

Konsolidasi Lahan Sebagai Instrumen Hukum Peran Warga Negara Sebagai Pemilik Hak atas Tanah (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024)

Nana Arthana

Universitas Pekalongan, Indonesia

Email: nanahamid2003@gmail.com

Abstrak:

Konsolidasi lahan merupakan instrumen hukum pertanahan yang bertujuan menata kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah untuk mewujudkan tertib ruang dan keadilan agraria. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan konsolidasi lahan kerap menimbulkan sengketa akibat lemahnya perlindungan hak atas tanah serta ketidakseimbangan antara kepentingan pembangunan dan hak masyarakat. Penelitian ini menganalisis penerapan konsolidasi lahan melalui studi terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024 dengan menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman yang mencakup substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan studi kasus. Hasil analisis menunjukkan bahwa sengketa konsolidasi lahan dalam putusan tersebut disebabkan oleh kegagalan sistemik, yaitu lemahnya perlindungan hak milik dalam substansi hukum, tidak berfungsinya struktur hukum secara optimal, serta dominasi budaya hukum birokratis yang mengabaikan partisipasi masyarakat. Putusan Mahkamah Agung menegaskan pentingnya kepastian hukum dan keadilan substantif dalam pelaksanaan konsolidasi lahan, serta mengoreksi praktik yang menyimpang dari prinsip perlindungan hak atas tanah. Kesimpulannya, penyelesaian sengketa konsolidasi lahan tidak cukup hanya melalui pembenahan norma, tetapi memerlukan reformasi struktur dan budaya hukum secara simultan agar tercipta keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak warga negara.

Kata kunci: konsolidasi lahan; kepastian hukum; keadilan agrarian; hak milik; sistem hukum.

Abstract:

Land consolidation is a legal instrument that aims to reorganize the control, ownership, use, and utilization of land to realize orderly spatial planning and agrarian justice. However, in practice, the implementation of land consolidation often leads to disputes due to weak protection of land rights and an imbalance between development interests and community rights. This research analyzes the application of land consolidation through a study of Supreme Court Decision Number 272 K/Pdt/2024 using Lawrence M. Friedman's Legal System Theory, which encompasses legal substance, legal structure, and legal culture. The research method used is normative juridical with statutory and case study approaches. The analysis reveals that the land consolidation dispute in this decision was caused by systemic failures: weak protection of property rights in legal substance, suboptimal functioning of legal structure, and the dominance of bureaucratic legal culture that ignores community participation. The Supreme Court's decision emphasizes the importance of legal certainty and substantive justice in implementing land consolidation, while correcting practices that deviate from the principle of land rights protection. In conclusion, resolving land consolidation disputes requires not merely normative improvements but simultaneous reform of legal structure and culture to create a balance between development interests and the protection of citizens' rights.

Keywords: *land consolidation; legal certainty; agrarian justice; property rights; legal system.*

PENDAHULUAN

Penataan ruang dan tata guna lahan merupakan instrumen fundamental dalam penyelenggaraan pembanguna nasional, khususnya dalam menjamin keterpaduan kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup. Dalam sistem hukum Indonesia, pengaturan mengenai tata ruang secara normatif dimaksudkan untuk mewujudkan pemnafaatan ruang yang berdaya gunan, berkelanjutan, serta berkeadilan bagi seluruh m,asyarakat. Namun

demikian, dalam praktik implementasinya, kebijakan penataan ruang kerap berhadapan langsung dengan hak-hak individual atas tanah, terutama hak milik yang dilindungi oleh Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III, n.d.) (Borras & Franco, 2017; Cotula, 2017; Deininger & Byerlee, 2016; Ho, 2018; van der Walt, 2018). Ketegangan antara kepentingan publik dalam penataan ruang dan perlindungan hak keperdataan warga negara inilah yang menjadi salah satu persoalan hukum paling kompleks dalam hukum agraria dan tata ruang Indonesia (Harsono, 2020).

Salah satu instrumen kebijakan yang sering digunakan dalam penataan ruang perkotaan adalah konsolidasi lahan. Secara konseptual, konsolidasi lahan dimaksudkan sebagai mekanisme penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan melibatkan partisipasi pemilik tanah, guna menciptakan tatanan ruang yang lebih tertib dan efisien tanpa harus melalui mekanisme pengadaan tanah yang bersifat koersif (Alterman, 2018; Durand-Lasserve, 2017; Lall & Lebrand, 2020; McAuslan, 2016; UN-Habitat, 2021). Dalam doktrin hukum agraria, konsolidasi lahan dipandang sebagai pendekatan non-ekspansif yang mengedepankan prinsip kesepakatan, keadilan, dan pemerataan manfaat pembangunan (Sutedi, 2021). Namun demikian, dalam praktik pemerintah daerah, konsep konsolidasi lahan tidak jarang dipersepsikan dan dilaksanakan secara keliru, seolah-olah merupakan bentuk kewenangan administrasi sepihak negara untuk menata ulang tanah milik masyarakat atas nama kepentingan umum.

Ketidaktepatan konseptual tersebut menimbulkan persoalan serius ketika konsolidasi lahan diterapkan tanpa persetujuan nyata dari pemilik, tanpa mekanisme keberatan yang efektif, serta tanpa jaminan perlindungan hak milik yang proporsional. Dalam kondisi demikian, kebijakan konsolidasi lahan berpotensi bergeser dari instrumen penataan ruang yang kolaboratif menjadi bentuk pembatasan bahkan penghilangan hak atas tanah secara terselubung. Hal ini bertentangan dengan prinsip dasar hukum agraria nasional yang menempatkan hak milik sebagai hak terkuat dan terpenuh, serta hanya dapat dibatasi melalui mekanisme hukum yang sah, adil, dan proporsional (Sumardjono, 2020).

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji berbagai aspek konsolidasi lahan dan sengketa pertanahan di Indonesia. Penelitian yang dilakukan oleh (Wignarajah & Putra, 2021) tentang kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah dalam kebijakan penataan ruang menemukan bahwa sering terjadi ketidakharmonisan antara peraturan tata ruang dan perlindungan hak milik, yang berujung pada sengketa berkepanjangan (Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2019, 2019). Studi mereka menyoroti perlunya integrasi antara kebijakan tata ruang dan hukum agraria untuk menjamin kepastian hukum. Sementara itu, penelitian oleh Sutedi (2021) tentang hukum penataan ruang mengungkapkan bahwa implementasi konsolidasi lahan di berbagai daerah masih menghadapi kendala partisipasi masyarakat dan lemahnya mekanisme penyelesaian sengketa.

Dalam konteks perlindungan hak milik, penelitian (Sumardjono, 2020) menegaskan bahwa hak atas tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya harus ditempatkan sebagai hak asasi yang dilindungi konstitusi, sehingga setiap kebijakan yang berdampak pada hak tersebut harus melalui prosedur yang adil dan transparan. Harsono (2020) dalam karyanya

yang komprehensif tentang hukum agraria Indonesia juga menekankan bahwa fungsi sosial hak atas tanah tidak dapat ditafsirkan sebagai legitimasi bagi negara untuk melakukan intervensi sepihak tanpa memperhatikan prinsip keadilan dan kepastian hukum.

Problematisasi tersebut tercermin secara nyata dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 272 K/Pdt.2024 (*Putusan Nomor 272 K/Pdt/2024*, 2024), yang memeriksa sengketa antara warga pemilik tanah dengan pemerintah daerah terkait pelaksanaan konsolidasi lahan dalam rangka penataan ruang wilayah. Dalam perkara tersebut, pemerintah daerah melaksanakan program konsolidasi lahan dengan dasar kebijakan tata ruang, namun tanpa memperoleh persetujuan individu dari para pemilik tanah serta tanpa menyediakan mekanisme partisipasi publik yang memadai. Akibatnya, para pemilik tanah mengalami perubahan penguasaan dan pemanfaatan lahan yang merugikan secara ekonomi maupun yuridis, sehingga mengajukan gugatan perdata dengan adil perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Meskipun berbagai penelitian telah mengkaji aspek konsolidasi lahan dan sengketa pertanahan secara terpisah, masih terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) dalam menganalisis secara komprehensif penerapan konsolidasi lahan menggunakan kerangka teori sistem hukum Lawrence M. Friedman yang mencakup substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum (Friedman, 2020). Kajian-kajian yang ada cenderung membahas aspek normatif atau empiris secara terpisah, tanpa menyoroti interaksi sistemik antara ketiga elemen tersebut dalam melahirkan sengketa konsolidasi lahan. Di sinilah letak kebaruan (*novelty*) artikel ini, yaitu melakukan analisis mendalam terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024 dengan menggunakan Teori Sistem Hukum Friedman untuk mengungkap bagaimana ketidakseimbangan antara substansi, struktur, dan budaya hukum berkontribusi terhadap terjadinya pelanggaran hak milik dalam pelaksanaan konsolidasi lahan.

Mahkamah Agung dalam putusan tersebut menegaskan bahwa konsolidasi lahan dapat disamakan dengan tindakan administratif sepihak negara, serta tidak dapat dijalankan dengan mengesampingkan hak milik warga negara. Penataan ruang, meskipun dilakukan kepentingan umum, tidak dapat dijadikan dasar pembenaran untuk mengurangi atau menghilangkan hak keperdataan tanpa persetujuan, kompensasi yang adil, dan prosedur yang menjamin kepastian hukum. Putusan ini memiliki arti penting karena menegaskan kembali batas-batas kewenangan negara dalam penataan ruang sekaligus memperkuat prinsip *due process of law* dalam kebijakan pertanahan (Mahkamah Agung RI, 2024).

Dari sudut pandang akademik, Putusan Mahkamah Agung tersebut menunjukkan bahwa sengketa konsolidasi lahan bukan semata-mata persoalan pelanggaran norma tertulis, melainkan merupakan persoalan sistemik yang melibatkan interaksi antara substansi hukum, struktur kelembagaan, dan budaya hukum para penyelenggara pemerintah. Banyak pemerintah daerah masih memandang kebijakan tata ruang sebagai legitimasi mutlak untuk mengatur tanah masyarakat, tanpa disertai pemahaman yang memadai mengenai batasan hukum agraria dan perlindungan hak asasi atas kepemilikan. Di sisi lain, mekanisme pengawasan dan partisipasi publik sering kali belum efektif, sehingga membuka ruang terjadinya penyimpangan dalam implementasi kebijakan penataan ruang (Wignarajah & Putra, 2021).

Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan suatu analisis hukum yang tidak hanya berfokus pada norma peraturan perundang-undang, tetapi juga mampu menjelaskan mengapa pelanggaran terhadap hak atas tanah tetap terjadi meskipun kerangka hukum telah tersedia. Oleh karena itu, makalah ini menggunakan Teori Sistem Lawrence M. Freidman sebagai pendekatan analitis. Teori ini memandang hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari tiga elemen utama, yaitu substansi hukum (legal substance), struktur hukum (legal structure), dan budaya hukum (legal culture). Melalui kerangka ini, sengketa konsolidasi lahan dapat dianalisis secara lebih komprehensif, tidak hanya dari sisi keabsahan normatif kebijakan, tetapi juga dari sisi kelembagaan pelaksanaan dan pola pikir aparatur pemerintah dalam memahami dan menerapkan hukum pada umumnya.

Dengan menjadikan Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024 sebagai studi kasus utama, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisa penerapan konsolidasi lahan dalam perspektif hukum agraria dan tata ruang Indonesia, serta menilai sejauh mana kebijakan tersebut telah selaras dengan prinsip perlindungan hak milik, kepastian hukum dan keadilan. Analisis ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan kajian hukum tata ruang dan hukum agraria, sekaligus memberikan rekomendasi praktis pemerintah daerah agar pelaksanaan konsolidasi lahan ke depan lebih akuntabel, partisipatif, dan berlandaskan prinsip negara hukum.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti (Soekanto & Mamudji, 2019). Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif karena berfokus pada analisis terhadap norma-norma hukum positif, asas-asas hukum, doktrin, serta putusan pengadilan yang berkaitan dengan konsolidasi lahan dan perlindungan hak milik atas tanah.

Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024

Identitas Perkara dan Posisi Para Pihak

Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024 merupakan perkara perdata yang berakar pada sengketa konsolidasi lahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan dalih penataan ruang. Dalam perkara ini, para penggugat adalah pemilik sah hak atas beberapa bidang tanah yang secara turun menurun dikuasai dan telah terdaftar, sedangkan Tergugat adalah pemerintah daerah beserta instansi pertanahan yang melaksanakan kebijakan konsolidasi lahan di wilayah tersebut.

Objek sengketa berupa bidang-bidang tanah milik para Penggugat yang secara sepihak dimasukkan ke dalam kawasan konsolidasi lahan dan kemudian dilakukan penataan ulang bentuk, luas, serta peruntukannya. Para Penggugat pada pokoknya mendalilkan bahwa tindakan Tergugat telah:

- a. Melanggar hak milik yang telah dijamin UUPA dan UUD 1945 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, 1945),

- b. Dilakukan tanpa persetujuan yang sah dari pemilik tanah, dan
- c. Serta tidak disertai mekanisme kompensasi yang adil dan transparan.

Sebaliknya, Tergugat berargumen bahwa kebijakan tersebut merupakan pelaksanaan kewenangan penataan ruang dan konsolidasi lahan demi kepentingan umum, serta telah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang berlaku.

Pokok Sengketa dan Isu Hukum yang diperiksa Mahkamah Agung

Mahkamah Agung dalam perkara ini tidak hanya memeriksa sengketa kepemilikan tanah secara sempit, melainkan menguji secara substantif batas kewenangan negara dalam melaksanakan konsolidasi lahan. Isu hukum utama yang diperiksa dapat dirumuskan sebagai berikut;

- a. Apakah kebijakan konsolidasi lahan dapat dilaksanakan tanpa persetujuan eksplisit pemilik tanah ?
- b. Apakah penataan ruang dapat dijadikan dasar hukum untuk mengurangi atau mengubah hak milik atas tanah ?
- c. Apakah tindakan pemerintah daerah tersebut telah memenuhi prinsip kepastian hukum dan perlindungan hak milik ?

Isu-isu ini menempatkan perkara tersebut bukan semata sebagai sengketa perdata biasa, tetapi diposisikan sebagai sengketa struktural antara kewenangan administratif negara dan hak keperdataan warga negara.

Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung (Legal Reasoning)

1. Kedudukan Hak Milik sebagai Hak yang Dilindungi Hukum

Mahkamah Agung dalam pertimbangannya menegaskan bahwa hak milik atas tanah merupakan hak keperdataan yang dilindungi secara kuat oleh UUPA dan Konstitusi (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, 1960). Hak tersebut tidak dapat dikurangi, diubah, ataupun dihapus hanya berdasarkan kebijakan administratif penataan, rencana tata ruang wilayah.

Mahkamah Agung menyatakan bahwa fungsi sosial hak atas tanah tidak dapat ditafsirkan sebagai legitimasi bagi negara untuk melakukan intervensi sepihak terhadap hak milik tanpa prosedur hukum yang jelas dan persetujuan pemilik. Fungsi sosial harus ditempatkan dalam kerangka perlindungan hak, bukan sebagai alat pembenaran pengabaian hak (vide Pasal 20 UUPA).

2. Penataan Ruang Tidak Menghapus Hak Keperdataan

Mahkamah Agung menolak argumentasi Tergugat yang mendasarkan tindakannya semata-mata pada keberadaan RTRW. Menurut Mahkamah, rencana tata ruang bersifat normatif dan perencanaan, bukan instrumen yang secara otomatis mengubah status hukum hak atas tanah.

Dengan demikian, meskipun suatu bidang tanah berada dalam kawasan yang direncanakan tata ruang wilayahnya untuk fungsi tertentu, hak milik atas tanah tersebut tetap melekat pada pemilik sampai dilakukan peralihan secara sah melalui mekanisme hukum yang telah ditentukan undang-undang.

3. Konsolidasi Lahan Mensyaratkan Persetujuan dan Keadilan

Mahkamah Agung secara eksplisit menegaskan bahwa konsolidasi lahan merupakan kebijakan yang bersifat partisipatif. Pelaksanaannya menssyartakan adanya persetujuan dari pemilik tanah serta jaminan bahwa pemilik memperoleh manfaat yang adil dan proporsional.

Dalam perkara, Mahkamah menemukan bahwa:

- tidak terdapat bukti persetujuan sah dari para Penggugat,
- proses konsolidasi dilakukan secara administratif *top down*, serta
- tidak terdapat mekanisme kompensasi yang jelas, terukur, dan adil.

Oleh karena itu, tindakan Tergugat dinilai bertentangan dengan asas keadilan dan kepastian hukum.

4. Pelanggaran Prinsip *Due Process of Law*

Mahkamah Agung juga menyoroti absennya *due process of law* dalam pelaksanaan konsolidasi lahan. Para Penggugat tidak memberikan ruang keberatan yang efektif, tidak dilibatkan dalam perencanaan, serta tidak memperoleh informasi yang memadai mengenai konsekuensi hukum kebijakan tersebut.

Mahkamah Agung menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintah yang berdampak pada hak keperdataan warga wajib memenuhi prosedural yang adil, transparan, dan akuntabel. Pelanggaran terhadap prinsip tersebut menjadikan tindakan pemerintah berada pada status tindakan cacat hukum.

Ratio Decidendi Putusan Mahkamah Agung

Berdasarkan keseluruhan pertimbangan tersebut, ratio decidendi

Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024 dapat dirumuskan sebagai berikut;

Kebijakan konsolidasi lahan dan penataan ruang tidak dapat dijadikan dasar untuk mengurangi, mengubah, atau meniadakan hak milik atas tanah tanpa persetujuan pemilik dan tanpa mekanisme hukum yang menjamin keadilan serta kepastian hukum.

Ratio decidendi ini menegaskan batas tegas antara kewenangan administratif negara dan perlindungan hak keperdataan warga. Negara tetap memiliki kewenangan mengatur penggunaan tanah, namun kewenangan tersebut tidak bersifat absolut dan harus dijalankan dalam koridor hukum.

Implikasi Yuridis Putusan terhadap Praktik Konsolidasi Lahan

Putusan ini memiliki implikasi penting bagi praktik konsolidasi lahan di Indonesia. Pertama adalah pemerintah daerah tidak dapat lagi menjadikan konsolidasi lahan sebagai instrumen administratif sepihak tanpa basis persetujuan warga. Kedua adalah penataan ruang wilayah harus diposisikan sebagai kerangka perencanaan, bukan alat legitimasi pengambilan alihan hak milik dan penuh terhadap lahan tersebut. Ketiga adalah putusan ini memperkuat peran peradilan sebagai penjaga keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan perlindungan hak asasi warga negara. Mahkamah Agung tidak hanya menilai legalitas formal kebijakan, tetapi juga substansi yang melatarbelakanginya.

Relevansi Putusan terhadap Kerangka Analisis Friedman

Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024 menunjukkan bahwa sengketa konsolidasi lahan bukan hanya persoalan kekosongan norma, tetapi juga kegagalan struktur

hukum dan budaya hukum. Norma penataan ruang tersedia, namun pelaksanaannya dilakukan dengan paradigma administratif yang mengabaikan hak keperdataan.

Oleh karena hal tersebut, putusan ini sangat relevan dianalisis menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, untuk mengungkapkan bagaimana ketidakseimbangan antara substansi hukum, struktur kelembagaan hukum, dan budaya hukum yang melahirkan sengketa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Analisis Konsolidasi Lahan dalam Perspektif Teori Sistem Hukum

Kerangka Analisis Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Lawrence M. Friedman memandang hukum sebagai suatu sistem yang bekerja melalui tiga elemen utama, yaitu substansi hukum (legal substance), struktur hukum (legal structure), dan budaya hukum (legal culture). Ketiga elemen ini harus berjalan selaras agar hukum dapat berfungsi secara efektif dan adil. Kegagalan pada salah satu elemen akan berdampak sistemik terhadap keseluruhan sistem hukum.

Dalam konteks konsolidasi lahan tersebut, teori ini relevan karena sengketa tidak semata-mata muncul akibat ketiadaan norma hukum, melainkan akibat ketidaksinkronan antara norma yang ada, cara lembaga menjalankan hukum, serta cara pandang dan perilaku para pelaku hukum. Putusan Mahkamah Agung nomor 272 K/Pdt/2024 menunjukkan secara konkret bagaimana ketidakseimbangan ketiga elemen tersebut melahirkan pelanggaran hak dan sengketa hukum.

Analisis Substansi Hukum (legal substance)

1. Ketersediaan dan Karakter Norma Konsolidasi Lahan

Secara normatif, pengaturan mengenai konsolidasi lahan di Indonesia tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, terutama Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), Undang-undang Penataan Ruang, serta peraturan pelaksanaan di bidang pertanahan. Namun, norma-norma tersebut lebih banyak bersifat umum dan administratif, tanpa pengaturan rinci mengenai prosedur persetujuan pemilik tanah, mekanisme keberatan, serta standar keadilan kompensasi.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024 menegaskan bahwa kekosongan atau ketidakjelasan norma tersebut tidak bisa dipahami dan dasar tindak lanjut sebagai kewenangan bebas pemerintah daerah untuk melakukan konsolidasi lahan secara sepihak. Mahkamah secara implisit menilai bahwa hukum yang ada belum cukup kuat melindungi hak milik apabila disalah pahami atau disalah artikan secara eksensif oleh pelaksana kebijakan.

2. Konflik Norma antara Penataan Ruang dan Hak Keperdataan

Mahkamah Agung mengidentifikasi adanya konflik mendasar antara norma penataan ruang dengan norma perlindungan hak milik. Dalam praktiknya, norma penataan ruang sering diperlakukan seolah-olah memiliki daya hapus terhadap keberadaan hak keperdataan, padahal secara doktrinal RTRW hanya bersifat perencanaan.

Dalam perkara ini, Mahkamah menegaskan bahwa substansi hukum penataan ruang tidak dapat menegasikan substansi hukum agraria yang melindungi hak milik. Dengan demikian, kegagalan terletak pada cara norma dipahami dan dioperasionalkan, bukan semata pada keberadaan norma itu sendiri.

Analisis Struktur Hukum (legal structure)

1. Peran Pemerintah Daerah dan Instansi Pertanahan

Struktur hukum dalam kasus ini mencakup pemerintah daerah sebagai pengambil kebijakan konsolidasi lahan dan instansi pertanahan sebagai pelaksana teknis. Mahkamah Agung menilai bahwa struktur ini tidak menjalankan fungsi checks and balances secara seimbang dan memadai.

Alih-alih bertindak sebagai pelindung hak warga, struktur birokrasi justru berperan sebagai instrumen administratif yang mengutamakan kelancaran program pemerintah tanpa memastikan legitimasi hukum, prosedural berkeadilan, dan persetujuan pemilik tanah. Hal ini menunjukkan adanya kecenderungan administratif dominasi, dimana kewenangan eksekutif pada pemerintah mengalahkan prinsip perlindungan hak.

2. Lemahnya Mekanisme Pengawasan Internal

Putusan Mahkamah Agung ini juga mengindikasikan lemahnya mekanisme pengawasan internal dalam struktur hukum. Tidak terdapat mekanisme yang efektif untuk menguji apakah kebijakan konsolidasi lahan yang direncanakan tersebut telah memenuhi prinsip *due process of law* sebelum difinalkan, diputuskan, dan diterapkan. Dampak yang terjadi memungkinkan adanya koreksi terhadap kebijakan baru terjadi melalui mekanisme peradilan, yang seharusnya menjadi upaya terakhir (*ultimum remedium*). Hal ini memperlihatkan bahwa struktur hukum gagal berfungsi preventif dan justru membebankan penyelesaian sengketa kepada lembaga peradilan.

Analisis Budaya Hukum (legal culture)

1. Paradigma Kekuasaan Administratif

Budaya hukum yang tercermin dalam perkara ini adalah paradigma administratif yang menempatkan kebijakan pembangunan sebagai kepentingan yang lebih tinggi dibanding hak individu. Pemerintah daerah memandang konsolidasi lahan adalah sebagai instrumen teknokrasi yang sudah bisa dan umum diterapkan, bukan sebagai proses hukum yang mensyaratkan persetujuan dan partisipasi warga sebagai pemilik hak lahan tersebut. Paradigma ini berakar pada budaya hukum birokrasi yang melihat warga sebagai objek pembangunan dan harus patuh, bukan sebagai subjek hukum dimana ikut terlibat. Putusan Mahkamah Agung nomor 272 K/Pdt/2024 secara tegas mengoreksi paradigma tersebut dengan menempatkan hak milik sebagai hak yang harus dihormati.

2. Minimnya Budaya Partisipatif dan Kesadaran Hak

Mahkamah Agung secara implisit menilai rendahnya budaya partisipatif dalam proses konsolidasi lahan. Pemilik tanah tidak pernah dilibatkan secara bermakna, tidak diberikan ruang negosiasi yang adil, dan tidak memperoleh informasi yang transparan dan yang memadai. Budaya hukum semacam ini memperbesar potensi sengketa karena kebijakan dipersepsikan sebagai pemaksaan, bukan kesepakatan. Dengan demikian kegagalan budaya hukum menjadi faktor signifikan lahirnya sengketa dalam perkara ini.

Analisis Teori Lawrence M. Friedman terhadap Putusan MA No. 272 K/Pdt/2024

Analisis berdasarkan Teori Lawrence M. Friedman menunjukan bahwa konsolidasi lahan dalam Putusan MA No. 272 K/Pdt/2024 merupakan akibat kegagalan sistematis. Substansi hukum yang dipahami dan dilaksanakan secara keliru, struktur hukum tidak menjalankan

fungsi pengawaasan, dan budaya hukum cenderung administratif eksekusi dan tidak partisipatif perencanaan dan pelaksanaannya.

Tabel 1. Analisis: Hukum Lawrence M. Friedman vs konsolidasi lahan Putusan MA No. 272 K/Pdt/2024

No.	Elemen Sistem Hukum	Kondisi Ideal	Kondisi Dalam Kasus	Temuan Mahkamah Agung
1	<i>Legal Substance</i>	Norma konsolidasi lahan jelas, partisipatif, dan melindungi hak milik dan hak penuh warga.	Norma ditafsirkan administratif dan mengabaikan hak keperdataan warga terdampak.	Penataan ruang tidak dapat menghapus hak milik warga atas tanah.
2	<i>Legal Structure</i>	Lembaga menjalankan kewenangan dengan <i>checks and balances</i>	Pemerintah daerah sebagai pembuat program dan pelaksana konsolidasi lahan dominan, dan pengawasan lemah.	Tindakan pemerintah dinilai melanggar kepastian hukum, transparan, dan keadilan.
3	<i>Legal Culture</i>	Partisipatif, menghormati hak warga	<i>Top-down</i> , teknokratis, dan minim persetujuan	Konsolidasi tanpa persetujuan bertentangan dengan keadilan.

Sumber: Diolah oleh peneliti dari Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024 dan kerangka teori sistem hukum Lawrence M. Friedman (Friedman, 2020)

Putusan Mahkamah Agung berfungsi sebagai mekanisme terhadap kegagalan sistem tersebut dengan menegaskan kembali prinsip perlindungan hak milik, *due process of law*, dan keadilan substantif. Dengan demikian, penyelesaian sengketa konsolidasi lahan tidak cukup dilakukan melalui pembenahan norma, tetapi harus mencakup reformasi struktur dan budaya hukum secara simultan dan konsisten.

KESIMPULAN

Berdasarkan Analisis terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024 dengan menggunakan Teori Hukum Lawrence M. Friedman, dapat disimpulkan bahwa sengketa konsolidasi lahan dalam perkara tersebut merupakan akibat dari sistem hukum yang bersifat menyeluruh dan saling terkait ada antara substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Dari aspek substansi hukum, konsolidasi lahan di Indonesia belum diatur secara komprehensif dan operasional dalam satu kerangka normatif yang utuh, Norma yang ada masih tersebar, bersifat umum, dan membuka ruang pemahaman administratif yang berpotensi mengabaikan perlindungan hak milik. Putusan Mahkamah Agung menegaskan bahwa kebijakan penataan ruang dan konsolidasi lahan tidak dapat dijalankan dengan meniadakan prinsip dasar hukum agraria dan hukum perdata, khususnya hak milik dan asas persetujuan para pihak. Dari aspek struktur hukum, perkara ini menunjukkan lemahnya fungsi pengawasan internal dalam penyelenggaraan konsolidasi lahan oleh pemerintah daerah dan instansi pertanahan. Struktur hukum cenderung menjalankan kebijakan secara *top-down* tanpa memastikan kepatuhan terhadap prinsip *due process of law*. Akibatnya, koreksi atas kesalahan

kebijakan baru terjadi melalui mekanisme peradilan, yang seharusnya menjadi upaya terakhir, bukan instrumen koreksi utama. Dari aspek budaya hukum, sengketa ini mencerminkan paradigma birokrasi dan teknokratis yang masih didominasi dalam praktik penataan ruang dan konsolidasi lahan. Pemilik tanah diposisikan sebagai objek kebijakan, bukan sebagai subjek hukum yang memiliki hak untuk berpartisipasi, menyetujui, atau menolak sebagai pemilik hak atas tanah. Budaya hukum yang minim partisipasi dan rendahnya penghormatan terhadap hak individu menjadi faktor signifikan yang memperbesar potensi konflik agraria. Dengan demikian, Putusan Mahkamah Agung Nomor 272 K/Pdt/2024 tidak hanya menyelesaikan sengketa secara konkret, tetapi juga berfungsi sebagai koreksi sistemik terhadap praktik konsolidasi lahan yang menyimpang dari prinsip kepastian hukum, keadilan substantif, dan perlindungan hak asasi warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, (1945).
- Alterman, R. (2018). Land use regulations and property values: The global debate. *Land Use Policy*, 78, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.033>
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2019, (2019).
- Borras, S. M., & Franco, J. C. (2017). Global land grabbing and trajectories of agrarian change. *Journal of Agrarian Change*, 17(1), 1–19. <https://doi.org/10.1111/joac.12148>
- Cotula, L. (2017). Land rights and investment treaties: Towards a human rights framework. *Journal of World Investment & Trade*, 18(4), 533–559. <https://doi.org/10.1163/22119000-12340068>
- Deininger, K., & Byerlee, D. (2016). Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? *World Development*, 78, 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.10.003>
- Durand-Lasserve, A. (2017). Informal settlements and land tenure security. *Habitat International*, 59, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2016.10.002>
- Friedman, L. M. (2020). *The Legal System: A Social Science Perspective (Revised ed.)*. Russell Sage Foundation.
- Harsono, B. (2020). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*. Djambatan.
- Ho, P. (2018). Who owns China's land? Policies, property rights and deliberate institutional ambiguity. *The China Quarterly*, 234, 1–26. <https://doi.org/10.1017/S0305741018000340>
- Putusan Nomor 272 K/Pdt/2024, (2024).
- Lall, S. V., & Lebrand, M. (2020). Who wins, who loses? Understanding the spatial implications of urbanization. *Journal of Urban Economics*, 120, 103295. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103295>
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III.
- McAuslan, P. (2016). Urban land law reform in developing countries. *Land Use Policy*, 54, 112–120. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.02.018>
- Sumardjono, M. S. W. (2020). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Kompas.
- Sutedi, A. (2021). *Hukum Penataan Ruang*. Sinar Grafika.
- UN-Habitat. (2021). Urban land governance and sustainable development. *Cities*, 112, 103123. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.103123>

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (1960).
- van der Walt, A. J. (2018). Property and constitutionalism in global perspective. *International Journal of Constitutional Law*, 16(3), 845–867. <https://doi.org/10.1093/icon/moy060>
- Wignarajah, S., & Putra, A. (2021). Legal certainty and land rights protection in spatial planning policies. *Journal of Indonesia Legal Studies*, 6(2), 245–262. <https://doi.org/10.15294/jils.v6i2.48231>