

Penyelenggaraan Perumahan Nasional dalam Prespektif Kebijakan Konsolidasi Tanah

Mutiara Resky Hidayati¹, Rahayu Subekti², Purwono Sungkowo Raharjo³

Institusi

^{1,2,3} Universitas Sebelas Maret

Email

¹mutiara.resky@gmail.com

²rahayusubekti@yahoo.co.id

³purwonosungkowo@staff.uns.ac.id

Penulis Korespondensi

Mutiara Resky Hidayati
Jalan Ir. Sutami 36 Ketingan,
Jebres, Surakarta, Jawa Tengah
mutiara.resky@gmail.com

Riwayat Artikel

Diterima Agustus 2023

Disetujui September 2023

Diterbitkan September 2023

Abstract:

The need for habitable housing, which is the right of citizens, is challenged by today's land problems. The problem of limited land resources, the level of urbanization, and community participation leads to a land crisis for housing implementation. In order to overcome this, the land consolidation policy with the legal foundation of Agrarian Minister Regulation Number 12 of 2019 is present. This study aims to examine land consolidation policies based on laws related to housing implementation and to determine the obstacles that occur in land consolidation practices. The method used is an applied normative legal research method. The types and sources of research data consist of primary legal materials and secondary legal materials. The data collection technique used is a literature review. The data is then analyzed using deductive analysis. The results showed that the land consolidation policy has not been fully supported by laws and regulations related to housing implementation and there are still many obstacle factors in its implementation such as from the condition of the community and the government responsible for organizing land consolidation itself.

Keywords: Policy analysis; Land Consolidation; Housing

Abstrak:

Kebutuhan tempat tinggal layak huni yang merupakan hak warga negara mengalami tantangan dengan problematika pertanahan masa kini. Keterbatasan sumber daya tanah, tingkat urbanisasi, hingga partisipasi masyarakat memimpin kepada krisis tanah untuk penyelenggaraan perumahan. Demi mengatasi hal tersebut kebijakan konsolidasi tanah dengan pondasi hukum Peraturan Menteri Agraria Nomor 12 Tahun 2019 hadir. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kebijakan konsolidasi tanah berdasarkan undang-undang terkait penyelenggaraan perumahan dan untuk mengetahui hambatan-hambatan yang terjadi di dalam praktik konsolidasi tanah. Metode yang digunakan adalah metode normatif dengan sifat terapan. Jenis dan sumber data penelitian terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah kajian pustaka. Data kemudian dianalisis menggunakan analisis deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan konsolidasi tanah belum sepenuhnya didukung oleh peraturan perundang-undangan terkait penyelenggaraan perumahan dan masih banyak faktor hambatan dalam pelaksanaannya seperti dari kondisi masyarakat maupun pemerintah yang bertanggung jawab dalam penyelenggara konsolidasi tanah itu sendiri.

Kata kunci: Analisis Kebijakan; Konsolidasi Tanah; Perumahan

I. PENDAHULUAN

Tempat tinggal yang layak untuk dihuni merupakan satu dari dasar hidup yang diperlukan manusia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 28 H ayat (1) menyatakan “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Tempat tinggal yang layak menurut Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hak kesejahteraan lahir dan batin. Pembentukan tempat tinggal atau rumah harus sesuai dengan asas-asas dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yaitu yang menjadi permukaan bagi terbentuknya perumahan adalah asas: kesejahteraan, keadilan dan pemerataan, kenasionalan, keefisienan dan kemanfaatan, keterjangkauan dan kemudahan, kemandirian dan kebersamaan, kemitraan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, kesehatan, kelestarian dan keberlanjutan, keselamatan, keamanan, dan keteraturan. Kehidupan sosial masyarakat memiliki kemungkinan akan terjadinya pelanggaran hak yang dilakukan oleh individu dimasyarakat maupun yang dilakukan oleh negara (Akmal, 2023).

Hak masyarakat Indonesia terkait tempat tinggal layak huni tersebut tentu mengalami berbagai macam problematika. Permukiman kumuh yang tidak sedikit jumlahnya banyak terjadi di daerah perkotaan. Peristiwa tersebut terjadi dikarenakan berbagai faktor seperti urbanisasi ke daerah kota dan kesenjangan penghasilan masyarakat sehingga dalam memenuhi kebutuhan tempat tinggal tidak sesuai dengan asas-asas yang seharusnya. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) angka penduduk yang tinggal di perkotaan mencapai akumulasi 56,7 % per tahun 2020. Masyarakat menciptakan tempat tinggal yang tidak layak seperti perkampungan kumuh dikarenakan kondisi ekonomi masyarakat yang masuk ke dalam ranah kemiskinan. (Subekti et al., 2021).

Selain kondisi-kondisi di atas, dinamika tanah untuk memenuhi aktivitas manusia termasuk kebutuhan sebagai dasar tempat tinggal juga mengalami permasalahan. Sumber daya tanah yang tidak sesuai dengan kebutuhan ruang menimbulkan permasalahan keterbatasan tanah untuk perluasan kota (BPN, 2010). Tanah sebagai sumber daya terbatas dengan permintaan yang tidak ada batasnya mengakibatkan masyarakat yang memiliki tanah enggan menjual tanah kepemilikan mereka atau menjualnya dengan harga yang melambung tinggi. Padahal penataan tanah agar tidak menuju kepada problematika pertanahan membutuhkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat diperlukan dengan sosialisasi pembangunan tanpa menggusur dikarenakan masyarakat tidak ingin menjual tanah mereka (BPN, 2010).

Permukiman kumuh dikarenakan tingginya tingkat urbanisasi, kesenjangan penghasilan antara masyarakat, terbatasnya tanah, dan kurangnya partisipasi masyarakat akan mengarah kepada krisis tanah untuk penyediaan perumahan. Peristiwa krisis tanah perumahan ini tentu menjadi kontradiksi daripada penyediaan tempat tinggal layak huni sebagai hak kesejahteraan setiap warga negara. Pada aspek

untuk mengatasi permasalahan tersebut, dibutuhkanlah suatu program berupa konsolidasi tanah. Kegiatan Konsolidasi Tanah merupakan kegiatan yang dapat meningkatkan fungsi tanah dengan melibatkan peran aktif masyarakat untuk masyarakat itu sendiri. Pemanfaatan tanah dengan optimal melalui peningkatan efisien, produktivitas penggunaan tanah, serta peningkatan kualitas lingkungan yang merupakan maksud dari konsolidasi tanah (Bustomi & Barhamudin, 2020).

Konsolidasi Tanah telah memiliki dasar hukum berupa Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah. Peraturan ini merupakan peraturan terbaru yang mencabut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi tanah. Adanya peraturan terbaru tentu memiliki beberapa alur perubahan dan dimaksudkan untuk merealisasikan secara maksimal penggunaan tanah dengan konsolidasi tanah sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas penggunaan tanah serta ruang yang tentunya juga memperhatikan kualitas lingkungan. Berdasarkan penjelasan di atas maka penulis merumuskan 2 (dua) rumusan masalah yaitu (1) Apakah peraturan perundang-undangan telah mendukung kebijakan konsolidasi tanah untuk perumahan? (2) Bagaimana faktor penghambat penyediaan tanah perumahan dalam kebijakan konsolidasi tanah?

Sejalan dengan batasan rumusan masalah tersebut maka penelitian ini bertujuan untuk (1) Mengetahui peraturan perundang-undangan telah mendukung atau tidak kebijakan konsolidasi tanah untuk penyelenggaraan perumahan. (2) Mengetahui hambatan-hambatan penyediaan tanah perumahan dalam sistem konsolidasi tanah.

II. METODOLOGI PENELITIAN

Penulisan hukum ini menggunakan jenis penelitian doktrinal atau normatif (legal research). Kajian hukum normatif jenis ini diartikan sebagai kajian hukum pada tataran norma, kaidah, asas, teori, falsafah, dan kaidah hukum untuk mencari solusi atau jawaban atas permasalahan, baik dalam hal kekosongan hukum, konflik norma, atau perubahan ambiguitas norma. (Nurhayati et al., 2021). Penelitian hukum normatif adalah penelitian untuk menemukan kebenaran koherensi dengan peraturan perundang-undangan yang sesuai ketentuan norma dimana setiap norma memiliki perintah atau larangan yang disesuaikan prinsip hukum, serta tindakan (act) manusia bertepatan dengan norma hukum bukan hanya sesuai peraturan perundang-undangan atau prinsip hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2021).

Kajian ini menggunakan pendekatan statutoria, yaitu metode untuk mengkaji semua peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan hukum yang diteliti. Kajian ini juga akan mengadopsi pendekatan konseptual (Conceptual Approach), yaitu dengan mengkaji teori-teori hukum, asas-asas dan doktrin-doktrin yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang diajukan. (Kamil, 2021). Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah yang membuat undang-undang dan keputusan hakim. Sedangkan bahan

hukum sekunder adalah terbitan hukum yang merupakan dokumen tidak resmi (Peter Mahmud Marzuki, 2021).

Dikarenakan penelitian berdasar kepada sumber-sumber pustaka sebagai sumber utama maka dinamakan sebagai studi kepustakaan. Riset pustaka memanfaatkan sumber kepustakaan dalam penelitian dan membatasi kegiatan hanya pada bahan-bahan kepustakaan (Mestika Zed, 2004). Teknik analisis dalam penelitian ini menggunakan metode silogisme yang bersifat deduktif yaitu berdasar pada pendapat Aristoteles berpangkal dari pengajuan premis mayor atau fakta hukum umum kemudian menuju premis minor menjadi fakta hukum khusus yang dapat ditarik kesimpulan (conclusion) dari kedua hal tersebut. Namun, menurut Philipus M. Hadjon hukum tidak sesederhana itu, menurut Hadjon penalaran hukum yang merupakan peraturan hukum adalah premis mayor, fakta hukum sebagai premis minornya, berdasarkan kedua hal tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan (Peter Mahmud Marzuki, 2021).

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Peraturan Perundang-Undangan dalam Mendukung Kebijakan Konsolidasi Tanah untuk Penyelenggaraan Perumahan

Indonesia sebagai negara hukum merupakan suatu rahasia umum yang telah ditegaskan melalui Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu pada Pasal 1 Ayat (3) yang berbunyi "Indonesia adalah negara Hukum". Negara hukum Indonesia juga telah menentukan cita-cita bangsa yang harus dicapai dan tertulis jelas pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa "yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial". Tercapainya cita-cita bangsa tersebut didasarkan kepada suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan bersandar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Negara Hukum yang ditegaskan oleh Indonesia ini tentu memiliki nilai tersendiri sesuai asas ubi societatis ubi ius oleh Cicero yaitu dimana ada masyarakat disitulah ada hukum dan setiap hukum pasti berbeda dikarenakan masyarakat memiliki kehidupan sosial, budaya, ekonomi yang berbeda dengan masyarakat lain (Widyawati, 2022, p. 21). Menurut ketentuan Pasal 28 I Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Indonesia sebagai negara hukum juga memiliki derajat hukum yang termuat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hierarki peraturan perundang-undangan atau derajat hukum yang dianut di Indonesia tertuang pada Pasal 7 Ayat (1) yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota

Derajat hukum dianggap penting terlebih bagi Peraturan Menteri karena Peraturan Menteri tidak termasuk kedalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sehingga untuk mencari kekuatan hukumnya Peraturan Menteri harus bersandar kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah tidak memiliki Undang-Undang khusus yang mengatur secara tersendiri konsolidasi tanah oleh karena itu dimana dalam hal Peraturan Menteri Agraria Nomor 12 Tahun 2019 Tentang konsolidasi tanah mencari sandaran Undang-Undang yang lebih tinggi pada Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Kesesuaian Undang-Undang yang telah disebutkan dengan Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah dapat dilihat sebagai berikut:

Tabel 1 Kesesuaian Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 12 Tahun 2019

Perihal	Undang-Undang	Peraturan Menteri Agraria Nomor 12 Tahun 2019
Kewenangan Negara	A. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria: Tanah yang dianggap sebagai kekayaan nasional sehingga negara menyatakan wewenangnya di dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Agraria yaitu: (a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, (b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, (c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.	Pasal 26 yang menjelaskan tentang pelepasan hak atas tanah dan penegasan tanah objek konsolidasi. Pada Pasal 4 huruf (a) menyatakan bahwa status tanah menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dilanjutkan pada Pasal 27 Ayat (1) yang menyatakan bahwa penegasan objek konsolidasi tanah dilakukan untuk memberikan kewenangan kepada Tim Perencanaan/Pelaksana dalam menata kembali bidang tanah sesuai desain Konsolidasi Tanah. Pasal-pasal tersebut sesuai dengan pengaturan UUPA bahwa demi menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, maka tanah yang sebagai objek konsolidasi dapat dialihkan hak nya untuk optimalisasi proses kegiatan.
Pemenuhan rumah bagi MBR	B. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman Pasal 21 Ayat (3) menyantumkan sebuah rumah umum yaitu rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).	Pasal 9 Ayat (4) menjelaskan bahwa objek konsolidasi tanah harus diproses dengan memperhatikan kepentingan umum yang salah satunya adalah penyediaan perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).
Penyediaan Tanah	C. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun Pasal 22 Ayat (1) poin (b) menyebutkan bahwa penyediaan tanah untuk pembangunan rumah susun dapat dilakukan melalui konsolidasi tanah oleh pemilik tanah.	Konsolidasi tanah bagi pembangunan rumah susun didukung dalam kebijakan Peraturan Menteri pada bagian konsolidasi tanah secara vertikal. Pasal 1 Ayat (4) menjelaskan bahwa konsolidasi tanah vertikal adalah konsolidasi tanah yang diselenggarakan untuk pengembangan Kawasan dan

		bangunan yang berorientasi vertikal. Tata cara kegiatan Konsolidasi Tanah vertikal juga dijelaskan dalam pasal 33 sampai 38.
Konsolidasi tanah bagi pembangunan rumah	D. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja Pasal 50 Ayat (11) poin 1 menyebutkan Konsolidasi Tanah dapat dilaksanakan bagi pembangunan Rumah tunggal, Rumah deret, atau Rumah susun	Pasal 35 dari Ayat (1) sampai (7) mengatur mengenai konsolidasi tanah vertikal yaitu rumah susun. Mulai dari penyusunan desain, perhitungan nilai perbandingan proposional, sertipikat rumah susun, sampai kepada penyusunan dan penyepakatan rencana aksi.

Sumber: Data Primer 2023

Meskipun berdasarkan tabel-tabel di atas lebih banyak menunjukkan kesesuaian antara Undang-Undang berderajat lebih tinggi seperti Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta Undang-Undang Cipta Kerja dengan Peraturan Menteri Agraria Tentang Konsolidasi Tanah daripada ketidaksesuaian, tetapi tidak semua pasal dapat dikatakan mendukung karena Undang-Undang tersebut lebih merujuk kepada sesuatu yang umum seperti UUPA atau merujuk kepada yang umum tetapi lebih sempit muatannya seperti Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman sehingga tetap disayangkan tidak adanya Undang-Undang khusus perihal konsolidasi tanah yang memerintahkan secara langsung kebijakan ini berlangsung.

Hal tersebut berdampak kepada eksistensi Peraturan Menteri Agraria Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah masih berada di dalam zona abu apabila ditinjau dari Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sebabnya Peraturan Menteri Agraria Nomor 12 Tahun 2019 berdiri di dalam ranah kewenangan Menteri bukan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi derajat hukumnya. Berawal dari kekurangan tersebut, mengakibatkan kepada adanya pasal-pasal di dalam Peraturan Menteri yang mana bersifat lebih rendah derajat hukumnya merujuk kepada Undang-Undang yang derajat hukumnya lebih tinggi dimana Undang-Undang itu sebagian besar muatannya tidak sesuai Peraturan Menteri Agraria terkait Konsolidasi Tanah.

Misalnya di dalam Pasal 15 Peraturan Menteri yang menyebutkan tentang perencanaan Konsolidasi Tanah Vertikal dilakukan secara mutatis mutandis dengan tambahan muatan analisis dampak lingkungan dimana analisis dampak lingkungan tersebut ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Kemudian pada Pasal 35 Ayat (4) Peraturan Menteri Agraria menyebutkan bahwa pemberian Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung akan dilakukan sesuai ketentuan regulasi perundang-undangan ketika unit rumah susun yang dibangun bukan kepemilikan rumah susun milik.

Pasal yang lain mengenai Pemantauan dan Evaluasi Dampak Sosial, Ekonomi dan Lingkungan yaitu pada Pasal 54 Ayat (3) Peraturan Menteri Agraria mengatakan

pemantauan dan evaluasi perubahan perilaku sosial budaya termasuk dampak perubahan lalu lintas di sekitar lokasi konsolidasi tanah dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan. Klausa rujukan di dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah ini kepada Undang-Undang yang derajat hukumnya lebih tinggi terdapat sebanyak 21 (dua puluh satu) kali. Semua klausa tentu merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang berbeda karena tidak ada peraturan perundang-undangan yang menaungi secara khusus tentang konsolidasi tanah. Dampak dari adanya ketentuan yang membingungkan itu karena merujuk kepada banyak Undang-Undang dan tidak disebutkan merujuk kepada peraturan perundang-undangan yang spesifik, tentu akan menimbulkan keambiguan tentang undang-undang mana peraturan menteri ini berpijak.

2. Faktor Penghambat Penyediaan Tanah Perumahan dalam Kebijakan Konsolidasi Tanah

Tanah adalah media krusial bagi kegiatan hidup manusia. Tanah juga merupakan dasar bagi kebutuhan tempat hunia, pekerjaan di tengah sosial masyarakat terlebih di Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara dengan julukan agraris karena hasil pertaniannya serta menjadi modal dalam melaksanakan terbangunnya kepentingan umum (Susanti, 2017, p. 1). Tanah juga merupakan sumber daya alam yang bernilai penting karena tanah memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai aset sosial dan aset kapital. Sebagai aset sosial tanah adalah media mengikat struktur sosial di kelompok masyarakat Indonesia untuk memenuhi dan menjalani kehidupan, sedangkan sebagai aset kapital tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan. Sebagai aset kapital tanah berkembang sebagai benda dengan nilai ekonomi yang sangat penting sekaligus menjadi bahan jual-beli dan objek spekulasi yang memiliki nilai berkali-lipat. Di satu sisi tanah harus digunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan di sisi lain juga harus dijaga kelestariannya (Nuriyanto, 2020, p. 1).

Namun di dalam pelaksanaannya tanah menghadapi berbagai problematika seperti yang dikatakan Nasoetion (1994) mendeskripsikan bahwa selama tiga dekade terakhir telah mengalami degradasi tanah yang disebabkan oleh tekanan pertumbuhan penduduk dan transformasi ekonomi dari struktur ekonomi agraris menuju arah struktur ekonomi yang industrialistis (Sumaryanto et al., 2016, p. 3). Tingginya tingkat urbanisasi tersebut menyebabkan kurangnya daya tampung perumahan di perkotaan sehingga berdampak pada bertambahnya penggunaan luas tanah permukiman di wilayah pinggiran kota, terdapat dua faktor utama yang menyebabkan hal tersebut yaitu (1) permukiman yang dibangun perseorangan makin bertambah dan (2) pengembang semakin hari banyak membangun kelompok bangunan. Untuk faktor pertama memerlukan luas tanah yang relatif sempit tetapi untuk faktor kedua memerlukan luas tanah yang sangat luas. Bisnis oleh pengembang yaitu berupa properti ini tentu sangat menjanjikan dan memiliki pengaruh besar terhadap penurunan tanah di wilayah pinggiran kota (Febriana, 2013, p. 3).

Oleh karena problematika tanah tersebut, kebijakan konsolidasi tanah hadir dengan menawarkan jalan keluar demi penyelenggaraan perumahan. Namun, dalam praktiknya konsolidasi tanah tidak mudah dilaksanakan. Misalnya konsolidasi tanah yang berlangsung pada Desa Wanayasa, Kecamatan Wanayasa, Kabupaten Banjarnegara yang diteliti oleh Bambang Sutomo memiliki beberapa hambatan seperti sebagai berikut (Sutomo, 2021):

- i. Kegiatan pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan tidak sepenuhnya mengikuti ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Hal tersebut terjadi dikarenakan pelepasan hak atas tanah dilaksanakan secara bersamaan dengan kegiatan identifikasi subjek dan objek sehingga berakibat kepada urutan yang tidak sesuai ketentuan
- ii. Waktu pembuatan peta situasi keliling yang lama sehingga peta rincian selesai dahulu sehingga hal ini juga tidak sesuai ketentuan peraturan perundangan.
- iii. Tingkat partisipasi masyarakat yang diklasifikasikan sedang dengan data 80% (delapan puluh persen) peserta hadir penyuluhan dan 20% (dua puluh persen) sisanya tidak hadir. Tingkat pemahaman responden tentang isis penyuluhan pun dikatakan tidak menyeluruh karena 88% (delapan puluh delapan persen) mengatakan mengetahui sedangkan 12% (dua belas persen) mengatakan tidak mengetahui
- iv. Teknik pelaksanaan konsolidasi tanah tidak optimal karena kurangnya kelengkapan persyaratan, batas-batas tanah yang kurang jelas, dan adanya tanaman dalam lokasi konsolidasi tanah.

Lebih lanjut di dalam studi kasus yang berbeda yaitu di Kelurahan Batang Beruh, Kecamatan Sidikalang, Kabupaten Dairi, Provinsi Sumatera Utara yang dilakukan oleh Surya Alter Tarigan mencapai beberapa hambatan dalam pelaksanaannya yaitu (Surya Alter Tarigan, 2021, p. 51):

- a. Terdapat sebagian peserta konsolidasi tanah yang merasa keberatan dengan pergeseran letak tanah akibat konsolidasi tanah
- b. Terdapat bangunan di atas lokasi konsolidasi tanah, yang menjadi hambatan dalam kegiatan pembuatan peta rincian, blok plan dan desain konsolidasi tanah
- c. Tidak sempurna bukti kepemilikan yang menjadi penghambat identifikasi subjek dan objek konsolidasi tanah

IV. PENUTUP

1. Kesimpulan

Kebijakan Konsolidasi Tanah yang merujuk kepada Peraturan Menteri Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah belum sepenuhnya di dukung oleh peraturan perundang-undangan. Derajat hukum peraturan yang lebih tinggi tidak

secara terbuka menyebut kebijakan konsolidasi tanah. Lebih lanjut terdapat kebijakan konsolidasi yang tidak sesuai dengan pasal di dalam Undang-Undang. Di dalam pasal Peraturan Menteri juga tidak memiliki Undang-Undang pasti tentang konsolidasi tanah sehingga menimbulkan keambiguan merujuk kepada Undang-Undang mana pasal di dalam Peraturan Menteri ini harus bersandar. Hal tersebut juga memimpin kepada eksistensi Peraturan Menteri yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena tidak adanya peraturan hukum dengan derajat yang lebih tinggi sebagai pondasi hukum.

Mekanisme kegiatan konsolidasi tanah tetap berpacu kepada peraturan perundang-undangan meskipun ada beberapa langkah yang tidak dilaksanakan dengan baik. Berdasarkan pelaksanaan yang terjadi di berbagai wilayah dan kondisi, tentu akan menimbulkan beberapa faktor hambatan yang memperlambat atau bahkan menghalangi kegiatan konsolidasi tanah. Diantara faktor-faktor tersebut apabila disimpulkan yaitu tidak sesuai mekanisme perundang-undangan, kinerja pemerintah yaitu tim pelaksana dari Kantor Badan Pertanahan yang lamban, dan permasalahan partisipasi masyarakat.

2. Saran

Dengan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang membahas khusus mengenai konsolidasi tanah rendah maka pemerintah dalam hal ini lembaga legislatif yang memiliki wewenang pembuatan peraturan perundang-undangan dapat mengesahkan Undang-Undang Konsolidasi Tanah sebagai sandaran yang kuat bagi peraturan pelaksana seperti peraturan menteri. Lebih lanjut dengan adanya beberapa pasal yang menimbulkan keambiguan dan tidak berharmonisasi antara derajat hukum yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah maka Menteri Agraria selaku pembuat kebijakan konsolidasi tanah harus memperhatikan peraturan perundang-undangan dengan derajat lebih tinggi agar membangun sebuah keselarasan hukum.

Faktor hambatan terkait tidak berjalannya konsolidasi tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan kinerja tim pelaksana yang lamban, merupakan evaluasi terhadap pemerintah atau dalam hal ini Badan Pertanahan Kabupaten yang terjun langsung ke lapangan. Badan Pertanahan Kota atau Kabupatenseharusnya lebih disiplin sesuai ketentuan perundangan dalam melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah dan lebih cepat kinerjanya kepada masyarakat, serta Badan Pertanahan kota atau kabupaten seharusnya memberikan edukasi sehingga masyarakat menjadi aktif dalam kegiatan konsolidasi tanah. BPN Kota kabupaten juga dapat memberikan kompensasi kepada masyarakat yang telah berpartisipasi memberikan STUP.

REFERENSI

- Akmal, D. U. (2023). Indonesian State of Law: The Essence of Human Rights Protection in the Establishment of Laws and Regulation. *Primagraha Law Review*, 1(1), 1–11.
- BPN, B. P. N. (2010). *Penelitian Pengembangan Kebijakan Konsolidasi Tanah Vertikal*. 148.

- Bustomi, A., & Barhamudin, B. (2020). Konsolidasi Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Sarana Dan Fasilitas Umum. *Solusi*, 18(1), 46–63. <https://doi.org/10.36546/solusi.v18i1.257>
- Febriana, B. (2013). *Permasalahan Perumahan Alternatif Solusinya di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta*. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Kamil, M. I. (2021). *PERSPEKTIF HUKUM DI INDONESIA*. 36(3), 296–304.
- Mestika Zed. (2004). *Metode Penelitian Kepustakaan*. Pustaka Obor Indonesia.
- Nurhayati, Y., Ifrani, I., & Said, M. Y. (2021). Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum. *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia*, 2(1), 1–20. <https://doi.org/10.51749/jphi.v2i1.14>
- Nuriyanto. (2020). Urgensi Reforma Agraria; Menuju Penataan Penggunaan Tanah Yang Berkeadilan Sosial. *Jurnal Rontal Keilmuan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 6(1), 29–45.
- Peter Mahmud Marzuki. (2021). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenadamedia.
- Subekti, R., Raharjo, P. S., Hermawan, S., & Nugroho, A. (2021). Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Untuk Penataan Perumahan Dan Pemukiman Kumuh. *E-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha*, 4(November), 773–783.
- Sumaryanto, N., Syahyuti, N., Saptana, N., & Irawan, B. (2016). Masalah Pertanahan di Indonesia dan Implikasinya Terhadap Tindak Lanjut Pembaruan Agraria. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 20(2), 1. <https://doi.org/10.21082/fae.v20n2.2002.1-19>
- Surya Alter Tarigan. (2021). *STUDI TENTANG PELAKSANAAN KONSOLIDASI TANAH PERKOTAAN DI KELURAHAN BATANG BERUH KECAMATAN SIDIKALANG KABUPATEN DAIRI PROPINSI SUMATERA UTARA*. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Susanti, D. O. (2017). Urgensi pendaftaran tanah (perspektif utilities dan kepastian hukum). *Jurnal Notariil*, 1(2), 1–21.
- Sutomo, B. (2021). *Evaluasi Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan di Desa Wanayasa Kecamatan Wanayasa Kabupaten Banjarnegara Provinsi Jawa Tengah* (Vol. 2, Issue 1).
- Widyawati. (2022). Penegakan Hukum dalam Negara Indonesia yang Demokratis. *PLEDOI (Jurnal Hukum Dan Keadilan)*, 1(1), 19–31. <https://doi.org/10.56721>