



KONSOLIDASI TANAH BERBASIS PARTISIPASI MASYARAKAT DENGAN PENDEKATAN KONSEP *GOOD GOVERNANCE*

Syahri Nurrizki*, Zulkarnain Zulkarnain, Wan Muhammad Yunus

Program Studi Perencanaan Wilayah dan Perdesaan, Pascasarjana, Universitas Riau, Jalan Pattimura No. 9, Kota Pekanbaru, Provinsi Riau, Indonesia- 28131

*Corresponding Author: syahri.aiko@gmail.com

Article Info

Article history:

Received: May 19, 2025

Revised: June 27, 2025

Accepted: July 2, 2025

Abstract

Penyediaan lahan untuk rencana pembangunan jalan lingkar luar Kota Pekanbaru melalui program konsolidasi tanah, merupakan sebuah inovasi dalam perencanaan tata ruang berbasis partisipasi masyarakat. Pemerintah kota mengajak masyarakat yang memiliki lahan di kawasan rencana pembangunan jalan lingkar luar tersebut, untuk menginvestasikan sebagian lahannya dalam rangka penataan ruang kawasan jalan lingkar selebar 300 m, yang nantinya akan dilintasi oleh jalan lingkar luar selebar 70 meter. Trase kompleks perkantoran walikota Pekanbaru di Kelurahan Tuah Negeri Kecamatan Tenayan Raya merupakan salah satu lokasi rencana pembangunan jalan lingkar luar. Dalam kegiatan ini, beberapa permasalahan dalam proses pelaksanaan dan pasca pelaksanaan bermunculan ditandai dengan adanya penolakan hasil desain dan sulitnya membangun sistem pengelolaan fasilitas umum dan pelayanan sosial hasil konsolidasi tanah pada saat ini. Ini menggambarkan bahwa tingkat peran serta masyarakat masih rendah selama kegiatan dilaksanakan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengukur sejauh mana keterlibatan masyarakat pada kegiatan konsolidasi tanah di Trase kompleks perkantoran walikota Pekanbaru dengan pendekatan prinsip *Good Governance*. Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif deskriptif dengan tahapan identifikasi lokasi dan subjek penelitian, pengumpulan data, analisis data dan terakhir validasi data. Adapun populasi dalam penelitian ini adalah seluruh peserta konsolidasi tanah dengan sampel penelitiannya ditentukan dengan *teknik purposive sampling*, diperoleh 100 responden yang dipilih secara sengaja berdasarkan kapasitas mereka dalam memberikan informasi terkait konsolidasi tanah. Temuan penelitian mengungkapkan tingkat partisipasi masyarakat masih rendah disebabkan kurangnya pemahaman masyarakat terhadap nilai ekonomi yang diperoleh setelah konsolidasi tanah hingga krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai inisiator kegiatan.

Keywords: Konsolidasi Tanah, Partisipasi Masyarakat, Jalan Lingkar Luar, *Good Governance*

1. PENDAHULUAN

Kota Pekanbaru sebagai Ibu Kota Provinsi Riau, mengalami pertumbuhan ekonomi dan populasi yang pesat. Pertumbuhan ekonomi ini didorong oleh sektor perkebunan (kelapa sawit), perdagangan, dan industri. Hal ini tercermin dari tingkat pertumbuhan penduduk sebesar $\pm 3,5\%$ per tahun [1], dengan arah pemukiman yang meluas ke daerah pinggiran. Melihat fenomena tersebut, Pemerintah Kota Pekanbaru mengikuti arah dan strategi pembangunan tata ruang kota yang berkelanjutan dengan menekankan pada pembangunan di daerah pinggiran kota. Strategi ini tercermin dalam rencana pengembangan lingkar luar kota Pekanbaru. Rencana ini merupakan bagian dari struktur tata ruang kota yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 7 Tahun 2020 dan menjadi latar belakang implementasi strategi penguatan jaringan jalan, optimalisasi ruang terbuka hijau, dan pembangunan infrastruktur dasar [2]. Seiring dengan rencana pembangunan jalan lingkar luar ini, Pemerintah Kota Pekanbaru melakukan inovasi dengan menerapkan kebijakan pelaksanaan konsolidasi tanah sesuai Peraturan Menteri ATR/BPN No. 12 Tahun 2019, sebagai alternatif upaya pembebasan lahan dan penataan

ruang terutama di kawasan rencana pembangunan jalan lingkar luar kota [3]. Pemerintah Kota Pekanbaru bersinergi dengan Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru, telah melakukan analisis perencanaan melalui Kegiatan Materi Teknis Konsolidasi Tanah pada tahun 2024 dengan hasil kegiatan adalah terbitnya Surat Keputusan Walikota Pekanbaru No. 921 Tahun 2024 [4].

Kebijakan dalam inovasi ini merupakan salah satu strategi perencanaan dan pengelolaan tata ruang yang didasarkan pada prinsip partisipasi masyarakat. Inovasi ini juga merupakan sebuah pendekatan inovatif yang menjawab permasalahan pembangunan pinggiran kota dan mahal biaya pembebasan lahan dalam rencana pembangunan jalan lingkar luar Kota Pekanbaru. Salah satu bentuk nyata dari partisipasi tersebut adalah masyarakat yang berpartisipasi dalam pengembangan lahan secara sukarela menginvestasikan 0-30% lahannya untuk pembangunan badan jalan selebar 70 meter dan area penataan selebar 300 meter. Disebut investasi karena masyarakat akan menerima keuntungan diantaranya nilai tanah yang akan meningkat, pembebasan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) serta pembebasan biaya penerbitan sertifikat tanah.

Tanah yang telah diinvestasikan oleh masyarakat dalam kegiatan ini, kemudian didistribusikan kembali kepada pemilik tanah dengan luasan yang telah dikurangi sesuai kesepakatan pada tahap desain kawasan. Tanah tersebut telah didesain dalam bentuk simetris yang ditata ulang dan dilengkapi akses jalan, fasilitas umum dan sosial serta nilai potensi ekonomi yang lebih tinggi. Bentuk partisipasi ini jelas mencerminkan prinsip pengelolaan tanah secara kolaboratif.

Program konsolidasi tanah yang diterapkan pemerintah Kota Pekanbaru bukan sekadar alat teknis penyediaan tanah, tetapi merupakan strategi kolaboratif yang mengedepankan prinsip *win-win solution* antara pemerintah dan masyarakat. Strategi ini terlihat dari seluruh tahapan pelaksanaan kegiatan, dimana tahapan kegiatan dapat dilakukan melalui kesepakatan bersama antara masyarakat dan pemerintah sebagai penerapan partisipasi masyarakat pada kegiatan pembangunan oleh pemerintah dengan pendekatan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) [5]. Selain menekan biaya dan meminimalisir konflik sosial yang kerap timbul dalam skema pembebasan tanah, pendekatan ini memperkuat peran serta masyarakat dalam perencanaan dan pembangunan kawasan [6]. Masyarakat yang akan mendapatkan manfaat dari kegiatan konsolidasi tanah ini adalah pemilik bidang tanah yang berada di kawasan rencana pembangunan jalan lingkar luar Kota Pekanbaru yang berjumlah 923 pemilik tanah yang berada di Kelurahan Muara Fajar Timur, Muara Fajar Barat, Sei. Ambang, Tebing Tinggi Okura, Tuah Negeri, Sialang Sakti, Bencah Lesung, Kawasan Industri Tenayan, Kulim, Sialang Rampai, Mentangor,

Teori *Good Governance* yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada panduan yang dikembangkan oleh UNDP (1997), yang menyebutkan bahwa *Good Governance* terdiri dari delapan karakteristik utama: partisipasi, penegakan hukum, transparansi, responsivitas, orientasi konsensus, kesetaraan dan inklusivitas, efektivitas dan efisiensi, serta akuntabilitas. Kelima prinsip yang menjadi fokus penelitian ini merupakan bagian dari kerangka tersebut, yang diyakini dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik dan keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan. Hasil penelitian sebelumnya mendukung pentingnya penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam proses pembangunan berbasis masyarakat [7]. Penelitian oleh Dwiyanto (2021) menunjukkan bahwa tingginya partisipasi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan pembangunan dapat meningkatkan legitimasi program dan keberlanjutan kebijakan. Sementara itu [8], studi oleh Sugiasih (2025) dalam konteks program konsolidasi tanah di Kabupaten Sleman

menemukan bahwa keberhasilan implementasi program sangat dipengaruhi oleh tingkat responsivitas pemerintah lokal dan efektivitas koordinasi antar pemangku kepentingan[9].

Melalui dasar teori dan penelitian Dwiyanto (2021) dan Sugiasih (2025), pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Pekanbaru berbasis partisipasi masyarakat dengan pendekatan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) di fokuskan pada pendekatan prinsip partisipasi, akuntabilitas, responsivitas, efektivitas dan efisiensi. Prinsip-prinsip tersebut bertujuan untuk mewujudkan pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah berbasis partisipasi masyarakat dengan pendekatan konsep pemerintahan yang transparan dan berorientasi pada kepentingan publik [8][9].

Salah satu trase yang disiapkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai area pembangunan jalan lingkar Kota Pekanbaru adalah Trase Komplek Perkantoran Walikota Pekanbaru di kelurahan Tuah Negeri kecamatan Tenayan Raya. Trase ini merupakan salah satu bentuk upaya pemerintah Kota Pekanbaru dalam pengembangan infrastruktur untuk mengintegrasikan kawasan-kawasan strategis di kecamatan tersebut, seperti pusat kota, pusat kecamatan, kawasan industri dan kawasan perkantoran hingga sungai Siak.

Konsolidasi tanah di trase ini didefinisikan sebagai proses penataan kembali bidang-bidang tanah masyarakat untuk menciptakan tata ruang yang lebih teratur, efisien dan berkinerja tinggi dalam pengembangan infrastruktur strategis pembangunan jalan lingkar luar dari pusat kecamatan melewati kawasan kompleks perkantoran walikota Pekanbaru menuju kawasan industri tenayan. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat partisipasi masyarakat terhadap konsolidasi tanah di Trase Komplek Perkantoran Walikota Pekanbaru dengan pendekatan konsep *Good Governance*.

2. METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Pendekatan ini bertujuan untuk menggambarkan dan memahami fenomena sosial secara mendalam dengan menekankan makna, perspektif, dan pengalaman partisipan. Menurut Denzin dan Lincoln (1994), metode kualitatif tidak ditujukan untuk menghasilkan generalisasi statistik, melainkan lebih menekankan pada pemahaman makna dari realitas sosial yang sedang diteliti dalam konteksnya[10].

Metode ini dirasa cocok digunakan dalam penelitian ini karena metode ini tidak mencari generalisasi statistik atau yang sering dipahami sebagai proses di mana data numerik dari sejumlah responden dianalisis menggunakan rumus statistik, lalu hasilnya dianggap mewakili kondisi populasi secara keseluruhan. Namun metode ini lebih menggali makna kontekstual dari realitas sosial yang sedang diteliti. Desain penelitian ini bertujuan untuk mengukur tingkat partisipasi masyarakat yang mencerminkan prinsip *Good Governance* pada proses pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di trase Kompleks Perkantoran Walikota Pekanbaru.

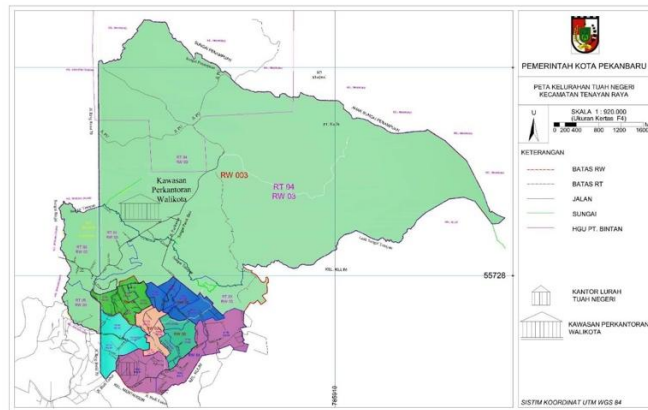
2.1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada salah satu trase dari 9 trase rencana pembangunan jalan lingkar luar Kota Pekanbaru, yaitu trase yang berada di Kelurahan Tuah Negeri Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru Provinsi Riau yang diberi nama Trase Komplek Perkantoran Walikota Pekanbaru. Trase ini merupakan satu satunya prioritas percepatan pembangunan jalan lingkar luar Kota Pekanbaru, mengingat trase ini melintasi Kawasan Industri Tenayan yang menjadi salah satu Program Strategis Nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2025 - 2029

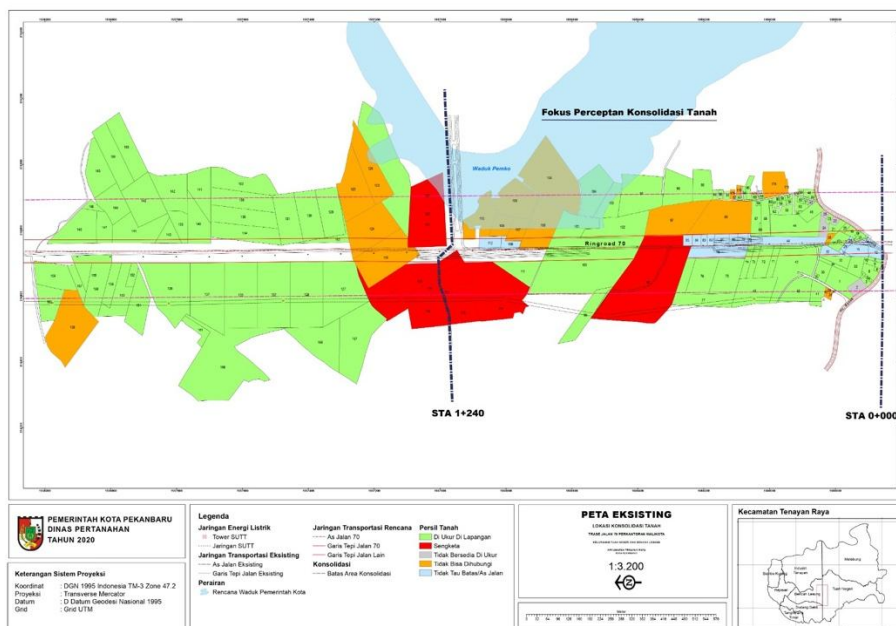
Jumlah penduduk Kelurahan Tuah Negeri adalah 5.769 jiwa. Jumlah tersebut terdiri dari 2.986 jiwa penduduk laki-laki dan 2.783 jiwa penduduk perempuan. Sementara itu luas wilayah kelurahan Tuah Negeri adalah 25,5 km² [11].

Batas – batas wilayah kelurahan Tuah Negeri sebagai berikut:

- Sebelah utara Sungai Panampuan (Kelurahan Melebung).
- Sebelah selatan Anak Sungai Penampuan dan Jalan Budi Luhur (Kelurahan Kulim).
- Sebelah timur Jalan Beringin (Kelurahan Kulim).
- Sebelah barat Jalan Tujuh Puluh (Kelurahan Sialang Sakti).



Gambar 1. Peta Administrasi Kelurahan Tuah Negeri



Gambar 2. Peta Sebaran Penguasaan dan Kepemilikan Bidang Tanah

2.2. Populasi dan Sampel

Adapun populasi dalam penelitian ini adalah seluruh peserta konsolidasi tanah yang berjumlah 923 pemilik bidang tanah yang tersebar di 9 (Sembilan) trase rencana pembangunan jalan lingkar luar Kota Pekanbaru. Teknik pengambilan sampel pada penelitian ini adalah teknik *purposive sampling*, dimana teknik ini mengambil sampel berdasarkan pertimbangan peneliti terhadap siapa yang paling relevan, mengetahui, dan

memahami isu/fenomena yang diteliti. kemudian teknik ini fokus pada informan kunci seperti pemilik tanah terdampak konsolidasi tanah, Pemerintah Kota Pekanbaru, Tokoh Masyarakat setempat dan Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru. Dari Teknik sampling ini, ditetapkan Trase Komplek Perkantoran Walikota Pekanbaru yang berada di Kelurahan Tuah Negeri Kecamatan Tenayan Raya sebagai lokasi penelitian. Responden berjumlah 100 responden yang dipilih secara sengaja berdasarkan kapasitas mereka dalam memberikan informasi terkait konsolidasi tanah dengan rincian 90 masyarakat terdampak rencana pembangunan jalan lingkar luar Kota Pekanbaru yang berada di Trase Komplek Perkantoran Walikota Pekanbaru , 1 orang tokoh masyarakat yang telah ditunjuk menjadi perwakilan peserta dalam kegiatan Konsolidasi Tanah, 2 orang aparatur kelurahan Tuah Negeri, 5 Orang perwakilan Tim Koordinasi dari Dinas Pertanahan Kota Pekanbaru, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Pekanbaru, Dinas Pertanian Kota Pekanbaru, 1 Bagian Hukum Kota Pekanbaru, dan 1 Orang dari Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru.

2.3. Variabel Penelitian

Pentingnya partisipasi warga dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan publik menjadi salah satu peran penting dimana partisipasi dianggap sebagai mekanisme utama agar kebijakan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat. Partisipasi masyarakat memungkinkan munculnya kontrol sosial terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan, dan memperkuat legitimasi kebijakan publik[8].

Dwiyanto juga menyoroti peran akuntabilitas yang merupakan inti dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Akuntabilitas menjadi tolok ukur tingkat tanggung jawab aparat pemerintah kepada publik atas tindakan dan keputusan yang diambilnya. Dwiyanto menekankan bahwa tanpa akuntabilitas, partisipasi masyarakat pun cenderung menjadi formalitas, karena tidak ada jaminan bahwa masukan mereka akan dipertimbangkan secara nyata dalam pengambilan keputusan. Kedua prinsip ini menurut Dwiyanto, saling memperkuat. Partisipasi yang tinggi mendorong akuntabilitas aparatur, dan sebaliknya, sistem akuntabilitas yang baik meningkatkan kepercayaan dan keinginan masyarakat untuk terlibat aktif [8]. Pada penelitian ini, keterkaitan tersebut menjadi landasan penting untuk menilai sejauh mana pendekatan *Good Governance* diterapkan dalam program konsolidasi tanah berbasis partisipasi masyarakat di Kota Pekanbaru.

Untuk mengidentifikasi sejauh mana konsep *Good Governance* diterapkan pada kegiatan konsolidasi tanah berbasis partisipasi masyarakat di Trase Komplek Perkantoran Walikota Pekanbaru Kelurahan Tuah Negeri Kecamatan Tenayan Raya terdapat empat indikator, yaitu (a) Partisipasi, (b) Akuntabilitas, (c) Responsivitas, (d) Efektifitas dan efisiensi.

Tabel 1 Variabel Penelitian

No	Sasaran	Variabel	Keterangan
1.	Mengidentifikasi tingkat partisipasi masyarakat di tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi,	Tingkat keterlibatan masyarakat peserta Konsolidasi Tanah Keterbukaan ruang konsultasi publik dalam semua tahapan kegiatan Akses informasi yang merata bagi semua peserta Konsolidasi Tanah dan masyarakat terdampak	Prosedur keterlibatan masyarakat dalam musyawarah dan perencanaan
2.	Menganalisis tanggung jawab lembaga eksekutif (Pemerintah Kota Pekanbaru dan Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru) termasuk transparansi informasi dan pertanggungjawaban pelaksanaan kegiatan	Pembagian tugas dan wewenang yang jelas dalam pelaksanaan kegiatan Transparansi penggunaan anggaran Adanya Platform/ media pengaduan selama pelaksanaan kegiatan berlangsung, baik offline maupun online	Dokumen dan Laporan Publik
3.	Menilai responsivitas pemerintah terhadap tanggapan, keluhan, dan kebutuhan peserta konsolidasi tanah	Keluhan peserta Konsolidasi Tanah direspon dan ditindaklanjuti dengan cepat dan tepat Penyesuaian kebijakan terhadap dinamika lokal Dukungan terhadap kelompok yang membutuhkan perlindungan	Alur komunikasi keluhan dan tindak lanjutnya
4.	Mengukur efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program dilihat dari hasil, waktu pelaksanaan, prosedur, dan pemanfaatan sumber daya.	Ketepatan waktu pelaksanaan dan tingkat efisiensi biaya pelaksanaan kegiatan Pencapaian tujuan Konsolidasi Tanah Kemudahan prosedur administrasi	Kepuasan warga terhadap proses dan hasil kegiatan

Sumber: Hasil Analisis, 2025

2.4. Tahapan Penelitian

a. Teknik Pengumpulan Data

Wawancara dilakukan kepada 100 responden yang terdiri dari pemilik tanah sebagai peserta konsolidasi tanah, pemerintah Kota Pekanbaru, Tokoh Masyarakat setempat dan Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru selain wawancara dilakukan pula

observasi langsung di kelurahan Tuah Negeri pada bulan Januari hingga Maret 2025. Pada kegiatan ini, peneliti mengamati forum diskusi dan musyawarah yang diadakan oleh pemerintah Kota Pekanbaru, sosialisasi pelaksanaan kegiatan oleh Tim teknis kegiatan, pengumpulan data fisik dan yuridis peserta konsolidasi tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru, dan respon masyarakat terhadap program penyediaan lahan untuk jalan lingkar luar Kota Pekanbaru melalui konsolidasi tanah dengan pendekatan konsep *Good Governance*. Pada tahap ini, peneliti menetapkan tujuan observasi dengan berfokus pada pemahaman langsung responden terhadap metode konsolidasi tanah dan pendekatan *Good Governance* pada pelaksanaan kegiatan. Penulis kemudian menentukan lokasi dan subjek observasi. Penulis memilih lokasi berdasarkan keterkaitannya dengan objek penelitian. Subjek observasi adalah masyarakat pemilik tanah yang terkena dampak rencana pembangunan jalan lingkar luar kota Pekanbaru trase kompleks perkantoran walikota Pekanbaru, tokoh masyarakat, aparat pemerintah kota Pekanbaru dan tim teknis konsolidasi tanah. Terakhir, penulis menentukan jenis observasi yaitu observasi partisipatif dimana peneliti mengamati dan ikut terlibat dalam pelaksanaan kegiatan. Peneliti mencatat data dalam basis data lapangan setiap harinya kemudian dianalisis secara tematik untuk menemukan tingkat keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah dan penerapan konsep *Good Governance* pada proses pelaksanaan kegiatan.



Gambar 2. Observasi Langsung



Gambar 3. Wawancara dengan Masyarakat

b. Proses Analisis Data

Proses analisis dilakukan melalui pengkodean tematik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik [7]. Pengkodean tematik adalah metode khusus yang membantu mengelompokkan data sesuai dengan tema-tema utama yang muncul dari hasil wawancara, pengamatan, dokumen, dan lain-lain, terutama selama proses analisis kualitatif [10]. Analisis data dengan menggunakan metode tematik dilakukan untuk mengidentifikasi tema-tema yang mencerminkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam proses konsolidasi tanah. Data dari hasil wawancara dan kuesioner diberi kode secara manual berdasarkan kemunculan istilah dan makna yang berkaitan dengan tema-tema seperti partisipasi, transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan efektivitas. Setelah proses pengkodean, tema-tema tersebut direpresentasikan dalam bentuk matriks tematik yang digunakan sebagai dasar untuk menarik kesimpulan dari penelitian ini.

c. Validasi Data

Validasi yang bisa dikatakan sebagai tahapan verifikasi, dilakukan melalui triangulasi sumber (dokumen, wawancara, observasi) dan konfirmasi dari sumber yang dapat dipercaya. Untuk menghindari bias, peneliti mencatat refleksi pribadi (reflektivitas) pada setiap tahap analisis. Dalam penelitian kualitatif ini, validasi data dilakukan untuk memastikan validitas dan reliabilitas informasi yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi langsung, dokumentasi, dan kuesioner. Validasi dilakukan dalam beberapa tahap mengikuti pendekatan yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1994), yang meliputi reliabilitas, transferabilitas, dependabilitas, dan konfirmabilitas [12]. Dengan penerapan validasi ini, data yang dihasilkan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan mendukung integritas hasil penelitian dalam konteks partisipasi masyarakat dengan pendekatan prinsip *Good Governance* dalam penataan kawasan dengan metode konsolidasi tanah.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada penelitian ini, agar pembahasan terarah maka diberi batasan permasalahan yaitu tingkat keterlibatan masyarakat dengan pendekatan penerapan *Good Governance* pada pelaksanaan konsolidasi tanah di rencana pembangunan jalan lingkar luar Kota Pekanbaru. Tujuan penelitian adalah mengukur sejauh mana partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan konsolidasi tanah dengan pendekatan konsep *Good Governance* pada rencana pembangunan jalan lingkar luar Kota Pekanbaru di trase kompleks perkantoran Kelurahan Tuah Negeri Kecamatan Tenayan Raya.

3.1 Partisipasi Masyarakat

a. Tingkat Keterlibatan Masyarakat Peserta Konsolidasi Tanah

Pada pelaksanaan Konsolidasi Tanah, secara formal peserta kegiatan diikutsertakan sejak tahap sosialisasi, dilanjutkan dengan tahap diskusi perencanaan dalam bentuk musyawarah dan survei lapangan dalam bentuk pengumpulan data fisik dan yuridis bidang tanah. Namun berdasarkan hasil kuesioner dan wawancara, diperoleh gambaran bahwa peserta konsolidasi tanah tidak sepenuhnya dilibatkan. Terutama keterlibatan peserta secara langsung dalam pelaksanaan teknis penyusunan blok dan jalur jalan serta pengawasan pengelolaan bidang tanah untuk utilitas dan fasilitas umum serta fasilitas sosia hasil konsolidasi tanah. Berikut kutipan wawancara dari Marianas salah satu peserta konsolidasi tanah "Kami hanya diundang saat sosialisasi dan dilanjutkan pengumpulan data

fisik dan yuridis bersama-sama pelaksana kegiatan di lapangan, namun saat penyusunan rencana blok dan jalur jalan secara teknis, termasuk sistem pengawasan pengelolaan bidang tanah untuk utilitas dan fasilitas umum serta fasilitas sosial hasil konsolidasi tanah, Kami merasa tidak dilibatkan.” Wawancara mendalam juga mengungkapkan bahwa sebagian besar peserta merasa pendapat mereka tidak menjadi dasar pertimbangan dalam penyusunan desain blok kawasan, pembentukan fasilitas umum, maupun sistem pengelolaan pasca kegiatan. Partisipasi warga lebih diposisikan sebagai penerima informasi, bukan sebagai mitra dalam pengambilan keputusan. Tidak ditemukannya forum musyawarah warga yang berkelanjutan selama proses konsolidasi berlangsung. Ini menunjukkan lemahnya praktik partisipatif yang seharusnya menjadi inti dari tata kelola yang demokratis. Temuan di lapangan pun menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat lebih bersifat prosedural yang berfokus pada penataan bidang tanah hasil konsolidasi tanah seluruh peserta kegiatan. Ini terlihat dari 63% responden menyatakan belum mengetahui dan memahami pentingnya penataan kawasan bagi nilai ekonomi di masa datang. Dampaknya cukup jelas muncul resistensi terhadap hasil konsolidasi di beberapa blok, belum optimalnya pemanfaatan lahan bersama, dan lambatnya kesepakatan mengenai pengelolaan fasilitas sosial. Minimnya tingkat partisipasi menyebabkan rendahnya antusiasme masyarakat terhadap hasil konsolidasi tanah yang dalam jangka panjang dapat melemahkan keberlanjutan pengelolaan kawasan.

b. Keterbukaan Ruang Konsultasi Publik dalam Semua Tahapan Kegiatan dan Akses Informasi yang Merata Bagi Semua Peserta Konsolidasi Tanah dan Masyarakat Terdampak

Idealnya dibutuhkan keterbukaan ruang konsultasi publik di tiap tahapan kegiatan konsolidasi tanah. Ruang konsultasi ini bertujuan agar seluruh tahapan dapat diketahui hasilnya terutama pada tahapan desain blok dan jalur jalan serta pada tahapan kesepakatan pembentukan sistem pengawasan pengelolaan bidang tanah untuk utilitas dan fasilitas umum serta fasilitas sosial hasil konsolidasi tanah. Namun dari Ujang L. berdasarkan hasil wawancara dapat dikutip “Kalau ditanya pendapat, ya pernah ditanya pendapat pada saat rapat awal, rapat hasil pengukuran dan musyawarah desain bidang yang ditata. Musyawarah itu juga dibentuk perkumpulan peserta yang bertujuan untuk menampung aspirasi peserta KT. Tapi seiring berjalannya waktu, wadah perkumpulan peserta yang dibentuk tidak berjalan sesuai fungsinya dan seakan mati suri, bahkan seharusnya ada pertemuan di tingkat RT atau kelompok. Tapi selama ini semua langsung ke kelurahan, jadi kami warga biasa tidak tahu-menahu”. Keterbukaan ruang konsultasi publik dan kemudahan akses informasi yang merata, merupakan hal penting dengan tujuan menjadi wadah penampungan aspirasi, usulan atau pun wadah untuk memantau hasil kegiatan tiap tahapan, Kurang terbukanya ruang konsultasi publik berefek pada minimnya dokumentasi risalah rapat atau notulen hasil musyawarah pada forum perkumpulan peserta, ini terlihat pada hasil penelitian, dimana 45% responden, tidak mengetahui adanya forum perkumpulan peserta KT. Akibat dari kurang terbukanya ruang konsultasi publik dan minimnya akses informasi, masyarakat merasa tidak diikuti sertakan dalam berkontribusi langsung terhadap kesuksesan kegiatan dan juga masyarakat merasa tidak memiliki akses setara terhadap informasi yang semestinya menjadi hak publik.

3.2 Akuntabilitas

a. Pembagian Tugas dan Wewenang yang Jelas dalam Pelaksanaan Kegiatan dan Transparansi Penggunaan Anggaran

Ketiadaan struktur pengawasan oleh masyarakat terhadap pelaksanaan kegiatan di lapangan dan masing-masing wewenangnya terlihat dari jawaban 52 % peserta yang tidak mengetahui struktur pelaksana teknis kegiatan. Ini menjadi tolak ukur lemahnya prinsip akuntabilitas, dan berdampak nantinya pada rendahnya responsivitas pelaksana terhadap dinamika lapangan. Temuan pada penelitian juga menunjukkan 42% responden menyatakan bahwa akuntabilitas pelaksanaan konsolidasi tanah masih lemah. Ini dapat dilihat dari hasil wawancara, dimana masyarakat menyatakan bahwa laporan perkembangan kegiatan tidak disampaikan secara berkala. Informasi hanya diberikan pada saat sosialisasi awal dan musyawarah, tanpa ada laporan lanjutan yang dapat diakses oleh warga selama proses berjalan. Kondisi ini dapat memicu ketidakpercayaan masyarakat terhadap pelaksana kegiatan. Informasi hanya disampaikan secara terbatas pada saat sosialisasi awal dan musyawarah umum, tanpa ada sistem informasi yang berkelanjutan. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Damirus salah seorang narasumber yang menyebutkan “Kami tidak pernah menerima salinan dokumen rencana atau denah resmi. Semua informasi hanya kami dapat dari mulut ke mulut atau saat rapat sekali dua kali”. Temuan ini yang memperkuat dugaan bahwa proses pengawasan oleh masyarakat peserta Konsolidasi Tanah tidak berjalan maksimal. Selain itu, tidak ditemukan keterlibatan lembaga pengawas independen seperti Badan Pengawas Keuangan atau inspektorat daerah dalam mengaudit progres fisik dan sosial kegiatan konsolidasi. Minimnya Keterlibatan pihak eksternal ini mengindikasikan absennya mekanisme kontrol formal yang transparan dan akuntabel terhadap pelaksanaan kegiatan.

b. Adanya Platform/Media Pengaduan Selama Pelaksanaan Kegiatan Berlangsung, Baik Offline maupun Online

Tidak ditemukannya media informasi seperti papan pengumuman yang aktif memberi informasi, buletin warga, atau dokumentasi digital juga memperkuat bahwa pelaksanaan kegiatan minim keterbukaan administratif. Ini terlihat dari 40% responden menjawab seperti pada kutipan wawancara dari Loka Mariana dapat di kutip sebagai berikut “Kami tidak pernah melihat ada papan pengumuman atau selebaran yang menjelaskan tahapan kegiatan, semua informasi kami dengar dari tetangga atau RT”. Selain itu, ketiadaan laporan pertanggungjawaban yang dapat diakses masyarakat mengenai alokasi dana atau progres kegiatan menunjukkan lemahnya transparansi keuangan dan kinerja. Implikasi dari rendahnya transparansi ini adalah munculnya ketidakpastian, spekulasi, dan potensi konflik antar peserta konsolidasi tanah, terutama terkait distribusi lahan dan akses terhadap fasilitas umum. Keterbukaan informasi menjadi sorotan utama. Sebanyak 42% responden belum memahami tahapan teknis konsolidasi tanah, konsep pembagian tanah hasil konsolidasi, dan *timeline* pelaksanaan kegiatan. Ditambah lagi prinsip ini tidak tergambar pada pelaksanaan kegiatan dengan tidak ditemukannya media resmi seperti website lokal, sosial media, hingga papan informasi khusus konsolidasi tanah yang menyajikan perkembangan pelaksanaan kegiatan selain papan pengumuman di kantor Kelurahan yang tidak aktif secara konsisten. Prinsip transparansi dalam kegiatan konsolidasi tanah di kawasan trase

komplek perkantoran Walikota Pekanbaru menunjukkan tingkat implementasi yang masih rendah. Berdasarkan hasil kuesioner, mayoritas responden menyatakan bahwa informasi yang berkaitan dengan rencana kegiatan, mekanisme pelaksanaan, pembagian lahan, hingga pemanfaatan fasilitas umum tidak disampaikan secara terbuka dan terstruktur.

3.3 Responsivitas Pemerintah

a. Keluhan Peserta Konsolidasi Tanah Direspon dan Ditindaklanjuti dengan Cepat dan Tepat

Tingkat responsivitas pelaksana terhadap aspirasi masyarakat tergolong rendah. Ini terlihat dari wawancara dengan responden, dimana 52% merasa bahwa kegiatan bersifat satu arah. Masyarakat lebih banyak menerima informasi, karena minimnya ruang dialog dua arah yang berkesinambungan. Warga banyak yang bingung mau menyampaikan keluhan ke siapa. Bahkan beberapa warga juga menyatakan bahwa usulan mereka, seperti penempatan fasilitas umum atau jalur akses, tidak diakomodasi dalam desain akhir. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksana tidak cukup tanggap dalam menyerap dan menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan riil warga. Akibatnya, muncul resistensi terhadap hasil penataan kawasan di beberapa blok.

b. Penyesuaian Kebijakan Terhadap Dinamika Lokal dan Dukungan Terhadap Kelompok yang Membutuhkan Perlindungan

Penyesuaian kebijakan terhadap dinamika lokal dan dukungan terhadap kelompok yang membutuhkan perlindungan dalam kegiatan konsolidasi tanah, idealnya tercermin dalam dua hal utama yaitu keterbukaan terhadap kondisi sosial ekonomi serta fleksibilitas pelaksanaan kegiatan berdasarkan kebutuhan riil di lapangan. Tetapi yang terlihat di lapangan seperti hasil wawancara dengan Herman Sani seorang petani yang merupakan peserta konsolidasi tanah “Waktu panen kami minta penundaan pengerjaan, tapi tidak dikabulkan. Banyak lahan yang rusak karena alat berat masuk saat itu.” Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan terkadang mengabaikan dinamika lokal. Dari sudut pandang perlindungan kelompok rentan yang merupakan bagian dari prinsip responsivitas dan keadilan sosial dalam *Good Governance*, pelaksanaan konsolidasi tanah dapat dikatakan minim kebijakan yang adaptif dan berpihak. Hal ini menunjukkan lemahnya sensitivitas sosial pelaksana kegiatan, yang berpotensi mengurangi legitimasi dan keberlanjutan hasil konsolidasi. Munculnya penolakan di sejumlah blok disebabkan masyarakat yang merasa keputusan tidak merepresentasikan kebutuhan lokal, termasuk belum dimanfaatkannya ruang usaha lokal dan belum adanya pengelola tetap untuk fasilitas umum yang dibangun.

3.4 Efisiensi dan Efektivitas

a. Ketepatan Waktu Pelaksanaan dan Tingkat Efisiensi Biaya Pelaksanaan Kegiatan

Dari sisi efisiensi, pelaksanaan konsolidasi tanah dinilai belum optimal. Koordinasi informasi antar pemangku kepentingan dan kelompok masyarakat kurang berjalan efektif, menyebabkan duplikasi informasi dan miskomunikasi pada level RT atau kelompok blok. Tidak ditemukan prosedur komunikasi yang sistematis dan terdokumentasi dengan baik yang bisa menunjang efisiensi pelaksanaan. Masyarakat kesulitan mengakses informasi teknis maupun administratif, dan ini memperlambat pemahaman dan keterlibatan mereka. Kurangnya struktur pengelolaan informasi dan dokumentasi menyebabkan proses

konsolidasi tanah berjalan lambat di beberapa tahap, serta meningkatkan potensi konflik horizontal antar peserta.

b. Pencapaian Tujuan Konsolidasi Tanah

Tujuan Ideal Konsolidasi Tanah sesuai Peraturan Menteri ATR/BPN No. 12 Tahun 2019 adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara adil, penyediaan prasarana, sarana, dan fasilitas umum yang memadai, peningkatan nilai ekonomi lahan bagi peserta, peningkatan kesejahteraan dan kualitas lingkungan permukiman serta mendorong partisipasi masyarakat dalam pengembangan kawasan. Namun temuan lapangan yang diperoleh adalah:

- a. Penataan lahan sebagian besar tercapai secara fisik, tetapi masih ada blok yang belum sepenuhnya disepakati karena penolakan peserta yang tidak dilibatkan dalam proses awal,
- b. Penyediaan fasilitas umum belum optimal, beberapa rencana fasos dan fasum belum difungsikan atau tidak jelas siapa yang mengelola karena belum disepakatinya sistem pengelolaan bersama pasca kegiatan
- c. Nilai ekonomi lahan meningkat secara potensial, tetapi belum ada strategi nyata yang mendukung pemanfaatan ekonomi kawasan seperti belum terbentuknya pusat usaha atau pasar lokal,
- d. Kesejahteraan belum meningkat signifikan, karena sebagian masyarakat mengeluh tidak mendapat manfaat langsung dan tidak ada program penguatan ekonomi seperti pelatihan usaha atau koperasi,
- e. Tingkat partisipasi masyarakat masih tergolong rendah, terbukti dari minimnya keterlibatan dalam perencanaan dan pengawasan serta terbatasnya akses informasi.

Dari temuan di lapangan dapat disimpulkan bahwa pencapaian tujuan konsolidasi tanah saat ini masih bersifat parsial dan dominan mengarah ke infrastruktur. Dimana kegiatan konsolidasi tanah pada penelitian ini, belum dibarengi dengan penguatan partisipasi, transparansi, dan keberlanjutan pasca kegiatan, maka tujuan sosial ekonomi dan pemberdayaan masyarakat belum sepenuhnya tercapai.

c. Kemudahan prosedur administrasi

Kemudahan prosedur administrasi merupakan salah satu indikator penting dalam menilai efektivitas dan efisiensi pelaksanaan konsolidasi tanah, sebagaimana ditekankan dalam prinsip *Good Governance*. Prosedur yang sederhana, mudah dipahami, dan akomodatif terhadap kemampuan masyarakat menjadi syarat tercapainya pelayanan publik yang inklusif dan berkeadilan. Berdasarkan hasil survei ditemukan 40% responden menilai prosedur administrasi sebagai kurang mudah. Hasil ini mengindikasikan bahwa mayoritas peserta mengalami kendala dalam memahami alur, syarat, dan tahapan prosedur administrasi, terutama dalam pengurusan dokumen kepemilikan, validasi data, serta proses teknis inventarisasi fisik dan yuridis bidang tanah, hingga desain hasil penataan bidang tanah. Temuan ini diperkuat oleh kutipan wawancara dari Susmarlelawati berikut “Kami bingung mengurus dokumen apa dulu. Tidak ada penjelasan tertulis, dan kami tidak tahu harus ke siapa.” Minimnya media informasi publik, ketiadaan panduan tertulis, serta keterbatasan pendampingan administratif di lapangan menjadi penyebab utama sulitnya prosedur. Hal ini mencerminkan lemahnya prinsip responsivitas dan efisiensi pelayanan publik dalam pelaksanaan konsolidasi tanah. Secara konseptual,

kondisi ini bertentangan dengan semangat reformasi birokrasi dan pelayanan yang partisipatif. Pada konteks *Good Governance*, kemudahan prosedur administrasi seharusnya dibarengi dengan penyederhanaan alur layanan, keterbukaan informasi, dan pendampingan bagi kelompok rentan atau tidak melek administratif.

4. KESIMPULAN

Konsolidasi tanah di Trase Komplek Perkantoran Walikota Pekanbaru secara fisik telah berjalan, namun secara tata kelola belum sepenuhnya berbasis prinsip *Good Governance*. Lemahnya partisipasi, informasi, dan mekanisme pengawasan menjadikan pelaksanaan cenderung elitis dan kurang adaptif terhadap kebutuhan masyarakat lokal. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan secara rinci sebagai berikut:

- a. Penelitian menunjukkan bahwa dari lima prinsip utama yang dianalisis partisipasi, akuntabilitas, transparansi, responsivitas, dan efisiensi efektivitas seluruhnya masih mengalami berbagai kelemahan struktural maupun kultural dalam implementasinya di lapangan
- b. Partisipasi masyarakat cenderung bersifat simbolik. Sebagian besar warga hanya dilibatkan pada tahap sosialisasi awal dan musyawarah akhir, tanpa keterlibatan dalam proses perencanaan teknis, pengawasan, maupun pengambilan keputusan substansial. Hal ini menyebabkan rendahnya rasa kepemilikan masyarakat terhadap hasil konsolidasi.
- c. Akuntabilitas dan transparansi masih lemah. Banyak peserta tidak mengetahui struktur pelaksana teknis maupun alur pertanggungjawaban kegiatan. Tidak tersedianya media informasi resmi yang dapat diakses publik, dan pelaporan kinerja dilakukan secara terbatas dan insidental.
- d. Responsivitas pelaksana terhadap dinamika lokal minim. Belum aktifnya forum komunikasi berkelanjutan, serta usulan masyarakat terkait perubahan desain atau waktu kegiatan tidak ditindaklanjuti secara adaptif. Bahkan kelompok rentan seperti lansia, warga berpendidikan rendah, atau pemilik lahan kecil tidak mendapat perlakuan khusus yang melindungi haknya.
- e. Kemudahan prosedur administrasi masih menjadi hambatan signifikan. Prosedur pengurusan dokumen, informasi teknis, dan pelaksanaan redistribusi belum dijalankan dengan pendekatan pelayanan yang sederhana, jelas, dan partisipatif.
- f. Tujuan ideal konsolidasi tanah belum tercapai secara menyeluruh, meskipun ada penataan fisik lahan dan potensi peningkatan nilai ekonomi, keberhasilan sosial ekonomi, pemberdayaan masyarakat, dan pembentukan sistem pengelolaan pasca-kegiatan masih lemah.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Badan Pusat Statistik Kota Pekanbaru, "Kota Pekanbaru dalam Angka 2023," 2023. [Online]. Available: <https://pekanbarukota.bps.go.id/>
- [2] Pemerintah Kota Pekanbaru Tahun 2020, *Pemerintah Provinsi Riau. (2020). Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2020 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau Tahun 2020 – 2040. Pekanbaru: Pemerintah Provinsi Riau.,* 2020. 2020.
- [3] Kementerian ATR/BPN, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019.*
- [4] Walikota Pekanbaru, *SURAT KEPUTUSAN WALI KOTA PEKANBARU.* 2024.
- [5] I. Nurhidayat, "Prinsip-Prinsip Good Governance Di Indonesia," *J. E-Gov Wiyata Educ. Government*, vol. 1, no. 1, pp. 40–52, 2023, [Online]. Available: <https://journal.wiyatapublisher.or.id/index.php/e-govHalaman40>
- [6] D. J. P. T. dan P. Pertanahan, *Perencanaan Konsolidasi Tanah 2025*, no. 16. 2025.
- [7] UNDP, "Governance for sustainable human development: A UNDP policy document," Nations Development Programme, 1997. [Online]. Available: <https://digitallibrary.un.org/record/1311608>

- [8] Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2021.
- [9] Sugiasih, "Pengaruh Penerpan Program Konsolidasi Tanah terhadap Perkembangan Kawasan Permukiman Peri-Urban di Kelurahan Sinduadi, Kapanewon Mlati, Kabupaten Sleman," *J. Widya Bhumi*, vol. Vol. 5 No., 2025.
- [10] Y. S. Denzin, N. K., & Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*. Sage Publications, 1994.
- [11] B. Pekanbaru, "Kota Pekanbaru dalam Angka 2025," *Badan Pus. Stat. Kota Pekanbaru*, vol. 21, p. 1, 2025, [Online]. Available: <https://pekanbarukota.bps.go.id/>
- [12] A. M. Miles, M. B., & Huberman, *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook (2nd ed.)*. Sage Publications, 1994.