

KONSOLIDASI TANAH “KEBIJAKAN PERTANAHAN DALAM RANGKA PENATAGUNAAN KEMBALI LAHAN”

¹Marenda Ishak S

¹ Dosen Jurusan Ilmu Tanah Fakultas Pertanian Universitas Padjadjaran,
Jl Bandung – Sumedang KM 21 Jatinangor Sumedang, Telp 022-7797200
E-mail : marenda_07@yahoo.co.id

Abstrak. Kemajuan pada bidang pembangunan pada hakekatnya semakin meningkatkan kebutuhan akan lahan atau tanah. Hal ini memberi konsekuensi nilai lahan yang semakin tinggi. Menurut Sitorus (1985 : 1), semakin meningkatnya kebutuhan tanah untuk pembangunan akan memperbesar ketidaksesuaian penggunaan lahan. Mengingat hal tersebut, kegiatan pembangunan sudah seharusnya dapat memberikan dampak pada perbaikan kondisi fisik, ekonomi, dan sosial masyarakat. Pada kenyataannya, proses pembangunan seringkali kurang memperhatikan hal-hal tersebut. Salah satu penyebabnya adalah karena proses pengadaan tanah untuk pembangunan seringkali dilakukan dengan cara jual beli tanah. Proses jual beli tanah yang dilakukan selama ini, ternyata lebih banyak memberikan dampak negatif bagi kegiatan pembangunan itu sendiri, diantaranya adalah semakin rendahnya partisipasi masyarakat, marginalisasi masyarakat, serta mendorong terciptanya kemiskinan. Salah satu alternatif yang dapat dilakukan guna mengantisipasi ini adalah dengan melakukan konsolidasi tanah. Konsolidasi tanah diyakini merupakan cara efektif guna meningkatkan partisipasi masyarakat, meningkatkan kesadaran masyarakat, dan turut mendorong terhadap penataan ruang yang lebih berkeadilan. Tulisan ini bertujuan untuk mencari alternatif terbaik bagi kegiatan pembangunan di bidang pertanahan yang didasarkan pada temuan dari kegiatan sosialisasi dan pendampingan konsolidasi tanah di Kota Bandung.

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

1. Pendahuluan

Permasalahan tanah dari hari ke hari akan semakin bertambah dan semakin rumit. Rasanya itulah kalimat yang dapat kita ungkapkan saat ini melihat peliknya permasalahan tanah yang ada. Pembangunan yang demikian pesat juga berandil pada semakin banyaknya masalah tanah yang kita hadapi. Untuk pembangunan jalan saja, pemerintah pada umumnya harus menghadapi banyaknya kasus tentang sertifikat kepemilikan ganda, spekulasi tanah, masalah penggunaan tanah yang tidak mendukung, masalah kordinasi tiap leading sektor, penyelesaian ongkos ganti rugi yang berbelit-belit, masalah sosial dan hingga demonstrasi tentang penolakan pembangunan. Hal ini belum termasuk masalah nilai historis tanah yang sulit untuk dikonversikan dengan nilai ekonomi, masalah kepemilikan tanah yang tidak ada, relokasi dan lain-lain. Pastinya, berbicara tentang masalah tanah untuk pembangunan merupakan kendala yang seringkali menghambat bagi percepatan pembangunan kita.

Pada dasarnya pembangunan dilaksanakan oleh pemerintah untuk sebanyak-banyaknya kepentingan masyarakat. Dalam proses ini sudah seharusnya kegiatan pembangunan

disemua sisi didukung oleh masyarakat. Pada faktanya proses pengadaan tanah menjadi hal yang paling pelik dilakukan, karena selain ongkos ganti rugi yang tidak sebanding, masyarakat juga seringkali barangapan bahwa mereka hanya menjadi korban dari proses yang kita sebut pembangunan. Akibatnya, mereka menghadapi proses peminggiran terhadap jati diri, budaya, dan sosial masyarakat. Hal inilah yang memperkuat anggapan bahwa pembangunan menjadikan masyarakat hanya sebagai objek semata. Sebagai bukti terjadinya hal tersebut adalah : (1) Masyarakat tidak semakin baik hidupnya baik secara ekonomi, sosial, budaya, aksesibilitas, dan lingkungan setelah proses pengambilalihan dilakukan. (2) Masyarakat tidak dapat lagi melakukan kontrol terhadap lingkungan karena pelibatan yang rendah yang berdampak pada kepekaan yang semakin rentan.

Dewasa ini perkembangan terhadap masalah tanah sebenarnya telah mencapai titik kritis, karena proses pengadaan cenderung tak lagi memperhatikan sisi-sisi kemanusiaan dan keadilan masyarakat. Dampak yang terbesar adalah satu proses dimana masyarakat tidak lagi mempercayai atau bahkan terdiam, karena dampak pembangunan yang tidak mereka rasakan langsung. Hal ini semakin diperparah dengan proses spekulasi tanah yang sulit diberantas, sehingga penderitaan masyarakat dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan menjadi semakin berat. Proses inilah yang kemudian, dinamakan komersialisasi tanah. Komersialisasi tanah dapat diartikan sebagai proses dimana tanah dipaksa untuk dapat menghasilkan nilai secara ekonomis. Akibatnya tanah-tanah yang berfungsi sosial, seperti lapangan sepak bola, tempat bermain anak, trotoar, atau bahkan tempat resapan air, menjadi jarang kita lihat kembali. Ini adalah proses yang tak terkendali karena pemerintah mengharapkan percepatan terhadap pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tanpa perhatian yang berimbang tentang sisi-sisi keadilan di masyarakat dan sisi daya dukung lingkungan.

Melihat fenomena tersebut, sudah seharusnya proses pengadaan tanah yang seringkali dilaksanakan harus kita kaji kembali agar dapat memberikan ruang bagi tumbuhnya partisipasi di masyarakat dan memberikan jaminan yang layak bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Salah satu alternatif guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam proses pembangunan adalah dengan melakukan pengadaan tanah dengan cara konsolidasi tanah. Secara umum, konsolidasi lahan adalah satu upaya penataan kembali penggunaan lahan, sehingga lahan menjadi lebih bernilai tinggi baik secara ekonomi maupun secara ekologi. Kegiatan ini didasarkan pada hasil kesepakatan bersama (masyarakat, pemerintah dan swasta) untuk melakukan penataan fisik wilayahnya yang dapat diakibatkan karena adanya proses pembangunan.

Berdasarkan paparan di atas, maka dibutuhkan kegiatan guna menilai kembali kegiatan pembangunan dalam proses pengadaan tanah. Dalam hal untuk menilai kembali proses pengadaan tanah yang dilakukan dengan cara konsolidasi tanah. Bagaimanakah permasalahan yang muncul dalam proses konsolidasi tanah, hambatan dan tantangan yang berkembang, serta seberapa efektifkah konsolidasi tanah dapat dilakukan. Kegiatan ini juga dilakukan untuk memberikan rekomendasi bagi pemerintah guna menyusun langkah terbaik terhadap kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan. Penelitian dilakukan di Kota Bandung dengan studi kasus di Kecamatan Gede Bage.

2. Proses Pengadaan Tanah

2.1 Pengadaan tanah dengan proses jual beli

Secara umum proses pengadaan tanah yang seringkali dilaksanakan pemerintah adalah pengadaan tanah dengan proses jual beli murni atau ganti rugi dan konsolidasi tanah. Hal yang paling umum dilakukan selama ini adalah jual beli. Jual beli dilaksanakan dengan cara penaksiran harga oleh tim independen sehingga didapatkan satu ketetapan harga yang harus pemerintah bayarkan. Menurut Perpres No 65 tahun 2006, beberapa jenis kepentingan umum adalah jalan, waduk, pelabuhan, fasilitas keselamatan umum, tempat pembuangan sampah, cagar budaya, dan pembangkit listrik. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah dapat melakukan pengadaan tanah dengan proses jual beli tanah atau ganti rugi. Permasalahan lain kemudian muncul karena proses pengadaan tanah dengan jalan jual beli atau ganti rugi, bukan hanya terjadi dalam konteks kepentingan umum. Proses jual beli juga terjadi pada hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan pusat perbelanjaan, pembangunan perumahan, pemindahan pusat kota, dan lain-lain.

Nampaknya pengadaan tanah melalui jual beli merupakan proses yang mudah, tidak menimbulkan banyak hambatan, oleh karenanya proses ini merupakan proses yang paling disukai oleh banyak pemerintah daerah. Bahkan, terkadang proses jual beli dilakukan dalam rangka pengembangan investasi ekonomi, pemekaran wilayah, pengembangan pusat kota, dan lain-lain. Hal inilah yang menjadi permasalahan mendasar karena pada akhirnya pengadaan tanah dengan jalan jual beli seringkali dilakukan guna mempermudah proses penguasaan tanah oleh negara, akan tetapi sangat rentan akan dampak negatif yang dirasakan baik oleh pemerintah, maupun masyarakat. Proses ini juga serikali dinodai dengan spekulasi tanah dan semakin memperluas dampak negatif yang akan dirasakan. Sebagai contoh, proses jual beli tanah selalu gagal dalam mengatasi bagaimana kekumuhan wilayah sekitar. Tengok saja, kasus pembangunan pengembangan pusat primer Gede Bage di Bandung. Ketika proses dilakukan dengan jalan jual beli, masyarakat seolah berlomba untuk memanfaatkan tanah dipinggir jalan sebagai sumber pendapatan ekonomi. Selain itu proses jual beli juga memberikan dampak sosial yang lebih berat, premanisme dan individualisme adalah beberapa dampak yang selama ini dirasakan. Ke depan proses ini seharusnya sudah ditinggalkan seiring dengan desakan akan pembangunan yang lebih berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Salah satu metode pengadaan tanah tersebut adalah konsolidasi tanah.

2.2 Pengadaan tanah melalui proses konsolidasi tanah

Pada umumnya konsolidasi tanah sangat jarang dilakukan pemerintah dalam kerangka pengadaan tanah. Hal ini karena proses konsolidasi tanah yang sangat panjang sehingga percepatan terhadap pembangunan menjadi tidak menentu. Lamanya proses konsolidasi ini adalah akibat konsekuensi bahwa aset masyarakat berupa tanah harus dilibatkan dalam proses pembangunan. Proses ini seringkali dinamakan sebagai proses membangun tanpa menggusur. Karena kepemilikan yang tetap sama akan tetapi penggunaan tanah semakin bervariasi, maka dibutuhkan kegiatan penataan ulang terhadap tanah. Hal inilah yang memperlambat proses konsolidasi tanah karena masyarakat sangat sulit melakukan konsensus atau mufakat terhadap perubahan alokasi ruang kepemilikan yang bersifat privat dan alokasi ruang untuk kepentingan umum. Selain alasan teknis diatas, kesulitan lain adalah orientasi masyarakat terhadap ruang umum cenderung berbeda. Sebagai contoh pada kelas menengah ke atas alokasi ruang

umum bagi tempat bermain menjadi semakin penting dirasakan, akan tetapi berbeda bagi masyarakat bawah alokasi ruang umum untuk tempat bermain tidak terlampau penting mereka butuhkan. Terlebih dengan perkembangan kota yang semakin heterogen sehingga titik temu untuk berkonsesus menjadi sulit tercapai. Dari segi biaya pembiayaan konsolidasi tanah sulit dilakukan karena mengadakan dana dari pemilik tanah. Pendanaan dari pemerintah seringkali sulit didapatkan karena biasanya konsolidasi tanah kurang berdampak pada peningkatan pendapat asli daerah (PAD). Hal ini menjawab mengapa konsolidasi tanah sangat jarang dilakukan.

Secara filosofis konsolidasi tanah adalah pola yang sangat berkeadilan karena semua masyarakat diajak untuk dapat menentukan perencanaan bagi pembangunan wilayahnya. Cara ini adalah jalan yang paling baik dalam memposisikan masyarakat sebagai agen dari proses pembangunan itu sendiri. Cara ini juga mengedepankan kepentingan bersama, kesetaraan dalam perencanaan, pembangunan yang berbasis dari kekuatan dimasyarakat, sehingga dipandang lebih memenuhi rasa keadilan dan kemanusiaan bagi masyarakat. Dengan proses yang bersifat partisipatif tersebut, maka peminggiran masyarakat atau anggapan sebagai objek pembangunan tersebut, dapat dihindari. Pada sisi lain konsolidasi tanah juga merupakan upaya, yang sebenarnya dilakukan pemerintah agar masyarakat memperoleh kesempatan dalam mengisi ruang bagi keberhasilan pembangunan itu sendiri. Disamping itu, konsolidasi tanah bermakna pada menciptakan lingkungan yang lebih terkontrol, penataan sosial masyarakat, dan perbaikan lingkungan masyarakat.

Menurut UU No 1 tahun 2011 konsolidasi tanah adalah penataan kembali penguasaan, pemilik, penggunaan pemnafaatan 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 masyarakat. Dalam seminar peran konsolidasi tanah dalam pengadaan tanah untuk pembangunan yang mendukung penataan ruang dan pengembangan wilayah yang partisipatif tanggal 21 April 2011. Ida Nurlinda mengemukakan beberapa keuntungan yang didapat dari konsolidasi tanah adalah :

1. Prosedur pelaksanaan menghormati hak atas tanah dan menjunjung tinggi aspek keadilan dengan melibatkan partisipasi aktif para pemilik tanah melalui musyawarah dalam setiap pengambilan keputusan, baik dalam tahap perencanaan maupun dalam tahap pelaksanaannya.
2. Pemilik tanah diupayakan tidak tergusur dari lingkungannya.
3. Keuntungan yang diperoleh dari hasil peningkatan nilai tambah tanah dari biaya pelaksanaannya didistribusikan secara adil diantara pemilik tanah atau peserta konsolidasi
4. Penataan penguasaan tanah dilakukan sekaligus dengan penataan penggunaan tanahnya serta pensertifikatan tanah yang dikonsolidasi.
5. Biaya pelaksanaan diupayakan dari pemilik tanah sehingga tidak hanya mengandalkan biaya dari pemerintah yang sangat terbatas
6. Penggunaan tanah ditata secara efisien dan optimal dengan mengacu kepada Rencana Tata Ruang dan Wilayah, sekaligus menyediakan tanah untuk sarana dan prasarana yang dibutuhkan sehingga dapat mendukung kebijakan pemerintah daerah.

Tantangan akan konsolidasi tanah sebenarnya harus direspon pemerintah, mengingat peran masyarakat dalam pembangunan semakin rendah. Konsolidasi tanah bukan tidak mungkin dilakukan, terlebih tantangan akan penatagunaan kembali tanah menjadi marak karena kesan kumuh yang tercipta dikota-kota besar dan juga program pemerintah yang membutuhkan alokasi ruang bagi pembangunan. Konsolidasi tanah juga menjadi tantangan besar karena pada semua sisi pembangunan relatif membutuhkan alokasi tanah yang demikian besar. Pada sisi inilah, seharusnya pemerintah dapat menjawab tantangan permasalahan tanah secara arif, bijaksana, adil, dan berkelanjutan.

2.3 Penutup; Konsolidasi Tanah ke Depan

Tantangan pembangunan Indonesia demikian besar. Masuknya investasi asing untuk percepatan pembangunan, otonomi daerah, pemekaran wilayah, dan pembangunan infrastruktur jalan, sarana dan prasarana, dan banyaknya program percepatan lain, menjadikan proses pengadaan tanah dengan jalan konsolidasi tanah adalah peluang bagi terciptanya lingkungan yang lebih baik. Selain itu, anggaran pemerintah yang terbatas juga menjadi alasan mengapa konsolidasi tanah harus dikedepankan.

Berkaitan dengan program pemerintah daerah berkenaan dengan pencetakan sawah, pembangunan agrowisata, penataan tanah terlantar, revitalisasi desa dan kota, serta banyak program lain, konsolidasi tanah adalah metode yang paling tepat dalam rangka mewujudkan tujuan program pemerintah. Pada pencetakan sawah semisal, pemerintah tidak perlu melakukan proses jual beli tanah dan melakukan penataan kembali, baik terhadap sarana fisik maupun persiapan sumber daya manusia jika metode yang dilakukan adalah konsolidasi tanah. Program konsolidasi tanah dapat juga berarti bagi upaya menyeluruh yang mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk berkontribusi lebih jauh, baik dalam bentuk fisik, sosial, dan kelembagaan. Hal ini sangat memungkinkan karena pendekatan konsolidasi tanah adalah pendekatan yang bersifat partisipatif dan sukarela sehingga juga merupakan program penyadaran bagi masyarakat.

Pertanyaannya ke depan bagaimana jika proses konsolidasi tanah tidak disepakati oleh pemilik tanah. Hal inilah yang menjadi tantangan ke depan, karena pada kenyataannya masyarakat perlu diyakinkan dan diajak untuk membangun dan mengembangkan daerahnya masing-masing sehingga mereka dapat merasakan langsung hasil dari pembangunan itu sendiri. Secara khusus, program konsolidasi tanah akan lebih mudah dilaksanakan jika program pembangunan selaras dengan harapan yang ada dimasyarakat, sehingga dampaknya dapat langsung masyarakat rasakan.

Berkaitan dengan pembahasan rancangan undang-undang pengadaan tanah. Sudah seharusnya program konsolidasi tanah dapat dikembangkan disemua sektor kehidupan. Pada sektor swasta misalnya program *Coorporate Sosial Responsibilty* (CSR) perusahaan sudah selayaknya mengadopsi dasar perencanaan yang bersifat inklusif dalam merencanakan penatagunaan tanah dan lingkungannya. Secara hakiki swasta didorong untuk melakukan kerjasama dengan masyarakat sehingga keuntungan yang diperoleh bukan monopoli swasta, akan tetapi juga dapat dirasakan oleh masyarakat luas. Secara kelembagaan dan undang-undang sudah selayaknya pula, kondolidasi tanah dijadikan dasar bagi pengadaan tanah dan tertuang dalam Undang-undang. Selama ini, konsolidasi tanah hanya tertuang sedikit dalam Undang-undang No 1 tahun

2011 tentang perumahan dan kawasan pemukiman, yaitu hanya berkenaan dengan penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan. Sumber hukum lainnya tentang konsolidasi tanah selama ini hanya berdasar Peraturan Kepala Badan Pertanahan No 4 tahun 1991 tentang konsolidasi tanah. Melihat peran dan realitas peraturan perundang-undangan yang belum kuat, maka menjadi kebutuhan mendesak agar konsolidasi tanah dicantumkan secara jelas dalam undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya. Dalam konteks ini adalah tanah dalam Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah.

3. Daftar Pustaka

- Adrian Sutedi, *Pengakuan Hak Milik Atas Tanah Menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, BP. Cipta Jaya, Jakarta, 2006.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2003.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1994.
- Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2003.
- Ernan Rustiadi, Sunsun Saefulhakim, Dyah R. Panuju, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Prespektif Otonomi Daerah*, Penerbit P.T. Alumni, Bandung, 2004.
- Kartini Mulyadi, Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan, Hak-Hak atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2004.
- Liliweri Alo, *Gatra-gatra Komunikasi Antar Budaya*, Pustak Pelajar, Yogyakarta. 2001.
- Maria Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001.
- Masri Singaribun, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Yogyakarta, 1989.
- Nazir, Mohammad, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1999.
- Setiawan, Yudhi, *Konsolidasi Lahan Perkotaan: Suatu Studi Tentang Implementasi Kebijakan Konsolidasi Lahan Perkotaan di Kawasan Bukit Jati Kabupaten Gianyar Bali*, Tesis Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Surabaya. 2001.
- Singarimbun, Masri, *Metode Penelitian Sosial*, LP2ES, Yogyakarta.1995.
- Soetomo, *Pembebasan Pencabutan Permohonan Hak Atas Tanah*, Usaha Nasional, Surabaya, 1984.
- Talkurputra, Nad Darga. *Financing System of Land Consolidation in Indonesia*, Paper presented at *The 9th International Seminar on Land Readjustment & Urban Development*, Bangkok, Thailand. 1997.
- Tokunaga, Yukihisa (1997), *The Legal System of Land Readjustment in Japan: Its sosial background and developing process*, Paper presented at *The 9th International Seminar on Land Readjustment & Urban Development*, Bangkok, Thailand, November 1997.

Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-undang Dasar 1945
- Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan umum
- Peraturan Daerah Kota Bandung No.06 Tahun 2004 tentang Rencana Strategis (Renstra) Kota Bandung Tahun 2004-2009
- Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Bandung Tahun 2004 - 2009