

PENGADAAN TANAH DAN PROBLEM PERMUKIMAN KEMBALI: SKEMA PEMBERDAYAAN UNTUK PERLINDUNGAN MASYARAKAT TERDAMPAK

*Dwi Wulan Pujiriyani**

Abstract: One of the trigger for conflict in the case of land acquisition is the idea of resettlement as a form of compensation. There are many cases of resettlement that end up with rejection by the society. Resettlement in the case of land acquisition most likely to be responded as a negative action which related to eviction or expulsion. Furthermore, this paper will reveal the problem of resettlement in the implementation of land acquisition in Indonesia. This can be related to the model of community empowerment which possibly could become a constructive solution to bridge the need of development and the need of persons affected by development project to protect their rights. This study was conducted due to searching and studying secondary source that discussed about development-induced resettlement. The result shows that resettlement could not only be defined as a physical displacement. Resettlement has to be planned and implemented appropriately so that its effect was not exacerbating the affected communities.

Keywords: Land acquisition, compensation, resettlement, empowering

Intisari: Salah satu persoalan yang seringkali menjadi pemicu terjadinya benturan akibat pengadaan tanah adalah pemberian ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali. Berbagai kasus pengadaan tanah yang didalamnya terdapat rencana untuk memindahkan warga atau masyarakatnya, seringkali direspon dengan sikap penolakan. Permukiman kembali dalam kasus pengadaan tanah kerap kali direspon secara negatif sebagai salah satu bentuk 'penggusuran' atau 'pengusiran'. Lebih lanjut tulisan ini akan mengungkap secara lebih mendalam mengenai problem permukiman kembali dalam pelaksanaan pengadaan tanah di Indonesia. Problem permukiman kembali ini akan dikaitkan dengan model pemberdayaan masyarakat yang dimungkinkan untuk bisa menjembatani kebutuhan pembangunan dan kebutuhan perlindungan hak masyarakat yang terkena dampak pembangunan. Metode penulisan dilakukan dengan melakukan penelusuran dan pengkajian sumber-sumber sekunder mengenai pelaksanaan pembangunan yang berdampak pada pemukiman kembali. Hasil penelusuran menunjukkan bahwa pemukiman kembali tidak boleh hanya dimaknai sebagai pemindahan secara fisik. Dalam hal inilah diperlukan upaya perencanaan dan pelaksanaan permukiman kembali yang tepat agar dampaknya tidak semakin memperburuk kondisi masyarakat yang terkena dampak.

Kata Kunci: Pengadaan tanah, ganti rugi, pemukiman kembali, pemberdayaan

A. Pengantar

Tanah merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam pelaksanaan pembangunan. Secara langsung maupun tidak langsung, kegiatan pembangunan baik fisik maupun non fisik, akan membutuhkan tanah. Berbagai alokasi penggunaan dalam desain-desain pembangunan menciptakan kebutuhan akan ketersediaan tanah dalam jumlah tertentu. Dengan

meningkatnya kebutuhan akan tanah, ketidakseimbangan antara persediaan tanah yang terbatas dengan kebutuhan tanah menjadi semakin besar. Salah satu contoh kebutuhan ketersediaan akan tanah dapat dilihat dari proyek-proyek pembangunan infrastruktur. Tercatat bahwa pada tahun 2013, proyek pembangunan infrastruktur menembus angka Rp. 459,9 triliun yang terdiri dari Rp. 390 triliun untuk sektor konstruksi dan Rp. 64,9 triliun untuk sektor kelistrikan¹

Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Email: lucia_wulan@yahoo.com

¹Proyek-proyek tersebut terdiri dari subsektor: transportasi udara, transportasi darat, transportasi air, rel

Melihat perkembangan yang terjadi, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum memang menjadi tuntutan yang tidak dapat dielakkan. Mengacu pada Undang-Undang No.2 Tahun 2012, pengadaan tanah didefinisikan sebagai kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.² Secara garis besar di Indonesia dikenal dua jenis pengadaan tanah yaitu pengadaan tanah untuk keperluan pemerintah dan pengadaan tanah untuk keperluan swasta. Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah dibagi menjadi pengadaan tanah bagi kepentingan umum dan bukan kepentingan umum (kepentingan komersial). Sementara itu pengadaan tanah bagi kepentingan swasta dapat juga digolongkan menjadi kepentingan komersial dan bukan komersial, yakni yang bersifat menunjang kepentingan umum atau termasuk dalam pembangunan sarana umum dan fasilitas-fasilitas sosial.³

Mengingat adanya berbagai kepentingan yang harus terakomodasi dalam proses pelaksanaan pengadaan tanah, tidak jarang pada akhirnya banyak terjadi benturan. Benturan biasanya mun-

kereta api, jalan tol, *water supply*, sanitasi, dan pembangkit listrik. Terdapat 8 sektor bisnis utama dalam pembangunan infrastruktur yaitu: sektor air minum (meliputi pembangunan fasilitas untuk ekstraksi air mentah, jaringan penyaluran, jaringan distribusi air dan instalasi pengelolaan air); sektor transportasi (pelabuhan, bandara, kereta api dan stasiun kereta api); sektor jalan raya (jalan tol dan jembatan); sektor kelistrikan (power plant, jaringan penyaluran dan distribusi listrik); sektor minyak bumi dan gas (pembangunan fasilitas pemrosesan, penyimpanan, penyaluran, dan distribusi); sektor pengelolaan limbah (instalasi pengelolaan limbah cair, pembuangan dan penyaluran); sektor irigasi (bendungan, fasilitas penyaluran air mentah); sektor telekomunikasi (jaringan telekomunikasi). Lebih lanjut lihat: Noer Fauzi dan Dian Yanuardy, 2014:61.

² Siti Rakhma Mary. 2014. *Kumpulan Aturan tentang Pengelolaan Agraria*. Jakarta: Huma.

³ Oloan Sitorus, dkk. 1995. *Pelepasan atau Penyerahan Hak sebagai Cara Pengadaan Tanah*. Jakarta: CV Dasa Media Utama.

cul karena ada berbagai kepentingan yang harus diakomodir dalam pelaksanaannya. Di satu sisi negara menjamin kepemilikan sah individu atas tanah, sementara itu di sisi lain pelaksana kekuasaan negara yakni, pemerintah berkewajiban menjalankan agenda pembangunan infrastruktur fisik yang seringkali harus mengorbankan nilai kepentingan individu. Kepentingan umum yang dijabarkan dari fungsi sosial tanah tidak kalah pentingnya dengan kepentingan individu pemilik yang dijabarkan dari fungsi ekonomi tanah. Artinya pada saat dibutuhkan demi kepentingan umum, kepentingan individu bisa dikompromikan bahkan dikalahkan dan hak milik atas tanah harus dilepaskan.⁴

Salah satu persoalan yang seringkali menjadi pemicu terjadinya benturan akibat pengadaan tanah adalah pemberian ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali. Permukiman kembali memang jamak terjadi saat ini dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur seperti: bendungan, proyek irigasi, jalan tol, tambang dan penataan serta pengembangan wilayah perkotaan. Tingkatan serta dampak dari permukiman kembali ini bermacam-macam dan bervariasi bergantung pada jenis proyek dan kepadatan populasi yang terkena dampak. Terminski (2013) mencatat bahwa sejak tahun 80-an dan 90-an, diperkirakan bahwa setiap tahunnya terdapat 10 juta orang yang harus dipindahkan akibat pelaksanaan proyek-proyek pembangunan. Jumlah tersebut diperkirakan meningkat akhir-akhir ini menjadi 15 juta per orang setiap tahunnya.

Permukiman kembali merupakan bentuk ganti kerugian yang cukup rumit dan banyak menimbulkan persoalan. Hal ini dikarenakan proses permukiman kembali merupakan proses yang panjang dan membutuhkan perencanaan yang mendetail, tidak hanya melibatkan para pihak dan

⁴ Lebih lanjut lihat Trie Sakti, 2007:1.

sejumlah uang tunai sebagai pengganti kerugian. Berbagai kasus pengadaan tanah yang didalamnya terdapat rencana untuk memukimkan warga atau masyarakatnya, seringkali direspon dengan sikap penolakan.⁵ Permukiman kembali dalam kasus pengadaan tanah kerap kali direspon secara negatif sebagai salah satu bentuk 'pengusuran' atau 'pengusiran'.⁶ Persepsi serupa ini menyebabkan proses pengadaan tanah kerap kali terkendala karena aspek kesepakatan menjadi salah satu bagian yang penting untuk bisa mendukung terlaksananya proses pengadaan tanah. Kebijakan pemukiman kembali bahkan seringkali dinilai sebagai pelanggaran HAM.⁷ Kondisi serupa inilah yang juga dijumpai dalam berbagai kasus permukiman kembali dimana warga merasa bahwa mereka 'dipaksa' meninggalkan tempat yang telah berpuluh tahun mereka tempati.

Respon-respon yang secara jamak diungkapkan melalui penolakan ini menunjukkan bahwa pengadaan tanah menjadi sangat sensitif jika bersinggungan dengan persoalan pemindahan masyarakat.⁸ Sensitifnya persoalan pengadaan tanah dapat dilihat dalam Laporan Akhir Tahun 2013 yang dikeluarkan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Dalam laporan tersebut dijelaskan bahwa pengadaan tanah telah berdampak

pada meningkatnya jumlah konflik agraria di Indonesia. Dicatat bahwa DKI Jakarta dan Sumatera mengalami banyak konflik akibat pengadaan tanah terutama untuk pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Terjadi kenaikan 175% dibandingkan angka di tahun 2012.

Lebih lanjut tulisan ini akan mengungkap secara lebih mendalam mengenai problem permukiman kembali dalam pelaksanaan pengadaan tanah di Indonesia. Problem permukiman kembali ini akan dikaitkan dengan model pemberdayaan masyarakat yang dimungkinkan untuk bisa menjadi satu solusi dalam menjembatani kepentingan pembangunan dan perlindungan hak masyarakat yang terkena dampak pembangunan.

B. Permukiman Kembali sebagai Bentuk Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, pada prinsipnya terkait dua kepentingan yang berbeda, yaitu kepentingan masyarakat, pemilik atau pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan dan kepentingan instansi pemerintah yang memerlukan tanah.⁹ Dari sisi pemerintah, kebutuhan untuk melaksanakan pembangunan infrastruktur dan fasilitas publik bagi rakyat harus dilaksanakan, sementara itu di sisi lain kebutuhan masyarakat perlu diakomodasi dengan cara pembebasan lahan dengan memberikan alternatif bagi pemilik lahan dengan kompensasi yang diberikan.¹⁰ Ganti kerugian merupakan hak (mutlak) dari para pemegang hak atas tanah yang telah melepaskan atau menyerahkan tanahnya. Ganti kerugian da-

⁵ Contoh nyata dapat dijumpai dalam kasus pengadaan tanah untuk pembangunan MIRT, pembangunan Banjir Kanal Timur, penataan Waduk Pluit, serta pembangunan pembangunan bandara di daerah Kulonprogo, DIY.

⁶ Praktik pengusuran disebutkan sebagai salah satu pemicu yang membuat korban yang pada umumnya kelompok miskin menjadi semakin miskin. Kajian Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) tahun 2003 menyebutkan bahwa sebagian besar pengusuran paksa terjadi akibat proyek-proyek pembangunan yang diprakarsai pemerintah. Lebih Lanjut lihat Trie Sakti, 2007:2.

⁷ Dalam kasus normalisasi Waduk Pluit, pemerintah Propinsi DKI Jakarta juga sempat dilaporkan ke Komnas HAM karena dianggap telah melanggar hak asasi warga yang telah lama bertempat tinggal di wilayah tersebut.

⁸ Lebih lanjut lihat Laporan Akhir Tahun 2013 KPA, hlm 6-7.

⁹ Sarjita. 2011. "Manajemen Perolehan dan pelepasan Hak Atas Tanah serta Problematika Hukum Penyelesaian Konflik Pertanahn". Makalah dalam Seminar Nasional Benang Merah di Balik Hukum Masalah Pertanahan Kontemporer dan Kaitannya dengan Keamanan Investasi Jangka Panjang (Long Term Profit). Hlmn 27.

¹⁰ Lebih lanjut lihat Trie Sakti, 2007: 4-5.

pat dikatakan merupakan imbalan yang diterima oleh pemegang hak atas tanah sebagai pengganti dari nilai tanah yang ada di atasnya yang telah dilepaskan atau diserahkan.

Sebagai imbalan, maka prinsip pemberian ganti kerugian harus seimbang dengan nilai tanah, termasuk segala benda yang terdapat di atasnya, yang telah diserahkan atau dilepaskan. Idealnya jumlah ganti kerugian yang diterima pemegang hak atas tanah harus sama dengan nilai tanah, termasuk benda-benda yang terdapat di atasnya.¹¹ Dalam hal ini ditambahkan bahwa pada prinsipnya ganti kerugian harus merupakan imbalan yang layak dan tidak menjadikan pemegang hak atas tanah (yang melepaskan atau menyerahkan tanah) mengalami kemunduran sosial atau tingkat ekonominya.

Pemberian ganti kerugian merupakan wujud konkrit dari penghormatan terhadap hak atas tanah sebagai bagian dari hak asasi manusia di bidang ekonomi (*property right*). Ganti kerugian yang diterima oleh pemegang hak atas tanah tidak boleh membuat seseorang menjadi lebih kaya atau sebaliknya menjadi lebih miskin dari keadaan semula. Selain melindungi kepentingan para pemegang hak atas tanah yang dibebaskan, pemberian ganti kerugian juga harus melindungi kepentingan pihak yang akan memperoleh ganti kerugian dan kepentingan pihak yang akan memperoleh tanah. Dalam ganti kerugian, tidak boleh ada keinginan untuk menekan pihak lain.¹²

Pemberian ganti kerugian menjadi salah satu tahapan penting dalam pelaksanaan pengadaan tanah yang harus dilaksanakan secara layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.¹³ Penegasan mengenai hal ini,

secara eksplisit dapat dijumpai dalam Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum Pasal 2 huruf b dan Pasal 2 huruf d. Dalam Penjelasan atas UU No 2 Tahun 2012 Pasal 2 huruf b disebutkan bahwa 'pihak yang berhak' dalam proses pengadaan tanah, mendapatkan jaminan penggantian yang layak sehingga mendapatkan kesempatan untuk melangsungkan kehidupan yang lebih baik. Sementara itu dalam Penjelasan atas UU No 2 Tahun 2012 Pasal 2 huruf d disebutkan bahwa Pihak yang berhak harus mendapatkan ganti kerugian yang layak. Kedua penegasan ini merupakan wujud nyata dari 'asas keadilan' dan 'asas kepastian.' Mereka yang dikategorikan berhak ini antara lain: pemegang hak atas tanah; pemegang hak pengelolaan, nadzir, pemilik tanah bekas milik adat, masyarakat hukum adat, pihak yang menguasai tanah dengan itukad baik, pemegang dasar penguasaan atas tanah dan/atau pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Permukiman kembali adalah salah satu bentuk ganti kerugian dalam proses pengadaan tanah selain beberapa bentuk ganti kerugian yang lain seperti: uang, tanah pengganti, kepemilikan saham serta bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Yang dimaksud dengan 'permukiman kembali' adalah proses kegiatan penyediaan tanah pengganti kepada Pihak yang Berhak ke lokasi lain sesuai dengan kesepakatan dalam proses pengadaan tanah. Dalam Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum disebutkan bahwa ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali diberikan oleh instansi yang memerlukan tanah. Permukiman kembali dilakukan bersamaan dengan pelepasan hak oleh Pihak yang Berhak tanpa menunggu selesainya pembangunan permukiman kembali. Pelaksanaan penyediaannya dilakukan paling lama 1 (satu) tahun sejak

¹¹ Sitorus dan Sitepu (1994) dalam Sitorus dkk (1995). Pelepasan atau Penyerahan Hak sebagai Cara Pengadaan Tanah. Jakarta: CV Dasa Media Utama.

¹² Maria W Sumardjono dalam Sitorus dan Sitepu, *loc.cit.*

¹³ Lihat Pasal 9 UU No.2 Tahun 2012.

penetapan bentuk Ganti Kerugian oleh Pelaksana Pengadaan Tanah. Dalam hal ini, lokasi untuk permukiman kembali didasarkan atas kesepakatan dalam musyawarah.¹⁴ Ganti Kerugian dalam bentuk permukiman kembali, nilainya sama dengan nilai ganti kerugian dalam bentuk uang.¹⁵

C. Masyarakat Terdampak dan Problem Permukiman Kembali

Masyarakat terdampak adalah masyarakat yang berbatasan langsung dengan lokasi pengadaan tanah.¹⁶ Masyarakat terdampak adalah kategori yang diberikan bagi mereka yang dalam hal ini tanah atau tempat tinggal yang dimilikinya masuk ke dalam desain pengembangan proyek pembangunan yang membutuhkan perluasan atau penambahan tanah (pengadaan tanah). 'Penduduk Terkena Proyek' atau 'PTP' adalah istilah lain yang juga diberikan untuk menyebut kelompok ini. Mereka ini adalah penduduk yang tinggal atau berusaha di sekitar lokasi proyek yang seluruh atau sebagian tanah, bangunan, tanaman, aset lain maupun kegiatan usahanya terkena proyek. Dalam konteks permukiman kembali, mereka diistilahkan sebagai masyarakat terdam-

pak atau PTP yang terpindahkan yaitu masyarakat terkena dampak atau PTP yang terpaksa pindah dari lokasi semula karena seluruh atau sebagian besar tanah dan bangunannya terkena proyek. Sementara itu, World Bank menyebut kelompok masyarakat terdampak dengan istilah *Project Affected Persons* (PAPs) yang didefinisikan sebagai berikut:

"Project affected persons" (PAPs) means persons who, for reasons of the involuntary taking or voluntary contribution of their land and other assets under the project, result in direct economic and or social adverse impacts, regardless of whether or not the said. Project Affected Persons physically relocate..¹⁷

Project Affected Persons adalah orang-orang yang secara sukarela maupun terpaksa harus memberikan tanah atau aset-aset mereka yang lain untuk suatu proyek yang berdampak langsung baik secara ekonomi maupun sosial. Mereka ini secara fisik harus dipindahkan, harus beralih ke lokasi. Masyarakat yang dikategorikan sebagai 'orang yang terkena dampak', berhak mendapatkan ganti rugi atau kompensasi atau bantuan karena pada prinsipnya tidak boleh ada pembebasan lahan atau aset-aset dari orang yang akan dipindahkan sebelum mereka menerima kompensasi yang telah disepakati. Pembayaran kompensasi, pemindahan penduduk, penggarapan lokasi permukiman kembali, harus sudah selesai dilaksanakan sebelum proyek dimulai.

Pengembangan proyek pembangunan yang membutuhkan penambahan atau perluasan tanah (pengadaan tanah) yang mengharuskan pemindahan masyarakat memang merupakan problem yang kompleks. Hal ini berkaitan erat dengan proses pemindahan atau permukiman kembali yang tidak bisa dimaknai semata ber-

¹⁴ Dalam kasus pengadaan tanah untuk pembangunan pembangkit tenaga listrik PLTA Upper Cisokan Pump Storage, problem permukiman kembali yang dihadapi adalah sulitnya mencari lahan pengganti bagi korban. Kesulitan lain juga terjadi karena harga yang semakin tinggi dan semakin sempitnya lahan atau lokasi pengganti yang tidak diminati oleh para korban pembebasan tanah. Terhambatnya permukiman kembali juga terjadi karena proses pemberian ganti rugi yang memerlukan negosiasi dengan Panitia Pengadaan Tanah setempat. Lebih lanjut lihat Supriyono. 2012. "kajian atas Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Studi Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik PLTA Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW. Jurnal Supremasi Hukum Vol. 1, No 2, Desember 2012.

¹⁵ Lebih Lanjut lihat Perpres No 71 Tahun 2012 Pasal 78 Jo Perkaban No 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan dalam pasal 30 dan 31.

¹⁶ Penjelasan UU No 2 Tahun 2012 pasal 19 ayat 2.

¹⁷ *Environmental resources Management Ltd.*, 2007. *Resettlement Policy Framework. Regional Communications Infrastructure Program (RCIP) Phase 1. siteresources.worldbank.org*. Diakses 10 Oktober 2014.

pindahnya lokasi secara fisik. *International Financial Corporation* mendefinisikan pemukiman kembali sebagai ‘*physical displacement*’ dan ‘*economic displacement*’.¹⁸ *Physical displacement* atau pemindahan fisik berarti hilangnya tempat tinggal secara fisik, sementara *economic displacement* berarti hilangnya aset atau akses terhadap aset. *Economic displacement* bisa menjadi permanen ketika tanah yang berkualitas baik atau subur menjadi prasyarat atau keharusan dari proses pemukiman kembali yang dilakukan, sementara bisa menjadi temporer ketika hasil panen menjadi terganggu hanya pada saat proses pemindahan untuk pemukiman kembali terjadi. *Physical* dan *economic displacement* bisa terjadi secara bersamaan atau terpisah, sebagai contoh ketika proyek pembangunan berdampak pada tanah-tanah produktif yang berada di sekitar tempat tinggal atau pemukiman, tetapi tidak berdampak pada tempat tinggal atau pemukiman penduduk.

Dalam panduan yang dikeluarkan oleh *International Finance Corporation (IFC) dalam IFC Performance Standard 5 on Land Land Acquisition and Involuntary resettlement (IFC PS 5)* disebutkan bahwa hak untuk permukiman kembali sangat penting karena pemukiman kembali berdampak pada kehidupan masa depan, reproduksi sosial dan sumber penghidupan (*livelihood*). Dalam konteks ini perlu diperhatikan bahwa problem pemukiman kembali sangat kompleks. Meninggalkan tanah dan rumah serta masa depan yang masih belum pasti bisa menimbulkan perasaan tertekan dan emosional.¹⁹

¹⁸ *Ibid*, Harvey, 2011.

¹⁹ Harvey (2011) menambahkan beberapa persoalan lain, yang bisa muncul akibat permukiman kembali antara lain: konflik dan perpecahan akibat persaingan untuk memperoleh keuntungan dari pemukiman yang baru; kesulitan untuk mengakses sumberdaya alam yang sebelumnya aksesibel serta kerawanan pangan; terbatasnya akses pada infrastruktur publik, pelayanan dan berbagai fasilitas sosial; hilangnya sumber penghidupan; Kualitas kehidupan yang semakin memburuk (kemiskinan); serta depresi dan tekanan psikologis.

Drydyk (2009) menyebutkan beberapa kompleksitas persoalan yang dapat muncul akibat permukiman kembali yang tidak disiapkan dengan baik. Skema permukiman kembali yang tidak tepat, tidak hanya gagal dalam memberikan manfaat bagi masyarakat yang dipindahkan namun dapat semakin memperburuk kondisi mereka dan menciptakan kesenjangan baru. Hal inilah yang kemudian dilekatkannya dengan istilah ‘*injustice*’ atau ketidakadilan yaitu satu bentuk kesenjangan yang tidak memberikan manfaat bagi semua orang.²⁰

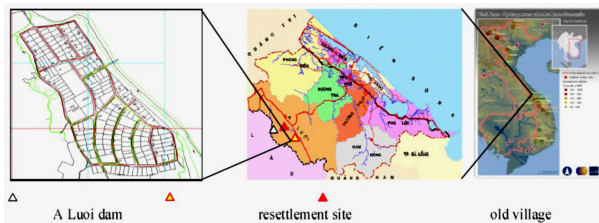
Secara umum, permukiman kembali memang memiliki resiko bagi kelompok masyarakat yang harus berpindah, tidak semata kepada persoalan individu.²¹ Dampak dari proyek pembangunan yang mengharuskan dilakukannya pemukiman kembali bisa memunculkan resiko-resiko ekonomi, sosial dan lingkungan yang menyebabkan

²⁰ *Wealth/income, liberty/opportunity* serta *base of self respect* adalah 3 hal utama yang menjadi wujud dari ketidakadilan tersebut. Ketidakadilan dalam konteks *wealth* dan *income* mencakup 5 hal yaitu: *landlessness, joblessness, homelessness, marginalisation*, dan *loss of acces to common property*. Dalam konteks *liberty*, ketidakadilan berkaitan dengan hilangnya kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam menentukan solusi terbaik berkaitan dengan permukiman kembali yang akan dilaksanakan. Sementara itu dalam konteks *base of self respect*, dapat dimaknai kaitannya dengan problem ‘*loss of place*’ dan ‘*social disarticulation*’. Dalam hal ini masyarakat kehilangan identitas dan ruang kulturalnya yang memunculkan terjadinya proses disintegrasi sosial.

²¹ Konsekuensi atau dampak dari pemukiman kembali sangat besar diantaranya yaitu: dapat merusak mode produksi dan cara hidup, mempengaruhi kekerabatan dan organisasi dan jaringan sosial, menimbulkan persoalan lingkungan dan kemiskinan, mengancam identitas kultural kelompok etnik. Selain itu pemindahan secara paksa akan menimbulkan tekanan psikologis dan psikososial serta tingkat kematian dan penyakit yang lebih tinggi. Perpindahan populasi menyebabkan disrupti struktur sosiokultural dan ekonomi. Masyarakat yang terpaksa harus berpindah mengalami tekanan yang besar akibat mereka kehilangan sumber-sumber produktif mereka. Memukiman kembali kelompok miskin, yang terisolir dan secara ekonomi agak kurang, merupakan pekerjaan yang tidak mudah. Lebih lanjut lihat Zaman M. 1990. “Land Acquisition and Compensation in Involuntary Resettlement. <http://www.culturalsurvival.org>.

terganggunya sistem sosial. Masyarakat bisa mengalami kondisi yang lebih buruk akibat aset-aset produktif dan sumber pendapatan mereka menghilang. Hal ini akan semakin kompleks ketika masyarakat dipindahkan di lingkungan dimana kemampuan produktif mereka tidak bisa digunakan lagi.

Hal ini dapat dicermati salah satu contohnya dalam pelaksanaan pembangunan A Loui hydropower di sungai A Sap, di wilayah Vietnam (perbatasan Laos) yang dilaksanakan pada tahun 2007. Total luasan pengadaan tanah sekitar 2,080 hektar yang 95% diantaranya merupakan kawasan tanah pertanian dan hutan. Pembangunan dam yang dilakukan berdampak pada pemindahan 218 KK yang sebagian besar merupakan kelompok etnik minoritas di Vietnam. Bentuk penyiapan kawasan untuk permukiman kembali (*resettlement*) dapat dicermati dalam gambar berikut ini:

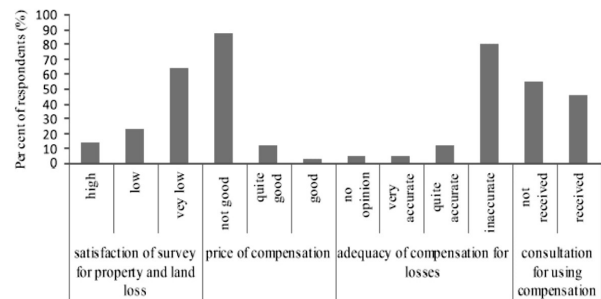


Gambar 1. Pembangunan *Resettlement* dalam Proyek Pembangunan *Hydropower* di Vietnam. Sumber: Huu Ty, 2013 : 686

Desa tempat tinggal masyarakat berada di lereng pegunungan.²² Pasca rencana pembangunan dam terealisasi, ganti rugi finansial mulai diberikan kepada masyarakat pada tahun 2010 dan masyarakat memperoleh pemberitahuan rencana permukiman kembali pada tahun 2011. Lokasi permukiman kembali (*resettlement*) yang

²² Setiap rumah dikelilingi dengan sebuah kebun yang biasanya ditanami tanaman campuran seperti: ketela pohon, jagung, kopi, sayuran dan buah-buahan. Di sekitar rumah juga dijumpai kandang ternak yang digunakan untuk memelihara sapi dan kerbau. Di samping kebun, terdapat sawah dan kolam ikan yang terletak di sepanjang aliran sungai. Masyarakat yang tinggal disini adalah etnik Ta Oi yang berasal dari Laos.

diberikan ke masyarakat berjarak 15 km dari desa lama. Pada kenyataannya ganti rugi yang diberikan menimbulkan banyak resistensi. Hal ini terjadi karena masyarakat merasa ganti rugi yang diberikan tidak sepadan seperti dapat dicermati dalam ilustrasi berikut ini:



Gambar. 2. Respon Masyarakat Terdampak Terhadap Skema Ganti Rugi dalam Pembangunan Hydropower (dam) di Vietnam. Sumber: Huu Ty, 2013: 691

Sekitar 86% masyarakat menyatakan bahwa ganti rugi yang diberikan terlalu rendah dibandingkan dengan nilai aset yang mereka miliki, selain itu sekitar 80% masyarakat juga tidak menyetujui harga yang diberikan karena dianggap lebih rendah dibandingkan dengan harga pasar. Masyarakat merasa tidak mempunyai pilihan untuk menolak karena penolakan akan menyebabkan mereka kehilangan semua bentuk ganti rugi termasuk harus menghadapi resiko tanah-tanah mereka akan terkena banjir (tergenang air). Salah seorang warga menyebutkan bahwa aset-aset yang hilang sebelumnya seperti sawah yang sudah ditanami padi, ketela dan jagung, tidak mendapat ganti rugi, termasuk juga yang sudah ditanami akasia. Di *resettlement* yang baru, mereka tidak memperoleh penggantian lahan yang sama dengan yang dimiliki sebelumnya. Kompleksitas persoalan yang muncul dalam proses pembangunan yang berdampak pada keharusan menyiapkan ganti rugi dalam bentuk permukiman kembali seperti yang terjadi dalam kasus diatas menjadi satu gambaran bahwa tidak hanya persoalan proses yang rentan gesekan/

konflik tetapi juga pasca pelaksanaan permukiman kembali yang sangat rentan untuk menciptakan kondisi yang lebih buruk pada masyarakat yang terkena dampak.

D. Pertimbangan dalam Kebijakan Permukiman Kembali

“Proses permukiman kembali tidak sekedar memindahkan mereka yang hidup, tetapi juga kehidupannya, proses menjadi rumit dan panjang. Mengingat memindahkan sekelompok orang dengan berbagai tatanan sosial yang mapan bukan perkara mudah. Tantangannya, warga yang dipindah harus merasa aman dan nyaman di lokasi baru, sehingga tidak lagi ingin kembali ke tanah asal. Perasaan aman dan nyaman bisa tercipta, ketika kehidupan ekonomi lebih mapan, interaksi sosial antarwarga terjadi lebih positif dan terciptanya hubungan harmonis antarwarga permukiman kembali.²³”

Permukiman kembali merupakan salah satu alternatif untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menata kembali dan melanjutkan kehidupannya di tempat yang baru.²⁴ Prinsip utama permukiman kembali adalah kesukarelaan masyarakat untuk bersama-sama pindah ke lokasi yang baru. Untuk itu, diperlukan transparansi dan akses informasi bagi masyarakat yang bersedia ikut dalam program permukiman kembali berkenaan dengan fasilitas yang akan mereka peroleh dalam lokasi yang baru. Pengetahuan yang cukup tentang hak-hak dan fasilitas yang akan diperoleh akan membantu mereka membuat keputusan mengikuti program dan berperan serta dalam prosesnya. Hal ini dapat meminimalkan kemungkinan untuk meninggalkan tempat yang baru tersebut dengan segala dampaknya.

Program permukiman kembali memang bukan hal yang mudah. Dalam konteks inilah perlu

dipikirkan beberapa hal untuk merancang programnya. Pertama, perlunya koordinasi semenjak tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.²⁵ Kedua, diberikan alternatif bagi masyarakat untuk menentukan pilihannya. Masyarakat diberikan prioritas untuk turut serta dalam program permukiman kembali. Ketiga, pemilihan areal permukiman kembali.²⁶ Keempat, pendataan jumlah kepala keluarga yang akan mengikuti program permukiman kembali. Kelima, hak masyarakat yang akan dipindahkan. Kepada masyarakat, disampaikan informasi tentang calon lokasi dan diberi kesempatan untuk meninjau lokasi yang sudah dibangun sebelum secara resmi diserahkan. Hal ini diperlukan agar masyarakat dapat menentukan pilihannya secara bebas. Keenam, kelengkapan fisik lokasi pemukiman kembali. Jika pilihan sudah ditetapkan, lokasi pemukiman kembali harus dilengkapi dengan: a. Akses jalan

²⁵ Hal ini perlu dilakukan karena masalah permukiman kembali adalah masalah yang kompleks karena menyangkut tiga hal yakni kebutuhan dasar manusia akan tanah dan tempat tinggal, ketersediaan tanah/areal untuk permukiman kembali dan jaminan untuk dapat melangsungkan kehidupannya. Bagi masyarakat yang dipindahkan, kesempatan untuk berperan serta dalam program permukiman kembali semenjak tahap awal dan keyakinan yang kuat bahwa program akan berjalan baik dan berhasil sesuai dengan harapan dapat diperoleh bila masyarakat yakin bahwa program ini dikoordinasikan dengan baik, disertai dengan akses informasi bagi masyarakat.

²⁶ Hal ini menyangkut masalah fisik ketersediaan lahan dan status hukum tanah yang bersangkutan. Masalah fisik ketersediaan lahan terkait dengan kondisi geografis dan topografis tanah yang memungkinkan untuk dipilih sebagai areal permukiman kembali yang memenuhi syarat untuk menjadi tempat permukiman dengan berbagai fasilitas penunjangnya, yang ditetapkan melalui keterlibatan dan koordinasi berbagai instansi terkait. Berkenaan dengan status hukum dari tanah yang akan dijadikan areal permukiman kembali, prioritas adalah tanah negara yakni tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak atas tanah, atau tanah-tanah negara lainnya yakni antara lain tanah kehutanan, tanah perkebunan (BUMN atau swasta), atau tanah ulayat masyarakat hukum adat yang telah dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya kepada negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

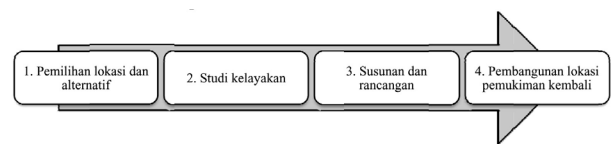
²³Hes. 2014. “Selain Diperemukiman kembali, Korban Butuh Dukungan Usaha.” www.radarjogja.co.id. Diakses tanggal 10 Oktober 2014.

²⁴ Sumardjono, 2001: 92.

yang layak; b saluran drainase; c. penyediaan air bersih; d. Sambungan listrik; e. Fasilitas umum, antara lain: fasilitas pendidikan, tempat usaha, tempat ibadah, pasar, lapangan olahraga, fasilitas kesehatan; kemudahan transportasi. Ketujuh, bentuk rumah dan bangunan lain yang relevan. Masalah permukiman kembali berkaitan dengan masalah ekonomi dan sosial budaya, disamping masalah pemulihan kondisi psikologis. Oleh karena itu, berkaitan dengan bentuk rumah dan bangunan lain yang relevan agar dikonsultasikan dengan masyarakat yang akan dipindahkan agar sesuai dengan budaya dan kearifan lokal. Perhatian terhadap ciri-ciri lokal ini akan memperkuat rasa memiliki karena tinggal di lingkungan yang ditinggalkan, bahkan mungkin dengan fasilitas yang lebih baik dari keadaan semula. Dengan demikian, penguatan masyarakat melalui pembentukan jaringan sosial yang baru dapat terlaksana dengan lebih mudah. Kedelapan, status hak atas tanah. Terhadap tanah dan bangunan yang telah diserahkan kepada masyarakat, diberikan kepastian dan perlindungan hukum berupa hak milik. Walaupun secara resmi masyarakat sudah menempati areal permukiman kembali, pemantauan dan evaluasi harus tetap dilaksanakan untuk mengetahui masih adanya kekurangan dalam pelaksanaannya sehingga dapat dilakukan perbaikan-perbaikan yang diperlukan. Kesembilan, dukungan terhadap pemulihan tingkat kehidupan masyarakat. Permukiman kembali memerlukan dukungan faktor nonfisik disamping ketersediaan dan kelengkapan sarana fisik. Secara ekonomis, untuk melanjutkan atau memulai kehidupan baru diperlukan berbagai kemudahan atau bantuan, antara lain: a. Bantuan kredit untuk memulai atau melanjutkan kembali usaha; b. Pelatihan keterampilan yang dibutuhkan untuk menunjang usaha atau pekerjaan baru; c. Pembukaan lapangan kerja baru; d. Bantuan untuk pindah dan fasilitas transportasi.

Pertimbangan pemilihan lokasi dan kualitas

tempat permukiman kembali adalah faktor penting dalam perencanaan permukiman kembali. Memilih lokasi yang sama baik dengan kawasan yang dahulu dari segi karakteristik lingkungan, sosial, budaya dan ekonomi akan lebih memungkinkan permukiman kembali dan pemulihan mata pencaharian berhasil. Pemilihan lokasi harus dipertimbangkan sebagai bagian dari studi kelayakan. Pemilihan lokasi harus memperhitungkan dampak terhadap masyarakat setempat. Dalam hal ini ada empat tahapan yang perlu diperhatikan yaitu:



Gambar.2. Tahapan Pemilihan Lokasi Permukiman Kembali.²⁷ Sumber: Rina Kumala Sari, 2006

Tahap pertama adalah tahap pemilihan lokasi dan alternatif. Memilih lokasi yang baik adalah unsur yang paling penting. Mulai dengan pilihan-pilihan alternatif, yang melibatkan permukiman kembali yang potensial dan penduduk setempat dalam proses tersebut. Selanjutnya tahap kedua adalah studi kelayakan. Tahapan ini dilakukan dengan melakukan studi kelayakan lokasi alternatif dan mempertimbangkan potensi kawasan dari segi persamaan ekologi, harga lahan dan peluang ekonomi lainnya untuk mata pencarian masyarakat setempat. Tahap ketiga adalah susunan dan rancangan kawasan permukiman kembali. Susunan dan rancangan kawasan permukiman kembali harus sesuai dengan spesifikasi dan kebiasaan budaya. Hal ini dilakukan dengan mengidentifikasi lokasi sekarang terhadap berbagai prasarana fisik dan sosial di masyarakat yang terkena dampak yaitu bagaimana anggota keluarga, kerabat, terkait satu sama lain di

²⁷ Lebih lanjut lihat Rina Kumala Sari, 2006. Sistem Penentuan Daerah Relokasi Pemukiman Masyarakat di Kota Banda Aceh Berbasis Sistem Informasi Geografis. www.gunadarma.ac.id.

kawasan sekarang, serta berapa sering dan siapa (jenis kelamin/umur) yang menggunakan berbagai sarana dan prasarana sosial. Penting memahami pola pemukiman dan rancangan yang ada supaya dapat menaksir kebutuhan di kawasan pemukiman yang baru. Masukan masyarakat harus menjadi bagian integral proses rancangan. Tahapan terakhir dari perencanaan permukiman kembali adalah pembangunan Lokasi Pemukiman Kembali. Luas lahan untuk pembangunan rumah harus berdasarkan tempat tinggal sebelumnya dan kebutuhan di kawasan baru. Pemukim kembali harus diijinkan membangun rumah mereka sendiri daripada diberikan rumah yang sudah disediakan. Seluruh sarana dan prasarana fisik dan sosial harus sudah siap sebelum pemukim diminta untuk pindah ke lokasi. Pihak yang terkait dan perkumpulan masyarakat harus diajak bermusyawarah dalam pembangunan lokasi pemukiman kembali.

Dalam *UN Declaration of Human Rights* dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas sumber kehidupan, sehingga sumber kehidupan yang menjadi semakin buruk akibat pemukiman kembali dapat disebut sebagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia.²⁸ Dalam konteks ini pertimbangan bahwa pemukiman kembali tidak sekedar pemindahan secara fisik, merupakan bagian dari nilai non fisik (immaterial) dari pengadaaan tanah yang memang dalam Penjelasan UU No 2 Tahun 2012 disebutkan secara eksplisit bahwa ganti kerugian yang masuk dalam kategori ini adalah kerugian nonfisik yang bisa disetarakan dengan uang. Kerugian nonfisik yang dimaksud didalamnya adalah kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi, dan nilai atas properti sisa dan akan menjadi problem ketika putusan besaran ganti kerugian ini tidak disepakati.

Ketika pemukiman kembali terpaksa harus

dilakukan atau tidak bisa dihindari, tujuan pemukiman kembali harus menyertakan upaya untuk meminimalkan resiko sosial, tekanan-tekanan, kerusakan dan penderitaan, perlindungan bagi hak-hak dan kehidupan masyarakat, fasilitasi rehabilitasi mereka di lingkungan yang baru dan mendukung untuk pembangunan kembali serta peningkatan penghidupan pada saat kedatangan mereka. Untuk menghindari kemiskinan, kebijakan yang baik, perencanaan pemukiman kembali yang dilakukan dengan hati-hati dan alokasi sumber daya yang mencukupi adalah isu-isu yang krusial. Prinsip *free, prior* dan *informed consent* sebagai prakondisi pemukiman kembali adalah salah satu upaya untuk membangun interaksi antara masyarakat lokal dan pemerintah pada serangkaian proyek pembangunan berskala besar. Upaya pemukiman kembali harus mempertimbangkan faktor sosiokultural terhadap lokasi-lokasi pemukiman yang hendak dituju. Hal ini penting untuk menghindari sikap penolakan dan meminimalisir gangguan keseimbangan sosial warga setempat.

Ada berbagai karakteristik yang harus diperhatikan dalam rencana pemukiman kembali yang tidak hanya didasarkan pertimbangan sebagai tempat berlindung semata, tetapi juga tempat untuk mencari nafkah (*food and supply work*), tempat mengembangkan keturunan dan mendidiknya (*self reproduction*), sebagai sarana integrasi sosial (*social integration*) dan arena aktualisasi diri (*self actualization*) yang sehat. Fungsi-fungsi sosial inilah yang seringkali diabaikan dalam perencanaan dan pengembangan pemukiman penduduk, terutama bagi mereka yang tergusur dari lokasi pemukiman asal. Kecenderungan pemukiman seperti ini akan mempersulit pengembangan adaptasi bagi mereka yang dimukimkan sehingga kegagalannya akan sangat tinggi. Kelima fungsi sosial lingkungan ini harus diperhatikan sebagai persyaratan untuk mempermudah penghuni menyesuaikan diri secara aktif dan mewu-

²⁸ Lebih lanjut lihat Harvey, 2011:3.

judkan pola adaptasi yang menjamin keberlanjutan (*sustainability*).

Perencanaan dan pelaksanaan pemukiman kembali yang baik akan mendatangkan beberapa manfaat diantaranya adalah mengubah resiko-resiko dari keberadaan *resettlement* menjadi kesempatan untuk meningkatkan standar kehidupan dan sumber penghidupan bagi masyarakat yang terkena dampak. Hal ini lebih lanjut dapat meningkatkan stabilitas dan keberlanjutan sosial pada masyarakat yang berada di sekitar dan mengurangi ketergantungan masyarakat pada proyek yang sedang dikembangkan. Selain itu pemukiman kembali yang berhasil dilakukan dengan baik dapat meningkatkan tingkat kepercayaan kepada masyarakat lokal, pemerintah dan *stakeholder* yang lain. Kemitraan dan kesempatan peningkatan kapasitas dapat bermanfaat pada pelaksanaan kegiatan lanjutan serta bisa memperkuat citra positif dan distribusi kemanfaatan yang lebih merata.

Salah satu instrumen yang digunakan dalam pengadaan tanah yang berkaitan dengan pemukiman kembali adalah LARAP - Rencana Tindak Pengadaan Tanah dan Pemukiman Kembali (*Land Acquisitions and Resettlement Action Plan*). Rencana Tindak Pengadaan Tanah dan Pemukiman Kembali (LARAP) wajib disusun apabila suatu proyek perlu melakukan pengadaan tanah secara terpaksa yang menyebabkan pemukiman kembali secara terpaksa, kehilangan lahan, asset, sumber penghasilan dan gangguan atau kehilangan mata pencaharian atau akses terhadap sumber daya. LARAP dilakukan sebelum pembangunan proyek agar bisa secara lebih akurat memperhitungkan keuntungan dan kerugian dari proyek yang dilakukan dan dampaknya bagi masyarakat. Kajian LARAP secara keseluruhan mencakup: (1) survei identifikasi karakteristik sosio-ekonomi dari masyarakat yang terkena dampak, (2) perencanaan menyeluruh untuk pembebasan lahan dan pemukiman kembali; (3) skema

kompensasi yang sesuai. Salah satu aspek dalam kajian LARAP mensyaratkan bahwa area pemukiman kembali harus sedekat mungkin dengan wilayah pelaksanaan proyek dan tidak adanya keberatan di pihak masyarakat untuk dipindahkan.²⁹ Wilayah permukiman kembali terbaik adalah wilayah yang secara ekonomi dan lingkungan bermanfaat bagi masyarakat yang terdampak.³⁰ Dalam pelaksanaan pengadaan tanah dengan pendekatan LARAP, Masyarakat yang terkena dampak berhak mendapatkan ganti rugi untuk nilai tanah, bangunan, tanaman dan aset lainnya yang terkena proyek.

Dalam konteks permukiman kembali, ganti rugi sebaiknya dilakukan dengan prinsip '*land for land*.'³¹ *Land based resettlement* atau *land of land*

²⁹ Pada prinsipnya LARAP disusun berdasarkan informasi langsung dari warga yang terkena proyek, baik melalui wawancara maupun melalui diskusi kelompok terfokus yang melibatkan kelompok-kelompok masyarakat. Informasi ini diperoleh melalui survei sosial ekonomi.

³⁰ Dalam penelitian Kurniati mengenai pembangunan dam di daerah Praya-Lombok, masyarakat terkena dampak lebih memilih desa yang berada di dekat lokasi pembangunan yaitu di Desa Mujur dan Desa Kawo. Wilayah ini selain karena tidak terlalu jauh, juga memiliki topografi yang datar, memiliki fasilitas umum serta interaksi sosial yang baik. Masyarakat di kedua desa ini juga memiliki karakteristik yang tidak jauh berbeda yaitu dari segi mata pencaharian sebagai petani padi dan tembakau. Kurniati, dkk. 2013. "Land Acquisition and Resettlement Action Plan (LARAP) of Dam Project Using Analytical Hierarchical process (AHP): A Case Study in Mujur Dam, Lombok Tengah District-West Nusa Tenggara, Indonesia. *Procedia Environmental Sciences*, 17 (2013). www.sciencedirect.com

³¹ Berkaitan dengan ganti rugi ini, Drydyk (2009) menyebutkan istilah *compensation* yang diartikan sebagai 'penggantian dari peluang-peluang atau kesempatan-kesempatan yang hilang (*replacing lost opportunities*). Penggantian tidak sekedar *money for land, land for land dan house for house* karena bentuk kompensasi atau ganti rugi serupa ini terbukti meninggalkan banyak dampak buruk bagi masyarakat seperti: tanah yang tidak seproduktif tanah yang ditinggalkan atau tidak sesuainya penggantian tanah dengan kebutuhan masyarakat. Ada 3 prasyarat yang harus dipenuhi agar ganti rugi tidak semata hanya merupakan praktek penggantian material, 1) masyarakat tidak boleh semakin buruk kondisi aset/kepemilikan dan akses sumberdayanya pasca

approach merupakan pendekatan yang terbaik karena bagaimanapun tanah adalah kunci untuk membangun kembali dan berkontribusi pada keamanan kultural (*cultural security*). Mengacu pada Guggenheim (1990), pendekatan *land for land* sangat mendasar sebagai bentuk kritik pada keberadaan pemukiman kembali atau *resettlement* yang seringkali mengingkari hak untuk memilih bagi dirinya sendiri dan dimana ganti rugi dalam bentuk uang tidak mampu untuk memberikan kesempatan untuk membuka bisnis keluarga. Ganti rugi dalam bentuk uang memiliki banyak konsekuensi negatif khususnya bagi kelompok masyarakat kesukuan yang belum mengenal pertukaran dengan uang (*barter*), dalam konteks ini masyarakat tidak terbiasa mengelola uang tunai.

Salah satu mekanisme untuk mengimplementasikan strategi *land for land* adalah dengan mengidentifikasi beberapa situs permukiman kembali yang memungkinkan sebagai alternatif pilihan bagi para penduduk yang akan dipindahkan. Potensi produktifitas, kualitas tanah, ketersediaan air irigasi, dan keuntungan tempat dari situs permukiman kembali yang baru harus secara ideal lebih baik atau serupa dengan situs yang hilang untuk membuat masyarakat lebih tertarik. Selanjutnya, dalam memilih tempat permukiman kembali, harus diperhatikan kemungkinan pendapatan non pertanian (*off farm income*) seperti: mencari ikan, buruh musiman, atau dari mengumpulkan hasil hutan untuk menambah pendapatan keluarga. Ditambah lagi, biaya untuk mepermukiman kembali, transport, material membangun rumah dan lain-lain dapat menjadi hambatan bagi masyarakat. Dalam hal inilah ganti rugi uang harus bisa menggantikan aset-aset (*replacement assets*) (rumah, tanah, dan toko) untuk masyarakat yang berpindah untuk bisa ber-

mukim kembali.

Ganti rugi untuk pengadaan tanah seharusnya tidak hanya terbatas pada pembayaran secara individu tetapi juga harus bisa memberikan ganti rugi untuk masyarakat agar bisa membangun kembali komunitas-komunitas baru mereka. Kompensasi dalam bentuk uang tunai juga seringkali menguntungkan kelompok tuan-tuan tanah (*landlord*) dan tidak bagi kelompok miskin dan petani kecil, petani tak bertanah dan kelompok perempuan. Tuan-tuan tanah memperoleh banyak keuntungan dari permukiman kembali karena mereka tanah-tanah mereka banyak yang tidak digarap atau disewakan. Banyak tuan tanah yang kemudian bisa menginvestasikan uang ganti rugi untuk sektor non pertanian. Kelompok buruh tak bernah adalah kelompok yang paling berat tekanannya karena mereka tidak memiliki hak milik dan sertifikat.

Rencana permukiman kembali tidak hanya harus mampu mengatasi kebutuhan-kebutuhan permukiman kembali dan rehabilitasi bagi para pemilik properti, namun juga bagi mereka yang tidak memiliki tanah. Dengan kata lain, desain *resettlement* harus bisa menjaga keutuhan komunitas, bukan secara individual. Dalam hal ini harus secara hati-hati mempertimbangkan sistem penguasaan tanah dan pola pewarisan yang sudah ada serta praktik-praktik hukum adat yang dilakukan untuk mengatur penggunaan dan hak kepemilikan bersama. Kajian mengenai praktik-praktik hukum adat akan membantu dalam menentukan aturan kompensasi dan hak permukiman. Karena dasar hukum pengadaan tanah berbeda pada masing-masing negara dan wilayah, maka kebijakan pengadaan tanah nasional dan kebijakan permukiman kembali harus cukup fleksibel sebagai instrumen, panduan.

Perencanaan *resettlement* harus dimulai pada awal pembangunan proyek. Harus didasarkan pada informasi yang akurat mengenai skala pemindahan, dampak dan konsekuensi pada

dimukimkan kembali; 2) permukiman kembali harus benar-benar dinegosiasikan secara bebas dengan masyarakat sebelum diimplementasikan dan 3) kondisi sosio kultural masyarakat tidak rusak akibat relokasi.

kehidupan dan sumber penghidupan masyarakat, besarnya aset yang hilang serta kerusakan infrastruktur dan pelayanan. Sebuah strategi yang baik untuk dilakukan adalah melakukan survei sosial ekonomi yang menyeluruh pada masyarakat yang terdampak dengan dilengkapi jumlah anggota rumah tangga, usia, jenis kelamin, tingkat pendidikan, dan latarbelakang pekerjaan. Survei juga harus mencakup pertanyaan tentang perilaku masyarakat, harapan dan pilihan-pilihan tentang masa depan di *resettlement*. Mengacu pada Partridge dan Salam, partisipasi masyarakat dalam merencanakan dan melaksanakan pemukiman kembali dapat sangat membantu untuk bisa menghasilkan sistem produksi dan ekonomi berkelanjutan yang lebih realistis. Pada akhirnya, survei juga dapat digunakan untuk membangun program-program pelatihan yang baru untuk alternatif pekerjaan jika tanah yang tersedia tidak mampu mengakomodasi semua masyarakat yang terkena dampak proyek.³²

Mengacu pada *Resettlement Policy Frameworks* (RPF) atau kerangka kebijakan pemukiman kembali dari Bank dunia, prinsip-prinsip dan kebijakan yang diterapkan pada mekanisme pemukiman kembali yaitu:

1. Permukiman kembali secara terpaksa harus dihindari apabila memungkinkan atau dimi-

³² Dislokasi populasi atau pemukiman kembali juga sering menjadi konsekuensi yang umum saat terjadi perang, konflik masyarakat, dan bencana alam. Meskipun memiliki perbedaan antara kelompok masyarakat yang berpindah dikarenakan bencana alam dan karena pembangunan, masyarakat yang terpaksa harus dipemukimkan kembali karena bencana juga kurang lebih mengalami problem yang serupa. Misalnya dalam kasus pembangunan jalan yang memerlukan tambahan/pengadaan lahan maka Rencana Pengadaan Tanah dan Pemukiman Kembali (Land Acquisition and Resettlement Plan) harus disiapkan dengan mengacu pada kebijakan pengadaan tanah dan pemukiman kembali yang dikeluarkan oleh Bank Dunia (IBRD). Proyek peningkatan jalan ini diharapkan dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat sekitarnya. Bagi penduduk yang terkena proyek, diharapkan dapat meningkatkan kehidupan sosial ekonominya atau paling tidak setara kondisi sebelumnya.

nimalkan sepanjang memungkinkan. Selama proses persiapan subproyek, potensi dampak pengadaan tanah harus dinilai sehingga, apabila memungkinkan, alternatif-alternatif desain untuk meminimalkan dampak-dampak yang merugikan dapat diidentifikasi sedini mungkin;

2. Warga yang kehilangan lahan dan/atau aset lainnya sebagai akibat pengadaan tanah untuk subproyek harus segera menerima ganti rugi secara adil;
3. Warga yang Terkena Dampak Proyek (PAP) yang harus pindah ke lokasi lain sebagai akibat dari pengadaan tanah untuk subproyek harus (i) benar-benar diajak berkonsultasi tentang pilihan-pilihan ganti rugi dan permukiman kembali, (ii) memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan rencana permukiman kembali, dan (iii) memperoleh bantuan selama proses permukiman kembali;
4. PAP yang kehilangan sumber penghasilan atau mata pencaharian sebagai akibat pengadaan tanah untuk subproyek harus memperoleh bantuan dalam upaya mereka untuk memulihkan mata pencaharian dan standar kehidupan mereka.

Dalam konteks permukiman kembali ini, diinformasikan juga mengenai hak-hak warga terkena proyek yaitu warga akan mendapatkan Lokasi permukiman kembali yang menawarkan kondisi perumahan yang setidaknya setara dengan kondisi di lokasi lama. Permukiman tersebut akan dilengkapi dengan prasarana dasar dan akses ke pelayanan dasar. Tempat permukiman kembali dipilih melalui konsultasi dengan warga terkena proyek dan jika diperlukan, dengan masyarakat setempat di tempat tujuan permukiman kembali. Dalam hal ini warga terkena proyek akan: i) diberikan informasi lengkap tentang tempat permukiman kembali yang dipilih, termasuk pelayanan dan prasarana, serta hasil konsultasi

dengan masyarakat setempat di lokasi tujuan permukiman kembali, jika ada; dan ii) diberikan informasi tentang selesainya pembangunan lokasi permukiman kembali setidaknya minimal satu bulan sebelum pemindahan, dan warga diundang untuk melihat lokasi baru.

E. Permukiman Kembali dan Skema Pemberdayaan Masyarakat Terdampak

Salah satu persoalan mendasar yang harus diperhatikan dalam proses pemukiman kembali adalah masa depan masyarakat yang tinggal di pemukiman yang baru.³³ Pembinaan dan fasilitasi mutlak dilakukan mengingat masyarakat harus benar-benar membangun kembali kehidupan dan masa depannya di pemukiman yang baru tersebut. Kegiatan penyuluhan, peningkatan keterampilan, kewirausahaan dan kemitraan harus diberikan agar memberikan kemandirian bagi masyarakat dan selanjutnya bisa menemukan sumber penghidupan yang baru untuk menggantikan segala konsekuensi dari *economic displacement* yang telah terjadi. Program pemberdayaan yang dilakukan bisa dilakukan bersamaan dengan proses evaluasi dan monitoring pelaksanaan pemukiman kembali. Program pemberdayaan merupakan bagian dari '*transitional support*' atau dukungan pada fase peralihan yang sangat penting untuk memastikan bahwa masyarakat terdampak bisa kembali memulihkan sumber-sumber penghidupannya seperti sedia kala.

Dalam konteks pembangunan ekonomi, pemberdayaan dapat dikatakan sebagai sebuah proses peningkatan sumberdaya dan kapasitas masyarakat miskin untuk berpartisipasi, bernegosiasi, mempengaruhi, mengontrol dan pada

akhirnya menuntut akuntabilitas dari lembaga yang mempengaruhi kehidupan mereka. Secara umum pengertian pemberdayaan mengerucut pada usaha atau proses untuk mengatasi ketimpangan struktural yang mempengaruhi kelompok sosial, mengimbangi kekuasaan dan meningkatkan kontrol atas pengambilan keputusan dan sumber daya yang menentukan kualitas hidup individu. Pemberdayaan merupakan bagian penting yang tidak terpisahkan dari proses dan output pembangunan.³⁴

Salah satu problem yang tidak mendapat perhatian dalam konteks permukiman kembali adalah pemberdayaan yang berkelanjutan. Program-program yang diberikan bersifat insidental tanpa melalui sebuah perencanaan yang matang. Dalam hal ini diperlukan proses assesment untuk bisa mengetahui sekaligus menyepakati terlebih dahulu bentuk pelatihan yang dibutuhkan dan diminati oleh masyarakat terdampak. Hal ini diperlukan untuk bisa menjamin keberhasilan program secara keseluruhan, sehingga intervensi yang diberikan tidak sia-sia atau hanya berhenti pada formalitas. Salah satu contoh dapat dilihat dari hasil evaluasi Asian Development Bank pada proyek pembangunan infrastruktur di Bengali Barat India yang dilakukan pada tahun 2006. Hasil evaluasi menunjukkan bahwa program pemberdayaan yang diberikan berdampak sangat kecil pada upaya pemulihan sumber penghidupan bagi masyarakat terdampak. Hal ini ditengarai terjadi karena jadwal pemberian pelatihan yang tidak teratur. Pelatihan hanya diberikan satu kali sehingga tidak bisa memberikan bekal yang cukup bagi masyarakat yang terkena dampak untuk bisa memulihkan pendapatan mereka.

Upaya membangun kehidupan ekonomi yang lebih mapan menjadi target yang juga tidak boleh diabaikan. '*People empowerment*' menjadi bagian

³³ Bollin (2011) dalam penelitiannya di tiga negara yaitu Indonesia, Sierra Leone dan Etiopia mencatat bahwa pengadaaan tanah menyebabkan meningkatnya penggusuran. Kehilangan kepemilikan tidak disertai dengan pemberdayaan masyarakat yang pada akhirnya membuat masyarakat menjadi semakin terpuruk/tersingkir.

³⁴ Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. 2014. Kajian MP3EI Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. Jakarta: Komnasham, hlm 29.

dari 'cost' dalam pelaksanaan pemukiman kembali. 'Cost' dalam hal ini bukan diartikan secara tekstual sebagai beban, tetapi harus dilihat sebagai kewajiban. Kewajiban ini menjadi bagian dari konsekuensi logis dari 'benefit' yang sudah diperoleh dari keberhasilan pembangunan yang didukung dengan kesukarelaan masyarakat melalui pembebasan tanah yang tanpa harus menimbulkan benturan atau gesekan.

F. Kesimpulan

Semakin maju masyarakat, semakin banyak pula diperlukan tanah-tanah untuk kepentingan umum. Dalam persoalan tanah untuk pembangunan, ada berbagai kepentingan yang harus bisa diakomodasi. Di satu pihak pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utama, sedangkan di lain pihak sebagian besar warga masyarakat memerlukan juga tanah tersebut sebagai tempat tinggal dan sumber penghidupannya. Salah satu persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pengadaan tanah adalah pemberian ganti kerugian dalam bentuk permukiman kembali.

Permukiman kembali pada kenyataannya tidak hanya dimaknai sebagai pemindahan secara fisik (*physical displacement*). Ada banyak problem yang muncul saat pemukiman kembali masyarakat terdampak atau warga terkena proyek dilakukan. Pemukiman kembali memiliki dampak pada kehidupan masa depan, reproduksi sosial dan sumber penghidupan (*livelihood*). Oleh karena itu pada dasarnya, permukiman kembali membutuhkan perencanaan yang baik. Perencanaan dan pelaksanaan pemukiman kembali yang baik akan mendatangkan beberapa manfaat diantaranya adalah mengubah resiko-resiko dari keberadaan *resettlement* menjadi kesempatan untuk meningkatkan standar kehidupan dan sumber penghidupan bagi masyarakat yang terkena dampak.

Pendekatan yang digunakan untuk pelaksa-

naan pemukiman kembali yang baik sudah dilakukan diantaranya dengan kajian *Land Acquisition and Resettlement Action Plan* (LARAP). Instrumen atau pendekatan yang digunakan secara tidak langsung sebenarnya sudah menjadi satu upaya untuk pemenuhan hak masyarakat terdampak. Kemampuan dan suara masyarakat menjadi aspek penting untuk kemudian melahirkan kesepakatan bersama dimana proyek yang dibangun pada akhirnya tidak semata diupayakan semata untuk merealisasikan satu proyek pembangunan, tetapi juga tidak menghilangkan manfaat yang seharusnya bisa dirasakan masyarakat terdampak yang terpaksa/dengan sukarela harus dimukimkan atau dipindahkan ke permukiman yang baru. Dalam kajian atau pendekatan ini pulalah sebenarnya kegiatan pembinaan yang merupakan bagian dari upaya pemberdayaan sebenarnya sudah dimunculkan. Pembinaan atau pemberdayaan dalam konteks ini merupakan kegiatan untuk meningkatkan kemampuan dan kehidupan sosial ekonomi masyarakat terdampak atau warga terkena proyek atau warga terkena proyek. Kelemahan yang dijumpai dalam proses pemberdayaan dalam proses pelaksanaan permukiman kembali adalah masih tidak berkelanjutan kegiatan yang dilakukan sehingga pengembangan kapasitas masyarakat yang diharapkan bisa dicapai, belum sepenuhnya bisa dilaksanakan.

Daftar Pustaka

- Bollin, Anna. 2011. *Fenomena Global Perampasan Tanah*. DTE 89-90. November 2011.
- Drydyk, Jay. 2009. "Development-Induced Displacement and John Rawls's General Conception" of Justice. Shastri Indo-Candaian Institute and Canadian International Development Agency CIDA-SICI. www3.carleton.ca/cove. Diakses September 2014.
- Fauzi Rahman, Noer dan Dian Yanuardy. 2014. *MP3EI-Master Plan Percepatan dan Perluasan Krisis Sosial-ekologis Indonesia*. Yogyakarta

- karta: STPN Press dan Sajogyo Institute.
- Harvey, Bruce. 2011. *Rio Tinto Resettlement Guidance*. www.riotinto.com. Diakses 5 Oktober 2014.
- Hes. 2014. "Selain Dipermukiman kembali, Korban Butuh Dukungan Usaha." www.radarjogja.co.id. Diakses tanggal 10 Oktober 2014.
- Human Right Watch. 2006. "Masyarakat yang Tergusur: Pengusiran Paksa di Jakarta". Ringkasan Laporan. Human Right Watch Volume 18, No. 10 (c).
- Huu Ty, Pam dkk. 2013. "Compensation and Resettlement Policies After Compulsory Land Acquisition for Hydropower Development in Vietnam: Policy and Practice. Land 2013, 2. www.mdpi.com/journal/land.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. 2014. Kajian MP3EI Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia. Jakarta: Komnasham.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. 2014. "Warisan Buruk Masalah Agraria di Bawah Kekuasaan SBY". Laporan Akhir Tahun 2013. Jakarta: KPA.
- Kurniati, dkk. 2013. "Land Acquisition and Resettlement Action Plan (LARAP) of Dam Project Using Analytical Hierarchical process (AHP): A Case Study in Mujur Dam, Lombok Tengah District-West Nusa Tenggara, Indonesia. *Procedia Enviromental Sciences*, 17 (2013). www.sciencedirect.com.
- Mustianto Sepriyansyah. "Permukiman kembali Pemukiman Penduduk Bantaran Sungai Karang Mumus di Kota Samarinda." *eJournal Ilmu Pemerintahan*, Volume 2 Nomor 2, 2014.
- Rakhma Mary, Siti. 2014. *Kumpulan Aturan tentang Pengelolaan Agraria*. Jakarta: Huma.
- Rina Kemala Sari. 2006. Sistem Penentuan Daerah Relokasi Pemukiman Masyarakat di Kota Banda Aceh Berbasis Sistem Informasi Geografis. www.gunadarma.ac.id. Diakses September, 2014.
- Sakti, Trie. 2007. "Permasalahan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum". *Jurnal Ilmiah Hasil-Hasil Penelitian dan Kajian Pertanahan*. Pusat Penelitian dan Pengembangan. Badan Pertanahan Nasional.
- Sitorus, Oloan, dkk, (1995). Pelepasan atau Penyerahan Hak sebagai Cara Pengadaan Tanah. Jakarta: CV Dasamedia Utama.
- Sitorus, oloan dan Dayat Limbong. 2004. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Sumardjono, Maria. 2001. Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi. Jakarta: Kompas.
- Supriyono. 2012. "kajian atas Pelaksanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum: Studi Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik PLTA Upper Cisokan Pump Storage 1040 MW. *Jurnal Supremasi Hukum* Vol. 1, No 2, Desember 2012.
- Terminski, Bogumil. 2013. Development-Induced Displacement and Resettlement: Theoretical Frameworks and Current Challenges. Geneva. https://dlc.dlib.indiana.edu. Diakses Oktober 2014.
- Waskito, Luthfi. 2012. Proses Pengadaan Tanah untuk Keperluan Pembangunan Jalan di Kabupaten Semarang. *Jurnal Pandecta*, Volume 7, Nomor 1 Januari 2012.