

# KETERSEDIAAN TANAH BAGI MASYARAKAT RAWAN BENCANA

Westi Utami\*

**Abstract:** The high threat of disaster / multi-disaster in Indonesia leads to a number of communities in a state of being exposed and vulnerable to disasters. The high number of people living around the source of disaster / KRB III also causes the high degree of potential risk and loss if the disaster occurs. The National Land Agency has pivotal role in regulating land for development, in this case, through the provision and arrangement of land for settlement (relocation) and for infrastructural development for the people living in the disaster-risk areas. This study employed review of literature and legal products on land availability as its method and approach. The allocation of land, particularly for the people living in disaster-risk areas, may be provided through land acquisition, land utilization of reserved State land from previously abandoned land, or may also be provided through land consolidation based on spatial planning. This is intended to achieve the quality of environment, safe and prosperous society.

**Keywords:** land availability, land consolidation, disaster

**Intisari:** Tingginya ancaman bencana/multibencana yang ada di Indonesia menyebabkan sejumlah masyarakat berada pada kondisi terpapar/rentan terhadap bencana. Banyaknya penduduk yang tinggal sangat dekat dengan sumber bencana/KRB III juga menyebabkan tingkat risiko serta kerugian yang diakibatkan apabila terjadi bencana sangat tinggi. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memiliki peranan penting dalam penataan pertanahan salah satunya melalui penyediaan tanah untuk pemukiman (relokasi) serta tanah untuk pembangunan infrastruktur bagi masyarakat yang tinggal pada kawasan rawan bencana. Kajian ini mencoba menggunakan metode dan pendekatan review literature dan produk-produk hukum yang berbicara tentang ketersediaan tanah. Alokasi ketersediaan tanah khususnya untuk masyarakat rawan bencana dapat dilakukan melalui pengadaan tanah, pendayagunaan tanah cadangan untuk Negara bekas tanah terlantar atau dapat pula dilakukan melalui konsolidasi tanah dengan mendasarkan pada rencana tata ruang wilayah sehingga terwujud lingkungan berkualitas serta masyarakat yang aman dan sejahtera.

**Kata Kunci :** Ketersediaan tanah, konsolidasi tanah, bencana

## A. Pengantar

Tanah sebagai kebutuhan dasar setiap manusia merupakan hal pelik untuk ditata dan diatur, mengingat kebutuhan tanah semakin hari semakin meningkat dan harganya dari waktu ke waktu semakin mahal, sementara ketersediaannya bersifat tetap dan terbatas. Penguasaan tanah dengan cakupan sangat luas oleh beberapa gelintir orang ditambah dengan praktik spekulasi harga tanah oleh beberapa pihak semakin menyulitkan negara dalam mengelola tanah dalam hal penyediaan tanah khususnya untuk kepentingan

masyarakat rawan bencana dan ketersediaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Di beberapa Negara, seperti Afrika Selatan, tepatnya di Provinsi Gauteng, pertumbuhan penduduk dan kemajuan perekonomian yang pesat namun tidak disertai dengan tingkat *inequality* dan *inequity* yang tinggi, menyebabkan beberapa warga terpinggirkan, berada pada kondisi perekonomian yang lemah dan kualitas lingkungan hidup di bawah standar<sup>1</sup>. Kondisi serupa juga dialami Indonesia, dimana pertumbuhan penduduk cukup pesat yaitu 1,49% per tahun (BPS, 2014)

---

\*Staf Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Email: westiutami@yahoo.com

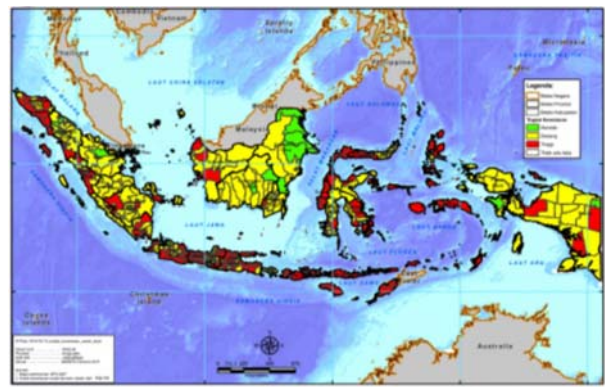
---

<sup>1</sup>Kirsten Horrison, 2007, "International Land Banking Practices: Considerations for Gauteng Provinces", Urban Land Mark, South Africa.

namun pertumbuhan ekonomi serta pembangunan tidak merata menyebabkan semakin meningkatnya masyarakat marginal dengan kehidupan tidak layak. Masyarakat tersebut tidak mempunyai pilihan hidup lebih baik yang mengakibatkan mereka tinggal pada kawasan yang sebenarnya dilarang peruntukannya sebagai pemukiman. Sebagian dari mereka bermukim pada kawasan lindung<sup>2</sup> diantaranya tinggal pada daerah sempadan sungai, daerah pesisir, daerah dengan tingkat kerawanan bencana tinggi, tinggal pada daerah dengan kemiringan lereng terjal/ rawan longsor serta tinggal pada area yang peruntukannya bukan sebagai pemukiman seperti di pinggiran jalur kereta api, kolong jembatan yang akhirnya menimbulkan *slum area*. Selain permasalahan pemukiman kumuh dan kehidupan tidak layak, sebagian penduduk tersebut secara tidak langsung berada dalam ancaman bencana (bencana banjir, longsor, erupsi gunung api, tsunami, gelombang pasang, kebakaran, dsb).

Tak dapat dipungkiri kondisi geografis Indonesia terletak pada pertemuan empat lempeng benua aktif<sup>3</sup> yang sangat potensial terjadi tumbukan dan menimbulkan gempa bumi yang dapat berpotensi terhadap bencana tsunami; struktur geologi berupa patahan aktif yang tersebar di

beberapa pulau (Sumatera, Jawa, Sulawesi, Papua, dsb) menyebabkan beberapa daerah rawan gempa bumi; kondisi Indonesia yang terletak pada *ring of fire* dengan jumlah gunung api aktif tersebar dari ujung pulau Sumatera hingga ujung Papua dengan jumlah 129 Gunung api menyebabkan jutaan masyarakat terancam bencana vulkanik; kondisi hidrometeorologis dengan curah hujan tinggi menyebabkan beberapa wilayah rawan terhadap bencana banjir; struktur geologis, kondisi tanah yang lapuk dan tebal pada area perbukitan dengan kemiringan lereng terjal menyebabkan beberapa wilayah rawan terhadap bencana longsor. Kondisi alam inilah yang menyebabkan tingginya tingkat kejadian bencana dan beberapa masyarakat Indonesia berada pada wilayah zona merah. Berikut ini disajikan gambar peta sebaran kerawanan bencana alam setiap Kabupaten yang ada di Indonesia.

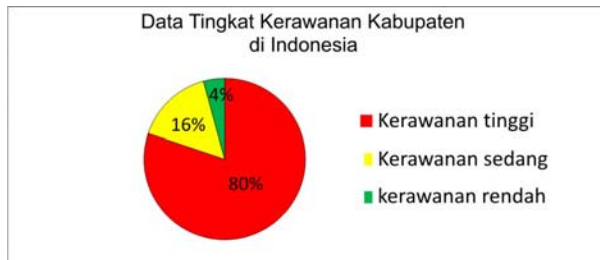


Gambar 1. Peta Kerawanan Bencana di Indonesia. (Sumber: [www.bnpb.go.id](http://www.bnpb.go.id), diakses tanggal 20 Maret 2014)

Dari gambar peta kerawanan bencana (banjir, tanah longsor, gempa bumi, tsunami, kekeringan, kebakaran, angin puting beliung, aktivitas vulkanik) terlihat beberapa pulau di Indonesia yaitu Jawa, Bali, NTT, NTB, Sumatera, Sulawesi, Maluku merupakan wilayah dengan tingkat kerawanan tinggi terhadap bencana. Dari Gambar 1 dapat dideskripsikan tingkat kerawanan bencana Kabupaten-kabupaten di Indonesia sebagai berikut.

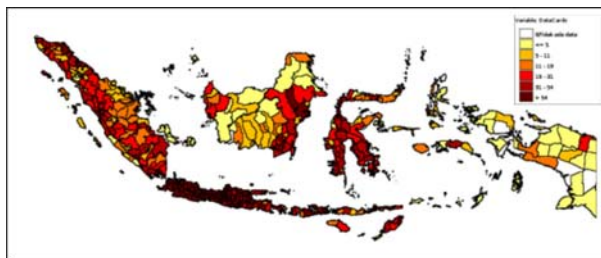
<sup>2</sup> Pasal 1 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1990, Kawasan Lindung merupakan kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber alam, sumber daya buatan dan nilai sejarah serta budaya bangsa guna kepentingan pembangunan berkelanjutan. Kawasan lindung meliputi: Kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahnya, kawasan perlindungan setempat, kawasan suaka alam dan cagar budaya dan kawasan rawan bencana.

<sup>3</sup> Pertemuan lempeng benua India-australia, Lempeng Pasifik, Lempeng Eurasia dan Lempeng Philipina. Dampak dari tumbukan lempeng benua dapat menimbulkan gempa dengan kekuatan besar *major earthquake* (7-8 SR)/*great earthquake* (lebih dari 8 SR) dan dapat menimbulkan tsunami seperti yang terjadi pada tumbukan lempeng India-australia dengan lempeng Eurasia di Aceh.



Gambar 2. Diagram Tingkat Kerawanan Bencana Kabupaten di Indonesia

Gambar 2 menunjukkan bahwa sebanyak 80 persen dari seluruh kabupaten di Indonesia memiliki kerawanan bencana tinggi. Untuk level provinsi/daerah istimewa, dari 33 provinsi/daerah istimewa, 27 provinsi/daerah istimewa berisiko tinggi dan 6 lainnya berisiko sedang (Indeks Rawan Bencana Indonesia BNPB, 2010). Sebaran tingkat kejadian bencana di Indonesia dapat dijelaskan melalui Gambar 3.



Gambar 3. Peta Kejadian Bencana Per Kabupaten/Kota 1815 - 2014. (Sumber [www.bnpb.go.id](http://www.bnpb.go.id), diakses Tanggal 20 Maret 2014)

Gambar 3 menunjukkan hampir seluruh kabupaten/kota yang terletak di Jawa memiliki intensitas kejadian bencana tertinggi sementara jumlah penduduk yang tinggal di daerah tersebut paling banyak dan paling padat<sup>4</sup>. Kepadatan penduduk sangat tinggi khususnya di Jawa tersebut tentunya mengakibatkan daya dukung wilayah dan daya tampung lingkungan sangat berat yang berdampak pada kerusakan lingkungan. Hal inilah yang mengakibatkan hampir 200 kejadian bencana terjadi di Pulau Jawa sementara 50 lainnya terjadi di luar Pulau Jawa (BNPB, 2014).

<sup>4</sup>Jumlah Penduduk di Pulau Jawa sebanyak 130 Juta jiwa hampir 59% dari total penduduk di Indonesia.

Jumlah masyarakat yang menjadi korban, baik meninggal atau luka-luka, akibat bencana di Indonesia sangat tinggi; hal tersebut dikarenakan sebagian masyarakat tinggal pada daerah dekat dengan pusat sumber bencana, diantaranya sebagai berikut:

1. Masyarakat menempati daerah yang terdapat di sekitar tubuh gunung api. Di beberapa wilayah Indonesia pertumbuhan penduduk dan aktivitas perekonomian banyak dijumpai cukup dekat dengan gunung api dikarenakan kondisi tanahnya subur untuk bercocok tanam, mata air dan kebutuhan air mudah diperoleh. Berdasarkan data dari PVMBG sebanyak 5 juta orang tinggal di wilayah sekitar tubuh gunung api.
2. Masyarakat di Indonesia rentan terhadap tsunami karena mereka yang tinggal di pesisir pantai yang berada di dekat daerah penunjaman lempeng bumi. Di Indonesia terdapat 4 (empat) kawasan *megathrust* yang berpotensi tsunami, berdampak pada 2.796.138 jiwa penduduk di seluruh Indonesia (BNPB, 2013).
3. Masyarakat yang rentan terhadap gempa bumi adalah yang tinggal di dekat patahan-patahan/ sesar aktif.
4. Penduduk yang rentan terhadap gerakan tanah (longsor) adalah mereka yang tinggal di lereng-lereng yang labil dan lereng yang terjal;
5. Masyarakat yang rawan banjir adalah mereka yang tinggal di bantaran-bantaran sungai atau di daerah-daerah yang dahulunya memang merupakan dataran banjir.

Dari beberapa studi yang ada, ada hal menarik yang menjadi pertanyaan, apakah sebenarnya masyarakat telah memahami dan menyadari bahwa mereka berada pada daerah yang terpapar/rentan terhadap bencana. Beberapa jawaban yang dilontarkan masyarakat mengindikasikan sebagian penduduk ada yang sadar serta paham namun ada pula yang mengacuhkan kondisi ini. Beberapa penduduk yang mengetahui dan

menyadari berada pada daerah rawan bencana masih tetap bermukim karena mereka hanya mempunyai tanah di daerah tersebut. Tanah yang ada di daerah rawan bencana selain dijadikan tempat tinggal/pemukiman juga dijadikan sebagai sumber kehidupan (penduduk bekerja pada sektor pertanian/perkebunan). Seandainya mereka memiliki tanah dan modal di luar tempat tinggal mereka, yaitu tanah dan penghidupan di tempat lebih aman dan lebih baik, kemungkinan masyarakat akan bersedia untuk pindah atau dipindahkan. Berkaca dari hal ini, poin pentingnya adalah masyarakat yang tinggal pada wilayah zona merah tidak memiliki alternatif sumber penghidupan lain selain hanya bisa hidup di lokasi yang sewaktu-waktu bencana mengancam jiwa dan harta benda mereka. Keterbatasan akan tanah dan tidak adanya pilihan hidup menjadikan mereka terbelenggu untuk mendapat kehidupan yang lebih layak, tentram, makmur dan bahkan jauh dari kata aman serta sejahtera. Persoalan ketidakberdayaan masyarakat marginal dan masyarakat pada daerah rawan bencana untuk mengakses tanah yang lebih aman untuk bermukim ini membutuhkan kebijakan dan solusi yang tepat. Kondisi krusial inilah yang harus dibenahi dan ditata di Indonesia bagaimana masyarakat rawan bencana KRB III yang seharusnya direlokasi dapat dipindahkan dan masyarakat rawan bencana yang tidak harus pindah dapat ditata sehingga kawasan tersebut terpenuhi kebutuhan akan infrastruktur, sarana prasarana dan fasilitas untuk evakuasi. Ketersediaan tanah yang luas dan sesuai tentunya dibutuhkan untuk menjawab berbagai persoalan tersebut di atas.

## **B. Persoalan Tanah Di Negara Rawan Bencana**

Dari berbagai bencana besar yang terjadi di Indonesia, mulai bencana tsunami di Aceh tahun 2004, gempa bumi di Yogyakarta dan Jawa tengah tahun 2006, Erupsi Gunung Merapi tahun 2010,

dan bencana lainnya, menunjukkan bahwa jumlah korban serta kerugian mencapai angka sangat tinggi. Hal tersebut disebabkan: Pertama, masyarakat tinggal sangat dekat dengan sumber bencana, dimana semakin dekat dengan sumber bencana maka dampak kerusakan/kerugian yang dirasakan juga semakin besar. Masyarakat yang tinggal sangat dekat dengan sumber bencana memiliki peluang lebih kecil untuk menghindari dan menyelamatkan diri dari bencana. Kedua, keterbatasan sarana dan prasana serta keterbatasan jalur serta lokasi evakuasi yang aman pada daerah rawan bencana. Perencanaan, pemanfaatan tata ruang serta pembangunan yang dilakukan tanpa memperhatikan struktur ruang dan tidak tersedianya infrastruktur memadai pada daerah rawan bencana semakin mempersulit masyarakat memperoleh tempat berlindung yang aman. Ketiga, kurangnya pemahaman/kesadaran masyarakat tentang bencana serta kurangnya upaya mitigasi bencana secara holistik. Dari uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa beberapa problematika yang berkaitan dengan penataan pertanahan dan pemanfaatan ruang kaitannya dengan bencana adalah ketidaktepatan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada kawasan rawan bencana III sebagai pemukiman, keterbatasan dan ketidakterediaan tanah untuk relokasi penduduk, belum dilaksanakan penataan, pemanfaatan dan penggunaan tanah dalam kondisi pra bencana dan atau pasca bencana secara tepat.

Kawasan rawan bencana III dalam rencana tata ruang wilayah secara tegas disebutkan tidak diperuntukkan sebagai pemukiman. Namun bagi sebagian besar penduduk yang sudah lama tinggal secara turun temurun, tanah memiliki keterkaitan erat dengan kehidupan manusia, begitu pula manusia memiliki keterkaitan erat dengan lingkungan, budaya, kekerabatan dan kekeluargaan serta keterkaitan erat dengan sumber ekonomi yang menyebabkan penduduk sangat sulit direlokasi. Sebagai contoh adalah sebagian penduduk

di lereng Merapi di Dusun Kalitengah Lor, Kalitengah Kidul dan Srunen, pada saat erupsi tahun 2010 mengakibatkan sebagian besar rumah, lahan pertanian serta semua harta benda yang ada rata dengan tanah tanpa tersisa. Meskipun pemerintah secara tegas melarang penduduk bermukim kembali dan pemerintah menyediakan pemukiman untuk relokasi, sebagian masyarakat tetap menolak dan tetap tinggal di daerah KRB III dengan radius hanya  $\pm 3$  Km dari puncak Merapi. Penduduk di lereng Gunung Merapi tersebut hanyalah contoh kecil dari sebagian besar penduduk Indonesia yang masih tinggal pada kawasan KRB III. Permasalahan relokasi tentunya bukan hanya memindahkan penduduk dari tempat yang tidak aman ke tempat aman, namun juga harus memperhatikan aspek-aspek sosial, budaya dan perekonomian serta pemanfaatan tanah seoptimal mungkin demi terwujudnya lingkungan dan sumberdaya alam yang berkualitas demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera. Bercermin dari problematika tersebut maka penataan dan pembangunan di Indonesia, khususnya pada daerah bencana tidak hanya dipandang sebagai pembangunan fisik semata, namun juga harus memperhatikan aspek sosial, budaya, ekonomi, dan aspek-aspek penting lainnya.

Kejadian bencana gempabumi dan tsunami di Aceh tahun 2004, bencana gempabumi di Yogyakarta dan Jawa Tengah tahun 2006, erupsi Gunung api Merapi di Yogyakarta dan Jawa Tengah tahun 2010, bencana banjir tahunan yang sering melanda Jakarta dan masih banyak bencana lainnya menyisakan permasalahan dan terkait tanah dan pemanfaatan pola ruang yaitu:

1. Bagaimana seharusnya penataan, pengaturan dan pemanfaatan tanah pada kawasan bencana dilakukan, baik pada masa pra bencana dan/atau pasca bencana;
2. Bagaimana apabila terjadi degradasi kualitas/kemampuan tanah sehingga tidak bisa dijadikan sebagai lahan pertanian/perkebunan;

3. Bagaimana dengan status dan pengelolaan tanah pada Kawasan Rawan Bencana (KRB) III<sup>5</sup>;
4. Bagaimana upaya penyediaan tanah untuk lokasi evakuasi dan tanah untuk relokasi penduduk;
5. Bagaimana seharusnya pembangunan dilaksanakan khususnya di daerah rawan bencana sehingga pembangunan tersebut dapat mengurangi dan menekan risiko bencana.

### C. Tanah, Pembangunan, dan Bencana

Pembangunan merupakan proses yang dilakukan secara terus menerus dalam rangka memperbaiki indikator sosial maupun ekonomi pada suatu wilayah dari waktu ke waktu (Sumodiningrat, 2009). Di dalam pembangunan terdapat proses yang multi dimensional yang menyangkut perubahan-perubahan penting dalam suatu struktur, sistem sosial, ekonomi, sikap masyarakat dan lembaga-lembaga nasional, akselerasi pertumbuhanekonomi, pengurangan jumlah pengangguran dan pemberantasan kemiskinan (Muta'ali, 2014).

Dari sudut sosiologis-antropologis pembangunan dipandang dapat membawa berbagai dampak bagi kehidupan manusia; pembangunan ibarat dua sisi mata uang dimana pada satu sisi dapat mensejahterakan kehidupan masyarakat, namun di sisi lain pembangunan justru semakin menyengsarakan masyarakat. Lalu, pembangunan seperti apa yang menyengsarakan

---

<sup>5</sup> Kawasan rawan bencana merupakan kawasan lindung yang perlu dijaga untuk melindungi manusia dan berbagai kegiatannya dari bencana yang disebabkan oleh alam maupun secara tidak langsung oleh perbuatan manusia. Kriteria kawasan rawan bencana alam adalah kawasan yang diidentifikasi sering dan berpotensi tinggi mengalami bencana alam. Perlindungan kawasan lindung/rawan bencana dapat dilakukan dengan pengaturan pemanfaatan tanah yaitu tidak disarankan untuk kegiatan budidaya kecuali yang tidak mengganggu kawasan lindung (Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990).

masyarakat? yakni pembangunan yang tidak merata<sup>6</sup> dan tidak melibatkan partisipasi masyarakat di dalamnya, baik dalam sektor ekonomi, penyediaan lapangan kerja, sektor kelestarian/keberlanjutan alam dan lingkungan. Dalam kaitan dengan pertanahan, pembangunan tersebut hanya mengambillalih hak rakyat atas tanah dengan ganti rugi yang tidak berimbang dimana di dalam tanah beserta segala yang ada di atasnya terdapat sumber penghidupan dan sumber perekonomian serta jaminan lingkungan hidup untuk rakyat. Pembangunan model ini hanyalah mengambil keuntungan sebesar-besarnya untuk kepentingan pribadi/golongan/perusahaan dan meninggalkan masyarakat/penduduk asli dalam kondisi kesengsaraan dan kemiskinan. Pembangunan ini dapat memicu terjadinya kemiskinan yang terbagi karena satu-satunya akses mereka yaitu tanah sudah terampas dan tentunya pembangunan tersebut memicu terjadinya bencana.

Dalam tinjauan bencana, pembangunan dapat berdampak positif namun juga dapat berdampak negatif<sup>7</sup>. Pembangunan dapat mengakibatkan penduduk semakin rentan apabila pembangunan tersebut tidak memperhatikan aspek lingkungan, sosial ekonomi terhadap masyarakat yang ada di sekitarnya (*maldevelopment*)<sup>8</sup>. Pembangunan

<sup>6</sup> Bentuk ketimpangan pembangunan meliputi tiga hal yaitu: ketidakmerataan antar golongan penduduk dengan indikasi masih banyak penduduk miskin, ketidakmerataan antar sektor dan ketidakmerataan antar wilayah dengan indikasi bentuk dualisme antara sektor pertanian yang semakin menurun peran dan produktivitasnya namun menampung dan menyerap tenaga kerja cukup banyak dan sektor industri yang cenderung *capital intensive* dengan daya serap tenaga kerja yang rendah (Gunawan Sumodinigrat, 1999, *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta).

<sup>7</sup> Stephenson, RS, 1991, *Pembangunan dan Bencana*, Institut Studi Pembangunan, UNDP dan Intertect.

<sup>8</sup> Malpraktek pembangunan/*maldevelopment* merupakan tindakan pembangunan yang seringkali kontradiktif dalam pelaksanaannya. *Maldevelopment* merupakan salah satu

bersifat eksploitasi secara besar-besaran yang dilakukan tanpa memperhatikan aspek ekologis dan keberlanjutan alam tentunya akan mengurangi daya dukung lingkungan dan mengakibatkan bencana. Pembangunan yang sifatnya hanya fisik berupa jalan, gedung, pembangunan mall/pusat perbelanjaan, industri-industri dengan menggusur penghidupan masyarakat dan melumpuhkan perekonomian masyarakat kecil tentunya menyebabkan masyarakat semakin miskin dan semakin rentan. Pembangunan skala besar yang membutuhkan tanah jutaan hektar tanpa melibatkan peran aktif masyarakat lokal dalam pelaksanaannya maupun dalam menikmati hasil pembangunan, tentunya akan meningkatkan kesenjangan sosial, memperburuk kehidupan rakyat, membawa dampak buruk terhadap lingkungan serta mempersempit ketersediaan tanah di masa mendatang.

Tanah, dimana segala aktivitas manusia bergantung dan berada di atasnya dimasa mendatang dikhawatirkan akan semakin langka dan harganya semakin mahal. Desakan berbagai kepentingan yang mengatasnamakan pembangunan dikhawatirkan akan semakin memperburuk ketersediaan dan pengaturan tanah di kemudian hari ditengah ancaman bencana dari tahun ke tahun yang semakin meningkat dan dampak dari bencana terhadap kehidupan semakin tinggi. Hal yang dikhawatirkan di masa mendatang adalah dengan pembangunan yang terus menerus akan mempersulit akses untuk memperoleh tanah guna memenuhi kebutuhan masyarakat rawan bencana dan masyarakat dalam artian luas.

#### **D. Keberhasilan Penyediaan Tanah (*Land Banking*) di Berbagai Negara**

Konsep ketersediaan tanah sudah banyak diterapkan di beberapa negara. Salah satu negara yang

tindakan merancang bencana di masa mendatang. Njurumana, Gerson ND, 2006, "Pembangunan dan Bencana", dalam *Majalah Kehutanan Indonesia Edisi V Tahun 2006*).

berhasil dalam menyediakan tanah melalui program *land banking* adalah di Afrika Selatan. Dimana negara mampu mengalokasikan tanah untuk kepentingan masyarakat yang kurang mampu mengakses tanah untuk kebutuhan pemukiman. Bank tanah di Geuteng Afrika Selatan tersebut mampu mengurangi permasalahan kebutuhan pemukiman untuk rakyat dan mampu mengontrol harga tanah. Kesuksesan tersebut direpresentasikan dengan wujud Pemerintah Geuteng dalam menata kawasan pemukiman kumuh pada daerah perkotaan yang miskin dan daerah sub-urban. Di beberapa negara lain seperti Swedia, Belanda, atau Alberta, implementasi program *land banking* pada kawasan sub-urban cukup berhasil. Bank tanah yang sudah diterapkan mampu mengontrol pertumbuhan dan pembangunan pada masyarakat sub-urban; bank tanah juga dapat mengontrol setiap bidang tanah sehingga penggunaan tanah untuk masyarakat dapat berjalan secara harmonis dan efisien<sup>9</sup>. Beberapa prinsip dan pedoman kesuksesan dalam menyediakan bank tanah di beberapa negara tersebut adalah bank tanah diharuskan:

1. Dapat meningkatkan akses masyarakat miskin dan kelompok yang menjadi target bank tanah;
2. Dapat mengurangi laju inflasi terhadap harga tanah dan para spekulan tanah;
3. Harus dapat meningkatkan struktur kepemilikan tanah bagi *landless* (Harisson, 2007).

Kerja pemerintah tentunya sangat dibutuhkan untuk memenuhi beberapa persyaratan penyelenggaraan bank tanah, ketika pemerintah memegang teguh tujuan tersebut dan dapat di realisasikan untuk masyarakat, maka tingkat kepercayaan masyarakat terhadap program *land banking* akan meningkat. Ada tiga kegiatan mendasar

dalam pelaksanaan bank tanah:

1. *Land acquisition*/akuisasi tanah; proses akuisisi tanah oleh pemerintah untuk bank tanah dapat dilakukan melalui proses ganti rugi, proses tukar menukar tanah dengan prosedur yang telah ditetapkan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. *Land management*/pengelolaan bank tanah; yaitu proses mengelola tanah yang sudah diakuisisi sebagai obyek bank tanah. Pengelolaan dan pengamanan bank tanah merupakan proses penting. Bank tanah seharusnya memiliki kondisi geografis yang spesifik dan penggunaannya bertujuan lebih produktif<sup>10</sup>. Tanah yang sudah ditetapkan sebagai bank tanah hendaknya secara legal sudah dikelola dengan baik. Proses pendaftaran terhadap tanah-tanah tersebut tentunya akan mempermudah proses pembangunan di atas tanah di kemudian hari dan tidak menimbulkan konflik terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah. Ketika tanah tersebut sudah terdaftar dan obyek pemanfaatannya jelas maka tidak akan terjadi penyalahgunaan penggunaan tanah untuk kepentingan umum/kepentingan masyarakat.
3. *Land development*; yaitu bagaimana pelaksanaan pembangunan dan untuk kepentingan umum diatas bank tanah ditujukan.

Penataan tanah di beberapa negara seperti di United States dengan program *land banking* telah berhasil memenuhi kebutuhan masyarakat untuk tempat tinggal pada kawasan sub-urban sehingga mampu menata/meminimalisir kerugian apabila terjadi bencana dan kerusakan lingkungan/sumberdaya alam. Kegiatan *land banking* yang diterapkan di US tersebut juga mampu mengantisipasi lonjakan harga tanah serta mampu mencu-

<sup>9</sup>Stoebuck B William, 1996, "Suburban Land banking", HeinOnline (<http://HeinOnline.org>), University Illinois Law Review.

<sup>10</sup>Alexsander Franks S, 2005, "Land Bank Authorities: A Guide for The Creation and Operation of Local Land Bank", Local Initiatives Support Corporation, USA.

kupi kebutuhan akan tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan<sup>11</sup>. *Land banking* yang diterapkan di Amerika Utara tidak hanya sebatas mencadangkan tanah di daerah urban, sehingga harga tanah/harga pasar terkontrol dan ketersediaan tanah untuk berbagai kepentingan terukupi. *Land banking* di Amerika Utara juga mampu mengontrol pemanfaatan dan penataan ruang disesuaikan dengan sistem perencanaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah<sup>12</sup>.

Selain US, Jepang merupakan contoh negara yang berhasil menata pertanahan melalui program *Land Readjustment*<sup>13</sup> dimana negara memiliki kekuasaan penuh terhadap pengaturan dan penataan tanah<sup>14</sup>. Penataan pertanahan melalui program *land readjustment* di Jepang mulai me-

---

<sup>11</sup> Stoebeck B William, 1996, "Suburban Land banking", HeinOnline (<http://HeinOnline.org>), University Illinois Law Review. Proffesor of Law, University of Washington, Seattle B.A. 1951, Wichita State University M.A. 1953, Indiana University; J.D. 1959, University of Washington; S.J.D. 1973, Harvard University, *Sub Urban Land Bankin*, HeinOnline.

<sup>12</sup> Fadyen Mc Stuart, "The Economic Implications of Urban Public Land Banking". Versi awal dari artikel ini telah dipresentasikan pada "the 1976 Western Regional Science Association annual meetings" dan "the Urban Land Symposia" yang disponsori oleh Canadian Council on Social Development.

<sup>13</sup> *The Land readjustment projectis a project with promotes public welfare by developing sound urban areas by means of changing shapes and conditions of land parcels, and construction or reallocation of public facilities in order to increase the utility of sites and improve the public facility. Namely, an area yet to be developed or planned to be develop into an urbanized area is selected for a land readjustment project, and through its implementation public facilities such as roads and park are improved, and shapes and conditions of sites within the project are improved by combining, dividing, annexing and reploting them. Person who own land and have other interest and right in the area share equitably the responsibility or creating land necessary for the public facilities. (Haruo Nagamine, Land Readjusment in Japan).*

<sup>14</sup> Nagamine Haruo, 1986, "The Land Readjustment Techniques of Japan", Kinki University, Higashi-Osaka, Japan. Pergamon Journals Ltd, Habitat INTL. Vol 10. No. 1/2 Pp. 51 - 58.

nunjukkan hasil setelah Perang Dunia II. Keberhasilan program *land readjustment* secara berkesinambungan dan perencanaan tata ruang yang tepat di Jepang mampu mengatur tanah sehingga terwujud pemanfaatan tanah secara optimal. Penataan tanah di Jepang tidak hanya memperhatikan faktor ekonomi namun juga memperhatikan faktor lain seperti bencana sehingga hasil dari program tersebut mampu mengalokasikan tanah sebagai tempat evakuasi/keselamatan warga, penataan tanah yang dialokasikan bagi pembangunan seperti shelter evakuasi tsunami, bangunan berupa *barier* penahan tsunami dan bangunan lain yang peruntukannya sebagai pengurang risiko bencana, maupun tanah hamparan yang dialokasikan untuk pemenuhan kebutuhan pasca bencana sudah disediakan dan diatur dengan baik<sup>15</sup>.

Teknik *Land Readjustment* atau *Land Pooling* yang diterapkan pada kawasan urban di Jepang, Taiwan, Korea Selatan mampu mengoptimalkan pemanfaatan tanah secara efektif/optimal dalam konteks memberikan peluang bagi pemerintah dan masyarakat untuk membangun berbagai sarana-prasarana dan infrastruktur penting yang dibutuhkan. Selain mengontrol harga, infrastruktur dan tatanan pemanfaatan ruang tertata dengan baik, *land readjustment* juga mampu memberikan pencadangan tanah bagi pemerintah untuk kegiatan pembangunan lainnya<sup>16</sup>. Beberapa Negara tersebut pada tahun yang bersamaan mendorong Indonesia khususnya di Jakarta (Devas, 1983) dan Medan (DHV, 1985) untuk melakukan program serupa. Bagaimana dengan Indonesia

---

<sup>15</sup> Hein Carola, Shaping Tokyo: "Land Development and Planning Practice in The Early Modern Japanese Metropolis". *Journal of Urban History* 2010 36:447, Sage Publications.

<sup>16</sup> Ballabh P Acharya, 1989, "The Transferability of the Land Pooling /Readjusment Techniques", *Habitat INTL*. Vol 12. No 4. Pp.103 - 117, Pergamon Press. Division of Human Settlements, AIT, G.P.O. Bangkok 2754, Bangkok 1051, Thailand.



sebagai negeri multibencana dengan jumlah intensitas, periode ulang, dan magnitudo bencana tinggi, dengan jumlah kepadatan penduduk cukup tinggi dan pembangunan tidak merata dapat mengatur serta menata tanah untuk keselamatan warga dan mengatur ketersediaan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat? Bagaimana dengan amanah perundang-undangan yang telah ditetapkan dan bagaimana program/kebijakan yang dapat diterapkan untuk memenuhi ketersediaan tanah dan penataan tanah yang optimal di Indonesia?

### **E. Amanah Perundang-undangan**

Indonesia memiliki hamparan tanah yang sangat luas dan subur dengan potensi kekayaan alam yang berlimpah dan beraneka ragam, namun konsentrasi kepadatan penduduk hanya terpusat di Jawa yaitu 59% dari total penduduk Indonesia tinggal di Jawa. Kondisi Jawa sebagai kawasan multibencana (ancaman bencana banjir, longsor, erupsi gunung api, gempa bumi, tsunami, kekeringan, dsb) dengan tingkat kepadatan penduduk tinggi tentunya berdampak pada degradasi lahan dan lingkungan. Berbagai tekanan yang diakibatkan oleh aktivitas serta pertumbuhan penduduk di Jawa untuk memenuhi kebutuhan pemukiman, pemenuhan kebutuhan pangan dan ekonomi inilah yang mengakibatkan desakan kebutuhan tanah semakin tinggi sehingga seringkali penggunaan serta pemanfaatan tanah tidak sesuai dengan tataruang yang akibatnya berujung pada bencana.

Di dalam konsep negara dan tanah sebagaimana tertuang dalam amanah UUD Pasal 33 ayat 3: Negara diberikan kewenangan berupa hak menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak Menguasai Negara tersebut kemudian dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria pada pasal 2 ayat 2 bahwa

Negara diberikan kewenangan untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, ruang udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Berdasarkan UUD 1945 dan UUPA pasal 2 ayat 2 tersebut sangatlah jelas bahwa Negara/Pemerintah diberikan kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan hal-hal yang berkaitan dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang ada di dalamnya. Dalam konteks ini termasuk kewenangan Negara/pemerintah untuk turun tangan dalam kehidupan sosial dan ekonomi rakyatnya untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Selain pengaturan dan pengelolaan terhadap tanah, pemerintah/negara juga mempunyai kewajiban dalam hal melindungi warga masyarakat dari berbagai ancaman (bencana alam atau bencana non alam) sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Di dalam Peraturan perundangan tentang Penataan ruang, Negara mempunyai kewenangan penuh terhadap pengaturan penataan ruang dan tanah dengan salah satunya memperhatikan aspek bencana dengan tetap menghormati hak seseorang. Permasalahan yang ada adalah bahwa aspek bencana belum sepenuhnya diterapkan dalam penyusunan penataan ruang dan belum sepenuhnya diimplementasikan dalam pengaturan struktur ruang. Hal ini dapat dilihat dari, sebagaimana telah diulas pada awal tulisan ini, pemanfaatan ruang di beberapa wilayah

masih banyak yang belum tepat, contohnya pemanfaatan kawasan rawan bencana III sebagai area pemukiman, pemanfaatan daerah resapan air sebagai kawasan industri, dan berbagai pelanggaran yang banyak terjadi mengakibatkan kerusakan ekosistem dan lingkungan.

Di dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang RTRW Nasional telah ditetapkan beberapa tipe kawasan lindung yaitu: (1) kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahnya, (2) kawasan perlindungan setempat, (3) kawasan suaka alam, pelestarian alam dan cagar budaya, (4) kawasan rawan bencana alam<sup>17</sup>, (5) kawasan lindung geologi dan (6) kawasan lindung lainnya.

Dengan perkembangan teknologi penginderaan jauh dan GIS maka zonasi daerah rawan bencana dapat disusun dengan lebih mudah. Zonasi tersebut hendaknya dapat dijadikan dasar bagi pemerintah dalam pengaturan penggunaan dan pemanfaatan tanah, sehingga ke depan daerah-daerah yang berada pada zonasi rawan dapat ditertibkan penggunaannya sesuai dengan arah struktur ruang KRB<sup>18</sup>. Di dalam perencanaan penataan ruang pada kawasan tersebut harus memperhatikan beberapa hal yaitu:

- a. Harus dijaga kesesuaiannya dengan fungsi kawasan yang ditetapkan dalam rencana tata ruangnya;
- b. Melarang kegiatan pemanfaatan ruang yang berdampak tinggi pada fungsi lindung dan merelokasi kegiatan-kegiatan budidaya yang tidak memenuhi persyaratan;
- c. Memperhatikan kriteria tingkat kerawanan/tingkat risiko serta mengupayakan rekayasa

<sup>17</sup>Kawasan rawan gerakan tanah/longsor; kawasan rawan banjir; dan kawasan rawan gelombang pasang.

<sup>18</sup> Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat di KRB memiliki hubungan fungsional.

untuk mengeliminir faktor-faktor penyebab tingginya tingkat kerawanan/risiko;

- d. Mengacu pada beberapa peraturan dan peraturan terkait;
- e. Menghormati hak yang dimiliki seseorang sesuai peraturan;
- f. Memperhatikan aspek aktifitas manusia yang telah ada sebelumnya dan dampak yang ditimbulkan.

Dalam memanfaatkan ruang pada wilayah KRB ada hal yang disyaratkan untuk dipenuhi salah satunya adalah standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana.

Menanggapi amanah perundang-undangan tersebut, maka diperlukan refleksi atau *flash back* sudah sejauh manakah upaya Negara/pemerintah untuk rakyat dalam konteks memberikan kehidupan dan penghidupan yang lebih layak. Apakah Negara akan tetap membiarkan masyarakat secara turun temurun tinggal pada zona merah? Inti dari permasalahan ini adalah masyarakat tersebut tidak mempunyai pilihan lain terhadap akses “tanah” dan penghidupan yang lebih layak. Dalam hal ini sebenarnya Negara mempunyai andil besar untuk mengaturnya terlebih lagi untuk kepentingan keselamatan.

## F. Ketersediaan Tanah di Indonesia

Kondisi ancaman berbagai jenis bencana, tingginya jumlah korban yang dapat diakibatkan bencana, serta bagaimana masyarakat memperoleh tanah untuk lokasi evakuasi/memperoleh tanah untuk hidup lebih aman merupakan tanggungjawab pemerintah. Di tengah tuntutan pembangunan yang sangat pesat tentunya kebutuhan akan tanah juga semakin tinggi. Bagaimana Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dalam hal ini menjawab berbagai kebutuhan akan tanah di kemudian hari merupakan pekerjaan besar yang harus segera diselesaikan. Bank tanah<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Konsep *land banking* mengimplikasikan bahwa pemerintah menyiapkan tanah sebelum adanya kebutuhan.

ataupun ketersediaan tanah merupakan alternatif jawaban dalam menyediakan tanah untuk pemukiman/relokasi bagi penduduk yang berada sangat dekat dengan sumber bencana, ketersediaan tanah untuk pembangunan fasilitas dan sarana prasarana serta ketersediaan tanah terbuka untuk evakuasi. Ketersediaan tanah tersebut diharapkan mampu memberikan jawaban bagi kebutuhan akan tanah untuk pemenuhan pembangunan bagi kepentingan keselamatan umum dan persediaan tanah untuk relokasi pemukiman bagi masyarakat rawan bencana. Upaya penyediaan tanah dapat dilakukan melalui tiga kebijakan yaitu melalui pendayagunaan tanah Negara bekas tanah terlantar, konsolidasi tanah dan melalui pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

### G. Tanah Cadangan Negara Untuk Korban Bencana

Di dalam amanah Peraturan Presiden RI Nomor 11 tahun 2010 tentang Penertiban Tanah Terlantar dan Peraturan Kepala BPN nomor 5 Tahun 2011 tentang Pendayagunaan Tanah Terlantar menyebutkan bahwa pemanfaatan tanah negara bekas tanah terlantar dapat dilakukan melalui peruntukan dan pengaturan peruntukan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan masyarakat melalui reforma agraria, program strategis negara dan untuk cadangan negara lainnya. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut juga mengatur bahwa tanah cadangan negara lainnya adalah tanah negara bekas tanah terlantar yang dicadangkan antara lain untuk memenuhi kebutuhan tanah bagi kepentingan pemerintah, pertahanan dan keamanan, **kebutuhan tanah**

**akibat adanya bencana alam, relokasi** dan pemukiman kembali masyarakat yang terkena pembangunan untuk kepentingan umum. Berdasarkan peraturan ini maka Pemerintah dapat mengalokasikan tanah untuk relokasi penduduk yang berada pada daerah rawan bencana tingkat III baik sebelum bencana terjadi atau merelokasi penduduk korban bencana (relokasi pasca bencana). Peraturan ini memberikan ruang bagi Negara dalam penyediaan tanah/cadangan tanah khususnya untuk masyarakat korban bencana. Namun sudah sampai sejauh mana Negara menyiapkan dan mengalokasikan tanah tersebut, dan bagaimana idealnya proses relokasi tersebut dilakukan belum dijelaskan/dijabarkan lebih lanjut.

Proses relokasi terhadap penduduk yang tinggal pada daerah rawan bencana dipindahkan ke area baru yang lebih aman salah satunya melalui program transmigrasi telah dilakukan beberapa tahun lalu. Dari program yang telah dilaksanakan sebagian penduduk ada yang berhasil meningkatkan kesejahteraan hidupnya di daerah relokasi baru namun ada pula yang gagal. Permasalahan relokasi tentunya bukanlah hal yang mudah dan dapat diterima secara *legowo* oleh masyarakat. Beberapa hal yang disarankan dalam mengelola cadangan tanah tersebut antara lain: Pertama; perencanaan, perlindungan, penetapan terhadap tanah-tanah yang diperuntukkan sebagai lokasi relokasi/masyarakat korban bencana perlu dilakukan secara matang. Tingginya tingkat ancaman bencana di beberapa wilayah di Indonesia tentunya menjadi dasar perhitungan/perkiraan kebutuhan tanah untuk korban bencana dan relokasi. Dengan kesiapan tersebut maka ketika terjadi bencana, proses relokasi dan ketersediaan tanah sebagai pemukiman dan sumber penghidupan bagi masyarakat dapat terlaksana secara cepat. Kedua, tanah yang dialokasikan untuk relokasi korban bencana alam hendaknya dilakukan penilaian terhadap kemampuan serta

---

Keuntungannya adalah memungkinkan pembelian tanah untuk kebutuhan publik dengan harga yang relative murah dan merupakan suatu alat untuk mempengaruhi kerangka pembangunan selaras dengan tujuan-tujuan perencanaan pembangunan (UNESCAP, 1993).

kesesuaiannya, sehingga arahan penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat dilaksanakan secara optimal dan tepat sasaran sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan. *Ketiga*, pengamanan terhadap tanah tersebut perlu dilakukan sehingga tujuan alokasi tanah cadangan Negara untuk korban bencana tepat sasaran.

Dalam proses relokasi hendaknya masyarakat tidak dipandang sebagai obyek yang dapat dengan mudah dipindahkan, mereka hendaknya diperlakukan sebagai subyek dan manusia secara utuh, dimana mereka memiliki kehidupan sosial, kehidupan budaya, kehidupan ekonomi yang saling terintegrasi. Dalam hal ini pemindahan penduduk harus diselaraskan dengan kehidupan sebelumnya apakah masyarakat yang dipindahkan adalah masyarakat gunung ataukah masyarakat pesisir atau masyarakat yang tinggal pada dataran rendah, sehingga area baru yang disediakan setidaknya hampir sama dengan pola kehidupan sebelumnya. Kondisi geomorfologis suatu wilayah sangat berpengaruh terhadap pola mata pencaharian penduduk (bertani, berkebun, nelayan) sehingga masyarakat dapat hidup layak di tempat baru. Pemenuhan sarana dan prasarana serta fasilitas umum yang memadai bagi penduduk korban bencana perlu dipenuhi sehingga mereka dapat memperoleh kehidupan yang berkesinambungan serta mendapat kehidupan yang lebih layak.

Beberapa kegagalan dan penolakan masyarakat untuk direlokasi selama ini dikarenakan masyarakat dipandang sebagai obyek semata. Masyarakat hanya dipindahkan di tempat lebih aman tanpa mempertimbangkan kesinambungan ekonomi dan kesejahteraan, yang mengakibatkan kehidupan di tempat baru berada di bawah standar dan jauh di bawah penghidupan sebelumnya. Selain itu, proses relokasi yang diterapkan oleh pemerintah selama ini kurang melibatkan partisipasi aktif masyarakat sehingga berbagai penolakan dan kegagalanpun terjadi.

## **H. Ketersediaan Tanah Melalui Konsolidasi Tanah**

Program Konsolidasi tanah telah berhasil dilaksanakan di beberapa negara seperti Taiwan, Jepang, Korea Selatan, Canada, Australia, US, Afrika, Negara-negara Eropa dan masih banyak negara lainnya; sementara di Indonesia program ini baru dilaksanakan di beberapa daerah. Konsolidasi tanah hendaknya tidak dipandang sebagai penataan tanah secara sempit, namun harus dipandang secara luas, holistik, dan dalam pelaksanaannya harus terintegrasi, komprehensif dan terkoordinir. Sesuai dengan amanah perundang-undangan, konsolidasi tanah merupakan kebijakan yang mampu menata kembali penguasaan dan pemanfaatan tanah dengan melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat sehingga dapat meningkatkan kualitas lingkungan serta sumber daya alam yang ada dan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara luas. Program Konsolidasi tanah yang dapat dilaksanakan sedini mungkin dengan cakupan area luas mendasarkan pada rencana tata ruang wilayah serta menerapkan aspek-aspek kebencanaan tentunya menjadi solusi tepat bagi penataan optimalisasi fungsi tanah. Konsolidasi tanah yang terintegrasi dan komprehensif tentunya mampu menata pertanahan dalam menyediakan sarana-prasarana serta fasilitas yang dibutuhkan khususnya pada daerah rawan bencana.

Program konsolidasi di Indonesia masih menemui banyak kendala dibandingkan dengan negara lain, hal tersebut dikarenakan kurangnya kesadaran masyarakat dan pemerintah akan pentingnya konsolidasi tanah di kemudian hari demi terwujudnya tatanan kehidupan yang lebih baik. Selain itu kurangnya koordinasi dan belum terintegrasinya berbagai elemen terkait konsolidasi tanah menjadikan program ini masih ter-sendat-sendat dalam perjalanannya. Dalam konteks bencana konsolidasi tanah dapat memberikan manfaat besar, konsolidasi tanah dapat

diterapkan baik dalam kondisi pra bencana maupun kondisi pasca bencana. Amanah yang tertuang dalam peraturan kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 menyebutkan bahwa salah satu pelaksanaan Konsolidasi tanah diprioritaskan pada daerah pasca bencana (dapat pula diterapkan pada daerah tingkat kerawanan bencana tinggi). Namun kembali lagi program ini baru sebagian kecil terlaksana.

Konsolidasi tanah pada daerah pasca bencana dengan mendasarkan tata ruang tentunya dapat mengatur penataan tanah seoptimal mungkin dan mampu menyediakan alokasi tanah untuk pembangunan sarana prasarana yang dibutuhkan seperti pembangunan jalur evakuasi yang aman, penyediaan shelter tempat evakuasi, penyediaan ruang terbuka untuk keselamatan dari gempa bumi dan ketersediaan tanah untuk ditanami *mangrove* atau cemara sebagai kawasan lindung dari bencana tsunami. Konsolidasi tanah dan program kebijakan pengadaan tanah dapat meminimalisir ketidaktepatan pemanfaatan ruang sebagai contoh mengosongkan kawasan sempadan pantai sebagai *zero* pemukiman, mengosongkan daerah KRB III bencana longsor, bencana erupsi vulkanik sehingga apabila terjadi bencana jumlah korban dan risiko dapat ditekan. Pengarusutamaan pengurangan risiko bencana melalui konsolidasi tanah pada daerah rawan bencana merupakan solusi bagi Pemerintah dimana pelaksanaannya dibutuhkan dukungan dan koordinasi dari berbagai pihak Kementerian/Kelembagaan serta partisipasi aktif dari masyarakat.

### I. Ketersediaan Tanah Melalui Pengadaan Tanah

Untuk mengantisipasi dan melindungi kepentingan pemilik hak atas tanah dalam pembangunan, BPN dalam hal ini sebagai Lembaga yang memegang kewenangan dalam pengaturan tanah telah merumuskan Undang-undang

Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang bertujuan untuk mewujudkan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan pihak yang berhak. Beberapa hal yang diamanahkan UU tersebut diantaranya bahwa Pengadaan tanah untuk kepentingan umum salah satunya digunakan untuk **Fasilitas Keselamatan Umum**. Dalam UU ini juga mengamanahkan tentang proses ganti rugi yang adil untuk para pemegang hak yang dilepaskan haknya atas tanah yang mereka miliki.

Di dalam huruf j dan huruf n UU Nomor 71 Tahun 2012 menyebutkan bahwa penyediaan tanah untuk keselamatan umum dan tanah untuk penataan pemukiman kumuh merupakan bagian dari tujuan adanya pengadaan tanah. Dalam hal ini tentunya dibutuhkan penjabaran dan kebijakan yang lebih jelas bagaimana hal tersebut diterapkan. Selama ini penyediaan tanah bagi kepentingan umum banyak dimanfaatkan sebatas pada tanah untuk pembangunan jalan, pembangunan fasilitas sosial, fasilitas umum, rumah sakit, kawasan pemerintahan, prasarana pendidikan. Kemudian bagaimana dengan tanah untuk kepentingan keselamatan umum di tengah kondisi Indonesia dengan tingkat ancaman bencana yang sangat tinggi dan bagaimana dengan tanah untuk masyarakat marginal dengan kehidupan di bawah standar?

Prinsip pengadaan tanah tentunya harus selalu mengedepankan prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, keberlanjutan dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara. Sesuai dengan UU, bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan penyelenggaraannya harus sesuai dengan: (a) Rencana Tata Ruang Wilayah, (b) Rencana pembangunan nasional; (c)

Rencana strategis; dan (d) Rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang, pada pasal 6 ayat 1 huruf a mengamanahkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang harus memperhatikan: kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana. Dalam Undang-undang tersebut disebutkan pula bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dimana negara memberikan kewenangan tersebut kepada pemerintah dan pemerintah daerah dilakukan dengan menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berbagai arah kebijakan pemanfaatan pola ruang yang ada pada kawasan rawan bencana maka luas tanah yang dapat dimanfaatkan untuk kawasan budidaya tentunya berkurang. Arah pola ruang KRB yang mensyaratkan adanya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana terutama untuk lokasi evakuasi/keselamatan tentu membutuhkan tanah dengan berbagai kriteria dan tanah yang peruntukannya sesuai dengan peraturan perundangan.

Untuk menentukan tanah sebagai lokasi keselamatan/evakuasi tentunya harus disesuaikan dengan: (1) Karakteristik bencana, (2) Karakteristik sosial ekonomi kehidupan masyarakat yang ada di wilayah KRB, dan (3) Karakteristik geografis kawasan rawan bencana.

Setiap bencana mempunyai karakteristik berbeda-beda dan membawa dampak yang berbeda-beda pula, bencana memiliki:

1. Tingkat kekuatan yang berbeda-beda: bencana dengan kekuatan besar maka dapat menimbulkan kerusakan yang sangat parah. Beberapa bencana yang memiliki daya kerusakan tinggi dan banyak memakan korban adalah bencana gempa bumi, tsunami, erupsi gunung api, tanah longsor, dan banjir.
2. Periode ulang bencana, setiap bencana memi-

liki periode ulang berbeda-beda dan berpengaruh terhadap kekuatan bencana. Bencana dengan periode ulang lebih besar misal banjir 20 tahunan maka intensitas bencana lebih besar dari periode ulang 5 tahunan.

3. Bencana mempunyai pola/pattern yang dipengaruhi oleh kondisi geomorfologi dan geologi.

Untuk menentukan kebutuhan tanah sebagai lokasi evakuasi maka diperlukan analisis tentang tingkat kerawanan, tingkat kapasitas masyarakat dan kondisi geomorfologi wilayah. Upaya mitigasi bencana dapat diwujudkan dalam berbagai hal melalui peningkatan kapasitas masyarakat, mitigasi struktural dan dapat pula berupa mitigasi non struktural. Konsep/metode yang menyatakan bahwa tingkat risiko bencana dapat dikurangi dengan peningkatan kapasitas penduduk memang lebih mudah diimplementasikan. Namun upaya mitigasi bencana secara fisik/struktural melalui penggunaan dan pemanfaatan ruang yang mendasarkan pada analisis bencana sebaiknya juga diterapkan. Bencana memiliki karakteristik berbeda-beda, bencana dengan magnitude tinggi, periode ulang yang sering, frekuensi dan daya rusak yang ditimbulkan sangat berbahaya maka larangan untuk tidak menempati zona merah/wilayah dengan kerawanan tingkat III harus ditertibkan. Pemerintah selain memberikan larangan dan penertiban kepada masyarakat, hendaknya juga harus memberikan solusi; dalam hal ini selain sebagai penanggungjawab pengaturan tanah, pemerintah juga diharuskan menyediakan tanah untuk mencukupi kebutuhan pemukiman/tempat tinggal.

Relokasi dilakukan pada daerah yang berada pada zona sangat rawan bencana: dari aspek jarak sangat dekat dengan sumber bencana, kekuatan/magnitude bencana yang akan terjadi sangat tinggi, daerah yang sering terkena bencana/periode ulang kejadian bencana sangat sering, kemungkinan untuk menyelamatkan diri dari

bencana sangat susah dan perkiraan jumlah korban akibat bencana sangat tinggi.

Langkah-langkah dalam melaksanakan perencanaan bank tanah untuk keselamatan umum dapat dilakukan sebagai berikut:

- 1) Identifikasi terhadap daerah-daerah dengan kerawanan bencana tingkat tinggi bekerjasama dengan BNPB/BPBD terkait;
- 2) Pemetaan daerah yang akan direlokasi sehingga dapat menentukan daerah mana yang dapat dijadikan sebagai bank tanah dengan kriteria (daerah aman dari ancaman bencana);
- 3) Bank tanah yang direncanakan cukup untuk menampung masyarakat dan memenuhi kebutuhan dasar pemukiman baru;
- 4) Tersedianya bank tanah untuk proses relokasi atau lokasi untuk keselamatan bagi masyarakat korban bencana.;
- 5) Pembebasan hak atas tanah menjadi hak milik Negara untuk kepentingan umum.

Kelima langkah di atas menuntut adanya kerja lintas sektoral dan lintas instansi, disertai dengan pertimbangan yang tepat dalam pengaturan tanah. Adapun beberapa pertimbangan atau kriteria tanah untuk penyediaan bank tanah bagi kepentingan relokasi warga adalah sebagai berikut:

- 1) Tidak berada pada zone rawan bencana.
- 2) Harus mempertimbangkan aspek penghidupan masyarakat sebelumnya, baik aspek penghidupan ekonomi, sosial maupun budaya. Pada proses ini harus memperhatikan penghidupan dan pekerjaan penduduk. Akan sangat sulit ketika harus terjadi alih profesi, misalnya penduduk yang terbiasa hidup dengan berocok tanam dipindahkan untuk bekerja sebagai nelayan.
- 3) Bagi penduduk yang sumber kehidupan dan penghidupan berbasis pada tanah maka lokasi relokasi diharapkan tidak terlalu jauh dari lokasi sebelumnya, sehingga mereka masih dapat mengolah tanah garapan yang ada.

4) Pemanfaatan tanah yang ditinggalkan dapat dimanfaatkan untuk kawasan lindung dan kawasan resapan air.

5) Secara hukum tanah tersebut sudah *clear* baik dari aspek fisik maupun dari aspek legal hukum tanah, sehingga ke depan proses pensertifikatan tanah atas nama warga penerima tanah lebih jelas, mudah dan tidak menimbulkan permasalahan dikemudian hari.

Manfaat ketersediaan tanah untuk kepentingan keselamatan umum dan cadangan pemukiman bagi masyarakat di daerah rawan bencana:

- 1) Tersedianya cadangan tanah untuk kepentingan bencana yang sifatnya harus cepat dan segera, sehingga proses mitigasi, proses relokasi, penanganan pasca bencana untuk kebutuhan akan tanah sudah tersedia;
- 2) Terciptanya kesiapsiagaan pemerintah dalam menyediakan tanah untuk menaghadapi bencana;
- 3) Terwujudnya pemukiman masyarakat yang aman dari ancaman bencana
- 4) Mengurangi jumlah korban dan masyarakat yang terpapar dari bencana;
- 5) Berperan aktif dalam upaya pengurangan risiko bencana, sehingga dapat meminimalisir dampak buruk akibat bencana.
- 6) Meningkatkan taraf hidup masyarakat untuk memperoleh kondisi lingkungan yang lebih aman, dengan jaminan keamanan tersebut diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

## J. Kesimpulan

Ancaman bencana/multibencana yang tinggi di Indonesia memerlukan ruang pemikiran tersendiri. Masyarakat yang tinggal di daerah sangat rawan sebaiknya dipindahkan/direlokasi ke tempat lebih aman. Relokasi penduduk tentunya memerlukan tanah, dalam hal ini Pemerintah dapat menyediakan tanah untuk kepentingan tersebut melalui pendayagunaan tanah

cadangan Negara bekas tanah terlantar dan melalui pengadaan tanah. Proses relokasi yang dilakukan harus memperhatikan berbagai aspek selain melakukan penilaian terhadap kemampuan serta kesesuaian tanah, relokasi juga harus dilakukan dengan partisipasi aktif masyarakat serta memperhatikan aspek ekonomi, sosial dan budaya sehingga dalam konteks ini masyarakat dipandang sebagai subyek bukan sebagai obyek yang dapat dengan mudah dipindahkan. Bagi masyarakat yang tinggal pada kawasan rawan bencana KRB II dan I penataan petanahan melalui konsolidasi tanah dapat dilakukan untuk membangun fasilitas, sarana prasarana serta infrastruktur yang memudahkan masyarakat dalam proses evakuasi. Pengarusutamaan pengurangan risiko bencana melalui pertanahan tersebut diharapkan dapat menekan tingkat risiko yang diakibatkan oleh bencana.

#### Daftar Pustaka

- Abdurrahman. 1996. *Masalah Pencabutan Hak-hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Acharya P. Ballabh. 1989. "The Transferability of the Land Pooling/Readjustment Techniques", *Habitat INTL*. Vol 12. No 4. Pp.103-117, Pergamon Press.
- Acher, R.W.. 1992. "An Outline Urban Land Policy for the Developing Countries of Asia". *Habitat INTL*. Vol 16, No. 4, Pp 47-77, Pergamon Press.
- Carl Jack, Smitt B Laurence. 2001. "Public Land Banking and The Price of Land". University of Wisconsin Press.
- Carola Hein. "Shaping Tokyo: Land Development and Planning Practice in The Early Modern Japanese Metropolis". *Journal of Urban History* 2010, 36: 447. Sage Publications.
- Firman Tommy. 1999. "Rural to Urban Land Conversion in Indonesia during boom and bust periods", *Land Use Policy* 17 (2000) 13-20, Pergamon, Elsevier Science Ltd.
- Firman Tommy. 2004. "Major Issues in Indonesia's Urban Land Development", *Land Use Policy* 17 (2004) 347-355, Pergamon, Elsevier Science Ltd.
- Fishman P Richard, Gross D Robert. 1972. "Public Land Banking: New Praxise for Urban Growth", Heinonline.
- Franks S Aleksander. 2005. *Land Bank Authorities: "A Guide for The Creation and Operation of Local Land Bank"*. Local Initiatives Support Corporation. USA.
- Gunanegara. 2008. *Rakyat dan Negara Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Tatanusa.
- Haruo Nagamine. 1986. "The Land Readjustment Techniques of Japan", Kinki University, Higashi-Osaka, Japan. Pergamon Journals Ltd, *Habitat INTL*. Vol 10. No. 1/2. Pp. 51 - 58.
- Harrison Kirsten. 2007. "International Land Banking Practices: Considerations for Gauteng Provinces". *Urban Land Mark*. South Africa.
- Mardiyatno Djati. 2012. *Modul Bahan Ajar Tsunami Risk Assessment*.
- Muta'ali Lutfi. 2014. *Perencanaan Pengembangan Wilayah Berbasis Pengurangan Risiko Bencana*, Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi UGM.
- Njurumana, Gerson ND. 2006. "Pembangunan dan Bencana", dalam *Majalah Kehutanan Indonesia Edisi V Tahun 2006*.
- Safitri A Laksmi, dkk. 2013. *Mimpi Yang Patah, Marind Anim Tanpa Tanah? Sajogyo Institute*, [www.sekolah-agraria.blogspot.com](http://www.sekolah-agraria.blogspot.com).
- Stephenson, RS. 1991. *Pembangunan dan Bencana*. Institut Studi Pembangunan, UNDP dan Intertect.
- Stoebuck B William. 1996. "Suburban Land banking". HeinOnline (<http://HeinOnline.org>), University Illenois Law Review.
- Stuart Mc Fadyen. 1976. "The Economic Implications of Urban Public Land Banking". Versi awal dari artikel ini telah dipresentasikan pada "the 1976 Western Regional Science Association annual meetings" dan "the Ur-



- ban Land Symposia” yang disponsori oleh Canadian Council on Social Development.
- Sumodiningrat, G. 1999. *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Sutedi Adrian. 2008. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Turk, S., Sevkiye. 2008. “An Examination for Efficient Applicability of the Land Readjustment Method at the International Context”. *Journal of Planning*, Sage Publications.
- White, Paul. 2007. *Land Development Studies: Land Availability, Land Banking and The Price of Land for Housing; A Review of Recent Debates*, Routledge, University of York, UK.
- Badan Pusat Statistik diakses melalui <http://www.bps.go.id>, diakses tanggal 20 maret 2014.
- Badan Pertanahan Nasional RI diakses melalui <http://www.bpn.go.id> diakses tanggal 20 Maret 2014.
- Badan Penanggulangan Bencana nasional, diakses melalui <http://www.bnpb.go.id> tanggal 20 Maret 2014.
- <http://www.jaringnew.com>, Sebanyak 130 Jiwa Memadati Jawa, Diakses tanggal 26 Maret 2014.
- <http://www.tsunarisque.cnrs.fr>.
- Peraturan Perundang-undangan:  
Undang-undang Dasar RI Tahun 1945.  
Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.  
Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.  
Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.  
Undang-undang Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.  
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Dan Pendaaygunaan Tanah Terlantar.  
Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRW).  
Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.  
Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung.  
Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pendaaygunaan Tanah Terlantar.