

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Tanah merupakan salah satu kebutuhan fundamental manusia yang memiliki nilai strategis serta fungsi vital dalam menunjang kehidupan. Akan tetapi, keterbatasan ketersediaannya kerap menimbulkan kelangkaan dan persaingan dalam pemanfaatannya. Oleh karena itu, diperlukan suatu pengaturan yang tepat agar tanah dapat dimanfaatkan secara optimal dan adil. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjadi pijakan hukum dalam mengatur kepemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan tanah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Secara khusus, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tersebut menekankan pentingnya perencanaan tata ruang yang terintegrasi sebagai instrumen utama dalam pengelolaan tanah yang berkelanjutan, guna mencegah konflik kepentingan sekaligus mendukung pembangunan yang berkeadilan serta berwawasan lingkungan.<sup>1</sup> Pasal 14 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria merupakan landasan hukum yang mengatur perencanaan spasial terintegrasi untuk pengelolaan tanah. Perencanaan ini bertujuan untuk mengoptimalkan

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, Djambatan: Jakarta, 2003 hlm. 173.

pemanfaatan sumber daya tanah, mencegah konflik kepentingan, dan pembangunan yang berkelanjutan.

Fenomena peningkatan ketersediaan lahan ini terjadi seiring dengan laju pembangunan dan pertumbuhan penduduk hingga berkembang menjadi suatu permasalahan kompleks, terutama di kawasan perkotaan yang secara administratif tidak dapat diperluas, namun secara fisik akan tetap membutuhkan lahan terutama untuk pembangunan untuk kepentingan umum. Perkembangan kota yang tidak terkendali dan tidak mengindahkan aturan dan fungsi kawasan ini memunculkan banyak kawasan permukiman kumuh sehingga menyebabkan turunnya kualitas lingkungan. Penataan ruang kota di Indonesia cenderung berorientasi pada aspek ekonomi dan pengembangan kawasan tanpa memperhatikan keseimbangan lingkungan dan sosial.<sup>2</sup> Akibatnya, ketidaksesuaian antara perencanaan dan implementasi sering terjadi, yang menyebabkan inefisiensi penggunaan ruang dan konflik kepemilikan tanah.

Kebijakan tanah perkotaan merupakan serangkaian peraturan termasuk mekanisme yang memuat langkah-langkah tindakan yang sistematis dan terpadu untuk memenuhi kebutuhan lahan bagi pemerintah dan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan perkotaan. Kebijakan ini diharapkan dapat menjadi instrumen dalam menyelenggarakan penguasaan dan pengelolaan tanah sesuai dengan peruntukannya. Kebijakan pertanahan perkotaan merupakan upaya mengantisipasi perkembangan kota yang selalu berbarengan dengan peningkatan

---

<sup>2</sup> Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa Cendekia: Bandung, 2016 hlm 26-27

kebutuhan akan tanah.<sup>3</sup> Salah satu kebijakan dalam rangka mengantisipasi perkembangan perkotaan dan mengatasi permasalahan penyediaan lahan di perkotaan adalah Konsolidasi Tanah (KT).

Konsolidasi tanah menjadi bagian integral dari reformasi agraria yang bertujuan mengoptimalkan penguasaan tanah, mengurangi konflik kepemilikan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, khususnya Pasal 2 ayat (2), memberikan dasar kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan peruntukan, penggunaan, serta pemeliharaan tanah dalam mendukung tujuan pembangunan nasional. Selanjutnya, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Konsolidasi Tanah menekankan bahwa keterlibatan masyarakat merupakan unsur wajib yang harus terintegrasi pada setiap tahapan, mulai dari proses perencanaan hingga tahap pembangunan pasca konsolidasi tanah.

Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Konsolidasi Tanah menekankan kewajiban penataan kawasan serta menjamin adanya partisipasi masyarakat pada tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pembangunan pasca konsolidasi.<sup>4</sup> Konsolidasi tanah pada dasarnya merupakan pendekatan penataan lahan yang menitikberatkan pada penyesuaian ulang pola

---

<sup>3</sup> Oloan Sitorus dan Balans S., *Konsolidasi Tanah Perkotaan Suatu Tinjauan Hukum*, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 1996, hlm 8

<sup>4</sup> Rizka Amalia Nugrahapsari, *Kebijakan Sumber Daya Lahan dan Sistem Tenurial di Indonesia: Konsolidasi Lahan melalui Pertanian Korporasi*, Forum Penelitian Agro Ekonomi, 40(2), 91–103. <https://doi.org/10.21082/fae.v40n2.2022.91-103>

kepemilikan dan penggunaan tanah. Melalui mekanisme ini, lahan diatur agar sesuai dengan rencana tata ruang kota sekaligus mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Program ini bukan hanya bertujuan menciptakan keteraturan fisik wilayah, tetapi juga mendorong peningkatan kualitas lingkungan dan keseimbangan pemanfaatan sumber daya alam.<sup>5</sup>

Konsolidasi tanah menjadi instrumen strategis dalam reforma agraria melalui dua skema utama, yaitu *Asset Reform* (reformasi aset) dan *Access Reform* (reformasi akses), yang bertujuan menciptakan keadilan sosial dalam kepemilikan dan penggunaan tanah.<sup>6</sup> Penyelenggaraan konsolidasi tanah berlandaskan pada konsep dasar kebijakan pertanahan yang diterapkan di wilayah perkotaan (*urban*) maupun di kawasan pinggiran kota (*urban fringe*). Melalui mekanisme ini, pola penguasaan dan pemanfaatan tanah yang sebelumnya tidak tertata diubah menjadi lebih teratur sesuai dengan rencana tata ruang. Selain itu, konsolidasi tanah juga berfungsi sebagai sarana pengadaan lahan bagi pembangunan, yang pada akhirnya ditujukan untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.<sup>7</sup>

Antisipasi perlu dilakukan sebelum ketidakteraturan dalam perkembangan kota meluas hingga ke pinggiran. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, diperlukan suatu konsep dan strategi penataan ulang penguasaan serta

---

<sup>5</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*. Sinar Grafika: Jakarta, 2007 hlm. 263.

<sup>6</sup> Margaretha Elya Lim Putraningtyas, Sri Martini, and Titin Rohayati, “Konsolidasi Tanah Untuk Penyelesaian Konflik Di Tutupan Jepang Dalam Kerangka Reforma Agraria: Studi Kasus Kalurahan Parangtritis, Bantul,” *Tunas Agraria* 7, no. 3 (September 2, 2024): 343–67, <https://doi.org/10.31292/JTA.V7I3.350>.

<sup>7</sup> Oloan Sitorus, *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif dalam Penataan Ruang di Indonesia*, Penerbit Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2006, hlm. 1-2.

pemanfaatan lahan yang sebelumnya tidak teratur agar menjadi terstruktur sesuai dengan rencana tata ruang, salah satunya melalui mekanisme Konsolidasi Tanah Perkotaan.

Provinsi Jawa Tengah terletak di antara dua provinsi besar yaitu Jawa Barat dan Jawa Timur. Wilayah Jawa Tengah bagian utara khususnya Kota Pekalongan terdiri dari 4 kecamatan yaitu Pekalongan Utara, Pekalongan Timur, Pekalongan Selatan dan Pekalongan Barat. Dari empat kecamatan yang ada di Kota Pekalongan, kecamatan yang sering terdampak banjir adalah Kecamatan Pekalongan Utara.<sup>8</sup> Dengan adanya faktor penurunan muka tanah karena jenis tanahnya adalah tanah *aluvial hidromorfik* di Kecamatan Pekalongan Utara, kondisi lingkungan hidup organisasi menjadi semakin buruk. Kondisi geologi seperti ini sensitif terhadap erosi dengan rata-rata penurunan tahunan sebesar 5-10 cm. Peristiwa tersebut menjadi faktor penyebab terjadinya perubahan organisasi khususnya di wilayah Kecamatan Pekalongan Utara.

Kota Pekalongan menghadapi tantangan besar dalam pengelolaan kawasan permukiman kumuh, yang dapat berdampak pada kualitas hidup masyarakat.<sup>9</sup> Pemerintah Kota Pekalongan merespons permasalahan permukiman kumuh melalui Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan serta Permukiman Kumuh. Peraturan ini menjadi dasar hukum dalam mengarahkan program penataan ruang, termasuk

---

<sup>8</sup> Pekalongan. (n.d.). *Sejarah singkat*. <https://pekalongankota.go.id/halaman/sejarah-singkat-3881.html>. Diakses Pukul 00.27 WIB pada tanggal 13 Febuari 2025

<sup>9</sup> RRI, *Kampung Bugisan Jadi Target Program Konsolidasi Tanah*, <https://www.rri.co.id/daerah/673792/kampung-bugisan-jadi-target-program-konsolidasi-tanah>, diakses pukul 00.45 WIB pada tanggal 13 Febuari 2025

konsolidasi tanah. Dalam peraturan ini terdapat pada Pasal 54 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan serta Permukiman Kumuh, yang menegaskan bahwa peningkatan kualitas perumahan dan permukiman dapat ditempuh melalui konsolidasi tanah, yaitu penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) secara adil, tertib, dan berkelanjutan.

Namun demikian, implementasi konsolidasi tanah di Kampung Bugisan masih menghadapi sejumlah kendala, khususnya terkait status legalitas lahan. Berdasarkan data, terdapat 23 bidang tanah yang belum memiliki sertifikat maupun Letter C, sehingga kepastian hukum atas kepemilikan tanah belum sepenuhnya terpenuhi. Kondisi tersebut menjadi hambatan fundamental dalam penerapan Pasal 54 Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan serta Permukiman Kumuh, yang menghendaki adanya kejelasan status hukum tanah sebagai landasan penataan ulang bidang tanah, penerbitan sertifikat, serta penyediaan infrastruktur pendukung.

Penerapan Pasal 54 Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan serta Permukiman Kumuh memiliki urgensi yang signifikan. Keberhasilan implementasinya tidak hanya memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, tetapi juga berkontribusi pada peningkatan kualitas permukiman, pengurangan kawasan kumuh, serta terwujudnya pembangunan kota yang lebih tertata, layak huni, dan berkelanjutan. Secara lebih luas, konsolidasi tanah juga sejalan dengan pencapaian *Sustainable*

*Development Goals* (SDGs) tujuan ke-11 mengenai “Kota dan Permukiman yang Berkelanjutan” serta mendukung prinsip otonomi daerah dalam penyelenggaraan pembangunan yang berkeadilan dan berbasis partisipasi masyarakat<sup>10</sup>.

Kampung Bugisan Kelurahan Panjang Wetan Kecamatan Pekalongan Utara memiliki luas kawasan kumuh sebesar 15,48 hektar dan dihuni oleh 1.244 jiwa, dengan 551 di antaranya tergolong masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Tantangan utama di kawasan ini dapat dikatakan hampir setiap hari lingkungan permukimannya tergenang air dari limpahan rob air sungai yang mengakibatkan kualitas permukiman dan perumahannya menjadi permukiman kumuh dan tidak layak huni, serta ketidakpastian kepemilikan tanah. Sebagai respons terhadap permasalahan tersebut, Pemerintah Kota Pekalongan menetapkan Kampung Bugisan sebagai lokasi prioritas dalam program konsolidasi tanah dengan tujuan revitalisasi kawasan permukiman kumuh. Langkah-langkah yang diterapkan dalam program ini meliputi penataan kembali kepemilikan tanah, pembangunan infrastruktur dasar seperti jalan, saluran drainase, serta fasilitas sanitasi yang lebih memadai. Oleh karena itu, diperlukan langkah-langkah strategis untuk menjembatani kesenjangan permasalahan tersebut agar kebijakan yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan secara maksimal dan benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat Kampung Bugisan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis bermaksud melakukan penelitian mendalam dengan judul **”Implementasi Peraturan Daerah Kota**

---

<sup>10</sup> Danur Lambang Pristiandaru, “Mengenal Tujuan 11 SDGs: Kota dan Permukiman yang Berkelanjutan,” *Lestari Kompas*, <https://lestari.kompas.com/read/2023/05/17/080000686/mengenal-tujuan-11-sdgs--kota-dan-permukiman-yang-berkelanjutan/> , diakses Pukul 23.00 WIB pada tanggal 18 September 2025

**Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan serta Permukiman Kumuh Melalui Program Konsolidasi Tanah di Kampung Bugisan”**

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan yang ada, rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Serta Permukiman Kumuh Melalui Program Konsolidasi Tanah di Kampung Bugisan ?
2. Apa Kendala Dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Perumahan Serta Permukiman Kumuh Melalui Program Konsolidasi Tanah Di Kampung Bugisan?

**C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan serta Permukiman Kumuh melalui Program Konsolidasi Tanah di Kampung Bugisan.

2. Untuk mengidentifikasi kendala-kendala yang mempengaruhi keberhasilan implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan serta Permukiman Kumuh melalui Program Konsolidasi Tanah di Kampung Bugisan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Tentu saja ada manfaat yang akan diberikan oleh penelitian ini:

1. Penelitian ini dapat menjadi acuan bagi penelitian lanjutan tentang implementasi kebijakan dan pengelolaan kawasan kumuh melalui program konsolidasi tanah.
2. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi strategis bagi pemerintah Kota Pekalongan dalam perumusan kebijakan penanganan permukiman kumuh melalui program konsolidasi tanah.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian hukum ini disusun secara mandiri tanpa menyalin karya penulis lain maupun melakukan plagiarisme, ini ditulis oleh penulis menggunakan penelitian hukum aslinya sendiri. Bukan hanya itu saja, penulis juga punya mencari studi yang relevan. Penelitian berikut ini sebanding dengan penelitian hukum ini:

Penelitian yang dilakukan pada tahun 2022 Tesis yang ditulis oleh Efrayim Andi Nugroho, mahasiswa Fakultas Arsitektur dan Desai, Prodi Magister Arsitektur, Universitas Kristen Duta Wacana. Dengan judul "Konsep Penataan Kawasan Permukiman Kumuh Tepi Sungai Loji di Kampung Bugisan, Kelurahan

Panjang Wetan, Kecamatan Pekalongan Utara, Kota Pekalongan”.<sup>11</sup> Penelitian ini membahas mengenai permasalahan yaitu Bagaimana konsep penataan permukiman kumuh di tepi Sungai Loji dalam rangka meningkatkan kualitas permukiman?

Menggunakan metode Deskriptif kualitatif analisis kondisi lingkungan, kepadatan hunian, infrastruktur, dan sosial ekonomi. Hasil penelitian menemukan bahwa banjir rob menjadi faktor utama yang menyebabkan lingkungan kumuh. Adaptasi masyarakat dilakukan dengan meninggikan lantai rumah dan memperbaiki fasilitas sanitasi. Diperlukan perbaikan infrastruktur dan kebijakan penataan ruang yang lebih komprehensif.

Penelitian yang dilaksanakan berbeda dengan penelitian yang sudah ada. penelitian Efrayim Andi Nugroho membahas pada aspek arsitektural dan lingkungan fisik dalam menata permukiman kumuh, sementara penelitian yang diteliti membahas mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan No. 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Serta Permukiman Kumuh, dengan fokus pada kebijakan hukum dan tata ruang dalam penataan permukiman melalui program konsolidasi tanah di Kampung Bugisan.

Penelitian yang dilakukan pada tahun 2023 Jurnal Imilah diterbitkan dalam Cerdika: Jurnal Ilmiah Indonesia, edisi Juni 2023, Volume 3(6). Penelitian ini ditulis oleh Aghi Vaiz Zakaria, A.H. Syaeful Anwar, Bambang Tri Harsanto

---

<sup>11</sup> Nugroho, E. A. *Konsep penataan kawasan permukiman kumuh tepi Sungai Loji di Kampung Bugisan, Kelurahan Panjang Wetan, Kecamatan Pekalongan Utara, Kota Pekalongan* (Disertasi doktor, Universitas Kristen Duta Wacana). Universitas Kristen Duta Wacana, 2022

Universitas Jenderal Soedirman dengan judul "Analisis Kawasan Permukiman Kumuh dalam Pembangunan Infrastruktur Berkelanjutan (Studi Kasus Kelurahan Simbang Kulon, Kecamatan Buaran, Kabupaten Pekalongan)".<sup>12</sup> Penelitian ini membahas mengenai permasalahan yaitu bagaimana pengaruh infrastruktur terhadap kualitas permukiman kumuh dan bagaimana strategi pembangunan berkelanjutan dapat diterapkan?

Menggunakan metode Analisis SWOT terhadap kondisi lingkungan dan sosial ekonomi masyarakat. Hasil penelitian Ditemukan bahwa pencemaran dari limbah industri batik memperburuk kondisi permukiman. Rekomendasi kebijakan meliputi pembangunan IPAL, pengerukan sungai, dan pengembangan ruang terbuka hijau.

Penelitian yang dilaksanakan berbeda dengan penelitian yang sudah, Penelitian Aghi Vaiz Zakaria, A.H. Syaeful Anwar, dan Bambang Tri Harsanto berfokus pada pengaruh infrastruktur terhadap kualitas permukiman kumuh di Kelurahan Simbang Kulon, Kecamatan Buaran, Kabupaten Pekalongan, serta strategi pembangunan berkelanjutan yang dapat diterapkan untuk memperbaiki kondisi tersebut. Sementara penelitian yang diteliti membahas mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan No. 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Serta Permukiman Kumuh, dengan fokus pada kebijakan hukum dan tata ruang dalam penataan permukiman melalui program konsolidasi tanah di Kampung Bugisan.

---

<sup>12</sup> Aghi Vaiz Zakaria, A.H. Syaeful Anwar, And Bambang Tri Harsanto, "Analisis Kawasan Permukiman Kumuh Dalam Pembangunan Infrastruktur Berkelanjutan (Studi Kasus Kelurahan Simbang Kulon Kecamatan Buaran Kabupaten Pekalongan)," *Cerdika: Jurnal Ilmiah Indonesia* 3, No. 6 (June 25, 2023): 627–35, <https://doi.org/10.59141/CERDIKA.V3I6.616>.

Penelitian yang dilakukan pada tahun 2021 Skripsi yang ditulis oleh Daulat David Sihaloho, mahasiswa Diploma IV pertanahan, Jurusan Perpetaan, Sekolah Tinggi Pertanahan Yogyakarta. Dengan judul "Studi Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan di Desa Bantul, Kecamatan Bantul, Kabupaten Bantul, Provinsi DIY dalam Mendukung Terwujudnya Catur Tertib Pertanahan".<sup>13</sup> Penelitian ini membahas mengenai permasalahan yaitu Bagaimana pelaksanaan konsolidasi tanah dalam meningkatkan keteraturan hukum, administrasi, dan pemanfaatan tanah?

Menggunakan metode studi kasus dengan pendekatan normatif-empiris, menganalisis kebijakan pertanahan dan dampak implementasinya. Hasil penelitian ditemukan bahwa program konsolidasi tanah berhasil meningkatkan infrastruktur, legalitas tanah, dan harga tanah. Tidak ada sengketa yang muncul, dan catur tertib pertanahan dapat diwujudkan.

Penelitian yang dilaksanakan berbeda dengan penelitian yang sudah, penelitian Daulat David Sihaloho berfokus pada pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan di Desa Bantul untuk mewujudkan Catur Tertib Pertanahan, yang mencakup keteraturan hukum, administrasi, dan pemanfaatan tanah. Sementara penelitian yang diteliti membahas mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan No. 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Serta Permukiman Kumuh, dengan fokus pada kebijakan hukum dan

---

<sup>13</sup> Daulat David Sihaloho, "*Studi Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan Di Desa Bantul Kecamatan Bantul Kabupaten Bantul Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Mendukung Terwujudnya Catur Tertib Pertanahan*," Sekolah Tinggi Pertanahan Yogyakarta. 2021

tata ruang dalam penataan permukiman melalui program konsolidasi tanah di Kampung Bugisan.

## **F. Tinjauan Pustaka**

### **1. Otonomi Daerah**

Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku mengikat dalam wilayah hukum daerah.<sup>14</sup> Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama kepala daerah.

Peraturan Daerah (Perda) merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan daerah dalam menjalankan otonomi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah serta tugas pembantuan. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan pembentukan Perda diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan dasar bagi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan

---

<sup>14</sup> Donal Fariz, “Pembatasan Hak Bagi Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Kepala Daerah,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (August 19, 2020): 309–29, <https://doi.org/10.31078/JK1724>.

asas otonomi dan tugas pembantuan. Salah satu instrumen pelaksanaan kewenangan tersebut adalah pembentukan peraturan daerah.<sup>15</sup>

Peraturan Daerah (Perda) ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama kepala daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 angka 2 dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang bersifat mengikat secara umum dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan.

Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan dan Permukiman Kumuh merupakan salah satu bentuk kebijakan lokal yang dirancang untuk menjawab permasalahan daerah secara langsung, khususnya di sektor perumahan dan kawasan permukiman. Peraturan ini mencerminkan kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan wajib pelayanan dasar, yaitu bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman, yang termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam proses pembentukannya, Peraturan Daerah wajib berlandaskan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak boleh

---

<sup>15</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press 2006, hlm 18

bertentangan dengannya. Atas dasar itu, Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan dan Permukiman Kumuh disusun dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman serta Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang menjadi landasan hukum formal dalam penataan kawasan permukiman kumuh di tingkat daerah. Secara yuridis, pembentukan Perda ini didasarkan pada prinsip-prinsip hukum seperti:

- a. *lex superior derogat legi inferiori* (aturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah),
- b. *lex specialis derogat legi generali* (aturan khusus mengesampingkan aturan umum), dan
- c. *lex posterior derogat legi priori* (aturan yang lebih baru mengesampingkan aturan yang lama), digunakan sebagai acuan dalam menjaga harmonisasi dan keterpaduan antar peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal.<sup>16</sup>

Dengan demikian, keberadaan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas terhadap Perumahan dan Permukiman Kumuh merupakan bagian dari sistem desentralisasi dan otonomi daerah yang memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan spesifik sesuai kebutuhan dan karakteristik wilayahnya, sekaligus

---

<sup>16</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius 2007, hlm 46

sebagai instrumen hukum dalam menyelesaikan permasalahan permukiman kumuh secara terarah, legal, dan berkelanjutan.

## 2. Tata Ruang

Tata ruang (TR) dan Penataan Ruang (PR), Ruang sebagai wadah, yang juga dikenal dengan *ruimte* (Belanda), *space* (Inggris), *raum* (Jerman), dan *spatium* (Latin) yang diartikan sebagai bidang datar (*planum-planologi*) perkembangan ruang menjadi bentuk tiga dimensi sebagai tempat tinggal manusia. (*dwelling house*) perencanaan ruang berbasis kebutuhan manusia. Ruang adalah (*conseptio*) memiliki unsur seperti bumi, air, udara, mempunyai dimensi *Space is understood as an unlimited expanse extending in all directions, a continuous dimension that serves as the container for all material objects.*<sup>17</sup>

Tata ruang dalam penegasan pada ” tata” merupakan konsep pengaturan ruang sebagai kerangka pengembangan wilayah berkelanjutan. Terdapat pada Pasal 2 Ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjelaskan *Pertama*. Pengaturan ruang meliputi aspek fisik dan kekayaan alam, *Kedua*. Regulasi hubungan sosial-ruang, *Ketiga*. Kerangka hukum penggunaan ruang. Sedangkan tata ruang dalam penegasan pada “ ruang” mencakup wadah tiga dimensi yang terdiri dari bumi, sungai, danau, laut dan udara, serta kekayaan alam di dalamnya. Pengelolaan ruang ini bertujuan

---

<sup>17</sup> A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*. Prenadamedia Group:Jakarta, hlm. 1.

mencapai keseimbangan optimal antara kegiatan manusia dan pelestarian lingkungan untuk kesejahteraan masyarakat.<sup>18</sup>

Tata ruang merupakan suatu sistem yang mencakup kegiatan perencanaan, pemanfaatan, serta pengendalian ruang untuk mewujudkan keseimbangan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan. Proses ini meliputi pengaturan struktur dan pola ruang, termasuk penataan permukiman dan jaringan prasarana, guna menunjang aktivitas masyarakat secara optimal dan berkelanjutan.<sup>19</sup> Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menegaskan pentingnya pemanfaatan ruang darat, laut, dan udara secara efektif dan berkesinambungan. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), yang disusun secara berjenjang mulai dari tingkat nasional hingga daerah, bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan ruang yang terintegrasi dan tepat sasaran.<sup>20</sup>

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan dokumen strategis yang menjadi acuan utama dalam perencanaan dan pengelolaan ruang, dengan tujuan memastikan pemanfaatan wilayah secara optimal dan berkelanjutan. Disusun secara hierarkis dari tingkat nasional hingga lokal, RTRW bertujuan menciptakan tata ruang teratur, mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Rencana tata ruang wilayah meliputi dari tiga tingkatan, antara lain *Pertama*. RTRWN (Nasional), *Kedua*. RTRWP (Provinsi) dan *Ketiga*. RTRWK (Kabupaten/Kota), *Keempat*. RDTR (Rencana Detail Tata

---

<sup>18</sup> *Ibid*, A.M. Yunus Wahid, hlm 6.

<sup>19</sup> Devani Yasmin Tarisya, "Fungsi Tata Ruang Dalam Pembangunan Nasional Di Indonesia," *Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 2 (2024): 373–77, <https://doi.org/10.62017/syariah>.

<sup>20</sup> Edward James Sinaga, "Penataan Ruang Dan Peran Masyarakat Dalam Pembangunan Wilayah" 15 (2020): 242–60, <https://doi.org/10.15294/pandecta.v15i2.23717>.

Ruang) yang disusun secara hierarkis untuk mengatur penggunaan ruang secara optimal dan berkelanjutan.<sup>21</sup> Penataan ruang melibatkan empat proses yaitu Perencanaan (RTRW), Pemanfaatan Ruang (implementasi pembangunan fisik), dan Pengendalian (perizinan dan penertiban). Tujuannya adalah mengoptimalkan penggunaan lahan secara efisien dan berkelanjutan, mencegah konflik, serta menjaga keseimbangan lingkungan, ekonomi, sosial, dan budaya untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.<sup>22</sup>

### 3. Kawasan Permukiman Kumuh

Kawasan kumuh merupakan area permukiman yang mengalami degradasi kualitas lingkungan akibat keberadaan bangunan yang tidak memenuhi standar kelayakan huni, kepadatan tinggi, minimnya infrastruktur dasar, serta keterbatasan akses terhadap layanan dasar seperti air bersih, sanitasi, dan drainase. Kawasan ini umumnya ditandai dengan ketidakteraturan tata ruang, kerusakan lingkungan, serta risiko sosial dan kesehatan bagi penghuninya.

Penataan kawasan permukiman kumuh merupakan upaya perbaikan lingkungan secara menyeluruh yang mencakup tujuh aspek utama, yaitu arsitektur bangunan, jaringan jalan, penyediaan air bersih, sanitasi, sistem drainase, pengelolaan limbah, serta sistem proteksi kebakaran. Penataan permukiman kumuh bertujuan meningkatkan kualitas hidup penduduk berpenghasilan rendah

---

<sup>21</sup> H. M. Arba, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah: Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*. Sinar Grafika: Jakarta 2019, hlm. 107.

<sup>22</sup> *Ibid*, H. M. Arba, hlm. 110

untuk memperbaiki kondisi sosial ekonomi dan lingkungan dengan melibatkan empat pendekatan *Pertama*. Pembangunan kembali area informal, *Kedua*. Rekolasi strategis, perbaikan infrastruktur dan *Ketiga*. Peningkatan sektoral.<sup>23</sup>

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14/PRT/M/2018 Tahun 2018 tentang Pencegahan Dan Peningkatan Kualitas Terhadap Perumahan Kumuh dan Permukiman Kumuh mengatur penataan permukiman kumuh melalui tiga model yaitu Peremajaan, Pemugaran Dan Pemukiman Kembali.<sup>24</sup> Penataan permukiman kumuh melibatkan pendekatan multidimensi yang menggabungkan aspek sosial, ekonomi dan fisik untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan mengembangkan lingkungan berkelanjutan. Penataan melibatkan pendekatan komprehensif yang menggabungkan pemberdayaan masyarakat, sinergi sektor publik dan penyediaan fasilitas publik. Pendekatan ini menciptakan tujuan mengurangi kesenjangan sosial dan menciptakan lingkungan hunian yang berkelanjutan.<sup>25</sup>

#### 4. Konsolidasi Tanah

Konsolidasi tanah merupakan suatu kebijakan pertanahan yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas lingkungan serta mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam melalui proses penataan kembali. Sebagai metode

---

<sup>23</sup> Hariz Fakhri, Winny Astuti, & Isti Andini, *Penataan permukiman kumuh di kawasan HP 00001 Kelurahan Mojo dan dampaknya terhadap kualitas hidup masyarakat (Slum revitalization in HP 00001 Kelurahan Mojo and its impact to community's quality of life)*. Retrieved from <http://jurnal.uns.ac.id/jdk>.

<sup>24</sup> Perkim.id. *Strategi penataan kawasan permukiman kumuh dengan konsep collective housing*., <https://perkim.id/kumuh/strategi-penataan-kawasan-permukiman-kumuh-dengan-konsep-collective-housing/>. Diakses pada pukul 22.14 WIB tanggal 11 Desember 2024

<sup>25</sup> Perkim.id. *Pengertian dan karakteristik permukiman kumuh*. <https://perkim.id/kawasan-kumuh/pengertian-dan-karakteristik-permukiman-kumuh/> Diakses pukul 22. 40 WIB tanggal pada 11 Desember 2024

pembangunan strategis, konsolidasi tanah berfungsi mengatur penguasaan lahan, menyesuaikan penggunaannya dengan rencana tata ruang, serta mendukung pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan dan pelestarian lingkungan. Sementara itu, Konsolidasi Tanah Perkotaan (KTP) dipandang sebagai model pembangunan berkelanjutan yang menyediakan lahan bagi prasarana jalan dan fasilitas umum melalui partisipasi aktif masyarakat, sehingga dapat mewujudkan fungsi sosial tanah serta menciptakan lingkungan permukiman yang aman, tertib, tertata, dan sehat.<sup>26</sup>

Konsolidasi tanah dapat dilaksanakan melalui dua pendekatan *Pertama*, konsolidasi tanah proyek merupakan biaya oleh pemerintah dan dilaksanakan oleh kantor pertanahan. *Kedua*, Konsolidasi Tanah Swadaya yang dilakukan oleh Masyarakat dengan biaya sendiri.<sup>27</sup> Tahap awal konsolidasi tanah melibatkan identifikasi lokasi potensial didaerah pinggiran kota yang memiliki prospek untuk dikembangkan sebagai kawasan permukiman. Pelaksanaan konsolidasi tanah melibatkan tiga tahap utama pelepasan hak atas tanah, penataan berdasarkan desa yang disepakati dan redistribusi tanah kepada pemilik.<sup>28</sup>

Konsolidasi Tanah memiliki tiga manfaat utama yaitu *Pertama*. Perbaikan kualitas lingkungan melalui perencanaan spasial, *Kedua*. Resolusi konflik melalui

---

<sup>26</sup> Ana Ramadhona et al., “Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan Untuk Pembangunan Jalan By Pass Di Kota Bukittinggi ,” 2017, <http://jembatan4.blogspot.co.id/2013/09/kon>

<sup>27</sup> Ana Silviana & Triyono, *Praktik konsolidasi tanah perkotaan sebagai alternatif model pembangunan wilayah perkotaan tanpa pembebasan tanah*. Diponegoro Law Journal. Retrieved from <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/10983/10652> .

<sup>28</sup> Christian Nova Putra, *Pelaksanaan konsolidasi tanah sebagai upaya meningkatkan efisiensi dan produktivitas pemanfaatan tanah perkotaan*. Retrieved from <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-sorong/baca-artikel/14985/Pelaksanaan-Konsolidasi-Tanah-Sebagai-Upaya-Meningkatkan-Efisiensi-dan-Produktivitas-Pemanfaatan-Tanah-Perkotaan.html>, Accessed pukul 14.14 WIB tanggal 09 December 2024

pendekatan partisipatif, *Ketiga*. Penguatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan. Konsolidasi tanah ada strategi pengembangan perkotaan berkelanjutan yang menghadapi dua tantangan utama hak-hak tanah *pra-eksisting* dan integrasi rencana tata ruang dengan pelaksanaan. Strategi ini bertujuan menciptakan lingkungan yang lebih baik melalui pengelolaan sumber daya tanah yang efisien dan partisipatif.

## **G. Metode Penelitian**

### **a. Jenis Penelitian**

Penelitian hukum empiris merupakan metode penelitian yang mengumpulkan data primer langsung dari masyarakat melalui observasi, wawancara untuk memahami kenyataan hukum di lapangan dan menyelesaikan masalah hukum secara nyata.<sup>29</sup> Penelitian hukum empiris (*socio-legal research*) adalah pendekatan penelitian yang mempelajari hukum sebagai kenyataan sosial, tidak hanya sebagai norma atau aturan.<sup>30</sup> Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis keberhasilan pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 di lapangan, serta hambatan yang muncul dalam proses implementasinya.

### **b. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif guna mengkaji permasalahan secara mendalam serta memahami dinamika yang melingkupinya. Pendekatan ini

---

<sup>29</sup> Mukti Fajar & Yulianto Ahmad, *Dualisme penelitian hukum: Normatif dan empiris*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2010, hlm. 15.

<sup>30</sup> Marinu Waruwu, *Pendekatan penelitian pendidikan: Metode penelitian kualitatif, metode penelitian kuantitatif dan metode penelitian kombinasi (mixed method)*.

analisis yang lebih rinci dan mendalam terhadap kasus atau fenomena yang diteliti, sehingga dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai permasalahan yang dikaji.<sup>31</sup> Pengumpulan data dilakukan dengan mengintegrasikan berbagai sumber bahan hukum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 tentang Konsolidasi Tanah, Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan serta Permukiman Kumuh. Penelitian ini bertujuan untuk digunakan untuk menelaah implementasi peraturan perundang-undangan di lapangan melalui studi kasus Kampung Bugisan, dengan pengumpulan data empiris melalui wawancara dan observasi.

c. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan serta Permukiman Kumuh Melalui Program Konsolidasi Tanah di Kampung Bugisan.

---

<sup>31</sup>Salma, *Pendekatan penelitian: Pengertian, jenis, dan contoh*. Retrieved from <https://penerbitdepublish.com/pendekatan-penelitian/> ,Diakses pada Pukul 22.06 WIB tanggal 15 Desember 2024

d. Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini ialah :

- 1) Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Pekalongan. Yang membidangi *Landreform* dan Konsolidasi Tanah
- 2) Kepala Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (Dinperkim) Kota Pekalongan yang membidangi Permukiman dan Pertanahan
- 3) Masyarakat Kampung Bugisan.

e. Sumber Data Penelitian

1) Data Primer

Data primer adalah data yang dikumpulkan secara langsung dari lapangan maupun dari narasumber.<sup>32</sup>

2) Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui melalui kepustakaan, dokumentasi, buku, arsip tertulis, jurnal.<sup>33</sup> Pengumpulan data sekunder dilaksanakan dengan menelaah serta menganalisis buku dan berbagai sumber lain yang relevan dengan permasalahan penelitian.

---

<sup>32</sup> Sugiyono, *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif dan R&D*. CV. Alfabeta: Bandung , 2017, hlm. 173.

<sup>33</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar penelitian hukum*. UI-Press: Jakarta, 1986, hlm. 10.

#### f. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara langsung antara peneliti dan informan guna memperoleh informasi yang spesifik terkait dengan permasalahan penelitian.
- 2) Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menganalisis buku, jurnal ilmiah, artikel, serta dokumen relevan yang digunakan untuk memperkuat teori dan konsep dalam penelitian.

#### g. Analisis Data

Data yang diperoleh melalui studi lapangan dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Tahapan analisis meliputi pengumpulan data, penyajian secara logis dan sistematis, serta pengkajian secara mendalam untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Dari hasil analisis tersebut kemudian disusun kesimpulan yang bertujuan memberikan solusi terhadap permasalahan yang diteliti.

### **H. Kerangka Skripsi**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini disusun dengan tujuan untuk mempermudah proses penelitian. Adapun sistematika penulisan tersebut terdiri atas empat bagian, yaitu:

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

Bab ini menyajikan bagian pendahuluan yang mencakup latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG KONSOLIDASI TANAH**

Bab ini memuat tinjauan umum mengenai kawasan permukiman kumuh melalui program konsolidasi tanah. Tinjauan umum disusun untuk memberikan gambaran mengenai teori-teori yang menjadi landasan penelitian. Pada bagian ini peneliti menguraikan tentang Tinjauan Umum Otonomi Daerah, Tinjauan Umum Tata Ruang, Tinjauan Umum Penataan Kawasan Permukiman Kumuh, serta Tinjauan Umum Konsolidasi Tanah.

## **BAB III**

### **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA PEKALONGAN NOMOR 4 TAHUN 2017 TENTANG PENCEGAHAN DAN PENINGKATAN KUALITAS PERUMAHAN SERTA PERMUKIMAN KUMUH MELALUI PROGRAM KONSOLIDASI TANAH DI KAMPUNG BUGISAN.**

a. Hasil Penelitian

Pada bab ini penulis akan membahas terkait hasil penelitian berdasarkan rumusan masalah yakni bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan dan Peningkatan Kualitas Perumahan Serta Permukiman Kumuh Melalui Program Konsolidasi Tanah Di Kampung Bugisan

b. Pembahasan

Pembahasan mencakup deskripsi program, mekanisme pelaksanaan, serta hasil yang dicapai dalam meningkatkan kualitas perumahan dan lingkungan permukiman. Selain itu, peneliti juga menguraikan faktor-faktor pendukung keberhasilan, hambatan yang dihadapi, serta dampak yang ditimbulkan, baik dari segi fisik, sosial, maupun legalitas pertanahan. Hal ini bertujuan untuk memberikan gambaran komprehensif mengenai tingkat keberhasilan kebijakan tersebut dalam mengatasi permasalahan permukiman kumuh di wilayah tersebut melalui program Konsolidasi Tanah.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

Bab ini menyajikan bagian penutup yang memuat kesimpulan dari pembahasan rumusan masalah secara komprehensif, disertai dengan saran sebagai bentuk rekomendasi.