

# Konsolidasi Tanah Dalam Penataan Permukiman Perkotaan

*by Nur Handayati*

---

**Submission date:** 06-Jul-2023 02:07PM (UTC+0700)

**Submission ID:** 2127159469

**File name:** 1.pdf (780.07K)

**Word count:** 20912

**Character count:** 141115

# KONSOLIDASI TANAH

Dalam Penataan Permukiman  
di Perkotaan

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113  
Undang-Undang No. 28 Tahun 2014  
Tentang Hak Cipta**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama **1 (satu) tahun** dan/atau pidana denda paling banyak **Rp100.000.000 (seratus juta rupiah)**.
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama **3 (tiga) tahun** dan/atau pidana denda paling banyak **Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)**.
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama **4 (empat) tahun** dan/atau pidana denda paling banyak **Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)**.
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama **10 (sepuluh) tahun** dan/atau pidana denda paling banyak **Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)**.

# KONSOLIDASI TANAH

Dalam Penataan Permukiman  
di Perkotaan

29

**Nur Handayati, S.H., M.H.**





**KONSOLIDASI TANAH DALAM PENATAAN  
PERMUKIMAN DI PERKOTAAN**

4

**Nur Handayati, S.H., M.H.**

Copyright@2021

Desain Sampul  
**Bichiz DAZ**

Editor  
**Tika Lestari**

Penata Letak  
**Dhiky Wandana**

Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang  
Ketentuan Pidana Pasal 112-119  
Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta.

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
Memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
Tanpa izin tertulis dari penerbit

Diterbitkan dan dicetak pertama kali oleh  
**CV. Jakad Media Publishing**

Graha Indah E-11 Gayung Kebonsari Surabaya  
(031) 8293033, 081230444797, 081234408577

 <https://jakad.id/>  [jakadmedia@gmail.com](mailto:jakadmedia@gmail.com)

**Anggota IKAPI**

No. 222/JTI/2019

Perpustakaan Nasional RI.

Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN:

viii + 132 hlm.; 15,5x23 cm

**KATA PENGANTAR**

Ucapan syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena hanya dengan ridho dan hidayahNya penulis mampu menyelesaikan buku ini yang berjudul **“Konsolidasi Tanah dalam Penataan Permukiman di Perkotaan”**. Dalam menyelesaikan penyusunan buku ini, penulis meyakini bahwa Allah selalu memberi petunjuk dan pertolongan kepada hambaNya, yang tersalur melalui berbagai pihak, akhirnya penulis mendapat kemudahan untuk menyelesaikannya.

Kepada <sup>3</sup> semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan buku ini. Saya menyampaikan terima kasih. Kritik dan saran saya harapkan semoga Allah SWT membalas semua amalan <sup>30</sup> budi baik dan bantuan Bapak, Ibu serta semua pihak demi terselesaikannya penulisan buku ini. Semoga pula penulisan buku ini berguna bagi siapa saja yang membacanya.

<sup>1</sup>  
**Penulis**



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>BAB I : KONSOLIDASI TANAH PERKOTAAN .....</b>	<b>1</b>
A. Fenomena Konsolidasi Tanah Perkotaan.....	3
B. Peraturan Kebijakan.....	9
C. Kesepakatan Para Pihak Sebagai Dasar Lahirnya Hubungan Hukum.....	13
D. Konsolidasi Tanah .....	18
E. Permukiman .....	24
<b>BAB II : KETENTUAN HUKUM YANG MENGATUR HUBUNGAN HUKUM PARA PIHAK DALAM KONSOLIDASI TANAH .....</b>	<b>31</b>
A. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945).....	33
B. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (UUPA).....	36
C. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.....	39
D. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang .....	42
E. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah .....	47

F.	Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun yang Berdiri Sendiri.....	49
G.	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.....	53
H.	Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.....	55
I.	Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah...	57
<b>BAB III</b>	<b>: PERJANJIAN DALAM KONSOLIDASI TANAH.....</b>	<b>59</b>
A.	Para Pihak yang Terlibat di dalam Perjanjian Konsolidasi Tanah .....	61
B.	Perjanjian Konsolidasi Tanah Perkotaan untuk Pembangunan Permukiman.....	63
C.	Hak dan Kewajiban antara Peserta dengan Badan Pertanahan Nasional dalam Konsolidasi Tanah .....	76
<b>BAB IV</b>	<b>: IMPLEMENTASI KONSOLIDASI TANAH PERKOTAAN UNTUK PEMBANGUNAN PERMUKIMAN.....</b>	<b>81</b>
A.	Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Permukiman di Perkotaan .....	83
B.	Implementasi Konsolidasi Tanah Perkotaan (Pemerintah Kabupaten Sidoarjo) .....	87
C.	Faktor-faktor Penghambat dan Pendukung Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan untuk Pembangunan Permukiman.....	113

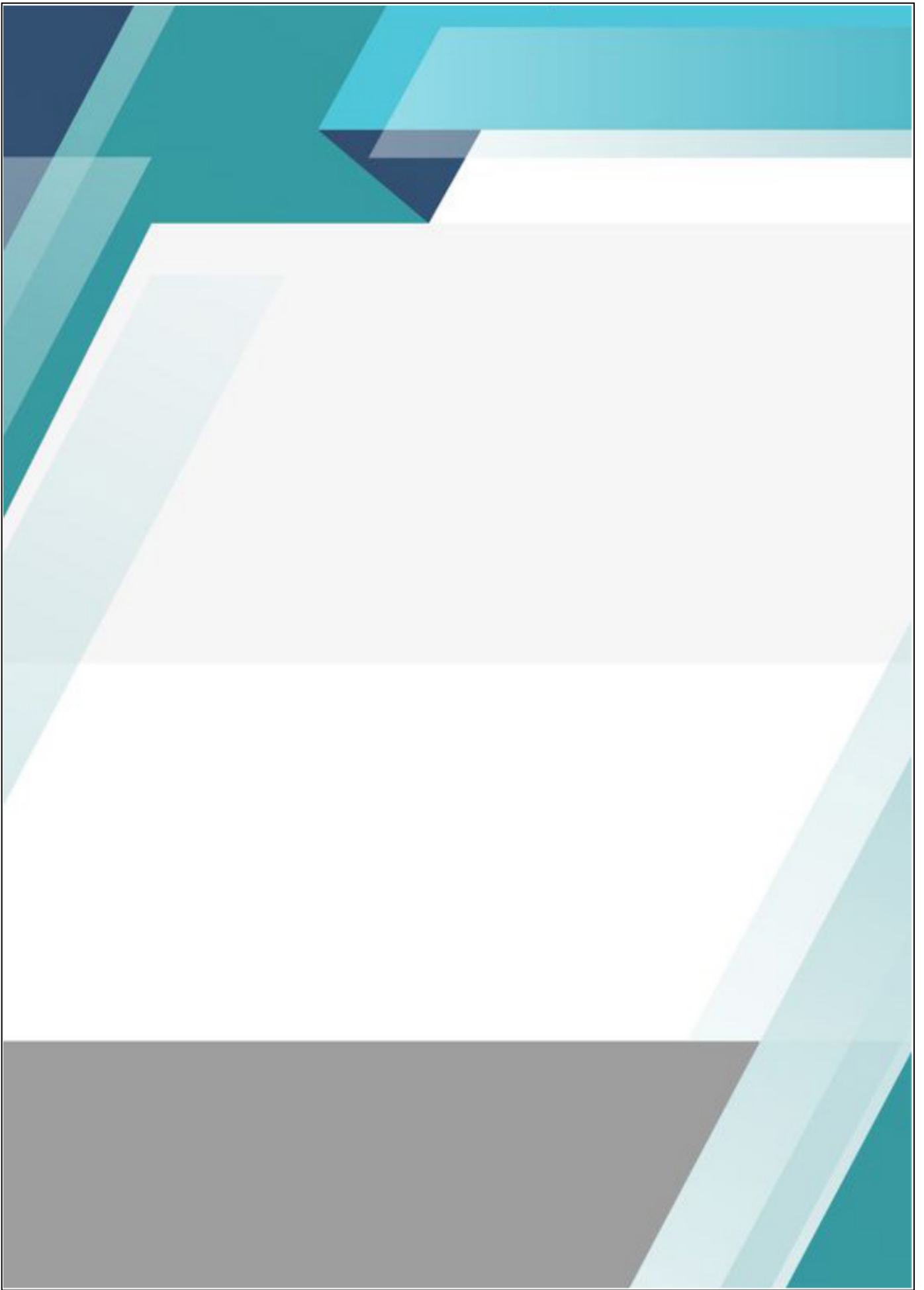
<b>1</b>	<b>BAB V : KESIMPULAN DAN REKOMENDASI .....</b>	<b>119</b>
	A. Kesimpulan .....	121
	B. Rekomendasi .....	123
	<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>125</b>
	<b>BIODATA PENULIS .....</b>	<b>129</b>





**KONSOLIDASI  
TANAH PERKOTAAN**





# BAB I

## <sup>3</sup>KONSOLIDASI TANAH PERKOTAAN

### A. Fenomena Konsolidasi Tanah Perkotaan

Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dewasa ini terus diharapkan meningkat dengan baik untuk pembangunan daerah perkotaan maupun daerah pedesaan. Dalam meluaskan pembangunan pemerintah dihadapkan pada dua aspek yaitu aspek fisik dan aspek non fisik. Se jauh yang menyangkut aspek fisik berarti membutuhkan lahan atau tanah, sedangkan masalah tanah di daerah perkotaan merupakan kebutuhan yang sangat essential terutama untuk pembangunan perumahan atau permukiman.

<sup>19</sup> Untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur tidak dapat lepas dari penyediaan tanah. Pada kenyataannya, tanah yang dibutuhkan tersebut sangat terbatas dalam penyediaannya, sehingga hal ini dapat menimbulkan persaingan-persaingan dalam mendapatkan sebidang tanah dan harga tanah pun ikut menjadi naik.

Khusus di perkotaan, penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan saat ini dilakukan dengan jalan membebaskan tanah milik penduduk oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) contoh Perum Perumnas, atau perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang pembangunan perumahan. Cara yang demikian ini di samping membutuhkan dana yang cukup besar, juga hanya pihak-pihak tertentu saja yang memperoleh keuntungan dan tidak setiap orang mampu membeli rumah yang dibangun oleh Perum Perumnas maupun perusahaan swasta karena harganya yang mahal.

Dalam hal penataan penyediaan tanah yang sangat terbatas di perkotaan diperlukan cara agar tanah yang ada digunakan secara optimal sesuai dengan fungsi dan penggunaannya. Upaya penyediaan tanah untuk pembangunan permukiman tersebut sedapat mungkin tidak menggeser penduduk dari tempat tinggalnya. Oleh karena itu salah satu upaya memanfaatkan tanah untuk pembangunan tersebut adalah dengan cara konsolidasi tanah perkotaan (*Urban Land Consolidation*) yang diarahkan pada pembangunan permukiman penduduk. Terutama di wilayah pinggiran/perbatasan kota yang diarahkan untuk permukiman baru dalam skala besar.

Konsolidasi tanah perkotaan sebagai salah satu cara intensifikasi pemanfaatan tanah dan merupakan salah satu cara yang tepat untuk diterapkan di daerah perkotaan, terutama hal ini sejalan dengan kebijaksanaan tanah perkotaan. Kebijakan tanah perkotaan merupakan suatu mekanisme normatif yang melandasi pelaksanaan rencana pembangunan kota, khususnya dari segi yang menyangkut pemanfaatan atau penggunaan tanah

serta pengendaliannya. Sedangkan mekanisme serta tindakan yang diberlakukan dalam kebijakan tanah perkotaan menjadi dasar bagi pengaturan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan penyediaan tanah dalam wilayah kota.

Mengingat bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dan dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka pengembangan dan pengelolaan ruang dan tanah harus dikuasai dan dikendalikan oleh Pemerintah. Bentuk penanganan oleh Pemerintah dalam masalah ruang dan tanah dapat berwujud di antaranya adalah sistem konsolidasi tanah (*land consolidation*). Dalam penerapan sistem ini, pada dasarnya tidak ada pemilik tanah yang kehilangan tanahnya, tetapi justru masih mempunyai kewajiban menanggung beban transformasi lahan yang bernilai rendah menjadi lahan kota yang bernilai tinggi.<sup>1</sup>

Pada dasarnya tujuan dari kebijakan tanah perkotaan adalah untuk mencapai:

1. Kemudahan memperoleh tanah bagi keperluan pembangunan kota,
2. Penggunaan tanah yang seoptimal mungkin dengan menyusun pola tata guna tanah yang mantap dengan dilandasi oleh kekuatan hukum yang memadai dan mengalokasikan sumber daya tanah secara lebih efisien
3. Meraih kembali sebagian dari peningkatan nilai tanah yang diperoleh masyarakat akibat sebagian dari peningkatan nilai tanah yang diperoleh masyarakat akibat investasi pembangunan dan pengembangan kota.

<sup>1</sup>C. Djemabut Blaang, *Perumahan dan Permukiman sebagai Kebutuhan Pokok*, dikutip Buku Ajar Hukum Perumahan dan Permukiman, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2006.h.124.

4. Mengurangi masalah dan keadaan yang dapat menyebabkan kekurangan tanah yang matang yang lengkap untuk mempermudah pelayanan program pembangunan perumahan dan permukiman dan unsur pembangunan lainnya.
5. Mencegah kenaikan harga tanah yang tidak wajar dan tidak terkendali serta mencegah tumbuhnya spekulasi tanah.<sup>2</sup>

Rumusan-rumusan normatif kebijakan tanah perkotaan tersebut di atas selanjutnya dijabarkan dalam tindakan-tindakan yang mendukung terjadinya tujuan dari kebijaksanaan tanah perkotaan. Mengenai konsolidasi tanah, pada Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, menyatakan bahwa: "Konsolidasi tanah adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk kepentingan kualitas lingkungan dan pemberdayaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat". Tujuan dari konsolidasi tanah perkotaan adalah untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal, melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas penggunaan tanah. Dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan dan sekaligus menyediakan tanah untuk pembangunan prasarana dan fasilitas umum dilaksanakan, pengaturan penguasaan dan penatagunaan tanah dalam bentuk konsolidasi tanah di wilayah perkotaan.

Peningkatan yang demikian itu mengarah kepada tercapainya suatu tatanan penggunaan dan penguasaan yang tertib dan

---

<sup>2</sup>Aksenta,MT., *Kebijaksanaan Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Management pertanahan*, Artikel. Bhumibhakti No.IO Jakarta, 1996, h.37

teratur. <sup>3</sup> Sasaran konsolidasi tanah terutama ditujukan pada wilayah perkotaan sebagai berikut:

1. Wilayah permukiman kumuh,
2. Wilayah permukiman yang tumbuh pesat secara alami,
3. Wilayah permukiman yang mulai tumbuh,
4. Wilayah yang direncanakan menjadi permukiman baru,
5. Wilayah yang relatif kosong di bagian pinggiran kota yang diperkirakan akan berkembang sebagai daerah permukiman.

<sup>12</sup> Kegiatan konsolidasi tanah meliputi penataan kembali bidang-bidang tanah termasuk hak atas tanah dan/atau penggunaan tanahnya dengan dilengkapi prasarana jalan irigasi, fasilitas lingkungan dan atau serta fasilitas penunjang lainnya yang diperlukan, dengan melibatkan partisipasi para pemilik tanah dan atau penggarap tanah.

<sup>28</sup> Hal ini juga diperjelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, khususnya yang disebutkan dalam Pasal 1:

“Penatagunaan Tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil”.

Konsolidasi tanah perkotaan di Indonesia telah diperkenalkan oleh Pemerintah Pusat c.q. <sup>5</sup> Direktorat Landreform, Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. Kebijakan teknis yang dipakai sebelum adanya <sup>41</sup> Peraturan Kepala BPN No.4 Tahun 1991 adalah <sup>10</sup> Surat Edaran Menteri Dalam



Negeri No,590/5648/Agraria tanggal 9 Oktober 1985 tentang Peningkatan dan Pemantapan Pelaksanaan Konsolidasi Tanah, dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.590/5468/Agraria, tanggal 22 Desember 1985 tentang Peningkatan dan Pemantapan Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan.

Faktor pendorong Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk melaksanakan konsolidasi tanah perkotaan adalah banyak wilayah di pinggiran perkotaan cenderung menjadi daerah permukiman kumuh, di mana wilayah tersebut merupakan permukiman yang tumbuh pesat secara alami, wilayah permukiman baru yang direncanakan, wilayah yang relatif kosong di bagian pinggiran kota yang diperkirakan akan berkembang sebagai daerah permukiman mewah dan terutama permukiman di daerah yang menjadi sentral industri. Serta banyaknya permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan pembebasan tanah untuk kepentingan prasarana pembangunan, baik karena keterbatasan dana pemerintah maupun karena pengaruh psikologis terhadap masyarakat.

Latar belakang dari faktor pendukung pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan, dapat dikemukakan dengan alasan-alasan sebagai berikut:

1. Banyak master plan dari suatu perencanaan kota yang sudah dibuat baik dan memenuhi persyaratan formal, tetapi tidak dapat direalisasi, karena tidak atau belum cukup tersedianya dana ganti rugi untuk pembebasan tanah bagi kepentingan prasarana umum di dalam penerapan master plan dan detail plan tersebut.

2. Dalam kenyataannya dana pembebasan tanah bagi kepentingan prasarana umum akan meliputi jumlah yang sangat besar, dan ada kecenderungan meningkat terus.
3. Dana pemerintah yang tersedia untuk pembangunan sangatlah terbatas.
4. Akibat dari keterlambatan/penundaan pengadaan prasarana umum oleh pemerintah, maka rakyat mengambil inisiatif untuk mengatur diri mereka sendiri di dalam menyediakan prasarana umum di wilayahnya.
5. Karena petak tanah yang ada biasanya kurang teratur, maka sebagai akibatnya menimbulkan pengembangan wilayah pemukiman secara alamiah, yang menimbulkan akibat negatif, yang tidak kita inginkan (pemukiman yang tidak teratur, timbulnya daerah slums).
6. Konsolidasi tanah perkotaan dapat mengobati penyakit-penyakit dan kelemahan dari model pembangunan yang berkaitan dengan kebijaksanaan pengadaan tanah yang konvensional.<sup>3</sup>

## B. Peraturan Kebijakan

Konsepsi kebijakan pada ruang lingkup penelitian hukum dalam hubungannya dengan penulisan judul ini bermaksud memaparkan konsep Peraturan Kebijakan. Munculnya peraturan kebijakan merupakan suatu tuntutan dalam praktik kehidupan pemerintah baik di pusat maupun daerah, seiring dengan semakin kompleksnya tugas dan fungsi pemerintah di Negara kita dewasa ini. Istilah peraturan kebijakan atau dalam praktik sering disebut peraturan kebijaksanaan bukanlah sesuatu yang baru

<sup>3</sup>Direktorat Landreform, *Konsolidasi Tanah Perkotaan*, Dirjen Agraria, Depdagri RI, Jakarta, 1987, hal-3



<sup>7</sup> dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.<sup>4</sup> Di zaman penjajahan Hindia Belanda pun orang sudah mengenalnya juga, yaitu apa yang disebut oleh Logemann "administratieve regeling".

<sup>7</sup> Dalam kepustakaan Belanda, ada berbagai nama lain bagi peraturan kebijaksanaan, yaitu pada tahun 1965 Van der Hoeven,<sup>5</sup> menyebutnya "pseudowetgeving", "Pseudowettelijk regels" tetapi di sana orang juga menyebutkan dengan berbagai nama, seperti "voorshriften", "richtlijnen", "regelingen", "circulairres", "beleiosnota's", "reglementen", "bekebdnakingen". Di Jerman orang menyebutkan "verwaltung-sverordenugen" dan belakangan "verwaltungsvorschriften". Di Inggris "administrative rules" atau "policy rules".

Di Indonesia, kata-kata tersebut diterjemahkan dalam berbagai macam istilah yang dapat ditemukan dalam kepustakaan, yaitu "beleidsregel" diartikan peraturan kebijakan, ada juga yang mengartikan peraturan kebijaksanaan, demikian pula "pseudo wetgeving" diartikan sebagai "perundang-undangan semu". Dengan demikian peraturan kebijaksanaan bukan saja di Indonesia telah lama ada dan dikenal, tetapi juga di setiap negara membentuk serta menggunakannya dalam penyelenggaraan pemerintah.

Dari pelbagai macam istilah yang disebutkan di atas, dalam praktik istilah "kebijakan" identik dengan istilah "kebijaksanaan" yang lazim dipergunakan sehari-hari, namun secara akademik perlu dibedakan antara istilah "kebijakan" dan "kebijaksanaan" dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan. Istilah

---

<sup>4</sup>A Soenarko, *Publik Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Menganalisa Kebijakan Pemerintah*, Surabaya, Airlangga University Press, 2000, h.10.

<sup>5</sup>*ibid*, h.12.

“kebijakan” bermakna perilaku atau tindakan yang mencerminkan kebijakan bagi setiap pribadi pejabat, sedangkan “kebijaksanaan” dalam pengertian hukum mempunyai makna sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan sebagai pelaksanaan dari kekuasaan pejabat atau organ pemerintahan. Dengan perkataan lain, istilah kebijaksanaan itu muncul sebagai akibat dari adanya kewenangan bebas dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan, sehingga dalam penulisan buku ini dipilih istilah “kebijakan” namun dimaksudkan sebagai peraturan perundang-undangan dan langkah kebijaksanaan dalam penyelenggaraan konsolidasi tanah perkotaan untuk pembangunan perumahan dan permukiman di Pemerintahan Kabupaten Sidoarjo.

Dengan definisi-definisi tersebut dapat ditangkap makna dan hakikat bahwa kebijakan juga dapat disebut sebagai kebijakan publik karena merupakan suatu keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah yang berwenang, untuk kepentingan rakyat (*public interest*). Kepentingan rakyat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan dan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan dari rakyat yang manifestasinya diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan. Menurut *Friedrich* dalam Soenarko, Kebijakan publik diartikan sebagai berikut: *“Public Policy is aproposed course of action of a person, group or government mithin a given environment providing obstscles and opportunities with the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose”*. (Kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-

kesempatannya, yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta suatu tujuan tertentu).<sup>6</sup> Pendapat lain menurut Anderson dalam Soenarko, menyimpulkan suatu konsep *Publik Policy* adalah "*Publik Policy is a purposive course of action, followed by an actor or a set of sectors in dealing with a problem or matter of concern*". (Kebijakan public adalah suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku kebijaksanaan di dalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan).<sup>7</sup>

Sedangkan kebijaksanaan diidentikkan dengan *Freises Ermessen*. Istilah *Freises Ermessen* tidak populer dikenal kalangan pemerintahan kita melainkan kebijaksanaan.<sup>8</sup> Wewenang badan atau pejabat tata usaha Negara membuat peraturan kebijaksanaan didasarkan pada asas kebebasan bertindak (*beleidsvrijheid* atau *beoordelingsvrijheid*) atau lazimnya disebut "*Freis Ermessen*".

Dari segi mengikatnya, *Belinfante* mengemukakan, "peraturan kebijaksanaan bukan peraturan perundang-undangan, tetapi apakah peraturan kebijaksanaan tidak mengikat umum seperti mengikatnya peraturan perundang-undangan".<sup>9</sup> Suatu peraturan kebijakan betapa pun dikatakan berbeda dengan peraturan perundang-undangan, dalam kenyataannya ia dirasakan "mengikat" juga secara umum, karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya"

---

<sup>6</sup>*Ibid*, h.42

<sup>7</sup>*Ibid*, 31

<sup>8</sup>Philipus M Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University, Yogyakarta, 1994, h.156.

<sup>9</sup>Belinpante, *Kort Bergip Van Het Administratief Recht (Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara)*, Samson Uitgeverij Alphen aan den Rijn, 1985, h.84.

35

J.B.J.M Ten Berge, mengemukakan, peraturan kebijaksanaan adalah:

“Aturan-aturan umum yang tidak dicantumkan dalam suatu undang-undang atau peraturan (*verordening*). Aturan-aturan kebijaksanaan bukan merupakan pemberian aturan yang mengikat. Aturan-aturan kebijaksanaan adalah pemberitahuan tertulis mengenai cara pemerintah akan menggunakan wewenangnya”<sup>10</sup>

13

Dilihat dari segi bentuk dan formatnya peraturan kebijaksanaan sama dengan peraturan perundang-undangan, lengkap dengan pembukaan berupa konsiderans menimbang dan dasar hukum mengingat, batang tubuh yang berupa pasal-pasal, bagian-bagian, bab-bab, serta penutup yang sepenuhnya menyerupai peraturan perundang-undangan.

### C. Kesepakatan Para Pihak Sebagai Dasar Lahirnya Hubungan Hukum

Kepemilikan seseorang atas tanah merupakan hak yang bersifat keperdataan dan mempunyai nilai ekonomi yang substansinya didasarkan pada asas-asas hukum yang berlaku. Adapun asas-asas yang harus dijadikan dasar dalam pelepasan hak atas tanah dimaksudkan untuk melindungi hak setiap orang atas tanahnya agar tidak dilanggar atau dirugikan ketika berhadapan dengan pemerintah. Pengadaan tanah dalam bentuk pelepasan hak atau pembebasan tanah harus didasarkan pada asas-asas hukum yang berlaku, yaitu:

<sup>10</sup>Ten Berge, et al. *Pengantar Hukum Perizinan*, Disunting oleh Philipus M.Hadhon, Utrecht, 1991, h.41.

### 1. Asas Kesepakatan

“... didasarkan pada asas kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dengan pemegang hak atas tanah. Kesepakatan dilakukan atas dasar persesuaian kehendak kedua pihak tanpa adanya unsur-unsur paksaan, kekhilafan dan penipuan dan harus dilakukan dengan itikad baik.

### 2. Asas Keadilan

Penerapan asas ini dalam pengaturan pengadaan tanah, yaitu masyarakat yang terkena dampak pembangunan harus memperoleh ganti rugi yang dapat memulihkan kondisi ekonomi mereka minimal setara keadaan sebelum dilakukan pelepasan atau pencabutan hak atas tanah. Di sisi lain, pihak yang membutuhkan tanah juga memperoleh tanah sesuai rencana dan peruntukannya serta mendapatkan perlindungan hukum.

### 3. Asas Kemanfaatan

“... pada prinsipnya harus dapat memberikan manfaat bagi pihak yang membutuhkan tanah serta bagi masyarakat yang tanah dilepaskan atau dicabut.

### 4. Asas Kepastian Hukum

“... yakni dilakukan dengan cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di mana semua pihak dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajiban masing-masing.

### 5. Asas Musyawarah

Unsur yang esensial dalam musyawarah adalah kesatuan pendapat di antara kedua belah pihak mengenai suatu persoalan. Kehendak setiap warga merupakan bagian tidak



terpisahkan dari kesatuan pendapat tersebut. Hasil dari musyawarah adalah adanya kesepakatan bersama di antara seluruh warga pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan tanah.

6. Asas Keterbukaan

“... mengenai rencana pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum harus dikomunikasikan kepada masyarakat pemilik tanah mengenai tujuan, peruntukan tanah dan besarnya ganti rugi, serta tata cara pembayaran ganti kerugian dan keseluruhan proses administrasi atas pelepasan tanah tersebut.

7. Asas Partisipasi

Masyarakat pemilik tanah, masyarakat yang terkena dampak, serta LSM yang ada di lokasi pengadaan tanah dilibatkan dalam tahap pengumpulan data, perencanaan permukiman kembali (*resettlement*), dan dalam pelaksanaan proyek. Komunikasi dan konsultasi dengan pihak yang terkait dilakukan secara intensif dan berkesinambungan untuk saling memberi masukan yang diperlukan.

8. Asas Kesetaraan

Asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang tanahnya akan dilepaskan atau dicabut harus diletakkan secara sejajar dalam seluruh proses pengambilalihan tanah.

9. Asas Minimalisasi Dampak dan Kelangsungan Kesejahteraan Ekonomi Pengadaan tanah dilakukan dengan upaya untuk meminimalkan negatif atau dampak penting yang mungkin

timbul dari kegiatan pembangunan tersebut. Di samping itu juga harus diupayakan untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena proyek pembangunan atau yang tanahnya dilepaskan atau dicabut haknya.<sup>11</sup>

Salah satu persyaratan penetapan lokasi konsolidasi tanah adalah kesediaan pemilik tanah untuk menyetujui pelaksanaan konsolidasi tanah. Makna menyetujui adalah sepakat. Kesepakatan melahirkan perjanjian. Perjanjian menimbulkan perikatan dan perikatan menimbulkan akibat hukum.

Kesepakatan mengandung pengertian bahwa para pihak saling menyatakan kehendak masing-masing untuk menutup suatu perjanjian atau pernyataan pihak yang lain.<sup>12</sup>

Perjanjian dalam *Buergelijck Wet Book (BW)* diatur dalam Buku III tentang Perikatan, Bab Kedua, Bagian Kesatu sampai dengan Bagian Keempat. Pasal 1313 BW menyatakan "Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih".

Menurut R. Setiawan, rumusan tersebut selain tidak lengkap juga sangat luas. Tidak lengkap karena hanya menyebutkan persetujuan sepihak saja. Sangat luas karena dengan dipergunakannya perkataan "perbuatan" tercakup juga perwakilan sukarela dan perbuatan melawan hukum. Sehubungan dengan itu, perlu kiranya diadakan perbaikan mengenai definisi tersebut, yaitu:

1. Perbuatan harus diartikan sebagai perbuatan hukum, yaitu perbuatan yang bertujuan untuk menimbulkan akibat hukum;

---

<sup>11</sup>Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, h.86

<sup>12</sup>J.H. Niewenhuis, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, (Terjemahan Djasadin Saragih), Surabaya, 1985, h.2

2. Menambahkan perkataan “atau saling mengikatkan dirinya” dalam Pasal 1313 BW.

Sehingga perumusannya menjadi: “Persetujuan adalah suatu perbuatan hukum, di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”.<sup>13</sup>

Pengertian perjanjian menurut Subekti, “Suatu perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seorang berjanji kepada seorang lain atau di mana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal”.<sup>14</sup>

Sedangkan berdasarkan *Black's Law Dictionary*, “*agreement* sebagai berikut: “*A coming together of minds; a coming in opinion or determination; the coming in accord of two minds on a given proposition. The union of two or more minds in a thing done or to be a done; a mutual assent to do a thing.... Agreement might lack an essential element of a contract*”<sup>15</sup>

Sedangkan kontrak yang berasal dari bahasa Inggris “*contract*” adalah: “*An agreement between two or more persons which creates an obligation to do or not to do a particular thing. Its essentials are competent parties, subject matter, a legal consideration, mutuality agreement, an mutuality obligation ..... the writing which contains the agreement of parties, with the terms and conditions, and which server as a proof of the obligation*”<sup>16</sup>

Dengan demikian “kontrak adalah suatu perjanjian (tertulis) antara dua atau lebih orang (pihak) yang menciptakan hak dan

---

<sup>13</sup>R.Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Binacipta, Bandung, 1979, h.49.

<sup>14</sup>Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 1984, h. 1

<sup>15</sup>Henry Campbell Black, *Black Law Dictionary*, Sixth Edition, West Publishing Co., St. Paul Minn, 1990, h.367.

<sup>16</sup>Black's, *Ibid*, h.322.



kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan suatu hal tertentu”.<sup>17</sup>

Istilah kontrak atau perjanjian dalam sistem hukum nasional memiliki pengertian yang sama, seperti halnya di Belanda tidak dibedakan antara pengertian *contract* dan *overeenkomst*.

Syarat sahnya suatu perjanjian secara umum diatur dalam Pasal 1320 BW. Terdapat empat syarat yang harus dipenuhi untuk sahnya perjanjian. Syarat-syarat tersebut adalah:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Jika syarat-syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 BW telah dipenuhi, maka berdasarkan Pasal 1338 BW, perjanjian telah mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan kekuatan suatu undang-undang. Ketentuan Pasal 1338 ayat (1) BW menegaskan bahwa: “Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.

Ketentuan-ketentuan dalam Buku III BW menganut sistem terbuka, artinya memberikan kebebasan kepada para pihak untuk mengadakan perjanjian akan tetapi isinya selain tidak bertentangan dengan perundang-undangan, kesusilaan, dan ketertiban umum, juga harus memenuhi syarat sahnya perjanjian.

#### **D. Konsolidasi Tanah**

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.4 tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah pengertian konsolidasi tanah adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai

---

<sup>17</sup>Satrio, *Hukum Perjanjian*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, h.32.

penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Dari pengertian tersebut dapat diidentifikasi beberapa elemen substansial dari konsolidasi tanah, yaitu:

1. Konsolidasi tanah merupakan kebijakan pertanahan;
2. Konsolidasi tanah berisikan penataan kembali penguasaan, penggunaan, dan usaha pengadaan tanah,
3. Konsolidasi tanah bertujuan untuk kepentingan pembangunan untuk meningkatkan kualitas lingkungan, pemeliharaan sumber daya alam;
4. Konsolidasi tanah harus dilakukan dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Kebijakan konsolidasi tanah adalah bagian dari subsistem dari kebijakan pertanahan secara keseluruhan. Artinya bahwa kebijakan konsolidasi tanah tidak terlepas berkaitan erat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Menurut A.P. Parlindungan konsolidasi tanah adalah obyek dari *landreform*. Di kalangan pakar *landreform* telah menyepakati bahwa konsolidasi tanah perkotaan (*urban land consolidation*) adalah salah satu obyek *landreform*. Contoh lain konsolidasi tanah juga berkaitan erat dengan kebijakan hukum dibidang perumahan dan pemukiman.<sup>18</sup>

Substansi dari kebijakan tanah adalah penataan kembali penguasaan, penggunaan dan usaha pengadaan tanah. Penataan kembali penguasaan tanah berarti melakukan upaya pengaturan

---

<sup>18</sup>A.P.Parlindungan, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan Dari UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1992 h.74

secara rinci, terutama tentang subyek, obyek secara benar dan sah.

Konsolidasi tanah perkotaan pada hakikatnya merupakan suatu cara pendekatan dalam rangka memecahkan masalah perkotaan khususnya yang menyangkut aspek pertanahan serta usaha peningkatan pemanfaatan secara ekonomis dan optimal dari pemilikan bidang tanah yang bentuknya tidak teratur dan terpencar-pencar menjadi bentuk yang teratur serta tersedianya jaringan jalan dan prasarana umum lainnya sesuai dengan kebutuhan lingkungan.<sup>19</sup>

Konsolidasi tanah perkotaan adalah suatu model pembangunan yang mengatur semua bentuk tanah yang semula terpecah-pecah dan dengan bentuk yang tidak beraturan menjadi tanah-tanah yang bentuk dan tata letaknya yang beraturan melalui:

1. Pergeseran letak;
2. Penggabungan;
3. Pemecahan;
4. Penukaran;
5. Penataan letak;
6. Penghapusan dan pengubahan.

Dan disempurnakan dengan adanya pembangunan fasilitas umum seperti jalan, jalur hijau, dan sebagainya sehingga menghasilkan pemanfaatan tanah yang lebih baik (ekonomis) dan memenuhi berbagai persyaratan.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>Direktorat Landreform Dirjen Agraria, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dan Kaitannya Dengan Penataan Kota*, Makalah, Penyuluhan Agraria dalam diskusi Tata Guna Tanah Sehubungan Dengan Pembangunan di Daerah, Jakarta, 3-5 Desember 1985, h.365.

<sup>20</sup>Direktorat Landreform Dirjen Agraria, *Konsolidasi Tanah Perkotaan*, Jakarta, 1986, h.1.

A.P. Parlindungan memberikan komentar tentang penataan kembali dengan membagi dua golongan yaitu penataan kembali tanah pertanian di pedesaan dan di perkotaan. Penataan kembali tanah pedesaan, diusahakan areal lahan yang tersebar di tempat lain disatukan dan ditentukan *ceillingnya*, daerah yang tidak teratur ditertibkan, peningkatan sarana dan prasarana (jalan, sistem irigasi dan pembuangan air). Penataan kembali di perkotaan adalah menata tanah/bangunan yang tidak teratur dijadikan daerah yang teratur, yang tidak ada jalan, dilengkapi dengan sarana jalan, sanitasi, listrik, air bersih, perlengkapan yang lebih baik dan menjaga ekosistem/lingkungan hidup yang lebih baik.<sup>21</sup>

Peraturan hukum yang mengatur konsolidasi tanah selain aturan dasar dalam pasal 33 ayat (3)UUD 45, Pasal 2, 6, 14, UUPA, Pasal 1 angka 8,9,10,11, Pasal 5, Pasal 7,25,26,31,32 UU No.4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Peraturan Pemerintah No.80 Tahun 1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun Yang berdiri Sendiri. Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2006 tentang Penatagunaan Tanah, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional No.410-4245, Perihal Petunjuk Pelaksanaan KonsolidasiTanah, tanggal 7 Desember 1991, Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.410-1978, Perihal Petunjuk Teknis Konsolidasi Tanah, tanggal 18 April 1996.

---

<sup>21</sup>*Ibid*, h.72

Sedangkan sasaran dari konsolidasi tanah perkotaan adalah terwujudnya penguasaan dan penggunaan lahan yang tertib dan teratur sesuai dengan kemampuan dan fungsinya dalam rangka catur tertib pertanahan. Berkaitan dengan sasaran tersebut maka pemilihan lokasi harus memperhatikan Rencana Umum Tata Ruang dan prioritas pembangunan kota serta memperhatikan pula kondisi lingkungan termasuk kemampuan dan keinginan para pemilik tanah untuk membangun dengan skala prioritas sebagai berikut:

1. Wilayah yang padat permukiman,
2. Wilayah permukiman yang tumbuh pesat dan diperkirakan segera berkembang secara alami, sehingga dikhawatirkan terdapat berbagai masalah dikemudian hari bila tidak segera ditata,
3. Wilayah yang sudah mulai tumbuh dan direncanakan menjadi daerah permukiman tertentu,
4. Wilayah yang direncanakan menjadi kota/daerah permukiman baru,
5. Wilayah yang masih relatif kosong/sedikit bangunannya (wilayah kota bagian pinggiran) yang diperkirakan akan berkembang sebagai daerah permukiman,
6. Wilayah kota bagian pinggir yang telah ada jalan penghubung ke jalan utama.<sup>22</sup>

Adapun manfaat konsolidasi tanah perkotaan adalah sebagai berikut:

---

<sup>22</sup>*Ibid*, h.34

1. Mempercepat penyelesaian pembangunan prasarana dan fasilitas perkotaan sesuai dengan tata kota, yang dilakukan secara berkesinambungan.
2. Meningkatkan daya guna tanah karena bentuk-bentuk persil tanah yang semula tidak beraturan menjadi teratur, berbentuk empat persegi, masing-masing menghadap jalan dan siap dibangun,
3. Menghemat pengeluaran pemerintah untuk ganti rugi tanah dan biaya pembangunan prasarana dan fasilitas kota karena biaya-biaya tersebut ditanggung bersama secara adil oleh pemilik tanah,
4. Walaupun ada pengurangan luas pemilikan tanah, namun nilai pemilikan tanahnya setelah konsolidasi akan tetap sama bahkan meningkat.
5. Menghindari pemindahan penduduk dari lokasi semula karena setelah konsolidasi para pemilik akan menerima kembali tanahnya dalam bentuk dan kondisi yang lebih menguntungkan,
6. Dapat dijadikan dasar dalam pembinaan pembangunan masyarakat kota yang dinamis untuk berperan serta dalam pembangunan kota, serta dapat mencegah timbulnya kerawanan sosial akibat pembedaan lingkungan pemukiman,
7. Mempercepat kegiatan administrasi pertanahan dan menunjang sistem perpajakan tanah yang lebih akurat dan adil,
8. Persil-persil tanah pengganti biaya pembangunan proyek/ TPBP (*Cost Equivalent Land*) pada prioritas pertama dapat



dimanfaatkan bagi kepentingan penyediaan rumah mewah atau rumah susun (BTN/Penunnsas).

9. Tanah-tanah yang sudah dikonsolidasi dapat dibangun sendiri oleh pemilik tanah, oleh pemilik tanah atau atas bantuan kredit pemilikan rumah (KPR),
10. Mencegah kemungkinan terjadinya spekulasi lahan/tanah karena nilai dan harga lahan akan dinikmati secara langsung oleh pemilik tanah yang bersangkutan, sekaligus dapat menciptakan stabilitas harga tanah sekitar.<sup>23</sup>

Indonesia sendiri sebagai salah satu negara berkembang sangat layak untuk memanfaatkan program konsolidasi tanah perkotaan sebagai salah satu cara untuk meningkatkan kesejahteraan sosial rakyatnya. Dengan demikian pelaksanaan dari pada konsolidasi tanah tersebut merupakan kebijaksanaan penataan kembali tanah-tanah perkotaan yang menunjang pembangunan dewasa ini dan masa mendatang sehingga memerlukan pengaturan untuk lebih mendorong dan memperlancar pelaksanaannya secara tertib.

#### **E. Permukiman**

Pembangunan nasional pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia yang menekankan pada keseimbangan pembangunan kemakmuran lahiriyah dan kepuasan bathiniah, dalam suatu masyarakat Indonesia yang maju dan berkeadilan sosial berdasarkan Pancasila. Perumahan dan permukiman merupakan kebutuhan dasar manusia dan

---

<sup>23</sup>*ibid.* h.75

mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa, dan perlu dibina serta dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan masyarakat. Perumahan dan permukiman tidak dapat dilihat sampai sarana kebutuhan kehidupan semata-mata, tetapi lebih dari itu merupakan proses bermukim manusia dalam menciptakan ruang kehidupan untuk memasyarakatkan dirinya, dan menampakkan jati diri.

Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam pembangunan dan pemilikan, setiap pembangunan rumah hanya dapat dilakukan di atas tanah yang dimiliki berdasarkan hak-hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjamin perlindungan hak-hak atas tanah yang dimiliki pemilik tanah, dalam pelepasan hak atas tanah didasarkan pada asas kesepakatan, memberi landasan bagi setiap kegiatan pembangunan di bidang perumahan dan permukiman untuk terjaminnya kepastian dan ketertiban hukum tentang penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan bagi pembangunan perumahan dan permukiman yang pada hakikatnya sangat kompleks dan bersifat multidimensional serta multisektoral, perlu ditangani secara terpadu melalui koordinasi yang berjenjang di setiap tingkat pemerintahan serta harus sesuai dengan tata ruang. Undang-undang ini juga memberikan landasan bagi pembinaan perangkat kelembagaan di daerah dalam rangka penyerahan urusan pemerintah di daerah dengan pelaksanaan otonomi



daerah yang nyata dan bertanggung jawab dengan titik berat pada daerah Kabupaten dan Kota. Pembinaan penyuluhan kegiatan pembangunan perumahan dan permukiman di daerah pedesaan dalam rangka mendorong dan menggerakkan usaha bersama masyarakat secara swadaya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pasal 67 "Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup". Hal ini sebagai landasan bagi setiap orang kewajiban melakukan pemantauan dan pengelolaan lingkungan perumahan dan permukiman, sejalan dengan kewajiban setiap orang atau badan yang melakukan kegiatan pembangunan rumah atau perumahan untuk memenuhi persyaratan teknis, ekologis, dan administratif.

Perumahan merupakan suatu permasalahan yang rumit bagi masyarakat, sehingga perlu ada pemecahan permasalahan melalui suatu tindak pemerintahan agar terjadi suatu bentuk kesejahteraan masyarakat sehingga diperlukan adanya konsolidasi tanah (*land consolidation/land assembly*). Konsolidasi tanah merupakan salah satu bentuk atau model pembangunan di bidang pertanahan yang mencakup wilayah perkotaan dan pertanian dengan tujuan mengoptimalkan penggunaan tanah.

Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman menyatakan:

Konsolidasi tanah permukiman adalah upaya penataan kembali penguasaan, penggunaan dan pemilikan tanah melalui usaha bersama untuk membangun lingkungan siap

bangun dan menyediakan kaveling tanah matang sesuai dengan rencana tata ruang yang ditetapkan Pemerintah Daerah Tingkat II, khusus untuk Daerah Khusus ibu kota Jakarta rencana tata ruangnya ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.

Hak setiap warga negara Indonesia untuk dapat memiliki rumah dinyatakan dalam Pasal 5 Undang-Undang No.4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, yaitu:

- 1) Setiap warga Negara mempunyai hak untuk memiliki atau menempati, atau menikmati rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat dan teratur.
- 2) Di samping hak sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) setiap warga Negara mempunyai kewajiban dan tanggung jawab swadaya dalam pembangunan perumahan dan permukiman.

Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman ditentukan batasan rumah seperti dalam Pasal 1 angka 1: "Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga". Sedangkan mengenai perumahan ditentukan dalam Pasal 1 angka 2 "Perumahan adalah sekelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan".

Rumah yang layak adalah bangunan rumah yang sekurang-kurangnya memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya. Lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur

adalah lingkungan yang memenuhi persyaratan penataan ruang, persyaratan penggunaan tanah, pemilikan hak atas tanah, dan kelayakan prasarana serta sarana lingkungannya.

Pasal 1 angka 3 menyatakan "Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan".

Dalam pembangunan perumahan, sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 ditentukan: Penataan perumahan dan permukiman bertujuan untuk:

- a. Memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat;
- b. Mewujudkan perumahan dan permukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur;
- c. Memberi arah pada pertumbuhan wilayah dan persebaran penduduk yang rasional;
- d. Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan bidang-bidang yang lain

Dalam pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah khususnya untuk permukiman di daerah perkotaan, satu hal yang tidak dapat dilupakan adalah yang berkenaan dengan penyediaan lahannya atau tanahnya yang tentu saja hal ini harus disesuaikan pula dengan perencanaan wilayah kota. Oleh karena itu tidak dapat dipungkiri bahwa tanah sebagai salah satu unsur penting dari pada sumber kemakmuran rakyat Indonesia.

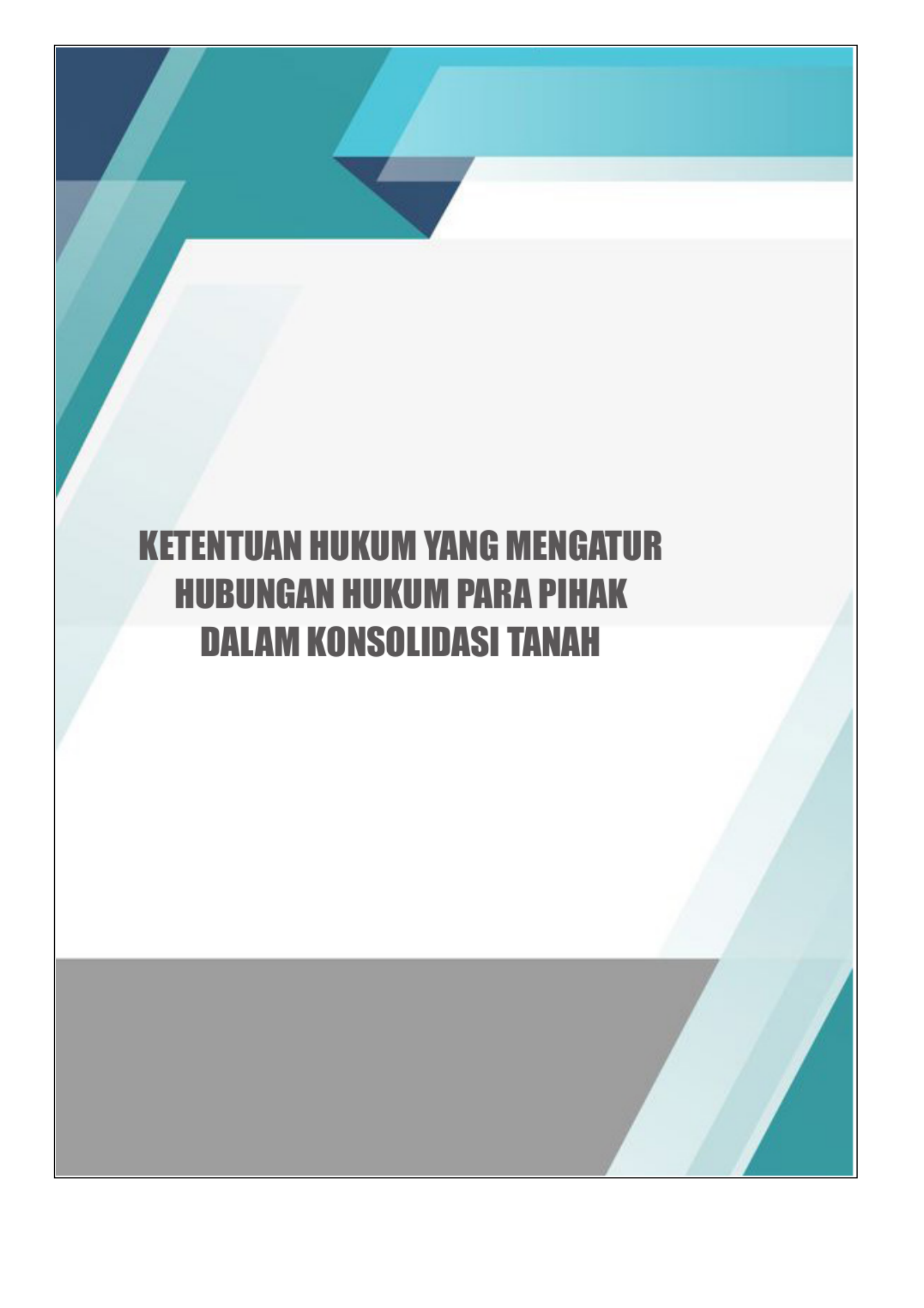


Disadari bahwa dengan meningkatnya pembangunan permukiman di daerah perkotaan, diperlukan penyediaan tanah dengan jumlah yang tidak sedikit. Di samping untuk pembangunan di bidang lain khususnya dalam pembangunan perluasan kota. Dalam hubungan ini sering kali menimbulkan berbagai hambatan yang disebabkan terbatasnya jumlah persediaan tanah.

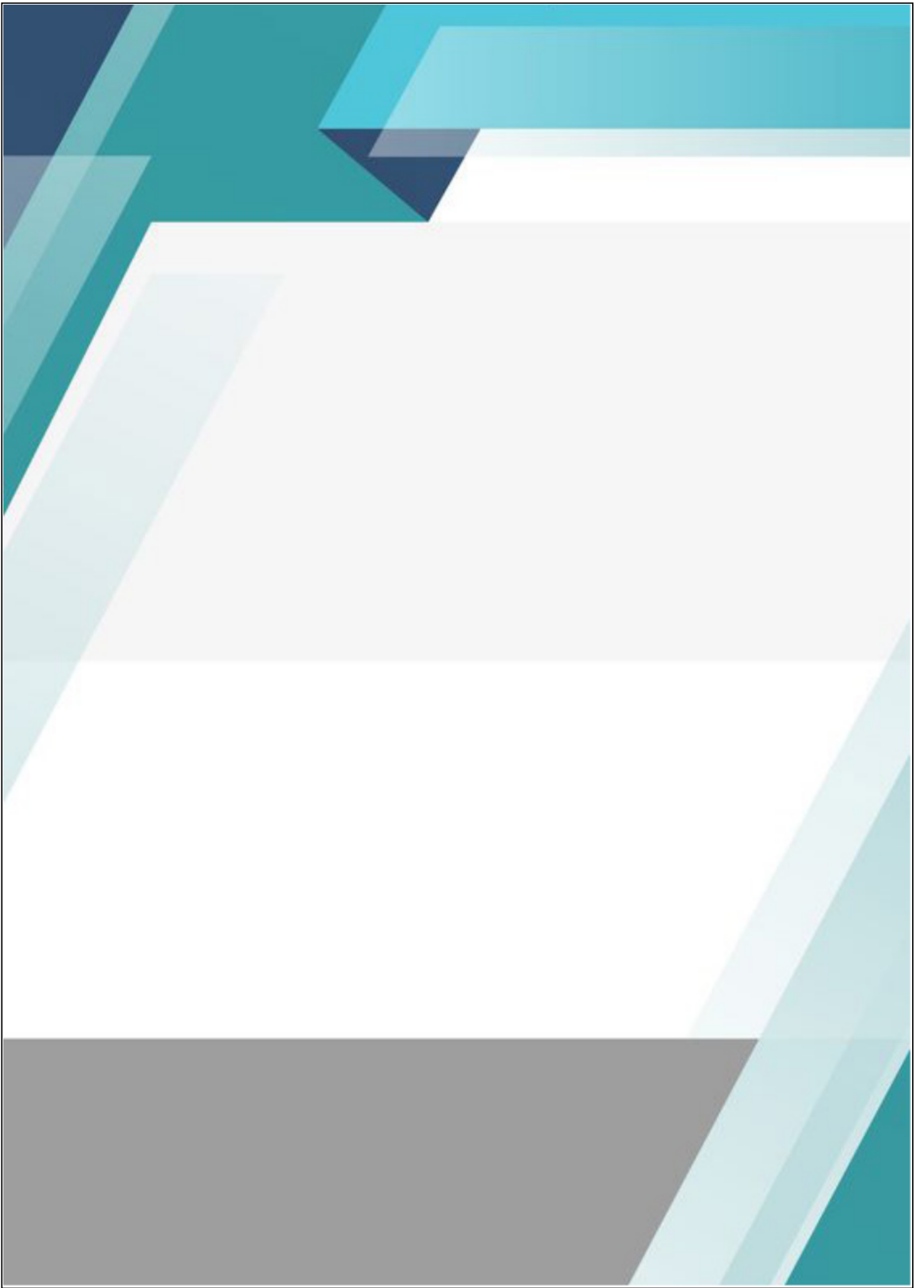
Pasal 25 UU No.4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman, bahwa kegiatan pembangunan lingkungan siap bangun yang dilakukan oleh masyarakat pemilik tanah melalui konsolidasi tanah yang dilakukan secara bertahap merupakan kemudahan yang dapat meringankan beban masyarakat dalam melakukan penataan lingkungan huniannya secara dini. Sedangkan melalui konsolidasi tanah yang dilakukan oleh masyarakat pemilik tanah, dimaksudkan juga mencegah adanya lingkungan perumahan yang tidak mengalami penataan ruang dan penyediaan prasarana lingkungan, sehingga terwujud lingkungan hunian yang sehat, aman, serasi dan teratur.

Pembangunan fisik terutama dalam bidang permukiman memerlukan tanah, sedangkan tanah di kota terbatas jumlah dan luasnya. Dilihat kecenderungan bahwa penggunaan tanah sebagai sarana pembangunan tidak terarah pada suatu pola, sehingga menyebabkan pembangunan itu sendiri tidak merata dan teratur.





**KETENTUAN HUKUM YANG MENGATUR  
HUBUNGAN HUKUM PARA PIHAK  
DALAM KONSOLIDASI TANAH**





# BAB II

## KETENTUAN HUKUM YANG MENGATUR HUBUNGAN HUKUM PARA PIHAK DALAM KONSOLIDASI TANAH

### A. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945)

Pasal 33 ayat (3), menyatakan: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Pengertian bumi menurut Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria (UUPA), permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah tanah.<sup>24</sup>

Pengertian air menurut Pasal 1 ayat (5) UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada di laut wilayah Indonesia. Sedangkan pengertian ruang angkasa menurut Pasal 1 ayat (6) UUPA adalah ruang di atas bumi wilayah Indonesia dan ruang di atas air wilayah Indonesia. Pasal 48 ayat (1) UUPA menyatakan "Hak guna ruang angkasa memberi wewenang untuk mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang

---

<sup>24</sup>Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, h.3.

angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu”.

Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi disebut lahan, yaitu unsur-unsur kimia, mineral-mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan, termasuk batuan-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam (Undang-undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan).<sup>25</sup>

Makna dikuasai Negara dalam Pasal 33 ayat (3) merupakan dasar bagi konsep hak penguasaan Negara. Pengertian dikuasai bukan berarti memiliki, tetapi kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang diberikan kewenangan. Makna dikuasai Negara tidak terbatas pada pengaturan, akan tetapi Negara mempunyai kewajiban untuk turut ambil bagian secara aktif dalam mengusahakan tercapainya kesejahteraan rakyat.

Pengertian dikuasai Negara menurut Mohammad Hatta “Dikuasai Negara tidak berarti Negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ondernemer. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan Negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.”<sup>26</sup>

Pengertian dikuasai Negara menurut Bagir Manan:

1. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak, wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya

---

<sup>25</sup>*Ibid*

<sup>26</sup>Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, Mutiara, Jakarta, 1977, h.28.

2. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan;
3. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara.<sup>27</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dikuasai negara dengan makna kekuasaan hukum di dalam hukum publik mempunyai makna kewenangan pemerintah (*bestuursbevoegheid*) pusat. Hal ini sesuai dengan Pasal 33 ayat (5); ketentuan lebih lanjut mengenai pasal ini diatur dalam undang-undang. Artinya kewenangan mengelola dan mengatur tanah dalam bidang hukum publik, hukum administrasi pemerintahan merupakan kewenangan pemerintah pusat. Secara konstitusional kewenangan pemerintah pusat berarti kewenangan atribusi, kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang diberikan pembentuk konstitusi sehubungan dengan domein publik.

Dengan kewenangan tersebut maka tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk mengelola dan mengatur tanah oleh negara termasuk juga untuk memperbaiki kualitas atas nilai tanah melalui konsolidasi tanah serta mengingat Pasal 28 H UUD 1945 bahwa: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan adalah ditujukan guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa konsep "dikuasai negara artinya negara mengatur, negaralah yang mempunyai kewenangan mengelola dan mengatur tanah guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pada tingkatan tertinggi negara berhak mengatur peruntukan dan pemanfaatannya. Pengaturan

---

<sup>27</sup>Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara (Penyuntingan Mashudi dan Kuntana Magnar)*, Mandar Maju, Bandung, 1995, h. 11.

oleh negara diperlukan karena dikhawatirkan tanpa adanya campur tangan negara akan terjadi ketidakadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat. Kewenangan negara dalam bidang pertanahan termasuk penataan tanah melalui konsolidasi tanah baru dapat diketemukan apabila didasarkan pada perluasan tafsir dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

#### **B. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)**

Pasal 2 ayat:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
  - 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;

- (3) Wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
- (4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pasal 6 menyatakan: "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hak itu merugikan masyarakat. Penggunaan tanah itu harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berdasarkan ketentuan ini maka tidak menjadi penghalang bagi pemerintah untuk melakukan kewenangannya untuk mengatur/melakukan penataan kembali tanah (konsolidasi tanah).

Pasal 12 ayat (1) menyatakan:

“Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong royong lainnya.”

Pasal 14 menyatakan:

(1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3), pasal 9 ayat (2) serta pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

- a. Untuk keperluan negara,
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

(2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.





(3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur/ Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan ini, kewenangan Negara yang bersifat publik menjadi dasar hukum yang bersifat umum bagi pemerintah melalui undang-undang ini untuk melakukan pengaturan, penataan, penguasaan dan penggunaan tanah yang ditafsirkan termasuk penataan melalui konsolidasi tanah.

### **C. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman**

Pasal 1 angka 8 menyatakan;

Kawasan siap bangun adalah sebidang tanah yang fisiknya telah dipersiapkan untuk pembangunan perumahan dan permukiman skala besar yang terbagi dalam satu lingkungan siap bangun atau lebih yang pelaksanaannya dilakukan secara bertahap dengan lebih dahulu dilengkapi sesuai dengan rencana tata ruang lingkungan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II dan memenuhi persyaratan pembakuan pelayanan prasarana dan sarana lingkungan khususnya untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta rencana tata ruang lingkungannya ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.



Pasal 1 angka 11:

Konsolidasi tanah permukiman adalah upaya penataan kembali penguasaan, penggunaan, dan pemilikan tanah oleh masyarakat pemilik tanah melalui usaha bersama untuk membangun lingkungan siap bangun dan menyediakan kaveling tanah matang sesuai dengan rencana tata ruang yang ditetapkan Pemerintah Daerah Tingkat II.

Pasal 22 menyatakan:

- (1) Di wilayah yang ditetapkan sebagai kawasan siap bangun Pemerintah memberikan penyuluhan dan bimbingan, bantuan dan kemudahan kepada masyarakat pemilik tanah sehingga bersedia dan mampu melakukan konsolidasi tanah dalam rangka penyediaan kaveling tanah matang.
- (2) Pelepasan hak atas tanah di wilayah yang ditetapkan sebagai kawasan siap bangun hanya dapat dilakukan berdasarkan kesepakatan pemilik tanah yang bersangkutan.
- (3) Pelepasan hak atas tanah di lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri yang bukan hasil konsolidasi tanah oleh masyarakat pemilik tanah, hanya dapat dilakukan berdasarkan kesepakatan dengan pemilik hak atas tanah.
- (4) Pelepasan hak atas tanah di wilayah yang ditetapkan sebagai kawasan siap bangun yang belum terwujud kaveling tanah matang hanya dapat dilakukan kepada Pemerintah melalui badan-badan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2).
- (5) Tata cara pelepasan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

## Pasal 25

- (1) Pembangunan lingkungan siap bangun yang dilakukan masyarakat pemilik tanah melalui konsolidasi tanah dengan memperhatikan ketentuan pada pasal 7, dapat dilakukan secara bertahap yang meliputi kegiatan-kegiatan:
  - a. Pematangan tanah,
  - b. Penataan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah,
  - c. Penyediaan prasarana lingkungan,
  - d. Penghijauan lingkungan,
  - e. Pengadaan tanah untuk sarana lingkungan.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 32 ayat (1) menyatakan:

Penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman diselenggarakan dengan:

- a. Penggunaan tanah yang langsung dikuasai negara;
- b. Konsolidasi tanah oleh pemilik tanah;
- c. Pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat di analisis bahwa undang-undang ini ditujukan untuk pembangunan perumahan dan permukiman dalam kawasan siap bangun. Perumahan dan permukiman merupakan bagian dari konsolidasi tanah (perkotaan). Pasal 32 mengandung arti bahwa penyediaan tanah dapat dilakukan salah satunya dengan konsolidasi tanah. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman

ini dapat dipakai sebagai dasar hukum untuk konsolidasi tanah perumahan dan permukiman yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah setempat. Akan tetapi regulasi yang dipakai selengkapnya adalah yang lebih spesifik yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991.

#### **D. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang**

Pasal 11:

- (1) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:
  - a. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
  - b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
  - c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
  - d. Kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
  - a. Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
  - b. Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
  - c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan:

- a. Penetapan kawasan strategis kabupaten/kota;
  - b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
  - c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
  - d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- (4) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/kota mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya.
- (5) Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), pemerintah daerah kabupaten/kota:
- a. Menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
  - b. Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
- (6) Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi dapat mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 25

- (1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten mengacu pada:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi;
  - b. Pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang; dan
  - c. Rencana pembangunan jangka panjang daerah.
- (2) Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten harus memperhatikan:
- a. Perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten;
  - b. Upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten;
  - c. Keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten;
  - d. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
  - e. Rencana pembangunan jangka panjang daerah;
  - f. Rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan; dan
  - g. Rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten.

#### Pasal 26

- (1) Rencana tata ruang kabupaten memuat:
- a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
  - b. Rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
  - c. Rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;

- d. Penetapan kawasan strategis kabupaten;
  - e. Arahana pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
  - f. Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
- (2) Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk:
- a. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
  - b. Penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
  - c. Pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten;
  - d. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antar sektor;
  - e. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan
  - f. Penataan ruang kawasan strategis kabupaten.
- (3) Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan.
- (4) Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah 20 (dua puluh) tahun.
- (5) Rencana tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.



- (6) Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara, wilayah provinsi, dan/atau wilayah kabupaten yang ditetapkan dengan Undang-Undang, rencana tata ruang wilayah kabupaten ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.
- (7) Rencana tata ruang wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten.

### Pasal 33

- (1) Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.
- (2) Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain.
- (3) Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.
- (4) Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas



tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

Merujuk uraian di atas, dapat dianalisis bahwa Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain. Konsolidasi tanah perkotaan untuk pembangunan permukiman khususnya merupakan salah satu pengembangan penatagunaan tanah. Hal ini tidak terlepas pula pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten yang ada dan berlaku di daerah tersebut. Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman untuk pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten.

#### **E. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah**

Pasal 14

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota, meliputi:
  - a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - b. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
  - c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;

- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - e. Penanganan bidang kesehatan;
  - f. Penyelenggaraan pendidikan;
  - g. Penanganan masalah sosial;
  - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
  - i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
  - j. Pengendalian lingkungan hidup;
  - k. Pelayanan pertanahan;
  - l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
  - m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
  - n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
  - o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan;
  - p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- (2) Urusan pemerintahan Kabupaten/Kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
- (3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota, salah satunya adalah perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang. Konsolidasi tanah perkotaan untuk pembangunan merupakan

salah satu pemanfaatan tanah yang penetapan lokasinya ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten dengan mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

**F. Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 1999 tentang Kawasan Siap Bangun dan Lingkungan Siap Bangun yang Berdiri Sendiri**

Pasal 1 angka 13

“Konsolidasi tanah permukiman adalah upaya penataan kembali penguasaan, penggunaan, dan pemilikan tanah oleh masyarakat pemilik melalui usaha bersama untuk membangun lingkungan siap bangun dan penyediaan kaveling tanah matang sesuai dengan Rencana Tata Ruang yang ditetapkan oleh Kepala Daerah”.

Pasal 17

Perolehan hak atas tanah yang dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum dilakukan oleh Badan Pengelola atau penyelenggara dengan mengadakan penyelesaian dengan pemegang hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 18

Penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dilakukan melalui:

- a. Konsolidasi tanah;
- b. Jual beli;
- c. Tukar menukar;
- d. Pelepasan hak.

## Pasal 19

Yang menjadi peserta Konsolidasi tanah adalah:

- a. Perseorangan pemegang hak atas tanah;
- b. Perseorangan pemakai tanah negara yang memenuhi salah satu syarat sebagai berikut:
  - 1) Bekas pemegang hak yang sudah berakhir jangka waktu haknya yang tanahnya baik dipakai sendiri maupun dipakai orang lain dengan ketentuan sudah mengajukan permohonan perpanjangan atau pembaharuan hak dalam waktu 1 (satu) tahun sesudah jangka waktu haknya berakhir;
  - 2) Pemakai tanah negara berdasarkan izin dari instansi yang bersangkutan;
  - 3) Pemakai tanah negara yang pada saat ditetapkan sebagai lokasi kawasan siap bangun atau lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri pemakainya telah lebih dari 20 (dua puluh) tahun dan tidak ada teguran dari Pemerintah atau keberatan dari masyarakat lingkungannya.
- c. Badan keagamaan dan badan sosial yang ditetapkan oleh Pemerintah yang dapat menjadi pemegang hak atas tanah atau pemakai tanah yang memenuhi salah satu syarat sebagaimana dimaksud huruf b;
- d. Instansi Pemerintah atau badan hukum sepanjang mengenai tanah yang dipergunakan untuk perumahan karyawannya.

## Pasal 20

- (1) Dalam rangka konsolidasi tanah dilakukan penataan kembali penguasaan, penggunaan, dan pemilikan tanah sesuai dengan rencana teknik ruang yang telah disusun oleh Badan



Pengelola atau penyelenggara lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri.

- (2) Dalam rangka penataan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1), peserta konsolidasi tanah menyerahkan tanahnya kepada Badan Pengelola atau penyelenggara lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri.
- (3) Peserta konsolidasi tanah berhak untuk menerima kembali kaveling tanah matang dan atau kaveling tanah matang berikut rumah dan atau satuan rumah susun di dalam lingkungan siap bangun atau lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri, dengan nilai yang paling sedikit sama dengan harga tanah dan obyek di atasnya sesuai dengan status penguasaannya.
- (4) Luas, letak, dan jenis hak masing-masing kaveling tanah matang dan atau kaveling tanah matang berikut rumah dan atau luas dan letak satuan rumah susun yang diberikan kepada para peserta konsolidasi tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disesuaikan dengan status penguasaan tanah semula dan sesuai dengan rencana teknik ruang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
- (5) Selama berlangsungnya pelaksanaan konsolidasi tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masyarakat peserta konsolidasi tanah tidak berkurang hak keperdataannya terhadap kepemilikan tanah tersebut.

#### Pasal 21

- (1) Badan Pengelola dan Pemerintah Daerah memberikan penyuluhan, bimbingan. Bantuan dan kemudahan kepada pemegang hak dan pemakai tanah sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 19, agar bersedia dan mampu melakukan konsolidasi tanah.

- (2) Pelaksanaan konsolidasi tanah diputuskan dengan cara musyawarah antara para peserta konsolidasi tanah dengan Badan Pengelola atas penyelenggara lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri dengan bantuan Kepala Daerah.
- (3) Jika pemegang hak atas tanah atau pemakai tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 tidak bersedia melakukan konsolidasi tanah atau tidak bersedia mengembangkan tanahnya sesuai dengan rencana tata ruang atau tidak menyetujui keputusan yang diambil dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), maka Badan Pengelola atau penyelenggara lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri dapat memperoleh tanah yang bersangkutan dengan cara jual beli, tukar menukar, pelepasan hak, atau dengan cara lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### Pasal 22

Ketentuan lebih lanjut mengenai konsolidasi tanah dalam rangka penyediaan tanah untuk perumahan dan permukiman ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang agraria/pertanahan.

Peraturan Pemerintah ini menegaskan bahwa peserta konsolidasi tanah akan memperoleh kembali tanah kaveling yang siap bangun sesuai dengan rancangan teknik yang dibuat. Peserta konsolidasi tanah berhak untuk menerima kembali kaveling tanah matang dan atau kaveling tanah matang berikut





rumah dan di dalam lingkungan siap bangun atau lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri, dengan nilai yang paling sedikit sama dengan harga tanah dan obyek di atasnya sesuai dengan status penguasaannya.

#### **G. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional**

##### Pasal 2

Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

##### Pasal 3

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan:

- a. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
- c. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- d. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
- e. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
- f. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- g. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- h. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;



- i. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik Negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
- j. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilik tanah;
- k. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
- l. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- m. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
- n. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
- o. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- p. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
- q. Pendidikan, latihan, dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
- r. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
- s. pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
- t. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- u. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Konsolidasi tanah pelaksanaannya ditingkat Kabupaten/Kota, dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota. Contoh, berdasarkan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional yang ditujukan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Tanggal 18 April 1996 Nomor 410-1078 perihal: Petunjuk Teknis Konsolidasi Tanah.

## **H. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah**

Pasal 1 angka 1

Penatagunaan tanah adalah sama dengan pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Pasal 3

Penatagunaan tanah bertujuan untuk;

- a. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah; mewujudkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- c. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

#### Pasal 4

- (1) Dalam rangka pemanfaatan ruang dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan tata guna tanah;
- (2) Penatagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kegiatan di bidang pertanahan di kawasan lindung dan kawasan budidaya.
- (3) Penatagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.
- (4) Penatagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

#### Pasal 6

Kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap:

- a. Bidang-bidang tanah yang sudah haknya baik yang sudah atau belum terdaftar.
- b. Tanah negara.
- c. Tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Pemerintah ini menentukan bahwa penatagunaan tanah adalah sama dengan pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Penatagunaan tanah bertujuan untuk;



- a. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Mewujudkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- c. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

**I. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah**

Pasal 1 angka 1

Konsolidasi tanah adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

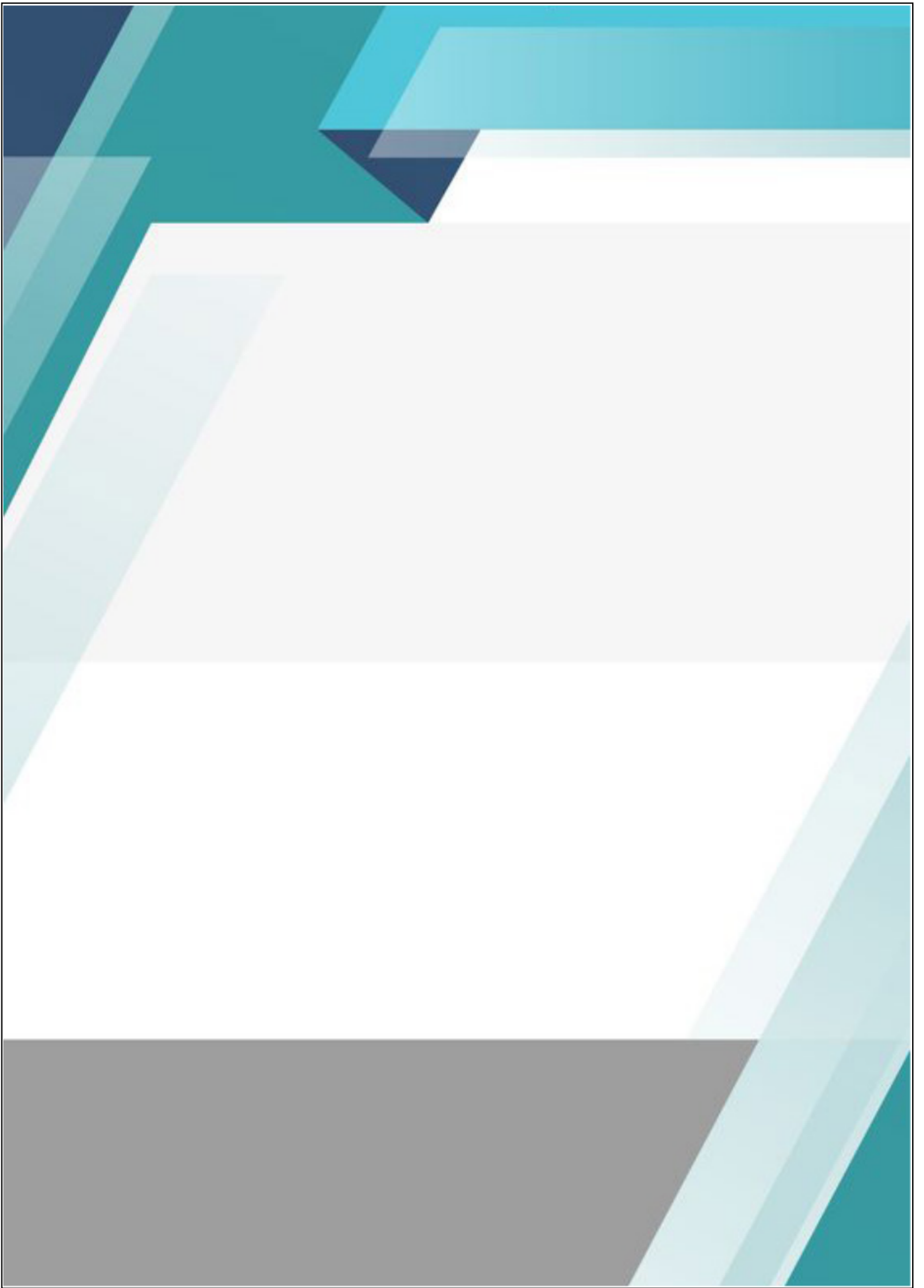
Pasal 3

- (1) Dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan dan sekaligus menyediakan tanah untuk pembangunan prasarana dan fasilitas umum dilaksanakan pengaturan penguasaan dan penatagunaan tanah dalam bentuk konsolidasi tanah di wilayah perkotaan dan di pedesaan.

(2) Kegiatan konsolidasi tanah meliputi penataan kembali bidang-bidang tanah termasuk hak atas tanah dan atau penggunaan tanahnya dengan dilengkapi prasarana jalan, irigasi, fasilitas lingkungan dan atau serta fasilitas penunjang lainnya yang diperlukan, dengan melibatkan partisipasi para pemilik tanah dan atau penggarap tanah. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional ini dipakai sebagai landasan hukum konsolidasi tanah perkotaan untuk pembangunan permukiman.



# **PERJANJIAN DALAM KONSOLIDASI TANAH**





# **BAB III**

## **PERJANJIAN DALAM KONSOLIDASI TANAH**

### **A. Para Pihak yang Terlibat di dalam Perjanjian Konsolidasi Tanah**

1. Badan Pertanahan Nasional Sebagai Penyelenggara Konsolidasi Tanah

Pasal 5 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah dinyatakan bahwa "Konsolidasi tanah diselenggarakan secara fungsional oleh Badan Pertanahan Nasional".

Pasal 5 ayat (2) menyatakan "Dalam penyelenggaraan Konsolidasi Tanah sebagaimana dimaksud ayat (1):

- a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya melakukan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah obyek Konsolidasi Tanah;
- b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi mengendalikan pelaksanaan Konsolidasi Tanah;

- c. Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan pembinaan pelaksanaan Konsolidasi Tanah di Daerah.

Konsolidasi tanah dilaksanakan dengan melibatkan instansi-instansi lain yang terkait dan masyarakat di bawah koordinasi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I di tingkat Provinsi dan Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II di tingkat Kabupaten/Kotamadya.

Pasal 5 ayat (4) menyatakan "Dalam rangka koordinasi sebagaimana dimaksud ayat (3) dibentuk Tim Koordinasi Konsolidasi Tanah dan Satuan Pelaksanaan Konsolidasi Tanah di tingkat Kabupaten/Kotamadya oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II dan Tim pengendalian Konsolidasi tanah di tingkat Provinsi oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I". Tim Koordinasi ini yang dipimpin oleh Bupati/Walikota, hal ini berperan sebagai fasilitator dan mediator di dalam seluruh rangkaian pelaksanaan konsolidasi tanah, bukan sebagai para pihak yang terlibat dalam suatu perjanjian.

## 2. Peserta Konsolidasi

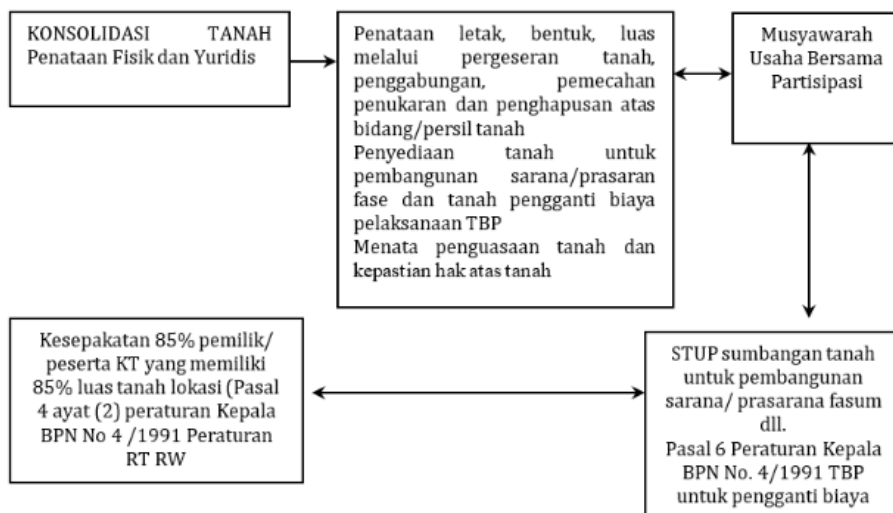
Pasal 1 angka 2 menegaskan bahwa "Peserta Konsolidasi Tanah adalah pemegang hak atas tanah atau penggarap tanah negara obyek Konsolidasi Tanah". Para pemilik atau yang menguasai hak atas tanah yang telah menyetujui pelaksanaan konsolidasi tanah di lokasi yang telah ditetapkan sebagai peserta konsolidasi tanah.



## B. Perjanjian Konsolidasi Tanah Perkotaan untuk Pembangunan Permukiman

Kegiatan konsolidasi tanah perkotaan untuk permukiman khususnya adalah penataan tanah secara fisik dan yuridis supaya tertata. Penataan meliputi penataan bentuk, letak, luas. Penyediaan tanah untuk pembangunan sarana dan prasarana fasilitas umum dan tanah pengganti biaya pelaksana. Penataan penguasaan tanah dan kepastian hukum. Semua kegiatan tersebut dilaksanakan dengan mendapatkan kesepakatan antara pemilik tanah sebanyak 85% dari jumlah peserta konsolidasi dengan tim koordinasi, melalui musyawarah.

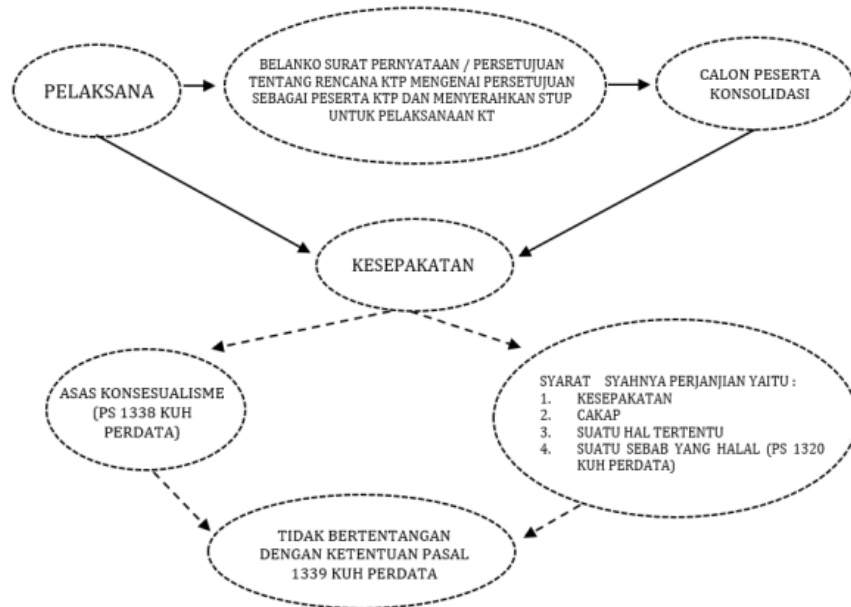
### CIRI KEGIATAN KONSOLIDASI TANAH



Perjanjian konsolidasi tanah perkotaan untuk pembangunan permukiman apabila dikaji maka di dalamnya terdapat perjanjian yang bersifat keperdataan dan unsur hukum publik (hukum administrasi negara) karena dalamnya salah satu pihak yang melakukan perjanjian melibatkan pemerintah.

## 1. Perjanjian Keperdataan

### KESEPAKATAN BERDASARKAN HUKUM PERDATA



Kegiatan konsolidasi tanah diawali dari pelaksana konsolidasi tanah (BPN) menyediakan Blanko Surat Pernyataan/ Persetujuan tentang Rencana Konsolidasi Tanah Perkotaan mengenai persetujuan sebagai peserta Konsolidasi dan menyerahkan STUP untuk pelaksanaan Konsolidasi tanah, yang disepakati oleh Calon peserta konsolidasi. Penyerahan atau pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian dengan dasar musyawarah. Hal ini diatur dalam Pasal 1 ayat 3 Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan pertanahan Nasional No. 21 Tahun 1994.

Hak milik yang dipunyai oleh calon peserta konsolidasi itu akan hapus karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya. Berdasarkan Penjelasan Pasal 50 huruf d Peraturan Pemerintah No.4 Tahun 1988, Pelepasan hak secara suka rela adalah penyerahan keseluruhan dengan sukarela kepada negara.

Berdasarkan kesepakatan itu maka lahir perikatan berdasarkan perjanjian. Hal ini berlaku ketentuan-ketentuan hukum perdata tentang asas konsensualime yang diatur dalam Pasal 1338 BW, memenuhi syarat sah suatu perjanjian yang tertuang dalam Pasal 1320, dan Pasal 1339BW.

Perjanjian atau kontrak diatur dalam Pasal 1313 BW. Pasal 1313 BW berbunyi "Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih". Menurut Sudikno. "Perjanjian adalah hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum". Syarat sah perjanjian diatur dalam Pasal 1320 BW meliputi:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- c. Suatu hal tertentu
- d. Suatu sebab yang halal

Persyaratan adanya kata sepakat dan cakap melakukan perbuatan hukum merupakan syarat subyektif. Apabila syarat subyektif ini tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut bias dibatalkan. Sedangkan syarat hal tertentu dan causa yang halal

merupakan syarat obyektif, apabila syarat ini tidak dipenuhi maka perjanjian tersebut batal demi hukum.<sup>28</sup>

Pasal 1320 BW syarat pertama yang mensyaratkan adanya kesepakatan sebagai salah satu syarat keabsahan kontrak. Pasal 4 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah menyatakan: “Konsolidasi tanah 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 setuju”. Pasal ini menentukan konsolidasi tanah dapat diselenggarakan apabila mendapat persetujuan dari calon peserta konsolidasi yang dituangkan dalam surat pernyataan persetujuan.

Kesepakatan mengandung pengertian bahwa para pihak saling menyatakan kehendak masing-masing untuk menutup suatu perjanjian atau pernyataan pihak yang satu cocok dan bersesuaian dengan pernyataan pihak yang lain.<sup>29</sup> Dalam hukum perdata, untuk terjadinya kesepakatan harus ada persesuaian kehendak atau kecocokan antara penawaran (*offerte/offer*) dengan penerimaan atau akseptasi, dan hal tersebut harus berdasarkan pada kehendak yang dinyatakan. Kehendak adalah kemauan, keinginan dan harapan yang keras.<sup>30</sup> Perjanjian kedua belah pihak harus mempunyai kehendak untuk mengikatkan dirinya dan kehendak harus dinyatakan atau diberitahukan pihak yang satu dengan pihak yang lain.

---

<sup>28</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta. Liberty, 1999, hal.34

<sup>29</sup>Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, LaksBang Mediatama Yogyakarta, 2008, hal. 141.

<sup>30</sup>Desy Anwar, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Amelia, Surabaya, 2003, hal. 228



J. Satrio menjelaskan pernyataan kehendak harus merupakan perwujudan kehendak yang bebas, tanpa paksaan (ketakutan), kesesatan atau penipuan. Hal ini sesuai dengan Pasal 1321 BW yang menyatakan: "Tiada sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan, atau diperolehnya dengan paksaan atau penipuan".

Terjadinya kesepakatan antara Badan Pertanahan Nasional disatu pihak dan peserta konsolidasi tanah sebagai pihak yang lain dalam konsolidasi tanah merupakan hal yang mendasar untuk dapat atau tidaknya konsolidasi tanah dilaksanakan. Dalam Berita Acara Kesepakatan dinyatakan bahwa calon peserta konsolidasi tanah menyetujui atau sepakat tentang pelaksanaan Konsolidasi Tanah dan peserta setuju menyerahkan sebagian tanah yang dilepas untuk STUP. Dalam kesepakatan itu selama berlangsungnya pelaksanaan konsolidasi tanah, masyarakat peserta konsolidasi tanah tidak berkurang hak keperdataannya terhadap kepemilikan tanah tersebut. Tidak mendapat ganti rugi berupa uang tetapi pemilik tanah semula mendapat tanahnya kembali dengan dilengkapi fasilitas umum dan lingkungan yang sehat, dengan diterbitkan sertifikat hak milik. Tahap pelaksanaan penataan seperti pembuatan desain, *reploting* desain diperlukan kesepakatan dari peserta.

Dengan adanya persetujuan ini maka ketentuan tentang konsolidasi tanah dapat diberlakukan hak atas tanah yang dilepaskan oleh pemiliknya menjadi tanah negara kemudian akan ditata oleh Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan *Block Plan* yang telah disepakati. Hak atas tanah yang



dilepaskan oleh pemiliknya akan diberikan kembali kepada pemiliknya semula, sesuai dengan rencana penataan (*Block Plan*) setelah luas tanah dikurangi Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (STUP). Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 8 ayat (2) dan (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1991. Pasal 8 ayat (2) menyatakan: "Hak atas tanah obyek konsolidasi tanah diberikan kepada para peserta konsolidasi tanah sesuai dengan rencana penataan kavling yang disetujui oleh para peserta konsolidasi tanah". Sedangkan Pasal 8 ayat (3), "Pemberian hak atas tanah sebagaimana dimaksud ayat (2) dilaksanakan secara kolektif sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku". Kesepakatan ini hendaknya dibuat dalam suatu kontrak untuk memperkuat dan memperjelas hak dan kewajiban yang ditimbulkannya.

Syarat sah perjanjian yang kedua adalah cakap untuk membuat suatu perjanjian. Pada perjanjian konsolidasi tanah ini terjadi antara peserta konsolidasi tanah dengan Badan Pertanahan Nasional. Pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 menentukan bahwa "Konsolidasi tanah diselenggarakan secara fungsional oleh Badan Pertanahan Nasional". Dalam rangka koordinasi dibentuk Tim Koordinasi Konsolidasi Tanah. Badan Pertanahan Nasional adalah Pejabat yang memiliki kewenangan secara substansi, tempat dan waktu. Susunan kepanitiaan Tim Koordinasi Konsolidasi Tanah tertuang dalam Keputusan Bupati tentang Pembentukan Tim Koordinasi Konsolidasi Tanah.

Pasal 1 angka 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1991 menyatakan "Peserta konsolidasi

tanah adalah pemegang hak atas tanah atau penggarap tanah negara obyek konsolidasi tanah”.

Syarat sah perjanjian yang ketiga adalah mengenai suatu hal tertentu. Hal ini terbukti dengan adanya pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan untuk permukiman yang semula tatanan yang tidak teratur. Setelah dilaksanakan konsolidasi tanah maka daerah tersebut menjadi teratur, semua rumah menghadap ke jalan dan disertai dengan lingkungan yang sehat dan tersedia fasilitas umum.

Syarat sah perjanjian yang ke-empat yaitu suatu sebab yang halal secara substansial maupun prosedural perjanjian konsolidasi tanah tidak bertentangan dengan undang-undang. Bahkan konsolidasi tanah ini diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah. Konsolidasi tanah ini tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan tidak bertentangan dengan keputusan yang berlaku di masyarakat.

Pasal 1338 ayat (1) BW menyatakan, “semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Pasal ini mengandung asas konsensualisme yang menentukan adanya perjanjian. Badan Pertanahan Nasional dan peserta konsolidasi saling mengikatkan diri dan menimbulkan kepercayaan antara kedua pihak untuk memenuhi perjanjian. Apabila salah satu pihak tidak melaksanakan kewajibannya maka dapat dituntut di pengadilan. Apabila salah satu pihak tidak melaksanakan kewajibannya di dalam lingkup perdata maka akan di gugat di Peradilan Umum dan apabila dalam lingkup hukum publik

yang berkaitan dengan keputusan yang dikeluarkan oleh penyelenggara konsolidasi maka akan digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Implikasi ketentuan Pasal 1339 BW dilaksanakan sesuai dengan asas-asas penguasaan tanah sebagai berikut:

- a. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional,
- b. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (ilegal) tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana,
- c. Bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan-gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya.
- d. Bahwa oleh hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada, yaitu:
  - 1) Gangguan oleh sesama anggota masyarakat gugatan perdata melalui Pengadilan Negeri atau minta perlindungan kepada Bupati/Walikota menurut UU No.56 Prp Tahun 1960,
  - 2) Gangguan oleh penguasa gugatan melalui Pengadilan umum atau PTUN.

## **Tanah sebagai Obyek Perjanjian**

Pasal 4 ayat (2) Peraturan Kepala Badan pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah menyatakan "Konsolidasi tanah 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". Pasal tersebut memuat bahwa obyek perjanjian adalah tanah. Tanah merupakan hak-hak kebendaan. Pengertian benda atau "*zaak*" atau "*thing*" menurut Soebekti, "benda adalah segala sesuatu yang dapat dihaki oleh orang".<sup>31</sup> Istilah "*zaak*" dalam arti obyek hak dalam BW berarti sebagai barang berwujud dan barang tidak berwujud. Tanah termasuk barang berwujud Tanah merupakan benda dalam perdagangan artinya benda dalam lalu lintas perdagangan (mempunyai nilai ekonomi).

## **2. Perjanjian Pemerintah**

- a. Badan Pertanahan Nasional sebagai organ pemerintah yang berwenang

Perjanjian konsolidasi tanah melibatkan pihak pejabat/ organ pemerintah. Pengertian pemerintah dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti "fungsi pemerintahan" (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti "organisasi pemerintahan" (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintah).<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup>Soebekti, *Pohok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 1989, h.60

<sup>32</sup>Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 1994, h.6

Badan Pertanahan Nasional pertama kali dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988. Pembentukan ini merupakan peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Terhitung sejak tanggal 21 November 1988 seluruh pegawai, keuangan, serta perlengkapan Direktorat Jenderal Departemen Dalam Negeri yang berkaitan dengan pertanahan dialihkan ke Badan Pertanahan Nasional.

Kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, presiden berwenang mengadakan atau membentuk satuan pelaksanaan pemerintahan di luar departemen yang dibentuk melalui Keputusan Presiden. Badan Pertanahan Nasional adalah badan pemerintah tingkat pusat yang menjalankan wewenang, tugas, dan tanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan di bidang tertentu. Badan pemerintah ini berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden, kedudukan lebih rendah dari departemen.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dibentuk Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam Peraturan Presiden tersebut

tidak mengatur tentang wewenang Badan Pertanahan Nasional tetapi mengatur tugas dan fungsinya saja.

Ketentuan tersebut melahirkan kewenangan bagi Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan tindakan hukum. Kewenangan hanya diberikan kepada organ pemerintah, maka tindakan hukum pemerintah adalah sepihak dan bukan merupakan hasil persetujuan dengan pihak yang dikenai tindakan hukum tersebut. Hubungan hukum (*rechtbetrekking*) antara pemerintah dengan seseorang atau badan hukum perdata dengan kedudukan yang tidak sejajar. Meskipun demikian pemerintah tidak dapat melakukan tindakan hukum secara bebas terhadap warga Negara, tetapi terikat asas legalitas.

Badan-badan atau para pejabat Tata Usaha Negara bertindak melalui dua macam peranan (*roles*), yakni:

- 1) Selaku pelaku hukum publik (*public actor*) yang menjalankan kekuasaan publik (*publik authority, openbaar gezag*), yang dijemakan dalam kualitas penguasa (*authorities*) seperti halnya badan-badan tata usaha negara dan pelbagai jabatan yang disertai wewenang penggunaannya kekuasaan publik;
- 2) Selaku pelaku hukum keperdataan (*civil actor*) yang melakukan pelbagai perbuatan hukum keperdataan (*privaatrechtelijke handeling*), seperti halnya mengikat perjanjian jual beli, sewa menyewa, pemborongan dan sebagainya yang dijemakan dalam kualitas badan hukum (*legalperson, rechtspersoori*).<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>/*ibid* hal. 165.



Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan regulasi konsolidasi tanah dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah. Regulasi ini bukan merupakan norma yang mandiri melainkan norma berdasarkan delegasian (*delegated legislation*). Peraturan ini materi muatannya bersifat pengaturan yang menyangkut hal-hal yang berkenaan dengan fungsi dan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional yang memperoleh mandat dari Presiden.

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Tata Usaha Negara, yang diubah oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, merumuskan bahwa: yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan dalam undang-undang ini ialah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang juga bersifat umum. Dari pengertian ini unsur peraturan perundang-undangan adalah:

- 1) Peraturan tertulis;
- 2) Dibuat oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang;
- 3) Mengikat secara umum.



Ketentuan di atas menunjukkan bahwa tidak semua aturan hukum dibuat badan legislatif, pemerintah pusat, dan badan-badan pembuat peraturan pada pemerintah daerah. Ada perluasan arti aturan hukum, yaitu keputusan dari badan atau pejabat tata usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum (*besluit van algemene strekking*) termasuk aturan hukum (*algemeen verbindende voorschriften*).<sup>34</sup> Ketentuan Konsolidasi tanah dibuat dalam bentuk peraturan (*regeling*) yang sifatnya mengikat umum dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*generate*).<sup>35</sup>

Berdasarkan penggunaan kekuasaan publik, badan atau pejabat tata usaha negara dapat secara sepihak menetapkan berbagai peraturan dan keputusan yang mengikat warga (bersama badan-badan hukum perdata) dan meletakkan hak dan kewajiban tertentu sehingga menimbulkan akibat hukum bagi mereka. Sifat dari peraturan yang melebur ke dalam perbuatan hukum privat adalah mengatur, mengesahkan/menyetujui atau menolak diadakannya hubungan keperdataan (perjanjian).

b. Substansi

Substansi konsolidasi tanah adalah penataan tanah secara fisik dan yuridis yang meliputi penataan bentuk, letak, luas melalui pergeseran letak, penggabungan, pemecahan, penukaran dan penghapusan atas bidang/persil tanah. Penyediaan tanah untuk pembangunan

---

<sup>34</sup>*ibid.* h.151

<sup>35</sup>S.F.Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987, h.. 94.

sarana/prasarana fasilitas umum dan tanah pengganti biaya pelaksana. Konsolidasi tanah ini menata penguasaan dan kepastian hukum berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah.

c. Prosedural (Tindakan Konkret)

Untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, sebagai petunjuk teknis berpedoman pada Surat Edaran Menteri Negara Agraria/badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1078 tentang Petunjuk Teknis Konsolidasi Tanah. Badan Pertanahan Nasional melaksanakan hal-hal yang bersifat umum, dan konkret, maka dikeluarkan keputusan-keputusan yang bersifat umum. Tindakan tersebut adalah dikeluarkannya Keputusan Bupati/Walikota tentang Penetapan Lokasi Pelaksanaan Konsolidasi Tanah dan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi tentang Penegasan Tanah sebagai Obyek Konsolidasi Tanah, sebagai langkah awal selanjutnya menata sesuai dengan Rencana Umum Pelaksanaan Konsolidasi Tanah (RUPKT) sampai pada penerbitan sertifikat hak atas tanah bagi setiap peserta konsolidasi.

**C. Hak dan Kewajiban antara Peserta dengan Badan Pertanahan Nasional dalam Konsolidasi Tanah**

Peserta konsolidasi tanah dengan Badan Pertanahan Nasional telah sepakat mengenai kegiatan konsolidasi tanah yang akan dilakukan. Bentuk kesepakatan peserta dituangkan di dalam

berita acara kesepakatan dan surat pernyataan/persetujuan pelepasan hak atas tanah dalam rangka pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan tanah. Dengan demikian para pihak bersepakat mengenai hal-hal yang diperjanjikan, maka para pihak berkewajiban untuk menaati dan melaksanakannya sehingga perjanjian tersebut menimbulkan hubungan hukum (perikatan). Dengan demikian perjanjian tersebut menimbulkan hak dan kewajiban bagi para pihak yang membuatnya, karena perjanjian yang mereka buat adalah sumber hukum formal. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1338 ayat (1) menyatakan bahwa “semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.

#### 1. Hak dan Kewajiban Badan Pertanahan Nasional

Berdasarkan kesepakatan yang tertuang dalam surat persetujuan/pernyataan pelepasan hak atas tanah dan ketentuan-ketentuan tentang konsolidasi tanah maka, masing-masing pihak mempunyai hak dan kewajiban. Adapun hak Badan Pertanahan Nasional dalam konsolidasi tanah sebagai berikut:

- a. Menerima pelepasan hak penguasaan atas tanah dari para peserta konsolidasi tanah;
- b. Mengatur/mengarahkan peruntukan dan penggunaan tanah pengganti biaya pelaksanaan (TPBP);
- c. Mengarahkan penyusunan desain tata ruang;
- d. Menerima sumbangan tanah untuk pembangunan (STUP)
- e. Menerima pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan yang berlaku apabila terjadi perubahan subyek hak atas tanah.

Sedangkan kewajiban Badan Pertanahan Nasional dalam konsolidasi tanah, sebagai berikut:

- a. Mengadakan penyuluhan kepada masyarakat;
- b. Mengevaluasi dan mengarahkan penyusunan *design* tata ruang;
- c. Memecahkan dan menangani masalah yang timbul dalam pelaksanaan konsolidasi tanah;
- d. Melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada Bupati;
- e. Mengadakan pengukuran dalam rangka memperoleh kepastian luas dan letak lokasi bidang-bidang tanah yang telah ditata sesuai desain yang telah disepakati dan yang telah ditegaskan sebagai tanah negara obyek konsolidasi tanah perkotaan.
- f. Menyerahkan kembali hak penguasaan atas tanah kepada peserta setelah dilakukan penataan melalui konsolidasi tanah;
- g. Mencatat hapusnya hak atas tanah yang telah dilepaskan haknya kepada negara di buku tanah, sertifikat dan daftar lainnya serta mencatatnya sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- h. Menata penguasaan dan penggunaan tanah sesuai dengan desain konsolidasi tanah yang telah disetujui oleh peserta konsolidasi tanah dan ditetapkan oleh instansi terkait.



- i. Melaksanakan pemberian hak atas tanah yang sesuai kepada peserta konsolidasi tanah perkotaan secara kolektif dan tanah pengganti biaya pelaksanaan serta fasilitas umum lainnya kepada yang berhak menurut tata cara sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991, dan peraturan lain yang berlaku.
  - j. Menerbitkan sertifikat;
2. Hak dan Kewajiban Peserta Konsolidasi Tanah

Peserta konsolidasi tanah juga mempunyai hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan berdasarkan kesepakatan yang telah disetujui dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Hak-hak peserta konsolidasi tanah dalam rangka konsolidasi tanah perkotaan sebagai berikut:

- a. Mendapatkan informasi yang jelas tentang program konsolidasi tanah melalui penyuluhan yang dilakukan oleh Tim Koordinasi Konsolidasi Tanah;
- b. Mendapatkan hak penguasaan kembali atas tanahnya setelah dilakukan konsolidasi tanah perkotaan;
- c. Mendapat sertifikat hak atas tanah sesuai dengan penataan setelah dilakukan konsolidasi tanah perkotaan;
- d. Menikmati hasil konsolidasi tanah perkotaan dengan menempati dan atau menikmati rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur;

Adapun kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan oleh peserta konsolidasi tanah sebagai berikut:

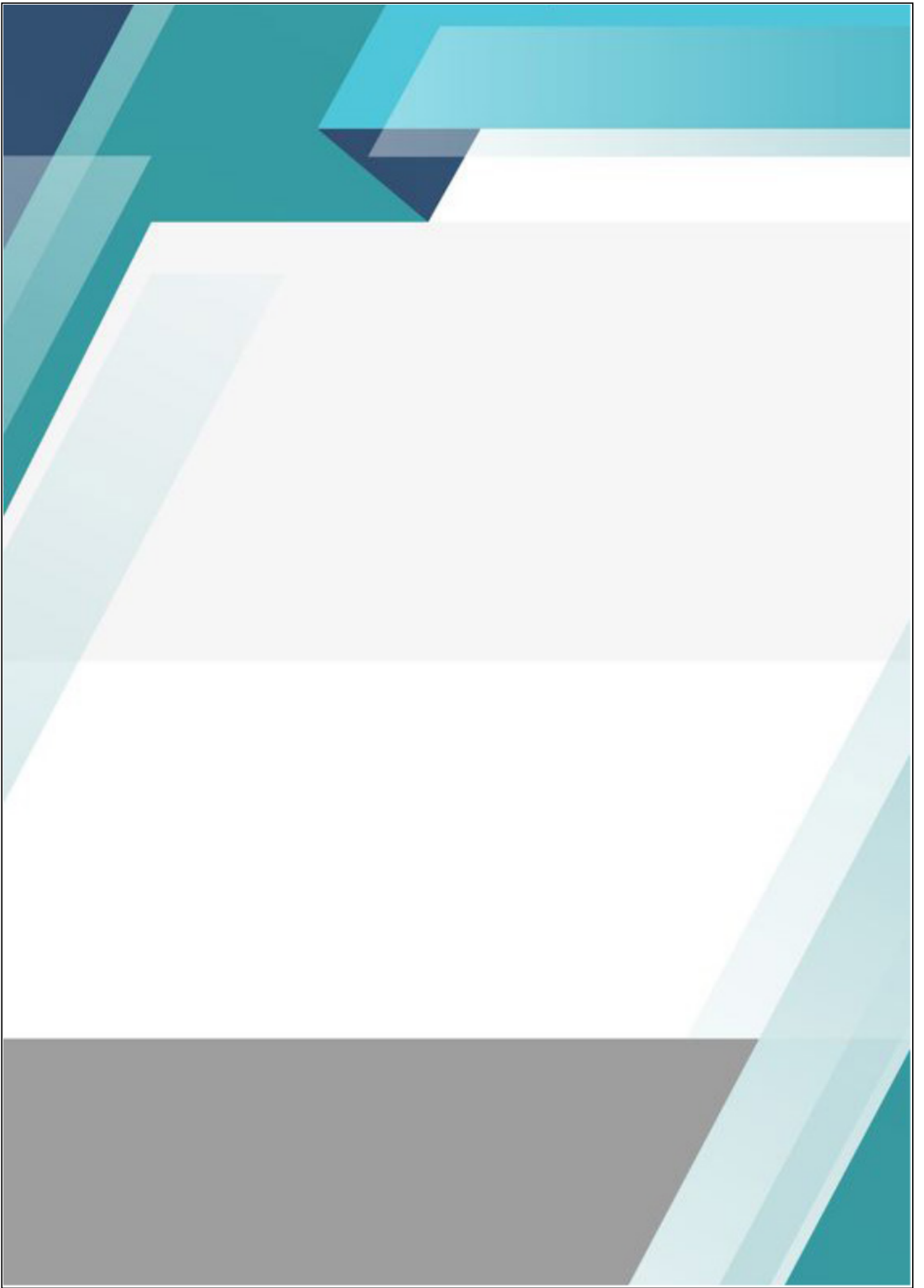
- a. Menyerahkan Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (STUP) yang besar prosentasenya sesuai dengan kesepakatan;
- b. Melepaskan hak penguasaan atas tanah peserta kepada negara di hadapan Kepala Kantor Pertanahan;
- c. Tidak diperkenankan para pemilik tanah untuk mengalihkan hak atas dan atau mendirikan bangunan di atas lokasi tanpa ijin dari Kepala Kantor Pertanahan;
- d. Membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila terjadi perubahan subyek hak;
- e. Menyerahkan perencanaan dan penataan *design* tata ruang kepada tim koordinasi konsolidasi tanah;
- f. Membayar retribusi tanah swadaya berdasarkan Keputusan Gubernur berdasarkan penetapan Upah Minimum kabupaten/Kota, ditetapkan tarif konsolidasi tanah swadaya dan retribusi tanah swadaya per bidang.





**IMPLEMENTASI KONSOLIDASI  
TANAH PERKOTAAN UNTUK  
PEMBANGUNAN PERMUKIMAN**





# **BAB IV**

## **IMPLEMENTASI KONSOLIDASI TANAH PERKOTAAN UNTUK PEMBANGUNAN PERMUKIMAN**

### **A. Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Permukiman di Perkotaan**

Pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah khususnya untuk permukiman di daerah perkotaan, adalah penyediaan tanah atau lahan yang tentunya hal ini harus disesuaikan pula dengan perencanaan wilayah kota (Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota). Tanah sebagai salah satu unsur penting dari sumber kemakmuran Indonesia, maka dalam penyediaan dan penggunaannya harus dapat memberikan kebahagiaan dan kesejahteraan materiil dan spiritual kepada seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa kita tidak dapat mentolelir adanya usaha-usaha monopoli dan spekulasi di bidang pertanahan. Dengan demikian pemanfaatan tanah tersebut untuk kepentingan seluruh rakyat.

Meningkatnya pembangunan permukiman di daerah perkotaan, diperlukan penyediaan tanah dengan jumlah yang

luas. Di samping untuk pembangunan dibidang lain khususnya dalam pembangunan perluasan kota. Dalam hubungan ini sering kali menimbulkan berbagai hambatan yang disebabkan terbatasnya jumlah persediaan tanah.

Pembangunan fisik terutama dalam bidang permukiman memerlukan tanah, sedangkan tanah di kota terbatas jumlah dan luasnya. Dilihat kecenderungan bahwa penggunaan tanah sebagai sarana pembangunan tidak terarah pada suatu pola, sehingga menyebabkan pembangunan itu sendiri tidak merata dan teratur. Terpusatnya pembangunan yang beraneka-ragam di suatu tempat menyebabkan sempitnya keadaan/ruang dalam areal tersebut dan sebaliknya nampak kepincangan pada daerah-daerah atau bagian kota lainnya karena penggunaan tanah tidak secara efisien. Setidaknya hal ini memerlukan suatu kebijaksanaan di bidang pertanahan yang harus tertata salah satunya melalui konsolidasi tanah.

Pada dasarnya dalam penyediaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan permukiman di daerah perkotaan harus berlandaskan suatu pola permukiman secara menyeluruh, dalam kesatuan sistem yang utuh antara keberadaan lahan, rumah, prasarana lingkungan dan fasilitas sosial serta umum, sehingga dapat dicapai tingkat permukiman yang fungsional guna menunjang mutu kehidupan manusia. Arah pembangunan permukiman/perumahan antara lain dengan memperhatikan jumlah penduduk dan penyebarannya, tata ruang kota, dan tata guna tanah, sistem sosial dan budaya masyarakat di daerah beserta keserasiannya dengan lingkungan dan keterpaduan dengan pembangunan daerah dan pengembangan wilayah.



Praktik pelaksanaan pembangunan permukiman di daerah perkotaan dan penyediaan tanahnya memang tidak dapat terlepas dari prasarana lingkungan, fasilitas umum dan fasilitas sosial yang diperlukan oleh masyarakat, seperti yang disebutkan dalam pasal 1 butir 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 tahun 1987.<sup>36</sup> Dengan demikian, pemerintah telah menekankan bahwa dalam penyediaan dan penguasaan tanah hendaknya yang perlu diperhatikan, adalah segala sesuatu harus diselenggarakan dan diselesaikan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga dapat dicegah atau terhindar terjadinya ketegangan-ketegangan dalam usaha dan kegiatan untuk memperoleh tanah yang diperlukan tersebut.<sup>37</sup>

Seperti yang termaktub dalam Pasal 25 Undang-Undang No.4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, bahwa "kegiatan pembangunan lingkungan siap bangun yang dilakukan oleh masyarakat pemilik tanah melalui konsolidasi tanah yang dilakukan secara bertahap merupakan kemudahan yang dapat meringankan beban masyarakat dalam melakukan penataan lingkungan huniannya secara dini". Sedangkan melalui konsolidasi tanah yang dilakukan oleh masyarakat pemilik tanah, dimaksudkan juga mencegah adanya lingkungan perumahan yang tidak mengalami penataan ruang dan penyediaan prasarana lingkungan, sehingga terwujudnya hunian yang sehat, aman, serasi dan teratur.

Apabila masyarakat pemilik tanah siap untuk melakukan konsolidasi tanah, maka mereka akan mempersiapkan lingkungan

---

<sup>36</sup>Andi Hamzah, *Dasar-dasar Hukum Perumahan*, Rieneka Cipta, Jakarta, 2005, h. 10

<sup>37</sup>G. Kertasapoetra, *Masalah Pertanahan di Indonesia*, Rieneka Cipta, Jakarta, 1992, h.72.

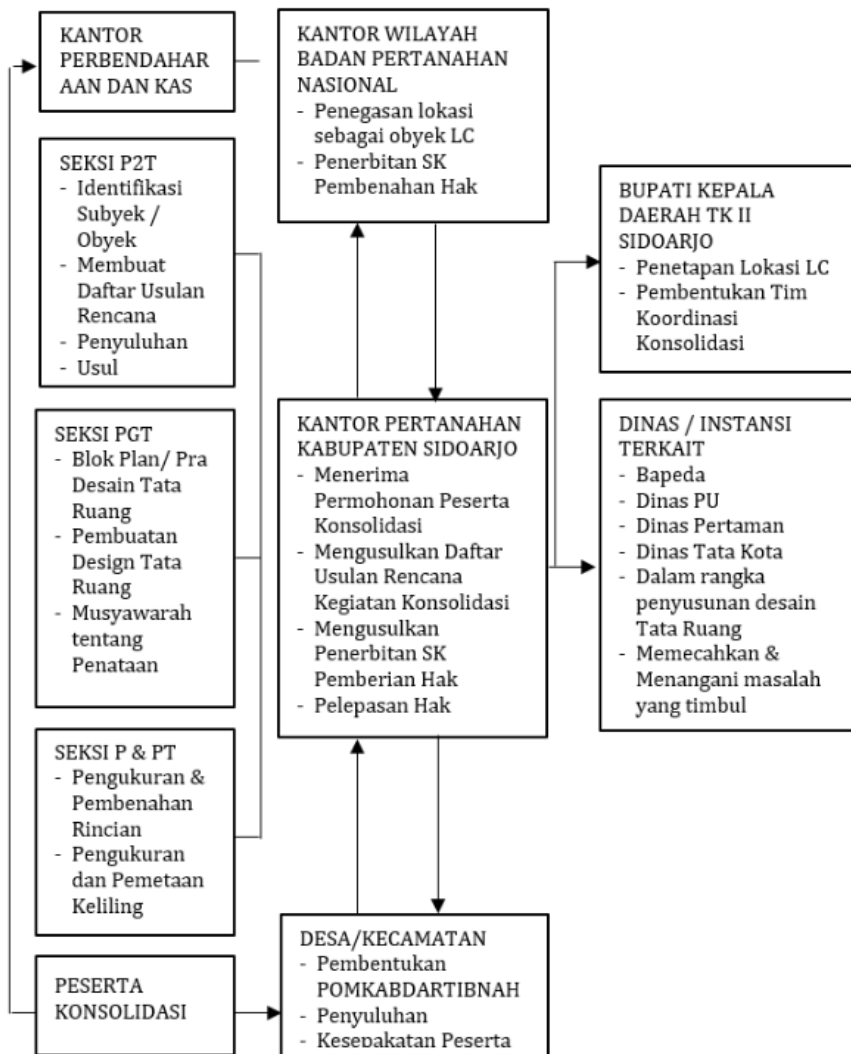
siap bangun, dengan segala site planingnya dan beberapa kegiatan dalam proses konsolidasi tanah.<sup>38</sup> Penataan yang baik dalam persiapan lingkungan siap bangun tersebut maka daerah atau kawasan daerah itu akan menjadi kawasan perumahan/permukiman yang memenuhi syarat serta penyediaan tanahnya juga jelas prosedurnya atau sesuai perundang-undangan tentang kebijakan pertanahan yang berlaku.

---

<sup>38</sup>AP.Parlindungan Komentor At as Undang-undang Perumahan dan Permukiman dan Undang-undangRumah Susun, Mandar Maju, Bandung,1997,h.62

**B. Implementasi Konsolidasi Tanah Perkotaan (Pemerintah Kabupaten Sidoarjo)**

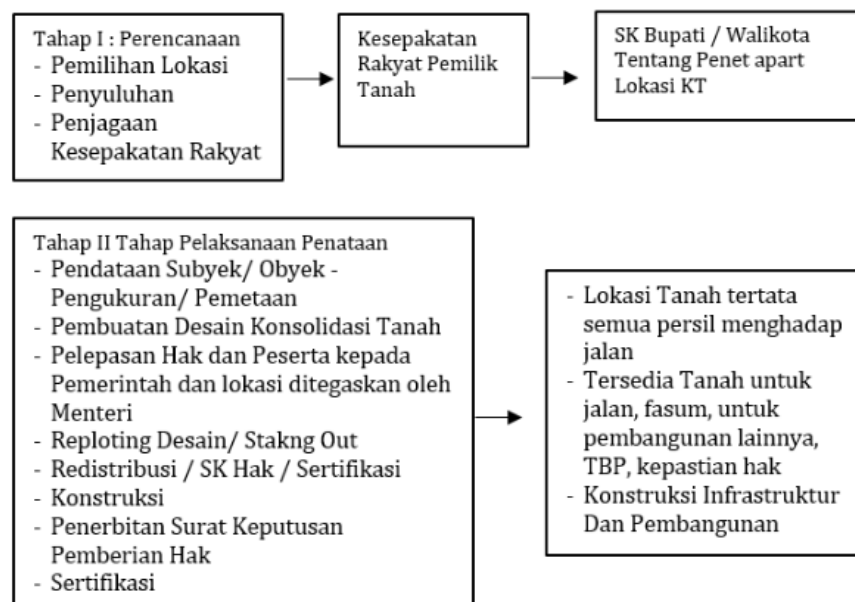
**KONSOLIDASI TANAH PERTANIAN PERKOTAAN  
(PERATURAN KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
No. 4 TAHUN 1991)**



Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, khususnya Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa “Dalam rangka peningkatan kualitas dan sekaligus menyediakan tanah untuk pembangunan prasarana dan fasilitas umum dilaksanakan pengaturan penguasaan dan penatagunaan tanah dalam bentuk Konsolidasi Tanah di wilayah perkotaan dan di perdesaan”. Buku ini membahas konsolidasi tanah perkotaan khususnya untuk pembangunan permukiman.

Secara umum untuk menetapkan lokasi konsolidasi tanah dan penyelenggaraannya ditetapkan oleh Bupati/Walikota Kepala Daerah Pemerintah Tingkat II dengan mengacu kepada Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan Daerah. Tetapi secara fungsional dalam penyelenggaraannya dilakukan oleh BPN. Hal ini tertuang dalam pasal 4 dan 5.

### PELAKSANAAN KONSOLIDASITANAH





Implementasi konsolidasi tanah perkotaan untuk pembangunan permukiman khususnya untuk daerah perkotaan berdasarkan Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Petunjuk Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Nomor 410-4245, tanggal 7 Desember 1991 juncto Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Petunjuk Teknis Konsolidasi Tanah Nomor 410-1078, tanggal 18 April 1996, adalah sebagai berikut:

## **I. TAHAP PERSIAPAN**

### **A. Penjajagan Penetapan Lokasi/Pemilihan Lokasi**

Penjajagan penetapan lokasi dimaksudkan untuk mengadakan penjajagan ke lapangan dalam rangka pemilihan lokasi yang memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai lokasi Konsolidasi Tanah. Dari hasil evaluasi selama ini diketahui bahwa tahap penjajagan penetapan lokasi/pemilihan lokasi ini merupakan tahap yang sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan konsolidasi tanah. Umumnya kegagalan dalam pelaksanaan Konsolidasi Tanah disebabkan adanya kesalahan dalam tahap penjajagan penetapan lokasi/pemilihan lokasi sebelumnya. Penjajagan penetapan lokasi /pemilihan lokasi dimaksudkan agar:

1. Lokasi terpilih untuk ditata melalui konsolidasi tanah disepakati oleh pemilik tanah minimal 85% dari jumlah pemilik yang meliputi minimal 85% dari luas rencana lokasi.

2. Lokasi terpilih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah,
3. Memperoleh gambaran data lokasi secara umum sehingga dapat disusun suatu Rencana Umum Pelaksanaan Konsolidasi Tanah (RUPKT).

Beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan dalam memilih alternatif lokasi konsolidasi tanah adalah:

1. Kesesuaian dengan Rencana Umum Tata Ruang, Rencana Detail Tata Ruang, Rencana Teknik Tata Ruang Wilayah atau arahan rencana pembangunan daerah
2. Tingkat kemudahan penetapan lokasi
3. Ketersediaan peserta/pemilik tanah untuk ikut program konsolidasi tanah makin banyak makin baik
4. Jumlah bidang tanah yang harus ditata makin baik
5. Keseragaman luas persil.
6. Jumlah peserta semakin banyak semakin baik

#### **B. Penyuluhan**

Penyuluhan diberikan kepada masyarakat, pemuka masyarakat, pemuka dan aparat pelaksana pada lokasi terpilih dengan maksud agar masyarakat semakin mengerti tentang manfaat kegiatan Konsolidasi Tanah dan turut serta secara aktif dalam pelaksanaannya. Sedangkan penyuluhan pada aparat pelaksana dimaksudkan agar aparat mengerti tugas dan tanggung jawab dalam melaksanakan kegiatan Konsolidasi Tanah. Penyuluhan yang dilaksanakan oleh Tim Koordinasi dan petugas yang ditunjuk, diupayakan agar dilakukan secara langsung



(penetapan langsung terhadap peserta Konsolidasi Tanah). Penyuluhan langsung juga dapat melalui pemimpin informal, Ketua RW, Ketua RT, maupun pemuka masyarakat. Materi Penyuluhan meliputi:

1. Kegiatan Konsolidasi Tanah secara umum
2. Rencana Umum Pelaksanaan Konsolidasi Tanah (RUPTK) pada calon lokasi (hasil penjajagan penetapan lokasi).
3. Perlunya sumbangan tanah untuk pembangunan (STUP) dalam rangka penyediaan prasarana jalan, fasilitas umum/sosial lainnya. Perlu kiranya diingat bahwa perkiraan besarnya STUP sebaiknya sudah diinformasikan pada saat penyuluhan. Perkiraan besarnya STUP yang diinformasikan kepada masyarakat harus berdasarkan hasil telaahan pada saat penjajagan lokasi.
4. Manfaat Konsolidasi Tanah bagi peserta Konsolidasi Tanah.
5. Susunan organisasi pelaksana konsolidasi tanah.
6. Lain-lain yang berkaitan dengan pelaksanaan Konsolidasi Tanah.

### **C. Penjajagan Kesepakatan**

1. Dari hasil evaluasi selama ini diketahui bahwa, tidak tercapainya kesepakatan peserta untuk setuju menjadi peserta Konsolidasi Tanah umumnya karena peserta berkeberatan terhadap besarnya STUP dan tidak jelasnya rencana Konsolidasi Tanah yang akan dilaksanakan pada calon lokasi. Perlu diingat bahwa meskipun

calon peserta telah mengetahui bahwa konsolidasi tanah memberi manfaat yang menguntungkan bagi calon peserta karena peningkatan nilai tanahnya, tetapi calon peserta tetap menginginkan besarnya STUP yang serendah mungkin. Oleh karena itu, dalam menajaja kesepakatan calon peserta, informasi yang disampaikan secara teknis obyektif benar-benar dapat dipertanggungjawabkan terutama dalam menetapkan perkiraan besarnya STUP. Menurut AP. Parlindungan besarnya STUP antara 20 - 30 persen dan perkiraan biaya yang ditanggung peserta.

2. Dengan telah dirumuskannya Rencana Umum Pelaksanaan Konsolidasi Tanah (RUPTK) yang diperoleh dari hasil kegiatan penjajagan lokasi dan penyuluhan yang baik, diharapkan perumusan hasil penjajagan kesepakatan dapat segera diperoleh dari peserta. Persetujuan peserta dituangkan dalam surat pernyataan persetujuan tentang rencana Konsolidasi Tanah yang ditandatangani oleh peserta. (sebagai contoh: Desa Tambakrejo, Kecamatan Waru, Kabupaten Sidoarjo, dengan memperoleh kesepakatan bahwa 100 % dari 22 orang peserta menyatakan setuju terhadap pelaksanaan Konsolidasi Tanah dan bersedia menyerahkan kurang lebih 36, 84 % dari tanahnya sebagai Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (STUP), serta bersedia memenuhi ketentuan/persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dibuktikan



dengan adanya berita acara musyawarah penjajagan kesepakatan yang ditandatangani oleh Kasi Pengaturan Penguasaan Tanah, Camat, Kepala Desa, serta perwakilan peserta yang ditunjuk.

## **II. TAHAP PELAKSANAAN PENATAAN**

### **A. Pendataan**

1. Identifikasi Subyek dan Obyek
  - a. Setelah para peserta menyetujui keikutsertaannya dalam pelaksanaan Konsolidasi Tanah serta besarnya Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan, maka satgas pelaksana melaksanakan kegiatan pendataan subyek dan obyek. Ketua Satgas pendataan subyek dan obyek adalah Kepala Seksi pengaturan Penguasaan tanah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota atau petugas yang ditunjuk.
  - b. Pendataan Subyek dan Obyek meliputi:
    - 1) Nama peserta, alamat, pekerjaan, batas-batas tanah, luas tanah, sebagaimana tertera dalam surat bukti hak yang ada, apabila tanah warisan dilampirkan silsilah ketentuan waris, surat kuasa untuk mengurus dan sebagainya.
    - 2) Pendataan sebaiknya dilaksanakan bersamaan dengan pemetaan rincian sehingga dapat memberikan hasil terpadu.
    - 3) Hasil dari pendataan adalah daftar pemilikan tanah sebelum Konsolidasi Tanah.

## 2. Pengukuran/pemetaan keliling

- a. Pengukuran/pemetaan keliling dilaksanakan oleh petugas yang ditunjuk. Maksud pengukuran/pemetaan keliling adalah untuk mengetahui batas keliling dan letak lokasi.
- b. Kegiatan pengukuran/pemetaan keliling terdiri dari:
  - 1) Pengukuran keliling diawali dengan pemasangan tugu-tugu polygon pada titik-titik yang secara teknis diperlukan dengan diikuti pengukuran, pemetaan, dan perhitungan jaringan polygon.
  - 2) Mengukur batas keliling lokasi Konsolidasi Tanah.
  - 3) Memetakan hasil pengukuran keliling.
  - 4) Menghitung luas areal lokasi konsolidasi tanah.

## 3. Pemetaan rincian

Pemetaan rincian dilaksanakan oleh petugas yang ditunjuk. Kegiatan pemetaan rincian terdiri dari:

- a. Mengukur batas-batas persil.
- b. Memetakan hasil pengukuran.
- c. Menghitung luas persil.
- d. Mencocokkan luas tanah hasil perhitungan dengan luas tanah yang tercantum dalam pipil girik atau bukti hak atas tanah lainnya. Apabila ada perbedaan maka yang dipakai adalah hasil perhitungan luas dari hasil pengukuran dengan diberitahukan kepada pemilik tanah yang bersangkutan.



- e. Setiap persil tanah dalam peta rincikan diberi nomor.
  - f. Hasil pengukuran dan rincikan disubsitusikan ke dalam peta keliling dan dipakai sebagai bahan dalam pembuatan Desain Konsolidasi Tanah.
  - g. Hasil pengukuran/pemetaan rincikan ini berupa peta rincikan skala 1 : 1000 lengkap dengan nomor persil, jalan, saluran air, bangunan yang ada dengan mencantumkan nama masing-masing peserta.
4. Pengukuran topografi dan pemetaan penggunaan tanah.

## **B. Penataan**

1. Pembuatan Blok Plan/Pra-Desain Konsolidasi Tanah
  - a. Sebelum penyusunan *Draf Block Plan* dimulai terlebih dahulu diadakan rapat Tim Koordinasi untuk memperoleh arahan pokok-pokok kebijaksanaan rencana penataan pada lokasi dan masukan-masukan yang bersifat teknis lainnya dari masing-masing instansi terkait. Hal ini sangat diperlukan sebagai langkah awal untuk merumuskan wujud *Draf Block Plan* yang akan disusun. Selanjutnya untuk kelancaran penyusunan *Draf Block Plan* diharapkan wadah Tim Koordinasi ini dapat selalu dimanfaatkan seoptimal mungkin.
  - b. Penyusunan *Draf Block Plan* dimaksudkan sebagai langkah awal untuk penataan fisik rencana blok peruntukan/penggunaan tanah pada lokasi



Konsolidasi tanah agar terwujud suatu kawasan yang dilengkapi dengan prasarana dan fasilitas/ sarana umum yang diperlukan sesuai dengan kriteria dan standar perencanaan tata ruang yang ditetapkan pada lokasi/kawasan tersebut.

- c. Hasil akhir dari *Draf Block Plan* ini adalah suatu gambaran tata letak dari rencana struktur jaringan jalan, rencana blok kapling atau rencana blok tanaman (pertanian). Rencana blok fasilitas umum/ sosial dan rencana tanah pengganti biaya pelaksanaan yang dituangkan dalam peta skala 1 : 1000. *Draf Block Plan* ini dapat berubah sesuai dengan hasil musyawarah dengan peserta.
- d. Kegunaan *Draf Block Plan* antara lain:
  - 1) Sebagai bahan untuk musyawarah dengan peserta.
  - 2) Mempermudah penanganan jika ada perbaikan yang diperlukan sesuai dengan hasil musyawarah dengan peserta.
  - 3) Penyusunan lebih cepat dan mudah sehingga rencana penataan fisik dapat segera diinformasikan kepada para peserta.
  - 4) Kebutuhan sumbangan tanah untuk pembangunan dapat segera diketahui untuk disampaikan kepada musyawarah peserta untuk memperoleh persetujuan.

- 5) Mempermudah penyusunan Desain Konsolidasi Tanah.
- e. Penataan fisik dalam penyusunan *Draf Blok Plan* ini meliputi penataan bentuk, luas dan letak masing-masing blok dan jenis peruntukan tanah. Jenis peruntukan tanah tersebut antara lain jalan, blok kapling atau blok tanaman (pertanian), blok fasilitas umum, blok TPBP (Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan), blok areal komersial dan lainnya yang diperlukan dengan berkoordinasi dengan Desain Tata Kota.
- f. Untuk menyusun *Draf Blok Plan* tersebut dilaksanakan langkah sebagai berikut:
- 1) Adanya persiapan semua data dan peta yang menunjukkan fakta awal dari lokasi Konsolidasi tanah tersebut sebelum ditata. (contoh terlampir). Data dan peta tersebut diperoleh pada saat pendataan yang meliputi: luas dan peta lokasi, luas dan peta rincian awal, peta topografi dan penggunaan tanah lokasi, daftar luas dan kepemilikan tanah awal sesuai rincian.
  - 2) Selanjutnya persiapan rujukan Rencana Tata Ruang pada kawasan tersebut yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Rujukan tersebut dapat berupa Rencana umum Tata Ruang (RUTR). Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan (RUTRP), Rencana Tata Ruang Kota

(RUTRK) dan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), dan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK). Dalam penyusunan *Draf Blok Plan* Konsolidasi Tanah perkotaan rujukan yang lebih relevan adalah RDTRK) dan RTRK). Kriteria/standar perencanaan yang tertuang dalam RDTRK/ RTRK tersebut dapat dijadikan sebagai rujukan terutama dalam hal penentuan:

- a) Rencana jenis dan hierarki kebutuhan jaringan jalan sehingga dapat dihitung kebutuhan tanah untuk jalan.
  - b) Rencana peruntukan penggunaan tanah.
  - c) Rencana jenis dan jumlah fasilitas sosial/ umum yang diperlukan, sehingga kebutuhan tanah untuk seluruh fasilitas yang diperlukan juga dapat dihitung.
  - d) Rencana kepadatan bangunan dan rencana perpetakan bangunan. Hal ini diperlukan untuk merencanakan blok kapling dan luas masing-masing kapling.
- 3) Untuk mempermudah penanganan perhitungan luas tanah masing-masing peruntukan, maka perhitungan tersebut dapat dituangkan dalam Daftar Perhitungan Rencana Luas dan Peruntukan Tanah Sebelum dan sesudah Konsolidasi Tanah. Dari hasil perhitungan tersebut dapat segera diketahui dengan mudah persentase sumbangan tanah untuk

pembangunan kebutuhan tanah pengganti biaya pelaksanaan harus benar-benar dipertimbangkan keperluannya.

- 4) Setelah perhitungan luas tersebut selesai, dapat dilakukan penggambaran *Draf Blok Plan* dengan menyusun tata letak dari jaringan jalan kemudian dilanjutkan dengan tata letak dari masing-masing blok kapling perumahan (blok tanaman untuk pertanian), blok pusat pelayanan (fasilitas umum/sosial) dan lainnya yang diperlukan. Luas tanah pada daftar diupayakan sama dengan luas tanah pada peta. Daftar perhitungan luas masing-masing blok tersebut harus dituangkan pada *Draf Blok Plan*.
- 5) Sesudah perhitungan dan penggambaran/ penyusunan *Draf Blok Plan* selesai, maka segera diajukan kepada peserta untuk dimusyawarahkan. Keputusan akhir perhitungan luas termasuk sumbangan tanah untuk pembangunan dan blok plan akhirnya ditetapkan melalui musyawarah.
- 6) Pertimbangan dalam penyusunan tata letak pada *Draf Blok Plan* tersebut antara lain:
  - a) Struktur dan hierarki jaringan jalan:

Jaringan jalan mempunyai struktur dan hierarki dengan standar perencanaan tertentu. Jaringan jalan diupayakan agar dapat melayani semua blok/persil tanah

yang ada. Pola jaringan jalan dipilih yang sesuai dengan kondisi setempat. Beberapa pola jaringan antara lain seperti *Grid Type*, *T-Cross*, *Loop Type* dan *Cul-de-sae Type*. Di samping pola jaringan jalan, juga perlu diperhatikan lebar jalan sesuai dengan hierarkinya. Lebar dan hierarki jalan tersebut diupayakan sesuai dengan tuntutan rencana tata ruang. Sebagai contoh di dalam suatu kawasan perumahan yang terdapat 4 (empat) hierarki jalan dapat direncanakan sebagai berikut. Jalan lebar 4-6 meter, 6-8 meter, 8-12 meter dan +12 meter. Hal ini terlihat dalam pelaksanaan konsolidasi tanah di Kabupaten Sidoarjo rata-rata untuk hierarki jalan yang diperuntukkan adalah 4-6 meter. Meskipun secara standar hierarki jalan yang ideal adalah 6-8 meter, untuk hierarki jalan perumahan.

b) Luas dan ukuran Blok/Kapling:

Luas dan ukuran blok/kapling perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Jenis peruntukan dari blok dan Standar Perencanaan Teknisnya. Seperti blok kapling untuk perumahan (blok tanaman untuk pertanian) untuk taman, sekolah, komersial, dan lainnya umumnya



mempunyai Standar Perencanaan Teknis tertentu.

- (2) Lebar jalan yang melayani blok tersebut. Jalan yang relative lebar seharusnya melayani blok yang relatif lebih besar. Hal ini terkait dengan Garis Sepadan Bangunan (GSB) seperti yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Kota.
- (3) Luas, bentuk, ukuran dan jumlah kapling yang direncanakan pada blok kapling. Ukuran lebar depan jalan (frontage) dan kedalaman (depth) kapling sebaiknya ideal. Usahakan menghindari kapling/ blok yang terlalu luas atau terlalu sempit. Meskipun belum ada ketentuan yang mengatur bentuk kapling, disarankan agar lebar depan jalan minimum 6 meter dan kedalaman minimum 1,5 kali lebar depan jalan.

c) Tata letak fasilitas umum/sosial

Fasilitas umum/sosial diadakan untuk melayani kepentingan penduduk dalam lokasi Konsolidasi Tanah tersebut. Dengan demikian letak dari semua fasilitas tersebut diupayakan agar dapat dengan mudah melayani kebutuhan penduduk secara adil dan seimbang dalam wilayah layanannya.

d) Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan

Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan (TPBP) pada hakikatnya adalah tanah untuk dijual kepada pihak lain. Oleh karena itu TPBP sebaiknya diletakkan pada lokasi yang strategis dan peruntukannya untuk komersial. Dengan demikian diharapkan dapat cepat “terjual” dengan pembayaran kompensasi yang layak.

7) Untuk kelancaran penyusunan Draf Blok Plan ini, maka diupayakan agar penyusunannya dikoordinasikan dengan instansi teknis melalui wadah Tim Koordinasi.

2. Pembuatan Desain Konsolidasi Tanah

- a. Penyusunan Desain Konsolidasi Tanah dimaksudkan untuk merencanakan letak, bentuk dan luas kapling-kapling baru pada areal konsolidasi setelah dikurangi dengan Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (STUP). Luas masing-masing kapling diupayakan agar sesuai dengan hasil perhitungan yang telah disepakati oleh peserta.
- b. Hasil Desain Konsolidasi Tanah dituangkan dalam peta skala 1 : 1000 yang menggambarkan letak, luas, bentuk dan batas kapling perumahan pada masing-masing blok. Desain Konsolidasi Tanah meliputi:





- 1) Rencana masing-masing kapling pada blok yang ada.
  - 2) Rencana jaringan jalan.
  - 3) Rencana perhitungan luas masing-masing kapling menurut jenis peruntukan tanah.
3. Musyawarah Tentang Rencana Penetapan Kapling Baru
- a. Setelah dibuat Desain Konsolidasi Tanah dan perhitungan luas kapling masing-masing peserta, selanjutnya perlu dilakukan musyawarah kepada peserta untuk lebih meyakinkan bahwa akibat realokasi kapling masing-masing peserta setelah dikurangi Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (STUP) akan terjadi perubahan bentuk, luas dan kemungkinan terjadi pergeseran letak kapling masing-masing peserta setelah dikonsolidasi. Setelah itu akibat pergeseran tersebut dimungkinkan terjadi pembongkaran baik pagar, bangunan ataupun tanaman yang ada.
  - b. Hasil musyawarah dibuat dalam Berita Acara yang ditandatangani oleh anggota Satgas Pelaksana serta beberapa orang wakil dari para peserta.
4. Pelepasan Hak Atas Tanah Oleh Para Peserta
- a. Setelah Desain Konsolidasi Tanah disepakati melalui musyawarah, selanjutnya dilaksanakan kegiatan Pelepasan Hak Atas Tanah oleh peserta. Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah dimaksudkan untuk menjadikan status tanah sebagai tanah yang

langsung dikuasai Negara, sehingga pemerintah berkewenangan untuk menata kembali penggunaan dan penguasaan tanah sesuai hasil musyawarah/ mufakat para peserta konsolidasi tanah.

b. Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah tersebut ditandatangani oleh yang bersangkutan (peserta) di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pelepasan hak:

- 1) Peserta konsolidasi tanah wajib datang sendiri ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk membuat surat pernyataan.
- 2) Apabila tanah tersebut sudah bersertifikat dan diagunkan/menjadi jaminan kredit (hak tanggungan) bank, maka harus ada persetujuan kreditur yang bersangkutan. Untuk itu Kepala Kantor Pertanahan perlu memberitahukan secara tertulis kepada kreditur dan selanjutnya diselesaikan sesuai ketentuan yang berlaku.
- 3) Apabila tanah yang bersangkutan merupakan pemilikan bersama misalnya suami istri, maka yang menandatangani surat pernyataan Pelepasan Hak adalah suami istri tersebut secara bersama-sama. Pada saat Pelepasan Hak, sertifikat dan bukti-bukti yang lainnya harus diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.



4) Tanah-tanah yang telah menjadi aset pemerintah, persetujuannya adalah dari instansi yang bersangkutan.

5. Penegasan Tanah Sebagai Obyek Konsolidasi Tanah

- a. Berlainan dengan Surat Keputusan Penegasan Tanah Negara obyek Redistribusi, Tanah obyek Landreform. Surat Keputusan Penegasan Tanah Negara obyek Konsolidasi Tanah dimaksudkan sebagai dasar kewenangan Pemerintah dalam hal ini Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat untuk menata penguasaan dan penggunaan tanah pada lokasi melalui Konsolidasi Tanah, setelah menerima pelepasan hak atas tanah dari peserta konsolidasi tanah kepada Negara di hadapan Kepala Kantor Pertanahan. Surat Keputusan Penegasan tersebut juga sekaligus memberikan kewenangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Daerah Tingkat II berdasarkan instruksi dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat untuk secara operasional menata penguasaan dan penggunaan tanah pada lokasi tersebut sesuai dengan desain Konsolidasi Tanah yang telah disepakati oleh peserta dan disetujui oleh instansi terkait yang berwenang.
- b. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat akan menetapkan lokasi Konsolidasi tersebut dalam Surat Keputusan Penegasan Tanah Negara Obyek Konsolidasi Tanah

setelah mempertimbangkan faktor-faktor antara lain:

- 1) Kepastian fakta/data sebelum dikonsolidasi yang menyangkut lokasi tanah, penguasaan tanah, penggunaan tanah, peserta dan lainnya.
  - 2) Kepastian dan rencana setelah dikonsolidasi meliputi kesesuaian lokasi dengan Rencana Tata Ruang Daerah, Rencana Desain Konsolidasi Tanah termasuk rencana luas dan peruntukan masing-masing persil, sarana dan prasarana serta Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan.
  - 3) Kepastian persetujuan dari pemilik sebagai peserta Konsolidasi Tanah dan persetujuan atas Blok Plan/Desain Konsolidasi Tanah serta pelepasan haknya.
  - 4) Kepastian rencana pembiayaan dan waktu pelaksanaannya.
- c. Untuk itu dalam rangka permohonan Surat Keputusan Penegasan Tanah Negara Obyek Konsolidasi Tanah, maka usulan permohonan tersebut harus dilampiri dengan:
- 1) Surat Keputusan Bupati/Walikota KDH Tk II tentang Penetapan Lokasi Konsolidasi Tanah.
  - 2) Daftar Persetujuan masing-masing pemilik tanah mengenai kesediannya ikut serta dalam Konsolidasi Tanah.



- 3) Daftar peserta dan luas masing-masing tanahnya.
  - 4) Surat Pernyataan Pelepasan Hak dari masing-masing peserta konsolidasi tanah, Pernyataan pelepasan hak mutlak dilampirkan khususnya bagi tanah yang sudah dilekati hak.
  - 5) Peta situasi dari lokasi konsolidasi tanah tersebut dengan Petunjuk Lokasi dalam format folio. Peta Petunjuk Lokasi tersebut minimal dapat menggambarkan kota desa, kota kecamatan, jalan, sungai dan informasi lain yang membantu dalam mengetahui letak lokasi Konsolidasi Tanah tersebut.
  - 6) Peta penggunaan tanah dalam format folio.
  - 7) Peta Rencana Tata Ruang (RUTR/RDTR) pada wilayah sekitar lokasi.
  - 8) Peta Desain Konsolidasi Tanah pada lokasi Konsolidasi Tanah beserta Daftar Perhitungan Rencana Luas dan Peruntukan Tanah sebelum dan sesudah Konsolidasi Tanah (berupa tabel) yang dituangkan dalam peta tersebut.
  - 9) Surat Keterangan Pendaftaran Tanah.
  - 10) Keterangan Riwayat Tanah Lokasi Konsolidasi (bukan tiap bidang tanah) yang ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat.
- d. Usulan permohonan tersebut disiapkan oleh Kepala Seksi Pengaturan Penguasaan Tanah

dan diajukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat melalui Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi setempat. Selanjutnya Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi setempat memberikan rekomendasi dan meneruskan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat setelah berkas usulan diteliti oleh Kepala Bidang Pengaturan Penguasaan Tanah mengenai kelengkapan dan kebenaran persyaratan usulan sangat mempengaruhi kecepatan proses penyelesaian Surat Keputusan tersebut di Pusat.

#### 6. *Staking Out*/Realokasi

- a. Setelah Desain Konsolidasi Tanah berikut perhitungan luas atas masing-masing kapling baru, sarana dan prasarana serta TPBP disetujui dan ditetapkan berdasarkan hasil musyawarah dengan peserta dan instansi terkait, maka dilaksanakan realokasi (penempatan kapling baru) di lapangan dengan mengacu Desain Konsolidasi Tanah tersebut.
- b. Pekerjaan realokasi tersebut antara lain:
  - 1) Pengukuran dan penempatan patok batas persil.
  - 2) Pengukuran dan penempatan patok batas sarana umum dan TPBP.
  - 3) Penentuan batas badan jalan dan saluran air.
  - 4) *Checking* lapangan masing-masing peserta untuk penempatan kapling baru.

7. Pengelolaan Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan (TPBP)

Pengelola Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan (TPBP) adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Tanah tersebut merupakan sumbangan (pungutan) dari masyarakat peserta Konsolidasi tanah yang telah diserahkan pengelolaannya kepada Pemerintah melalui pelepasan hak, untuk membiayai pelaksanaan konsolidasi tanah. Dalam hal ini termasuk biaya untuk menindaklanjuti hasil pelaksanaan yang sudah ada. Dana tersebut diperoleh dari pembayaran kompensasi atas penyerahan TPBP kepada pihak lain yang akan menggunakannya. Karena dana tersebut pada dasarnya merupakan pungutan dari masyarakat, maka penggunaannya harus menempuh pola DURK/DRK.

Dalam Penataan ini bagi peserta/pemilik tanah akan dikenakan tarif konsolidasi tanah swadaya sebesar Rp. 950.000 per bidang dan tarif Redistribusi tanah swadaya ditetapkan sebesar Rp. 475.000,- per bidang. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 11 dan pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 serta Keputusan Gubernur Provinsi Jawa Timur Nomor 188/403/KPTS/013/2008 tanggal 19 November 2008.

8. Penerbitan SK Hak Atas Tanah Obyek Konsolidasi Tanah
- a. Setelah memperoleh Surat Keputusan Penegasan Tanah Negara Obyek Konsolidasi Tanah dari Kepala BPN Pusat, maka Kepala Kantor Wilayah



BPN Provinsi dapat menerbitkan Surat Keputusan Hak Atas Tanah obyek Konsolidasi Tanah kepada masing-masing peserta dengan prosedur sebagai berikut:

- 1) Setelah terbit Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat tentang Penegasan Tanah Negara sebagai obyek Konsolidasi Tanah, maka Kepala Kantor Pertanahan setempat segera mengusulkan penerbitan hak atas tanah secara kolektif kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Usulan tersebut disiapkan oleh Kasi Pengaturan Penguasaan Tanah.
- 2) Setelah berkas permohonan tersebut lengkap dan memenuhi syarat, Kepala kantor Wilayah BPN Provinsi menerbitkan Surat keputusan hak atas tanah kepada peserta dengan jenis-jenis hak sesuai dengan persyaratan dan peruntukannya berdasarkan ketentuan yang berlaku. Surat Keputusan tersebut disiapkan oleh Kabid Pengaturan Penguasaan Tanah dengan tata cara sesuai dengan Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991 baik untuk wilayah pertanian/pedesaan maupun wilayah perkotaan/permukiman dan wilayah lainnya.
- 3) Selain penerbitan Surat Keputusan Hak untuk tanah kapling perumahan juga termasuk tanah kapling untuk sarana/fasilitas umum TPBP



kepada yang berhak setelah memenuhi syarat sesuai ketentuan yang berlaku.

- 4) Peserta Konsolidasi Tanah yang tanahnya sudah dilekati sesuatu hak, maka dalam perolehan hak atas tanah setelah konsolidasi dibebaskan dari kewajiban membayar uang pemasukan kepada Negara dan kepada yang bersangkutan hanya dikenakan biaya administrasi yang besarnya disesuaikan dengan ketentuan PRONA berdasarkan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1995 dan biaya pendaftaran tanah sesuai ketentuan.
- 5) Terhadap tanah yang semula berstatus Tanah Negara, kepada penerima hak di samping dikenakan uang pemasukan kepada Negara juga diwajibkan membayar biaya administrasi dan biaya pendaftaran tanah sesuai ketentuan yang berlaku. Kepada peserta golongan ekonomi lemah dan yang memenuhi persyaratan tertentu dapat diberikan pengecualian atas kewajiban pembayaran uang pemasukan kepada Negara dengan berpedoman ketentuan PRONA. Pengecualian tersebut akan ditetapkan sekaligus dalam Surat Keputusan Penegasan Tanah Negara sebagai Obyek Konsolidasi Tanah pada lokasi dimaksud berdasarkan usulan daerah. b. Kutipan Surat Keputusan Pemberian

Hak Atas Tanah tersebut ditandatangani oleh Kepala Bidang Pengaturan Penguasaan Tanah.

#### 9. Sertifikasi

Setelah diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi, maka kutipan surat keputusan tersebut disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat diterbitkan sertifikatnya atas nama masing-masing peserta yang berhak setelah peserta tersebut menyelesaikan kewajiban.

### C. Konstruksi

Tahapan terakhir yang dilaksanakan dalam konsolidasi tanah perkotaan untuk pemukiman adalah **Konstruksi**, yang meliputi:

1. Pekerjaan konstruksi adalah pekerjaan yang bersifat fisik seperti pembangunan fisik badan jalan, penggalian parit, pengerasan, sarana/fasilitas umum lainnya. Pekerjaan konstruksi ini dilaksanakan dengan mengacu kepada Desain Konsolidasi Tanah yang telah ditetapkan.
2. Ruang lingkup penanganan pekerjaan konstruksi ini tergantung kepada ketersediaan anggaran dan kesepakatan dengan pihak peserta. Jika anggaran tersedia dan pihak peserta sepakat agar pekerjaan ditangani oleh BPN, maka pekerjaan tersebut dapat ditangani sekaligus dan dilaksanakan melalui rekanan berpedoman kepada ketentuan yang berlaku.

3. Untuk meningkatkan keberhasilan Konsolidasi Tanah, maka minimal pekerjaan konstruksi yang ditangani sekaligus adalah pembentukan badan jalan/ penggalian parit dan pengerasan jalan sesuai dengan Desain Konsolidasi Tanah.

Dan hasil dari pelaksanaan konsolidasi tanah yang secara fungsional dilaksanakan oleh BPN ini secara teknis dilaporkan kepada Kepala Kantor Wilayah badan Pertanahan Nasional Provinsi.

### **C. Faktor-faktor Penghambat dan Pendukung Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan untuk Pembangunan Permukiman**

1. Faktor-faktor Penghambat Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan untuk Pembangunan Permukiman

Secara teoritis konseptual bahwa maksud, tujuan dan sasaran terhadap pelaksanaan konsolidasi tanah itu telah ditegaskan sedemikian rupa, yaitu maksud dilaksanakannya konsolidasi tanah perkotaan adalah dalam upaya meningkatkan terciptanya kualitas lingkungan dan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan serta upaya untuk mewujudkan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat yang berada di wilayah perkotaan, dengan suatu tujuan konsolidasi tanah perkotaan tersebut diarahkan untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal, seimbang dan lestari melalui peningkatan efisiensi penggunaan tanah di wilayah perkotaan, dengan mewujudkan suatu sasaran konsolidasi tanah perkotaan yaitu untuk menciptakan suatu

tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur di wilayah perkotaan.

Oleh karena itu secara konseptual perwujudan rumusan tentang maksud, tujuan dan sasaran dari terselenggaranya konsolidasi tanah perkotaan tersebut, dalam konteks filsafati telah dinilai selaras dengan paradigma politik hukum di bidang pertanahan dan keagrariaan yang dikembangkan oleh pemerintah. Aktualisasi prinsip-prinsip penyelenggaraan konsolidasi tanah perkotaan itu, ternyata dalam konteks implementasinya masih sangat sulit untuk dijalankan.

Keadaan ini menunjukkan walaupun pada tataran teoritis konseptual dari suatu produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah melalui kebijakan publiknya tersebut telah memenuhi dan sesuai dengan standar paradigma yang ditetapkan.<sup>39</sup> Lebih jauh dari tingkat itu tingkat keberhasilan produk hukum tersebut harus dalam tataran praktis operasional, apakah telah mampu memberikan suatu hasil positif bagi kepentingan masyarakat secara menyeluruh terutama untuk menciptakan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Artinya bahwa dalam bentuk apapun suatu kebijakan publik yang telah dibuat oleh pemerintah itu penilaian baik atau tidak baik tersebut sangat tergantung dan terlihat secara konkret di lapangan, apakah melalui kebijakan publik tersebut dapat memberikan makna yang berarti kepada peningkatan dan penguatan kesejahteraan masyarakat, khususnya

---

<sup>39</sup>Gunawan Wiradi, "*Jangan Perlakukan Tanah Sebagai Komoditi*", dalam *Jurnal Analisis Sosial*, "Tanah: Komoditas Strategis", Akatiga, Bandung, 1996, hal. 34.

masyarakat sebagai <sup>8</sup> peserta konsolidasi tanah perkotaan dalam hal penyelenggaraan konsolidasi tanah di Indonesia.

Seperti telah dikemukakan pada bab sebelumnya, bahwa pada hakikatnya <sup>11</sup> pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan yang dikhususkan untuk pemukiman di perkotaan dapat berhasil secara memuaskan apabila didukung oleh partisipasi masyarakat peserta konsolidasi tanah perkotaan. Partisipasi masyarakat hanya dapat terwujud jika kegiatan yang akan dilaksanakan jelas tujuan serta hasilnya.

<sup>2</sup> Hal yang demikian ini merupakan suatu kewajaran, karena tingkat pengetahuan tiap warga masyarakat tidak sama yang bisa dilihat dari indikator tingkat pendidikannya. Di samping itu, juga ditentukan oleh sejauh mana penyuluhan yang dilakukan oleh Panitia konsolidasi tanah perkotaan mampu dalam menjelaskan dan memberikan pengertian yang benar kepada masyarakat yang terkena program tersebut.

<sup>2</sup> Rendahnya pengertian atau pemahaman masyarakat tentang manfaat dan tujuan konsolidasi tanah perkotaan merupakan salah satu faktor penghambat. Bagi kelompok masyarakat atau bahkan dari peserta yang juga <sup>11</sup> masih awam ini terkadang belum mengetahui manfaat konsolidasi tanah berkeberatan menyerahkan STUP (Sumbangan tanah Untuk Pembangunan), yaitu sebagian tanah hak yang harus diserahkan bagi kepentingan pembangunan sarana dan prasarana misalnya jalan, saluran/pemutusan, dan fasilitas umum. Alasannya karena tanah tersebut diserahkan kepada panitia konsolidasi, masyarakat minta untuk diberikan ganti rugi yang besarnya ditentukan sendiri oleh masyarakat pemilik



tanah berdasarkan harga pasar pada saat itu. Termasuk dalam hal ini adalah biaya pelaksanaan konsolidasi tanah yang dirasa cukup tinggi bagi masyarakat maupun bagi peserta. Untuk faktor yuridisnya adalah kurang kuatnya dasar hukum atau norma hukum yang dipakai sebagai landasan program pelaksanaan konsolidasi tanah, yaitu masih berupa Peraturan Kepala BPN Nomor 4 tahun 1991.

Selain itu pula kurangnya penyuluhan yang dilakukan oleh panitia program konsolidasi tanah perkotaan ini kepada kelompok masyarakat tentang tujuan dan kemanfaatan program konsolidasi dengan mengikut sertakan tokoh-tokoh masyarakat yang berpengaruh termasuk kurangnya sumber daya manusia sebagai pelaksana secara teknis di lapangan.

## 2. Faktor-faktor Pendukung Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan untuk Pembangunan Permukiman

Pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan dapat dinilai berhasil karena terdapat faktor pendukung untuk mencapai keberhasilan program tersebut, yaitu adanya fungsi pelestarian kemampuan fungsi lingkungan hidup untuk perumahan dan pemukiman. Karena sebagian besar dari masyarakat yang bersedia sebagai peserta menginginkan adanya suasana baru dalam tatanan lingkungan pemukiman yang sehat, bersih dan teratur di wilayah mereka tersebut.

Kondisi yang semacam demikian ini dapat menciptakan adanya suatu tingkat perubahan kesejahteraan yang semula penggunaan tanah dimaksud tidak tertib dan teratur, melalui konsolidasi tanah perkotaan dimaksud menjadi tertib dan teratur dan mengacu pada RTRW Kabupaten Sidoarjo yang



telah ditetapkan. Termasuk pula bahwa dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk pembangunan perumahan dan pemukiman harus dilakukan secara adil dan merata tanpa menimbulkan kesenjangan ekonomi dan sosial dalam proses pembangunan pemukiman tersebut.

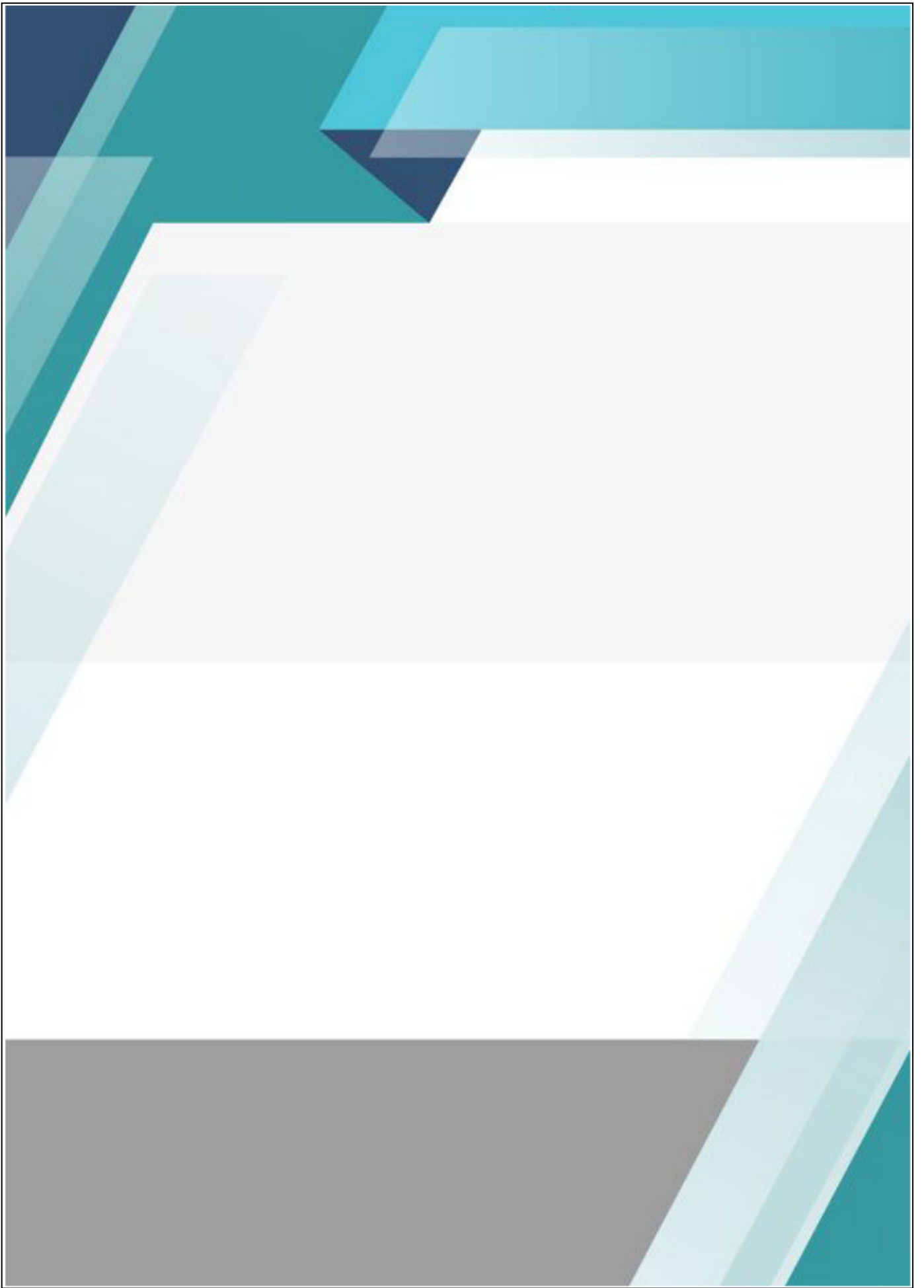
Pada faktor yang lain bahwa dalam pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan di dikaitkan dengan perkembangan tanah perkotaan dan pertumbuhan dan peningkatan sektor ekonomi, yaitu terbukanya aksesibilitas transportasi yang dapat memperlancar arus hubungan manusia, barang dan jasa, sehingga hal ini membawa pengaruh positif kepada peningkatan perekonomian masyarakat peserta konsolidasi tanah maupun masyarakat lainnya yang bermukim di areal konsolidasi tanah tersebut berlangsung.

Adanya faktor inilah yang mendorong masyarakat/peserta untuk mendukung pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan, karena nilai ekonomis yang didapat dalam pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan ini membawa keuntungan yang sangat tinggi. Pada sisi yang lain, dan lebih penting dalam pelaksanaan atau dalam penyelenggaraan konsolidasi tanah perkotaan, antara pihak pelaksana/penyelenggara dan peserta tidak mengalami konflik kepentingan (*interest conflict*), karena didasari adanya suatu kepentingan dalam penyerasian hukum antara dua kepentingan, panitia penyelenggara di satu pihak dan peserta konsolidasi tanah di lain pihak. Hal inilah yang menjadi tolok ukur keberhasilan dalam melaksanakan kebijakan pertanahannya, khususnya dalam menerapkan konsolidasi tanah perkotaan yang diperuntukkan bagi pemukiman.





# **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**



# BAB V

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### <sup>27</sup> A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab terdahulu maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Hubungan hukum yang terjadi antara pihak penyelenggara konsolidasi yaitu Badan Pertanahan Nasional dengan Peserta konsolidasi adalah selain dari ketentuan yang mengatur tentang konsolidasi yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah dan peraturan yang terkait sampai dengan petunjuk pelaksanaannya. Hubungan hukum antara para pihak diawali dengan kesepakatan calon peserta untuk menyetujui rencana pelaksanaan konsolidasi tanah yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Berdasarkan kesepakatan tersebut maka dapat dikaji bahwa dalam hubungan tersebut terjadi suatu perjanjian yang berunsur hukum perdata. Asas-asas dalam hukum perdata pun berlaku antara lain syarat sah suatu perjanjian seperti yang ditetapkan dalam pasal

1320 BW, asas konsensualisme pasal 1338 (1)BW, pasal 1339 BW. Dalam perjanjian itu terdapat juga unsur hukum publik karena di dalamnya terdapat unsur-unsur bahwa perjanjian itu dilakukan oleh salah satu organ pemerintah yang mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan konsolidasi tanah yaitu Badan Pertanahan Nasional seperti yang tertuang dalam pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.4 Tahun 1991. Substansi konsolidasi tanah, yaitu penataan kembali pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Prosedur yang dilakukan oleh penyelenggara setelah terjadi kesepakatan adalah dengan mengeluarkan surat keputusan penetapan lokasi dan obyek konsolidasi tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah setempat dari pihak BPN Kabupaten dan penegasan obyek konsolidasi dari Bupati. Hubungan hukum antara para pihak tersebut akan menimbulkan hak dan kewajiban di antara keduanya.

2. Implementasi konsolidasi tanah perkotaan untuk pembangunan permukiman berdasarkan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan No. 410-1078 tentang Petunjuk teknis Konsolidasi Tanah. Tahapan yang dilakukan adalah Tahap Persiapan yang meliputi, penyuluhan, pemilihan lokasi, peninjauan kesepakatan. Tahap Pelaksanaan Penataan meliputi pendataan, penataan, konstruksi. Adapun faktor penghambat pelaksanaan konsolidasi adalah kurangnya sosialisasi tentang program konsolidasi tanah, kurangnya pengetahuan masyarakat tentang pengertian, tujuan dan



manfaat konsolidasi tanah, masyarakat harus menyerahkan sebagian tanahnya untuk STUP. Faktor dana yang dirasa masih berat bagi peserta. Faktor pendukungnya adalah adanya peningkatan nilai secara ekonomis dari lokasi dari sebelumnya, lingkungan tertata rapi, masyarakat memperoleh kepastian dan kekuatan hukum atas hak atas tanah yang dimilikinya karena mendapat sertifikat.

## B. Rekomendasi

1. Pada tahap persiapan yang diperlukan paling mendasar adalah persetujuan dari peserta konsolidasi tanah untuk melepas hak atas tanahnya dan kemudian dilaksanakan konsolidasi tanah perkotaan untuk pembangunan permukiman. Untuk lebih mengikat kedua belah pihak hendaknya dibuat suatu kontrak secara tertulis antara penyelenggara dengan peserta konsolidasi tanah, mengatur hak dan kewajiban di dalamnya secara tegas.
2. Implementasi konsolidasi tanah perkotaan untuk permukiman perlu dilakukan sosialisasi/penyuluhan program konsolidasi tanah kepada masyarakat secara intensif supaya masyarakat lebih mengetahui manfaat dan tujuan. Pembiayaan diusahakan yang tidak memberatkan masyarakat karena peserta sudah menyerahkan sebagian tanahnya untuk STUP





## DAFTAR PUSTAKA

- Budiharjo, Eko, *Tata Ruang Perkotaan*, Alumni, Bandung, 1997
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, USA, 1991
- Hadjon, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994
- Hamzah, Andi, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Nasional*, Djambatan, Jakarta, 1997
- Hartini, Rahayu, *Hukum Komersial*, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2007
- Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2008
- Hernoko, Agus Yudha, *Hukum Perjanjian Asas Proposionalitas Dalam Kontrak Komersial*, Laksbang mediatama Yogyakarta kerja sama Kantor Advokat Hufron & Hans Simaela Surabaya, 2008.
- Ibrahim, Johannes, *Hukum Bisnis (Dalam Persepsi Manusia Modern)*, Refika Aditama, Bandung, 2004,
- Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 2004,
- Murhaini, Suriansyah, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, LaksBang Justitia, Surabaya, 2009
- Nadapdap, Binoto, *Kamus Istilah Hukum Agraria Indonesia*, Jala, Jakarta, 2007

- Parlindungan, A.P, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan dari UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 2005
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada, Jakarta, 2008
- Sutedi, Adrian, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2009.
- Saliman, Abdul R,dkk, *Hukum Bisnis untuk Perusahaan (Teori & Contoh Kasus)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007.
- Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perjanjian*, Intermedia, Jakarta, 1994
- Sudjana, Eggi, *Peraturan Pertanahan 2003-2005*, Durat Bahagia, Jakarta, 2006
- Sunarko, *Publik Policy*, Airlangga University Pres, Surabaya, 2000
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Suharnoko, *Hukum Perjanjian*, Kencana, Jakarta, 2008
- Sitorus, Oloan, *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif dalam Penataan Ruang di Indonesia. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*, Yogyakarta, 2006.
- Ten Berge, *Pengantar Hukum Perijinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Utrecht, 1991
- Winarno, Budi, *Kebijakan Publik Teori & Proses*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2007
- Setawan, Yudhi, *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkkrecht) dalam Konsolidasi Tanah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009



### **Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043,

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang *Perumahan dan Permukiman*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 23. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3469,

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang *Penataan Ruang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintah Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

Peraturan Pemerintah No.224 Tahun 1961 tentang *Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 280, yang diubah dan ditambah Peraturan Pemerintah Nomor 41, Tahun 1964 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2702, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3094.

Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang *Penatagunaan Tanah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4385.

Peraturan Pemerintah No.26 Tahun 2008 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*

Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang *Badan Pertanahan Nasional*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2 Tahun 1987 tentang *Pedoman Penyusunan Rencana Kota*

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.590/5648/Agr. Tanggal 9 Oktober 1985 tentang *Peningkatan dan Pemantapan Pelaksanaan Konsolidasi Tanah*

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.590/5468/Agr. Tanggal 22 Desember 1985 tentang *Peningkatan dan Pemantapan Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan*

Peraturan Kepala BPN No.3 Tahun 1991 tentang *Pedoman Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya.*

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

**Website:**

Arie S Hutagalung, *Pelepasan, Penyelesaian, Kesepakatan dalam Konsolidasi Tanah bagi Pembangunan Rumah Susun ditinjau dari Hukum Perdata*, **Error! Hyperlink reference not valid.** [www.Bpn.go.i](http://www.Bpn.go.i)

Yudi Setiawan, *Tantangan dan Hambatan Konsolidasi Tanah (Bagian I-IX)*, **Error! Hyperlink reference not valid.** [www.GagasanHukum.word press.com](http://www.GagasanHukum.word press.com).



## BIODATA PENULIS

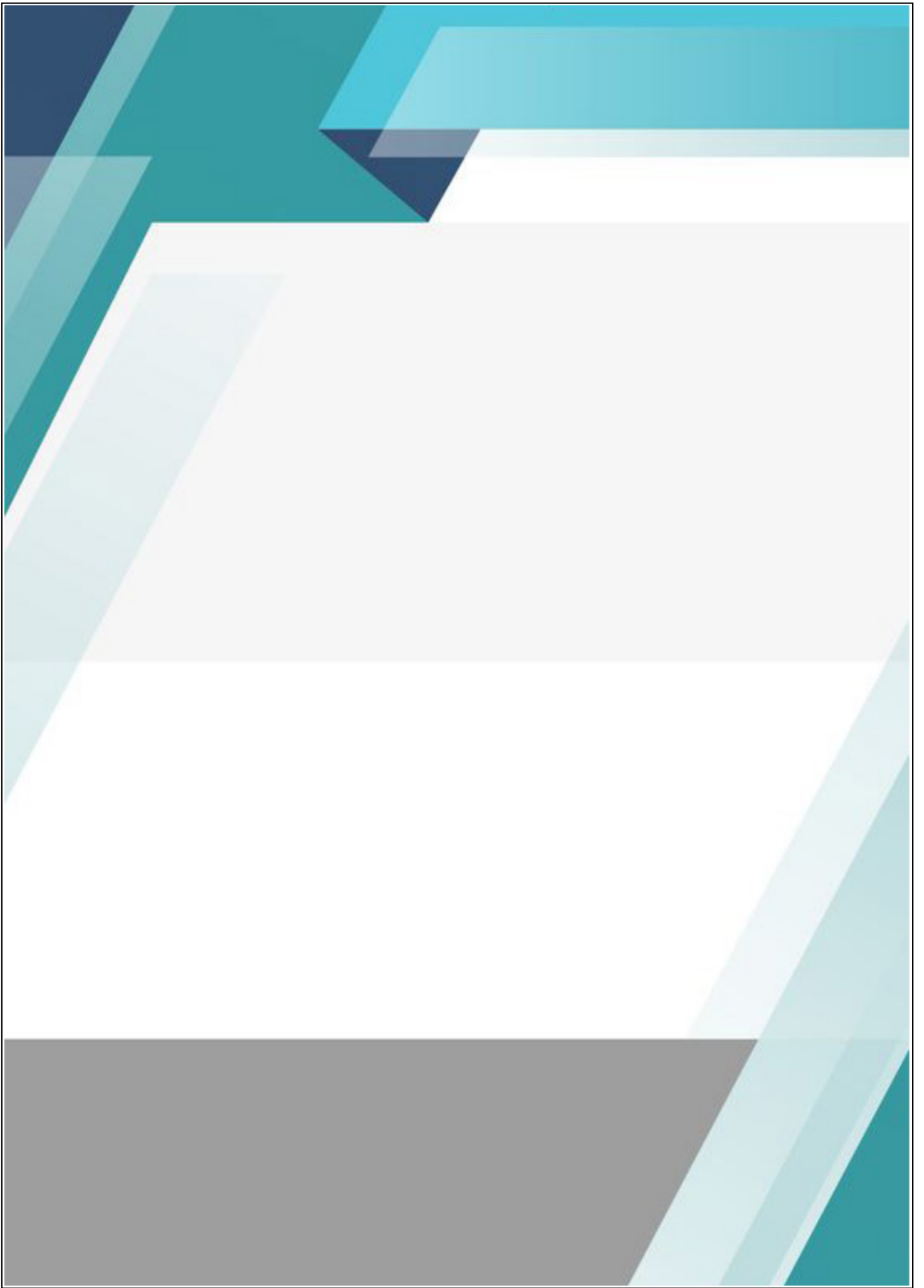


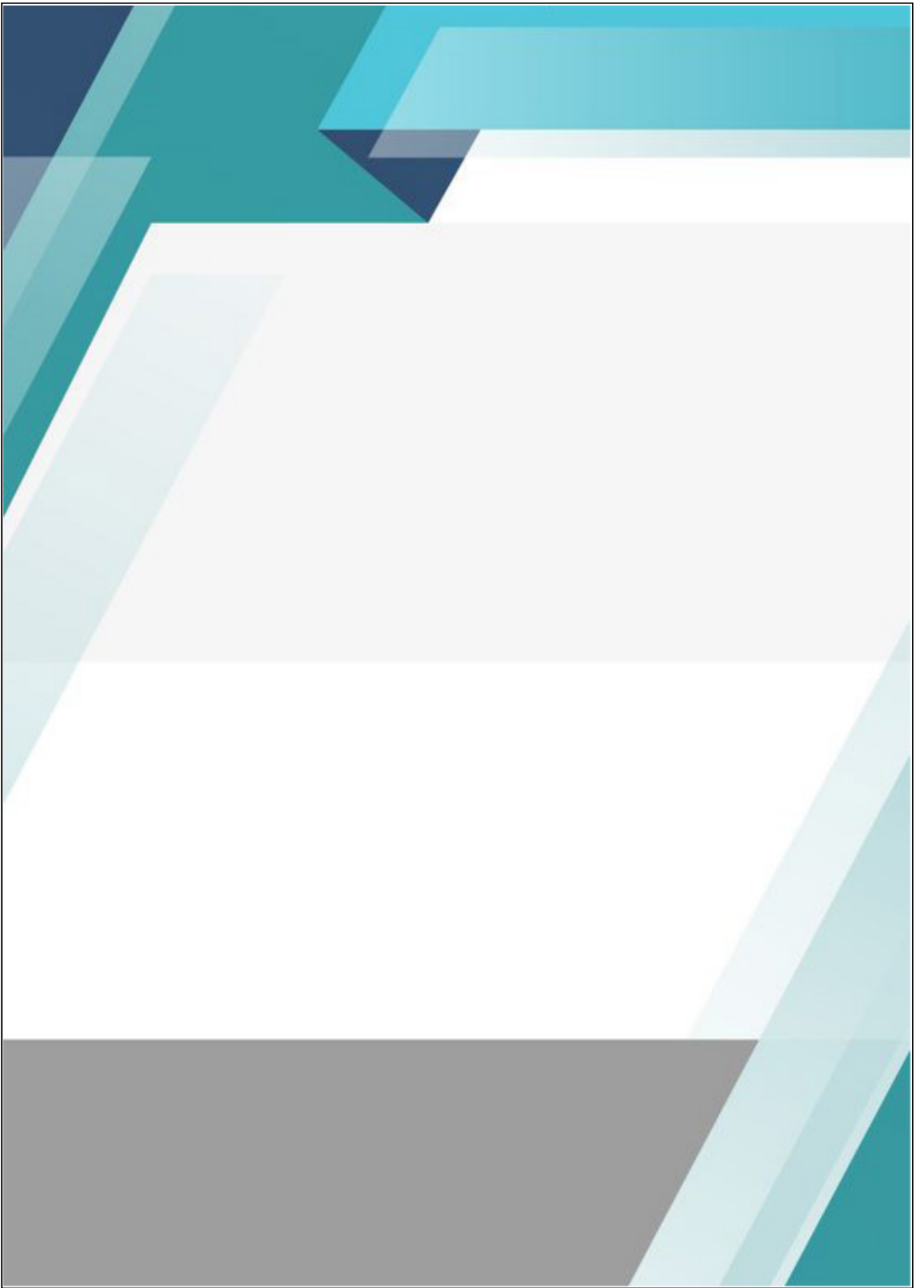
**Nur Handayati, S.H., M.H.**, lahir di Surabaya pada 28 Agustus 1971. Penulis menempuh pendidikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Melanjutkan S2 Pada Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Penulis merupakan dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo Surabaya.

Mengampuh mata kuliah hukum agraria, hukum pengadaan dan pendaftaran tanah dan hukum tata ruang. Beberapa pengalaman kerja penulis sebagai Bendahara Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) Universitas Dr. Soetomo Surabaya sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2006. Anggota Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo Surabaya, tahun 2008-sekarang. Anggota Gugus Penjaminan Mutu Fakultas Hukum Periode 2012-2013. Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo Periode 2013-2014. Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo Periode 2014-2017. Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Dr. Soetomo Periode 2017–2021. Penulis juga aktif melakukan penelitian di antaranya, Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Untuk Pemukiman Pada daerah Perkotaan (Studi Di Pemerintahan Kabupaten Sidoarjo), Hibah Dikti Tahun 2008–2009. Pola Pengelolaan Hutan Jati dan Pembendayaan Masyarakat Samin Dalam Perspektif Hukum (Studi Pada Masyarakat Samin di Kabupaten Bojonegoro dan Blora), Penelitian Hibah Dikti Tahun 2013. Penelitian Putusan Hakim 2013, Penyelenggara Komisi Yudisial Republik Indonesia. Agen

Perubahan Anti Tindakan Koruptif, Hibah Pengabdian Dosen Program Studi Universitas Dr. Soetomo Tahun 2018. Pengangkutan On Line Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009, DIPA Universitas Dr. Soetomo Tahun 2019. Adapun beberapa karya ilmiah penulis yang sudah dipublikasikan yaitu, **Adil** (Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Yarsi Jakarta), Volume 1, No.1, April 2010, ISSN: 2086-6054, Judul: *Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Untuk Pemukiman Pada daerah Perkotaan (Studi Di Pemerintahan Kabupaten Sidoarjo)*. Hukum Bisnis & Administrasi Negara (Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Hukum), No.1, Vol 1, Desember 2015, ISSN: 2447-3883. Jurnal Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang ISSN 1410-8763, Vol. 13 No1 (2019), Strategi Pengembangan Nilai-nilai Anti Korupsi Melalui Agen Perubahan Anti Tindakan Koruptif Dalam Dunia Pendidikan.







# Konsolidasi Tanah Dalam Penataan Permukiman Perkotaan

## ORIGINALITY REPORT

8%

SIMILARITY INDEX

7%

INTERNET SOURCES

2%

PUBLICATIONS

5%

STUDENT PAPERS

## PRIMARY SOURCES

1	<a href="http://digilib.uinsgd.ac.id">digilib.uinsgd.ac.id</a> Internet Source	1%
2	<a href="http://repository.upstegal.ac.id">repository.upstegal.ac.id</a> Internet Source	1%
3	<a href="http://www.scribd.com">www.scribd.com</a> Internet Source	1%
4	Submitted to Universitas Airlangga Student Paper	<1%
5	<a href="http://repository.lppm.unila.ac.id">repository.lppm.unila.ac.id</a> Internet Source	<1%
6	Submitted to Udayana University Student Paper	<1%
7	<a href="http://123dok.com">123dok.com</a> Internet Source	<1%
8	<a href="http://ml.scribd.com">ml.scribd.com</a> Internet Source	<1%
9	<a href="http://docplayer.info">docplayer.info</a> Internet Source	<1%
10	<a href="http://id.123dok.com">id.123dok.com</a> Internet Source	<1%

11	Submitted to Fakultas Hukum Universitas Lampung Student Paper	<1 %
12	ejurnal.id Internet Source	<1 %
13	Submitted to Universitas Negeri Surabaya The State University of Surabaya Student Paper	<1 %
14	phojunior.blogspot.com Internet Source	<1 %
15	jurnalonlineuniflor.blogspot.com Internet Source	<1 %
16	kitlv-docs.library.leiden.edu Internet Source	<1 %
17	anzdoc.com Internet Source	<1 %
18	repository.ub.ac.id Internet Source	<1 %
19	www.jogloabang.com Internet Source	<1 %
20	repository.unair.ac.id Internet Source	<1 %
21	repository.usu.ac.id Internet Source	<1 %
22	andi54.wordpress.com Internet Source	<1 %

23	<a href="http://pt.scribd.com">pt.scribd.com</a> Internet Source	<1 %
24	<a href="http://moam.info">moam.info</a> Internet Source	<1 %
25	<a href="http://ejournal3.undip.ac.id">ejournal3.undip.ac.id</a> Internet Source	<1 %
26	<a href="http://id.scribd.com">id.scribd.com</a> Internet Source	<1 %
27	<a href="http://jurnal.stitnualhikmah.ac.id">jurnal.stitnualhikmah.ac.id</a> Internet Source	<1 %
28	<a href="http://vdocuments.site">vdocuments.site</a> Internet Source	<1 %
29	<a href="http://jakad.id">jakad.id</a> Internet Source	<1 %
30	<a href="http://repository.unej.ac.id">repository.unej.ac.id</a> Internet Source	<1 %
31	<a href="http://stihpada.ac.id">stihpada.ac.id</a> Internet Source	<1 %
32	<a href="http://mahasiswa.ung.ac.id">mahasiswa.ung.ac.id</a> Internet Source	<1 %
33	<a href="http://adoc.pub">adoc.pub</a> Internet Source	<1 %
34	<a href="http://core.ac.uk">core.ac.uk</a> Internet Source	<1 %
35	<a href="http://e-jurnal.unisda.ac.id">e-jurnal.unisda.ac.id</a> Internet Source	<1 %

---

36	<a href="http://eprints.undip.ac.id">eprints.undip.ac.id</a> Internet Source	<1 %
37	<a href="http://pppm.stpn.ac.id">pppm.stpn.ac.id</a> Internet Source	<1 %
38	<a href="http://repository.unitomo.ac.id">repository.unitomo.ac.id</a> Internet Source	<1 %
39	<a href="http://digilib.uinsby.ac.id">digilib.uinsby.ac.id</a> Internet Source	<1 %
40	<a href="http://ferryrinaldy.wordpress.com">ferryrinaldy.wordpress.com</a> Internet Source	<1 %
41	<a href="http://jurnaltoddoppuli.wordpress.com">jurnaltoddoppuli.wordpress.com</a> Internet Source	<1 %
42	<a href="http://jurnal.untag-sby.ac.id">jurnal.untag-sby.ac.id</a> Internet Source	<1 %
43	<a href="http://text-id.123dok.com">text-id.123dok.com</a> Internet Source	<1 %

---

Exclude quotes  On

Exclude matches  Off

Exclude bibliography  On

# Konsolidasi Tanah Dalam Penataan Permukiman Perkotaan

---

## GRADEMARK REPORT

---

FINAL GRADE

**/0**

GENERAL COMMENTS

**Instructor**

---

PAGE 1

---

PAGE 2

---

PAGE 3

---

PAGE 4

---

PAGE 5

---

PAGE 6

---

PAGE 7

---

PAGE 8

---

PAGE 9

---

PAGE 10

---

PAGE 11

---

PAGE 12

---

PAGE 13

---

PAGE 14

---

PAGE 15

---

PAGE 16

---

PAGE 17

---

PAGE 18

---

PAGE 19

---

PAGE 20

---

PAGE 21

---

PAGE 22

---



PAGE 23

---

PAGE 24

---

PAGE 25

---

PAGE 26

---

PAGE 27

---

PAGE 28

---

PAGE 29

---

PAGE 30

---

PAGE 31

---

PAGE 32

---

PAGE 33

---

PAGE 34

---

PAGE 35

---

PAGE 36

---

PAGE 37

---

PAGE 38

---

PAGE 39

---

PAGE 40

---

PAGE 41

---

PAGE 42

---

PAGE 43

---

PAGE 44

---

PAGE 45

---

PAGE 46

---

PAGE 47

---

PAGE 48

---

PAGE 49

---

PAGE 50

---

PAGE 51

---

PAGE 52

---

PAGE 53

---

PAGE 54

---

PAGE 55

---

PAGE 56

---

PAGE 57

---

PAGE 58

---

PAGE 59

---

PAGE 60

---

PAGE 61

---

PAGE 62

---

PAGE 63

---

PAGE 64

---

PAGE 65

---

PAGE 66

---

PAGE 67

---

PAGE 68

---

PAGE 69

---

PAGE 70

---

PAGE 71

---

PAGE 72

---

PAGE 73

---

PAGE 74

---

PAGE 75

---

PAGE 76

---

PAGE 77

---

PAGE 78

---

PAGE 79

---

PAGE 80

---

PAGE 81

---

PAGE 82

---

PAGE 83

---

PAGE 84

---

PAGE 85

---

PAGE 86

---

PAGE 87

---

PAGE 88

---

PAGE 89

---

PAGE 90

---

PAGE 91

---

PAGE 92

---

PAGE 93

---

PAGE 94

---

PAGE 95

---

PAGE 96

---

PAGE 97

---

PAGE 98

---

PAGE 99

---

PAGE 100

---

PAGE 101

---

PAGE 102

---

PAGE 103

---

PAGE 104

---

PAGE 105

---

PAGE 106

---

PAGE 107

---

PAGE 108

---

PAGE 109

---

PAGE 110

---

PAGE 111

---

PAGE 112

---

PAGE 113

---

PAGE 114

---

PAGE 115

---

PAGE 116

---

PAGE 117

---

PAGE 118

---

PAGE 119

---

PAGE 120

---

PAGE 121

---

PAGE 122

---

PAGE 123

---

PAGE 124

---

PAGE 125

---

PAGE 126

---

PAGE 127

---

PAGE 128

---

PAGE 129

---

PAGE 130

---

PAGE 131

---

PAGE 132

---

PAGE 133

---

PAGE 134

---

PAGE 135

---

PAGE 136

---

PAGE 137

---

PAGE 138

---

PAGE 139

---

PAGE 140

---

PAGE 141

---

PAGE 142

---