tidak tertib penguasaan dan pemilikannya serta tidak teratur penggunaan dan pemanfaatannya. Akhirnya, ketiadaan peningkatan pelaksanaan KT juga berimplikasi terhadap pemanfaatan ruang yang tidak memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan. Lingkungan perkotaan yang tumbuh tanpa arah, mengakibatkan pelestarian fungsi lingkungan tidak akan tercapai karena lokasi atau lingkungan yang tidak tertib penguasaan dan pemilikan tanahnya serta tidak teratur penggunaan dan pemanfaatan tanahnya tidak lagi melakukan pertimbangan kelestarian fungsi lingkungan.

## **2. Implikasi Efektivitas Pemanfaatan Ruang terhadap Ketahanan Nasional**

Pemanfaatan ruang yang tidak efektif, dalam arti, tidak konsisten sesuai dengan alokasi peruntukan RTRWK/Kab, tidak dapat segera mewujudkan alokasi ruang sebagaimana ditentukan RTRWK/Kab, tidak komprehensif secara simultan

melakukan penataan penguasaan dan kepemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan tanah, tidak memanfaatkan ruang secara holistik dengan memperhatikan fungsi kelestarian fungsi lingkungan, akan berimplikasi terhadap ketahanan nasional. Tegasnya, ketidakefektifan pemanfaatan ruang akan melemahkan ketangguhan ketahanan nasional dalam segala gayanya.

Pemanfaatan ruang yang tidak secepatnya dilakukan atau disesuaikan dengan RTRWK/Kab akan melemahkan semua gatra, baik gatra yang bersifat alamiah maupun gatra yang bersifat sosial. Pelemahan gatra alamiah secara simultan dengan gradasi yang berbeda akan terjadi pada gatra geografi, gatra demografi, dan gatra Sumber Kekayaan Alam (SKA).

Pelemahan Gatra Geografi akan terjadi oleh karena bentang lahan sebagai ruang tidak dapat lagi secara efektif menjadi ruang hidup dan sumber kehidupan masyarakat. Pelemahan gatra demografi pun secara cepat atau lambat akan terjadi oleh karena kualitas dan persebaran penduduk menjadi sulit dapat dimungkinkan disebabkan ruang hidup dan kehidupan yang tidak memadai. Pelemahan gatra Sumber Kekayaan Alam (SKA) pun dapat terjadi karena fungsi penyebaran tanah sebagai aset kehidupan masyarakat dalam kondisi yang lebih memungkinkan untuk mensejahterakan masyarakat semakin mustahil dilakukan.<sup>8</sup>

---

8 Kasus KT yang diterapkan untuk melakukan Reforma Agraria dalam rangka penyelesaian sengketa di Kabupaten Asahan menjadi contoh bahwa KT juga dapat diarahkan untuk melakukan distribusi tanah sebagai aset masyarakat.

Pemanfaatan ruang yang tidak efektif juga akan melemahkan Gatra Sosial, baik gatra ideologi, gatra politik, gatra ekonomi, gatra sosial budaya, dan gatra pertahanan dan keamanan. Ketahanan nasional pada gatra ideologi misalnya, akan semakin sulit diwujudkan karena bentang lahan sebagai ruang perumahan dan permukiman tidak lagi memadai memiliki ruang yang menyediakan fasilitas umum, sehingga kebersamaan dan kegotongroyongan masyarakat semakin longgar. Pelemahan pada gatra politik terjadi disebabkan oleh hubungan rakyat dengan penyelenggara negara pun semakin diagonal karena pemanfaatan ruang tidak dibangun dengan program-program pemanfaatan ruang yang partisipatif. Ketahanan nasional pada gatra ekonomi juga dapat melemah karena pemanfaatan ruang yang tidak efektif sulit mengkondisikan masyarakat membangun produktivitas pendapatannya pada ruang permukiman yang miskin prasarana dan areal pertanian yang tidak menyediakan prasarana jalan yang memadai. Pelemahan ketahanan nasional pada gatra sosial budaya akan terjadi ketika ruang tidak mengkondisikan kohesi sosial dan menghilangkan ruang hidup untuk membangun kreasi. Pelemahan ketahanan nasional pada gatra pertahanan dan keamanan juga dapat terjadi oleh karena pemanfaatan ruang tidak memberi rasa aman, misalnya rasa aman dari pencurian, ancaman terorisme dan terjadinya kebakaran.

## D. Pokok-pokok Persoalan yang ditemukan

### 1. Lemahnya aturan hukum pelaksanaan KT

Kelemahan aturan hukum itu berada pada substansi dan bentuk hukum atau jenis aturan. Dari segi substansi, materi muatan aturan yang tersedia belum mampu mengamankan dan mendorong pelaksanaan KT sebagai kebijakan pertanahan untuk pemanfaatan ruang sesuai RTRWK/Kab. Ketidakmampuan aturan hukum yang tersedia saat ini untuk mengamankan pelaksanaan KT tampak dari ketiadaan solusi terhadap peserta KT yang menolak sebagai peserta KT di lokasi yang telah ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Padahal, penolakan itu dilakukan tanpa alasan yang rasional dan masuk akal. Pasal 4 ayat (2) Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang KT menyatakan bahwa KT dapat dilaksanakan apabila minimal 85% dari pemilik tanah dan/atau yang menguasai tanah di lokasi yang telah ditetapkan menyatakan persetujuannya. Ketentuan itu menyisakan pertanyaan mengenai penyelesaian terhadap sebesar 15% yang belum menyatakan persetujuannya. Kadang-kadang tapak (*site*) dari tanah yang tidak mau dijadikan sebagai peserta KT itu berada pada letak yang strategis, sehingga kalau tidak ikut ditata akan menjadi penghalang dalam melaksanakan KT secara keseluruhan. Hal itu mengindikasikan lemahnya aturan hukum sebagai landasan hukum operasional pelaksanaan KT.<sup>9</sup>

---

9 **Oloan Sitorus**, dkk, "Konsolidasi Tanah sebagai Restorasi Kerusakan Wilayah Permukiman Akibat Tsunami di Provinsi Aceh", Laporan Penelitian Strategis Dosen STPN, 2009, hlm. 28-29.

Selain itu, ketentuan yang tersedia sekarang ini masih mengatur KT dengan asumsi dilakukan dalam keadaan normal, sama sekali belum antisipatif untuk mengatur pelaksanaan KT untuk merestorasi kerusakan ruang atau bentang lahan yang diakibatkan oleh bencana alam, seperti tsunami maupun erupsi gunung api. Aturan hukum yang berlaku saat ini menyatakan bahwa pelaksanaan KT dalam rangka merestorasi kerusakan bentang lahan akibat bencana alam pun harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan minimal 85% dari pemilik tanah di lokasi KT yang direncanakan. Kelemahan lainnya, adalah ketidakmampuan aturan hukum yang tersedia untuk mendorong atau memberikan insentif kepada anggota masyarakat atau kelompok masyarakat untuk melaksanakan KT dalam skala tertentu agar letak dan lokasi tanah masyarakat dapat ditata melalui konsep KT.

Kelemahan aturan hukum yang tersedia juga tampak pada bentuk atau jenis aturan yang masih diatur dengan Peraturan Kepala BPN dengan berbagai Surat atau Surat Edaran Kepala BPN. Bentuk hukum atau jenis aturan yang hanya pada level Peraturan Kepala BPN itu sejak tahun 1991 sampai saat ini, adalah indikasi betapa komitmen untuk mengatur KT dalam bentuk hukum atau jenis aturan yang lebih memadai belum dimiliki oleh Negara Indonesia. Akibatnya, walaupun otoritas ATR/BPN memiliki keinginan yang tinggi untuk melaksanakan KT sebagai instrumen untuk menjabarkan atau memanfaatkan ruang secara efektif, hal itu lebih merupakan keinginan yang belum didukung oleh komitmen yang nyata berdasarkan aturan hukum yang memadai secara substansial dan kebijakan pengaturan.

## 2. Rendahnya kesadaran ruang masyarakat

Rendahnya kesadaran-ruang masyarakat tampak dari kesulitan pelaksanaan KT untuk memperoleh persetujuan lengkap dari seluruh peserta KT dan rendahnya besarnya STUP yang dapat ditentukan untuk disumbangkan oleh peserta KT, yang hampir tidak pernah memenuhi syarat ideal sesuai ide dasar KT. Praktik pelaksanaan KT di Indonesia selama ini, sangat sulit memperoleh persetujuan dari 100% pemilik tanah dan/atau yang menguasai tanah di lokasi yang telah ditetapkan untuk menyerahkan STUP. Bahkan besar STUP masih sangat rendah jika dibandingkan dengan STUP yang ideal sesuai konsep dasar KT. Di Indonesia, rata-rata STUP masih sekitar 14% dari luas tanah.<sup>10</sup> Jika STUP konsisten direncanakan untuk prasarana jalan, fasilitas umum dan TPBP (Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan atau disebut juga *Cost Equivalent Land*), maka secara teoretis besarnya STUP yang ideal adalah 40% dari luas tanah (atau nilai tanah) peserta KTP sebelum dilakukan penataan. Jumlah itu diproyeksikan untuk penggunaan sebagai berikut: 25% untuk prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya, sedangkan 15% untuk ongkos pembiayaan KTP tersebut, termasuk ongkos yang bersifat administratif. Dengan demikian, setelah KTP luas tanah yang dikembalikan kepada pemilik tanah hanya tinggal 60% dari luas tanah semula (sebelum KTP).<sup>11</sup>

---

10 **Yuswanda Tumenggung**, loc. cit.

11 **William A. Doebele**, *Land readjustment*, D.C. Heath and Company, U.S.A., 1982, hlm. 11.

Rendahnya STUP dalam pelaksanaan KT di Indonesia juga besar kemungkinan disebabkan oleh karena masih rendahnya kesadaran-ruang pada masyarakat kita pada umumnya, apalagi pada masyarakat yang tinggal pada areal kumuh atau marjinal lainnya. Masih kerap ditemukan perumahan yang tumbuh tanpa prasarana jalan yang memadai. Bahkan, ketika bidang tanah yang demikian akan disertipikatkan, otoritas pertanahan tidak memiliki kekuatan untuk mengarahkan pemilik tanah atau yang menguasai tanah untuk memberikan akses jalan kepada bidang tanahnya masing-masing, sehingga dalam keadaan seperti itu, sertipikat tanah secara tidak langsung seakan-akan turut mengukuhkan keterbatasan prasarana jalan atau akses kepada persil itu. Kesadaran ruang yang rendah tentang pentingnya bidang tanah yang memiliki prasarana jalan yang memadai, membuat masyarakat sulit untuk menyerahkan STUP dalam luasan yang ideal. Kesadaran ruang yang rendah ini terkesan tidak dapat diselesaikan oleh masyarakat itu sendiri. Tampaknya, masih dibutuhkan tindakan penyadaran dan contoh dari penguasa tentang bidang tanah yang efektif sebagai bagian dari ruang di dalam suatu wilayah. Penyadaran ini akan merupakan tantangan yang berarti di tengah kenyataan mutu demokrasi di Negara kita yang masih belum menggembirakan, yakni pada peringkat 53 dari 167 negara, yang berarti di bawah Timor Leste.<sup>12</sup>

---

12 **Oris Riswan**, *Memalukan, Kualitas Demokrasi Indonesia Jadi Di Bawah Timor Leste*, <http://nasional.sindonews.com/read/975074/12/memalukan-kualitas-demokrasi-indonesia-jadi-di-bawah-timor-leste-1426057570>, Diunduh 22 Agustus 2015.



Kecenderungan masyarakat masih lebih mengedepankan hak daripada kewajiban.

### **3. Melemahnya perspektif ruang SDM ATR/Pertanahan**

Sejak BPN ditingkatkan struktur organisasinya dari Direktorat Jenderal Agraria menjadi Lembaga Pemerintah NonDepartemen yang langsung bertanggungjawab kepada Presiden berdasarkan Keppres No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), fungsi utama BPN adalah sebagai administrator pertanahan. Fungsi sebagai pelaksana Politik Pertanahan/Agraria sebagaimana pernah diemban pada tahun 1955-1965 sudah tidak menjadi *domain* BPN lagi. Dalam pada itulah, maka terdapat kesan yang kuat bahwa tugas BPN yang utama adalah penerbitan sertipikat tanah sebagai bukti penguasaan dan pemilikan tanah yang terkuat dalam Sistem Hukum Tanah Nasional. Pernah pada tahun 1993-1998, BPN ditingkatkan menjadi Kantor Menteri Negara Agraria/BPN, namun citra organisasi ini tetaplah lebih dikenal sebagai instansi “pemberi sertipikat” tanah, bukan pengemban politik pertanahan sebagaimana diinginkan UUPA. Apalagi, setelah memasuki Orde Reformasi tahun 1998, kedudukan Kantor Menteri Agraria/BPN dikembalikan lagi menjadi BPN.

Dalam perkembangan organisasi yang begitu dinamis, maka fungsi otoritas pertanahan yang relatif tetap dan menjadi tugas utama BPN adalah menerbitkan sertipikat sebagai bukti pemilikan tanah. Kemampuan aparat pertanahan seolah-olah hanya difokuskan pada administrasi pertanahan dalam arti sempit.

Akhirnya, secara tidak disengaja timbul kesan bahwa eksistensi masing-masing persil tanah yang disertipikatkan itu sebagai bagian-terpadu dari ruang atau wilayah yang lebih luas, menjadi hilang dari kesadaran para Sumber Daya Manusia Pertanahan (SDM Pertanahan). Tugas pertanahan seolah-olah tereduksi menjadi sekedar legalisasi asset atau melaksanakan, administrasi pertanahan dalam arti sempit, atau tata usaha pertanahan. Oleh karena itu, ketika ada kegiatan pertanahan komprehensif yang ingin menata kembali penguasaan dan kepemilikan tanah serta penggunaan dan pemanfaatan tanah seperti KT, kegiatan ini dipandang sebagai *something beyond the call of duty*. Dalam kesadaran yang demikian, maka sulit mengembalikan obsesi untuk menjadikan KT sebagai kegiatan pertanahan komprehensif yang menjadi idola kebijakan pertanahan, sebagaimana pernah dicita-citakan oleh para senior pertanahan di tahun 1990-an.

#### 4. Belum efektifnya sinergisme kelembagaan

Sinergisme (*synergy* atau *synergism*)<sup>13</sup> antara otoritas pertanahan dengan Pemda untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan KT adalah persoalan kronis yang belum mendapat penyelesaian sampai saat ini, sehingga mengakibatkan tidak dapat mewujudkan penyelesaian pembangunan infrastruktur seperti konstruksi jalan serta sarana dan prasarana lainnya.<sup>14</sup> Kerap kali ditemukan bahwa pelaksanaan KT tidak ditindaklanjuti dengan pembangunan prasarana jalan, apalagi

---

13 <http://www.visualsynonyms.com/43030/synergy>, Diunduh 2 September 2015.

14 Yuswanda Tumenggung, loc. Cit.

sarana fasilitas umum lainnya, setelah 5 (lima) atau bahkan 10 (sepuluh) tahun sertipikat tanah diselesaikan oleh otoritas pertanahan. Alasannya, bahwa Pemda (dalam hal ini jajarannya yang relevan seperti otoritas pekerjaan umum) belum memiliki rencana pembangunan jalan atau infrastruktur lainnya di lokasi pelaksanaan KT tersebut. Sesungguhnya, secara akal sehat birokrasi hal itu tidak dapat terjadi, oleh karena penetapan lokasi KT itu sendiri dilakukan oleh Bupati/Walikota.<sup>15</sup> Bahkan, dalam keanggotaan Tim Pengendalian Provinsi dan Tim Koordinasi Kabupaten/Kotamadya ada unsur otoritas Pekerjaan Umum (PU) sebagai anggota.<sup>16</sup> Konsekuensi logisnya, seluruh jajaran Bupati/Walikota (seperti otoritas pekerjaan umum) seharusnya merancang kegiatan penindaklanjutan pelaksanaan KT pada tahun anggaran berikutnya.

Namun, mengapa tindaklanjut itu tidak dilakukan? Tampaknya, sinergisme substansial di antara otoritas pertanahan (sebagai instansi vertikal) dengan otoritas Pekerjaan Umum (sebagian dari Pemda) penting untuk dibangun kembali, sejak awal. Dikhawatirkan, ketika melakukan proses pemilihan lokasi pun (sebelum penentuan lokasi) belum ada komunikasi yang intensif diantara semua instansi yang masuk dalam keanggotaan Tim Pengendalian Provinsi dan Tim Koordinasi Kabupaten/Kotamadya itu. Artinya, koordinasi yang substansial belum terjadi ketika melakukan pemilihan dan penentuan lokasi KT.

---

15 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, Pasal 4 ayat (1).

16 Surat Edaran Kepala BPN No. 410-4245 tanggal 7 Desember 1991 perihal Petunjuk Pelaksanaan KT, Poin 4.

## **BAB IV**

### **PERKEMBANGAN LINGKUNGAN STRATEGIS**

#### **A. Umum**

**A**nalisis lingkungan strategis dibutuhkan untuk mengetahui perubahan-perubahan yang terjadi di luar pelaksanaan KT, khususnya pada berbagai dinamika ekonomi, politik dan sosial budaya, baik di tingkat global, regional, maupun nasional yang mempengaruhi secara langsung ataupun tidak langsung terhadap optimalisasi pelaksanaan KT di Indonesia. Dari analisis ini akan dapat diketahui peluang-peluang yang muncul di tengah-tengah perubahan lingkungan strategis, sehingga dapat ditentukan upaya-upaya konkrit untuk meningkatkan pelaksanaan KT di Indonesia. Selanjutnya dapat juga diketahui kendala-kendala yang akan menghambat proses pencapaian peningkatan pelaksanaan KT, sehingga sejak dini dapat diambil langkah-langkah antisipatif.

Pertumbuhan penduduk yang berlangsung terus membutuhkan tanah sebagai ruang hidup dan sumber kehidupan. Kontestasi ruang akan terus berlangsung untuk

memenuhi kebutuhan masyarakat, karena ketersediaan ruang hidup relatif tetap. Dalam keterbatasan sarana dan prasarana kehidupan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan peningkatan kesejahteraannya, masyarakat akan bergerak terus saling memperebutkan ruang hidup dan ruang kehidupan (*lebensraum*). Pada umumnya, bergerak dari desa ke kota, meskipun ada pula yang bergerak dari kota ke desa. Membangun kota (*city*) dengan segala dinamika penghuninya (*citizen*) akan menjadi persoalan global. Apalagi ketika kecenderungan demokratisasi menjadi pilihan hidup berbagai bangsa dalam menyelenggarakan negaranya. Namun, keterkaitan desa-kota tetaplah kiranya harus menjadi pilihan pengelolaan kewilayahan yang masih mendambakan harmoni.

Pada awal abad ke-20 sebanyak 14% manusia dunia ini hidup di kawasan perkotaan. Konsep "*global village*" yang dicetuskan Marshall McLuhan pada tahun 1960-an sudah saatnya dipersoalkan, karena kenyataan menunjukkan bahwa yang lebih tepat adalah "*global city*" atau menurut Herbert Givardet disebut "*globalopolis*". Perkembangan kota-kota di dunia yang sangat pesat, khususnya di Negara-negara berkembang menciptakan aneka masalah yang belum pernah dihadapi sebelumnya, seperti: degradasi lingkungan, kesumpekan, kemacetan, krisis sosial, kerusakan, dan kriminalitas merebak dimana-mana, terutama di kota-kota besar, metropolis, dan megapolis. Kemudian muncullah istilah "*hyper-cities*" yang juga disebut "*macrocephaly*" atau kota dengan kepala membesar, dengan jumlah penduduk lebih dari 15 juta jiwa, yang sangat tidak sehat. Fenomena "*sick*

*city, sick people, sick world*”, muncul karena kota telah menjadi sumber ketegangan dan stress, sebagai sumber penyakit dalam pembangunan nasional.<sup>1</sup>

Perkembangan global mengenai persoalan perkotaan, khususnya dalam konteks pembangunan kewilayahan akan mewarnai penataan perkotaan di berbagai belahan dunia, khususnya Negara-negara berkembang. Obsesi untuk memiliki wilayah perkotaan yang harmonis adalah tantangan bagi para pemikir dan pelaksana penataan ruang, baik ruang perkotaan maupun perdesaan/pertanian. Menyelesaikan berbagai persoalan perkotaan secara holistik tetap membutuhkan solusi kewilayahan yang komprehensif. RUTR suatu Daerah harus tetap berupaya menjaga keseimbangan antara kota-desa, antara wilayah pegunungan-pesisir, antara pertanian dan permukiman.

Selain perkembangan global, perkembangan regional, dan nasional juga turut mempengaruhi penataan ruang pada umumnya, termasuk dalam pemanfaatan ruang khususnya. Faktor penduduk dengan segala peradaban kehidupannya akan ikut memberikan warna penataan ruang di suatu wilayah. Demokratisasi yang hampir menjadi pilihan kebanyakan negara juga akan menjadi pertimbangan penting dalam melakukan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ruang hidup penduduk suatu wilayah negara atau daerah.

---

1 **Eko Budiharjo**, *Tata Ruang Perkotaan dengan Pendekatan Aspek Masyarakat*, tanpa tahun, 1-3

## B. Perkembangan Lingkungan Global

Persoalan penataan kewilayahan, khususnya wilayah perkotaan akan berkembang terus, disertai perkembangan peradaban penghuninya. Peradaban masyarakat global menunjukkan bahwa faktor demokratisasi menjadi pertimbangan penting dalam menata ruang hidup masyarakat. Namun demikian, mengharapkan semua penataan wilayah akan selalu bersifat *bottom up* adalah mimpi yang sulit menjadi kenyataan. Pertemuan kebijakan yang bersifat *top-down* dan *bottom up* adalah pilihan kompromistis yang hampir selalu menjadi kenyataan dalam kehidupan penataan ruang. Fenomena urbanisasi dan demokratisasi dalam penataan ruang adalah 2 (dua) gejala sosial-budaya dan ekonomi yang akan mewarnai penataan wilayah perkotaan pada tataran global saat ini. Oleh karena itulah, maka konsep penataan wilayah dalam arti pemanfaatan ruang yang semakin partisipatif akan berkembang di berbagai belahan dunia.

Salah satu konsep penataan wilayah partisipatif itu adalah KT. Terdapat kecenderungan umum di dunia bahwa semakin maju atau sejahtera suatu bangsa semakin tinggi partisipasi masyarakat melalui kegiatan KT. Jepang, Korea, Taiwan dan Australia adalah beberapa dari sekian banyak Negara maju di dunia yang terkenal dengan prestasi masyarakatnya dalam melakukan KT.<sup>2</sup> Dalam KT ini dibutuhkan peran serta aktif

---

2 **Herman Hermit**, *Participatory Planning and Building & Prinsip Dasar Konsolidasi Tanah*, <http://hermanhermit.com/article/membangun-infrastruktur-dasar-permukiman-tanpa-menggusur-pemilik-lahan>, Diunduh 29 Agustus 2015.

masyarakat, dalam bentuk persetujuannya untuk ditata dan sumbangan tanahnya bagi pelaksanaan KT itu sendiri. Di Negara Jerman dan Jepang disebut sebagai *Landreadjustment*, sedangkan di Taiwan disebut sebagai *Land Consolidation*. Dalam perkembangan terakhir, Jepang dan Taiwan adalah 2 (dua) Negara di dunia ini yang paling memberikan pengaruh dalam pelaksanaan KT di Indonesia. Oleh karena itulah, maka di tahun 1980-an, otoritas pertanahan secara intensif menugaskan Sumber Daya Manusia Pertanahan (SDM Pertanahan) untuk meningkatkan kapasitas di kedua Negara. Peningkatan kapasitas untuk KT Perkotaan ditugaskan ke Jepang dan KT Pertanian ke Taiwan. Namun, seiring dengan intensitas pelaksanaannya di Indonesia, peningkatan kapasitas lebih banyak dilakukan untuk kompetensi KT Perkotaan.

Patut diingat bahwa Indonesia juga berperan dalam diskursus pengembangan KT pada tingkat global. Tercatat bahwa seminar internasional KT ke-7 dan ke-10 yang menghadirkan berbagai Negara di dunia ini untuk berbagi informasi, pengetahuan, dan pengalaman melaksanakan KT diselenggarakan di Indonesia. Seminar Internasional KT ke-10 yang berlangsung di Bali, tahun 2000 itu, misalnya, bukan hanya menghadirkan para praktisi KT dari Negara masing-masing. Para akademisi KT tingkat dunia pun, seperti Peter Shieh dan Ray W. Archer, juga menghadiri pertemuan ilmiah itu. Pengalaman Indonesia pun didiskusikan di forum ilmiah tingkat global itu. Pengalaman berbagai Negara yang dipresentasikan di forum itu ikut mempengaruhi pemikiran dan kebijakan pelaksanaan KT di Indonesia. Namun, pengalaman Jepang dan Taiwan-lah



yang paling banyak diserap. Jepang menginspirasi pelaksanaan KT Perkotaan dan Taiwan mempengaruhi pelaksanaan KT Perdesaan/Pertanian. Namun, dalam praktiknya pelaksanaan KT Perkotaanlah yang paling banyak dilakukan di Indonesia.

Meskipun pada awalnya konsep KT Perkotaan diintroduksi dari Jerman,<sup>3</sup> fakta menunjukkan bahwa instrumen penataan wilayah partisipatif itu berkembang pesat di Jepang. Sampai 31 Maret 2000, pelaksanaan KTP di Jepang sudah mencapai lebih dari 11.200 proyek KTP, yang meliputi areal 380.000 Ha<sup>4</sup> (atau lebih kurang 30% dari areal agregat aglomerasi perkotaan).<sup>5</sup> *Japan International Cooperation Agency* (JICA) juga menyatakan bahwa 90% dari kawasan yang sudah direncanakan pembangunannya melalui proyek peremajaan kota, ditata melalui KTP. Karena kontribusi KTP sangat besar terhadap pengembangan areal perkotaan yang sistematis, maka di Jepang KT Perkotaan disebut “*Mother of City Planning*”.<sup>6</sup> Sejarah sukses pelaksanaan KT Perkotaan di

- 
- 3 **Konami**, op. cit., hlm. 2, menandakan: “*Land readjustment was first introduced from Germany in the late 19<sup>th</sup> century*”.
  - 4 **Tetsuzo Iwasaki**, *The Implementing System of the Land Readjustment Project*, Makalah pada *The 10<sup>th</sup> International Seminar on Land Readjustment and Urban Development*, Denpasar-Bali, 7-9 Nopember 2000, 2000, hlm. 3
  - 5 **Hideo Matsuda**, *Emerging Issues for Japanese Urban Development and Prospective Role of Land Readjustment Project*, Makalah pada *The 10<sup>th</sup> International Seminar on Land Readjustment and Urban Development*, di Denpasar Bali, Indonesia, tanggal 7-9 Nopember 2000, 2000, hlm. 1,3.
  - 6 **Hayashi, Masayuki**, 1994, *Final Report (Land Readjustment)*, Laporan Tenaga Ahli JICA, Penerbit Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional, Jakarta.

Jepang ini didukung oleh kebijakan pengaturan KT Perkotaan yang serius.

Kebijakan pengaturan KT Perkotaan di Jepang memilih pengaturan KT Perkotaan secara khusus, dalam arti bahwa pengaturan KT Perkotaan dilakukan secara tersendiri, tidak sekedar tercantel dalam suatu peraturan perencanaan kota. Bahkan UU No. 119 Tahun 1954 itu secara khusus mengatur KT Perkotaan. Tegasnya, pengaturannya dilakukan secara terpisah dari konsolidasi tanah pertanian. Dalam pada itulah, maka keberadaan UU tentang KT Perkotaan merupakan salah satu penjabaran dari undang-undang Perencanaan Kota (*City Planning Act 1919*). Implikasinya, status proyek-proyek KT Perkotaan merupakan proyek yang berada di bawah implementasi Undang-undang Perencanaan Kota (*City Planning Act*). Dengan perkataan lain, suatu proyek KT Perkotaan adalah salah satu dari proyek-proyek yang dilaksanakan di bawah perencanaan pembangunan kota tersebut. Ketentuan tata kota menjelaskan mana bagian-bagian kota yang termasuk kawasan pengembangan kota (*Urban Promotion Area/UPA*), dan mana yang termasuk kawasan pengendali pengembangan kota (*Urban Controlled Area/UCA*), dan juga berisi perencanaan serta persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi dalam pemanfaatan kawasan kota tersebut. Kawasan pengembangan kota (UPA) adalah kawasan-kawasan kota yang akan lebih dipacu pembangunannya, sedangkan kawasan pengendali (UCA) adalah kawasan-kawasan di mana kegiatan pembangunannya

hanya dapat dilaksanakan secara terbatas.<sup>7</sup> Pengaturan KT Perkotaan yang secara khusus itu dalam suatu produk hukum yang berbentuk undang-undang<sup>8</sup> merupakan indikasi tingginya komitmen negara Jepang menjadikan KT Perkotaan sebagai instrumen penataan wilayah perkotaan andalan.

Jika dilihat dari metode pelaksanaannya, secara teoretis KT Perkotaan di Jepang dilakukan berdasarkan metode sukarela (*voluntary method*). Bahkan selalu dikatakan bahwa KT Perkotaan di Jepang merupakan proyek pengembangan kota yang dilakukan secara demokratis. Artinya, pelaksanaan proyek KT Perkotaan harus disetujui oleh para pemilik tanah. Bahkan dalam KT Perkotaan yang diselenggarakan oleh sektor privat, dalam hal ini oleh asosiasi KT Perkotaan, persetujuan pelaksanaan itu harus diberikan oleh dua pertiga atau lebih pemilik tanah (*land owner*) maupun pemegang sewa (*tenant*) dalam areal proyek, di samping persetujuan yang diberikan oleh Gubernur setempat.<sup>9</sup>

Namun, jika dilihat dari praktik pelaksanaan KT Perkotaan, khususnya yang dilakukan badan hukum publik sebagai badan pelaksanaannya, negara tersebut tidak lagi murni menganut metode tersebut. Djoko Walijatun mengatakan bahwa jika suatu wilayah sudah ditetapkan menjadi lokasi

---

7 **Japang International Cooperation Agency (JICA)**, *Buku Pegangan Mengenai Proyek Konsolidasi Tanah Perkotaan di Jepang*, 1994, hlm. 1.

8 **Nad Darga Talkurputra**, *Perumusan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Konsolidasi Tanah*, op. cit., hlm. 1.

9 JICA, op. cit, hlm. 3-4.

pelaksanaan KT Perkotaan, maka semua pemilik tanah di lokasi yang ditetapkan akan menjadi peserta KT Perkotaan. Selanjutnya dijelaskan bahwa prinsip musyawarah digunakan hingga ada kesepakatan yang dituangkan secara rinci sampai penentuan persentase sumbangan tanah (*contribution/sharing*) dari para pemilik tanah. Setelah kesepakatan tercapai dan dilengkapi dengan *replotting design* serta hitungan dan peta lainnya yang diperlukan, maka diajukan kepada *Minister of Construction*. Persetujuan menteri tersebut dipandang sebagai ketentuan yang bersifat wajib.<sup>10</sup> Tadashi Morita juga mengatakan, meskipun Jepang secara teoretis masih dikatakan menggunakan metode sukarela (*voluntary method*), namun sekarang yang tampak sudah cenderung menganut metode KTP yang disebut sebagai “*Compulsory method in democratic way*”. Artinya, secara teoretis KT Perkotaan memang seharusnya dilaksanakan dengan persetujuan yang lengkap dari seluruh peserta, namun proyek KT Perkotaan tidak bisa diinterupsi oleh egoisme individual tanpa alasan yang rasional dan dapat diterima akal (*rational and reasonable basis*).<sup>11</sup>

Menurut penulis, metode “*Compulsory method in democratic way*” dimungkinkan untuk diterapkan oleh karena basis hukum pelaksanaan KT Perkotaan di Jepang sudah ada dalam bentuk undang-undang, yakni Undang-undang KT Perkotaan No. 119 Tahun 1954 tentang KTP (*land readjustment act*), yang diundangkan pada tanggal 29 Mei

---

10 Walijatun, loc. cit.

11 Morita, loc. cit.

1954 dan terakhir diamandemen pada tanggal 31 Maret 1999. Oleh karena sudah menjadi prinsip umum dari suatu hukum yang bersifat demokratis bahwa tindakan pemerintah yang bersifat memaksa hanya dapat dilakukan atas dasar undang-undang (*act*). Rasionalitas dari pemikiran yang demikian adalah bahwa rakyat melalui para wakilnya telah “memberi persetujuan” untuk mengurangi sebagian dari kebebasannya sebagai warganegara demi untuk kepentingan bersama, dalam hal ini kepentingan penataan wilayah.

Pelaksanaan KT Pertanian di Taiwan berkaitan dengan upaya landreform. Artinya, KT merupakan bagian dari kebijakan pertanahan untuk menata kembali struktur penguasaan-pemilikan tanah pertanian. Pelaksanaan KT Pertanian yang pertama dilakukan di Kabupaten Changhua dan Taichung, dimana kedua kabupaten itu dihancurkan oleh banjir yang terjadi pada tanggal 7 Agustus 1959. Dengan KT berbagai persil dikonsolidasi menjadi satu areal yang luas, yang kemudian didistribusikan secara proporsional berdasarkan nilai tanah. Selaras dengan upaya pemerintahan pusat untuk membenahi pertanian, Taiwan melanjutkan pelaksanaan KT, memutakhirkan dan memperbaiki saluran irigasi di lokasi KT, memutakhirkan komunitas pertanian, dan memperbaiki jalan-jalan pertanian di lokasi KT untuk meningkatkan penggunaan tanah, modernisasi pertanian, dan pembangunan infrastruktur perdesaan.<sup>12</sup>

---

12 *Economic Achievement*, <http://www.taiwan-agriculture.org/taiwan/rocintro4.html>, diunduh 29 Agustus 2015.

Di akhir tahun 1994, sejumlah 374.835 Ha tanah pertanian telah dikonsolidasi. Di tahun 1993, penduduk petani sebesar 3.993.051 orang, sebesar 82,5% adalah warga yang bertani di tanahnya sendiri, dengan rata-rata 1,07 Ha setiap keluarga dan masing-masing memiliki sekitar 0,22 Ha. Sekarang ini pemerintah telah memulai tahap ketiga dari KT Pertanian, berharap untuk meningkatkan skala operasi pertanian dan meningkatkan manajemen kerjasama, saling percaya, dan kooperatif. Dalam program ini seorang petani profesional dimungkinkan memiliki 5 sampai 10 Ha tanah. Sementara itu, KT Pertanian akan memajukan dan menempatkan pertanian di Taiwan menjadi *a higher plateau*.<sup>13</sup>

### C. Perkembangan Lingkungan Regional

Perkembangan demokrasi di Asia Tenggara pada umumnya akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan negara, termasuk dalam pembangunan kewilayahan dan pertanahan sebagai ruang hidup dan ruang kehidupan masyarakat. Partisipasi warga negara dalam pemanfaatan ruang hidup di perkotaan, pinggiran kota, perdesaan-pertanian akan lebih dilibatkan. Semakin tinggi penghasilan warganegara, maka semakin tinggi pula kualitas ruang hidup dan kehidupan yang dibutuhkannya. Namun, warganegara pada umumnya dan yang tinggal di wilayah kumuh dan di wilayah-wilayah marjinal lainnya pada khususnya tidak mampu untuk meningkatkan kualitas lingkungan tempat tinggalnya. Kekurangan prasarana jalan dan fasilitas

---

13 Ibid.

umum lainnya untuk permukiman dan areal pertanian, tidak mungkin dibebankan sebagai tanggungjawab warga negara. Pada umumnya, pembangunan infrastruktur itu tetap menjadi tanggungjawab Pemerintah sebagai penyelenggara negara.

Filipina adalah negara Asia Tenggara yang demokratis, selain Indonesia. Pada SSLN PPRA LIII Lemhannas RI tanggal 13-17 September 2015 di Filipina, penulis mendapat informasi dan pengetahuan bahwa setelah mengalami reformasi pada tahun 1986, Filipina langsung mengubah konstitusi negaranya, sehingga pada tahun 1987 langsung memiliki konstitusi baru yang disusun berdasarkan semangat reformasi yang dibangun di atas penghormatan kebebasan dan demokratisasi.<sup>14</sup> Negara Filipina dipandang paling intensif dalam mengkomodasi pembangunan masyarakat (*community development*) dalam proses pembangunannya, termasuk dalam penataan ruang. Bahkan di Filipina telah terlebih dahulu dikembangkan *Technology of Participation (ToP)*. Sebagai strategi peningkatan peranserta masyarakat dalam pembangunan.<sup>15</sup> Prinsip dasar dari ToP ini adalah adanya saling respek di antara masing-masing pihak yang terlibat dalam proses pembangunan.<sup>16</sup>

---

14 **Departement of Foreign Affairs**, *Overview of Philippine Foreign Policy*, Presentasi di Departemen Luar Negeri Filipina, Bahan SSLN PPRA LIII Lemhannas, 13-17 September 2015.

15 **Sjarifuddin Akil**, *Pelibatan Masyarakat dalam Penataan Ruang untuk Membangun Wilayah*, Disampaikan dalam Dialog Perencanaan Tata Ruang Badan Koordinasi Nasional LTMI Himunan Mahasiswa Islam, Jakarta, 5 September 2002.

16 ***Technology of Participation (ToP) Basic Group Facilitation Techniques***, Ministry of Local Government and Provincial Councils, 2008.

Hal menarik di Filipina adalah kesamaan tentang KT sebagai bagian dari kebijakan pertanahan dalam hal ini kebijakan *landreform*. Di dalam Pasal 39 UU No. 6657 tanggal 10 Juni 1988 tentang *Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988*. Di dalam Pasal 39 yang mengatur - *Land Consolidation* – dinyatakan: “*The DAR (baca: The Department of Agrarian Reform) shall carry out land consolidation projects to promote equal distribution of landholdings, to provide the needed infrastructures in agriculture, and to conserve soil fertility and prevent erosion*”.

## D. Perkembangan Lingkungan Nasional

### 1. Geografi

NKRI adalah negara kepulauan yang sejak Deklarasi Djuanda tahun 1957 memiliki luas wilayah sekitar 7,81 juta Km<sup>2</sup>. Wilayah lautan merupakan bagian terbesar yakni 5,8 juta Km<sup>2</sup> yang terdiri atas: 3,25 Km<sup>2</sup> luas perairan Indonesia dan 2,55 Km<sup>2</sup> luas ZEEI, sedangkan sisanya seluas 2,01 juta Km<sup>2</sup> merupakan wilayah daratan, panjang garis pantai 80.791 km, dengan jumlah pulau 17.499 pulau yang terdiri dari 13.466 pulau bernama dan 4.033 pulau belum bernama<sup>17</sup>. Pulau terpadat penduduknya adalah Pulau Jawa, dimana setengah populasi Indonesia bermukim. Indonesia terdiri dari 5 pulau besar, yaitu: Jawa dengan luas

---

17 Surat Edaran Kasal Nomor Kasal Nomor SE/1241/IV/2012 tentang Data Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan hasil rapat koordinasi staf perihal konsistensi data dan informasi mengenai wilayah NKRI.



132.107 km<sup>2</sup>, Sumatera dengan luas 473.606 km<sup>2</sup>, Kalimantan dengan luas 539.460 km<sup>2</sup>, Sulawesi dengan luas 189.216 km<sup>2</sup>, dan Papua dengan luas 421.981 km<sup>2</sup>.<sup>18</sup> Dengan demikian, di Pulau Jawa KT dapat diarahkan dalam rangka untuk mendukung permajaaan kota dengan melakukan KT secara horisontal maupun KT secara vertikal, sedangkan di luar Pulau Jawa KT dapat diarahkan untuk mendukung percepatan pengembangan kota dan menguatkan persil-persil tanah pertanian.

Selanjutnya, sebagai negara kepulauan yang berobsesi sebagai poros maritim, pembangunan daratan sudah sepantasnya diarahkan “menghadap ke laut”, bukan memungguninya. Dalam pada itu, ketika menata ruang daratan, prinsip ‘menghadap’ ke laut dan ke perairan pada umumnya harus menjadi rohnya penataan. Konsep *water front city* misalnya, harus dikembangkan secara konsisten dalam pengembangan wilayah perkotaan di Indonesia. Demikian pula, ketika melakukan penataan kembali wilayah pesisir di Indonesia, prinsip penataan darat yang menghadap ke laut secara psikologis akan berkesan lebih menghormati laut sebagai bagian terbesar dari wilayah Indonesia yang di dalamnya juga terkandung kekayaan alam yang melimpah yang harus dijaga ketersediaannya.

## 2. Demografi

Indek Pembangunan Manusia (*Human Development Index*) Indonesia tahun 2014 sebesar 0,629 yakni berada di

---

<sup>18</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia>, Diunduh 30 Agustus 2015.

peringkat 108 dari 187 negara yang disurvei, rata-rata sekolah yang hanya 7,8 tahun, jumlah penduduk miskin sebanyak 28,28 juta, tenaga informal dan pekerja di sektor pertanian sebanyak 20 juta pekerja (Data BPS 2014). Data rata-rata sekolah yang hanya 7,8 tahun ini menjadi tantangan bagi pelaksanaan KT yang membutuhkan partisipasi masyarakat. Persetujuan dari pemilik tanah atau yang menguasai tanah menjadi peserta KT dan menyumbangkan tanahnya untuk kegiatan KT tersebut hanya dapat dibangun dari pemahaman tentang manfaat KT. Keterbatasan rata-rata pendidikan Indonesia menjadi kendala perolehan persetujuan, namun tetap berpeluang untuk dapat diatasi melalui kesadaran yang lebih intensif. Sementara itu, jumlah penduduk miskin sebanyak 28,28 juta dan pekerja tenaga informal sebanyak 20 juta jiwa juga dapat menjadi tantangan, oleh karena biasanya penduduk miskin dan tenaga informal inilah yang akan tinggal di tempat-tempat marjinal di wilayah perkotaan atau pinggiran perkotaan.

### **3. Sumber Kekayaan Alam (SKA)**

Pelaksanaan KT harus dioptimalkan untuk melindungi tanah sebagai tempat hidup dan sumber kehidupan masyarakat. Luas daratan Indonesia seluas 2,01 juta Km<sup>2</sup>, dengan panjang garis pantai 80.791 km adalah SKA yang harus dilindungi, agar terjamin sebagai sumber-sumber kemakmuran bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pelaksanaan KT akan menjamin tertib pengadministrasian tanah sebagai SKA, baik sebagai sumberdaya yang diberikan sebagai aset individual masyarakat maupun sebagai sumberdaya sebagai aset negara (tanah

tempat pembangunan berbagai infrastruktur). Misalnya, ketika tanah pertanian dan perkebunan dikonsolidasi dan diterbitkan alat bukti pemilikannya, maka KT akan berfungsi mengadakan perlindungan hukum dan kepastian hukum pemilikan dan pemanfaatan tanah pertanian/perkebunan itu.

#### **4. Ideologi**

Pancasila sebagai ideologi negara menjadi rujukan ideologis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sila Kedua, Keempat, dan Kelima Pancasila mengandung nilai-nilai luhur yang dapat menjadi acuan filosofis dalam mengembangkan gagasan pelaksanaan KT. Nilai kemanusiaan misalnya, memberikan rujukan bahwa setiap penduduk dalam pelaksanaan KT harus dimanusiakan sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang bersifat monodualis (sebagai makhluk individual dan makhluk sosial). Seyogianyalah, setiap orang dalam pelaksanaan KT guna mengefektifkan pemanfaatan ruang diperlakukan secara manusiawi. Selanjutnya, dengan nilai kerakyatan menjadi rujukan filosofis bahwa pembangunan nasional harus memperhatikan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, termasuk peserta KT. Bahkan, nilai kerakyatan dalam Pancasila menginginkan agar masyarakat atau peserta KT diberikan peran optimal dalam pelaksanaan kegiatan pertanahan guna mengefektifkan pemanfaatan ruang itu, oleh karena pelaksanaan KT membutuhkan persetujuan dari para pemilik tanah atau yang menguasai/ menggarap tanah.

Selanjutnya, Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia mengingatkan warganegara Indonesia untuk

menjaga keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Dengan keseimbangan hak dan kewajiban ini, fungsi sosial hak atas tanah yang dimiliki atau dipunyai masyarakat dapat diarahkan untuk kepentingan yang lebih luas, yakni penataan kembali penguasaan dan pemilikan tanah serta penggunaan dan pemanfaatan tanah guna terwujudnya peningkatan kualitas permukiman dan sumber daya tanah/agraria. Selain itu, Sila Ke-5 ini juga mengandung nilai kegotong-royongan, yang dapat mendorong peserta KT berkontribusi melalui STUP (Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan) atau yang disebut *land contribution/land sharing* yang disumbangkannya. STUP merupakan unsur eksistensial dalam pelaksanaan KT.

## **5. Politik**

Komitmen bersama antara Pemerintah dan DPR untuk meningkatkan pelaksanaan KT yang mengefektifkan pemanfaatan ruang dapat dilakukan dalam wujud pembentukan produk hukum yang otoritatif mengenai KT. Sekarang ini sedang digodok RUU Pertanahan yang dapat mengatur materi-muatan yang selama ini menjadi kendala hukum dalam landasan pelaksanaan KT. Ketentuan mengenai persetujuan minimal dimulainya pelaksanaan KT, solusi terhadap pemilik tanah yang karena egoisme personal tidak menyetujui pelaksanaan KT, dan tertundanya tindak lanjut pelaksanaan KT adalah 3 (tiga) persoalan yang membutuhkan solusi aturan hukum dalam bentuk UU. Jika ketiga materi muatan UU ini telah berhasil diakomodasikan, maka

pelaksanaan KT akan lebih meningkat kualitasnya. Misalnya, ketentuan mengenai persyaratan minimal pelaksanaan KT selama ini hanya dilakukan dalam Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991, yang mensyaratkan persetujuan 85% dari pemilik tanah, dengan syarat memiliki 85% dari luas lokasi KT yang ditetapkan. Selain masalah otoritas pengaturan yang tidak memadai, menyamaratakan persentase syarat minimal pelaksanaan KT untuk semua tujuan pelaksanaan KT dipandang tidak tepat. Syarat persetujuan 85% dari pemilik tanah dengan catatan memiliki 85% luas tanah lokasi KT dipandang tidak tepat untuk pelaksanaan KT sebagai solusi terhadap kerusakan yang diakibatkan bencana alam. Jika komitmen Pemerintah dan DPR dapat membentuk UU yang mengakomodasi ketiga kebutuhan di atas, maka secara berarti akan meningkatkan pelaksanaan KT di Indonesia. Komitmen Pemerintah untuk meningkatkan struktur Badan Pertanahan Nasional (BPN), sehingga sekarang ini menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional adalah putusan politik Presiden Joko Widodo-Yusuf Kalla yang juga diharapkan akan meningkatkan pelaksanaan KT di Indonesia.

## **6. Ekonomi**

RAPBN 2016 yang menganggarkan infrastruktur Rp 313,5 Trilyun dari semua belanja negara sebesar Rp 2.121,3 Trilyun<sup>19</sup> adalah indikasi keseriusan Pemerintahan Presiden R.I. ke-7

---

19 <http://setkab.go.id/rapbn-2016-belanja-negara-rp-2-1213-triliun-anggaran-infrastruktur-rp-3135-triliun/>, Diunduh 2 September 2015.

Jokowi-Yusuf Kalla untuk melanjutkan pengembangan infrastruktur guna mendukung pembangunan nasional. Jika bagian dari anggaran ini sebagian ditujukan membangun infrastruktur perumahan dan permukiman yang tanah untuk prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya sudah disediakan masyarakat melalui pelaksanaan KT, maka tindak lanjut pelaksanaan KT dapat segera dilaksanakan, sehingga akan meningkatkan kualitas pelaksanaan KT di seluruh Indonesia. Mengakselerasi pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya di lokasi pelaksanaan KT sebagai salah satu prioritas pembangunan infrastruktur adalah pilihan tepat oleh karena kesediaan masyarakat menyumbangkan tanah untuk kegiatan pelaksanaan KT harus direspon cepat oleh Pemerintah. Kalau respon cepat itu tidak dilakukan, maka dipastikan pelaksanaan KT untuk masa-masa yang mendatang tidak akan mendapat respon yang memadai dari masyarakat.

## **7. Sosial Budaya**

Menurunnya watak komunal dalam kehidupan masyarakat Indonesia menjadi tantangan dalam membangun kegiatan-kegiatan pembangunan yang bersifat partisipatif. Tantangan itu semakin berat dikarenakan kualitas demokrasi di Indonesia yang masih rendah, sehingga masyarakat cenderung lebih mengedepankan hak daripada kewajiban. Menurunnya sifat komunalisme bangsa Indonesia, terutama di perkotaan dan merosotnya tanggungjawab masing-masing anggota masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara merupakan tantangan yang semakin berarti

dalam melakukan bentuk program atau kegiatan KT sebagai kebijakan pertanahan yang bersifat partisipatif. Namun demikian, peluang untuk membangun partisipasi masyarakat dalam KT itu masih tetap ada, yakni ketika pemerintah mampu menunjukkan bahwa manfaat dari pelaksanaan KT itu dirasakan lebih besar dibandingkan dengan STUP yang disumbangkannya bagi pelaksanaan KT tersebut. Tadashi Morita mengatakan bahwa aspek keadilan dalam menanggung pemotongan STUP mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam KTP. Lebih tegas Tadashi Morita mengatakan: *“Motivation of ULC (Urban Land Consolidation) is profit or fruit of the project for both government and landowner, therefore, the burden of the cost of ULC must be allocated by those who will get the fruits of the project in program to each profit.”*<sup>20</sup> Pembebanan biaya yang adil kepada peserta KTP dipengaruhi oleh metode pemotongan STUP. Pada umumnya, pelaksanaan KTP di Indonesia menggunakan metode luas.<sup>21</sup> Artinya, besar STUP sebagai beban setiap peserta KTP dihitung secara seragam berdasarkan luas tanah (misalnya 20% dari luas tanah sebelum KTP). Metode ini dapat juga disebut sebagai *uniform contribution ratio*. Tadashi Morita mengatakan bahwa metode ini sesuai dengan cara berpikir orang Indonesia.<sup>22</sup> Dalam operasionalnya, metode ini relatif lebih mudah dilaksanakan,

---

20 **Morita**, *Consideration and Recommendation for Urban Land Consolidation*, op. cit., hlm. 49.

21 **Kitotaka Hayashi**, dalam Doebele, op. cit., hlm 11, 112.

22 **Morita**, *Consideration and Recommendation for Urban Land Consolidation*, op. cit., hlm.44.

namun kurang tepat jika diterapkan pada suatu lokasi yang nilai tanahnya sudah tinggi dan bervariasi.

## **8. Pertahanan dan Keamanan**

Secara fisiografis wilayah Indonesia sangat beragam dan terbuka dari masuknya berbagai ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan. Panjang garis pantai 80.791 km, dengan jumlah pulau 17.499 pulau yang terdiri dari 13.466 pulau bernama dan 4.033 pulau belum bernama,<sup>23</sup> adalah hamparan daratan Indonesia yang dapat saja menjadi ancaman pertahanan dan keamanan. Karakteristik wilayah Indonesia sebagai Negara kepulauan memiliki perbatasan darat dan perbatasan maritim. Indonesia berbatasan darat (kontinen) dengan Negara-negara tetangga seperti Malaysia, Papua New Guinea (PNG), Republik Demokratik Timor Leste (RDTL). Indonesia harus menjaga lebih kurang 1.200 Km perbatasan darat dengan Malaysia, lebih kurang 800 Km dengan Papua New Guinea, dan lebih kurang 170 Km dengan Timor Leste. Selain itu, Indonesia juga memiliki sepuluh Negara tetangga berbatasan laut (maritim), yakni Malaysia, Singapura, Thailand, India, Filipina, Vietnam, Papua Nugini, Australia, Palau dan Timor Leste (Departemen Pertahanan, Buku Putih Pertahanan, 2003). Di Kawasan perbatasan maritim ini tersebar pulau-pulau terluar yang jumlahnya 92 (Sembilan puluh dua) pulau termasuk 12 pulau-pulau kecil

---

23 Surat Edaran Kasal Nomor Kasal Nomor SE/1241/IV/2012 tentang Data Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan hasil rapat koordinasi staf perihal konsistensi data dan informasi mengenai wilayah NKRI.



yang berbatasan langsung dengan wilayah perairan Negara tetangga.

Wilayah-wilayah perbatasan Indonesia dengan Negara lain, baik darat maupun laut menambah kesulitan dalam pertahanan dan keamanan. Fakta demikian seyogianya mendorong percepatan pengembangan wilayah perbatasan. Percepatan itu juga dapat dilakukan dengan KT, sehingga menjadi bentang lahan atau wilayah yang dipercepat implementasi tata ruangnya. Dengan percepatan itu, wilayah-wilayah perbatasan yang menjadi “halaman depan Negara kita” berhadapan dengan Negara lain akan lebih terdukung pengembangannya.

Kondisi Indonesia yang berada pada *ring of fire* adalah potensi ancaman tersendiri dalam pertahanan dan keamanan. Hampir semua kawasan gunung api di Indonesia telah mempunyai penduduk di sekitarnya, hidup bergaul dengan gunung api itu. Sebagai contoh, Gunung Merapi di D.I. Yogyakarta yang memiliki “jadwal” erupsi dalam siklus 4-5 tahun tetap tidak bisa menghentikan penduduk untuk menguasai dan menggarap tanah di Kawasan Rawan Merapi itu. Oleh karena itu, ketika terjadi erupsi Merapi yang dahsyat tahun 2010, yang merusak banyak Kawasan Rawan Bahaya III (KRB III), baru muncul ketegasan Pihak Pemerintah DI Yogyakarta untuk membangun permukiman bagi terkena dampak letusan Merapi 2010 yang lebih jauh dari KRB III itu. KRB III akhirnya ditata kembali dengan KT pada tahun 2014.

Melakukan penataan wilayah pegunungan dengan KT dengan alasan pertahanan keamanan juga pernah dialami

oleh Switzerland. Pilot proyek yang dilaksanakan di 2 (dua) lokasi pelaksanaan di wilayah pegunungan itu menunjukkan bahwa 15% penduduk menemukan pekerjaan baru di lokasi KT itu, oleh karena lokasi KT itu berhasil dijadikan sebagai areal agroturisme. Bahkan, dinyatakan: *“Swiss authorities are convinced that the new approach will have a sustainable success in stopping rural depopulation.”*<sup>24</sup> KT berhasil menghentikan depopulasi di daerah pegunungan. Hal itu dipandang penting untuk menjaga pertahanan dan keamanan Swiss.

## 9. Peluang dan Kendala

### a. Peluang

- 1) Keberadaan Indonesia sebagai negara demokrasi yang semangat dan aturan perundang-undangnya sangat mendukung warga negaranya untuk berpartisipasi dalam proses pelaksanaan pembangunan pada umumnya.
- 2) Komitmen kuat Pemerintah untuk memadukan unsur penataan penguasaan dan pemilikan dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang ditandai dengan peningkatan otoritas pertanahan menjadi Kementerian ATR/BPN, sehingga menjadi pendorong untuk melaksanakan dan mengembangkan berbagai kebijakan pertanahan dalam mengintegrasikan aspek hukum (penguasaan dan pemilikan) dengan aspek fisik (penggunaan dan pemanfaatan).

---

<sup>24</sup> Alfred BOLLINGER, *Switzerland, From Land-Consolidation to Rural Development Projects in Switzerland*, 2010, hlm. 1.

- 3) Ditetapkannya UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman dan UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun yang menjadikan KT sebagai instrumen penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman serta Rumah Susun.
- 4) Komitmen Pemerintah untuk meningkatkan anggaran pembangunan infrastruktur dalam pembangunan nasional, sehingga akan berdampak positif untuk meningkatkan pembangunan infrastruktur prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya di lokasi KT yang telah ditata aspek pertanahannya.

## **b. Kendala**

- 1) Penduduk Indonesia yang dalam rata-rata pendidikan masih 7,8 tahun, sehingga membutuhkan upaya penyadaran yang lebih intensif untuk memahami manfaat KT yang lebih luas.
- 2) Kualitas demokrasi Indonesia yang masih rendah, sehingga dalam praktik penyelenggaraan pembangunan di lapangan masih kerap kali lebih mengedepankan hak daripada kewajiban.
- 3) Stigma bahwa otoritas pertanahan seharusnya hanya menyelenggarakan administrasi pertanahan dalam arti sempit, yakni sertifikasi tanah, sehingga masih sulit terbangun kesadaran kewilayahan dalam setiap kegiatan pertanahan.
- 4) Sinergisme kelembagaan yang pada umumnya masih belum terbangun dan membudaya dalam praktik

penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, padahal tindak lanjut pelaksanaan KT berada pada kewenangan instansi Pekerjaan Umum sebagai organ daerah. Selanjutnya, manfaat pelaksanaan KT baru secara riil dirasakan masyarakat ketika pembangunan fisik, seperti pembangunan prasarana jalan dan infrastruktur lainnya telah tuntas dibangun di lokasi KT.

## **BAB V**

# **KONDISI PELAKSANAAN KONSOLIDASI TANAH YANG DIHARAPKAN**

### **A. Umum**

**P**ada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo – Yusuf Kalla (2014-2019) otoritas pertanahan yang selama ini berada dalam nomenklatur Badan Pertanahan Nasional diintegrasikan dan ditingkatkan menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kemen ATR/BPN) berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 121/P/2014 tentang Pembentukan Kementerian dan Pembentukan Kabinet Kerja 2014-2019. Nomenklatur Kementerian ATR/BPN kiranya menjanjikan peningkatan pelaksanaan KT di Indonesia, sebab tugas-tugas keagrariaan (menyangkut politik sumberagraria) dengan tata ruang (kebijakan penataan ruang) dan pertanahan (administrasi pertanahan dalam arti luas) berada pada satu kementerian yang dipimpin oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN.

Pelaksanaan KT akan memberikan manfaat baik bagi peserta KT dan Pemerintah. Peserta KT akan mempunyai alat bukti pemilikan tanah yang paling kuat, yakni sertipikat tanah yang diterbitkan oleh otoritas pertanahan dalam hal ini Kantor Pertanahan (BPN di Kabupaten/Kota), memiliki persil tanah yang teratur yang sesuai dengan tata ruang (rencana detail tata ruang), dan meningkatnya nilai atau harga tanah setelah KT meskipun luas tanahnya berkurang karena dikurangi untuk STUP. Selanjutnya, bagi pemerintah pelaksanaan KT juga memberikan manfaat yang banyak, seperti: tertibnya administrasi pertanahan secara “sistematis” dan diperolehnya tanah untuk prasarana jalan dan pembangunan fasilitas umum lainnya dari kegiatan KT itu sendiri. Dalam pada itulah, maka meningkatkan pelaksanaan KT akan mengefektifkan pemanfaatan ruang. Oleh karena semua manfaat pelaksanaan KT di atas akan dapat dirasakan lebih cepat, lebih efektif, dan lebih efisien karena KT itu dilakukan secara partisipatif untuk mempercepat perwujudan atau penyesuaian pemanfaatan ruang sesuai RTRWK/Kab yang sudah ditetapkan.

## **B. Pelaksanaan Konsolidasi Tanah yang diharapkan**

Pelaksanaan KT selama ini masih belum sesuai yang diharapkan yakni sebagai kebijakan pertanahan yang mengefektifkan pemanfaatan ruang yang dialokasikan oleh RTRWK/Kabupaten, melalui kegiatan penataan kembali penguasaan dan pemilikan tanah serta penggunaan dan pemanfaatan tanah, sekaligus pengadaan tanah untuk kepentingan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya untuk

meningkatkan kualitas lingkungan (perumahan/permukiman dan peningkatan sumberdaya alam (bentang lahan pertanian). Kekhasan KT di Indonesia adalah sikap pemerintah bahwa KT (*land consolidation*) merupakan kebijakan pertanahan untuk mendukung pemanfaatan ruang yang efektif, bukan sebagai kebijakan pengembangan wilayah perkotaan dan perdesaan itu sendiri sebagaimana di Jerman, Jepang, dan Korea (sehingga diistilahkan *land readjustment*).

Pada awal pelaksanaannya di awal tahun 1980-an sampai menjelang Era Reformasi, pelaksanaan KT di Indonesia berjalan dalam skala-skala besar, seperti dimulai awal tahun 1980-an di Renon Bali. Di Bali, KT bahkan berhasil mendorong perkembangan Kota Denpasar secara efektif. Di Babakan Surabaya, Kota Bandung sekitar tahun 1985 pelaksanaan *Pilot Project* berhasil juga mengembangkan lokasi itu menjadi lokasi pengembangan kota yang baik. Di awal pelaksanaannya, KT berhasil memberikan harapan dan menjanjikan instrumen kebijakan partisipatif itu sebagai idola kebijakan pertanahan yang prospektif. Sayangnya, masih banyak juga pelaksanaan KT yang tidak tuntas dilaksanakan di suatu lokasi yang telah ditetapkan karena belum semuanya berhasil sebagai peserta KT, beberapa pelaksanaan KT yang belum memadai STUP-nya, beberapa pelaksanaan KT juga belum ditindaklanjuti dengan pembangunan fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya. Kalau berbagai persoalan itu dapat diselesaikan secara komprehensif, kiranya pelaksanaan KT di Indonesia dapat meningkat kualitas proses dan hasil pelaksanaannya, sehingga dapat mengefektifkan pemanfaatan ruang dalam

rangka meningkatkan ketahanan nasional. Berbagai persoalan yang perlu diselesaikan dan diubah menjadi kondisi ideal yang diharapkan itu adalah: lemahnya aturan hukum pelaksanaan KT, rendahnya kesadaran ruang masyarakat, melemahnya perspektif ruang dari para pelaksana di jajaran otoritas ATR/Pertanahan, dan belum terbangunnya sinergisme kelembagaan di antara instansi yang berkaitan.

### **1. Tersedianya aturan hukum yang memadai sebagai dasar pelaksanaan KT.**

Ketersediaan aturan hukum yang memadai dari sisi substansi dan kebijakan pengaturan dalam bentuk hukum atau jenis aturan perundang-undangan yang berwibawa (otoritatif) merupakan harapan pelaksanaan KT di Indonesia saat ini, sehingga KT dapat meningkat mutu proses dan hasil pelaksanaannya. Substansi aturan hukum KT yang akomodatif dan dapat mengamankan serta mendorong pelaksanaan KT harus diformulasikan dalam suatu kebijakan pengaturan yang tepat.

Pilihan kebijakan pengaturan hukum KT dipengaruhi oleh metode pelaksanaan KT yang digunakan pada negara itu. Secara teoretis ada 2 (dua) macam metode pelaksanaan KT, yakni metode sukarela (*voluntary method*) dan metode wajib (*compulsory method*). Peter H. Shieh mengatakan bahwa di dalam metode sukarela (*voluntary method*) KT baru dapat dilaksanakan jika sudah disetujui mayoritas dari para pemilik tanah yang memiliki tanah sebagian besar di lokasi yang direncanakan, sedangkan menurut metode wajib (*compulsory*



*method*) KT dapat dilaksanakan jika sudah memperoleh persetujuan dari Pemerintah, dalam hal ini persetujuan otoritas yang lebih tinggi dari instansi pelaksana KT itu. Akan tetapi, karena pelaksanaan KT membutuhkan kerjasama dengan para pemilik tanah sebagai peserta KT, maka untuk menghindari keberatan atau kendala-kendala yang berat, lebih banyak negara yang mengadopsi sistem sukarela (*voluntary method*) daripada cara wajib (*compulsory method*) walaupun Pemerintah diperbolehkan melaksanakan KTP secara wajib itu.<sup>1</sup> Catatan Rina menunjukkan bahwa negara yang masih menggunakan cara wajib adalah Jerman, sedangkan Australia, Jepang, Korea, Taiwan, dan Indonesia menggunakan metode sukarela.<sup>2</sup>

Jika diperhatikan pengertian metode pelaksanaan KTP sebagaimana diutarakan pakar KT, Peter H. Shieh di atas, maka dapat dinyatakan bahwa metode pelaksanaan KT di Indonesia adalah metode sukarela (*voluntary method*). Hal itu disimpulkan dari ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 yang menyatakan bahwa konsolidasi tanah baru dapat dilakukan apabila minimal 85% dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi sekurang-kurangnya 85% dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi menyatakan persetujuannya. Artinya, untuk

---

1 **Peter C.R. Shieh**, *Management Aspect of Urban Land Consolidation for Urban Development in Taiwan, Republic of China*, yang dipresentasikan pada 10<sup>th</sup> *Seminar on Land Readjustment and urban Development*, di Bali, Indonesia, pada tanggal 7-9 November 2000.

2 **Rina**, loc. cit.

memutuskan apakah suatu KT dilakukan berdasarkan metode sukarela (*voluntary method*) atau metode wajib (*compulsory method*) tergantung pada asal persetujuan yang menjadi dasar pelaksanaan KT. Jika persetujuan itu dari peserta KT berarti metode yang digunakan adalah metode sukarela (*voluntary method*). Sebaliknya, jika pelaksanaan KT itu tanpa persetujuan dari pemilik tanah, melainkan dari pihak Pemerintah, dalam arti dari instansi yang lebih tinggi daripada instansi pelaksana KT, maka metode yang digunakan adalah metode wajib (*compulsory method*).

Setidaknya ada 3 (tiga) materi pengaturan KT yang seharusnya dimuat dalam suatu aturan dalam bentuk undang-undang (UU). *Pertama*, penentuan persyaratan persetujuan minimal yang harus diperoleh agar KT dapat mulai dilaksanakan. *Kedua*, penyelesaian bagi pemilik tanah yang karena egoisme individual dan tanpa alasan yang rasional menolak menjadi peserta KT di lokasi yang telah ditetapkan, padahal mayoritas pemilik atau yang menguasai/menggarap tanah di lokasi yang telah ditetapkan itu telah memberikan persetujuan. *Ketiga*, kewajiban instansi yang relevan, dalam hal ini Pemerintah Daerah yang menangani urusan pekerjaan umum untuk menindaklanjuti pelaksanaan KT dengan pembangunan fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya.

Menurut Boedi Harsono, pengurangan kewenangan dalam menggunakan hak dan pembebanan kewajiban kepada rakyat, melalui sistem hukum Indonesia harus diberi landasan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang

berbentuk undang-undang.<sup>3</sup> Selanjutnya, A.P. Parlindungan juga mengatakan bahwa pengurangan ataupun peniadaan hak seseorang haruslah dengan suatu undang-undang.<sup>4</sup> Selanjutnya, Pasal 10 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan UU berisi, antara lain, ‘pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat’. Alasan pemenuhan kebutuhan itu kiranya tepat disebut sebagai alasan agar ketiga hal di atas harus diatur ‘dengan’ atau setidaknya ‘dalam’ UU.

Penentuan syarat besar atau persentase ‘persetujuan minimal’ dari pemilik tanah atau yang menguasai/menggarap tanah di lokasi yang telah ditetapkan penting untuk diatur lebih rinci dalam suatu ketentuan undang-undang. Sebab latar belakang, alasan, serta maksud dan tujuan pelaksanaan KT besar kemungkinan berbeda kondisi. Misalnya, pada pelaksanaan KT untuk kepentingan bencana alam berbeda dengan pelaksanaan KT untuk peremajaan kota dan pengembangan kota. Pada pelaksanaan KT untuk menata kembali kerusakan wilayah yang disebabkan oleh bencana

---

3 **Boedi Harsono**, *Pemantapan Perencanaan Tata Guna Tanah dalam rangka Pembangunan*, Makalah pada Laporan Hasil Diskusi Direktorat Jenderal Agraria-Departemen Dalam Negeri tanggal 10-11 Pebruari 1988, di Jakarta, 1988, hlm. 131.

4 **A.P.Parlindungan**, *Suatu Bandingan dari Makalah Sdr. Indroharto dan Paulus Effendie Lotulung yang berjudul “Melalui Penerapan Peradilan Tata Usaha Negara Kita Ikut Mengusahakan Terciptanya Aparatur Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa”*, Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional “Aspek-aspek Peradilan Tata Usaha Negara dalam Negara Hukum”, tanggal 11 Januari 1992 di Fakultas Hukum USU, Medan, 1992, hlm. 5.

alam misalnya: (a) karena alasan yang sangat mendesak dimungkinkan untuk dilakukan tanpa persetujuan dari pemilik tanah atau yang menguasai/menggarap tanah; atau (b) walaupun akan dilaksanakan berdasarkan persetujuan pemilik tanah atau yang menguasai/menggarap tanah, maka persetujuan itu – sesuai dengan prinsip demokrasi - kiranya cukup dari minimal mayoritas pemilik tanah atau yang menguasai/menggarap tanah, tepatnya dari 50% ditambah 1 orang. Selanjutnya, kalau KT dilaksanakan oleh Pemerintah dalam rangka peremajaan kota atau mengatasi kekumuhan wilayah kota, maka persetujuan untuk dimulainya pelaksanaan KT cukup diperoleh minimal dari 2/3 pemilik tanah atau yang menguasai/menggarap tanah.

Selanjutnya, mengenai sejumlah minoritas pemilik tanah atau yang menguasai/menggarap tanah yang menolak menjadi peserta KT tanpa alasan yang logis diharapkan dapat diselesaikan dengan ketentuan UU yang “memaksa” mereka untuk menjadi peserta KT. Pandangan Peter H. Shieh<sup>5</sup> mengatakan bahwa solusi terhadap pemilik tanah di lokasi KTP yang telah ditetapkan yang tidak setuju terhadap pelaksanaan KTP mengikuti prinsip demokrasi sebagaimana dalam Pemilihan Umum, yakni bahwa pihak minoritas harus mengikuti dan menghargai pihak mayoritas. Peter H. Hsieh mencontohkan di Negara Taiwan bahwa apabila 50% + 1 orang

---

5 Wawancara penulis dengan pakar Konsolidasi Tanah ini dilakukan pada tanggal 8 November 2000 di Denpasar, Bali, ketika berlangsung *10<sup>th</sup> International Seminar on Land Readjustment and Urban Development*, Denpasar-Bali, tanggal 7-9 November 2000.

pemilik tanah di lokasi yang ditetapkan sudah menyetujui, maka KT tetap bisa berlangsung. Tegasnya, peserta yang lebih kecil jumlahnya tidak bisa menginterupsi pelaksanaan KT, bahkan mereka harus ikut pada kegiatan itu. Hal senada juga dikemukakan oleh Tadashi Morita dengan menyatakan bahwa sekarang ini, Jepang sudah lebih cenderung menganut metode KTP yang disebut sebagai “*Compulsory method in democratic way*”, dalam arti bahwa secara teoretis, KT memang seharusnya dilaksanakan dengan persetujuan yang lengkap dari seluruh peserta, namun proyek KT tidak bisa diinterupsi oleh egoisme individual tanpa alasan yang rasional dan dapat diterima akal (*rational and reasonable basis*)<sup>6</sup>.

Perlu ditegaskan bahwa prinsip demokrasi yang dikemukakan Peter H. Shieh dan metode “*Compulsory method in democratic way*” yang dikemukakan oleh Tadashi Morita, ini hanya mungkin diterapkan jika basis hukum pelaksanaan KT sudah ada dalam bentuk undang-undang (*act*).<sup>7</sup> “Paksaan” terhadap peserta yang menolak untuk memberikan persetujuan karena alasan tidak rasional, secara teoretis hanya bisa dilakukan dengan dasar undang-undang (*act*). Artinya, sebagai produk legislatif para wakil rakyat telah ‘menyetujui’ pembatasan sebagian dari hak warganegara yang

---

6 **Tadashi Morita**, *Consideration and Recommendation for Urban Land Consolidation*, Laporan Akhir 27 Juli 1991, 1991, hlm. 26.

7 Secara teoretis, ‘basis hukum pelaksanaan KTP dalam undang-undang’ dapat dilakukan dengan mengadakan ketentuan KTP sebagai muatan undang-undang atau dengan mengatur pelaksanaan KTP secara tersendiri dalam bentuk undang-undang.

diwakilinya. Pandangan seperti itu selaras dengan pendapat Boedi Harsono<sup>8</sup> dan A.P. Parlindungan<sup>9</sup> yang menyatakan bahwa pengurangan kewenangan atau peniadaan hak seseorang melalui sistem hukum Indonesia harus diberi landasan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang.<sup>10</sup>

Apabila materi-muatan UU itu telah diakomodasi ‘dalam UU’ atau ‘dengan UU’, maka di dalam aturan UU itu juga diperintahkan agar menindaklanjuti materi-muatan UU itu dalam aturan hukum yang berbentuk Peraturan Pemerintah (PP) yakni PP tentang Konsolidasi Tanah. PP inilah yang secara komprehensif mengatur pelaksanaan KT sejak dari perencanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut pelaksanaan. Selanjutnya, aturan-aturan teknis penyelenggaraan KT diatur lebih lanjut dalam suatu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN.

## **2. Terbangunnya kesadaran-ruang masyarakat yang menyadari urgensi KT sebagai instrumen kebijakan partisipatif**

Terbangunnya kesadaran-ruang masyarakat yang menyadari urgensi KT sebagai kebijakan pertanahan

---

8 Boedi Harsono, loc. Cit.

9 A.P.Parlindungan, loc. Cit.

10 Perhatikan lebih jauh A. Hamid S. Attamimi, *Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*, Disampaikan pada Lokakarya mengenai Pengembangan Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tanggal 22 Februari 1979 dan selanjutnya diketik ulang pada tanggal 24 Februari 1979, 1979, hlm. 8-9.

partisipatif ditandai dari lahirnya kesadaran masyarakat untuk menjadi peserta KT dan bersedia menyerahkan STUP sebesar yang dibutuhkan untuk melakukan KT. Kesadaran ruang-masyarakat itu terbangun sesuai kebutuhan persetujuan yang diharapkan pada suatu rencana pelaksanaan KT. Ketika KT telah mulai dilakukan, peserta KT mengikutinya secara konsisten. Artinya, peserta KT tidak akan melakukan “pengalihan” hak atas tanah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Bahkan, diharapkan ada inisiasi masyarakat atau kelompok masyarakat tertentu untuk menata kembali ruang hidup atau kehidupan masyarakat (baik permukiman atau pertanian/perkebunan) dengan konsep KT, yakni penataan yang dilakukan dengan “kemampuan sendiri” yang dimungkinkan dengan adanya STUP dari masyarakat calon peserta KT itu sendiri.

STUP adalah unsur eksistensial dalam KT. Artinya, tanpa STUP maka kebijakan pertanahan yang dimaksudkan untuk melakukan penataan kembali penguasaan dan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan tanah tidak layak disebut sebagai KT. Jika STUP konsisten direncanakan untuk prasarana jalan, fasilitas umum dan TPBP, maka besarnya STUP yang ideal adalah 40% dari luas tanah (atau nilai tanah) peserta KT sebelum dilakukan penataan. Jumlah itu diproyeksikan untuk penggunaan sebagai berikut: 25% untuk prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya, sedangkan 15% untuk ongkos pembiayaan KT tersebut, termasuk ongkos yang bersifat administratif. Dengan demikian, setelah KT luas tanah yang dikembalikan kepada pemilik tanah hanya tinggal 60% dari

luas tanah semula (sebelum KT).<sup>11</sup>

Menurut Luciano Minerbi, rata-rata persentase STUP (*land contribution ratio*) di Jepang selama tahun 1970-1980 mendekati 30%, dengan perkiraan 10% untuk Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan (TPBP atau dalam literatur disebut *reserved land*) dan 20% untuk jalan dan fasilitas umum. Rasio kontribusi lebih tinggi pada lokasi konsolidasi tanah yang baru (berkisar 29-35%) dan lebih rendah pada lokasi pembangunan kota terbangun (*older redevelopment*) yakni 16%. Selanjutnya disimpulkan bahwa rasio kontribusi lebih tinggi pada proyek KT tanpa subsidi Pemerintah daripada proyek dengan subsidi Pemerintah. Hal ini terjadi tanpa memperhatikan tipe badan pelaksana KTP.<sup>12</sup> Sejalan dengan itu, Mashahide Sugiyama menyatakan bahwa di Jepang, rata-rata kontribusi bertambah (atau berkurang) sesuai dengan pelaksanaan KT pada pembangunan kota baru atau pada pembangunan kota terbangun. Rasio kontribusi untuk pembangunan kota baru 35%, termasuk untuk *reserved land*, sedangkan pembangunan areal terbangun 20%.<sup>13</sup>

Pada awal pelaksanaan KT di Indonesia yakni tahun 1980-1990, rata-rata rasio kontribusi 21,26%, tertinggi 35% dan

---

11 **Doebele**, loc. cit., dan, Parlindungan, loc. cit.

12 **Luciano Minerbi**, *Land Readjustment: The Japanese System – A Reconnaissance and a Digest*, Penerbit A Lincoln of Land Policy, Boston – USA, 1986, hlm. 251.

13 **Mashahide Sugiyama**, *Major Issue and Promotion Systems for Land Readjustment Project Implementation*, Makalah pada “7<sup>th</sup> Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bali 93”, di Bali, Indonesia, 1993, hlm 31.



terendah 11,1%.<sup>14</sup> Selanjutnya hasil penelitian Puslitbang BPN Tahun 1994 diperoleh fakta bahwa dari 18 lokasi pelaksanaan KT di seluruh Indonesia, 7 lokasi (38,9%) menyerahkan STUP berkisar 16-20%.

Bahkan Yuswanda Tumenggung mengatakan bahwa STUP biasanya adalah 14% dari tanah peserta KT.<sup>15</sup> Sumbangan tersebut belum cukup mendukung terciptanya konsolidasi tanah swadaya, karena hanya cukup untuk penyediaan tanah bagi keperluan prasarana jalan dan fasilitas umum. Selanjutnya diketahui, hanya 2 lokasi (11,1%) yang menerapkan TPBP, yaitu Kelurahan Babakan (Kotamadya Bandung) dan Desa Tengah (Kabupaten Bogor).<sup>16</sup>

Mencermati STUP yang diserahkan peserta KT pada pelaksanaan KT sejak awal pelaksanaan KT di Indonesia sampai akhir-akhir ini, kiranya masih terlalu tinggi harapan untuk dapat memperoleh STUP yang ideal, yang diproyeksikan untuk memperoleh tanah bagi prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya serta untuk TPBP, sehingga dibutuhkan besarnya STUP sebesar 35-40% dari luas tanah (atau nilai tanah). Oleh karena itu, kiranya kebijakan pelaksanaan KT cukup menargetkan STUP sekitar 15% - 20% yakni hanya diproyeksikan untuk prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya. Besarnya STUP itu tergantung luas tanah yang diperlukan untuk penambahan

---

14 **Morita**, *Consideration and Recommendation for Urban Land Consolidation of Indonesia*, op. cit., hlm. 43.

15 **Yuswanda Tumenggung**, loc. Cit.

16 Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN, op. cit., hlm. 17, 18.

atau pembentukan awal prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya.

Dengan perkataan lain, saat ini STUP bagi pelaksanaan KT di Indonesia yang diharapkan tampaknya tidak perlu dipaksakan bagi pelaksanaan KT secara swadaya, yang biaya pelaksanaannya dibebankan pada kegiatan KT itu sendiri. Tegasnya, saat ini STUP belum saatnya untuk dialokasikan bagi TPBP (*Cost Equivalent Land*). Dengan demikian, maka harapan paling tepat saat ini ketika membangun kesadaran-ruang masyarakat dalam pelaksanaan KT, adalah membangun kesadaran-ruang masyarakat agar bersedia menyerahkan STUP untuk prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya. Penyerahan STUP untuk tanah bagi pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum ini seharusnya tidak lagi terlalu memberatkan peserta KT, karena sesungguhnya yang lebih banyak merasakan manfaat dari prasarana jalan dan fasilitas umum itu adalah peserta KT itu sendiri. Jika kelak pelaksanaan KT telah berhasil membangun kesadaran-ruang masyarakat, barulah STUP memungkinkan untuk ditargetkan bagi tanah untuk prasarana jalan, fasilitas umum, dan TPBP.

### **3. Menguatnya perspektif ruang SDM ATR/ Pertanian**

Saat ini kalangan internal Kementerian ATR/BPN masih perlu meningkatkan perspektif wilayah dalam merancang pelaksanaan KT. Tugas Kementerian ATR/BPN telah semakin luas yakni meliputi agraria (pengembangan politik keagrariaan), tata ruang (arahan ruang bagi semua kegiatan

pembangunan) dan pertanahan (administrasi pertanahan dalam arti luas). Dalam pada itu, jajaran otoritas pertanahan yang selama ini di bawah BPN, harus membangun kembali kesadaran ruang lingkup tugasnya yang tidak lagi sekedar administrasi pertanahan, melainkan juga mengemban tugas untuk menetapkan dan melaksanakan politik agraria yaitu bagaimana menjadikan kekayaan agraria sebagai sumber-sumber kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia dan menentukan tata ruang yaitu menetapkan arahan dan alokasi seluruh ruang wilayah Indonesia bagi seluruh kebutuhan pembangunan nasional.

Dalam kaitan dengan pelaksanaan KT, perspektif ruang harus diperkuat di jajaran Kementerian ATR/BPN. Oleh karena sejak BPN ditetapkan berdasarkan Keppres No. 26 Tahun 1988 hingga saat ini, perspektif ruang ini dipandang kurang memadai. Jajaran otoritas pertanahan lebih memandang pertanahan sebagai administrasi persil-persil tanah semata, belum dipandang sebagai bagian integral dari wilayah atau bentang lahan yang lebih luas. Oleh karena itu, tugas pertanahan selama ini hanya dipandang sebagai rangkaian kegiatan untuk melaksanakan administrasi pertanahan, yakni administrasi bidang-bidang tanah. Ada kesan yang kuat dalam kenyataan di jajaran birokrasi bahwa tugas pertanahan hanyalah untuk melakukan legalisasi aset yang ditandai dengan pemberian alat bukti pemilikan tanah yakni sertipikat. Dampaknya, ketika ada kegiatan pertanahan yang tidak sekedar melakukan legalisasi aset, seperti KT yang sebelum melakukan legalisasi aset terlebih dahulu melakukan

penataan penguasaan dan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan, yang dilanjutkan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya, maka tugas ini dipandang sebagai sesuatu yang melebihi tanggung jawabnya (*something beyond the call of duty*).

Kalau perspektif ruang berkembang pada Kementerian ATR/BPN saat ini, dipastikan pengelolaan administrasi pertanahan akan dilakukan terintegrasi dengan aspek fisik dari pertanahan. Tegasnya, secara perlahan-lahan pemahaman bahwa tugas pertanahan hanya pada legalisasi aset akan hilang dari birokrasi keagrariaan/pertanahan. Akhirnya, manakala ada kegiatan pertanahan yang semata-mata direduksi sebagai legalisasi aset, maka hal itu akan dipandang sebagai sesuatu yang tidak lengkap atau tidak tuntas. Terbangunnya kesadaran seperti ini akan berdampak positif bagi perkembangan pelaksanaan KT di Indonesia. Gagasan-gagasan kreatif tentang kebijakan pertanahan partisipatif untuk mengefektifkan pemanfaatan ruang akan tumbuh dan berkembang di Indonesia. *Critical mass* ini harus secepatnya dibangun di lingkungan internal Kementerian ATR/BPN, baru di instansi terkait lainnya, dan pada masyarakat.

Menarik juga mencermati penelitian yang menunjukkan bahwa dipilihnya RALAS (*Reconstruction for Aceh Land Administration System*) daripada KT untuk mengatasi kerusakan pertanahan akibat tsunami Aceh tahun 2004 secara tidak langsung juga diakibatkan oleh belum berkembangnya dengan baik pengelolaan pertanahan berbasis wilayah di jajaran BPN. Akibatnya, kerusakan berbagai aspek

pertanahan (kehilangan bukti pemilikan, kehilangan batas tanah, kehilangan aset di atas tanah, termasuk ada juga yang kehilangan jiwa pemilik tanahnya) yang diakibatkan oleh tsunami, hanya direspon dengan rekonstruksi administrasi pertanahan melalui RALAS. Padahal di Jepang, hampir semua kerusakan wilayah akibat tsunami ditata kembali melalui KT (*land readjustment*) dengan hasil yang menggembirakan.

Pengelolaan pertanahan berbasis wilayah harus lebih cepat diwujudkan, agar prinsip-prinsip pengelolaan pertanahan yang demikian juga dapat dijabarkan dalam KT. Perubahan pengelolaan pertanahan dari berbasis persil kepada yang berbasis wilayah membutuhkan gerakan penyadaran intensif, seiring penyadaran bahwa tugas pertanahan lebih luas dari sekedar administrasi pertanahan. Oleh karena itu, diskursus mengenai orientasi baru pengelolaan pertanahan ini harus terus diintensifkan, mengingat sudah begitu pekatnya karakter pengelolaan pertanahan berbasis persil dilakukan di Indonesia.<sup>17</sup>

#### **4. Terwujudnya sinergisme kelembagaan di antara instansi yang berkaitan**

Kekuatan KT sebagai kebijakan pertanahan dalam pemanfaatan ruang terletak pada ditindaklanjutinya pelaksanaan KT dengan pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya. Padahal, kewenangan untuk

---

<sup>17</sup> **Oloan Sitorus, dkk**, *Konsolidasi Tanah Sebagai Restorasi Kerusakan Wilayah Permukiman Akibat Tsunami di Provinsi Aceh*, Laporan Penelitian Strategis Dosen STPN, 2009, hlm. 61.

menindaklanjuti itu bukan lagi *domeinnya* Kementerian ATR/BPN, melainkan menjadi kewenangan dari otoritas pekerjaan umum di bawah jajaran Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, harus ada komitmen bersama para pemangku kepentingan (*stake holders*) untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan KT dan menindaklanjuti pelaksanaan KT sampai menuntaskan pembangunan infrastruktur seperti prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya. Tegasnya, harus ada kolaborasi yang erat antara Kementerian ATR/BPN dengan otoritas pekerjaan umum di daerah, untuk menjamin dilaksanakannya tindaklanjut pelaksanaan KT dengan segera. Kolaborasi inilah yang disebut sebagai *sinergisme kelembagaan* di antara instansi yang berkaitan.

Dengan *sinergisme kelembagaan*, maka sejak awal perencanaan, pelaksanaan, sampai pada tindak lanjut pelaksanaan KT, akan terbangun kerjasama yang erat dan substansial dengan hasil yang lebih optimal. Pada setiap pelaksanaan KT sekarang ini, memang selalu ada Tim Pengendali di tingkat Provinsi dan Tim Koordinasi di tingkat Kabupaten/Kota, yang terdiri dari beberapa instansi yang berkaitan. Oleh karena itu, secara logika birokrasi, ketika Bupati atau Walikota telah menetapkan Penetapan Lokasi KT, maka seharusnya berbagai instansi yang masuk dalam Tim Pengendali dan Tim Koordinasi bersama-sama mengambil peran untuk menyukseskan pelaksanaan KT dan melakukan tindaklanjut KT dengan pembangunan prasarana pembangunan jalan serta fasilitas umum lainnya. Oleh karena itu, diharapkan tidak lagi akan ditemukan suatu

keadaan dimana pada tahap perencanaan (dalam perolehan persetujuan pemilik tanah atau yang menguasai tanah), otoritas pertanahan seperti berjalan dengan dukungan yang belum serius dari instansi yang relevan, seperti jajaran Pemerintahan ujung tombak di lapangan yakni Camat dan Lurah atau Kepala Desa. Selanjutnya, dengan terbangunnya sinergisme, maka ketika akan melakukan tindak-lanjut pelaksanaan KT jajaran otoritas pekerjaan umum di daerah, tidak lagi terdapat kesan yang kurang responsif dalam melakukan mewujudkan pembangunan fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya.

Tegasnya, jika sinergisme kelembagaan ini terbangun sejak perencanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut pelaksanaan, maka baik instansi yang memiliki otoritas maupun *stakeholders* bersama-sama bekerjasama untuk mengoptimalkan penyelenggaraan KT sejak awal. Di semua tahap pelaksanaan, semua instansi yang bertanggungjawab dan yang terkait memberikan kontribusi terbaiknya untuk mengoptimalkan keberhasilan penyelenggaraan KT dalam setiap tahapan pelaksanaan.

### **C. Kontribusi Pelaksanaan Konsolidasi Tanah terhadap Efektivitas Pemanfaatan Ruang dan Ketahanan Nasional**

Pelaksanaan KT yang meningkat kualitasnya akan mengefektifkan pemanfaatan ruang oleh karena: (a) merupakan instrumen pertanahan dalam menjabarkan struktur dan pola tata ruang agar dapat operasional di lapangan; (b) mampu

memadukan aspek legalitas penguasaan tanah dengan aspek penataan fisik penggunaan tanah; (c) mampu memecahkan permasalahan penatagunaan tanah dalam upaya pelaksanaan rencana tata ruang; (d) mampu menghemat pengeluaran pemerintah dalam pembangunan prasarana dasar; (e) mampu menggerakkan partisipasi masyarakat khususnya dalam penyediaan tanah serta menunjang pembangunan yang berwawasan lingkungan.<sup>18</sup>Selanjutnya, pemanfaatan ruang yang efektif akan menunjang terwujudnya ketahanan nasional yang tangguh, yang mampu mengkondisikan setiap aspek kehidupan nasional melaksanakan pembangunan nasional. Pemanfaatan ruang efektif adalah langkah yang konkrit mengharmonisasikan semua kegiatan pembangunan nasional di atas ruang wilayah negara Indonesia, sehingga kegiatan pembangunan nasional dapat berlangsung sinkron dan sinergis mewujudkan tujuan nasional.

### **1. Kontribusi Peningkatan Konsolidasi Tanah terhadap Efektivitas Pemanfaatan Ruang**

KT adalah instrumen kebijakan pertanahan partisipatif dalam pemanfaatan ruang sebagaimana yang dialokasikan oleh Rencana Tata Ruang dalam hal ini RTRWK/Kab. Oleh karena, KT merupakan instrumen pertanahan dalam menjabarkan struktur dan pola tata ruang agar dapat operasional di lapangan, yang kegiatannya secara terintegrasi memadukan aspek legalitas penguasaan tanah dengan penataan fisik penggunaan tanah. Bahkan, penjabaran struktur dan pola tata

---

<sup>18</sup> Dedi M. Masykur Riyadi, op. Cit.



ruang itu dimungkinkan lebih cepat terwujud secara holistik ketika KT dilakukan dalam pemanfaatan ruang sesuai RTRWK/Kab. Selain itu, KT juga mampu menyelesaikan permasalahan penatagunaan tanah dalam upaya pelaksanaan rencana tata ruang. Misalnya, ketika permasalahan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, maka penyesuaian pemanfaatan ruang itu dapat sekaligus dilakukan dengan penataan penggunaan tanah melalui KT.

KT adalah konsep pertanahan partisipatif, yang berarti mengandalkan keterlibatan atau peranserta aktif masyarakat dalam melakukan berbagai penataan itu. Salah satu hasil konkritnya adalah diperolehnya tanah untuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya. Oleh karena di dalam konsep KT ada STUP yang diberikan oleh peserta KT kepada kegiatan KT itu sendiri. STUP merupakan unsur eksistensial dalam KT, sehingga berbagai penataan pertanahan yang tanpa adanya STUP tidak layak termasuk dalam konsep KT.

Oleh karena itu, ketika pelaksanaan KT dapat ditingkatkan, maka pemanfaatan ruang pun dapat diefektifkan. Tegasnya, semakin meningkat pelaksanaan KT, baik secara kuantitas dan kualitas, maka semakin efektif pula terwujudnya pemanfaatan ruang. Dalam pada itulah, penting untuk meningkatkan jumlah pelaksanaan KT dalam mendukung penataan wilayah, baik perkotaan dan pertanian/perdesaan. Semakin masif dilakukan, maka akan semakin efektif pula dapat dilakukan pemanfaatan ruang. Artinya, pemanfaatan ruang akan dapat dilakukan lebih cepat, lebih holistik, dan lebih terintegrasi.

Semua itu dapat diraih dengan partisipasi aktif masyarakat dalam pemanfaatan ruang.

## **2. Kontribusi Efektivitas Pemanfaatan Ruang terhadap Ketahanan Nasional**

Pemanfaatan ruang yang efektif berkontribusi terhadap terwujudnya ketahanan nasional yang tangguh. Oleh karena pemanfaatan ruang yang efektif, dalam arti: (a) konsisten dilakukan sesuai alokasi peruntukan yang ditentukan RTRWK/Kab akan dapat segera mewujudkan maksud alokasi ruang sesuai RTRWK/Kab; (b) simultan melakukan penataan aspek hukum penguasaan dan pemilikan serta aspek fisik penggunaan dan pemanfaatan; (c) memanfaatkan ruang secara holistik oleh karena menginternalisasikan kepentingan lingkungan hidup dalam meningkatkan kualitas lokasi sebagai kawasan perumahan dan permukiman (KT Perkotaan) dan meningkatkan fungsi tanah sebagai sumberdaya alam (KT Pertanian), akan membangun kondisi dinamis kehidupan bangsa yang tangguh untuk menghadapi berbagai persoalan bangsa dalam hal penataan ruang nasional. Tegasnya, pemanfaatan ruang yang efektif akan meningkatkan ketanggahan nasional dalam segala gatranya, baik gatra alamiah maupun gatra sosial.

Penguatan Gatra Geografi akan terjadi oleh karena bentang lahan yang menjadi lokasi KT akan menjadi efektif sebagai ruang hidup dan sumber kehidupan masyarakat. Penguatan Gatra Demografi juga akan terjadi oleh karena ruang hidup yang berkualitas dan sumber kehidupan memadai akan

mendukung peningkatan kualitas (kesehatan dan pendidikan kewargaannya) dan persebaran penduduk. Penguatan Gatra SKA pun akan terjadi oleh karena penguatan aspek hukum penguasaan dan pemilikan tanah sesuai penggunaan dan pemanfaatan tanah yang dialokasi RTRWK/Kab akan lebih memungkinkan upaya penyejahteraan masyarakat.

Pemanfaatan ruang yang efektif juga akan menguatkan Gatra Sosial, baik gatra ideologi, gatra politik, gatra ekonomi, gatra sosial budaya, dan gatra pertahanan dan keamanan. Ketahanan nasional pada Gatra Ideologi misalnya, akan semakin mudah diwujudkan karena bentang lahan sebagai ruang perumahan dan permukiman memiliki ruang yang menyediakan fasilitas umum, sehingga kebersamaan dan kegotongroyongan masyarakat dapat dibangun lebih intensif.

Penguatan pada Gatra Politik akan terjadi oleh karena hubungan rakyat dengan penyelenggara negara pun semakin dekat dengan dilakukannya pemanfaatan ruang yang partisipatif melalui KT. Pelibatan peserta KT dalam mengupayakan perbaikan infrastruktur lingkungan akan menjadikan masyarakat peserta KT sekaligus sebagai subjek pembangunan itu sendiri. Ketahanan nasional pada Gatra Ekonomi juga dapat menguat karena pemanfaatan ruang yang efektif akan mengkondisikan masyarakat membangun produktivitas pendapatannya pada ruang permukiman yang memadai ketersediaan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya dan pada ruang atau bentang lahan areal pertanian yang menyediakan prasarana jalan yang memadai dan sarana

pertanian pendukung lainnya.

Penguatan ketahanan nasional pada Gatra Sosial Budaya akan terjadi ketika ruang kehidupan mengkondisikan terbangunnya harmoni dan solidaritas sosial serta kreasi masyarakat. Penguatan ketahanan nasional pada Gatra Pertahanan dan Keamanan juga dapat terjadi oleh karena pemanfaatan ruang yang memberikan rasa aman, misalnya rasa aman dari pencurian, kebakaran, dan ancaman terorisme. Sebab, penataan persil yang teratur akan: (a) memungkinkan melakukan pencegahan terhadap terjadinya pencurian atau ancaman terorisme karena persil di lokasi KT akan lebih bersifat terbuka; dan (b) memungkinkan untuk mengantisipasi dan/atau mengurangi kemungkinan terjadinya kebakaran, karena setiap persil memiliki akses yang memadai untuk fasilitas pemadam kebakaran.

#### **D. Indikasi Keberhasilan**

1. Tersedianya aturan hukum yang memadai sebagai dasar pelaksanaan KT, adalah sebagai berikut:
  - a. Terdapat UU yang mengatur KT sebagai cantelan untuk pengaturan lebih lanjut dalam bentuk aturan hukum yang lebih rendah;
  - b. Ditetapkannya Peraturan Pemerintah (PP) tentang Konsolidasi Tanah sebagai aturan yang secara lengkap mengatur KT;
  - c. Ditetapkannya Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN yang mengatur aspek teknis pelaksanaan KT di Indonesia;

- d. Tersedianya Peraturan Daerah di tingkat Kabupaten atau Kota yang mengatur tindak-lanjut pelaksanaan KT.
2. Terbangunnya kesadaran ruang masyarakat yang menyadari urgensi KT sebagai instrumen kebijakan partisipatif, antara lain meliputi:
    - a. Setiap pelaksanaan KT mendapat persetujuan minimal dari masyarakat di lokasi yang telah ditetapkan;
    - b. Terwujudnya pelaksanaan KT yang STUP-nya minimal 15% dari luas tanah atau nilai tanah sebelum KT bagi pelaksanaan KT Perkotaan/Pinggiran Kota dan minimal 10% dari luas tanah atau nilai tanah sebelum KT bagi pelaksanaan KT Pertanian/Perdesaan;
    - c. Masyarakat tidak melakukan pengalihan hak atas tanahnya sebelum KT selesai dilaksanakan.
  3. Mekuatnya perspektif ruang di jajaran otoritas ATR/Pertanahan
    - a. Meningkatnya pelaksanaan KT sebagai kegiatan pertanahan, baik yang ditujukan untuk mewujudkan perumahan dan permukiman yang berkualitas maupun untuk mewujudkan areal pertanian atau perkebunan yang mendukung peningkatan produktivitas;
    - b. Meningkatnya pelaksanaan KT yang dilakukan dalam

skala yang lebih besar dengan peserta minimal 250 orang dan luas minimal 5 Ha bagi pelaksanaan KT Perkotaan serta peserta minimal 250 orang dan luas minimal 100 Ha bagi pelaksanaan KT Pertanian.

- c. Ditingkatkannya penggunaan KT untuk menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan;
  - d. Dimulainya pelaksanaan KT vertikal yang dikombinasikan dengan pembangunan rumah susun;
4. Terwujudnya sinergisme kelembagaan di antara instansi yang berkaitan
- a. Dimulainya pelaksanaan KT yang dilaksanakan atas inisiatif Pemerintah Daerah;
  - b. Ditetapkannya SK Penetapan Lokasi KT oleh Bupati atau Walikota setelah mendapat pertimbangan teknis dari otoritas perencanaan daerah dan otoritas pekerjaan umum daerah;
  - c. Ditindaklanjutinya pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya oleh otoritas pekerjaan umum di daerah pada tahun anggaran berikutnya, setelah diselesaikannya penataan pertanahan;
  - d. Dituntaskannya pelaksanaan pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya paling lama 3 tahun setelah selesainya penataan pertanahan oleh otoritas pertanahan.

## **BAB VI**

### **KONSEPSI PELAKSANAAN KONSOLIDASI TANAH**

#### **A. Umum**

**P**elaksanaan KT merupakan bagian integral dari keseluruhan pengelolaan pertanahan yang ditujukan untuk mendukung pemanfaatan ruang dalam rangka mewujudkan ketahanan nasional yang tangguh. Pelaksanaan KT merupakan implementasi kebijakan pertanahan terpadu partisipatif yang secara simultan melakukan: (a) penataan kembali aspek hukum penguasaan dan kepemilikan tanah serta aspek fisik penggunaan dan pemanfaatan tanah; dan (b) pengadaan tanah untuk kepentingan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya; guna meningkatkan kualitas lingkungan (KT Perkotaan) dan pemeliharaan sumber daya alam (KT Pertanian). Sebagai bagian dari implementasi kebijakan pertanahan, maka KT pada akhirnya harus untuk meningkatkan kepastian penguasaan dan kepemilikan tanah serta kesejahteraan rakyat melalui pemanfaatan ruang

sebagaimana yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang, sehingga pada akhirnya dapat mewujudkan ketahanan nasional yang tangguh. Berkenaan dengan itu, maka pelaksanaan KT pada akhirnya adalah untuk mewujudkan tujuan nasional dalam Pembukaan UUD 1945, yang antara lain, adalah untuk melindungi bangsa Indonesia (dari ketidakpastian penguasaan dan pemilikan tanah ataupun terjadinya konflik atau sengketa pertanahan) serta memajukan kesejahteraan umum (dengan penguatan berbagai gatra ataupun aspek kehidupan nasional).

Mengacu pada uraian di atas, maka konsepsi dalam peningkatan pelaksanaan KT tentunya harus dilatarbelakangi oleh landasan pemikiran yang telah dielaborasi sebelumnya, serta pokok-pokok persoalan yang dihadapi. Rumusan kebijakan dalam peningkatan pelaksanaan KT di Indonesia harus mampu menjadi pedoman untuk mengatasi masalah kelemahan dasar hukum pelaksanaan, rendahnya kesadaran-ruang masyarakat, melemahnya perspektif ruang SDM ATR/Pertanahan, dan belum terbangunnya sinergisme kelembagaan. Pokok-pokok persoalan yang ditemukan ini akan merepresentasikan kebijakan yang dirumuskan guna mengefektifkan pemanfaatan ruang dalam rangka ketahanan nasional. Perlu dipahami bahwa rumusan konsepsi dalam peningkatan pelaksanaan KT hendaklah dilakukan secara komprehensif, integral, dan holistik. Konsepsi tersebut berisikan rangkaian kebijakan, strategi, dan upaya-upaya yang telah dirumuskan oleh para pengambil keputusan berkewenangan, dan akan dikaji lebih mendalam pada bagian selanjutnya guna mengefektifkan pemanfaatan ruang dalam



rangka ketahanan nasional yang tangguh.

## **B. Kebijakan**

Pemerintah dapat menyusun suatu kebijakan yang akan menjadi pedoman dalam merumuskan strategi untuk meningkatkan pelaksanaan KT di Indonesia. Kebijakan yang tepat akan menjadi pedoman bagi pemilihan strategi, untuk kemudian diterjemahkan menjadi sejumlah upaya yang akan dijalankan oleh semua pemangku kepentingan terkait. Rumusan kebijakan tersebut merupakan acuan yang akan diimplementasikan guna mengefektifkan pemanfaatan ruang dalam rangka mewujudkan ketahanan nasional yang tangguh. Kebijakan yang ditetapkan adalah: “Revitalisasi pelaksanaan Konsolidasi Tanah”

Revitalisasi pelaksanaan KT dimaksud ditujukan baik pada penyusunan hukum yang memadai sebagai instrumen untuk mengamankan dan mendorong pelaksanaan KT, peningkatan kesadaran-ruang masyarakat dalam pemanfaatan ruang secara partisipatif, penguatan perspektif kewilayahan dalam pengelolaan pertanahan, dan pembangunan sinergisme kelembagaan dalam pelaksanaan KT.

## **C. Strategi**

Berdasarkan rumusan kebijakan di atas, maka dapat disusun beberapa strategi untuk menyelesaikan pokok-pokok persoalan yang telah dielaborasi sebelumnya. Strategi yang ditentukan tersebut akan dijabarkan ke dalam rangkaian upaya,

dengan memanfaatkan peluang dan meminimalisasikan kendala yang dihadapi. Ada 4 (empat) strategi yang disusun untuk menjabarkan kebijakan di atas, yaitu:

1. Strategi-1. Menyiapkan aturan hukum guna membangun dasar pelaksanaan KT melalui legislasi dan regulasi. Strategi ini bertujuan untuk menyediakan berbagai aturan perundang-undangan (*regeling*) sebagai dasar hukum pelaksanaan, termasuk aturan kebijakan (*beleidsregel/ discresonary power*) yang memadai sebagai dasar pendukung untuk melaksanakan aturan perundang-undangan tersebut. Sarana yang digunakan adalah penyusunan aturan perundang-undangan di tingkat undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN serta surat atau Surat Edaran Menteri ATR/Kepala BPN, dan Perda Kabupaten/Kota yang mengatur KT dalam segala aspek lokalitasnya. Apabila skenario penyusunan perundang-undangan tidak berhasil diwujudkan, maka sarana alternatif yang digunakan adalah penyusunan Perpres yang lebih ditujukan untuk membangun sinergisme kelembagaan dalam menindaklanjuti pembangunan fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya di lokasi pelaksanaan KT. Perpres ini kemudian ditindaklanjuti dengan penyusunan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN tentang Pelaksanaan KT dan kemudian di tingkat Pemerintah Kabupaten/Kota ditindaklanjuti dengan Perda Kabupaten/Kota. Selanjutnya, metode yang digunakan meliputi legislasi (pembuatan aturan di tingkat Presiden dan DPR) dan

regulasi (pembuatan aturan di bawah UU), termasuk proses pembuatan aturan kebijakan.

2. Strategi-2. Membangun kesadaran-ruang masyarakat yang partisipatif melalui edukasi, sosialisasi, dan diseminasi. Strategi ini bertujuan untuk membangun kesadaran masyarakat tentang manfaat KT sebagai bentuk pemanfaatan ruang partisipatif. Sarana yang digunakan proses penyiapan KT sejak tahap penyusunan Rencana Tata Ruang sampai pada persiapan pelaksanaan KT. Metode yang digunakan edukasi, sosialisasi, dan diseminasi, termasuk *brainstorming*.
3. Strategi-3. Menguatkan perspektif ruang di jajaran otoritas ATR/Pertanahan guna peningkatan kapasitas melalui pendidikan, pelatihan, lokakarya, dan pembiasaan. Strategi ini bertujuan untuk meningkatkan pemahaman SDM ATR/BPN tentang urgensi pemahaman ruang dalam pengelolaan pertanahan umumnya, sehingga mampu melihat setiap bidang tanah sebagai bagian dari suatu wilayah. Sarana yang digunakan adalah pengembangan kapasitas SDM di jajaran ATR/BPN. Metode yang digunakan meliputi pendidikan (edukasi) dan pelatihan (*training*), dan lokakarya dan pembiasaan kegiatan ATR/BPN yang secara simultan dalam merancang kegiatan secara terpadu.
4. Strategi-4. Mewujudkan sinergisme kelembagaan dalam pelaksanaan dan tindakan lanjut pelaksanaan melalui

koordinasi dan kerjasama. Strategi ini bertujuan untuk menciptakan harmonisasi antar pemangku kepentingan dalam pelaksanaan KT. Sarana yang digunakan adalah tahapan pelaksanaan KT sampai tindak lanjut pelaksanaan KT. Metode yang digunakan adalah semua metode yang dapat mewujudkan sinergisme, seperti koordinasi, diferensiasi, kemitraan, kerjasama, monitoring, dan pengawasan.

#### **D. Upaya-upaya**

Guna melaksanakan strategi-strategi di atas, maka upaya-upaya yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut.

1. Strategi-1. Menyiapkan aturan hukum guna membangun dasar pelaksanaan KT melalui legislasi dan regulasi. Upaya yang dapat dilakukan adalah:
  - a. DPR RI bersama Presiden R.I. menyusun RUU Pertanahan (legislasi) sebagai penjabaran UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Pokok Pengelolaan Agraria. Di dalam RUU Pertanahan itu, agar diatur materi tentang KT yang seharusnya menjadi materi muatan UU, yakni:
    - 1) Penentuan ketentuan minimal persetujuan dari yang empunya tanah (pemilik atau yang menguasai/menggarap tanah) agar KT dapat dimulai untuk dilaksanakan, dengan rincian:
      - a) Pelaksanaan KT yang dilaksanakan Pemerintah untuk menyelesaikan kerusakan karena bencana alam disetujui minimal 50% ditambah 1 orang;

- b) Pelaksanaan KT yang dilakukan Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah untuk peremajaan kota atau penataan wilayah kumuh atau pengembangan kota disetujui minimal dua per tiga dari yang empunya tanah (pemilik atau yang menguasai/menggarap tanah);
  - c) Pelaksanaan KT yang dilakukan organisasi masyarakat untuk menata kembali ketidaktertiban dan ketidakteraturan bidang tanah disetujui minimal 85% dari yang empunya tanah (pemilik atau yang menguasai/menggarap tanah);
- 2) Penyelesaian si empunya tanah (pemilik atau yang menguasai/menggarap tanah yang menolak memberikan persetujuan, tanpa alasan yang rasional dan masuk akal, dengan cara: meng*enclave* dengan harapan dalam perjalanan waktu melihat perkembangan pelaksanaan KT, sehingga kemudian tertarik untuk mengikutinya atau memaksanya untuk ikut serta sebagai peserta KT sesuai dengan ide dasar demokrasi.
  - 3) Larangan bagi peserta KT untuk melakukan pengalihan hak atas tanah atau penguasaan/penggarapan tanah selama sertipikat tanah hasil pelaksanaan KT belum diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
  - 4) Kewajiban otoritas PU di Kabupaten/Kota

untuk menindaklanjuti pelaksanaan KT dengan pembangunan fisik (prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya) pada tahun berikutnya.

- 5) Perintah untuk menindaklanjuti pengaturan UU Pertanahan itu dengan mengatur KT secara lengkap dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP).
- b. Presiden atas usul dari Kementerian ATR/BPN menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Konsolidasi Tanah (regulasi), yang mengatur penyelenggaraan KT (sejak perencanaan dan pelaksanaannya) serta tindak-lanjut pembangunan fisik (prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya). Di dalam PP ini secara rinci dan tegas diatur penyelenggaraan KT yang dapat ditujukan untuk:
- 1) Pelaksanaan KT Perkotaan yang dapat dilakukan secara horizontal dan vertikal;
  - 2) Pelaksanaan KT Perkotaan secara Horizontal dapat dilakukan untuk mendukung peremajaan kota dan pengembangan kota.
  - 3) Pelaksanaan KT secara vertikal yang dikombinasikan dengan pembangunan rumah susun, dengan ketentuan bahwa si empunya tanah (pemilik atau yang menguasai/menggarap tanah) dijadikan sebagai pemegang prioritas sebagai pemilik Satuan Rumah Susun, dengan memperhitungkan nilai dari penguasaan dan/ atau kepemilikan tanah sebelumnya. Pelaksanaan

KT secara vertikal dapat dilakukan dalam rangka menata kembali penggarapan tanah Negara di lokasi tertentu yang dibolehkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

- c. Presiden atas usul Kementerian Dalam Negeri setelah berkoordinasi dengan Kementerian ATR/BPN untuk menetapkan Peraturan Presiden (Perpres) yang mengatur tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan KT, sehingga para *stakeholders* pasca pelaksanaan KT lebih berkekuatan secara institusional untuk menindaklanjuti pembangunan fisik (prasaranan jalan dan pembangunan fasilitas umum lainnya). *(Pembentukan Perpres ini merupakan metode alternatif, ketika strategi pengaturan materi KT dan pembentukan PP tentang KT sebagai tindak-lanjut pengaturan materi KT dalam RUU Pertanahan tidak berhasil dilakukan).*
- d. Kementerian ATR/BPN setelah berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri menyusun Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN tentang Pedoman Teknis Penyelenggaraan KT, yang pada intinya mengatur aspek teknis penyelenggaraan KT, dengan 2 (dua) tahapan berikut ini: (a) Perencanaan KT, yang dimulai dari pemilihan lokasi sampai pada persetujuan si empunya tanah (pemilik atau yang menguasai/menggarap tanah) tentang kesediaan mengikuti KT dan menyerahkan STUP sesuai kebutuhan pelaksanaan KT; dan (b) Pelaksanaan KT,

yang dimulai dari pembuatan *Block Plan*, Desain KT, penyediaan tanah untuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya sampai sertifikasi tanah. Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN berfungsi mengatur pelaksanaan PP tentang KT, dalam bentuk pengaturan penyelenggaraan teknis KT. Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN ini sekaligus mencabut Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang KT. Namun, isi pengaturan Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 itu dan berbagai materi dari berbagai Surat dan Surat Edaran yang dibuat secara sporadis dan fragmentaris sebagai pelaksanaan dari Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 dapat diakomodasi dan ditata kembali dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN tentang Pelaksanaan PP tentang Konsolidasi Tanah dimaksud di atas.

- e. Kementerian ATR/BPN membuat Surat atau Surat Edaran ke dalam jajaran internal ATR/BPN untuk memberikan petunjuk teknis pelaksanaan Peraturan Menteri ATR/BPN tentang KT, agar dapat operasional dilaksanakan oleh jajaran ATR/BPN dan ditindaklanjuti oleh otoritas Pekerjaan Umum di daerah.
- f. DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota menyusun Perda Kabupaten/Kota yang mengatur Konsolidasi Tanah dengan segala kekhasan lokalitas di kabupaten/kota tersebut.



2. Upaya pada Strategi-2. Membangun kesadaran-ruang masyarakat yang partisipatif melalui edukasi, sosialisasi, dan diseminasi. Upaya-upaya yang dapat dilakukan adalah:
  - a. Kementerian ATR/BPN bekerjasama dengan Kemendagri dan Kemendikbud untuk membangun pemahaman kepada masyarakat melalui lokakarya dan/atau kegiatan diseminasi lainnya serta penyisipan materi dalam kurikulum bahwa masyarakat berperan penting dalam penataan ruang, termasuk dalam pemanfaatan ruang secara efektif melalui kegiatan KT. Pemahaman, sikap, dan perilaku masyarakat yang 'sadar-ruang' harus menjadi gerakan bersama, setidaknya diinisiasi lebih dahulu oleh ketiga institusi ini, agar 'melek KT' semakin cepat tercapai, sehingga *critical mass* terbangun, yang akhirnya dukungan terhadap pelaksanaan KT sebagai instrumen penataan ruang dapat semakin kuat. Dalam pada itulah, maka diharapkan upaya membangun kesadaran ruang masyarakat harus intensif dilakukan baik melalui introduksi dalam kurikulum pembelajaran maupun melalui lokakarya untuk hal-hal yang lebih konseptual, mendalam, dan terampil; serta melalui kegiatan diseminasi untuk hal-hal yang lebih bersifat pragmatis dengan sasaran lebih masif.
  - b. Kementerian ATR/BPN setelah berkoordinasi dengan Kemendagri dan Bappenas, agar memerintahkan Otoritas Penataan Ruang di Daerah untuk

memberikan pendidikan informal dan sosialisasi tentang KT sebagai cara efektif pemanfaatan ruang kepada tokoh-tokoh masyarakat dan masyarakat Calon Peserta KT di lokasi yang telah ditetapkan. Pendidikan informal lebih ditujukan kepada para tokoh-tokoh masyarakat, agar mempunyai pemahaman lebih luas yang diperolehnya lebih dini, sehingga dapat juga membantu memberikan pemahaman kepada masyarakat lainnya. Setelah pemahaman sudah diperoleh para tokoh masyarakat, maka segera ditindaklanjuti dengan sosialisasi kepada masyarakat di lokasi yang dipilih sebagai tempat pelaksanaan KT.

- c. Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi beserta Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota berkoordinasi dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota untuk menjelaskan kepada masyarakat melalui berbagai kegiatan diseminasi mengenai manfaat KT, yang dapat dinikmati oleh peserta KT itu sendiri dalam bentuk penguasaan dan pemilikan tanah yang memiliki sertipikat tanah sebagai bukti hak yang terkuat; dinikmati Pemerintah dalam bentuk terwujudnya tata ruang yang efektif dan peningkatan nilai tanah yang pada akhirnya juga akan meningkatkan penerimaan Pemerintah dari kenaikan tersebut; dan bermanfaat bagi kelestarian fungsi lingkungan hidup.
- d. Kantor Wilayah BPN Provinsi bekerjasama dengan Pemda Kabupaten/Kota melakukan sosialisasi

(penyuluhan) dan *brainstorming* di daerah tentang pentingnya persetujuan masyarakat dalam pelaksanaan KT. Beberapa hal yang patut diperhatikan bahwa penyuluhan dan *brainstorming* ini penting dilakukan langsung pada masyarakat dan tokoh-tokoh masyarakat, beberapa bulan dan bertahap, oleh karena merupakan salah satu tahapan yang paling krusial dalam tahapan pelaksanaan KT. Penyuluhan yang ditindaklanjuti dengan *brainstorming* pada tahap awal, akan memberikan kesempatan lebih banyak bagi masyarakat di lokasi yang akan dipilih untuk memahami dan menginternalisasikan konsep KT dan manfaatnya bagi masyarakat itu.

- e. Kantor Wilayah BPN Provinsi bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan diseminasi agar masyarakat memahami dan menerima KT sebagai instrumen pertanahan partisipatif dalam mendukung penataan wilayah, sehingga bersedia menjadi peserta KT di lokasi yang telah ditetapkan dan memberikan STUP yang dibutuhkan dalam pelaksanaan KT. Oleh STUP merupakan unsur eksistensial dalam pelaksanaan KT, maka kiranya perlu ada koridor bahwa besar STUP minimal 15% dari luas atau nilai tanah sebelum KT bagi KT Perkotaan dan minimal 10% dari luas atau nilai tanah sebelum KT bagi KT Pertanian. Beberapa hal yang penting menjadi catatan dalam membangun akseptasi masyarakat terhadap KT adalah:

- 1) Konsep KT membutuhkan peranserta aktif masyarakat dalam bentuk STUP dari masyarakat yang diproyeksikan untuk pengadaan tanah bagi pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umumnya lainnya. Tanpa STUP suatu penataan wilayah tidak dapat dikatakan sebagai KT, sehingga STUP diwajibkan harus ada dalam suatu kegiatan KT. STUP-lah yang memungkinkan kegiatan KT mampu melakukan fungsinya untuk mendukung penataan atau pengembangan wilayah. Oleh karena itu, kesediaan sebagai peserta KT harus sekaligus ditandatangani dengan kesediaan untuk menyerahkan STUP.
- 2) STUP juga sekaligus merupakan tanggungjawab si empunya tanah (pemilik dan yang menguasai/menggarap tanah) dalam fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 6 UUPA, yang penggunaannya harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang, yang kemudian akan direspon oleh Pemerintah dalam bentuk penataan kembali dengan KT serta menindaklanjutinya dengan pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya, sehingga setiap bidang tanah yang ditata menjadi bidang tanah yang tertib penguasaan dan pemilikan tanahnya karena memiliki sertifikat sebagai bukti hak atas tanah terkuat dan bidang tanah yang teratur karena setiap bidang tanah

- menghadap ke jalan yang memadai.
- 3) STUP memang mengurangi luas tanah setelah KT, tetapi manfaat STUP ketika telah dilakukan penataan akan meningkatkan nilai tanah itu melebihi nilai tanah yang disumbangkan. Peningkatan nilai tanah itu akan langsung terjadi ketika dilakukan penataan pertanahan (setelah diberikan sertipikat) dan akan lebih meningkat lagi setelah dilakukan pembangunan fisik sebagai tindak lanjut pelaksanaan KT.
  - 4) Besarnya STUP ditetapkan setelah dilakukan perhitungan tentang seberapa besar STUP yang dibutuhkan bagi pelaksanaan KT yang telah ditetapkan lokasinya. Diharapkan agar penghitungan STUP dilakukan dengan memperhatikan prinsip keadilan.
  - 5) Semua STUP akan dikelola secara transparan, sehingga masyarakat akan mengetahui berapa luas STUP yang terkumpul dan bagaimana pemanfaatan STUP secara pasti.
- f. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota berkoordinasi dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (baik PPAT Notaris maupun PPAT Camat), agar tidak melayani pembuatan akta pengalihan hak atas tanah selama berlangsungnya pelaksanaan KT, atau tegasnya sebelum diberikan sertipikat baru kepada peserta KT sebagai hasil pelaksanaan KT.

- g. Kementerian ATR/BPN memerintahkan jajarannya di daerah provinsi dan kabupaten agar tidak melaksanakan KT apabila tidak dapat dipastikan diperolehnya STUP sebesar 15% untuk pelaksanaan KT Perkotaan (dalam rangka penyiapan lokasi perumahan dan permukiman yang berkualitas) dan sebesar 10% untuk pelaksanaan KT Pertanian/Perdesaan (dalam rangka penyiapan areal pertanian atau ekowisata atau agrowisata dalam rangka memelihara fungsi kelestarian tanah sebagai sumberdaya alam)
  - h. Kementerian ATR/BPN memerintahkan jajarannya di daerah agar menjamin transparansi pengelolaan STUP dengan mengumumkan kebutuhan dan pemanfaatan STUP kepada peserta KT khususnya dan masyarakat pada umumnya melalui media pers, media cetak, maupun media *on line*. Pengumuman menyangkut STUP itu harus dilakukan konsisten secara berkala, agar menguat pemahaman dan akseptasi terhadap KT, sehingga pada akhirnya menguat rasa-memiliki dan mengawasi hasil pelaksanaan KT secara berkelanjutan.
3. Upaya pada Strategi-3. Menguatkan perspektif ruang di jajaran otoritas ATR/BPN guna peningkatan kapasitas melalui pendidikan, pelatihan, lokakarya, dan pembiasaan. Upaya-upaya yang dapat dilakukan adalah:

- a. Kementerian ATR/BPN bekerjasama dengan Kemendagri dan Lembaga Ketahanan Nasional R.I. (Lemhannas R.I.) untuk memberikan penyadaran kepada SDM ATR/BPN melalui pendidikan dan pelatihan bahwa wilayah NKRI merupakan satu kesatuan wilayah NKRI. Penataan bidang-bidang tanah selain merupakan upaya untuk menjamin kepastian masing-masing bidang tanah yang didaftarkan, juga merupakan bagian dari upaya memberikan informasi tentang keutuhan persil itu sebagai bagian dari bentang lahan atau wilayah yang lebih luas.
- b. Kementerian ATR/BPN mengingatkan dan menyadarkan semua jajarannya melalui kegiatan sosialisasi bahwa tugas keagrariaan dan Tata Ruang/BPN adalah wilayah daratan beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai satu kesatuan dari wilayah NKRI. Ruang Daratan dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah bagian dari gatra alamiah, dalam hal ini Gatra Geografi dan Gatra Sumber Kekayaan Alam yang menjadi aset bangsa yakni penopang utama kehidupan bagi semua populasi di Indonesia sebagai Gatra Demografi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga harus dipastikan posisi spasialnya untuk dijaga dan dipelihara demi kesatuan wilayah. Kesadaran ruang wilayah beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu sebagai

ruang hidup dan sumber kehidupan pada tataran mikro akan berdampak positif terhadap pelaksanaan KT di lokasi-lokasi tertentu, karena melakukan KT berarti adalah menata ruang hidup dan ruang kehidupan masyarakat. Dalam kesadaran-ruang yang demikianlah, maka ketika kebijakan nasional digariskan dan dilaksanakan untuk membangun Indonesia sebagai Poros Maritim, maka kesadaran-ruang setiap SDM ATR/BPN akan secara mudah mengikuti dan mengkreasikan berbagai program dan kegiatan untuk mendukung terwujudnya kebijakan nasional mengenai Poros Maritim itu.

- c. Kementerian ATR/BPN memerintahkan perguruan tinggi dan Pusdiklat di lingkungan ATR/BPN untuk mendesain materi kurikulum pendidikan tinggi pertanahan yang komprehensif dan terpadu yang bertitik tolak dari semangat bahwa Agraria dan Tata Ruang/Pertanahan sebagai satu kesatuan yang terintegrasi serta pendidikan dan pelatihan dasar atau teknis yang memberikan penyadaran bahwa bidang-bidang tanah adalah bagian dari kewilayahan dalam kesatuan wilayah NKRI. Penyadaran tentang bidang tanah sebagai bagian terpadu dari suatu wilayah di dalam wilayah NKRI penting secara intensif dan masif dilakukan mengingat selama ini terdapat kesan yang kuat bahwa tugas utama otoritas pertanahan ketika nomenklatur organisasi disebut BPN adalah sekedar administrasi pertanahan dalam



arti sempit, yakni sertipikasi bidang-bidang tanah. Penyadaran ini akan berdampak terhadap sikap dan budaya bekerja SDM ATR/BPN bahwa ruang lingkup tugas SDM ATR/BPN bukan hanya sertipikasi tanah, melainkan legalisasi tanah sebagai aset rakyat dan pengkondisiannya sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat. Dengan kesadaran yang seperti ini, maka merancang dan melaksanakan KT tidak lagi dipandang sebagai *something beyond the call of duty*.

- d. Kementerian ATR/BPN menugaskan SDM ATR/BPN secara intensif untuk belajar di perguruan tinggi terbaik dalam perencanaan wilayah di dalam dan luar negeri serta menugaskan SDM di jajaran bidang tugas KT baik di pusat dan daerah untuk mempelajari KT di Jepang untuk KT Perkotaan dan di Taiwan untuk KT Pertanian, agar SDM ATR/BPN memiliki wawasan yang luas tentang berbagai penataan wilayah dan *benchmarking* yang memperkaya perspektifnya ketika akan merancang dan melaksanakan kegiatan KT. Diperlukan perubahan *mindset* di jajaran ATR/BPN secara intensif dan masif oleh karena telah begitu lama dikondisikan bahwa tugas pokok otoritas pertanahan adalah sertipikasi tanah, sehingga akhirnya SDM Pertanahan selama ini tidak memiliki wawasan dan pengetahuan yang memadai tentang perspektif ruang kewilayahan dalam merancang kegiatan-kegiatan pertanahan. Dampak lanjutannya adalah semakin kecilnya rencana pelaksanaan KT

dalam lokasi yang luas di Indonesia dalam 10 tahun terakhir. Hampir semua pelaksanaan KT Perkotaan di Indonesia dalam 10 tahun berada pada luas di bawah 10 Ha, sehingga kurang berdampak positif dalam pengembangan wilayah.

- e. Kemendagri bekerjasama dengan Kementerian ATR/BPN dan Badan Informasi Geospasial meningkatkan atau mengintensifkan kerjasama untuk menetapkan batas-batas wilayah daerah untuk membangun kepastian ruang-ruang wilayah daerah di seluruh wilayah NKRI. Semangat penetapan batas-batas wilayah daerah itu adalah untuk memastikan keutuhan wilayah NKRI, bukan menciptakan dikotomi dalam wilayah NKRI sebagai satu kesatuan. Penertiban batas-batas wilayah daerah itu juga akan mempermudah jajaran ATR/BPN untuk melakukan perancangan berbagai kegiatan yang akan melakukan penataan kembali aspek pertanahan secara terpadu, seperti KT.
- f. Kementerian ATR/BPN meningkatkan program-program dan kegiatan ATR/BPN yang secara simultan mengadakan pemaduan penataan antara aspek hukum penguasaan dan pemilikan serta aspek fisik penggunaan dan pemanfaatan tanah, disertai pengkondisian bahwa tanah adalah ruang hidup dan ruang penghidupan bagi pemegang haknya, seperti Landreform atau Reforma Agraria yang tidak sekedar berbasis situs, melainkan berbasis wilayah. Bahkan,

memberikan insentif kepada Kantor Pertanahan yang berhasil melakukan KT dalam capaian-capaian tertentu.

- g. Kementerian Koperasi dan UKM meningkatkan intensitas kerjasama dengan Kementerian ATR/BPN untuk merancang kegiatan legalisasi aset koperasi dan usaha kecil masyarakat yang berbasis bentang lahan tertentu atau berbasis wilayah. Dampak positif dari pembiasaan legalisasi aset berbasis wilayah ini akan memungkinkan terciptanya kreasi perolehan tanah dan bentang lahan yang memadai sebagai lokasi terpadu antara permukiman dan usaha para usahawan kecil. Selain itu, pembiasaan legalisasi aset atau sertipikasi tanah yang berbasis wilayah ini pun, akan memungkinkan dilaksanakannya secara simultan penataan letak persil dalam derajat terkecil. Misalnya, dimungkinkan lahirnya kegiatan sertipikasi tanah atau legalisasi aset yang mewajibkan pemilik tanah untuk memberikan tanah sebagai jalan di depan persilnya minimal seluas minimal 2,5 meter.
- h. Kementerian ATR/BPN berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, serta Menteri Pertanian untuk membangun beberapa *pilot project* pelaksanaan KT dalam rangka peremajaan kota serta pengembangan kota dan wilayah di beberapa daerah yang potensial berkembang sebagai upaya pembiasaan kembali pelaksanaan KT dalam perspektif

baru. Peremajaan kota di areal-areal kumuh dapat dilakukan dengan menjadikan KT Vertikal atau KT yang dikombinasikan dengan Pembangunan Rumah Susun. Dengan *pilot project* ini, beberapa instansi dapat mendukung bersama-sama pelaksanaan KT secara simultan.

4. Upaya pada Strategi-4. Mewujudkan sinergisme kelembagaan dalam pelaksanaan dan tindaklanjut pelaksanaan melalui koordinasi dan kerjasama. Upaya-upaya yang dapat dilakukan adalah:
  - a. Tahap Perencanaan: Pemilihan Lokasi
    - 1) Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) bekerjasama dengan Kementerian ATR/BPN untuk menyepakati bahwa untuk membangun kembali suatu wilayah yang mengalami kerusakan akibat bencana alam tsunami harus terlebih dahulu melakukan penataan kembali wilayah itu secara komprehensif melalui KT sebagai kebijakan pertanahan partisipatif. Pembangunan rumah dan/atau kelengkapan perumahan atau permukiman hanya dapat dilakukan setelah dilakukan penataan kembali wilayah itu secara komprehensif, sehingga pembangunan pasca bencana alam tsunami itu tidak lagi mengulangi kembali ruang wilayah yang tidak tertib penguasaan dan pemilikan tanahnya serta tidak teratur penggunaan dan pemanfaatan tanahnya.

Kesepakatan untuk melakukan penataan kembali secara komprehensif ini akan bermanfaat untuk mengantisipasi dampak bencana alam itu sekiranya akan terjadi lagi di masa mendatang.

- 2) Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG) berkoordinasi dengan Kementerian ATR/BPN untuk memetakan dan memastikan watak atau karakteristik Kawasan Rawan Bencana gunung api di Indonesia, agar dapat diketahui kepastian kewilayahan Kawasan Rawan Bencana akibat erupsi gunung api. Kenyataan bahwa Indonesia adalah wilayah yang dikelilingi oleh gunung api (*ring of fire*) harus disikapi secara tepat, agar membangun kembali daerah rawan bencana dapat dipastikan sebagai upaya untuk melindungi warganegara dari ancaman dampak erupsi gunung api sekaligus kemungkinan meningkatkan kesejahteraannya. Ketika Kawasan Rawan Bencana dipastikan karakteristik kewilayahannya dapat dirancang sebagai lokasi KT yang dikaitkan dengan kegiatan pembangunan ekonomi lainnya, sehingga secara simultan dapat dilakukan upaya untuk melindungi keamanan hidup warganegara dan peningkatan penghidupan atau kesejahteraannya (*livelihood*).
- 3) Kementerian Pertanian bekerjasama dengan Kementerian ATR/BPN untuk melakukan KT di

areal yang direncanakan sebagai lahan pangan abadi. Kerjasama ini dipandang penting untuk berkomitmen agar tidak melakukan alih fungsi lahan pertanian. Sebab, ketika prasarana jalan dan fasilitas pendukung pertanian telah dibangun, kadang-kadang “menggoda” para investor untuk berinvestasi di sekitar kawasan yang sudah bagus prasarana dan sarana fisik lingkungannya.

- 4) Pemerintah Provinsi dalam hal ini otoritas kelautan dan perikanan bekerjasama dengan Kantor Wilayah BPN Provinsi untuk melakukan penataan wilayah pesisir di Indonesia yang dapat mendukung perwujudan kebijakan nasional menjadikan Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia (PMD). Untuk wilayah pesisir di wilayah perdesaan, dukungan pembangunan wilayah pesisir dapat dilakukan dengan membangun perumahan dan permukiman penduduk di wilayah pesisir yang terintegrasi dengan pembangunan sarana dan prasarana pembangunan perikanan dan pertanian laut lainnya. Selanjutnya, untuk wilayah pesisir di wilayah perkotaan atau pinggiran perkotaan, penataan kembali pertanahan di wilayah pesisir dapat secepatnya mendukung terwujudnya konsep kota yang menghadap ke laut (*waterfront city*), sehingga memudahkan upaya untuk

menjadikan laut tetap menjadi sumber kehidupan penduduk yang aman, tertib, lancar, dan sehat (bersih).

- 5) Kantor Wilayah BPN Provinsi mengadakan kerjasama dengan Otoritas Pertanian dan transmigrasi di Provinsi untuk menata kembali wilayah pertanian/perkebunan agar perkebunan-perkebunan rakyat diintegrasikan dengan pusat-pusat pengolahan hasil pertanian/perkebunan. Penataan kembali wilayah pertanian/perkebunan ini, terutama di lokasi-lokasi transmigrasi yang kondisi penguasaan dan pemilikannya sudah banyak yang berbeda dengan kenyataan di lapangan. Sebagaimana diketahui hampir terjadi di semua lokasi transmigrasi bahwa pemilik tanah dalam sertifikat kebanyakan berbeda dengan “pemilik de fakto atau yang sebenarnya”. Dengan terkonsolidasikannya perkebunan rakyat dengan pusat-pusat pengolahan hasil pertanian, diharapkan semakin efisien biaya produksi dan transportasi hasil pertanian/perkebunan rakyat.
- 6) Otoritas perencanaan daerah dan otoritas pekerjaan umum daerah memberikan pertimbangan teknis aspek perencanaan dan pekerjaan umum sebelum Kantor Pertanahan menyiapkan SK Penetapan Lokasi yang akan ditandatangani oleh Bupati/Walikota.

b. Tahap Pelaksanaan

- a) Kemendagri berkoordinasi dengan Kementerian ATR/BPN berkoordinasi dengan untuk mendorong Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota guna mengusulkan pelaksanaan KT dengan anggaran Kabupaten/Kota. Dalam pada itu, langkah awal yang perlu dilakukan untuk mengkondisikannya adalah penyamaan persepsi bahwa KT merupakan kebijakan pertanahan partisipatif yang bersifat lintas-sektoral yang dapat mengembangkan wilayah di daerah-daerah. Sebagaimana diketahui bahwa penentuan lokasi KT itu sendiri ditetapkan oleh Walikota/Bupati sebagai Kepala Daerah yang memimpin semua kegiatan pembangunan di wilayah daerahnya, sehingga pada tempatnyalah apabila meskipun KT merupakan kebijakan pertanahan, namun keberhasilan pelaksanaannya sejak penetapan lokasi sampai pada pembangunan fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya sangat bergantung pada Bupati/Walikota. Oleh karena itu, jajaran Kementerian ATR/BPN di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota juga harus bekerjasama lebih kuat dengan Pemerintah Kabupaten Kota, agar Pemda Kabupaten/Kota lebih intensif dan proaktif untuk mengusulkan pelaksanaan KT dengan anggaran Kabupaten/Kota.



- b) Kementerian Keuangan berkoordinasi dengan Kementerian ATR/BPN dan Pemerintah Daerah di Kabupaten/Kota untuk menghilangkan atau memberi keringanan pajak yang berarti (*significant*) bagi penyelenggaraan KT yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, oleh karena peserta KT sudah memberikan kontribusi STUP. Sesuatu yang ironis, jika dalam pelaksanaan KT masyarakat masih dibebani pembiayaan yang lebih besar daripada kegiatan sertifikasi biasa. Seyogianyalah, semua beban pembiayaan yang berkaitan dengan pelaksanaan KT tidak lagi diberikan kepada masyarakat yang sudah memberikan STUP dalam kegiatan KT tersebut. Ketika peserta KT mengetahui bahwa biaya sertifikasi atau legalisasi aset (misalnya dengan PRONA lebih rendah daripada biaya KT yang dibebankan kepada peserta KT), maka tidak mustahil keinginan masyarakat untuk mengikuti KT akan berkurang atau bahkan menghilang sama sekali.
- c) Kementerian ATR/BPN berkoordinasi dengan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat agar berkomitmen mendorong Pemerintah Daerah untuk menindaklanjuti semua pelaksanaan KT di Indonesia dalam bentuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya baik untuk KT Perkotaan

- (yang dikaitkan dengan fasilitas umum perumahan dan permukiman) dan untuk KT Pertanian (yang dikaitkan dengan fasilitas umum dalam optimalisasi produktivitas dan transport hasil pertanian). Selanjutnya, jajaran Kementerian ATR/BPN di tingkat Kabupaten/Kota berkomitmen dengan Pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan memorandum kesepahaman agar Pemerintahan Kabupaten/Kota menuntaskan pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya paling lama 3 (tiga) tahun setelah sertipikat tanah diselesaikan.
- d) Kantor Wilayah BPN Provinsi berkoordinasi dengan Walikota/Bupati untuk menetapkan Tim Koordinasi Pelaksanaan KT yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota, dengan pembagian tugas koordinasi yang jelas, seperti:
- (1) Kepala Kantor Pertanahan sebagai Wakil Ketua I yang sehari-hari akan memimpin koordinasi pelaksanaan KT di lapangan;
  - (2) Kepala Dinas Pekerjaan Umum sebagai Wakil Ketua II, yang memastikan bahwa pekerjaan pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya dapat diselesaikan paling lama 3 tahun setelah sertipikat hasil pelaksanaan KT diterbitkan. Dengan catatan, pembangunan badan jalan dapat dimulai bersamaan pada tahun anggaran

yang sama dengan pelaksanaan KT, tepatnya setelah dibuat Desain Konsolidasi Tanah, sedangkan penuntasan pembangunan jalan serta fasilitas umum lainnya dilakukan pada tahun anggaran berikutnya setelah selesai pelaksanaan KT;

- (3) Kepala Bappeda Kota/Kabupaten, Kepala Dinas Pertanian, Kepala Dinas Tata Kota sebagai anggota untuk memastikan keterkaitan pelaksanaan KT dengan pembangunan secara umum di kota/kabupaten;
  - (4) Camat dan Kepala Desa sebagai anggota untuk mengendalikan tugas-tugas yang membutuhkan peran serta masyarakat dalam bentuk kesediaan masyarakat sebagai peserta KT dan memberikan STUP untuk pelaksanaan KT;
  - (5) Tokoh-tokoh masyarakat sebanyak 5 - 10 orang, tergantung representativitasnya mewakili masyarakat, untuk memastikan aspirasi masyarakat tentang pelaksanaan KT secara umum, terutama tentang pemanfaatan STUP, Desain KT, dapat diakomodasi secara efektif.
- e) Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG) bekerjasama dengan

Kementerian ATR/BPN di Provinsi dalam memberikan arahan terhadap kepastian Desain KT di Kawasan Rawan Bencana Erupsi yang dimaksudkan untuk mengantisipasi jalur-jalur evakuasi dalam hal apabila terjadi erupsi ataupun tsunami. Jalur-jalur evakuasi itu penting terus dijaga secara berkelanjutan karena sifat bencana yang muncul tiba-tiba. Jalur evakuasi sementara seperti *escape building* untuk mengantisipasi penyelamatan penduduk ketika terjadi tsunami dipandang penting dibangun di kawasan pesisir yang telah tumbuh menjadi kawasan padat penduduk.

- f) Otoritas pertanian dan otoritas pekerjaan umum di Kabupaten melakukan kerjasama dengan Kantor Pertanahan Kabupaten untuk menetapkan jalur-jalur atau jalan yang dapat mendukung pemanfaatan bentang lahan atau wilayah di Kawasan Rawan Bencana (KRB) ketika tidak terjadi erupsi. Bentang lahan di KRB dapat saja didesain menjadi kawasan ekowisata (*ecotourism*). Pilihan ekowisata (*ecotourism*) dipandang tepat oleh karena fungsi konservasi lingkungan hidup itulah yang paling mengemuka dalam pengembangan pendapatan (*livelihood*) masyarakat di wilayah KRB. Fokus atau andalan kegiatan yang dilakukan dibangun sesuai potensi yang ada di KRB tersebut.

- g) Kementerian ATR/BPN berkoordinasi dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk melakukan KT di lokasi baru tempat penduduk korban erupsi Gunung Berapi itu dengan segera dapat mengadakan pelepasan Kawasan Hutan untuk kepentingan pembangunan ruang hidup yang baru para penduduk yang terkena dampak erupsi Gunung Berapi. Kawasan relokasi sebagai rencana permukiman penduduk yang terkena dampak erupsi harus ditata secara komprehensif, agar dapat terintegrasi menjadi wilayah sekitarnya, sehingga pada akhirnya dapat menjadi ruang hidup baru yang layak untuk mendorong penduduk terkena dampak erupsi untuk bangkit dari keterpurukan ekonomi dan sosial budaya.

## **BAB VII**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

**D**ari uraian pembahasan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Ketersediaan aturan hukum pelaksanaan KT di Indonesia selama ini belum memadai untuk dijadikan sebagai dasar hukum pelaksanaan KT. Keterbatasan ketersediaan itu berawal dari belum adanya UU yang mengatur KT, khususnya ketentuan mengenai: (1) differensiasi penentuan syarat besarnya persetujuan dari masyarakat, karena masih menggunakan syarat yang sama yakni disetujui minimal 85% dari pemilik tanah di lokasi; (2) persyaratan dapat dimulainya pelaksanaan KT dalam kondisi memaksa, seperti untuk melaksanakan rekonstruksi guna membangun kembali suatu wilayah yang mengalami kerusakan akibat bencana alam tsunami atau erupsi gunung api; (3) penyelesaian bagi yang menolak melakukan KT di lokasi yang telah ditetapkan,

tanpa alasan yang rasional; (4) kewajiban hukum untuk menindaklanjuti pelaksanaan KT dengan pembangunan fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya. Berbagai kelemahan aspek hukum itu diselesaikan dengan pembuatan aturan hukum pada tingkat UU (legislasi) dan di bawah UU (regulasi) secara komprehensif, holistik, dan terintegrasi. Kebutuhan aturan hukum pada tingkat UU dapat diselesaikan dengan mengatur KT pada RUU Pertanahan yang sekarang sedang dalam proses legislasi di DPR RI. Di dalam RUU Pertanahan itu diperintahkan pengaturan KT secara lengkap dengan PP tentang Konsolidasi Tanah, yang mengatur sejak perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan, serta tindak lanjut pelaksanaan. Akan lebih efektif, apabila khusus mengenai tindak lanjut kewajiban untuk melakukan pembangunan prasarana jalan dan pembangunan fasilitas umum lainnya dilakukan dalam suatu Perpres tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan KT. Selanjutnya, untuk pedoman teknis secara nasional diatur dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN dan pedoman teknis yang mengakomodasi lokalitas daerah diatur dalam suatu Perda Kabupaten atau Kota.

2. KT sebagai kebijakan pertanahan mutlak membutuhkan peranserta masyarakat dalam bentuk STUP. Rendahnya STUP dalam pelaksanaan KT selama ini menyebabkan tidak memungkinkan untuk diproyeksikan bagi Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan (TPBP) atau *Cost Equivalent*

*Land* (CEL). Tegasnya, dengan kualitas demokratisasi yang masih lebih mengedapankan hak daripada kewajiban seperti saat ini, sikap realistis yang dapat ditempuh adalah dengan menargetkan STUP yang hanya diproyeksikan bagi prasarana jalan dan pembangunan fasilitas umum lainnya. Namun, harus tetap dalam batas kebutuhan minimal, yakni diperhitungkan setidak-tidaknya lebih kurang sebesar 15% dari luas atau nilai Tanah sebelum KT untuk KT Perkotaan/pinggiran kota. Target minimal itu pun hanya dapat dicapai dengan upaya sistematis dan berkelanjutan untuk membangun kesadaran ruang masyarakat melalui edukasi, sosialisasi, dan diseminasi. Edukasi dalam bentuk pendidikan informal jangka pendek diberikan kepada aparat Kecamatan dan Desa serta para tokoh masyarakat, dengan harapan dapat membantu untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat. Setelah itu, barulah dilakukan sosialisasi dan kegiatan diseminasi lainnya kepada masyarakat di lokasi KT yang ditentukan, sampai tercapai persetujuan minimal untuk pelaksanaan KT, yakni sekarang ini sebesar minimal 85% dari pemilik tanah dan/atau yang menguasai/menggarap tanah di lokasi yang telah ditetapkan. Berbagai upaya mulai dari tingkat nasional sampai lokal, Kementerian ATR/BPN dengan instansi terkait lainnya harus melakukan penyadaran tentang manfaat KT bagi masyarakat, pemerintah termasuk Pemerintah Daerah, dan bagi kepentingan kelestarian fungsi lingkungan hidup.



3. Ketidakstabilan otoritas pertanahan sejak diciutkan dari Kementerian Agraria menjadi satu Direktorat Jenderal Agraria di bawah naungan Departemen Dalam Negeri sejak tahun 1966 dan diarahkannya BPN sejak tahun 1988 sebagai organisasi pelaksana administrasi pertanahan dalam arti sempit menyebabkan konsep tanah dalam perspektif wilayah semakin menipis dari lingkup tugas pertanahan. Akibatnya, tugas-tugas pertanahan lebih difokuskan sekedar untuk melegalisasi atau menyertifikasi tanah sebagai aset masyarakat, tidak mendapat perhatian lagi untuk dilihat lebih luas sebagai bagian dari wilayah. Dampak lanjutannya adalah, semakin surut program atau kegiatan-kegiatan pertanahan yang dibangun atas konsep wilayah. Apabila ada beberapa kegiatan yang mencoba membangun dari konsep kewilayahan itu, seperti KT, hal itu dipandang sebagai sesuatu *beyond the call of duty*. Perspektif ruang harus dibangun kembali di jajaran Kementerian ATR/BPN secara konvergen dengan peningkatan kapasitas melalui pendidikan dan pelatihan baik di luar dan di dalam negeri, serta melalui lokakarya-lokakarya dan pembiasaan melakukan kegiatan yang dibangun dengan perspektif kewilayahan melalui penetapan pelaksanaan *pilot project*.
4. Pelaksanaan KT yang tidak ditindaklanjuti dengan pembangunan fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya disebabkan oleh sinergisme kelembagaan

yang belum terbangun baik pada tahap perencanaan dan pelaksanaan, bahkan dalam komitmen untuk melakukan tindak lanjut pelaksanaan. Oleh karena itu, akar permasalahan dari tidak adanya tindak lanjut pelaksanaan KT harus diselesaikan melalui perwujudan sinergisme kelembagaan dalam pelaksanaan dan tindak lanjut pelaksanaan KT melalui koordinasi dan kerjasama antara Kementerian ATR/BPN beserta jajarannya di tingkat Provinsi (Kanwil BPN Provinsi) dan di tingkat Kabupaten/Kota dengan instansi yang berkaitan dengan pelaksanaan KT (sejak perencanaan sampai sertipikasi tanah) dan tindak lanjut pelaksanaan KT dalam bentuk pembangunan fisik prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya. Sinergisme yang dibangun dalam bentuk koordinasi ditujukan untuk melakukan KT yang lebih berkualitas dalam proses dan hasil pelaksanaan. Selanjutnya, sinergisme dalam bentuk kerjasama dilakukan dalam wujud peningkatan pelaksanaan KT dengan anggaran Pemda, fasilitasi pengurangan atau penghilangan beban yang berkaitan dengan pajak atau bea, peningkatan komitmen untuk melakukan tindak lanjut pelaksanaan, mengefektifkan pembagian tugas Tim Koordinasi KT, pembangunan jalur-jalur evakuasi pada pelaksanaan KT yang ditujukan untuk merestorasi kerusakan akibat tsunami maupun erupsi, dan melakukan KT bagi areal relokasi bagi masyarakat yang terkena dampak bencana alam seperti erupsi dan tsunami.

## **B. Saran**

Berdasarkan uraian kesimpulan yang dikemukakan di atas, maka dapat direkomendasikan beberapa saran kepada pengambil keputusan yang berkewenangan sebagai berikut:

1. Kementerian ATR/BPN perlu mendorong DPR RI agar di dalam RUU Pertanahan yang sekarang dibahas di DPR RI dimuat ketentuan-ketentuan pokok mengenai KT dan mendelegasikan kewenangan pengaturan KT secara lengkap dalam bentuk Peraturan Pemerintah tentang Konsolidasi Tanah.
2. Dalam hal RUU Pertanahan belum diundangkan dan PP tentang KT belum ditetapkan, Kementerian ATR/BPN dapat segera mengusulkan Rancangan Perpres tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan KT dan menyusun Peraturan Menteri ATR/BPN tentang Pelaksanaan KT sebagai revisi dari Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah. Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN ini sekaligus dapat mengangkat berbagai materi muatan aturan kebijakan yang selama ini diatur dalam berbagai Surat dan Surat Edaran ke dalam materi muatan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN tersebut.
3. Kementerian ATR/BPN perlu segera membangun gerakan “Sadar Tertib Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah”, sebagai penanda pentingnya aspek penggunaan dan pemanfaatan sesuai Tata Ruang sebagai wujud konkrit dari fungsi sosial hak atas tanah.
4. Memberikan penghargaan kepada otoritas ATR/BPN

yang berhasil melaksanakan KT dalam target tertentu, sehingga berdampak terhadap peningkatan ketertiban pemanfaatan ruang yang aman, tertib, lancar, dan sehat.

5. Kementerian ATR/BPN perlu segera secara masif meningkatkan kapasitas SDM ATR/Pertanahan dalam menggunakan perspektif kewilayahan dalam pengelolaan pertanahan di institusi-institusi pendidikan dan pelatihan baik di dalam dan di luar negeri.

## DAFTAR PUSTAKA

**A. Doebele, William**, 1982, "Land Readjustment", D.C. Heath and Company, U.S.A., 1982.

**Akil, Sjarifuddin**, 2002, "Pelibatan Masyarakat dalam Penataan Ruang untuk Membangun Wilayah", Disampaikan dalam Dialog Perencanaan Tata Ruang Badan Koordinasi Nasional LTMI Himpunan Mahasiswa Islam, Jakarta, 5 September 2002.

**Attamimi, A Hamid S**, "Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan", Disampaikan pada Lokakarya mengenai Pengembangan Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tanggal 22 Februari 1979 dan selanjutnya diketik ulang pada tanggal 24 Februari 1979.

**Bollinger, Alfred Switzerland**, 2010, "From Land-Consolidation to Rural Development Projects in Switzerland", 2010.

**Budiharjo, Eko**, tanpa tahun, "Tata Ruang Perkotaan dengan Pendekatan Aspek Masyarakat".

**Dato' Ahmad Hassan Osman dan Mohd. Razali Agus**, 1995, "Achieving Vision 2020 Through

Land Readjustment Programme”, makalah yang dipresentasikan pada *the National Land Readjustment Seminar*, yang diselenggarakan oleh *Federal Town and Country Planning Department, Malaysia and Japan International Cooperation Agency (JICA)* di *Pelangi Beach Resort, Langkawi*, 26-27 Juni 1995.

**Direktorat Konsolidasi Tanah** – Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, “Analisis Monitoring dan Evaluasi Konsolidasi Tanah”, 2014.

**Economic Achievement**, 2015, <http://www.taiwan-agriculture.org/taiwan/rocintr04.html>, diunduh 29 Agustus 2015.

**Harsono, Boedi**, 1988, “Pemantapan Perencanaan Tata Guna Tanah dalam rangka Pembangunan”, Makalah pada Laporan Hasil Diskusi Direktorat Jenderal Agraria-Departemen Dalam Negeri tanggal 10-11 Februari 1988, di Jakarta.

**Harsono, Soni**, 1997, “Penggunaan Tanah Konsolidasi Tanah dalam Pembangunan Perkotaan”, Pidato Utama Menteri Negara Agraria/Kepala BPN pada Lokakarya Konsolidasi Tanah Perkotaan (kerjasama BPN dengan ITB) pada tanggal 15 Oktober 1997 di Bandung.

**Hayashi, Masayuki**, 1994, “Final Report (Land Readjustment)”, Laporan tenaga ahli JICA tentang KTP pada Maret 1994, Penerbit Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN,

**Hermit, Herman**, 2015, *Participatory Planning and Building & Prinsip Dasar Konsolidasi Tanah*, <http://hermanhermit.com/article/membangun-infrastruktur-dasar-permukiman-tanpa-menggusur-pemilik-lahan>, Diunduh 29 Agustus 2015.

- Iwasaki, Tetsuzo**, 2000, "The Implementing System of the Land Readjustment Project", Makalah pada *The 10<sup>th</sup> International Seminar on Land Readjustment and Urban Development*, Denpasar-Bali, 7-9 Nopember 2000.
- Japan International Cooperation Agency (JICA)**, "Buku Pegangan Mengenai Proyek Konsolidasi Tanah Perkotaan di Jepang", 1994, hlm. 1.
- Lemhannas R.I.**, *Modul Sub Bidang Studi Konsepsi Ketahanan Nasional*, Modul PPRA LIII Tahun 2015, hlm. 22.
- Mangan, Candra Manan**, dkk, 2013, "Memperkokoh NKRI Perspektif Geografi", Penerbit Alvabet bekerjasama dengan Lemhannas R.I., Jakarta.
- Matsuda, Hideo**, 2000, "Emerging Issues for Japanese Urban Development and Prospective Role of Land Readjustment Project", Makalah pada *The 10<sup>th</sup> International Seminar on Land Readjustment and Urban Development*, di Denpasar Bali, Indonesia, tanggal 7-9 Nopember 2000.
- Minerbi, Luciano**, 1986, "Land Readjustment: The Japanese System – A Reconnaissance and a Digest", Penerbit *A Lincoln of Land Policy*, Boston – USA.
- Ministry of Local Government and Provincial Councils, Phillipines**, 2008, "Technology of Participation (ToP) Basic Group Facilitation Techniques".
- Morita, Tadashi**, 1991, "Consideration and Recommendation for Urban Land Consolidation", Laporan Akhir 27 Juli 1991.

- Nasution, Lutfi I.**, 2000, "Implementation of Land Consolidation in Indonesia", Keynote Adress, Proceedings "The 10<sup>th</sup> International Seminar on Land Readjustment and Urban Development", Bali, 2000.
- Nugroho, Aristiono, dan Sutaryono**, 2015, "Ecotourism Lereng Merapi Pasca Konsolidasi Tanah", STPN Press, Yogyakarta.
- Nurlinda, Ida**, "Metode Konsolidasi Tanah untuk Pengadaan Tanah yang Partisipatif dan Penataan Ruang yang Terpadu", *Jurnal Hukum* No. 2 Vol. 18 April 2010.
- Parlindungan, A.P.**, 1992, "Suatu Bandingan dari Makalah Sdr. Indroharto dan Paulus Effendie Lotulung", Makalah dipresentasikan pada Seminar Nasional "*Aspek-aspek Peradilan Tata Usaha Negara dalam Negara Hukum*", tanggal 11 Januari 1992 di Fakultas Hukum USU, Medan.
- Rina**, 1991, "Konsolidasi Tanah Tawaran Menarik Pemukiman Kembali", Artikel pada *Majalah Forum Keadilan* No. 07 Mei 1989.
- Riswan, Oris**, 2015, "Memalukan, Kualitas Demokrasi Indonesia Jadi Di Bawah Timor Leste", <http://nasional.sindonews.com/read/975074/12/memalukan-kualitas-demokrasi-indonesia-jadi-di-bawah-timor-leste-1426057570>, Diunduh 22 Agustus 2015.
- Riyadi, Dedi M. Masykur**, 2001, "Kebijakan dan Strategi Konsolidasi Tanah dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan", Dipresentasikan pada Diskusi Terfokus: "Konsolidasi dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan, yang dilaksanakan Bappenas, Jakarta.



**Shieh, Peter C.R.**, 2000, "Management Aspect of Urban Land Consolidation for Urban Development in Taiwan", *Republic of China*, yang dipresentasikan pada 10<sup>th</sup> *Seminar on Land Readjustment and urban Development*, di Bali, Indonesia, pada tanggal 7-9 November 2000.

**Sianipar, Lumban**, 2015, "Ketahanan Nasional dan Permasalahannya", Bahan Ajar PPRA LIII, Tahun 2015.

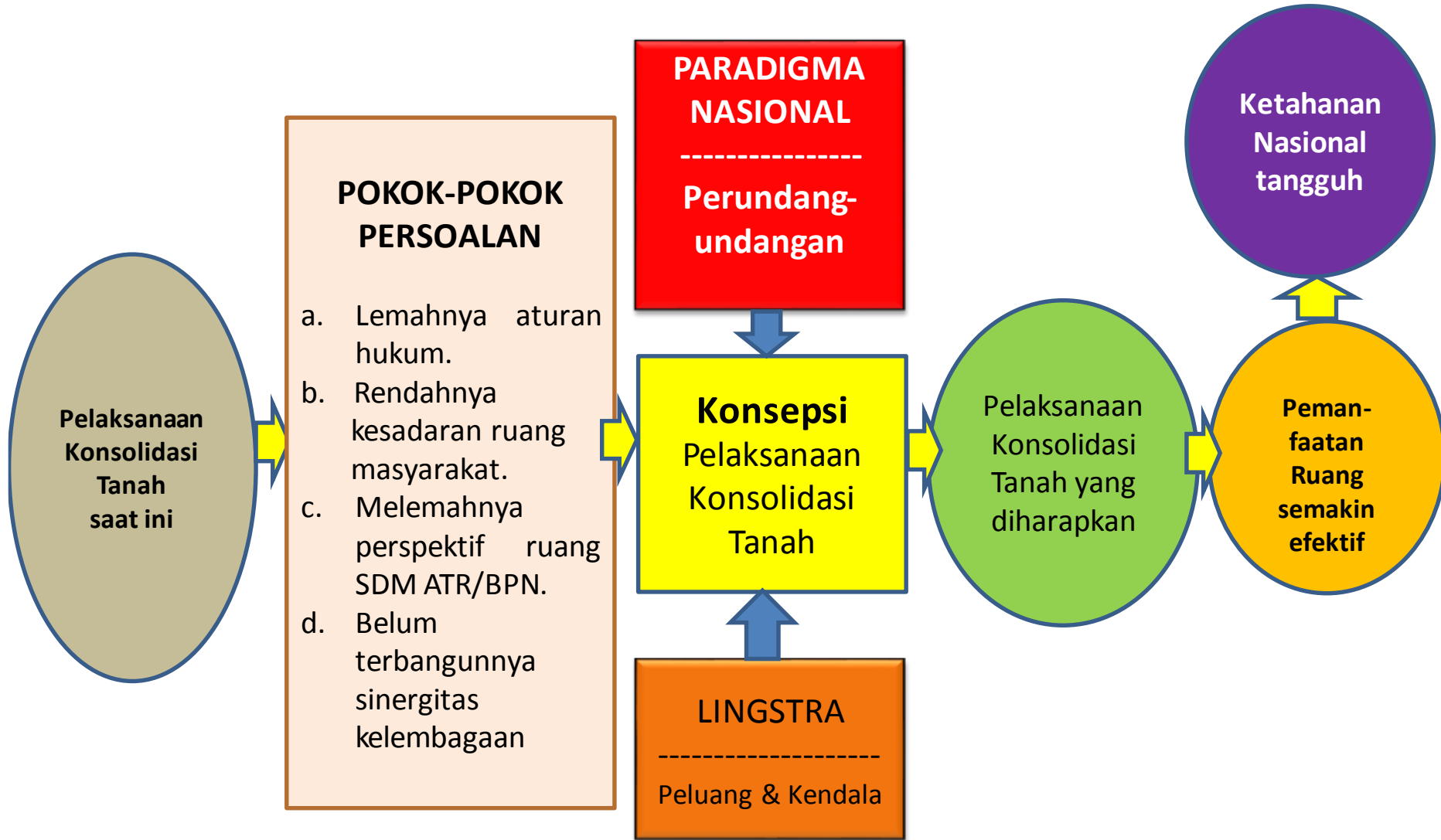
**Sitorus, Oloan**, 2001, "Aspek Hukum Konsolidasi Tanah dalam Pemanfaatan Ruang Kawasan Perkotaan", Makalah Dipresentasikan pada "*Diskusi Terfokus Konsolidasi Tanah dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan*", yang diselenggarakan BAPPENAS, November 2001.

-----, 2006, "Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif dalam Penataan Ruang di Indonesia", Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006, hlm. 192-198.

-----, 2014, "Konsolidasi Tanah di Kawasan Bencana III Merapi (Mengintroduksi implementasi yang berbasis ekoturisme di Kecamatan. Cangkringan – Sleman)", Makalah ditulis untuk memenuhi Surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi DI Yogyakarta No. 0023/400-34/1/2014 tanggal 6 Januari 2014, guna disampaikan pada Rapat Tim Pengendali Konsolidasi Tanah Daerah Istimewa Yogyakarta bersama Tim Koordinasi Konsolidasi Tanah Kabupaten Sleman, Aula Kantor Wilayah BPN Provinsi DIY, Selasa, 21 Januari 2014.

- Oloan Sitorus, dkk**, 2009, *Konsolidasi Tanah Sebagai Restorasi Kerusakan Wilayah Permukiman Akibat Tsunami di Provinsi Aceh*, Laporan Penelitian Strategis Dosen STPN.
- Sugiyama, Mashahide**, 1993, "Major Issue and Promotion Systems for Land Readjustment Project Implementation", Makalah pada "7<sup>th</sup> Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bali 93", di Bali, Indonesia, 1993.
- Sujarto, Djoko**, 2001, "Konsolidasi Lahan dan Bank Lahan sebagai Manajemen Lahan Kota dalam Pembangunan Berencana", Dipresentasikan pada Diskusi Terfokus: "Konsolidasi dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan, yang dilaksanakan Bappenas, Jakarta.
- Talkurputra, Nad Darga**, 1996, "Mekanisme Pengadaan Lahan Perkotaan Melalui Kemitraan", Makalah dipresentasikan pada Konvensi Nasional CIDES-LAP dengan tema "Penguatan Peranserta Masyarakat Dalam Penataan Ruang dan Pembangunan Berkelanjutan, Jakarta 7-8 Mei 1996.
- Talkurputra, Nad Darga**, 1996, "Perumusan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Konsolidasi Tanah".
- Tumenggung, Yuswanda**, 2001, "Pelaksanaan dan Pembiayaan Konsolidasi Tanah dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan", Makalah Dipresentasikan pada "Diskusi Terfokus Konsolidasi Tanah dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan", yang diselenggarakan BAPPENAS, November 2001.

# ALUR PIKIR



# POLA PIKIR

