

KONSOLIDASI TANAH PERKOTAAN TERHADAP PEMBANGUNAN PERUMAHAN BAGI MASYARAKAT BERPENDHASILAN RENDAH (MBR) DI KOTA BOGOR DAN KOTA DEPOK

CONSOLIDATION OF URBAN LAND FOR THE CONSTRUCTION OF HOUSING FOR LOW INCOME COMMUNITIES (LIC) IN THE CITIES OF BOGOR AND DEPOK

**R. Yuniar Anisa Ilyanawati
Sudiman Sihotang**

Sekolah Pascasarjana Universitas Djuanda Bogor
Program Doktor (S-3) UNS Surakarta
e-mail: yuniar.anisa0306@gmail.com,
originalbram@yahoo.com

**Jurnal
Living Law,**

Abstract: Low Income Communities here in after abbreviated to LIC (MBR) is a society which has a limitation of buying power so need to get government support to acquire the home. According to the World Bank, that society with spending US Dollar 2-20 per-kapita per-day, it can be put into the category of Low Income Communities. In other words, at least the community expenditure of approximately Rp.798.720,- (Seven Hundred and Ninety-Eight Thousand Seven Hundred Twenty Rupiah) per-kapita per-mounth (exchange rate 1 US Dollar=Rp.13.312,- per-February 2017). Therefore, there needs to be the response to the problem of the provison of land and housing for the MBR. An alternative solution is to implement a mechanism to Land Consolidation in urban areas, especially for the MBR. In the implementation of land consolidation in Indonesia, it is not easy and even still there are some people who still lay, particularly for some of the MBR. The need for wider dissemination of the urban consolidation in particular to establish a housing for MBR, such as some of them in the cities of Bogor and Depok.

Therefore, to know and analyze the research, the methods used are methods of Juridical Normative approach that is conceptualized as legal norms, rules, principles, or dogmas by using studies library (study of the literature) but all are necessary, can be done interview, to complement the study of librarianship.

As found on the city of Bogor and Depok, regarding the implementation of the Land Consolidation in urban for housing development of MBR it still unable to realize the intenstions, goals and objectives towards the implementation of the land consolidation, especially in an attempt to defend and protect even the enhance the welfare of peoples lives especially the MBR.

Land consolidation model for providers of land for development policy the MBR in Bogor and Depok could be done with appropriate legal solutions through the early stages of the implementation of the model in the form of Land Banking can make PERUM PERUMNAS as Land Bank to gather and manage the availability of land running mates in order to compensate for the fulfillment of a need for housing for the MBR in Cities of Bogor and Depok.

Keywords: Land Consolidation, Housing, Low Income Communities (MBR)

Abstrak: Masyarakat Berpendhasilan Rendah yang kemudian selanjutnya disingkat menjadi MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan dari pemerintah untuk memperoleh rumah. Menurut World Bank, bahwa masyarakat dengan pengeluaran US Dollar 2-20 per-kapita per-hari, sudah dapat dimasukkan ke dalam kategori Masyarakat Berpendhasilan Rendah. Dengan kata lain, minimal pengeluaran masyarakat tersebut kurang lebih Rp.798.720,- (tujuh

ratus sembilan puluh delapan ribu tujuh ratus dua puluh rupiah) per-kapita per-bulan (Kurs 1 US Dollar = Rp.13.312, per-Februari 2017). Oleh karena itu, perlu ada penanggulangan atas masalah dari penyediaan tanah dan perumahan bagi MBR. Salah satu alternatif solusinya adalah dengan melaksanakan mekanisme Konsolidasi Tanah (Land Consolidation) di perkotaan, khususnya bagi MBR. Dalam penerapan konsolidasi tanah di Indonesia, merupakan hal yang tidak mudah dan bahkan masih ada sebagian masyarakat yang masih awam, terutama bagi sebagian MBR. Perlunya sosialisasi lebih luas tentang konsolidasi tanah di Indonesia dimana masih belum sepenuhnya menyebar luas kepada MBR di daerah perkotaan khususnya untuk membangun suatu perumahan bagi MBR, seperti beberapa diantaranya pada Kota Bogor dan Kota Depok.

Oleh karena itu, untuk mengetahui dan menganalisis penelitian ini, metode-metode yang digunakan adalah metode pendekatan Yuridis Normatif yaitu hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas, atau dogma-dogma dengan menggunakan studi kepustakaan (penelaahan terhadap literatur) namun sepanjang diperlukan, dapat dilakukan interview, untuk melengkapi studi kepustakaan.

Sebagaimana yang terjadi pada Kota Bogor dan Kota Depok mengenai pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan untuk pembangunan perumahan MBR itu masih belum dapat mewujudkan maksud, tujuan dan sasaran terhadap pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut, terutama dalam upaya membela dan melindungi bahkan meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakat khususnya MBR.

Model konsolidasi tanah bagi penyediaan tanah untuk kebijakan pembangunan perumahan MBR di Kota Bogor dan Kota Depok dapat dilakukan dengan solusi hukum yang tepat yaitu melalui tahap awal berupa penerapan model Land Banking (Bank Tanah) yang dapat menjadikan PERUM PERUMNAS sebagai Bank Tanah untuk menghimpun dan mengelola ketersediaan tanah sebanyak-banyaknya guna mengimbangi pemenuhan kebutuhan akan perumahan bagi MBR di Kota Bogor dan Kota Depok.

Kata kunci: Konsolidasi Tanah, Perumahan, Masyarakat Berpenghasilan Rendah

PENDAHULUAN

Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) yang dimaksud di atas, menurut Pasal 1 ayat (24) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menyatakan bahwa: *Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang selanjutnya disingkat menjadi MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah.*

Menurut *World Bank*, bahwa masyarakat yang berpengeluaran US Dollar 2-20 per-kapita per-hari, telah dimasukkan dalam bentuk kategori Masyarakat Berpenghasilan Rendah.¹ Dengan kata lain, minimal pengeluaran masyarakat tersebut kurang lebih Rp.798.720,- (tujuh ratus sembilan puluh delapan ribu tujuh ratus dua puluh rupiah) per-kapita per-bulan (Kurs 1 US

¹ *Masalah Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, <https://catatankecilina.blogspot.co.id>, Diakses 19-02-2017, 23:15.

Dollar = Rp.13.312,- per-Februari 2017)² atau maksimal Rp.3.194.880,- (tiga juta seratus sembilan puluh empat ribu delapan ratus delapan puluh rupiah) per-keluarga (1 keluarga terdiri dari 4 orang) sudah termasuk golongan menengah.

Rendahnya pendapatan MBR ini tidak memungkinkan mereka memperoleh fasilitas perumahan yang layak. Hal tersebut terjadi dikarenakan sistem hukum tanah Indonesia tidak berpedoman asas pemisahan horizontal. Tanah dan bangunan harus dimiliki dalam satu kesatuan kepemilikan.³ Menurut Martin Roestamy menyebutkan bahwa harapan MBR adalah untuk mempunyai rumah yang layak baik secara:⁴ Teknis, Sosial, dan ekonomi.

Ditinjau dari fasilitasnya, tanah dan perumahan dalam kota memang memiliki nilai strategis yang lebih tinggi nilainya dibandingkan dengan tanah dan perumahan di pedesaan dan itu sebabnya tinggi harga tanah pada perkotaan yang juga mempengaruhi harga perumahan. Karena dari itu, perlu ada penanggulangan atas masalah dari penyediaan tanah dan perumahan untuk MBR. Salah satu alternatif solusinya adalah dengan melaksanakan mekanisme Konsolidasi Tanah (*Land Consolidation*) di perkotaan, khususnya bagi MBR. Usaha pemerintah dalam mengambil suatu kebijaksanaan konsolidasi tanah merupakan usaha yang dapat ditempuh di bidang pertanahan dalam kegiatan pengadaan tanah dan agar meningkatkan

kualitas di lingkungan wilayah perkotaan, sehingga penataan perkotaan menjadi lebih rapi dan tertata untuk mencapai suatu kemakmuran dan juga kesejahteraan masyarakat.

Konsolidasi tanah pada perkotaan yaitu salah satu dari model pembangunan yangmana berhubungan dengan penyediaan tanah sebagai prasarana pada jalan dan fasilitas umum dengan mengikutsertakan partisipasi aktifnya masyarakat dan pihak swasta, serta sebagai wujud pelaksanaan fungsi sosial atas tanah.

Pengertian konsolidasi tanah telah disebutkan pada Pasal 1 ayat (21) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman. Dalam pelaksanaan suatu konsolidasi tanah sudah dilakukan pada berbagai negara, seperti salah satunya pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di negara Malaysia.

Negara di Malaysia yaitu negara tetangga dengan memiliki budaya yang persis dengan negara Indonesia, karena dari keduanya termasuk pada rumpun Melayu. Namun demikian, memiliki sistem hukum berlainan antara satu dan lainnya. Negara Malaysia telah dijajah oleh Negara Inggris sehingga pada sistem hukum yang berlaku di Negara Malaysia termasuk pada sistem hukum "*Anglo Saxon*". Karena dari itu, melihat penerapan hukumnya, khususnya hukum pertanahan di Malaysia, lebih khusus tentang konsolidasi tanah, ternyata di Malaysia juga melakukan penerapan suatu konsolidasi tanah yang dinamakan *Land Readjustment*.⁵

Namun, lain halnya dalam penerapan suatu konsolidasi tanah di Negara Indonesia, dalam pelaksanaannya merupakan sesuatu yang bukan mudah dan terlebih juga masih ada sebagian masyarakat yang masih awam, terutama

² *Kurs Dollar Hari Ini*, <http://kursdollar.net>, Diakses 23-02-2017, 23:58.

³ Martin Roestamy, *Pengembangan Sistem Hukum Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, Rapat Tim Transisi JOKOWI-JK*, Jakarta, 2014, Hlm.4.

⁴ Martin Roestamy dan Rita Rahmawati, *Model Pengembangan Paradigma Masyarakat Bagi Kepemilikan Rumah yang Terpisah dari Tanah Untuk Mempercepat Penyediaan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, Laporan Akhir Penelitian Hibah Strategis Nasional*, Universitas Djuanda Bogor, Bogor, 2016, Hlm.5.

⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, Hlm. 269.

bagi sebagian MBR, meskipun konsolidasi tanah tersebut bukanlah suatu hal baru termasuk di negara-negara lain. Perlunya sosialisasi lebih luas tentang hal konsolidasi tanah di negara Indonesia dimana masih belum sepenuhnya menyebar luas kepada MBR di wilayah perkotaan khususnya untuk membangun suatu perumahan bagi MBR, seperti di daerah Jawa Barat, beberapa diantaranya pada Kota Bogor dengan Kota Depok.

Berdasarkan fenomena tersebut, maka bias diperoleh identifikasi masalah yaitu bagaimana efek otonomi daerah dalam pengembangan penyediaan rumah untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan cara penyediaan rumah melalui pemanfaatan tanah Kota Bogor dengan Kota Depok? dan Bagaimana model konsolidasi tanah bagi penyediaan tanah terhadap kebijakan suatu pembangunan perumahan masyarakat berpenghasilan rendah di Kota Bogor dengan Kota Depok?

METODE PENELITIAN

Dalam uraian metode penelitian ini dimuat dengan jelas metode penelitian yang digunakan peneliti. Penggunaan metode berimplikasi kepada teknik pengumpulan dan analisis data serta kesimpulan penelitian, yaitu memuat Pendekatannya Yuridis Normatif, yaitu hukum yang dikonsepsikan pada norma, kaidah, asas, dan dogma-dogma. Pendekatan yuridis normatif dikenal pula dengan istilah pendekatan atau penelitian doktrinal atau penelitian hukum normatif. Tahap penelitian Yuridis Normatif, menggunakan studi kepustakaan (penelaahan terhadap literatur) namun sepanjang diperlukan, dapat dilakukan *interview*, untuk melengkapi studi kepustakaan. Termasuk ke dalam kajian atau pendekatannya yuridis normatif diantaranya adalah sejarah hukum dan perbandingan hukum, juga filsafat hukum. Pada penelitian ini bahannya pustaka merupakan data dasar

penelitian yang digolongkan sebagai data sekunder.⁶

Adapun bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

Bahan Hukum Primer: Bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru ataupun mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan atau ide yang mencakup peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah lainnya, seperti Undang-Undang Dasar 1945, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor-14-Tahun-2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, Undang-undang Nomor-1-Tahun-2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Undang undang Nomor-2-Tahun-2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Undang-undang Nomor-5-Tahun-1960 tentang Pokok Agraria, Undang-undang Nomor-23-Tahun-2014 tentang Pemerintah Daerah.

Bahan Hukum Sekunder: Bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, terdiri atas penjelasan Undang-undang, Literatur-literatur yang berhubungan dengan penelitian seperti, bahan-bahan seminar, artikel, dan bahan referensi lainnya yaitu mengenai Konsolidasi Tanah Perkotaan Untuk Pembangunan Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

Bahan Hukum Tersier: Bahan yang memberikan petunjuk berupa kamus-kamus dan sumber lain dari media internet sebagai tambahan referensi dan sebagai penjelas dari bahan hukum primer dan bahan sekunder.

⁶ Martin Roestamy (*et al*), *Metode Penelitian, Laporan, dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum Pada Fakultas Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Djuanda, Bogor, 2015, Hlm. 49.

PEMBAHASAN

A. Efek Otonomi Daerah Pada Pengembangan Penyediaan Rumah Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah dengan Cara Penyediaan Rumah Melalui Pemanfaatan Tanah Di Kota Bogor dan Kota Depok

Tujuan suatu pembangunan nasional yaitu mewujudkan suatu kesejahteraan lahir dan juga batin seluruh rakyat Indonesia dengan adil serta merata, sebagai salah satu dari usaha untuk menjunjung cita-cita dari perjuangan bangsa Indonesia untuk terwujudnya masyarakat adil dan makmur sesuai dengan Pancasila dan Undang-undang Dasar tahun 1945. Salah satu unsur pokok dari kesejahteraan rakyat yaitu terpenuhinya kebutuhan suatu perumahan yang termasuk suatu kebutuhan dasar pada setiap masyarakat di negara Indonesia dan keluarganya berdasarkan harkat dan juga martabat sebagai manusia. Disamping itu, suatu pembangunan pada perumahan merupakan salah satu unsurnya penting pada strategi pengembangan suatu wilayah, dengan menyangkut berbagai aspek-aspek yang luas pada bidang kependudukan dan berhubungan erat pada pembangunan ekonomi serta kehidupan-sosial dalam pemantapan Ketahanan Nasional.⁷

Sebagaimana yang tercantum pada Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria, bahwa seluruh hak atas suatu tanah memiliki fungsi sosial. Karena hal itu sudah jadi tanggung jawab pemerintah untuk melaksanakan pembangunan nasional melalui pemanfaatan pada tanah yang difungsikan untuk kepentingan umum yang mengandung fungsi sosial.

Kebijakan dalam bidang pertanahan yangselama ini telah dihasilkan pemerintah terutama di bidang pengaturan hukum konsolidasi tanah di perkotaan masih amat sedikit dan terbatas. Pengaturan mengenai hal konsolidasi tanah Indonesia tersebut baru dibuat dalam bentuk Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor-4-Tahun-1991 tentang Konsolidasi Tanah. Secara empirikal dengan berdasarkan kepada Peraturan Kepala BPN tersebut belum memenuhi harapan masyarakat untuk mencapai maksud, tujuan serta sasaran dari dilaksanakannya konsolidasi tanah tersebut untuk meningkatkan suatu kesejahteraan masyarakat peserta konsolidasi tanah.⁸

Dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, menerangkan tujuan dan sasaran dari pelaksanaan suatu konsolidasi tanah seperti yang dimaksud di atas, yaitu agar mencapai suatu pemanfaatan tanah dengan cara optimal, berkualitas, seimbang dan lestari melalui peningkatan efisiensinya penggunaan tanah di wilayah perkotaan, yang kemudian sasarannya yaitu terwujudnya tatanan pemilikan dan penggunaan pada tanah secara tertib dan teratur di wilayah perkotaan.

Di pihak lain pemerintah juga dinilai lamban dan tidak proaktif untuk menindaklanjuti aspirasi yang telah berkembang dari masyarakat di daerah pada konteks pelaksanaan otonomi daerah, terutama untuk melakukan penyempurnaan bahkan perombakan dari berbagai perangkat hukum positif yang telah ada di bidang keagrariaan terutama ditujukan kepada perombakan Undang-

⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Rumah Susun & Apartemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hlm.158.

⁸ H. Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah Guna Meneguhkan Kedaulatan Rakyat dan Negara Berkesejahteraan- Edisi Kedua*, Alumni, Bandung, 2014, Hlm.123.

undang Nomor-5-Tahun-1960 tentang Pokok Agraria.⁹

Pengertian otonomi daerah yaitu kewenangan daerah otonom dalam mengurus dan juga mengatur kepentingan masyarakat setempat yang sesuai prakarsa sendiri sesuai aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan Perundang-undangan.¹⁰

Menurut Undang-undang Nomor-23-tahun-2014 tentang Pemerintah Daerah, menjelaskan tentang otonomi daerah yang tercantum pada Pasal 1 ayat (6) yaitu: "*Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.*"

Maksud dari daerah otonom yaitu kesatuan suatu masyarakat hukum dalam memiliki batas suatu daerah tertentu yang berwenang mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat sesuai pada prakarsa sendiri sesuai aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹¹

Sebagaimana tercantum pada Pasal 1 ayat (12) Undang-undang Nomor-23-Tahun-2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa daerah otonom yaitu: "*Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.*"

Kemudian otonomi yaitu penyerahan urusan pemerintah pusat pada pemerintah daerah yang memiliki sifat

operasional sebagai suatu sistem birokrasi pada pemerintahan. Kemudian tujuan otonomi yaitu mencapai suatu efisiensi dan juga efektivitas terhadap pelayanan kepada masyarakat.¹²

Pemerintah pusat belum berhasil mengaktualisasikan dalam ciptaan hukum perintah Undang-undang Pokok Agraria, sehingga terjadi kekosongan pengaturan konsolidasi tanah perkotaan di Indonesia. Kekosongan hukum tersebut membawa suatu resiko bahwa Pemerintah Pusat tidak menerima respon semua aspirasi dari masyarakat dalam menyiapkan kebutuhan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial dan budaya yang intinya untuk mencapai kesejahteraan bagi segenap rakyat. Khususnya terhadap Pemerintah daerah yang mana juga telah diamanatkan untuk membuat pengaturan tentang persediaan, peruntukan yang berhubungan dengan konsolidasi tanah di perkotaan juga tidak dilaksanakan. Keadaan ini menunjukkan sikap yang kurang akomodati untuk memenuhi tuntutan daerah di dalam upaya menyejahterakan masyarakat daerah di dalam konteks konsolidasi tanah perkotaan.¹³

Semangat reformasi mempengaruhi warna dari setiap kebijakan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka menegakkan kebijakan pertanahan terutama pada bidang konsolidasi tanah di perkotaan akan dilihat sedemikian rupa secara empirikal di lapangan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat yang sekaligus dihubungkan dengan pelaksanaan otonomi daerah, dengan harapan dalam era reformasi ini akan dihasilkan beberapa ciptaan hukum yang aspiratif seseuai dengan keinginan masyarakat daerah pada konteks pelaksanaan otonomi daerah.¹⁴

⁹ *Ibid.*

¹⁰ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, Hlm.76.

¹¹ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan...*, *Ibid.* Hlm.76.

¹² *Ibid.*

¹³ H. Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah Guna Meneguhkan...*, *Op.Cit.*, Hlm.49-50.

¹⁴ H. Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam*

Pada pelaksanaan suatu konsolidasi tanah perkotaan seharusnya pemerintah memberikan perhatian yang khusus dalam menciptakan suatu kawasan perumahan dan juga kawasan permukiman sebagai upaya mendukung terciptanya tingkat kesejahteraan, dan bukan sebaliknya dengan kebijakan politik yang dijalankan oleh pemerintah dalam melaksanakan konsolidasi tanah yang justru akan berdampak terjadinya penurunan suatu tingkat kesejahteraan hidup peserta untuk konsolidasi tanah perkotaan itu sendiri. Secara teoritis konseptual seharusnya pemerintah pada hal ini lebih produktif untuk menghasilkan sesuatu produk hukum terutama mengenai hal konsolidasi tanah di perkotaan. Namun pada kenyataannya pemerintah tidak proaktif dan tidak aspiratif untuk menanggapi segala aspirasi yang muncul berasal dari masyarakat itu, hal itu terbukti dalam orde reformasi ini produk hukum di bidang konsolidasi tanah belum bisa dihasilkan terutama dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah.

Melihat dari sisi lain, sebagaimana terjadi pada Kota Bogor dan Depok mengenai pelaksanaan suatu konsolidasi tanah di perkotaan dalam pembangunan terhadap perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) itu masih belum terealisasi dan terlaksana dengan baik. Belum dapat mewujudkan maksudnya, tujuan dan sasaran terhadap pelaksanaan suatu konsolidasi tanah tersebut, terutama dalam upaya membela dan melindungi bahkan meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakat khususnya MBR. Hal tersebut terjadi dikarenakan beberapa faktor, yaitu:

- a. Kurangnya niat yang maksimal dan lambannya respon baik dari pemerintah daerah dan aparat yang berwenang, maupun dari paradigma MBR nya itu sendiri;
- b. Kepadatan wilayah di daerah Kota

Bogor dan Depok yang sudah terbangun banyak bangunan yang hak atas kepemilikannya tersebut sukar untuk dimusyawarahkan apabila dilaksanakannya konsolidasi tanah di perkotaan berikut dari pengaruh paradigma masyarakatnya sendiri mengenai konsolidasi tanah;

- c. Mereka lebih menerima apabila konsolidasi tanah dilakukan jika wilayah tanah perkotaan di Kota Bogor dan Depok terdapat lahan yang masih jarang adanya bangunan. Sedangkan pihak pemerintah daerah setempat dalam penyediaan tanah mayoritas mengandalkan secara swadaya dan juga penggunaan tanah berasal dari tanah yang milik masyarakatnya;
- d. Hal ini sangat berdampak pada segmen dari MBR yang sama sekali tidak bisa memperoleh dan memiliki rumah dengan layak, dimana MBR tersebut lebih menderita dibandingkan segmen dari MBR yang memang memiliki rumah tanpa tanah ataupun segmen dari MBR yang memiliki keduanya.
- e. Misi dan strategi pemerintah daerah dan aparat yang berwenang di Kota Bogor dan Depok yang belum dinyatakan secara eksplisit dalam pelaksanaan suatu konsolidasi tanah perkotaan khususnya dalam program pengembangan penyediaan perumahan yang diarahkan pada MBR. Perbedaan kenyataannya adalah dari segi mensejahterakan masyarakatnya. Kota Bogor memiliki MBR namun dalam mensejahterakan MBR nya tidak melalui metode konsolidasi tanah. Sedangkan Kota Depok memiliki program metode konsolidasi tanah namun tidak untuk mensejahterakan MBR, melainkan ditujukan untuk berbagai segmen masyarakat.

Dalam konteks pelaksanaan suatu konsolidasi tanah perkotaan di Kota Bogor dan Depok di atas, terutama ditinjau dari segi era otonomi daerah, Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Kota Bogor dan Depok, yang belum melaksanakan konsolidasi tanah merupakan perwujudan suatu ketidakmampuan masing-masing Kantor BPN tersebut untuk melakukan koordinasi konkrit dengan Pemerintah Daerah yang bersangkutan, terutama untuk membangun sarana fisik lingkungan perumahan terhadap MBR. Selain itu, dalam pemberlakuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang pada hakikatnya bahwa masyarakat daerah diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya itu sendiri menurut dengan potensi dan keadaan di daerahnya, ternyata di dalam pelaksanaannya belum maksimal dapat diaplikasikan. Kemudian, hal ini menunjukkan bahwa peraturan dasar pelaksanaan suatu konsolidasi tanah dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah tersebut ternyata pada pelaksanaannya di lapangan belum juga sepenuhnya bisa menjadi suatu sumber atau dasar pelaksanaan yang secara yuridis formal dapat didukung dan diterima oleh masyarakat daerah. Keadaan ini justru terlihat bahwa dengan pelaksanaan suatu konsolidasi tanah perkotaan tersebut sekaligus memunculkan suatu keadaan yang rumit dan akhirnya akan membebankan pada MBR yang menjadi sasaran peserta dari konsolidasi tanah itu sendiri.

Sehingga faktor yang sangat utama penyebab tidak optimalnya kepada pencapaian maksud, tujuandan sasaran konsolidasi tanah perkotaan tersebut di Kota Bogor dan Depok adalah lemahnya proses perencanaan yang harus dilakukan dalam memulai pelaksanaan suatu konsolidasi tanah tersebut.

B. Model Konsolidasi Tanah Bagi Penyediaan Tanah Sebagai Kebijakan Pembangunan Terhadap Perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah Di Kota Bogor dan Depok

Rumah merupakan bangunan atau gedung yang fungsinya sebagai suatu tempat tinggal ataupun suatu hunian yang layak untuk huni, sebagai sarana pembinaan keluarga, cerminan pada harkat dan juga martabat penghuninya, serta asset bagi pemiliknya. Rumah yaitu salah satu dari kebutuhan dasar setiap orang, di samping kebutuhan pangan (makanan) dan sandang (pakaian). Rumah dapat dimiliki oleh orang per-orang baik warga negara Indonesia maupun orang asing yang juga berkedudukan di Indonesia, badan hukum didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di negara Indonesia atau badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia, badan hukum privat atau badan hukum publik.¹⁵

Beberapa cara yang dapat ditempuh oleh orang ataupun badan hukum untuk mempunyai rumah yaitu:¹⁶

1. Membangun suatu rumah di atas tanah haknya sendiri;
2. Membeli rumah milik orang lain;
3. Mendapatkan hibah rumah dari orang lain;
4. Melakukan tukar-menukar rumah;
5. Memenangkan lelang rumah; dan
6. Mendapatkan warisan rumah.

Namun, lain halnya pada Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) dalam mendapatkan rumah untuk tempat tinggal. Untuk mendapatkan rumah bagi MBR perlu ada dukungan dari pemerintah. Sebagaimana pada pengertian MBR yang diatur oleh beberapa peraturan Undang-undang menerangkan bahwa Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang selanjutnya disingkat MBR merupakan masyarakat yang memiliki keterbatasan daya beli, sehingga perlu adanya dukungan dari pemerintah untuk memperoleh rumah.

Memperoleh rumah dengan dukungan pemerintah yang dimaksud

¹⁵ Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, Hlm. 213.

¹⁶ Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, *Ibid.*, Hlm.213.

adalah bantuan pemerintah kepada MBR atas kepemilikan rumah baik berbentuk penyediaan tanah, penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah, serta dalam bentuk suatu dana yang diturunkan kepada MBR.

Penerapan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan aparat yang berwenang, seperti Pemerintah Daerah dan Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Bogor dan Depok dalam mensejahterakan masyarakat daerahnya sebagai dukungan untuk masyarakatnya dalam mendapatkan rumah yaitu melalui penyediaan tanah dengan penggunaan tanah dengan berasal dari masyarakat di daerahnya secara swadaya, sebagai pemanfaatan tanah untuk tercapainya kemajuan pembangunan daerah. Sebenarnya metode yang dikatakan tepat dalam pelaksanaan tersebut adalah menggunakan metode konsolidasi tanah perkotaan.

Dalam penelitian Martin Roestamy dan Rita Rahmawati, menerangkan bahwa pengadaan tanah dapat dilakukan dengan dukungan dari Pemerintah Daerah, Dana CSR BUMN/BUMD atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dapat pula dengan sistem sewa.¹⁷

Penerapan dukungan dari Pemerintah Daerah dan Kantor BPN Kota Bogor dan Kota Depok menggambarkan bahwa pelaksanaan suatu konsolidasi tanah terhambat karena kurangnya optimalisasi proses dari perencanaan yang perlu dilakukan untuk mensejahterakan masyarakatnya. Selain itu karena paradigma MBR yang masih kurang memahami pentingnya metode konsolidasi tanah perkotaan agar dapat memperoleh rumah yang layak di huni. Sehingga angka kesenjangan rumah (*backlog*) di Kota Bogor dan Depok saat ini dan prediksi kedepan semakin bertambah apabila tidak ada niat untuk merealisasikannya.

Dalam konteks pelaksanaan penyediaan-tanah di Kota Bogor dan

Depok, khususnya berkenaan dengan MBR belum berjalan secara maksimal, hal tersebut dapat ditinjau dari jumlah lahan yang masih terbatas dikarenakan penggunaan fungsi tanah yang telah digunakan diluar keperluan MBR, serta dapat ditinjau dari perencanaan pemerintah yang belum mewacanakan program konsolidasi tanah sebagai prioritas yang dapat dimaksimalkan untuk kepentingan-umum yang dapat dirasakan oleh MBR khususnya. Ditinjau dari segi otonomi daerah, idealnya pemerintah daerah sudah diberikan kewenangan untuk dapat mengelola dan mengembangkan seluruh potensi yang terdapat diwilayah administrasinya masing-masing termasuk pengelolaan yang berkaitan dengan kepentingan hajat hidup bagi orang banyak seperti kebutuhan sandang, pangan, dan papan. Dengan diberikannya hak otonom dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, maka tindakan serta perencanaan pemerintah daerah akan lebih leluasa dalam menata berjalannya kehidupan masyarakat di wilayah administrasinya untuk dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat, yaitu PERUM PERUMNAS sebagai pengembang nasional untuk penyediaan tanah. Selain itu, pada kenyataannya ketersediaan tanah masih banyak, dan luas untuk dapat dibangun rumah khususnya bagi MBR di Kota Bogor dan Kota Depok, seperti tanah tak bertuan, tanah terlantar, tanah pemerintah, dan lain-lain. Melihat fenomena fungsi tanah yang bisa dilihat belum maksimal, seperti banyaknya tanah yang tersedia namun fungsinya tidak terlalu penting seperti banyaknya tanah yang sudah dibeli lalu dibiarkan oleh pemiliknya tanpa dimanfaatkan fungsinya, padahal tanah tersebut dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan sebagian orang yang pada dasarnya memerlukan tempat tinggal namun terkendala dengan penghasilan, seperti MBR. Sebagai solusi bagi permasalahan tersebut, sebaiknya pemerintah dapat

¹⁷ Martin Roestamy dan Rita Rahmawati, *Model Pengembangan Paradigma.....*, Op.Cit, Hlm.10.

membentuk suatu peraturan atau peraturan pemerintah yang didalamnya mengatur tentang bagaimana fungsi pemanfaatan lahan, ataupun aturan setiap orang dalam membeli tanah dan dilihat pemanfaatannya sehingga tidak ada tanah yang sudah dibeli namun tidak dimanfaatkan fungsinya.

Pemerintah memberikan harapan besar pada masyarakat yaitu untuk penyediaan perumahan melalui Perusahaan Umum Perumahan Nasional (PERUM PERUMNAS) yang mana berperan sebagai penyedia rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Karena, PERUM PERUMNAS adalah Perusahaan milik pemerintah yang bukan untuk mencari suatu keuntungan untuk memasukan kepada negara seperti perusahaan-perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) lainnya, melainkan perusahaan nirlaba (non-profit) yang berfungsi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan memberikan pelayanan penyediaan rumah sebagaimana diamanatkan di dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman dan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.

Persepsi masyarakat, khususnya yang berpenghasilan rendah, di saat membutuhkan rumah, maka yang dicari adalah informasi mengenai perumahan yang disediakan oleh PERUM PERUMNAS, permasalahan yang timbul saat ini adalah ketersediaan perumahan yang dikelola oleh PERUMNAS sangat terbatas, sementara kebutuhan akan rumah sangat tinggi, mengikuti tingkat pertumbuhan populasi dan daya urban yang semakin tahun kian meningkat.

Fakta yang terjadi pada kota Bogor dan Kota Depok, PERUM PERUMNAS tidak menemukan tanah yang begitu cukup untuk mengimbangi pemenuhan kebutuhan atas rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang sebagian besar adalah masyarakat urban, sehingga terjadilah peningkatan angka *backlog*

yang tinggi, yaitu 14 juta secara nasional pada tahun 2015. Hal tersebut tidak dapat dipungkiri, bahwa Kota Bogor dan Kota Depok adalah penyumbang angka backlog tertinggi, mengingat kedua kota tersebut adalah kota yang dihuni oleh sebagian besar dari masyarakat pekerja di Jakarta, dan bertempat tinggal di wilayah tersebut. Dan juga bahwa Jawa Barat dan Jakarta adalah dua provinsi yang memiliki populasi penduduk terbanyak dan terpadat secara nasional.

Sehubungan dengan ketersediaan tanah pada perumahan yang terbatas, ditambah dengan populasi terhadap penduduk yang sangat padat, menyebabkan PERUM PERUMNAS tidak dapat bergerak secara leluasa. Namun lain halnya, jika PERUM PERUMNAS diberikan sebuah solusi hukum agar dapat menghimpun ketersediaan tanah untuk perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Oleh karena itu, solusi hukumnya yang tepat untuk dapat melaksanakan konsolidasi tanah khususnya di Kota Bogor dan Kota Depok yaitu melalui tahap awal berupa penerapan model *Land Banking* (Bank Tanah) dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) yang menjadikan PERUM PERUMNAS sebagai suatu Bank Tanah untuk menghimpun dan mengelola ketersediaan tanah sebanyak-banyaknya guna mengimbangi pemenuhan kebutuhan suatu perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Kota Bogor dan Kota Depok.

Dengan demikian, Peraturan Daerah akan serta merta mendukung PP tersebut, sehingga peran PERUM PERUMNAS selaku penyedia perumahan sekaligus sebagai bank tanah akan lebih memberikan adanya dampak manfaat terhadap kesejahteraan umum bagi masyarakat luas.

Peran bank tanah yang dikelola langsung oleh PERUM PERUMNAS, dapat menghimpun tanah-tanah diantaranya:

a. Tanah kosong yang dikuasai langsung

- oleh Negara atau tanah yang belum ada hak di atasnya;
- b. Tanah kosong milik Pemerintah Daerah;
 - c. Tanah terlantar atau yang diterlantarkan milik perorangan maupun swasta;
 - d. Tanah *Latifundia*; yaitu tanah luas yang berlebihan milik perorangan atau badan hukum; dan
 - e. Tanah *Absentia*; yaitu tanah yang dimiliki orang yang bukan penduduk setempat dan tidak menguasainya secara fisik.

Adapun manfaat dari bank tanah yaitu:

- 1) Tanah untuk pembangunan yang selalu tersedia sehingga rencana terhadap pembangunan tidak terhambat;
- 2) Ketersediaan tanahnya sepanjang waktu akan menarik investor;
- 3) Lebih efisien dari segi waktu dan biaya;
- 4) Menjaga stabilitas harga tanah;
- 5) Mempengaruhi harga rumah yang menjadi lebih murah.

Sebagaimana menurut Sudiman Sihotang, jika model PERUM PERUMNAS seperti tersebut di atas dikembangkan dengan kewenangan yang diperluas khususnya untuk pengadaan tanah terhadap pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, khususnya bagi MBR, maka berguna untuk memotivasi percepatan penyediaan rumah bagi MBR.¹⁸

KESIMPULAN

1. Efek Otonomi Daerah Terhadap Pengembangan Penyediaan Rumah Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah dengan Cara Penyediaan Rumah Melalui Pemanfaatan Tanah di Kota Bogor dan Kota Depok masih

belum dapat mewujudkan maksud, tujuan dan sasaran terhadap pelaksanaan suatu konsolidasi tanah perkotaan terhadap pembangunan perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah tersebut, terutama dalam upaya membela dan melindungi bahkan meningkatkan kesejahteraan kehidupan masyarakat khususnya MBR. Hal ini terjadi karena adanya beberapa faktor yang terjadi. Dalam konteks pelaksanaan suatu konsolidasi tanah perkotaan di Kota Bogor dan Kota Depok tersebut, terutama ditinjau dalam era otonomi daerah, Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Bogor dan Kota Depok, yang belum melaksanakan konsolidasi tanah merupakan perwujudan suatu ketidakmampuan masing-masing Kantor BPN tersebut untuk melakukan koordinasi konkrit dengan Pemerintah Daerah yang bersangkutan, terutama untuk membangun sarana fisik lingkungan perumahan bagi MBR. Sehingga faktor yang begitu utama penyebab tidak optimalnya kepada pencapaian tujuan, maksud dan sasaran suatu konsolidasi-tanah-perkotaan tersebut di Kota Bogor dan Kota Depok adalah lemahnya proses perencanaan yang mana perlu dilakukan dalam memulai pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut.

2. Model konsolidasi tanah bagi penyediaan tanah sebagai kebijakan pembangunan terhadap perumahan masyarakat berpenghasilan rendah di Kota Bogor dan Kota Depok bisa dilakukan dengan solusi hukum yang tepat yaitu melalui tahap awal berupa penerapan model *Land Banking* (Bank Tanah) dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) yang menjadikan PERUM PERUMNAS sebagai suatu Bank Tanah untuk meng-himpun dan mengelola ketersediaan tanah sebanyak-banyaknya guna mengimbangi

¹⁸Sudiman Sihotang, *Optimalisasi Hukum Perumahan Untuk Percepatan Penyediaan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)*, Makalah Ujian Kualifikasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2017, Hlm. 37.

pemenuhan kebutuhan suatu perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Kota Bogor dan Kota Depok, dengan menghimpun tanah kosong yang dikuasai langsung yaitu oleh Negara atau tanah yang belum ada hak di atasnya; Tanah kosong milik Pemerintah Daerah; Tanah terlantar atau yang diterlantarkan milik perorangan maupun swasta; Tanah *Latifundia*; dan Tanah *Absentia*.

SARAN

1. Sebaiknya, sehubungan mengenai pelaksanaan suatu konsolidasi tanah perkotaan terhadap pembangunan perumahan Masyarakat-Berpenghasilan-Rendah (MBR), segera di laksanakan dan diterapkan dengan mengutamakan tujuan mensejahterakan MBR yang lebih di prioritaskan, agar MBR dapat segera memperoleh suatu rumah yang layak. Hal tersebut juga dilakukan agar mengurangi *backlog* dan sebagai program pemberantasan kemiskinan khususnya di Kota Bogor dan Kota Depok.
2. Sebaiknya, sebagai dukungan pemerintah Kota Bogor dan Kota

Depok dalam penyediaan-tanah sebagai kebijakan pada pembangunan perumahan MBR, diarahkan dan berikan perhatian yang lebih mendalam mengenai pemahaman mengenai konsolidasi-tanah kepada masyarakat khususnya bagi MBR sehingga agar berpengaruh pada paradigma MBR yang lebih positif tentang pentingnya manfaat konsolidasi tanah bagi MBR untuk keuntungan mereka dalam memperoleh rumah, dengan dioptimalkannya niat dan rencana dalam memulai pelaksanaan suatu konsolidasi tanah tersebut tanpa harus berhenti di tengah jalan. Hal ini juga dilakukan agar mengetahui banyaknya jumlah MBR sebenarnya di daerah melalui pendataan dan untuk pengaruh lingkungan yang akan lebih bisa terjaga keasrian dan keamanannya sebagai pencegahan apabila sewaktu-waktu terjadi suatu bencana alam, seperti banjir, longsor, dan bencana lain yang diakibatkan bentuk tanah yang tidak tertib dan teratur. Sebagai tahap awal untuk dapat melaksanakan konsolidasi tanah tersebut yaitu dengan melaksanakan *Land Banking* terlebih dahulu.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Direktur Sekolah Pascasarjana Universitas Djuanda Bogor, Bapak Dr. H. Martin Roestamy, SH., MH., dan Ibu Hj. Endeh Suhartini, SH., MH., Kepala Perpustakaan Univesitas Djuanda Bogor, dan semua pihak yang telah membantu penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Hukum Rumah Susun & Apartemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- H. Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah Guna Meneguhkan Kedaulatan Rakyat dan Negara Berkesejahteraan- Edisi Kedua*, Alumni, Bandung, 2014.
- HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

- Martin Roestamy (*et al*), *Metode Penelitian, Laporan, dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum Pada Fakultas Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Djuanda, Bogor, 2015.
- Martin Roestamy dan Rita Rahmawati, *Model Pengembangan Paradigma Masyarakat Bagi Kepemilikan Rumah yang Terpisah dari Tanah Untuk Mempercepat Penyediaan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, Laporan Akhir Penelitian Hibah Strategis Nasional*, Universitas Djuanda Bogor, Bogor, 2016.
- Martin Roestamy, *Pengembangan Sistem Hukum Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah, Rapat Tim Transisi JOKOWI-JK*, Jakarta, 2014.
- Sudiman Sihotang, *Optimalisasi Hukum Perumahan Untuk Percepatan Penyediaan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), Makalah Ujian Kualifikasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2017.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014.
- <http://kursdollar.net>, Diakses 23-02-2017, 23:58.
- <https://catatankecillina.blogspot.co.id>, Diakses 19-02-2017, 23:15.