

# ASPEK SOSIAL EKONOMI KONSOLIDASI TANAH PERKOTAAN

*Oleh: Edy Hartono*

## **Pendahuluan**

Sebagaimana dapat dipahami dari definisinya, konsolidasi Tanah Perkotaan (untuk selanjutnya disingkat KTP), merupakan salah satu alternatif pengadaan tanah, khususnya untuk penataan pemukiman. Sebagai alternatif, KTP dapat dipilih sesuai dengan tujuannya, namun hal ini seyogyanya tidak diartikan bahwa KTP dapat menggantikan cara-cara konvensional dalam pengadaan tanah, (misalnya melalui pembebasan tanah) karena hakekat serta tujuan masing-masing memang tidak sama.

Dilihat dari tujuannya, KTP cukup menjanjikan harapan. Namun sebagaimana layaknya suatu yang baru, masih dapat dijumpai hambatan-hambatan tertentu, baik dalam wujud perangkat peraturannya, maupun dalam pelaksanaannya. Dalam tulisan ini akan dibahas dalam aspek “kondisi sosial ekonomi yang diperlukan dalam pelaksanaan KTP”.

## **Landasan Hukum**

Sampai dengan saat ini peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur tentang pelaksanaan KTP belum ada. Sementara ini, yang dijadikan landasan berlakunya KTP adalah kesepakatan masyarakat pemilik tanah yang berada dalam rencana lokasi, yang secara formal tertuang dalam pernyataan Pelepasan Hak atas Tanah.

Secara umum, sebagai landasan untuk pelaksanaan KTP dapat dijumpai pada :

- a. TAP MPR II/MPR/1988 Pada Bab IV, Pelita ke lima, sub bab D tentang arah dan kebijaksanaan pembangunan.
- b. Pasal 2 (1), (2), (3) dan (4) jis pasal 6, pasal 12 dan pasal 14 UUPA.
- c. Pasal 12 UU No. 56 Tahun 1960

Sambil menunggu keluarnya Peraturan perundang-undangan tentang KTP, untuk mendukung pelaksanaannya, dikeluarkanlah Surat Edaran (SE) Mendagri No. 590/5648/Agr. Tertanggal 9 Oktober 1985 tentang Petunjuk teknis/Pedoman Pelaksanaan Konsolidasi Pertanahan dan SE Mendagri No. 592/6365/Agr tanggal 22 Desember 1986 tentang peningkatan dan pelaksanaan KTP.

Sebagai suatu pedoman, kedua SE tersebut untuk sementara dapat digunakan sebagai landasan operasional. Sudah barang tentu sebagai salah satu, sebagai suatu kebijaksanaan intern administratif, keduanya tidak mempunyai kekuatan mengikat langsung pada masyarakat umum.

Jika disimak bunyi pasal 12 UU No. 56 Tahun 1960 yakni : maksimum luas dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya serta pelaksanaan selanjutnya dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini diatur dengan Peraturan Pemerintah, maka paling tidak untuk pengaturan tentang KTP kelak seharusnya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam pelaksanaan selanjutnya, ada beberapa hal yang perlu dicatat sebagai bahan masukan untuk dapat dipertimbangkan dalam penyusunan peraturan kelak.

### **KTP dalam praktek**

Sesuai dengan petunjuk teknis sebagai termuat dalam SE Mendagri No.590/5648/Agr.1985 maka dalam setiap pelaksanaan KTP dibentuk panitia yang susunannya terdiri dari instansi yang terkait.

Sebagai contoh di desa Dauharu Kabupaten Dati II Jembrana, dengan SK Bupati KDH Tk II Jembrana No. 38/28/VII/Pem. 1984 tanggal 14 juli 1984 tentang pembentukan panitia LC Kabupaten Jembrana, susunan panitia tersebut terdiri dari :

- a. Penasehat (kadit agraria prorinsi, karo Bina Pemerintahan Kantor Gubernur, Ketua DPRD Tk II, Bupati);
- b. Ketua, Wakil Ketua dan anggota yang terdiri dari pejabat di lingkungan Pemda, serta kantor pertanahan kabupaten (Titiek Nurdiati, 1990 : 36-37).

Sedangkan untuk kabupaten Badung, Panitia terdiri dari :penasihat (3 orang), Koordinator teknis, Ketua (3 orang), Sekretaris (3 orang), dengan dibantu oleh Sub Tim Teknis yang terdiri dari : Sub Tim Inventarisasi (koordinator dan 9 anggota) Sub tim pengukuran dan pemetaan (koordinator dan 3 anggota) sub tim Perencanaan (Koordinator dan 7 anggota (Sigit Juyo Warnono, 1988 : 76-78)).

Di Surakarta, kepanitiaan terdiri dari : Koordinator, yakni kadit agraria Propinsi (Kanwil Pertanahan), Pimpro (Kabag Landriform Dit. Agrarian Propinsi) yang juga membentuk tim Pemilihan Lokasi dan Tim Penyuluhan terpadu yang terdiri dari 6 orang (Kanwil Pertanahan, Kantor Pertanahan Bapeda, Pemda, Camat lurah). (Any Anjarwati, 1988 : 92-93).

Dengan demikian, bahwa meskipun pada dasarnya aparat yang terkait sama, namun terdapat variasi dalam jumlah personalianya. Pertanyaan adalah, apakah memang diperlukan personalia sejumlah itu, seperti misalnya di Badung. Dan lebih penting lagi, karena yang menjadi dasar pelaksanaan KTP adalah kesepakatan masyarakat di lokasi tersebut, apakah tidak seyogyanya diberikan kesempatan kepada masyarakat untuk wakil-wakil di antara mereka sendiri, dengan tujuan untuk membicarakan segala sesuatu dengan panitia, berkenaan dengan hak dan kewajiban para peserta program, terutama apabila hal ini menyangkut peserta yang cukup banyak.

Pada prinsipnya, sesuai dengan SE Mendagri No. 590/5648/Agri, secara operasional kegiatan KTP terdiri dari dua tahap, yakni : tahap I yang menyangkut perintisan/penjajakan rencana lokasi, yang terdiri dari 6 kegiatan dan tahap II yang menyangkut pelaksanaan operasional penataan, yang terdiri dari 11 kegiatan.

Dari beberapa pengamatan dilapangan, semua kegiatan tersebut memang dilaksanakan. Namun ada pula hal yang masih memerlukan peningkatan, misalnya

- a. Dalam penentuan lokasi, agar dipikirkan jika ada kegiatan bahwa dilokasi tersebut sudah ada bangunannya, apakah dapat diberikan ganti rugi “ bongkar bangunan” terhadap pemiliknya, mengingat besar kemungkinan untuk memperlancar penataan kembali, bangunan-bangunan tersebut perlu dibongkar, seperti yang terjadi di kecamatan Kiara Condong Dati II Badung.
- b. Dalam penjajagan, dengan dasar permintaan kesepakatan, apakah kriteria tentang jumlah prosentase minimal mereka yang setuju ditentukan, mengingat dasar utama KTP adalah kesepakatan para peserta. Adapun kemungkinan bahwa tidak seluruh pemilik/pemegang hak berada dilokasi tersebut, sebagaimana yang terjadi di kelurahan Karangasem Dati II Surakarta.
- c. Perlu tidaknya ditambahkan suatu kegiatan berupa pengumuman tentang rencana KTP tersebut dan larangan untuk membangun dan memindahkan hak atas tanah diwilayah rencana lokasi konsolidasi, satu dan lain hal untuk menghindari spekulasi dan kerugian peserta bila telah membangun sebelum mengetahui dengan pasti letak tanahnya setelah ditata kembali sebagaimana yang telah dilaksanakan di Kabupaten Badung.

Dalam tahap II hal-hal yang harus diperhatikan adalah :

- a. Perhitungan iuran peran serta di Kabupaten Badung Bali, iuran adalah 20 % dari luas tanah semula, dengan catatan bila luas tanah kurang dari 200 m<sup>2</sup>, bentuk-bentuk iurannya dapat berupa uang. Di Kiara Condong, iuran peran serta berkisar sekitar 15-30%, bagi tanah yang luasnya kurang dari 150 m<sup>2</sup> maka iurannya sebesar 15%, di Ungaran SWKP berkisar antara 20-27%, namun kenyataan ditentukan 25% yang terdiri dari 15% untuk prasarana jalan dan 10% untuk biaya penggantian operasional.
- b. Penerapan desain tata ruang dilapangan sampai dengan musyawarah untuk penempatan persil terdapat, paling sedikit ada variasi : di Kabupaten Badung didahului dengan penjelasan, misalnya bahwa letak tanah mungkin bergeser, luas tanah berkurang setelah dipotong iuran, pemindahan yang terlalu jauh dari letak semula tidak mungkin dan sebagainya. Hal-hal tersebut dimintakan persetujuan masyarakat dan permintaan mereka ditampung sepanjang hal tersebut dimungkinkan. Dari hasil musyawarah tersebut dilakukan penunjukan letak sebenarnya. Hasil desain tata ruang persil ini kemudian

ditempelkan di kantor Kades dan Camat agar sewaktu-waktu dapat dilihat. Di Ungaran, peta desain tata ruang yang sudah disepakati Tim gabungan Dati I dan Dati II ditempelkan di Kantor Kelurahan sampai jangka waktu 1 bulan. Tanggapan masyarakat diajukan secara tertulis dan diselesaikan secara musyawarah antar pemilik tanah dengan Tim kelompok kerja Dati II. Berdasarkan petunjuk pemilik, diadakan pengukuran kembali tiap bidang tanah atas dasar desain tata ruang dan dipasang tanda batas bidang baru. Masyarakat kemudian diundang untuk menyaksikan letak kapling baru.

c. Pelepasan hak atas tanah dan distribusi

Berdasarkan penandatanganan surat persetujuan dari pemilik SK Bupati tentang penetapan Lokasi Konsolidasi Tanah, para peserta kemudian melepaskan hak atas tanah mereka. Secara formal, persetujuan itu dilakukan dengan penandatanganan surat pernyataan pelepasan hak untuk ditata kembali dan pemerintah akan memberikan tanah baru/pengganti yang luas, letak dan besarnya telah ditentukan bersama.

Menurut SE mendagri No. 590/5648/Agr, pada pokoknya para peserta dibebaskan dari kewajiban membayar harga tanah dan biaya administrasi menurut PP No. 221 tahun 1961 serta biaya sertifikat. Di Badung, peserta dikenakan biaya administrasi dalam Permendagri No. 1 Tahun 1975.

### **Perangkat Hukum Yang Diperlukan**

Pada prinsipnya, bila dilihat dari inisiatifnya, terdapat dua cara pelaksanaan KTP, yakni sukarela/voluntary dan wajib/compulsory. Dalam KTP sukarela pelaksanaannya berdasarkan persetujuan pemilik tanah, sedangkan KTP wajib dilaksanakan apabila inisiatif datang dari pemerintah dan didasarkan perundangan yang berlaku.

Pada saat ini di Indonesia yang berlaku adalah campur tangan kedua cara tersebut. Sesuai definisinya, nampaknya bahwa KTP bersifat wajib dilihat secara substansial, persetujuan pemilik tanah sangat menentukan pelaksanaan program ini walaupun inisiatif berasal dari pemerintah.

Untuk waktu yang akan datang bila syarat-syarat yang diperlukan telah dipenuhi, tidak tertutup kemungkinan bahwa kedua cara tersebut diatas dapat berjalan secara berdampingan. Jika kondisi sosial ekonomi masyarakat, dengan catatan bahwa KTP sudah dapat dinilai hasilnya oleh masyarakat. Masyarakat akan tertarik untuk menata sendiri lingkungannya apabila mereka memahami manfaatnya. Pemerintah dalam hal ini hanya berfungsi untuk membantu, sepanjang syarat-syarat menghendaki hal tersebut. Seluruh beban dengan sendirinya ditanggung oleh masyarakat sendiri/swadana.

Demikian pula apabila undang-undang tentang tata ruang/tataguna tanah sudah terwujud dan setiap tingkat II telah memiliki RIK/RUTRK yang mantap maka KTP wajib dapat dilaksanakan dalam kerangka pembangunan wilayah pemukiman. Dalam hubungan ini misalnya dapat ditentukan syarat-syarat bagi suatu daerah pemukiman yang mencerminkan asas-asas atlas.

Sementara ini untuk mempersiapkan Peraturan Pemerintah yang dapat digunakan sebagai landasan hukum KTP, ada beberapa pokok yang perlu mendapat perhatian dalam hal sustansinya, yakni :

1. Pengertiannya.
2. Tujuannya.
3. Kewenangan peraturan.
4. Pembiayaan.
5. Prosedur/tata cara pelaksanaannya.

Pada prinsipnya masih dapat diikuti tata cara sesuai dengan SE mendagri No. 590/5648/Agr., dengan catatan :

- a. Hendaknya lokasi yang dipilih masih kosong dan sudah masuk rencana kota
- b. Penyuluhan hendaknya dilakukan sedini mungkin, dengan melibatkan para pemilik/ pemegang hak atas tanah.
- c. Dalam penentuan minimum persetujuan para pemilik berapa seyogyanya prosentasenya ?
- d. Untuk inventarisasi pemilikan tanah di catat segala sesuatu yang berkenaan dengan subyek hak dan obyek hak, serta pengukuran persil demi persil.
- e. Penerbitan SK Bupati tentang penetapan lokasi KTP, yang isinya selain memuat KTP dengan batas-batasnya, yang juga penetapan iuran peran serta masyarakat sejumlah yang telah disetujui.
- f. Pengumuman tentang rencana lokasi KTP.
- g. Pemindehan hak tahap awal seyogyanya dilarang selain karena alasan lokasi akhir belum pasti, juga dikhawatirkan bahwa tujuan untuk peningkatan taraf hidup pemilik tanah tidak akan tercapai.
- h. Perhitungan iuran peran serta, dasar perhitungan ada tiga yaitu : berdasarkan perhitungan luas tanah, berdasarkan nilai tanah, dan campuran antara luas tanah dan nilai tanah.
- i. Perencanaan desain pembuatan tata ruang dengan kegiatan : pembuatan rencana jalan serta jaraknya satu sama lain, merencanakan bentuk penetapan letak kapling final, merencanakan penempatan fasilitas sosial dan mengakhiri dengan pembuatan gambar berupa desain tata ruang. Seyogyanya diberikan kesempatan kepada pemilik tanah untuk langsung mengajukan usul/keberatan setelah diberikan penjelasan secukupnya tentang kemungkinan yang akan terjadi dengan tanah mereka dengan adanya persetujuan pemiliknnya, ditunjukkan letak tanah mereka.

- j. Pekerjaan konstruksi dilakukan setelah pengukuran tanah untuk jalan, saluran air dan prasarana umum lain selesai.
- k. Pelepasan hak atas tanah dalam bentuk Surat Pernyataan Pelepasan hak yang dibuat oleh pemilik tanah. Kekhususan prosedur ini adalah, bahwa tanah yang diterima kembali sama dengan tanah yang dilepaskan sesudah ditata kembali.
- l. Dengan adanya surat pernyataan pelepasan hak, maka bupati KH Tk II mengusulkan kepada Kepala Badan Perencanaan Nasional melalui Gubernur KDH TK I agar tanah-tanah tersebut ditegaskan menjadi tanah-tanah Negara obyek redistribusi, yang selanjutnya diberikan dengan hak milik kepada bekas pemilik yang melepaskan haknya.

Disamping hal-hal yang telah diuraikan diatas masih ada lagi masalah-masalah yang perlu dipikirkan sehubungan dengan adanya hak kewajiban pemilik tanah misalnya:

- a. apakah tanah yang sudah ditata kembali dan bersertifikat harus dibangun
- b. jangka waktu maksimal yang diperkenankan sampai dengan dibangunnya rumah tersebut
- c. Bila pemilik ingin memindahkan hak atas tanahnya, apakah diperlu syarat tertentu
- d. Bila pekerjaan konstruksi tidak ditepati kepada siapa pengaduan diajukan
- e. Instansi mana yang mengawasi KTP

### **Aspek Sosial Ekonomi yang Dapat Menunjang Konsolidasi Tanah Perkotaan**

Sebagai sarana penataan kembali lingkungan pemukiman, KTP memang mempunyai berbagai keuntungan. Namun karena KTP ini relatif masih baru, diperlukan usaha yang bersungguh-sungguh untuk memperkenalkannya kepada masyarakat.

Bagi masyarakat sendiri, ada beberapa persyaratan pokok yang diperlukan dapat menjadi peserta KTP. *Pertama*, diperlukan kesiapan mental masyarakat. *Kedua* diperlukan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang menunjang keberhasilan KTP. Persil-persil yang ditata tentu diharapkan untuk segera dibangun dan digunakan sebagai tempat pemukiman. Bagi pemilik yang relatif kurang mampu. *Ketiga* kesiapan masyarakat tergantung pada kesiapan instansi pelaksana program KTP. Apabila panitia tidak menguasai masalah dan memberikan keterangan yang kurang meyakinkan dalam proses penjajakan maka masyarakat yang sebenarnya potensial sebagai calon peserta dapat berubah pikirannya. Mereka akan menghitung-hitung untung ruginya menjadi peserta KTP. *Keempat* bagi peserta kurang mampu dan luas tanahnya relatif terbatas, sulit untuk bertahan dilokasi KTP serta membangun rumahnya. Sebagai akibat tanah kaplingnya terbengkalai atau dijual kepada orang lain, yang berarti KTP tidak tercapai tujuannya. *Kelima*, dalam rangka mendidik

masyarakat, untuk berperan serta dalam pembangunan, pendekatan yang bersifat persuasif edukatif dalam semua tahap pelaksanaan KTP sangat diperlukan.

### Penutup

Agar KTP dapat terlaksana, diperlukan tersedianya perangkat perundang-undangan yang melandasinya, disamping kesiapan mental instansi pemrakarsa maupun masyarakat peserta memperhatikan kondisi sosial ekonomi peserta KTP yang bervariasi, agar selalu diusahakan kapling-kapling tersebut sedapat mungkin dibangun. Bila prasarana umum sudah tersedia tetapi tanah-tanah kapling dibiarkan tidak dibangun, maka tujuan untuk membangun wilayah tidak tercapai.

Akhirnya KTP akan lebih berhasil bila prakarsa datang dari masyarakat sendiri, karena bila merasa membutuhkannya, mereka akan berusaha sekuat tenaga untuk mencapainya, sehingga dapat mengangkat kondisi sosial dan bila dilihat dari segi ekonomis dapat meningkatkan harga tanah.

### DAFTAR PUSTAKA

- Any Anjarwati, 1988, *Pelaksanaan KTP dalam program pengembangan Landreform di Kodya dati II Surakarta*, skripsi Sarjana S1, Yogyakarta : Fakultas Hukum UGM.
- Bambang Setyobudi, 1989, *Tinjauan Pelaksanaan KTP di Kecamatan Ungaran Kabupaten semarang*, Skripsi S1 Yogyakarta : Fakultas Hukum UGM.
- Kristi Andana Yilanesi, 1989, *Pelaksanaan KTP di babagan Surabaya Kecamatan Kiara Condong, Kabupaten dati II Bandung*, skripsi Sarjana S1, Yogyakarta : Fakultas Hukum. UGM.
- Sigit Joyowardoyo, 1988, *Pelaksanaan KTP dalam kaitannya dengan Penataan Kota di Kabupaten Badung*, skripsi sarjan S1, Yogyakarta : Fakultas Hukum UGM.
- Titiek Nurdiati, 1990, *Pelaksanaan KTP untuk pembangunan pemukiman di pedesaan Daubwaru, Kecamatan Negara, Kabupaten Jembrana*, skripsi Sarjana S1, Yogyakarta : Fakultas Hukum. UGM.
- Undang-undang Pokok Agraria (UUPA)*, UU No. 5 Tahun 1960.