BAB 4 : Pengembangan Sistem Konsolidasi Tanah

4-1 Batasan dan Ciri Konsolidasi Tanah di Indonesia

Ciri Konsolidasi Tanah di Indonesia yang disajikan dalam laporan ini didasarkan atas makalah "LAND CONSOLIDATION SYSTEM IN INDONESIA" karangan Prof. Dr. Ir. H. M. Nad Darga Talkurputra, Deputi Bidang Pengaturan Penguasaan dan Penatagunaan Tanah, Badan Pertanahan Nasional.

4-1-1 Kebijaksanaan Pertanahan dan K/T

Pelaksanaan Konsolidasi Tanah di Indonesia didasarkan kepada Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Secara prinsip UUPA ini mengatur 4 hal pokok penting yakni : ***a)Pengaturan penguasaan tanah ; b) Penatagunaan Tanah; c) Pengurusan hak atas tanah; d)Pendaftaran tanah.***

Pengaturan Penguasaan Tanah dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan sosial di masyarakat, penatagunaan tanah untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sedangkan Pengurusan Hak Atas Tanah dimaksudkan untuk menetapkan kepastian hak atas tanah, dan pendaftaran tanah dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Beberapa ketentuan penting yang berkaitan dengan Konsolidasi Tanah dalam Undang-undang Pokok Agraria adalah sebagai berikut :

Ketentuan–ketentuan penting dalam UUPA yang berkaitan dengan K/T

a.	Tanah dimiliki oleh seluruh rakyat dan dengan demikian negara mempunyai kewenangan untuk mengatur penguasaan dan penggunaan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, oleh karenanya negara tidak harus sebagai pemilik tanah.	(Pasal 1 dan 2)
b.	Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial	(Pasal 6)
c.	Pemilikan dan penguasaan tanah dilaksanakan sedemikian rupa sehingga tercapai alokasi/distribusi tanah merata yang adil dan merata.	(Pasal 7, 8, 9, 10, 12, 13, 17, 24, dan 53)
d.	Setiap orang dan Badan Hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahannya sendiri secara aktif.	(Pasal 10)
e.	Pemerintah diwajibkan membuat rencana tataguna tanah untuk mengakomodir semua usaha pembangunan	(Pasal 14)
f.	Jenis-jenis hak atas tanah adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan.	(Pasal 16)

4-1-2 Prinsip-prinsip dan Prosedur Konsolidasi Tanah

Pelaksanaan Konsolidasi Tanah di Indonesia didasarkan kepada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah beserta Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknisnya.

(1) Prinsip Dasar Konsolidasi Tanah

Kebijaksanaan dasar Konsolidasi Tanah di Indonesia adalah sebagai berikut : Perlu dicatat disini bahwa "tidak ada kejelasan kebijaksanaan mengenai infrastruktur" ***(Pendapat JICA***

Study Team)

a.	Konsolidasi Tanah adalah suatu kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah, sebagai upaya dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan, dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan dan konservasi sumber daya alam dengan dukungan partisipasi aktif dari masyarakat.
b.	Tujuan Konsolidasi Tanah adalah untuk mencapai kepastian hak dan pemanfaatan atas tanah secara optimal melalui perbaikan penguasaan tanah atau efisiensi dan produktivitas penggunaan tanah untuk mendukung pembangunan baik di perdesaan maupun perkotaan.
c.	Sasaran Konsolidasi Tanah adalah menciptakan tertib penguasaan dan penggunaan tanah.
d.	Pelaksanaan Konsolidasi Tanah didasarkan kepada musyawarah dari pemilik tanah.
e.	Pelaksanaan Konsolidasi Tanah yang bercirikan lintas sektoral, dilaksanakan dengan melibatkan instansi terkait secara terpadu.
f.	**Pada prinsipnya pembiayaan Konsolidasi Tanah dibebankan kepada pemilik tanah sebagai peserta.**

(2) Prosedur Konsolidasi Tanah

Persiapan
Pada umumnya kegiatan persiapan dimulai dengan pemilihan lokasi yang ditetapkan oleh Bupati atau Walikota (Kepala Daerah) setempat.

Inventarisasi Data
Inventarisasi data dimulai dengan pengumpulan data penguasaan tanah seperti status tanah, batas-batas kemilikan dan identitas para pemilik tanah. Demikian juga dengan data fisik seperti data dan peta penggunaan tanah, peta topografi sebelum pelaksanaan Konsolidasi Tanah.

Penataan/Konstruksi
Kegiatan penataan diawali dengan pembuatan Rancangan Rencana Blok setelah pengukuran rincikan dan mengacu kepada RUPKT. Selanjutnya pekerjaan konstruksi dilaksanakan sesudah seluruh tahapan kegiatan lainnya diselesaikan. Akan tetapi akibat keterbatasan dana, pekerjaan konstruksi jalan hanya dalam bentuk badan jalan tanpa pengaspalan. Namun pada lokasi tertentu, pengaspalan dilaksanakan, demikian juga dengan jaringan listrik, telepon, sistim sanitasi, fasilitas umum dan fasilitas sosial.

4-1-3 Sistem Organisasi

Konsolidasi Tanah di Indonesia pada dasarnya merupakan kebijakan pertanahan. Dengan demikian Badan Pertanahan Nasional merupakan instansi utama yang melaksanakan tugas tersebut. Namun demikian, Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan kegiatan tersebut berkoordinasi secara erat dengan instansi lain dan masyarakat yang terkait dengan pelaksanaan Konsolidasi Tanah. Pada tingkat Propinsi lembaga koordinasi berbentuk **Tim Pengendali** yang terdiri atas Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan instansi-instansi Daerah.

Sedangkan pada tingkat Kabupaten/Kota, berbentuk **Tim Koordinasi** diketuai oleh Bupati/Walikota dan instansi terkait sebagai anggota, sedang Kepala Kantor Pertanahan sebagai Wakil Ketua. Karena organisasi para peserta Konsolidasi Tanah belum dibentuk

sebagaimana diharapkan maka para peserta bertindak secara individual dalam pelaksanaan Konsolidasi Tanah. Dengan demikian untuk mencapai musyawarah atau persetujuan antara peserta dan instansi pelaksana maupun antara para peserta itu sendiri sering mengalami hambatan. Untuk mengatasi hambatan tersebut, musyawarah untuk mencapai mufakat biasanya dilakukan dengan bantuan tokoh masyarakat atau pejabat pemerintah pada tingkat desa.

Namun demikian, hal tersebut dapat berubah seiring dengan perbaikan pengorganisasian para peserta baik secara informal maupun formal seperti Koperasi, sehingga pelaksanaan Konsolidasi Tanah lebih lancar. Sejak tahun 1995, Badan Pertanahan Nasional telah membentuk kelompok para pemilik tanah yang dikenal sebagai POKMASDARTIBNAH (Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan), yang merupakan organisasi pemilik tanah yang dapat mempermudah dan mendorong pembentukan organisasi pemilik tanah yang pada akhirnya mendukung pelaksanaan Konsolidasi Tanah.

Kenyataan menunjukan bahwa peserta yang membentuk suatu organisasi yang kuat seperti koperasi dapat menunjang pelaksanaan Konsolidasi Tanah, terutama pencapaian persetujuan peserta jauh lebih mudah, dibanding peserta yang tidak terorganisasi secara baik karena para peserta harus ditemui secara sensus yang memakan waktu yang cukup lama. Keuntungan lain yakni masalah kekurangan dana khususnya pembangunan infrastruktur dan pembangunan perumahan dapat diatasi dengan memanfaatkan organisasi melalui kerjasama perbankan.

Para peserta Konsolidasi Tanah yang telah dihimpun ke dalam organisasi yang mantap, seperti koperasi, dapat mendukung pelaksanaan proyek. Musyawarah antar para peserta, yang dahulunya memakan waktu lama, akan dapat dilakukan secara cepat melalui organisasi tersebut. Permasalahan keterbatasan dana, khususnya untuk membangun prasarana dan perumahan akan dapat ditangani oleh organisasi tersebut dengan bekerjasama dengan pihak Bank.

4-1-4 Aspek Teknik

(1) Pemilihan dan Penetapan Lokasi Proyek

a) Lokasi Konsolidasi Tanah harus mendapat persetujuan sekurang-kurangnya 85 % dari pemilik/penggarap tanah yang mencakup luas minimal 85 % dari seluruh areal calon lokasi Konsolidasi Tanah.
b) Lokasi terpilih harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/ Kota, atau Rencana Pembangunan Daerah yang diperkirakan akan berkembang sesuai dengan tingkat pembangunan areal sekitarnya.
c) RUPKT (Rencana Umum Pelaksanaan Konsolidasi Tanah) harus disusun untuk lokasi yang diusulkan.

(2) Pengambilan Keputusan

a) Ada 3 unsur penting yang perlu diperhatikan dalam penentuan pelaksanaan Konsolidasi Tanah yaitu :
- Para pemilik tanah
- Pemerintah setempat : Bupati atau Walikota
- Kantor Badan Pertanahan Nasional

b) Bupati/Walikota setempat menetapkan lokasi Konsolidasi Tanah, jika minimal 85 % dari seluruh pemilik tanah/penggarap tanah setuju akan Konsolidasi Tanah yang mencakup minimal 85 % dari total luas areal.

c) Penataan penguasaan tanah dan penggunaan tanah pada lokasi Konsolidasi Tanah dapat dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan setempat dan Kantor Wilayah Propinsi setelah ada penegasan lokasi Konsolidasi Tanah dari Badan Pertanahan Nasional.

d) Keberhasilan pelaksanaan Konsolidasi Tanah, utamanya terutama dari hasil musyawarah dan persetujuan dari para pemilik tanah. Hal-hal yang wajib dimusyawarahkan meliputi :

1) RUPKT (Rencana Umum Pelaksanaan Konsolidasi Tanah)
2) Rancangan Rencana Blok
3) Persentase STUP (Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan)
4) Usulan penetapan bidang-bidang tanah mengacu kepada Desain Konsolidasi Tanah

(3) Replotting dan TPBP (Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan)

a) Setiap peserta Konsolidasi Tanah wajib menyerahkan sebagian tanahnya sebagai Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (STUP), yang selanjutnya digunakan untuk :
1. Penyedian Tanah untuk infrastruktur dan fasilitas
2. Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan (TPBP)

b) Perhitungan Sumbangan Tanah yang dikenakan kepada setiap persil tanah masih menggunakan sistem yang sederhana. Tanah untuk fasilitas sosial dan fasilitas umum dihitung berdasarkan kebutuhannya, baik dalam Rencana Blok, maupun dalam Desain Konsolidasi Tanah, setelah mempertimbangkan fasilitas sosial serta fasilitas umum dan jalan yang ada. Luas areal yang diperlukan untuk STUP adalah merupakan persentase dari jumlah luas bidang-bidang tanah para peserta. Pada umumnya, lokasi tanah pada suatu proyek relatif sama, maka kontribusinya dapat menggunakan prosentase yang sama pula. Kontribusi/ sumbangan tanah tersebut tidak dihitung berdasarkan harga tanah sebelum dan sesudah pelaksanaan proyek. TPBP biasanya ditetapkan berdasarkan sisa STUP setelah dikurangi tanah bagi infrastruktur dan fasilitas sosial.

c) Penetapan bidang tanah baru dengan metode sederhana. Maksudnya bahwa persil baru selalu mengacu kepada luas, bentuk, dan letak dari masing-masing bidang tanah. Luas persil baru (setelah Desain Konsolidasi Tanah) ditetapkan atas luas pada awalnya setelah dikurangi dengan persentase STUP. Dengan demikian, dapatlah disimpulkan bahwa pengurangan luas masing-masing bidang tanah mempunyai persentase yang sama, hanya diupayakan agar persil baru tersebut dekat kepada persil semula.

4-1-5 Sistem Pembiayaan Konsolidasi Tanah

(1) Prinsip-prinsip pembiayaan pelaksanaan Konsolidasi Tanah

a. Pada azasnya pembiayaan Konsolidasi Tanah dibebankan kepada peserta atau pemilik tanah, baik dalam sumbangan tanah maupun dalam bentuk uang.
b. Besarnya TPBP merupakan hasil persetujuan atau musyawarah dari seluruh peserta.

c. Besar pendapatan hasil penjualan TPBP tergantung dari persetujuan para peserta..
d. Uang yang diperoleh dari penjualan TPBP seyogianya dikelola oleh para peserta itu sendiri.

(2) Pengelolaan Keuangan

a. Sesuai dengan peraturan yang ada, kegiatan Konsolidasi Tanah dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional, dalam pelaksanaannya penyedian dana dapat diperoleh dari APBN, APBD atau Swadana. Dalam hal pembiayaan secara swadana, dana tersebut dikutip dari peserta Konsolidasi Tanah, baik melalui penjualan TPBP maupun uang dari peserta.
b. Pendanaan yang bersumber dari APBN dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional melalui Bagian Proyek Konsolidasi Tanah, terutama untuk penataan tanah hingga sertifikasi tanah dan penyediaan tanah untuk jaringan jalan
c. Swadana digunakan untuk membiayai kontruksi dan pembangunan fasilitas umum serta infrastruktur, bersama-sama dengan dana yang didukung oleh Pemerintah Daerah atau Departemen terkait.

(3) Sumber Biaya

Sekalipun pada azasnya biaya Konsolidasi Tanah merupakan beban dari peserta, sumber dana dalam kegiatan Konsolidasi Tanah, bisa juga berasal dari pemerintah, baik berupa APBN, APBD I, APBD II maupun gabungan dari APBN dan APBD.
Sebagai contoh dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Konsolidasi Tanah yang dibiayai dari APBN dan Swadaya

Tipe kegiatan Konsolidasi Tanah seperti ini merupakan suatu "pilot project" dengan sasaran agar pada setiap Kabupaten/Kota terdapat sekurang-kurangnya satu lokasi proyek, yang dapat merupakan "contoh" yang baik bagi masyarakat sekitar pada suatu Kabupaten atau Kota sehingga penduduk dapat melihat hasil tersebut untuk kemudian secara bersama-sama dapat menerapkannya. Dalam hal ini, sumber dana dialokasikan dari APBN melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dalam Proyek Konsolidasi Tanah.

Jumlah biaya yang disediakan dalam 1 SP yang setara dengan 250 bidang tanah adalah Rp. 100.000.000,-. Alokasi dana tersebut digunakan untuk pembiayaan mulai dari penataan sampai sertifikasi bidang-bidang tanah setiap pemilik tanah termasuk biaya pembuatan badan jalan. Pembangunan peningkatan jalan (pengerasan atau pengaspalan) tergantung dari hasil penjualan TPBP atau ketersediaan dana dari Pemerintah Daerah setempat atau dana yang bersumber dari Dinas Pekerjaan Umum. Pengelolaan Konsolidasi Tanah yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional hanya terbatas pada kegiatan yang dibiayai melalui APBN (dan swadaya hasil penjualan TPBP). Sementara pembangunan jaringan jalan yang dibiayai dari APBD I atau APBD II dilaksanakan oleh pemerintah setempat, sedangkan pembangunan perumahan pada setiap bidang tanah dilakukan oleh masing-masing peserta pemilik tanah.

Untuk memperoleh dana yang bersumber dari APBN, Kantor Pertanahan setempat harus mengajukan proyek proposal kepada Badan Pertanahan Nasional Pusat melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi setempat. Proyek Proposal tersebut harus terlebih dahulu disetujui oleh instansi terkait di propinsi seperti Bappeda dan Pekerjaan Umum.

Biasanya proyek ini dapat disetujui oleh Pemda setempat melalui Bappeda jika lokasinya berada di wilayah atau pinggiran kota sebagai upaya antisipasi urbanisasi pada masa sekarang dan yang akan datang.

b. Proyek Konsolidasi Tanah dengan Sumber Dana APBN dan APBD II

Tipe proyek seperti ini disatukan dengan rencana proyek yang diigariskan oleh Pemerintah daerah setempat, terutama dalam penyediaan tanah. Ada beberapa kendala yang dihadapi oleh pelaksana dalam penyediaan tanah untuk pembangunan seperti terbatasnya anggaran yang tersedia dari Pemerintah Daerah setempat, untuk memperoleh/pengadan tanah, karena keengganan pemilik tanah tidak rela ditranslokasikan atau pidah ke tempat yang lainnya. Dengan memperhatikan kendala ini maka proyek Konsolidasi Tanah merupakan pilihan terbaik untuk mengatasinya. Pemerintah Daerah setempat menyarankan kepada Kantor Pertanahan agar dapat menyediakan dana dalam membiayai penataan pertanahan, yang diharapkan dapat menyediakan tanah untuk pembangunan.

Secara nasional dana yang disediakan dalam DIP sudah baku yakni Rp. 100 juta untuk 250 bidang, untuk membiayai kegiatan mulai dari penataan sampai dengan sertifikasi serta pengadaan tanah untuk jaringan jalan. Sedangkan dana yang disediakan oleh Pemerintah Daerah setempat adalah untuk pembangunan fisik jalan dan pembangunan sarana perkotaan lainnya.

Kegiatan seperti ini umumnya diarahkan pada daerah Kabupaten/Kota dengan program utama adalah pembangunan sarana dan fasilitas serta perbaikan daerah kumuh.

c. Kegiatan Konsolidasi Tanah yang dibiayai bersumber dari dana APBD I dan APBD II

Tipe proyek ini umumnya dijumpai pada daerah di mana Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintah daerah Propinsi sudah memahami secara jelas manfaat dari Konsolidasi tanah, setelah menyaksikan keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari pilot project Konsolidasi Tanah yang dibiayai dari APBN sebelumnya.

Dengan memperhatikan manfaat-manfaat dari Konsolidasi Tanah itu sendiri seperti pengadaan tanah untuk sarana jalan dalam menunjang infrastruktur kota serta untuk fasilitas umum yang pada akhirnya mengurangi beban Pemerintah Daerah. Jika biaya yang dibutuhkan terlalu besar, maka Pemerintah Daerah mengusulkan kepada Gubernur untuk menyediakan tambahan dana melalui APBD I.

Jumlah dana didasarkan atas jenis-jenis biaya yang dibutuhkan yang langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah setempat sementara Badan Pertanahan Nasional hanya melaksanakan penataan pertanahan saja, sedangkan pembangunan sarana dan lain-lain dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

d. Kegiatan Konsolidasi Tanah dengan dana Swadaya

Konsolidasi Tanah ini dilaksanakan di beberapa propinsi, di mana Konsolidasi Tanah sudah dianggap membawa manfaat yang besar bagi masyarakat. Kegiatan Konsolidasi Tanah umumnya berjalan di mana masyarakat sudah membentuk organisasi (Assosiasi) seperti koperasi pembangunan perumahan dan pembangunan pertanian (kapling perkebunan) sebagaimana dijumpai di Propinsi Sumatera Selatan, Kalimantan Tengah dan lain lain.

Sumber dana dalam pelaksanaan Konsolidasi Tanah diperoleh dengan cara mengumpulkannya

dari pemilik tanah oleh Perusahaan yang merupakan mitra dari peserta yang bergabung dengan koperasi dan selanjutnya Perusahaan tersebut bekerjasama dengan Bank melalui kerjasama antara Bank dengan Koperasi, di mana pemilik tanah sebagai anggota.

Dengan demikian semua sumber keuangan yang digunakan dalam pelaksanaannya adalah dalam bentuk pinjaman Bank, dengan bunga ringan. Biaya ini mencakup pelaksanaan penataan sampai dengan sertifikasi tanah, biaya konstruksi, biaya untuk pembangunan infrastruktur (jaringan jalan) dan fasilitas lainnya serta pembangunan rumah peserta.

Biaya yang dikelola oleh Kantor Pertanahan, hanya biaya yang menyangkut penataan tanah, sertifikasi tanah dan pengadaan tanah untuk jalan. Umumnya rata-rata biaya yang dibebankan kepada setiap peserta adalah Rp. 300.000,-. Biaya konstruksi jalan fasilitas umum dan sarana penunjang lainnya serta pembangunan rumah dikelola oleh Koperasi atau assosiasi peserta Konsolidasi Tanah.

e. Pembebanan Pembiayaan

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa persentase pembiayaan dari berbagai sumber sampai saat ini belum digariskan. Akan tetapi dalam APBN, jumlah dalam 1 SP (sama dengan 250 bidang) jumlah dana yang dibutuhkan adalah Rp. 100 Juta, untuk membiayai satu pilot-project Konsolidasi Tanah yang merupakan pilot-project kepada masyarakat pemilik tanah pada satu Kabupaten/Kota. Dana ini hanya untuk membiayai penataan sampai dengan sertifikasi serta pembentukan badan jalan dengan drainasenya sedang pengerasan dan pengaspalan jalan selanjutnya dibiayai dari APBD.

Dana pelaksanaan dapat berasal dari hasil penjualan TPBP atau sumbangan berupa uang tunai, yang ditentukan secara musyawarah dan persetujuan peserta. Dana APBD persatuan biaya (unit cost) sejauh ini belum ditetapkan. Besarnya biaya ini tergantung dari persedian dana APBD, serta ruang lingkup pembangunan yang menjadi prioritas di daerah tersebut pada tahun anggaran berjalan. Dengan demikian upaya Tim Koodinasi dimana Bupati atau Walikota terlibat, Badan Pertanahan Nasional, intansi terkait dan perwakilan pemilik tanah dapat mengusulkannya.

(4) Insentif Pembiayaan

Pemerintah sangat antusias menyediakan pendanaan pelaksanaan Konsolidasi Tanah agar mendorong pemilik tanah melaksanakan Konsolidasi Tanah. Sebagai contoh dalam penerbitan sertifikat hak milik atas tanah peserta, mereka dibebaskan dari tarif pajak (BPHTB) dan biaya pemasukan lainnya.

4-2 Esensi Land Readjustment di Jepang

4-2-1 Konsep Dasar dan Prinsip-prinsip Land Readjustment di Jepang

Land Readjustment dirancang sedemikian rupa agar dapat secara luas dan umum digunakan pada pembangunan permukiman untuk meningkatkan kepentingan umum dan kesejahteraan sosial bagi masyarakat banyak.

Hal inilah yang merupakan dasar pembenaran bahwa Land Readjustment (L/R) merupakan rencana yang sah dari Rencana Tata Ruang dalam rangka untuk meningkatkan kepentingan umum. Untuk itu terdapat keharusan untuk mengetrapkan secara sungguh-sungguh prinsip-

prinsip Land Readjustment sehingga dapat melindungi kepentingan umum tersebut. Prinsip-prinsip land Readjustment di Jepang dapat dijelaskan sebagai berikut :

(1) Prinsip patungan biaya dan pembagian keuntungan yang adil dan wajar bagi para pemilik tanah

Luas bidang tanah yang ditata ulang serta besarnya sumbangan tanah dari pemilik tanah langsung diperhitungkan sesuai dengan biaya dan keuntungan yang akan diperoleh pemilik tanah untuk itu, sistem penilaian tanah dan pemetakan ulang (replotting) serta sistem pembayaran yang setara digariskan dalam pelaksanaan L/R untuk menetapkan biaya dan pembagian keuntungan yang adil dan merata.

(2) Pemulihan ongkos/biaya berasal dari keuntungan pelaksanaan L/R

Keuntungan pembangunan dari L/R diukur dari peningkatan nilai tanah. Nilai tanah akan meningkat akibat penataan tanah dan pembangunan infrastruktur. Ini berarti bahwa biaya pelaksanaan L/R atau sumbangan tanah yang merupakan biaya yang dipikul oleh pemilik tanah, harus dibatasi sejauh sampai jumlah dimana pertambahan nilai tanah tersebut. Sistem sumbangan tanah harus ditentukan secara tepat dan dilaksanakan secara tegas dan tidak pandang bulu, karena menyangkut hak kepemilikan dari peserta Land Readjustment.

(3) Pelestarian hak atas tanah, nilai dan utilitas

Dalam Rencana Pemetakan ulang (Replotting), bidang-bidang tanah (persil) baru direncanakan sedemikian rupa sehingga hampir sama/tidak berbeda jauh dengan persil semula dalam pengertian nilai dan utilitasnya.

Salah satu manfaat yang besar dari L/R adalah bahwa tanah dalam lokasi Konsolidasi Tanah secara berkesinambungan dapat dimanfaatkan tanpa gangguan selama pelaksanaan proyek berlangsung sekalipun pada phase konstruksi. Sistem yang dapat mendukungnya adalah Sistem Replotting. Sementara yang memungkinkan adanya peralihan hak penggunaan tanah lebih dahulu, agar dapat tetap meneruskan pemanfaatan tanah yang telah ada.

4-2-2 Kewenangan dalam pelaksanaan kegiatan L/R dan jenis/klasifikasi L/R

(1) Kewenangan dalam pelaksanaan kegiatan L/R

Pihak-pihak yang sah dalam melaksanakan L/R hanyalah ***Assosiasi Pemilik Tanah Pemakai Tanah*** dan ***Pemerintah***. Hak kemilikan dari pemilik/pemakai tanah dan hak administratif dari pemerintah adalah wewenang-wewenang yang memungkinkan terbentuknya badan penyelenggara L/R dan pelaksanaan kegiatan L/R.

Siapa dan organisasi apa yang dapat melaksanakan kegiatan L/R ?Jenis kewenangan–kewenangan apa saja yang merupakan dasar terbentuknya organisasi yang dapat melaksanakan dan mengembangkan L/R ?.

Pada dasarnya proyek L/R harus dilaksanakan dengan merubah hak atas tanah yang ada. Tanpa perubahan itu tidak seorangpun dapat menggunakan dan membangun tanah dilokasi proyek. Sekalipun kewenangan utama dalam pelaksanaan L/R bukan hanya mengait dalam pengaturan kembali penguasaan tanah (hak atas tanah), tetapi juga perubahan penggunaan tanah dan jaringan prasarana. Perubahan dan penataan tersebut terutama menyangkut para

pemilik hak atas tanah. Dalam hal ini organisasi pelaksana harus dibentuk sesuai kehendak dan kewenangan individual dari pemilik tanah. Tidak ada satupun organisasi pelaksana yang dibentuk secara sah tanpa kewenangan dan keinginan pemilik tanah. Dengan penjelasan lain, organisasi L/R dibentuk atas hak dan tanggung-jawab dari pemilik tanah. Akan tetapi L/R tak boleh dilaksanakan oleh para pemilik tanah secara individu. Assosiasi yang memperoleh kewenangan secara eksklusif untuk mengembangkan kemilikan merupakan badan yang diakui untuk menanganinya. Aturan dan ketentuan pada assosiasi pemilik tanah dirancang sedemikian rupa agar dapat menampung kehendak dan keinginan pemilik tanah secara menyeluruh dan kolektif serta adil dalam menggunakan hak-hak pemilik tanah untuk mencapai kehendak dan tujuan mereka. Dengan demikian tidak akan ada organisasi selain dari assosiasi pemilik tanah, yang dapat sebagai badan pelaksana L/R, dan tidak boleh pula orang lain kecuali pemilik tanah di lokasi L/R yang boleh sebagai anggota dari pelaksana L/R.

Hak-hak administratif dan tanggungjawab dari pemerintah pusat dan daerah yang diamanatkan oleh masyarakat untuk mengadakan atau meningkatkan kepentingan umum dan kesejahteraan sosial, merupakan suatu kewenangan lain untuk mengembangkan dan melaksanakan L/R. Maksudnya pemerintah melalui perpanjangan tangan di daerah yang bertanggungjawab di bidang perkotaan dengan peningkatan dan perbaikan jalan dalam rangka peningkatan sarana kepentingan umum berhak melaksanakan L/R pada tanah hak, sebagai bentuk tanggungjawab untuk memenuhi keinginan yang diamanatkan dari masyarakat. L/R sedemikian dinamakan sebagai "Proyek L/R yang berorientasi kepada publik" berbeda dengan "Proyek L/R yang berorientasi kepada pemilik tanah" sebagaimana diuraikan di atas. Pada "Proyek L/R berorientasi pada publik" dapat menjadi proyek jika kepentingan umum perlu diletakkan diatas kepentingan pribadi.

(2) Jenis dan Klasifikasi L/R

Sebagaimana telah disampaikan diatas, bahwa ada 2 jenis organisasi L/R berdasarkan perbedaan kewenangan/hak yang terkait. Partisipasi para pemegang hak besar peranannya pada kedua jenis L/R tersebut

Kedua jenis organisasi tersebut dikelompokkan kedalam 2 kategori : 1) Peran serta pemilik tanah secara sukarela; 2) Peran serta pemilik tanah secara wajib

Sekalipun tipe sukarela dalam pelaksanaan L/R dianggap sebagai yang terbaik karena merupakan partisipasi positip dari pemilik tanah, akan tetapi pelaksanaan L/R harus berdasarkan kehendak dan keputusan pemilik tanah yang cenderung berubah-rubah sehingga memerlukan waktu panjang untuk memperoleh persetujuan dan bisa saja tertunda atau batal sama sekali, karena para pemilik tanah yang semula sepakat bisa berubah menjadi menolak pada saat pelaksanaan L/R. Tipe seperti ini hanya dapat dilaksanakan pada lokasi L/R yang dilaksanakan dengan mendasarkan peran serta kepada kehendak para pemilik tanah sendiri dan bukan pada lokasi L/R yang dibutuhkan untuk mengatasi masalah perkotaan dan lingkungan (yang tidak selalu disepakati oleh pemilik tanah). Pelaksanaan L/R secara sukarela selayaknya didukung sepenuhnya untuk mengembangan L/R. Indonesia saat ini baru mengupayakan pelaksanaan L/R pada lokasi yang membutuhkan.

Kemungkinan pelaksanaan L/R dengan sistem peran serta secara wajib, kearah pelaksanaan L/R yang berkesinambungan akan ditelaah dalam studi ini. Namun perlu diingat bahwa sistem ini tidaklah menolak pentingnya mendorong peran serta L/R secara sukarela. Pemilihan sistem

wajib adalah merupakan cara yang terakhir jika cara membujuk, dan meyakinkan para pemilik tanah agar ikut dengan sukarela melaksanakan L/R ternyata mengalami kegagalan.

Tabel 4-2-1 Jenis dan Klasifikasi L/R

Peranserta Pemilik Tanah	Jenis/Tipe L / R	
	Kepentingan Umum	Kepentingan Pemilk Tanah
Sukarela	Khusus	Khusus
Wajib	Pembentukan organisasi berdasar kewenangan Pemerintah	Pembentukan organisasi berdasarkan kewenangan pemilik tanah (assosiasi)

Pembangunan sistem L/R di Indonesia mengarah kepada sistem institusi (organisasi) baik berdasarkan kewenangan maupun pemegang hak atas tanah.

(3) Kekuasaan yang sah berdasarkan kewenangan dalam pelaksanaan L/R

Pekerjaan utama dan prosedur pelaksanaan proyek baik dalam tipe assosiasi maupun dalam tipe pemerintah (wajib) pelaksanaan L/R dijelaskan masing-masing dalam skema 4-2-1 Sebagaimana dilukiskan pada skema 4-2-2 kegiatan utama dari organisasi penyelenggara adalah pengambilan keputusan (misalnya dalam Rencana Pelaksanaan sebelum proyek berjalan, dan Rencana Replotting selama pelaksanaan proyek), pengesahan keputusan (dengan prosedur yang ditetapkan dalam Undang-undang L/R) dan pelaksanaannya.

Pekerjaan-pekerjaan secara prosedur akan lebih jelas dipahami dari 3 pendekatan sebagai berikut :

Kewenangan Pelaksanaan Secara Sah Ada pada Pemilik Tanah

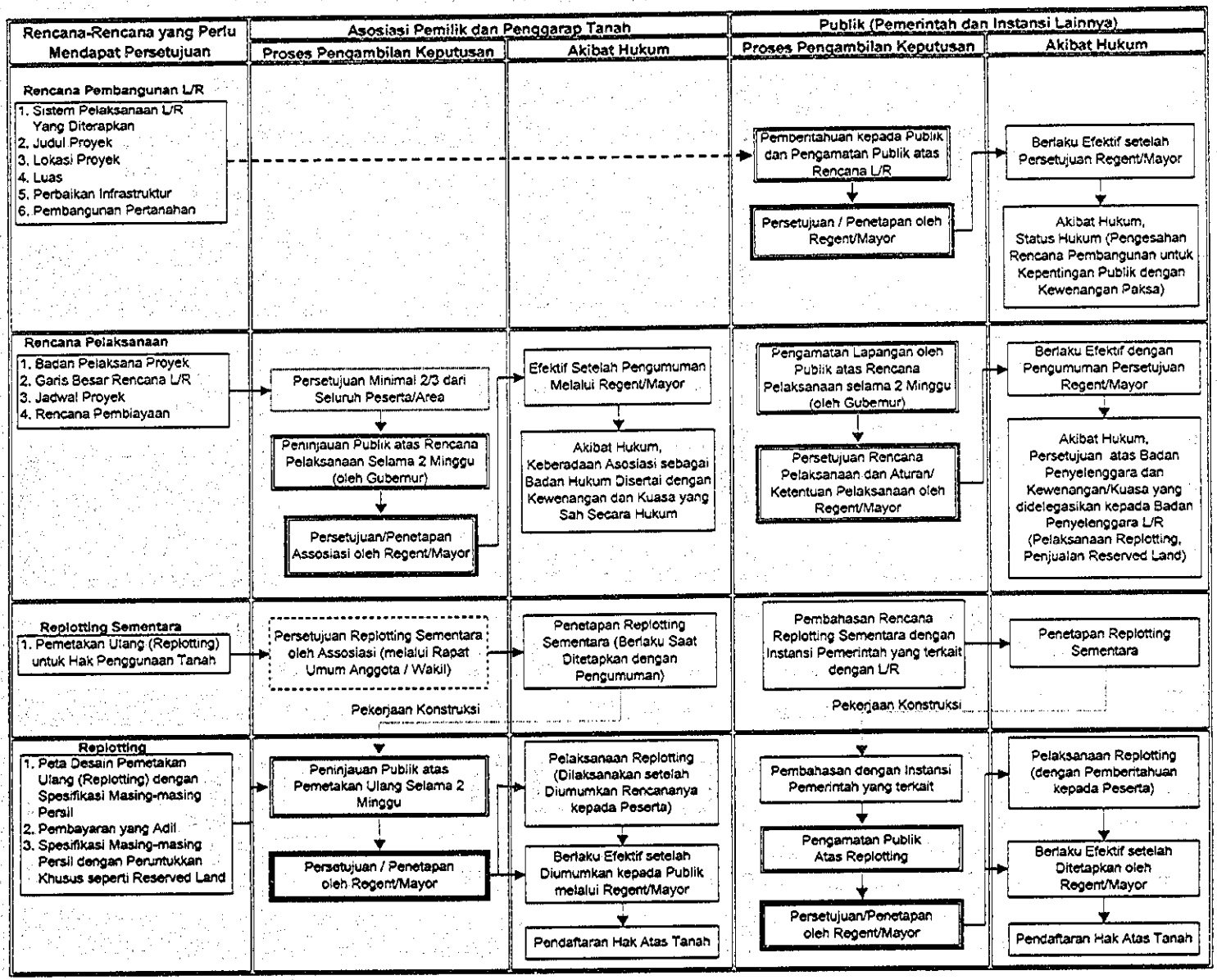
Salah satu ciri yang jelas dari badan penyelenggara L/R adalah pemberian kewenangan pada badan berdasarkan hukum untuk menata hak atas tanah dengan prosedur hukum yang sah seperti penetapan Replotting Sementara dan pelaksanaan Rencana Replotting. Tanpa ada pemberian kewenangan pelaksanaan yang kuat dari badan penyelenggara, badan penyelenggara L/R tidak akan dapat melaksanakan proyek pada bidang-bidang tanah yang sudah dilekati hak yang bukan milik badan penyelenggara/pelaksana. Dalam hal ini, assosiasi L/R dipercayai oleh pemilik tanah untuk menggunakan kewenangan, sementara badan pemerintah yang terkait dengan L/R berkewenangan agar dapat mencapai tujuan yakni kepentingan umum dan kesejahteraan sosial sebagaimana didambakan masyarakat dari Pemerintah. L/R Pemerintah bertugas sebagai tangan pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan publik.

Pengambilan Keputusan

Pengambil keputusan dalam pelaksanaan proyek L/R (Rencana pelaksanaan dan Rencana Replotting dan sebagainya) adalah pemilik tanah atau assosiasi pemilik tanah, sebagai organ pengambilan keputusan secara kolektif dalam proyek L/R serta Badan Pemerintah yang terkait sesuai dengan kewenangannya masing-masing sebagaimana disampaikan sebelumnya. Tugas-tugas utama dalam pelaksanaan L/R merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan secara demokratis, adil dan jujur bagi semua pemilik tanah (melalui rapat umum pemilik tanah).

Pengecekan dan Penyetaraan (Check and Balance)

Proyek L/R adalah merupakan dua sisi mata uang yang tak dapat dipisahkan, antara kepentingan pemilik tanah dan kepentingan umum. Maksudnya proyek L/R harus dicek dari kedua sisi tersebut. L/R assosiasi harus dapat mewadahi kepentingan para pemilik tanah serta harus dapat juga memenuhi kepentingan umum sesuai harapan pemerintah Daerah, sebaliknya L/R Pemerintah dengan kepentingan umum harus dikonsultasikan dengan Asosiasi L/R yang mewakili kepentingan masyarakat pemilik tanah.



Gambar 4-2-1 Proses Pengambilan Keputusan Serta Kewenangan Organisasi Dalam

L/R Assosiasi dan L/R Pemerintah didefinisikan sebagai berikut :

L/R Assosiasi

Pembangunan perkotaan dan insfrastruktur sebagaimana diinginkan oleh para pemilik tanah, yang dimulai dan dilaksanakan berdasarkan inisiatip, tanggungjawab dan kewenangan sesuai hak-hak kepemilikan dari pemegang hak atas tanah. Assosiasi ini merupakan kelompok peserta yang secara bersama-sama menginginkan perbaikan lingkungan pemukiman perumahan dengan partisipasi masing-masing pemilik tanah sebagai anggota kelompok.

Hal-hal penting yang perlu diperhatikan dalam Assosiasi L/R, antara lain meliputi :

1. Hak-hak Assosiasi untuk menentukan sendiri keputusan dan mekanismenya.
   Keputusan harus diambil secara adil dan demokratis dalam rapat pleno anggota, berdasarkan hak dan kewajiban para pemilik tanah sebagai anggota.
2. Kewenangan secara administratif dari Assosiasi yang didelegasikan oleh Pemerintah dalam penyelenggaraan proyek.
3. Pemeriksaan dan pengendalian pelaksanaan oleh pemerintah.
   Persetujuan pemerintah dengan pemeriksaan publik.

L/R Pemerintah

Pembangunan perkotaan dan infrastruktur yang merupakan keinginan pemerintah sebagai penampung keinginan masyarakat setempat, maka proyek L/R diawali dan dilaksanakan berdasarkan inisiatif, tanggungjawab dan wewenang dari birokrasi perencanaan dan pembangunan perkotaan.

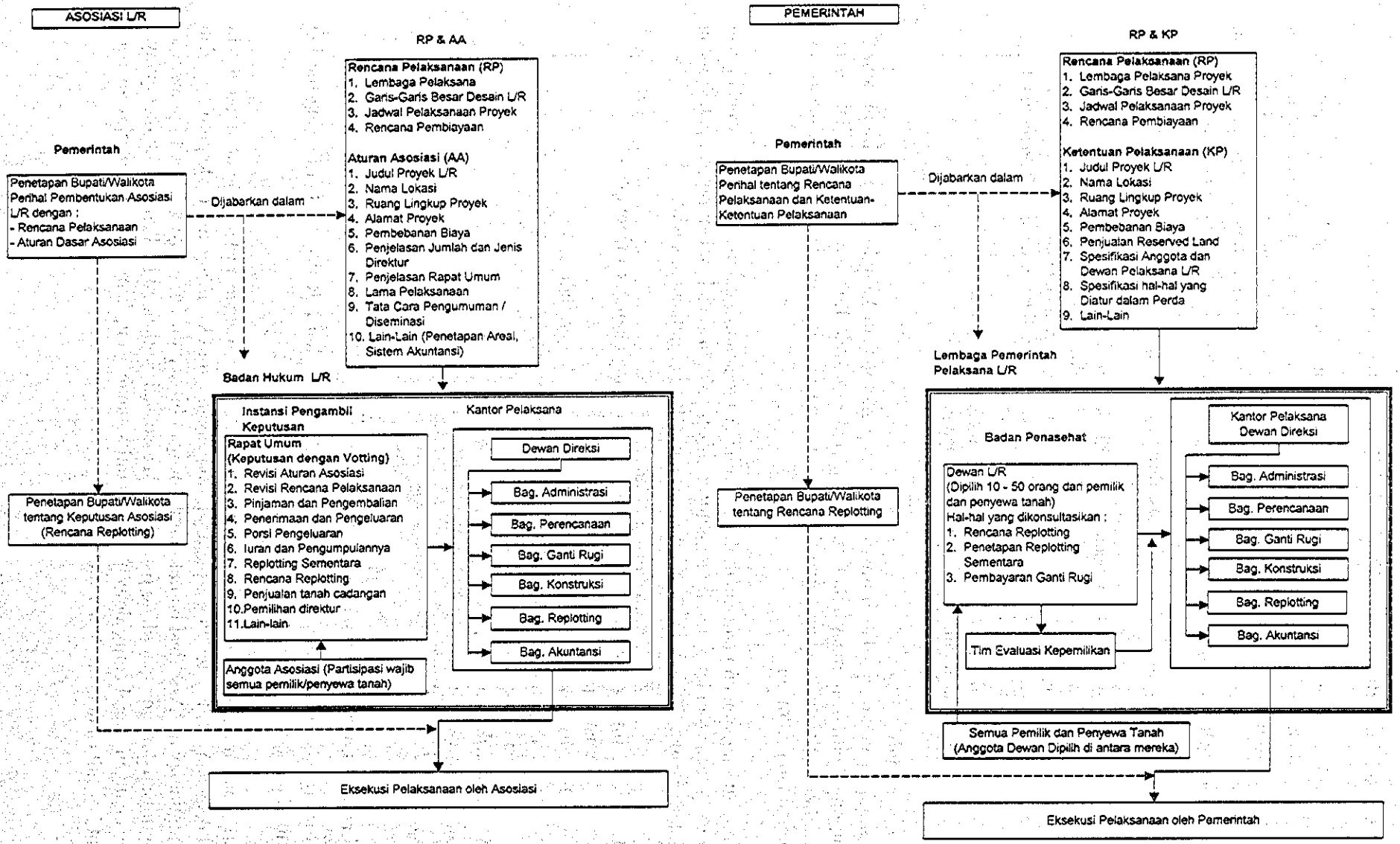
L/R yang disenggarakan pemerintah ini memiliki ciri tersendiri, karena adanya wewenang dan kuasa yang tegas dan jelas untuk mengatur kembali hak atas tanah dalam rangka pelaksanaan L/R dalam rangka peningkatan kepentingan umum dan kesejahteraan sosial.

1. Pemerintah mempunyai wewenang untuk menentukan dan menetapkan mekanisme pengambilan keputusan.
   Didasarkan kepada kewenangan administratif Pemerintah
2. Kewenangan Adminisrasi dan peranan pemerintah
   Fungsi pemerintah dalam menyelenggarakan proyek
3. Pemeriksaan oleh pemilik tanah atas pelaksanaan proyek
   Musyawarah atas pemetakan ulang (Replotting) dengan dewan perwakilan pemilik tanah.

(4) Struktur Organisasi dari Badan Penyelenggara L/R

Struktur organisasidan fungsi-fungsi dari L/R Assosiasi dan L/R Pemerintah masing-masing digambarkan pada skema 4-2-2.

1. Perbedaan mendasar antara Assosiasi Pemilik Tanah dengan instansi pemerintah dalam pelaksanaan L/R terletak pada kewenangan untuk mengambil keputusan dan tanggungjawab. Assosiasi berhak untuk mengambil keputusan, menyusun badan pengambil keputusan dengan rapat pleno para anggota assosiasi, sementara itu Pemerintah mempunyai kewenangan membentuk dewan para pemilik tanah yang hanya bertanggungjawab pada saat konsultasi dengan Pemerintah.



Gambar 4-2-2 Sistem Organisasi dan Fungsi-Fungsi Badan Pelaksana L/R

2. Assosiasi LR mempunyai lembaga pelaksana yang dikelola oleh Dewan Direksi yang dipilih dari anggota Assosiasi pada rapat pleno. Lembaga pelaksana ini melaksanakan tugas-tugas yang diputuskan pada rapat pleno. Sedang instansi pemerintah membentuk lembaga pelaksana dalam organisasi pemerintah, untuk melaksanakan rencana–rencana yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah yang berkaitan dengan L/R.

3. Lembaga pelaksana tipe Assosiasi pemilik tanah maupun tipe lembaga pemerintah terdiri dari bagian-bagian seperti : administrasi, perencanaan, urusan ganti rugi, konstruksi, replotting dan keuangan. Tugas-tugas utama termasuk Rencana Pembangunan, Rencana Pelaksanaan, Desain dan Rancang-Bangun, Replotting termasuk evaluasi tanah dan lain sebagainya biasanya dikontrakkan kepada perusahaan konsultan oleh Assosiasi pemilik tanah. Dalam mendukung dan membantu secara teknik Assosiasi L/R ini, dibentuk organisasi semi publik yang mempunyai tenaga expert publik dan privat yang handal dalam bidang L/R. Contohnya Land Readjustment Association Japan (JLRA).

4-3 Kebijaksanaan Dasar dan Prinsip-prinsip Sistem Pengembangan bagi Konsolidasi Tanah di Indonesia

4-3-1 Ringkasan Beberapa Masalah dan Kendala yang Dijumpai

Di dalam melaksanakan Konsolidasi Tanah sejauh ini Badan Pertanahan Nasional menghadapi masalah dan kendala sebagai berikut :

a. Kesulitan untuk Memperoleh Persetujuan Bersama

Pencapaian target 85 % dari seluruh peserta yang setuju untuk ikut dalam kegiatan Konsolidasi Tanah sulit diperoleh. Hal ini tentu memberikan dampak yang kurang baik dalam membuat rencana Desain Konsolidasi Tanah. Rencana yang utuh untuk keseluruhan lokasi sulit didesain, karena bidang-bidang tanah milik yang bukan peserta menjadi hanbatan dalam Desain Konsolidasi Tanah.

b. Penetapan STUP

Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan sering menjadi kendala dalam pelaksanaan Konsolidasi Tanah, khususnya dalam kasus sebagai berikut :

1) Pemilik tanah yang mempunyai tanah dengan harga yang cukup tinggi pada saat kegiatan Konsolidasi Tanah besar kemungkinannya menolak memberi konstribusi.

2) Pemilik tanah yang terletak dipinggir jalan, cenderung berkeberatan memberi sumbangan tanah.

Pemilik tanah dengan tanah yang sudah bersertifikat cenderung tidak tertarik untuk ikut Konsolidasi Tanah

4) Pemilik tanah yang mempunyai tanaman yang produktif didalam persilnya enggan memberi STUP, untuk jalan baru karena harus mengorbankan tanaman yang berfungsi menghidupi keluarganya.

5) Sumbangan tanah untuk jalan kadangkala dilihat sebagai eksploetasi tanah oleh Pemerintah. Mereka yang beranggapan bahwa pembangunan jalan merupakan yanggungjawab Pemerintah, akan menuntut ganti rugi atas sumbangan tanah tersebut.

c. Sebagian Peserta Mundur pada Saat Konsolidasi Tanah sedang Berjalan

Ada peserta yang setuju untuk ikut Konsolidasi Tanah pada awal proyek, kemudian

mengundurkan diri pada saat Konsolidasi Tanah sedang berjalan karena ketidak-sanggupan membayar biaya operasional.

d. Pembangunan Fasilitas dan Prasarana
Pembangunan sarana jalan, jembatan dan fasilitas lainnya, tidak diselesaikan pada saat pelaksanaan Konsolidasi Tanah sehingga badan jalan tidak jelas lagi, karena badan jalan yang telah didesain ditanami lagi sebagaimana penggunaan tanah seperti sebelum Konsolidasi Tanah, sehingga tujuan Konsolidasi Tanah itu sendiri menjadi kabur.

e. Masyarakat belum Memahami Sepenuhnya Arti dan Manfaat Konsolidasi Tanah
Pengetahuan masyarakat atas Konsolidasi Tanah masih rendah, baik tujuan maupun manfaatnya dalam meningkatkan perbaikan lingkungan di areal pemukiman yang tidak teratur. Pemilik tanah lebih memikirkan pensertipikatan tanahnya secara cepat dan murah.

4-3-2 Masalah-masalah Perbaikan K/T

(1) Altenatif-alternatif Konsolidasi Tanah

Agaknya terdapat dua jenis praktek pelaksanaan pengelolaan pertanahan yang berkaitan dengan Konsolidasi Tanah di Indonesia, yang pertama adalah pemetakan ulang individual kedalam bidang-bidang tanah, kedua adalah pemetakan ulang kolektif ke dalam hamparan tanah yang lebih luas. Yang pertama ada kedekatannya dengan land Readjustment yang mendasarkan kepada prinsip : kelestarian hak atas tanah dan pemanfaatannya yang ada, sedangkan yang kedua berdekatan dengan sistem land pooling. Sebagai contoh ide land pooling diterapkan pada lembaga pemilikan bersama atas tanah. Praktek tersebut efektif dalam menangani pemetakan kembali bidang-bidang tanah kecil yang tentunya tidaklah dapat digunakan untuk pembangunan perumahan karena kecil arealnya.

Lembaga Land Readjustment dan Land Pooling diadakan dalam rangka untuk meningkatkan nilai ekonomi dan lingkungan, sekalipun dengan pertimbangan-pertimbangan yang berbeda-beda sebagai berikut :

1. Menata kembali dan membentuk kembali tanah terfragmentasi yang ada untuk pemanfaatan perkotaan, dengan upaya tetap melestarikan pemilikan tanah yang ada serta ciri-ciri dan kondisinya (Land Readjustment).

   Rasionalitas dari sistem tersebut adalah bahwa nilai ekonomi dan lingkungan akan meningkat, jika pembangunan perkotaan dilakukan di atas tanah yang telah ditata secara tertib daripada pembangunan dilakukan sendiri oleh pemilik tanah yang terfragmentasi. Pembangunan di atas tanah tertata dapat memanfaatkan sumberdaya alam paling efisien.

2. Menggabungkan tanah-tanah terfragmentasi yang ada ke dalam satu atau lebih luasan tanah untuk pembangunan (Land Pooling/Banking dan Land Subdivision).

   Rasionalitas dari penggabungan terletak pada peningkatan ekonomi dan lingkungan yang diperoleh dari pembangunan terpadu di atas tanah yang telah digabungkan daripada sebelum digabungkan, sehingga pemanfaatan sumber daya alam yang paling

efisien dapat tercapai.

Konsolidasi Tanah di Indonesia cenderung teridentifikasi sebagai salah satu dari sistem tersebut atau campuran antara keduanya. Barangkali sebagian dari kecenderungan tersebut disebabkan oleh sistem pendaftaran tanah yang merupakan kelanjutan dari prosedur pelepasan hak atas tanah pada Negara dan pemberian hak atas tanah oleh Pemerintah kepada para pemilik tanah. Dalam prosedur tersebut tanah seolah-olah digabung oleh Pemerintah yang kemudian dipisah-pisahkan ke dalam bidang-bidang tanah individual. Oleh karenanya kenaikan nilai tanah tidaklah secara eksplisit merupakan sasaran kegiatan sistem pooling sebagaimana dijelaskan di atas.

Dari pandangan ekonomi makro pembangunan kota, sebenarnya nilai lebih tinggi dari kepemilikan akan diperoleh dari land pooling atau pengkaplingan oleh perusahaan swasta dibandingkan dengan Land Readjustment, karena pemanfaatan secara kolektif dan terpadu tanah yang luas dari hasil penggabungan.

Sekalipun demikian, kelebihan dasar L/R yang dapat dibedakan dari Land Pooling dan lain-lainnya adalah kelestarian pemanfaatan tanah yang ada di samping kelestarian hak atas tanah dan nilai tanah. Kelebihan tersebut menjadi kelebihan kunci pada pembangunan perkotaan, khususnya pada daerah pinggiran kota-kota menjelang urbanisasi, yang biasanya ditandai oleh munculnya pemanfaatan tanah perkotaan tanpa prasarana dasar. Kelestarian/kesinambungan mata pencaharian warga (umpamanya toko eceran dan jasa) tetap dipertahankan dan kehidupan mereka di atas tanah adalah sangat penting untuk dipertimbangkan.

Pada areal pinggiran semacam itu, L/R lebih dapat diterima masyarakat daripada Land Pooling, yang justru memutuskan rangkaian kelestarian kegiatan sehari-hari warga setempat.

Kesimpulannya dengan mempertimbangkan fungsi ganda dari Konsolidasi Tanah di Indonesia dan mempertimbangkan pula perbedaan nyata antara L/R dan L/P, maka direkomendasikan bahwa alternatif 1 (L/R) di mana kelestarian pemanfaatan tanah ditekankan, dan alternatif-2 yang lebih efisien dan lebih tinggi nilai tambah penggunaan tanahnya, dibutuhkan dalam membangun K/T di Indonesia. Akan tetapi harus dirancang secara terpisah karena keduanya berbeda baik rasionalitas ekonominya maupun, pengelolaan dan transaksi tanahnya.

Untuk mempercepat penyusunan pola dasar Konsolidasi Tanah di Indonesia seperti alternatif-1, maka masalah-masalah dalam pelaksanaan Konsolidasai Tanah yang selama ini dijumpai harus dipecahkan dan di atasi.

(2) Rangkaian Masalah Dalam Konsolidasi Tanah

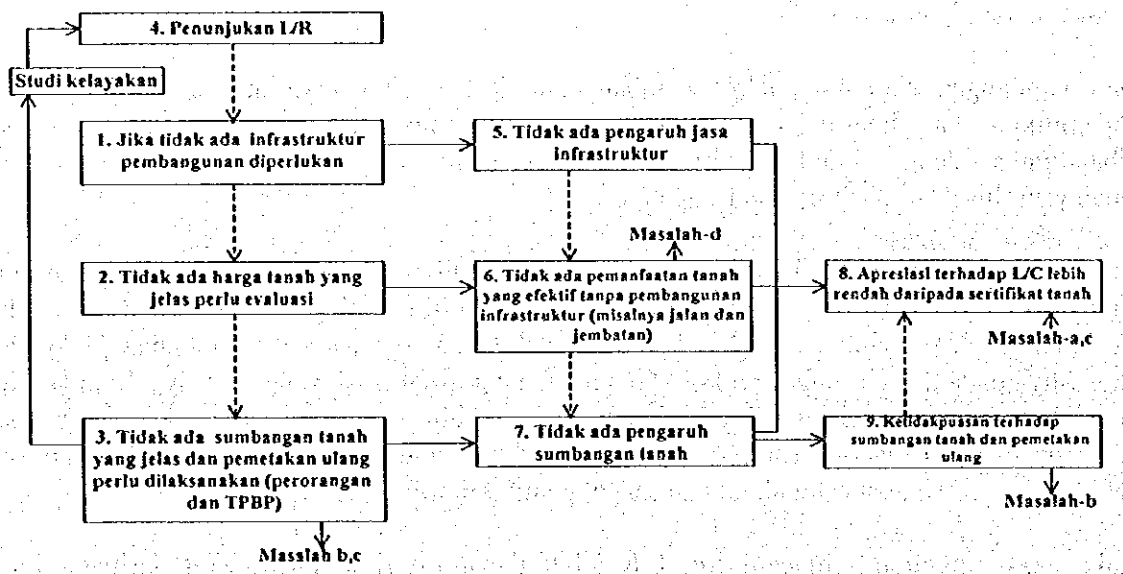
Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa Konsolidasi Tanah di Indonesia sudah dilaksanakan di 26 Propinsi, kecuali DKI Jakarta. Akan tetapi, perlu diketahui bahwa permasalahan dan kendala yang dihadapi cukup banyak.

Masalah dan kendala utama yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional berasal dari problem-struktural dimana mekanisme L/R tidak bekerja dengan baik sebagaimana aturan L/R itu sendiri. Mekanisme L/R secara sederhana diartikan dimana pembangunan infrastruktur adalah untuk peningkatan utilitas dan harga tanah, dan peningkatan harga tanah itulah yang digunakan untuk membiayai pembangunan infrastruktur.

Dengan mempertimbangkan problema dan kendala tersebut, rangkaian masalah pada

pelaksanaan Konsolidasi Tanah yang dianggap menghambat mekanisme pelaksanaan L/R diilustrasikan pada skema 4-3-1 dan dijelaskan sebagai berikut :

1. Masalah yang paling besar adalah bahwa infrastruktur jarang dibangun dengan dana yang bersumber dari hasil penjualan TPBP sebagaimana ketentuan dalam L/R.
2. Sekalipun harga tanah meningkat karena pembangunan infrastruktur di lokasi L/R, akan tetapi prediksi harga tanah tidak dapat dibuat secara tepat tanpa ada jaminan pembangunan infrastruktur yang tidak selalu dalam pelaksanaan Konsolidasi Tanah.



Gambar 4-3-1 Rantai Permasalahan Konsolidasi Tanah

3. Akibat kurangnya referensi sebagai acuan evaluasi harga tanah yang sesuai berdasarkan pembangunan infrastruktur seperti tersebut diatas, penetapan konstribusi tanah untuk membiayai seluruh pelaksanaan Konsolidasi Tanah, termasuk pemetakan ulang dan konstruksi jalan sulit dilaksanakan secara obyektif dan akurat. Maksud dan tujuan pemetakan ulang dan sistem konstribusi didasarkan atas evaluasi harga tanah sekurang-kurangnya menjadi alat untuk menghilangkan kekuatiran atau perdebatan diantara peserta dalam meletakkan persil-persil tanah peserta dan pemberian sumbangan tanah seperti ditunjukkan pada masalah b dan c.

4. Sebaiknya proyek dilaksanakan menurut feasibility study (studi kelayakan) agar dapat menghitung konstribusi (STUP) yang tepat, yang dapat digunakan membiayai pembangunan infrastuktur.
   Proyek yang dilaksanakan tanpa studi kelayakan akan mengakibatkan pembebanan pembiayaan yang ekstra kepada para pemilik tanah.
   Kualitas infrastruktur yang relatif lebih tinggi, tidak selalu seiring dengan peningkatan harga tanah khususnya pada daerah dengan urbanisasi yang intensif sehingga STUP itu tidak mencukupi biaya pembutan/peningkatan jalan yang direncanakan.

5. Infrastruktur dengan jalan setapak, pada pelaksanaan Konsolidasi Tanah tidak akan memberikan gambar Konsolidasi Tanah yang didambakan sekalipun pelaksanaan

Konsolidasi Tanah telah selesai secara keseluruhan dilaksanakan.

6. Tentu suatu hal yang tidak mungkin bagi pemilik tanah mengefektifkan pemanfaatan tanah tanpa pembangunan infrastruktur (jalan dan jembatan misalnya). Hal ini berhubungan dengan masalah d.

7. Pemilik tanah dapat mengamati apakah ada pengaruh substansial dari sumbangan tanah yang dibutuhkan atau tidak.

8. Dalam hal ini sejauh mana para pemilik tanah dapat merasa senang dengan STUP yang diberikan.

9. Nilai kebanggaan Konsolidasi Tanah jauh lebih tinggi dibandingkan dengan sertifikat tanah. Perbaikan lingkungan akan memberdayakan masyarakat pemilik tanah sama-sama memecahkan masalah, seperti masalah a, c dan e.

4-3-3 Kebijaksanaan Dasar Perbaikan Sistem Konsolidasi Tanah di Indonesia

Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa sudah banyak masyarakat yang bangga akan Konsolidasi Tanah dan ingin berpatisipasi serta berupaya mengatasi masalah dan kendala sebagaimana diutarakan diatas. Masalah dan kendala tersebut harus diatasi dengan pelaksanaan Konsolidasi Tanah, yang lebih efektif dan lebih mudah di daerah perkotaan terutama perbaikan prasarana (infrastruktur).

Masalah yang dijumpai dalam pelaksanaan Konsolidasi Tanah yang sedang dilaksanakan di Indonesia dapat dikatagorikan kepada 3 hal, yang saling berhubungan satu dengan lainnya yaitu : masalah peran serta; konstribusi and pemetakan ulang dan perolehan TPBP.

Langkah-langkah untuk meningkatkan peran serta masyarakat pemilik tanah untuk melaksanakan Konsolidasi Tanah adalah suatu hal yang sangat penting artinya bagi pembangunan pertanahan khususnya penataan tanah. Pembiayaan peningkatan kwalitas konstruksi jalan menjadi jalan aspal diperoleh dari hasil penjualan TPBP yang diplot dalam proses pemetakan ulang. Ini adalah merupakan salah satu bentuk peran serta masyarakat dalam pelaksanaan Konsolidasi Tanah.

1. Peningkatan kepedulian masyarakat atas pentingnya perbaikan mutu prasarana di perkotaan melalui pelaksanaan Konsolidasi Tanah
2. Meningkatkan dan menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap Konsolidasi Tanah dan kemauan serta mengharapkan peran serta mereka.

Kondisi demikian sangat penting untuk menumbuhkan peran serta pemilik tanah dalam pelaksanaan proyek Konsolidasi Tanah.

Pembelajaran untuk perbaikan sistem Konsolidasi Tanah sebagaimana adalah dimaksudkan pada butir 2 tersebut diatas yakni : meningkatkan dan menumbuhkan kepercayaan dan keyakinan terhadap Konsolidasi Tanah, dengan tujuan pembuatan mekanisme operasional yang efektif, dari L/R termasuk pembangunan prasarana infrastruktur, rencana pemetakan

ulang dan alokasi TPBP secara obyektif, tepat dan ilmiah. Pembangunan prasarana yang nyata di lapangan serta rencana pemetakan ulang yang menunjukkan keberadaan lokasi TPBP yang jelas sebagai pembangunan kota yang efektif di Indonesia. Kedua hal tersebut saling ada ketergantungannya satu dengan lainnya. Pembangunan prasarana tergantung kepada besar dan luas TPBP, sedang besar TPBP sendiri bergantung kepada prasarana yang ada dan yang akan direncanakan.

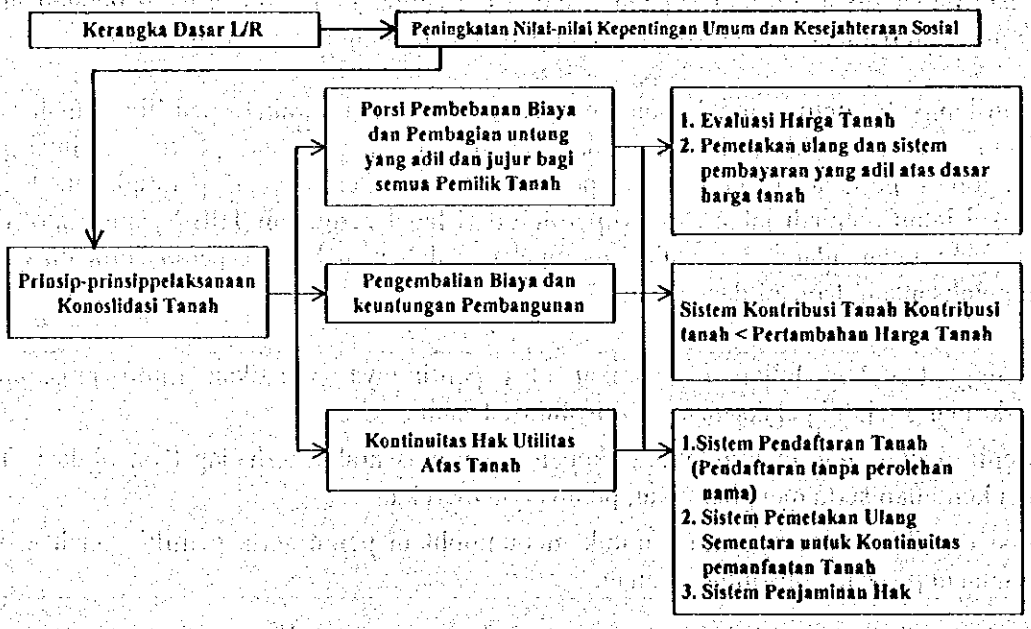
Dalam konteks ini, suatu hal yang perlu diperhatikan kedepan adalah bahwa pembangunan prasarana perlu merupakan salah satu kegiatan dari organisasi penyelenggara mengingat dalam sistem Konsolidasi Tanah di Badan Pertanahan Nasional pembangunan pembangunan prasarana tersebut tidak dimasukkan sebagai kegiatan yang utuh dan tuntas. Inilah salah satu cara memperbaiki Konsolidasi Tanah.

4-3-4 Konsep Dasar dan Prinsip-prinsip Konsolidasi Tanah

Dalam rangka memperbaiki Konsolidasi Tanah dengan perangkat kebijaksanaan disarankan agar Konsolidasi Tanah dapat mencontoh konsep dasar dan prinsip-prinsip L/R yang dilaksanakan di Jepang sebagaimana telah dibahas pada bagian 4-2 sekalipun sistem pelaksanaan di Indonesia dan Jepang sedikit berbeda.

Konsep dasar Konsolidasi Tanah adalah bagaimana meningkatkan kepentingan umum dan kesejahteraan sosial dengan 3 prinsip sebagai berikut :

1) Porsi pembagian biaya dari keuntungan yang adil dan jelas bagi semua pemilik tanah.
2) Pengembalian biaya yang diperoleh dari keuntungan pembangunan.
3) Kontinuitas hak atas tanah dan utilitas.



Gambar 4-3-2 Konsep Dasar dan Prinsip-prinsip Konsolidasi Tanah

4-4 Variasi Sistem Pelaksanaan dan Badan Penyelenggara Konsolidasi Tanah

4-4-1 Tipe-tipe dan Klasifikasi Konsolidasi Tanah

Baik Konsolidasi Tanah maupun L/R hanya dilaksanakan oleh Badan penyelenggara dengan kewenangan yang jelas. Sebagaimana telah dijelaskan pada Bab 4-2-2 institusi penyelenggara bisa sebagai assosiasi peserta pemilik tanah maupun instansi pemerintah. Dengan demikian menurut penyelenggaraannya ada 2 jenis pelaksanaan Konsolidasi Tanah yakni : Konsolidasi Tanah tipe Assosiasi peserta dan Konsolidasi Tanah tipe Pemerintah.

Berdasarkan kedua tipe Konsolidasi Tanah atau L/R tersebut institusi pelaksana yang memenuhi syarat di Indonesia dijelaskan pada Tabel 4-4-1 baik sifat-sifat pekerjaan maupun tugas-tugas dari instansi tersebut merupakan hasil evalusi pelaksanaan Konsolidasi Tanah di seluruh Indonesia berdasarkan sifat dan tugas-tugas yang disampaikan kepada instansi (badan).

Kemungkinan bisa saja terjadi bahwa pemerintah setempat dan Assosiasi pemilik tanah dapat penyelenggara Konsolidasi Tanah di Indonesia, manakala Konsolidasi Tanah sudah merupakan alat yang ampuh untuk membangun prasarana perkotaan. Akan tetapi legalitas dari instansi calon penyelenggara dan pelaksana Konsolidasi Tanah perlu dievaluasi, sejauh mana keberhasilannya sesuai Peraturan-peraturan pelaksanaan Konsolidasi Tanah.

Tabel 4-4-1 Tipe Instansi Penyelenggara Konsolidasi Tanah

Tipe L/R / Badan Pelaksana	L/R Pemerintah	L/R Assosiasi	Keterangan
Assosiasi Peserta	x	0	Konstraktor: melaksanakan
Pemerintah Pusat (Departemen PU)	0	x	Pekerjaan L/R dibawah Pengawasan dari instansi Penyelenggara seperti
Pemerintah Kab/Kodya	0	x	
Perum Perumnas (Pembangunan Permukiman/ Perumahan)	0 (sebagai instansi penyelenggara	0 (sebagai anggota Assosiasi peserta)	Perum Perumnas Developer/Pengembang Kontraktor umum dll.
	⇑	⇑	
	perbaikan pembangunan prasarana pemukiman sebagai bagian dari kepentingan umum	Perbaikan dan Pembangunan Prasarana Permukiman/kota sebagai kepentingan dari penghuni/ peserta	

Sebenarnya sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengharuskan dibentuknya assosiasi atau organisasi peserta. Belum jelas juga hingga saat ini, apakah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dapat menyelenggarakan dan melaksanakan kegiatan L/R.
Instansi calon penyelenggara diusulkan agar dapat menyelenggarakan Konsolidasi Tanah

dalam rangka meningkatkan dan membangun prasarana Kota/Permukiman di seluruh Nusantara.

Peran dan fungsi pemerintah pusat (khususnya Departemen PU) dan Perum Perumnas dimuat dalam Tabel 4-4-1, dan dijelaskan sebagai berikut :

Departemen Pekerjaan Umum

Tugas-tugas Departemen Pekerjaan Umum dalam hal ini Direktorat Jenderal Cipta Karya adalah pembangunan permukiman dan perumahan, termasuk pembangunan prasarana sosial seperti pembangunan Kota, jalan, sanitasi penyediaan air minum yang semuanya berkaitan dengan Konsolidasi Tanah. Proyek Konsolidasi Tanah itu harus dapat menyediakan tanah untuk sarana/prasarana tersebut, agar perbaikan dan peningkatan kondisi lingkungan dapat tercapai. Dengan demikian tugas-tugas dan jenis pekerjaan tersebut merupakan pengawasan dan dukungan dari Departemen PU (Cipta Karya) sebagaimana dilaksanakan pada berbagai negara.

Dengan demikian tidak boleh tidak Instansi Pekerjaan Umum harus ikut secara langsung ambil bagian dalam pelaksanaan Konsolidasi Tanah baik tingkat Nasional seperti pembangunan pusat pemerintahan, Rehabilitasi dan Perbaikan Kota, Pembangunan kembali permukiman akibat bencana alam seperti banjir, gempa bumi gunung berapi dan lain-lain. Di samping itu, Cipta Karya juga sangat diharapkan mendukung baik teknik maupun finansial pelaksanaan Konsolidasi Tanah daerah permukiman. Contoh tipe lain pelaksanaan Konsolidasi Tanah oleh Departemen PU adalah pembangunan jalan arteri, dengan cara memperoleh tanah dan ruang untuk jalan dimaksud tanpa menggusur dan memindahkan penduduk, dari tanah miliknya. Keuntungan lain pembangunan jalan arteri dengan menggunakan sistem Konsolidasi Tanah adalah mengurangi rasa ketidak adilan bagi para pemilik tanah. Selama ini pemilik tanah yang memiliki bidang–bidang tanah yang terkena ruas jalan yang akan dibangun akan menolak ganti rugi dengan harga pasar yang berlaku sekarang, sedang pemilik yang mempunyai bidang tanah yang berada disisi jalan yang akan dibangun akan mempunyai keuntungan besar karena harga tanah akan meningkat. Akan tetapi pembangunan jalan dengan sistem Konsolidasi Tanah, pemilik tanah yang menolak ganti rugi dan keuntungan yang tidak adil dapat dihindari.

Dalam pembangunan jalan arteri ini, Menteri Pekerjaan Umum, diusulkan menjadi instansi penyelenggara Konsolidasi Tanah khusus.

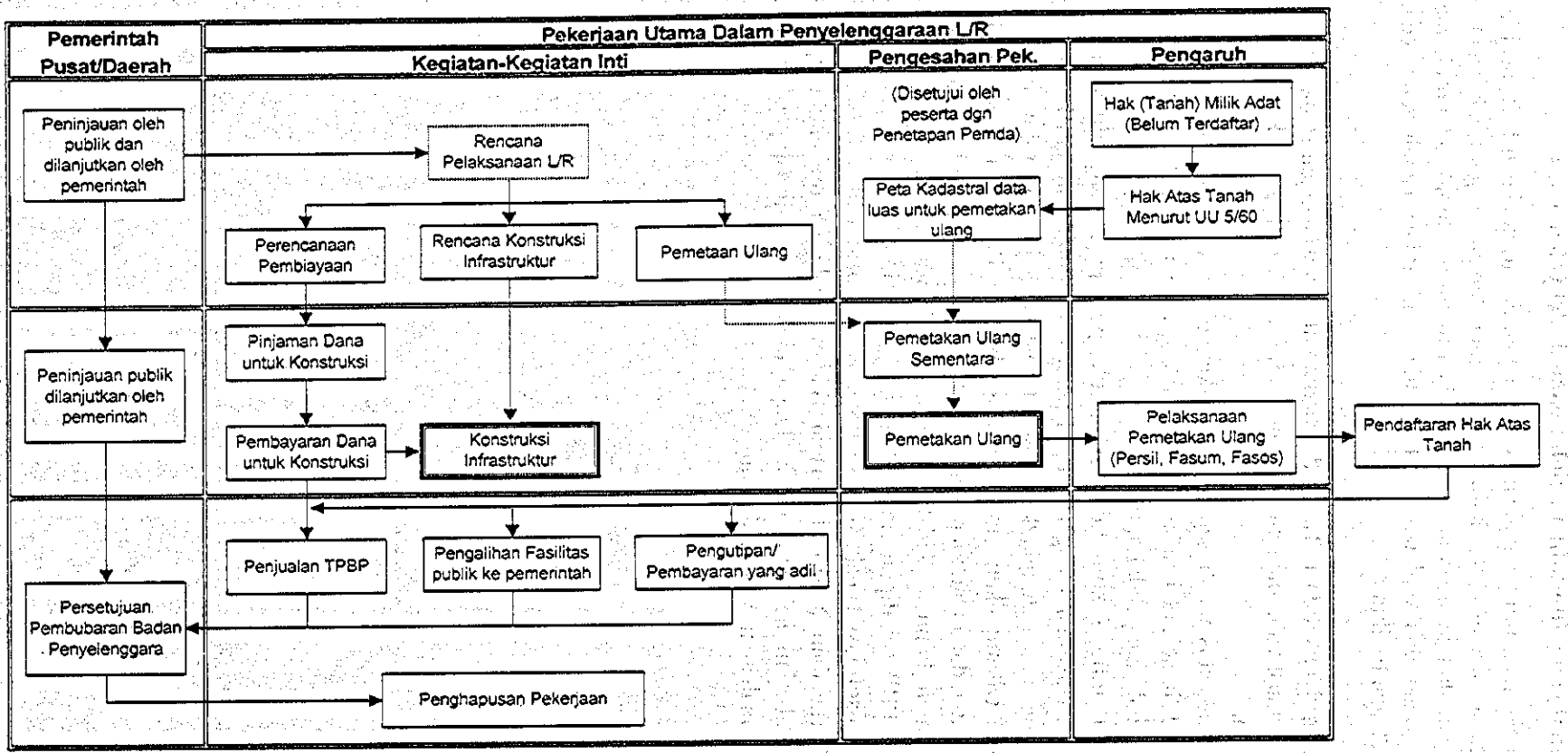
Perum Perumnas

Telah disampaikan bahwa pembangunan Kota dalam hal pengadaan perumahan sekalipun saat ini terhenti adalah dibawah kewenangan Perum Perumnas. Dalam hal ini lebih tepat kalau dikatakan bahwa pengembangan dan pembangunan perkotaan dengan Konsolidasi Tanah pada masa yang akan datang dapat digunakan pada proyek Perum Perumnas. Keterlibatan Perum Perumnas dapat sebagai anggota dari Assosiasi pemilik Tanah L/R atau sebagai institusi pelaksana pada Konsolidasi Tanah Tipe Pemerintah seperti KASIBA yang akan dibahas pada Bab 3.

4-4-2 Hal-hal yang dibutuhkan oleh Instansi Penyelenggara

Jenis-jenis pekerjaan inti yang akan dilaksanakan dalam kegiatan L/R disajikan pada gambar 4-4-1, rencana sistem L/R harus dapat menetapkan organisasi yang sesuai dengan kewewenangan dan kuasa yang sah kepada organisasi dimaksud untuk melaksanakannya. Pelaksanaan tugas dan kegiatan tersebut pada Konsolidasi Tanah yang sedang berlangsung dijelaskan sebagai berikut :

a. Pelaksanan Konsolidasi Tanah didasarkan atas kewenangan Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi yang mempunyai tugas dan fungsi meneruskan kebijaksanaan pengelolaan pertanahan.
b. Masalah hak atas tanah seperti pemetakan ulang yang merupakan tanggungjawab dari Assosiasi L/R secara langsung dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional termasuk pelepasan hak dan pendaftaran.
c. Konstruksi infrastruktur tidak termasuk pekerjaan yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi pelaksana. Penjualan TPBP yang digunakan untuk membangun dan meningkatkan mutu infrastruktur jarang diplot oleh Badan Pertanahah Nasional. Disampaikan juga bahwa Badan Pertanahan Nasional tidak berhak menggunakan dana atau mendapat pinjaman baik untuk membangun infrastruktur maupun pembangunan lainnya. Tidak ada hak dan kuasa Badan Pertanahan Nasional untuk menjual TPBP sekalipun Badan Pertanahan Nasional sebagai pelaksana yang sah dari proyek Konsolidasi Tanah.
d. Badan Pertanahan Nasional sebagai Badan Pelaksana menghubungi langsung peserta untuk pemberian hak atas tanah, tanpa melalui organisasi peserta seperti Kelompok Pemilik Tanah atau Assosiasi lainnya.



Gambar 4-4-1 Kegiatan Inti Yang Dilaksanakan Sesuai Peraturan Dalam Proyek Konsolidasi Tanah