

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH YANG DIRUGIKAN DALAM PROGRAM KONSOLIDASI TANAH***LEGAL PROTECTION FOR LAND RIGHTS HOLDERS HARMED IN LAND CONSOLIDATION PROGRAM***Ansella Rambu Mosa\*, Hariyanto Susilo**Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya  
Jalan M.T. Haryono Nomor 169 Malang 65145, Indonesia**INFO ARTIKEL****Riwayat Artikel:**

Diterima : 24 November 2019

Disetujui : 09 Mei 2021

**Keywords:**

legal protection, rights holders, land consolidation

**Kata Kunci:**

perlindungan hukum, pemegang hak, konsolidasi tanah

**\*) Korespondensi:**E-mail: [mosaansella@gmail.com](mailto:mosaansella@gmail.com)

**Abstract:** this study aimed to describe the procedures for implementing land consolidation programs and analyzing legal protections for land rights holders who were harmed in land consolidation programs. The approach used in the research was sociological juridical, with a type of empirical juridical research. Data sources came from data obtained directly from the public or commonly referred to as primary data and other data obtained from library materials or commonly referred to as secondary data. The procedure of implementation of the land consolidation program was carried out through several stages, namely the selection of location and area of the location, socialization, the creation of agreement letters and declarations of the release of land rights, inventory, and the issuance and delivery of certificates. Legal protection for land rights holders who were harmed in the land consolidation program was guided by Article 18 of the Constitution, which stated that landowners were entitled to appropriate compensation if in the implementation of the land consolidation program found burdensome things even cause losses.

**Abstrak:** kajian ini bertujuan untuk mendeskripsikan prosedur pelaksanaan program konsolidasi tanah serta menganalisis perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang dirugikan dalam program konsolidasi tanah. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian yaitu yuridis sosiologis, dengan jenis penelitian yuridis empiris. Sumber data berasal dari data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat atau biasa disebut dengan data primer serta data lainnya yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka atau biasa disebut dengan data sekunder. Prosedur pelaksanaan program konsolidasi tanah dilakukan melalui beberapa tahap, yaitu pemilihan letak dan luas lokasi, sosialisasi, pembuatan surat perjanjian dan pernyataan pelepasan hak atas tanah, inventarisasi, serta penerbitan dan penyerahan sertifikat. Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang dirugikan dalam program konsolidasi tanah berpedoman pada Pasal 18 UUPA, yang menyatakan bahwa pemilik tanah berhak memperoleh ganti rugi yang layak apabila dalam pelaksanaan program konsolidasi tanah ditemukan hal-hal yang memberatkan bahkan menimbulkan kerugian.

**PENDAHULUAN**

Tanah memiliki kaitan yang erat dengan keberlangsungan suatu negara. Setiap negara terutama negara berkembang selalu berupaya untuk melakukan pembangunan nasional

guna mengejar ketertinggalan dari negara maju. Proses pembangunan nasional sangat membutuhkan tanah sebagai penunjang, akan tetapi kebutuhan tersebut tidak mudah untuk dipenuhi (Soejono & Abdurrahman, 2003). Oleh

karena itu, tanah bermanfaat dalam kehidupan bernegara, khususnya dalam hal pembangunan infrastruktur sebagai salah satu upaya dalam pembangunan nasional.

Hukum tanah dalam sistem nasional harus sejalan dengan konstitusi yang berlaku di Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Landasan konstitusional atas pembentukan politik hukum dan hukum tanah nasional tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Sumber daya alam meliputi bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan bertujuan untuk menjamin kemakmuran rakyat Indonesia (Santoso, 2012). Tujuan tersebut sebagaimana disampaikan oleh Sugiharto, Suratman, dan Muchsin (2015) dipandang sebagai amanat konstitusi dan menjadi tanggung jawab negara sebagai konsekuensi dari hak menguasai yang dimiliki oleh negara itu sendiri. Negara sebagai organisasi kekuasaan memiliki wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan atau pengusahaan bahan galian. Negara memiliki kewajiban untuk mempergunakan sumber daya nasional bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang merupakan tujuan dari setiap pengelolaan dan penggunaan sumber daya alam nasional.

Pelaksanaan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 didukung dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang UUPA) sebagai undang-undang pelaksana. Tujuan pokok diundangkannya UUPA menurut Santoso (2012) yaitu untuk dijadikan sebagai dasar dalam penyusunan hukum agraria nasional, pengadaan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, serta dasar pemberian kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah. UUPA menurut Effendie (1983) menjadi sebuah sarana untuk mewujudkan kepastian hukum di seluruh wilayah Republik Indonesia yang sekaligus turut serta dalam penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah. UUPA merupakan seperangkat peraturan yang mengatur dan memberikan jaminan kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah yang ada di Indonesia.

Kepastian hukum diupayakan oleh pemerintah untuk melindungi kepentingan umum. Hal tersebut diwujudkan dalam usaha

pemanfaatan tanah yang mempunyai regulasi dan pengaturan sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA yang menjelaskan bahwa persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah ditujukan untuk keperluan (a) negara, (b) peribadatan dan keperluan keagamaan lainnya; (c) pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan kesejahteraan lainnya; (d) mengembangkan produksi pertanian, peternakan, perikanan atau sejenisnya; (e) mengembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan. Pasal tersebut menjelaskan tentang perencanaan terhadap tanah sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa dan negara dalam bidang agraria.

Penjabaran dari Pasal 14 UUPA dipertegas kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (PP Penatagunaan Tanah). Penatagunaan tanah menurut Pasal 1 angka 1 PP Penatagunaan Tanah adalah sebuah pengelolaan tanah dalam bentuk konsolidasi pemanfaatan tanah untuk kepentingan masyarakat. Penatagunaan tersebut menurut Koeswahyono (2012) dilakukan dalam konteks kelembagaan yang dalam hal ini yaitu Badan Pertanahan Nasional. Penatagunaan tanah merupakan suatu pola pengelolaan tanah dalam lingkup kelembagaan untuk kepentingan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk konsolidasi tanah.

Konsolidasi tanah menjadi upaya yang ditempuh oleh pemerintah di bidang pertanahan, khususnya pengadaan tanah untuk meningkatkan kualitas lingkungan di wilayah perkotaan dengan tingkat perekonomian yang berkembang pesat. Hal tersebut bertujuan untuk meminimalisir permasalahan yang timbul terkait penggunaan dan pemenuhan kebutuhan atas tanah di wilayah tersebut (Kapoh, 2017). Konsolidasi tanah diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah (Perkaban Konsolidasi Tanah). Pengertian konsolidasi tanah menurut Pasal 1 angka 1 Perkaban Konsolidasi Tanah adalah sebuah kebijakan yang melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat untuk melakukan penataan ulang terkait penggunaan tanah. Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam pemanfaatan tanah menjadi tanggung jawab pemerintah yang didukung oleh masyarakat (Azzahra, 2019). Konsolidasi tanah merupakan program kebijakan pertanahan untuk kepentingan umum yang dilakukan melalui penataan kembali penguasaan

dan penggunaan tanah yang tidak tertib dan tidak teratur menjadi lebih tertib, teratur, dan berwawasan lingkungan. Hal tersebut berpedoman pada Rencana Tata Ruang Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Perencanaan dalam konsolidasi tanah sangat diperlukan. Rencana (*planning*) yang dimaksud berkaitan dengan peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah untuk berbagai kepentingan hidup masyarakat. Rencana tersebut terdiri atas rencana umum (*national planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah. Adanya *planning* dalam penggunaan tanah bertujuan agar pemanfaatan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur, sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Pelaksanaan kebijakan konsolidasi tanah yang tidak sesuai dengan rencana atau prosedur yang telah ditetapkan, seringkali menimbulkan kerugian yang dialami oleh salah satu pihak yang bersangkutan, terutama pemegang hak atas tanah atau pemilik tanah yang tanahnya menjadi objek program konsolidasi. Berdasarkan hal tersebut penulis merumuskan permasalahan yang akan dibahas dalam artikel ini, yaitu terkait (a) prosedur pelaksanaan program konsolidasi tanah, (b) perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang dirugikan dalam program konsolidasi tanah.

## METODE

Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu yuridis sosiologis, dengan jenis penelitian yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian yang mengkaji hukum sebagai kenyataan mencakup kenyataan sosial dan kenyataan kultur. Hal tersebut sesuai dengan penelitian yuridis empiris yang disampaikan oleh Ali dan Heryani (2012) bahwa penelitian tersebut dilakukan dengan mengkaji *law in action*. Sumber data yang digunakan berasal dari data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat atau biasa disebut dengan data primer (data dasar) dan data lainnya yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka atau biasa juga disebut dengan data sekunder (Soekanto & Mamudji, 2001). Data sekunder terbagi atas data yang diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan. Bahan

hukum sekunder berupa buku dan artikel di bidang agraria. Bahan hukum tersier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Prosedur Pelaksanaan Program Konsolidasi Tanah

Konsolidasi tanah dianggap penting dalam kebijakan suatu pembangunan yang secara fungsional penyelenggaraannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional. Penyelenggaraan program konsolidasi tanah menurut Talkurputra (1997) berpedoman pada beberapa ketentuan, diantaranya yaitu: (a) prosedur pelaksanaannya menghormati hak atas tanah dan menjunjung tinggi aspek keadilan dengan melibatkan partisipasi aktif pemilik tanah melalui musyawarah dalam setiap pengambilan keputusan, baik dalam tahap perencanaan maupun dalam tahap pelaksanaannya, (b) pemilik tanah diupayakan tidak tergusur dari lingkungannya, (c) keuntungan yang diperoleh dari hasil peningkatan nilai tambah tanah dan biaya pelaksanaannya didistribusikan secara adil kepada peserta konsolidasi tanah, (d) penataan penguasaan tanah dilakukan sekaligus dengan penataan penggunaan tanahnya, serta pensertifikatan tanah yang telah dikonsolidasi, (e) biaya pelaksanaan diupayakan dari pemilik tanah, sehingga tidak hanya mengandalkan biaya dari pemerintah yang sangat terbatas, (f) penggunaan tanah ditata secara efisien dan optimal dengan mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah/Rencana Pembangunan Wilayah, sekaligus menyediakan tanah untuk sarana dan prasarana yang dibutuhkan sehingga dapat mendukung kebijakan pemerintah daerah.

Penyelenggaraan konsolidasi tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Hal tersebut dipertegas dengan adanya Pasal 5 ayat (2) huruf a Perkabtan tentang Konsolidasi Tanah, bahwa Kepala Kantor Pertanahan di tingkat Kabupaten/Kota memegang tanggung jawab atas pelaksanaan program konsolidasi tanah. Tanggung jawab tersebut menurut Abadi (2019) berupa pemenuhan aspek informatif (*informativeness*) serta pengungkapan (*disclosure*). Aspek informatif memiliki beberapa indikator, yaitu tepat waktu, memadai, jelas, akurat, dapat diperbandingkan, dan mudah diakses. Aspek pengungkapan dilakukan kepada publik atau masyarakat (*stakeholders*). Konsolidasi tanah memerlukan koordinasi lintas



sektoral, mulai dari perencanaan hingga pada pelaksanaannya. Hal tersebut menjadi alasan dibentuknya Tim Pengendalian Konsolidasi Tanah di tingkat Provinsi serta Tim Koordinasi dan Satuan Tugas Pelaksanaan Konsolidasi Tanah di tingkat Kabupaten/Kota. Ketentuan pelaksanaan konsolidasi tanah telah diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 dan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-4245 tentang Petunjuk Pelaksanaan Konsolidasi Tanah, dengan tetap mempertimbangkan kondisi tanah yang dimiliki masing-masing daerah. Prosedur yang dilakukan dalam pelaksanaan program konsolidasi tanah yaitu dengan pemilihan letak dan luas lokasi, sosialisasi, pembuatan surat perjanjian dan pernyataan pelepasan hak atas tanah, inventarisasi, serta penerbitan dan penyerahan sertifikat.

Pemilihan lokasi yang menjadi objek program konsolidasi tanah, didasarkan pada kondisi dari objek tersebut, misalnya seperti struktur jalan yang bergelombang dan tidak teratur, serta belum dilakukan pengaspalan. Pemilihan lokasi menurut Wijaya, Silviana, dan Triyono (2016) dilaksanakan dengan melakukan survei ke lapangan serta persiapan beberapa hal terkait administrasi proyek. Penentuan luas lokasi dilakukan dengan berdasar pada ketersediaan anggaran dari pemerintah yang didukung dengan partisipasi aktif dari masyarakat.

Tahap awal sebelum pelaksanaan program konsolidasi tanah yaitu adanya sosialisasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan bersama dengan pemerintah. Sosialisasi ini dilakukan secara langsung melalui musyawarah untuk memperoleh persetujuan dari pemegang hak atas tanah. Sosialisasi dalam program konsolidasi tanah menurut Ishak, Nurlinda dan Pujiwati (2011) terdiri atas enam tahapan, yaitu terkait (1) identifikasi masalah dan kondisi wilayah; (2) rencana konsolidasi tanah yang akan dilakukan; (3) *problem solving* secara menyeluruh; (4) perlindungan hukum selama proses penyelenggaraan program konsolidasi tanah; (5) tahapan pelaksanaan konsolidasi tanah; (6) arahan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Sosialisasi pada umumnya dilakukan dengan memberikan materi secara umum terkait dengan maksud dari konsolidasi tanah, manfaat yang akan diperoleh, atau hal-hal teknis lainnya yang berkaitan dengan program konsolidasi tanah.

Pembuatan surat perjanjian untuk melepaskan hak atas tanah dilakukan apabila pemegang hak atas tanah telah setuju dan sepakat dengan adanya program konsolidasi tanah tersebut. Hal tersebut sesuai dengan salah satu persyaratan dalam menetapkan objek konsolidasi tanah menurut Ramadhona (2017) yaitu adanya kesediaan dari pemilik tanah untuk menyetujui pelaksanaan program konsolidasi tanah. Perjanjian yang dibuat mengandung konsekuensi dan kesepakatan yang telah didiskusikan bersama. Konsekuensi tersebut berupa pernyataan bahwa tanah tidak berubah status, tidak mengurangi hak penguasaan atas tanah tersebut, dan tidak mengurangi luas tanah masing-masing kecuali terjadi hal-hal seperti pengurangan akibat adanya keperluan pengaspalan atau pelebaran jalan. Permohonan dalam program konsolidasi tanah dilakukan dengan memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, yaitu: (1) surat permohonan; (2) bukti hak atas tanah (sertifikat); (3) akta perolehan hak atas tanah; (4) fotokopi Surat Pemberitahuan Pajak Terutang; (5) fotokopi KTP; (6) daftar sebagai peserta; (7) surat persetujuan konsolidasi dari peserta; (8) surat pernyataan pelepasan hak; (9) peta lokasi konsolidasi tanah; (10) fotokopi surat setoran bea perolehan tanah.

Kantor Pertanahan melakukan inventarisasi terhadap lokasi yang menjadi objek dari program konsolidasi tanah. Inventarisasi yang dilakukan berupa pengukuran keliling lokasi serta pemberian batas-batas yang kemudian dituangkan dalam bentuk peta situasi. Peta situasi yang dibuat oleh Kantor Pertanahan diumumkan dan disosialisasikan kembali, agar para pemegang hak atas tanah dapat mengajukan pendapat apabila keberatan dengan peta situasi tersebut. Penyusunan rencana blok konsolidasi tanah menjadi tahap lanjutan, apabila peta situasi telah disetujui oleh pihak yang bersangkutan dalam program konsolidasi tanah (Wijaya, 2016).

Penerbitan sertifikat diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang telah bersedia untuk menjadi peserta konsolidasi tanah. Proses selanjutnya yaitu pembuatan sertifikat baru. Sertifikat menjadi bukti yang sah terkait kepemilikan tanah yang bersangkutan (Aprilla, Permadi, & Effendi, 2018). Penerbitan dan penyerahan sertifikat baru merupakan upaya tertib administrasi pertanahan setelah pelaksanaan program konsolidasi tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan sebagai bentuk tanggung

jawab untuk memberikan kepastian hak kepada para pemegang hak atas tanah.

Pelaksanaan program konsolidasi tanah perlu dilakukan dengan penuh pertimbangan. Hal tersebut dikarenakan tanah merupakan aset bernilai ekonomi tinggi yang menjanjikan untuk menunjang kehidupan pemilik tanah (Abraarsyah & Sukarmi, 2020). Pelaksanaan konsolidasi tanah tentunya tidak luput dari adanya kendala atau hambatan. Kantor Pertanahan telah berupaya untuk menjalankan tanggung jawab dalam pelaksanaan program konsolidasi tanah sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan, namun tidak dapat dipungkiri bahwa terkadang masih ada hal-hal yang tidak sesuai dengan harapan para pemegang hak atas tanah sebagai peserta. Hal-hal tersebut dapat menjadi alasan yang memberatkan bahkan menimbulkan kerugian bagi peserta konsolidasi tanah, yang pada akhirnya akan meminta pertanggungjawaban dari Kantor Pertanahan.

### **Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah yang Dirugikan dalam Program Konsolidasi Tanah**

Kegiatan yang dilakukan dalam program konsolidasi tanah yaitu berupa penataan kembali, penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti pembangunan. Makna penataan kembali menunjukkan bahwa sebelum ditata melalui program konsolidasi tanah, di atas tanah tersebut telah ada penguasaan tanah yang tidak teratur oleh peserta konsolidasi tanah, sehingga agar tanah tersebut menjadi teratur maka dilakukan penataan kembali. Tanah yang awalnya bergelombang dan tidak teratur, pada akhirnya menjadi teratur dan tertata dengan rapi seperti misalnya dilakukan dengan melakukan pengaspalan jalan.

Pelaksanaan program konsolidasi tanah, khususnya di perkotaan memiliki banyak manfaat bagi masyarakat. Manfaat yang diperoleh dari pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan menurut Ridwan (2008), diantaranya: (a) meningkatkan pembangunan kota untuk memenuhi kebutuhan pertumbuhan penduduk yang cepat, (b) menyediakan tanah bagi pembangunan untuk pemecahan problem pemukiman, (c) menata pendaftaran dan memperbaiki problema yang berkaitan dengan kadaster, (d) membatasi garis batas yang baru dan jelas bagi penguasaan tanah

maksimum, (e) melengkapi fasilitas umum perkotaan dan meningkatkan sistem-sistem saluran limbah serta sanitasi lingkungan, (f) meningkatkan penggunaan tanah dan kedudukan hukum para pemilik tanah, (g) memecahkan masalah penghuni liar dan memperindah lingkungan perkotaan, (h) mengembangkan areal pemukiman masyarakat dan industri untuk kepentingan bisnis dan industri, (i) menghemat dan pemerintah untuk pembangunan, (j) menghindari kesulitan dana ganti rugi dalam memperoleh tanah untuk fasilitas umum, (k) meningkatkan kemakmuran kota dengan sistem pajak, (l) menimbulkan kepastian hukum atas kepemilikan tanah karena setiap peserta konsolidasi seluruhnya mendapatkan tanda bukti atas tanah (sertifikat).

Program konsolidasi tanah merupakan proyek pembangunan untuk kepentingan umum. Pengertian kepentingan umum berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum) yaitu meliputi kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pengertian kepentingan umum juga terdapat dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Perpres Pengadaan Tanah) yang termuat dalam Pasal 1 angka 5 yang menyebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Kepentingan umum yang dimaksud dalam program konsolidasi tanah tidak hanya meliputi kepentingan bangsa dan negara, akan tetapi juga berkaitan dengan kepentingan masyarakat.

Konsolidasi tanah merupakan suatu pola pengelolaan tanah yang berorientasi pada kepentingan umum. Tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 10 UU Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yaitu digunakan untuk pembangunan, antara lain meliputi: (a) pertahanan dan keamanan nasional, (b) jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api, (c) waduk, bendungan, irigasi, saluran air, minum, saluran

pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya, (d) pelabuhan, bandar udara, dan terminal, (e) infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, (f) pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik, (g) jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah, (h) tempat pembuangan dan pengolahan sampah, (i) rumah sakit pemerintah/pemerintah daerah, (j) fasilitas keselamatan umum, (k) tempat pemakaman umum pemerintah/pemerintah daerah, (l) fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik, (m) cagar alam dan cagar budaya, (n) kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa, (o) penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa, (p) prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah/pemerintah daerah, (q) prasarana olahraga pemerintah/pemerintah daerah, (r) pasar umum dan lapangan parkir umum. Kepentingan umum yang dimaksud berkaitan dengan infrastruktur, baik sarana maupun prasarana yang mampu menunjang segala aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat.

Pelaksanaan kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW). Kegiatan dapat dikategorikan kepentingan umum apabila memenuhi lima unsur, yaitu: (a) adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat, (b) dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah, (c) tidak digunakan untuk mencari keuntungan, (d) masuk dalam daftar kegiatan yang telah ditentukan, (e) perencanaan dan pelaksanaan sesuai dengan RUTRW dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah. Konsolidasi tanah harus memperhatikan aspek-aspek yang menjadi unsur perlunya dilaksanakan program tersebut, agar mampu memberikan manfaat kepada masyarakat.

Hak atas tanah yang dipergunakan untuk kepentingan umum menurut Pasal 18 UUPA dapat dicabut dengan pemberian ganti rugi yang layak berdasarkan undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 18 UUPA dilaksanakan dalam rangka pemberian jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah tersebut. Pasal 18 UUPA menjadi salah satu wujud perlindungan hukum preventif sebagaimana dijelaskan Hadjon yang dikutip oleh Musriansyah dan Shihabudin (2017)

dilakukan untuk mencegah terjadinya sengketa. Pencabutan hak atas tanah dimungkinkan terjadi, akan tetapi harus memenuhi syarat-syarat yang ketat. Unsur-unsur pencabutan hak atas tanah menurut Rubaie (2007), diantaranya yaitu: (a) untuk kepentingan umum (kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat), (b) ganti rugi yang layak, (c) menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum, diusahakan agar tanah tersebut dapat diperoleh atas persetujuan pemiliknya dengan cara jual beli atau tukar menukar (Sutedi, 2007). Pencabutan hak tidak berarti bahwa suatu hak atas tanah akan dicabut begitu saja, tetapi diberikan suatu ganti kerugian yang layak atas persetujuan pihak yang bersangkutan.

Pemberian ganti rugi menjadi upaya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang menurut Salim sebagaimana dikutip oleh Sulistyorini, Hamidah, dan Sulistyarini (2020) merupakan hak dasar manusia dengan tujuan untuk menghormati pemegang hak atas tanah. Perlindungan hukum tersebut dapat dikategorikan sebagai perlindungan hukum represif yang dilakukan untuk mengatasi sengketa yang terjadi. Tanah sebagai salah satu unsur penting dalam pembangunan nasional, sehingga dalam penggunaannya harus dapat mewujudkan kesejahteraan, kebahagiaan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Masalah ganti rugi merupakan hal prinsip dalam setiap kegiatan pengambilan tanah, tidak boleh ada tindakan pengambilan tanah oleh negara tanpa memperhitungkan ganti rugi. Upaya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah sebagai peserta konsolidasi tanah, diperlukan untuk mewujudkan sasaran konsolidasi tanah yang tepat. Program konsolidasi tanah tidak mengenal adanya ganti rugi seperti dalam pengaturan pengadaan tanah bagi kepentingan umum yaitu ganti rugi berupa uang, tanah pengganti, pemukiman kembali atau bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Ganti rugi dalam program konsolidasi tanah berupa adanya lingkungan yang tertata rapi, tersedianya fasilitas umum yang dapat digunakan oleh masyarakat, serta kepastian hak berupa sertifikat yang diperoleh sebagai kompensasi atas tanah yang disumbangkan dalam konsolidasi tanah. UUPA tidak menyebutkan secara pasti



istilah sertifikat tanah, akan tetapi dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c menggunakan istilah surat tanda bukti sebagai alat pembuktian yang kuat.

## SIMPULAN

Pelaksanaan program konsolidasi tanah dilakukan dengan menghormati hak atas tanah dan menjunjung tinggi aspek keadilan dengan melibatkan partisipasi aktif pemilik tanah melalui musyawarah dalam setiap pengambilan keputusan, baik dalam tahap perencanaan maupun dalam tahap pelaksanaannya. Prosedur pelaksanaan program konsolidasi tanah dilakukan melalui beberapa tahap, yaitu pemilihan letak dan luas lokasi, sosialisasi, pembuatan surat perjanjian dan pernyataan pelepasan hak atas tanah, inventarisasi, serta penerbitan dan penyerahan sertifikat. Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang dirugikan dalam program konsolidasi tanah berpedoman pada Pasal 18 UUPA, yang menyatakan bahwa pemilik tanah berhak memperoleh ganti rugi yang layak apabila dalam pelaksanaan program konsolidasi tanah ditemukan hal-hal yang memberatkan bahkan menimbulkan kerugian. Pemberian ganti rugi berupa sertifikat menjadi upaya perlindungan hukum serta jaminan kepastian hukum yang bertujuan untuk menghormati pemegang hak atas tanah dalam program konsolidasi tanah.

## DAFTAR RUJUKAN

- Abadi, S. A. (2019). Pertanggungjawaban Keuangan Partai Politik yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 4(2), 328-340.
- Abraarsyah & Sukarmi. (2020). Perlindungan Hukum bagi Bank sebagai Pemegang Jaminan Hak Atas Tanah dan Bangunan Milik Debitur yang Disita oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 5(2), 196-201.
- Ali, A. & Heryani, W. (2012). *Menjelajah Kajian Empiris terhadap Hukum Edisi Pertama*. Jakarta: Prenadamedia.
- Aprilla, A. P., Permadi, I. & Effendi, L. (2018). Status Hukum Hak Milik Atas Tanah Warga Negara Asing dengan Meminjam Nama Warga Negara Indonesia. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 3(1), 15-21.
- Azzahra, F. (2019). Status Hak Atas Tanah Penduduk Desa dalam Kawasan Hutan Perum Perhutani. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 4(1), 48-60.
- Badan Pertanahan Nasional. (1991). *Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah*.
- Effendie, B. (1983). *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung: Alumni.
- Ishak, M., Nurlinda, I., & Pujiwati, Y. (2011). Konsolidasi Tanah: Studi Kasus Kecamatan Gedebage, Kota Bandung. *Mimbar*, 27(1), 87-96.
- Kapoh, S. J. (2017). Pengaturan Konsolidasi Tanah untuk Pembangunan Perumahan menurut UU No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. *Lex Et Societatis*, 5(6), 113-120.
- Koeswahyono, I. (2012). *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia: Problematika antara Teks dan Konteks*. Malang: UB Press.
- Musriansyah & Sihabudin. (2017). Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Saham dalam Penjualan Aset Perseroan berdasarkan Pasal 102 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(2), 125-131.
- Ramadhona, A. (2017). Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan untuk Pembangunan Jalan By Pass di Kota Bukittinggi. *Jurnal Cendekia Hukum*, 3(1), 73-84.
- Republik Indonesia. (1960). *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.
- Republik Indonesia. (2012). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22.
- Republik Indonesia. (2004). *Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah*. Lembaran Negara

- Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2004. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4385.*
- Republik Indonesia. (2005). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah.*
- Ridwan, J. (2008). *Hukum Tata Ruang.* Bandung: Nuansa.
- Rubaie, A. (2007). *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.* Malang: Bayumedia Publishing.
- Santoso, U. (2012). *Hukum Agraria Kajian Komprehensif.* Jakarta: Prenadamedia Group.
- Santoso, U. (2012). *Perolehan Hak Atas Tanah.* Jakarta: Prenadamedia Group.
- Soejono & Abdurrahman. (2003). *Prosedur Pendaftaran Tanah.* Jakarta: Rineka Cipta.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sugiharto, U. S., Suratman, & Muchsin, N. (2015). *Hukum Pengadaan Tanah: Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi.* Malang: Setara Press.
- Sulistiyorini, H., Hamidah, S., & Sulistyarini, R. (2020). Perlindungan Hukum bagi Ahli Waris yang Tidak Tercantum sebagai Penerima Manfaat dalam Asuransi Jiwa. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 5(1), 58-65.
- Sutedi, A. (2007). *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan.* Jakarta: Sinar Grafika.
- Talkurputra, N. D. (1997). *Kebijakan Pembangunan Pertanahan dan Peranan Konsolidasi Tanah.* Bandung: Makalah Lokakarya Konsolidasi Tanah Perkotaan, kerjasama BPN dan ITB.
- Wijaya, G. P., Silviana, A., & Triyono. (2016). Praktik Konsolidasi Tanah Perkotaan sebagai Alternatif Model Pembangunan Wilayah Perkotaan tanpa Pembebasan Tanah. *Diponegoro Law Review*, 5(2), 1-18..