

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TENTANG HUNIAN TETAP DAN
TAHAPAN PENYELESAIAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT KORBAN
TSUNAMI DI LAMPUNG SELATAN**

(Tesis)

Oleh:

THIO HAIKAL ANUGERAH



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
TAHUN 2022**

ABSTRAK

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TENTANG HUNIAN TETAP DAN TAHAPAN PENYELESAIAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT KORBAN TSUNAMI DI LAMPUNG SELATAN

Oleh

THIO HAIKAL ANUGERAH

Tsunami di Lampung Selatan membawa dampak multi-aspek. Dalam menanggulangi bencana tersebut, Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan mengambil beberapa kebijakan salah satunya pembangunan hunian tetap bagi para korban. Di sisi lain, diundangkannya peraturan daerah Kabupaten Lampung Selatan tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana berpotensi menimbulkan sengketa tanah apabila pemerintah daerah menetapkan kawasan semula korban tsunami menjadi terlarang untuk pemukiman.

Permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini yakni, pertama, bagaimanakah kebijakan pembangunan hunian tetap bagi korban tsunami di Lampung Selatan diselenggarakan. Kedua, bagaimanakah tahapan-tahapan penyelesaian sengketa hak atas tanah menurut Peraturan Daerah Lampung Selatan tentang Penyelenggaraan Penanggulangan bencana.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan hunian tetap dimulai dengan Keputusan Bupati Lampung Selatan Nomor: B/613.1/VI.02/HK/2019 melalui Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah sebesar 48,82 miliar yang disalurkan dalam bentuk *block grant*. Kebijakan hunian tetap ini diselenggarakan di lokasi baru (*ex situ*), di empat kecamatan yakni Kecamatan Rajabasa, Kecamatan Kalianda, Kecamatan Sidomulyo, dan Kecamatan Katibung secara swakelola dengan jumlah hunian sebanyak 524 unit yang akan dibangun pada lahan seluas 76.609 meter persegi. Tahapan-tahapan penyelesaian sengketa tanah menurut Perda Lampung Selatan tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana dilakukan secara bertahap, pertama dengan cara musyawarah mufakat, apabila sengketa tersebut tidak dapat diselesaikan maka selanjutnya para pihak dapat melakukan penyelesaian baik melalui bantuan mediator atau arbiter. Terakhir, jika kedua belah pihak cukup, maka penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui jalur pengadilan

Kata Kunci: Bencana, Hunian Tetap, Kebijakan, Sengketa.

ABSTRACT

LOCAL GOVERNMENT POLICY CONCERNING PERMANENT HOUSING AND STAGES OF LAND SETTLEMENT RIGHTS FOR TSUNAMI VICTIMS IN LAMPUNG SELATAN

By

THIO HAIKAL ANUGERAH

The tsunami in South Lampung had a multi-faceted impact. In tackling the disaster, the South Lampung Regency Government took several policies, one of which was the construction of permanent housing for the victims. On the other hand, the promulgation of a regional regulation in South Lampung Regency regarding the implementation of disaster management has the potential to cause land disputes if the local government stipulates that the original tsunami-affected area is prohibited for settlement

The problems that will be studied in this research are, first, how is the policy for the construction of permanent housing for tsunami victims in South Lampung to be implemented. Second, what are the stages of resolving land rights disputes according to the South Lampung Regional Regulation on the Implementation of Disaster Management.

*The results showed that the permanent housing policy began with the Decree of the South Lampung Regent Number: B/613.1/VI.02/HK/2019 through the Social Assistance Fund with a Grant Pattern of 48.82 billion which was distributed in the form of a block grant. This permanent housing policy is implemented in new locations (*ex situ*), in four sub-districts namely Rajabasa District, Kalianda District, Sidomulyo District, and Katibung District on a self-managed basis with a total of 524 residential units to be built on an area of 76,609 square meters. The stages of land dispute resolution according to the South Lampung Regional Regulation concerning the Implementation of Disaster Management are carried out in stages, first by way of deliberation and consensus, if the dispute cannot be resolved then the parties can then make a settlement either through the help of a mediator or arbitrator. Finally, if both parties are sufficient, then the dispute resolution can be done through the courts*

Keywords: Disaster, Permanent housing, Policy, Policy, Dispute.

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TENTANG HUNIAN TETAP DAN
TAHAPAN PENYELESAIAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT KORBAN
TSUNAMI DI LAMPUNG SELATAN**

Oleh

THIO HAIKAL ANUGERAH

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar

MAGISTER HUKUM

Pada

Bagian Hukum Kenegaraan
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
TAHUN 2022**

Judul Tesis : **KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TENTANG HUNIAN TETAP DAN TAHAPAN PENYELESAIAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT KORBAN TSUNAMI DI LAMPUNG SELATAN**

Nama : **Thio Haikal Anugerah**

No. Pokok Mahasiswa : 1922011079

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

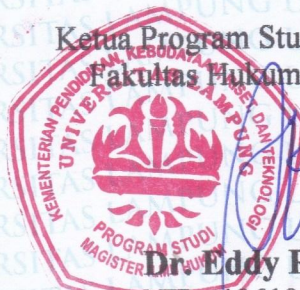



Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.
NIP 19630916 198703 1 005


Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.
NIP 19610930 198702 1 001

MENGETAHUI

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung



Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H.
NIP 19610912 198603 1 003

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua Tim Penguji : Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.

Sekretaris : Dr. HS. Tisnanta, S.H., M.H.

Penguji Utama : Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S.

Anggota : Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D.

Anggota : Dr. Muhtadi, S.H., M.H.

2. Dekan Fakultas Hukum

Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.

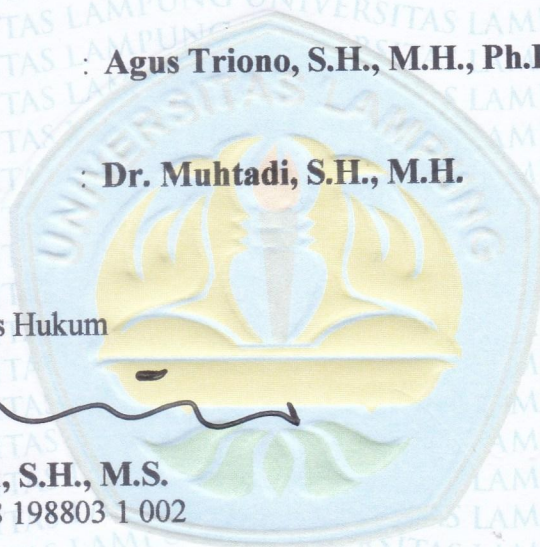
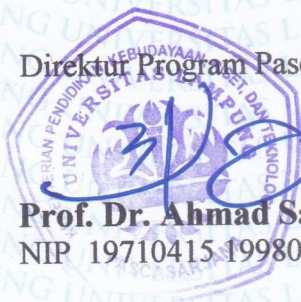
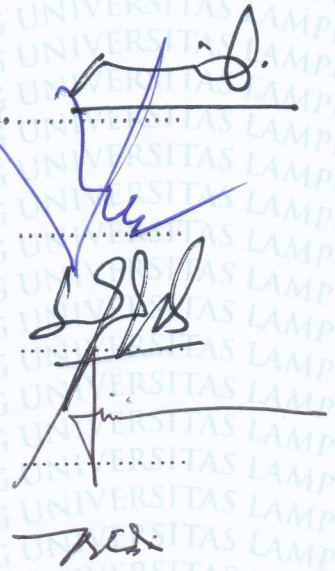
NIP 19641218 198803 1 002

3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung

Prof. Dr. Ahmad Saudi Samosir, S.T., M.T.

NIP 19710415 199803 1 005

4. Tanggal Lulus Ujian : 16 Juni 2022



PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **THIO HAIKAL ANUGERAH**
NPM : 1922011079
Alamat : Way Huwi, Kabupaten Lampung Selatan
Asal Instansi : Mahkamah Agung Republik Indonesia

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya tulis saya, atau tesis ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister), baik di Universitas Lampung maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan judul buku atau judul publikasi yang asli dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Bandar Lampung, 16/06/2022
Membuat Pernyataan,



Thio Haikal Anugerah
NPM: 1922011079

RIWAYAT HIDUP



Penulis dilahirkan di Pasuruan, Kecamatan Penengahan, Kabupaten Lampung Selatan pada tanggal 10 Juni 1997. Penulis merupakan anak terakhir dari tiga bersaudara, dari pasangan Bapak Solehani dan Ibu Fauziah. Penulis menyelesaikan pendidikan di SDN 2 Pasuruan tahun 2009, SMPN 1 Penengahan pada Tahun 2012, SMAN 1 Penengahan pada Tahun 2015, dan pendidikan Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Lampung di Tahun 2019. Pada Tahun 2019, penulis melanjutkan studi Strata Dua (S2) pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung, melalui Beasiswa Pascasarjana Universitas Lampung dan mengambil konsentrasi Hukum Kenegaraan. Selama kuliah penulis aktif sebagai asisten peneliti pada Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hak Asasi Manusia (PKKP-HAM), serta mengikuti Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) PERADI Tahun 2020.

MOTTO

“Wahai golongan Jin dan Manusia! jika kamu sanggup menembus penjuru langit dan bumi, maka tembuslah. Kamu tidak akan mampu menembusnya kecualis dengan kekuatan (dari Allah)”

(Ar-Rahman: 33)

“Let us see how high we can fly before the sun melts the wax in our wings.”

(Edward O. Wilson).

“Here I stand, atoms with consciousness, matter with curiosity. A universe of atoms, an atom in the universe”. (Richard Feynman).

PERSEMBAHAN

Dengan segenap rasa syukur kepada Allah SWT,
Penulis mempersembahkan karya ini kepada:

Kedua Orang Tuaku

Ayahanda Solehani dan Ibu Fauziah

Terimakasih atas curahan kasih sayang, doa dan pengorbanannya
sehingga penulis dapat menjadi orang yang berguna bagi keluarga,
Nusa, Bangsa dan Agama, serta mencapai kesuksesan

Terimakasih juga saya ucapkan kepada seluruh keluarga besar yang
selalu memberikan motivasi, doa dan dukungan untuk mencapai
kesuksesan

Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hak Asasi Manusia

Fakultas Hukum Universitas Lampung

Tempat menimba ilmu pengetahuan dan ilmu untuk bertahan hidup

Kepada orang-orang terdekatku yang selalu memberikan semangat,
memberikan motivasi menuju langkah kedepannya

Almamaterku tercinta Universitas Lampung

Tempat memperoleh pengetahuan dan bekal ilmu dalam merancang
masa depan yang akan menjadi jejak langkah hidup menggapai
kesuksesan

SANWACANA

Puji syukur peneliti panjatkan kepada Allah SWT karena atas rahmat dan ridhonya penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul **“Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Hunian Tetap Dan Tahapan Penyelesaian Hak Atas Tanah Masyarakat Korban Tsunami Di Lampung Selatan”**, yang diajukan sebagai syarat untuk meraih gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Tesis ini merupakan bagian dari keseluruhan proses pendidikan S2 pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung, sejak diterima sebagai mahasiswa pada Tahun 2019, mengikuti proses perkuliahan hingga selesai teori 3 semester. Setelah itu bersama dengan kawan-kawan mengikuti tahapan-tahapan untuk menyelesaikan studi, dimulai dari seminar proposal, penelitian seminar hasil, ujian hasil penelitian, ujian komprehensif. Dalam menyelesaikan tahapan tersebut tidak dapat dilepaskan dari peran Pembimbing I dan Pembimbing II serta para penguji sehingga tahap berikutnya ujian komprehensif.

Secara khusus penulis mengucapkan terimakasih banyak kepada Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum, selaku pembimbing I, yang telah memberikan banyak motivasi serta masukan pada penulis selama proses penyusunan tesis ini. Kemudian kepada Dr. Hieronymus Soerjatisnanta, S.H., M.H. selaku pembimbing II yang senantiasa memberikan dukungan serta arahan-arahan yang memungkinkan tesis ini pada akhirnya dapat diselesaikan.

Ucapan terimakasih juga tidak luput penulis ucapkan kepada para Penguji (Prof. Dr, Heryandi, S.H, M.S. dan Agus Triono, S.H., M.H., Ph.D) yang telah memberikan masukan untuk perbaikan demi keselarasan substansi penulisan tesis ini.

Pada kesempatan ini pula, penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada pihak yang telah banyak membantu dalam penyelesaian penelitian tesis ini, terutama kepada:

1. Bapak Dr. M. Fakhri, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
2. Bapak Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung;
3. Bapak Ria Wierma Putri, SH., M.Hum., Ph.D., selaku Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung;
4. Rekan-rekan kolega di PKKP-HAM yang telah memberikan motivasi, ruang untuk diskusi, memberikan gagasan baru dalam kajian hukum selama menempuh pendidikan Magister Hukum sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis;
5. Kawan-Kawan angkatan 2019 dan Almamaterku tercinta.

Peneliti menyadari dengan segala kerendahan hati bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan karena terbatasnya kemampuan peneliti, karena itu peneliti mengharapkan saran dan kritik untuk kesempurnaan tesis ini.

Bandar Lampung,

Thio Haikal Anugerah

DAFTAR ISI

ABSTRAK	ii
ABSTRACT	iii
JUDUL DALAM	iv
HALAMAN PERSETUJUAN.....	v
HALAMAN PENGESAHAN	vi
PERNYATAAN.....	vii
RIWAYAT HIDUP	viii
MOTTO	ix
PERSEMBAHAN.....	x
SANWACANA	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xv

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan dan Ruang Lingkup.....	9
1.2.1. Permasalahan	9
1.2.2. Ruang Lingkup	9
1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	10
1.3.1. Tujuan Penelitian.....	10
1.3.2. Kegunaan Penelitian.....	10
1.4. Kerangka Pemikiran.....	11
1.4.1. Kerangka Teori.....	11
1.4.2. Kerangka Konseptual	18
1.5. Bagan Alur Pikir	24
1.6. Metode Penelitian	25
1.6.1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	25
1.6.2. Sumber Data dan Bahan Penelitian	26
1.6.3. Pengumpulan dan Pengolahan Data.....	28
1.6.4. Analisis Data	28

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	29
2.1.1. Perkembangan Dan Tahapan-Tahapan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.....	29

2.1.2.	Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pasca Bencana	34
2.1.3.	Peran Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Bencana	37
2.2.	Hubungan antara Kesejahteraan Sosial dan Kebijakan Publik	42
2.2.1.	Penyelenggaraan Dan Tolok Ukur Kesejahteraan Sosial.....	42
2.2.2.	Kebijakan Publik Sebagai Sarana Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial	48
2.3.	Sistem dan Regulasi Pertanahan di Indonesia	50
2.3.1.	Macam-Macam Hak Penguasaan Atas Tanah Dan Perbedaannya	50
2.3.2.	Tentang Hapusnya Hak Atas Tanah.....	57

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1.	Kebijakan Hunian Tetap Pada Korban Tsunami Selat Sunda Di Lampung Selatan.....	62
3.1.1.	Kebijakan-Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan Dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Tsunami Berdasarkan Periode Status Kebencanaan	62
3.1.2.	Kebijakan Hunian Tetap Bagi Korban Bencana Tsunami Lampung Selatan	73
3.2.	Tahapan Penyelesaian Sengketa Tanah Menurut Peraturan Daerah Lampung Selatan Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana ..	85
3.2.1.	Perda Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dan Potensi Timbulnya Sengketa Tanah.....	85
3.2.2.	Tahapan Penyelesaian Sengketa Atas Tanah Dalam Kerangka Perda Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	94

IV. PENUTUP

4.1.	Kesimpulan	103
4.2.	Saran.....	104

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Teori Elite.....	13
Gambar 2. Manajemen Bencana	16
Gambar 3. Bagan Alur Pikir Penelitian.....	25
Gambar 4. Model Implementasi Kebijakan	78
Gambar 5. Penyelesaian Sengketa Menurut Perda Lampung Selatan Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana	96

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tsunami Selat Sunda yang menyapu sebagian wilayah pesisir Provinsi Lampung dan Provinsi Banten pada akhir tahun 2018 lalu menyisakan duka serta kerugian bagi Indonesia baik secara fisik maupun sosial. Secara fisik akibat yang ditimbulkan oleh tsunami yakni jatuhnya korban jiwa, hilang, luka-luka dan rusaknya bangunan serta fasilitas-fasilitas publik lainnya.¹ Tercatat bahwa setidaknya terdapat 426 orang meninggal dunia, 7.202 orang luka-luka, dan 23 orang lainnya dinyatakan hilang.² Secara sosial, kerugian yang ditimbulkan akibat tsunami tersebut terdiri dari hilangnya mata pencaharian, terputusnya akses terhadap fasilitas publik, dan kerugian ekonomi, di mana berdasarkan data yang ada, bencana ini menimbulkan kerugian lebih dari 200 miliar rupiah.³ Hal ini menunjukkan bahwa terdapat korelasi antara bencana alam dengan meningkatnya kerentanan sosial ekonomi dalam suatu keluarga maupun masyarakat, di mana

¹ Widayatun dan Zainal Fatoni, *Permasalahan Kesehatan dalam Kondisi Bencana: Peran Petugas Kesehatan dan Partisipasi Masyarakat*, Jurnal Kependudukan Indonesia, Vol. 8, No. 1, Tahun 2013, Hlm. 38.

² <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/28/15102481/update-tsunami-selat-sunda-426-orang-meninggal-dunia-7202-luka-luka-dan-23> diakses tanggal 12 Februari 2020

³ <https://www.tribunnews.com/regional/2019/01/16/berdasarkan-hitungan-sementara-kerugian-akibat-tsunami-selat-sunda-capai-rp-202-m> diakses tanggal 12 Februari 2020

kerentanan tersebut akhirnya membuat proses pemulihan atas bencana itu semakin sulit.⁴

Adanya korelasi antara bencana alam dengan meningkatnya kerentanan sosial ekonomi suatu masyarakat mengindikasikan bahwa penyelenggaraan penanggulangan bencana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi dari bencana perlu dilaksanakan sedemikian rupa dalam rangka terwujudnya pemulihan masyarakat dari bencana secara maksimal. Sebagai pihak yang bertanggung jawab dan berwenang dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam menjalankan perannya di samping tunduk berdasarkan prinsip-prinsip⁵ yang sudah diatur dalam undang-undang, Pemerintah dan Pemerintah Daerah diwajibkan untuk memperhatikan hak masyarakat antara lain: bantuan pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan sosial, pendidikan dan keterampilan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, serta partisipasi dalam pengambilan keputusan.⁶

Berkenaan dengan bencana tsunami yang terjadi di Lampung Selatan, salah satu kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan dari serangkaian tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang telah

⁴ Eduardo, Eduardo Rodriguez-Oregga, dkk, *The Impact of Natural Disasters on Human Development and Poverty at the Municipal Level in Mexico*, UNDP Research for Public Policy, Desember 2008

⁵ Prinsip-prinsip tersebut adalah: cepat dan tepat; prioritas; koordinasi dan keterpaduan; berdaya guna dan berhasil guna; transparansi dan akuntabilitas; kemitraan; pemberdayaan; nondiskriminatif; dan nonproletisi (nonproletisi adalah larangan untuk menyebarkan agama atau keyakinan pada saat keadaan darurat bencana, terutama melalui pemberian bantuan dan pelayanan darurat bencana).

⁶ Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007

dilaksanakan adalah kebijakan pembangunan rumah hunian tetap⁷ bagi segenap korban tsunami di Lampung Selatan. Kebijakan ini bermula dengan dikeluarkannya Keputusan Bupati Lampung Selatan Nomor: B/613.1/VI.02/HK.2019 tentang Penetapan Tim Perencanaan dan Pendataan Tanah Serta Tim Inventarisasi Tanah Lahan Hunian Tetap Korban Bencana Tsunami Selat Sunda Kabupaten Lampung Selatan. Keputusan ini dibuat dalam rangka percepatan pelaksanaan pengadaan tanah untuk hunian tetap bagi masyarakat korban bencana tsunami Selat Sunda yang rumah tinggalnya rusak berat.

Pada Keputusan Bupati Lampung Selatan tersebut dinyatakan bahwa Tim Perencanaan dan Pendataan Tanah menurut Keputusan Bupati Lampung Selatan tersebut memiliki tugas untuk:

1. Membuat perencanaan kebutuhan tanah hunian tetap (hunatap) untuk korban bencana tsunami Selat Sunda di wilayah Kecamatan Rajabasa⁸, Kecamatan Kalianda⁹, Kecamatan Sidomulyo¹⁰, Kecamatan Katibung.¹¹
2. Estimasi kebutuhan anggaran pengadaan tanah lahan hunian tetap korban bencana tsunami Selat Sunda Kabupaten Lampung Selatan.
3. Memperkirakan waktu pelaksanaan pembebasan lahan hunian tetap.

⁷ Pengertian rumah hunian tetap (hunatap) menurut Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2013 merupakan rumah hunian yang dibangun oleh kelompok masyarakat yang dibiayai melalui Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah, di mana Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah merupakan dana yang disediakan pemerintah melalui APBN kepada pemerintah daerah sebagai bantuan penangan untuk kegiatan pada tahap pascabencana yang disalurkan dalam bentuk *block grant* (pemindahan pemanfaatan anggaran dari pemerintah kepada pemerintah daerah).

⁸ Meliputi Desa Kunjir, Desa Way Muli Timur, Desa Way Muli Induk, Desa Sukaraja, Desa Rajabasa, Desa Banding.

⁹ Meliputi Kelurahan Bumi Agung, dan Desa Maja

¹⁰ Desa Suak

¹¹ Desa Tarahan

4. Mengoordinasikan kepada semua pihak yang terkait dalam perencanaan dan pelaksanaan pendataan tanah lahan hunian tetap; dan
5. Menyusun laporan terkait rencana pelaksanaan dan pendataan lahan untuk hunian tetap bagi warga masyarakat terutama yang rumah tinggalnya mengalami rusak berat/robok.

Di sisi lain, Tim Inventarisasi Tanah Lahan Hunian Tetap Korban Bencana Tsunami diberi tugas untuk:

1. Melakukan pendataan dan inventarisasi objek tanah calon hunian tetap di wilayah Kecamatan Rajabasa, Kecamatan Kalianda, Kecamatan Sidomulyo, dan Kecamatan Katibung (pada desa-desa dan kelurahan yang sama sebagaimana Tim Perencanaan dan Pendataan Tanah).
2. Melakukan pendataan dan inventarisasi subjek tanah yaitu para calon pemilik tanah yang akan dibebaskan.
3. Melakukan pendataan bangunan di dalam objek tanah calon lahan hunian tetap.
4. Melakukan pendataan tanam tumbuh yang berada di atas objek tanah yang akan dibebaskan.
5. Menyusun laporan terkait pelaksanaan inventarisasi lahan hunian tetap.

Kebijakan hunian tetap bagi korban bencana, bukan suatu hal baru, beberapa penyelenggaraan penanggulangan bencana yang terjadi sebelum tsunami Selat Sunda pernah menerapkan kebijakan serupa. Misalnya bencana alam erupsi Gunung Merapi pada tahun 2010,¹² dan tsunami Palu pada September 2018.¹³

¹² <https://nasional.tempo.co/read/623841/hunian-tetap-pengungsi-merapi-masuk-muri/full&view=ok> diakses Juli 2021

Meski demikian, pelaksanaan kebijakan pembangunan hunian tetap ini bukan perkara mudah.

Pembangunan hunian tetap terdiri dari dua jenis apabila dilihat dari lokasi pelaksanaannya. Pertama, pembangunan hunian tetap *in situ*, sedangkan kedua adalah pembangunan hunian tetap *ex situ*. Dalam konteks pelaksanaan pembangunan hunian tetap yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Lampung Selatan, model hunian tetap yang akan dibangun mengadopsi jenis *ex situ* atau dilakukan bukan pada tempatnya semula. Permasalahannya adalah praktik kebijakan-kebijakan pembangunan hunian tetap *ex situ* yang pernah dilakukan sebelum ini tidak jarang terjadi protes yang berakibat pelaksanaan kebijakan ini tidak berjalan lancar. Misalnya pada proses pembangunan hunian tetap pada korban bencana alam tsunami Kota Palu, terjadi pertentangan antara warga yang mengklaim bahwa lahan yang akan dijadikan hunian tetap adalah milik mereka¹⁴, sehingga proses pembangunan hunian tetap terhambat.

Kebijakan pembangunan hunian tetap yang mengadopsi jenis *eks situ* membawa dampak yang bersifat multi-aspek. Jika antara lokasi hunian semula dengan hunian tetap yang akan dibangun memiliki perbedaan geografis yang sangat kontras maka substansi inti atau prinsip dasar dari kebijakan pembangunan hunian tetap yaitu pemulihan¹⁵ yang merupakan bagian dari penyelenggaraan penanggulangan bencana akan sulit tercapai. Atas alasan tersebut maka kebijakan

¹³ <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/29/16415971/begini-kronologi-gempa-dan-tsunami-palu-donggala-yang-tewaskan-ratusan-orang?page=all> diakses Juli 2021

¹⁴ <https://monitoring.skp-ham.org/penyediaan-hunian-tetap-dan-permasalahannya/> diakses pada Juli 2021

¹⁵ Pasal 4 huruf c Peraturan Kepala BNPB No. 04 Tahun 2015 menyatakan bahwa salah satu prinsip dasar rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana adalah membangun kembali lebih baik dan aman (*build back better and safer*) berbasis konsep pengurangan risiko bencana.

hunian tetap tidak bisa hanya sekadar membangun hunian bagi para korban lalu meninggalkannya begitu saja di tempat baru tersebut, penyelenggara kebijakan ini seharusnya bertanggung jawab dengan memastikan bahwa keberlangsungan hidup warga yang terlibat dalam kebijakan ini dapat terjamin baik dari segi ekonomi, sosial, budaya, dan lain sebagainya. Oleh karena itu kebijakan hunian tetap yang baik atau pro kepada kesejahteraan hidup para korban merupakan suatu keniscayaan.

Persoalan lain yang tidak kalah penting akibat kebijakan hunian tetap *ex situ* adalah persoalan *land tenure* atau penguasaan tanah (Dalam konteks kebijakan hunian tetap tsunami Lampung Selatan, persoalan *land tenure* yang dimaksud adalah tanah yang semula ditempati oleh para korban sebelum terjadinya tsunami). Istilah *tenure* berasal dari Inggris setelah pendudukan yang dilakukan bangsa Normandia pada tahun 1066, di mana terjadi penghapusan hak-hak masyarakat atas tanahnya, dan mengganti hak tersebut sebagai pemberian dari pemerintahan baru.¹⁶ Kata *tenure* berasal dari bahasa Latin *tenere* yang berarti memelihara, memegang, memiliki. Menurut *United Nations Convention to Combat Desertification*, *Land tenure* merujuk pada hubungan antara tanah dan individu, kelompok atau masyarakat.¹⁷

Land tenurial atau Hubungan antara tanah dan individu, atau kelompok atau masyarakat tidak bisa dilihat dengan kaca mata simplistik sebagai persoalan

¹⁶ Anita Kamilah dan Yuyun Yulianah, *Land Tenure System Dalam Melindungi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dan Kedudukannya Dalam Hukum Agraria Nasional*. Jurnal Mimbar Justicia, Vol. II, No. 02, 2016, Hlm. 793-794.

¹⁷ <https://www.unccd.int/actions/land-tenure> diakses Juli 2021

penguasaan atau kepemilikan tanah saja. Setidaknya terdapat sepuluh cakupan daripada *land tenurial*, yang dapat diuraikan sebagai berikut:¹⁸

1. Hak pakai atau fasilitas untuk memanfaatkan lahan atau sumber daya lainnya;
2. Hak mengawasi;
3. Hak memiliki baik itu tanah, tanaman di atasnya, hewan ternak, serta air;
4. Struktur agraria seperti pola distribusi lahan;
5. Perubahan agraria sebagai upaya untuk mengubah struktur agraria yang terdiri dari *land reform*¹⁹ dan *land tenure reform*;
6. *Tenure Reform* atau perubahan penguasaan secara legal yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat lokal;
7. *Common* atau lahan yang digunakan secara terus menerus oleh anggota masyarakat;
8. *Common property* atau pemanfaatan *common* di mana hanya masyarakat anggota yang dapat memanfaatkannya dan terdapat pengawasan penggunaan;
9. *Common property institution* yaitu organisasi atau lembaga pengelola *common property*.
10. *Private property* yaitu aset yang dimiliki oleh swasta/non pemerintah.
11. *Public property* yaitu aset yang dikuasai pemerintah.

¹⁸ Anita Kamilah dan Yuyun Yulianah, *Op. Cit.* Hlm. 794-795

¹⁹ *Land reform* merupakan penataan kembali susunan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria untuk kepentingan rakyat kecil secara menyeluruh dan komprehensif. Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Untuk Pemula*, diunduh dari <https://kppa.or.id/publikasi/download/74032-reforma-agraria-untuk-pemula.pdf>

Kembali pada persoalan *land tenure* bagi korban tsunami di Lampung Selatan, diundangkannya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana memberikan wewenang bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan untuk menetapkan suatu kawasan menjadi kawasan yang terlarang untuk menjadi pemukiman penduduk. Hal ini tentu berpotensi menimbulkan persoalan baru apabila di kemudian hari pemerintah daerah kabupaten Lampung Selatan menetapkan bahwa kawasan yang semula ditempati oleh para korban tsunami sebelum terjadinya bencana menjadi kawasan yang terlarang untuk pemukiman. apakah status kepemilikan atau hak-hak atas tanah lain yang semula melekat pada mereka selanjutnya lenyap karena Pemerintah Daerah Lampung Selatan, atas nama keamanan dan mitigasi bencana, kemudian menjalankan aktivitas di atas lahan tersebut atau bahkan mengambil alih lahan tersebut dan mengelolanya demi kepentingan pencegahan bencana serupa di masa depan atau status tersebut masih seperti semula di mana para korban berhak atas kepemilikan atau hak-hak atas tanahnya di tempat semula. Hal inilah yang kemudian berpotensi untuk menimbulkan sengketa. Dalam hal apabila kemudian sengketa tersebut terjadi, mekanisme seperti apakah yang dapat ditempuh dalam menyelesaikan sengketa itu.

Berdasarkan uraian tersebut, persoalan mengenai kebijakan hunian tetap serta potensi sengketa dari tanah apabila ditetapkan terlarang menurut Perda Lampung Selatan mengenai penyelenggaraan penanggulangan bencana, membuat penulis tertarik melakukan kajian mengenai dua masalah tersebut. Atas dasar tersebut, maka penelitian ini diberi judul ***KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH***

TENTANG HUNIAN TETAP DAN TAHAPAN PENYELESAIAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT KORBAN TSUNAMI DI LAMPUNG SELATAN.

1.2. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1.2.1. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kebijakan pembangunan hunian tetap bagi korban tsunami di Lampung Selatan?
2. Bagaimanakah tahapan-tahapan penyelesaian sengketa hak atas tanah menurut Peraturan Daerah Lampung Selatan tentang Penyelenggaraan Penanggulangan bencana?

1.2.2. Ruang Lingkup

Penelitian ini masuk ke dalam lingkup bagian konsentrasi hukum kenegaraan, dengan fokus membedah kebijakan hunian tetap bagi para korban pada kasus bencana alam tsunami yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan dengan pertama-tama menguraikan landasan hukum penanggulangan bencana mulai dari tingkat nasional, daerah provinsi, hingga daerah kabupaten. Selanjutnya memetakan dasar-dasar apa sajakah yang dijadikan pertimbangan oleh Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan untuk memilih kebijakan hunian tetap sebagai salah satu kebijakan dalam penanggulangan bencana tsunami. Kemudian menguraikan aspek-aspek yang perlu diperhatikan selama pelaksanaan kebijakan hunian tetap, dan terakhir memetakan tahapan-tahapan penyelesaian sengketa tanah menurut Perda Penyelenggaraan Bencana.

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah diuraikan, maka penulis sampaikan bahwa tujuan penelitian ini berupaya untuk memperbarui kebijakan yang sudah ada dengan memberikan rumusan ilmiah pada kebijakan operasional. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan hunian tetap di Kabupaten Lampung Selatan. Kemudian mengkaji mengenai bagaimana seharusnya kebijakan hunian tetap akibat bencana alam itu harus dilaksanakan supaya kesejahteraan masyarakat korban bencana tidak terancam. Terakhir, penulis mengkaji pula terkait mekanisme penyelesaian sengketa tanah menurut Perda Penyelenggaraan Bencana apabila Pemerintah Daerah menetapkan suatu kawasan menjadi kawasan terlarang untuk pemukiman.

1.3.2. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian sebagaimana telah disampaikan di atas, penelitian ini memiliki kegunaan sebagai *policy brief* atau rekomendasi bagi para pemegang kebijakan dalam upayanya melakukan penanggulangan bencana alam yang bersifat lebih responsif. Selain itu, penelitian ini pula dapat berguna sebagai batu pijak atau bahan perbandingan bagi penelitian-penelitian yang serupa.

1.4. Kerangka Pemikiran

1.4.1. Kerangka Teori

1.4.1.1. Teori Kebijakan Publik

Istilah kebijakan seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah tujuan (*goals*), program, keputusan, Undang-Undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar.²⁰ Kebijakan pada intinya adalah sebagai pedoman untuk bertindak. Fredrick memberikan pengertian kebijakan, yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.²¹

Anderson mengatakan bahwa kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu.²² Berdasarkan pengertian tentang kebijakan yang telah diuraikan di atas maka dapat disimpulkan bahwasanya kebijakan dapat dilakukan secara umum, namun pada kenyataannya lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam tindakan-tindakan atau perilaku pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya yang lebih dikenal dengan sebutan kebijakan Negara atau kebijakan publik (*publik policy*).

²⁰ S. Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997.

²¹ Sholih Muadi, dkk., *Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik*, Jurnal Review Politik, Vol. 6, No. 2, 2016.

²² M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1998

Kebijakan publik atau *public policy* merupakan tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah, yang dampaknya menjangkau atau dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat.²³ Thomas R. Dye menguraikan bahwa proses kebijakan publik terdiri dalam beberapa tahapan, di antaranya:

1. Identifikasi masalah kebijakan
2. Penyusunan agenda
3. Perumusan kebijakan
4. Pengesahan kebijakan
5. Implementasi kebijakan
6. Evaluasi kebijakan

Pada tahapan penyusunan agenda, perencanaan memegang peranan penting di dalamnya. Menurut Muhammad Akib, rencana merupakan bagian dari tindakan pemerintah (*besturshandeling*) yang bertujuan menimbulkan akibat hukum.²⁴ Di sisi lain, H.S. Tisnanta menyatakan dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan daerah, adanya partisipasi rakyat menentukan kualitas hubungan antara pemerintah dan warga.²⁵

Di samping dilihat dari tahapan-tahapannya, kebijakan publik dapat juga dilihat sebagai preferensi dan nilai dari elite pemerintah. Meskipun sering *public policy* merefleksikan kebutuhan masyarakat. Hal ini dapat terjadi melalui:²⁶

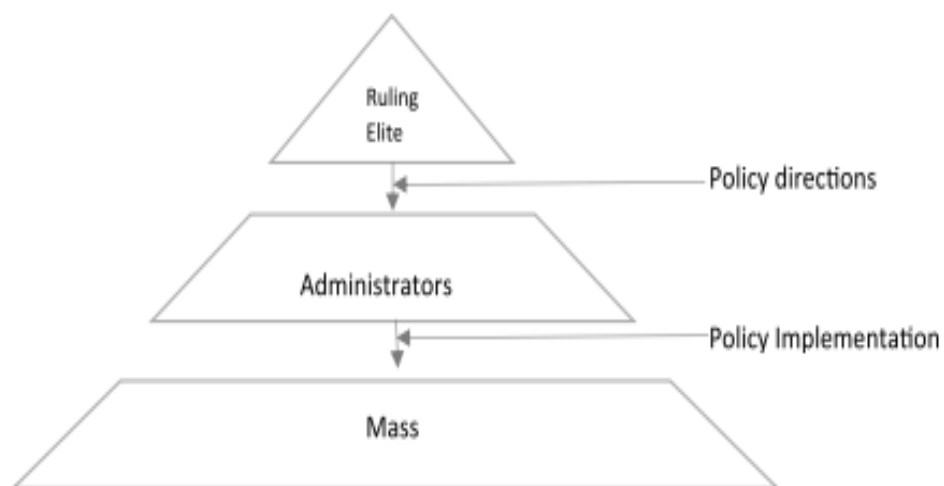
²³ Taufiqurokhman, *Kebijakan Publik, Pendelegasian Tanggung Jawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Jakarta: FISIP Universitas Moestopo Beragama, 2014

²⁴ Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan Dinamika Dan Refleksinya Dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012, hlm 142.

²⁵ H.S. Tisnanta, *Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Refika Aditama, 2005, hlm. 78

²⁶ Taufiqurokhman, *Op cit.*

1. Public policy dibuat secara incremental dan membawa (mengakomodasikan) nilai-nilai dari kepentingan para elite. Nilai-nilai dari para elit sangat mempengaruhi publik. Akan tetapi elitisme tidak berarti bahwa *public policy* anti terhadap kepentingan (kesejahteraan) masyarakat, tetapi *public policy* yang ada merespon kesejahteraan masyarakat lebih mengutamakan kepentingan para elit daripada kepentingan masyarakat secara umum.
2. Para elite melihat sebagian besar masyarakat yang pasif terjadi distorsi informasi, sentimen masyarakat dimanipulasi oleh para elite.



Gambar 1. Teori elite.

Gambar 1 di atas merupakan ilustrasi tentang elit penguasa menentukan kebijakan melalui kuasa yang dimilikinya.²⁷ Pada gambar ini diasumsikan masyarakat terbagi dalam dua kelompok besar, mereka yang memiliki kekuasaan (*powerfull*) dan yang tidak memiliki kekuasaan (*powerless*). Elite berkuasa karena mereka lebih pintar, lebih tahu masalah yang dihadapi masyarakat. Hingga kebijakan yang

²⁷ Tej Raj Pokharel, *Power Approaches to Policy Making*, NCC Journal, Vol. 4, No. 1 2019, hlm. 172.

dibuat bersifat topdown. Dengan demikian dapat difahami bahwa model hanya efektif dalam lingkungan dimana masyarakat bersikap pasif serta terjadi distorsi informasi.²⁸

Bentuk lain yang mengadopsi model incremental pada hakikatnya memandang kebijakan publik sebagai lanjutan dari kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah masa lampau, dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya.²⁹ Pokok model incremental yaitu:

1. Dalam hal pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah.
2. Bagi tiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi.
3. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan didefinisikan secara teratur.
4. Bahwa tidak ada keputusan atau cara pemecahan yang tepat bagi tiap masalah.³⁰

Menurut pandangan kaum inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada di bawah keadaan yang tidak pasti yang berhubungan dengan konsekuensi dari tindakan mereka di masa depan, maka keputusan incremental dapat mengurangi risiko atau biaya ketidakpastian itu. Inkrementalisme mempunyai sifat realistis karena didasari kenyataan bahwa para pembuat keputusan kurang waktu, kecakapan, dan sumber-sumber lain yang

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Harry Fajar Maulana, *et.al*, *Diskursus Kebijakan Publik Model Incremental*, Jurnal Studi Kepemerintahan, Vol. 3 No. 2, 2018.

³⁰ *Ibid.*

dibutuhkan untuk analisis menyeluruh terhadap semua penyelesaian alternatif masalah-masalah yang ada.³¹

Pada konteks kebijakan penanggulangan bencana, Jamie Draper dan Catriona Mckinnon³² menyatakan bahwa dalam menjalankan kebijakan *resettlement*, setidaknya terdapat dua tahapan yang harus diperhatikan, yaitu pada tahapan pengambilan keputusan dan tahapan pelaksanaan. Pada tahapan pengambilan keputusan, partisipasi dari para pihak yang akan terkena dampak dari kebijakan merupakan elemen inti yang secara etis harus diwujudkan. Selain itu, aspek perencanaannya perlu dibuat secara matang.

1.4.1.2. Teori Manajemen Bencana

Manajemen bencana adalah suatu proses dinamis, berlanjut dan terpadu untuk meningkatkan kualitas langkah-langkah yang berhubungan dengan observasi dan analisis bencana serta pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, peringatan dini, penanganan darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi bencana. Menurut Nurjanah³³, manajemen bencana adalah proses dinamis tentang proses bekerjanya fungsi-fungsi manajemen bencana seperti *planning*, *organizing*, *actuating*, dan *controlling*. Cara kerjanya meliputi pencegahan, mitigasi kesiapsiagaan tanggap darurat dan pemulihan.

Tujuan manajemen bencana secara umum adalah sebagai berikut: Mencegah dan membatasi jumlah korban manusia serta kerusakan harta benda dan lingkungan

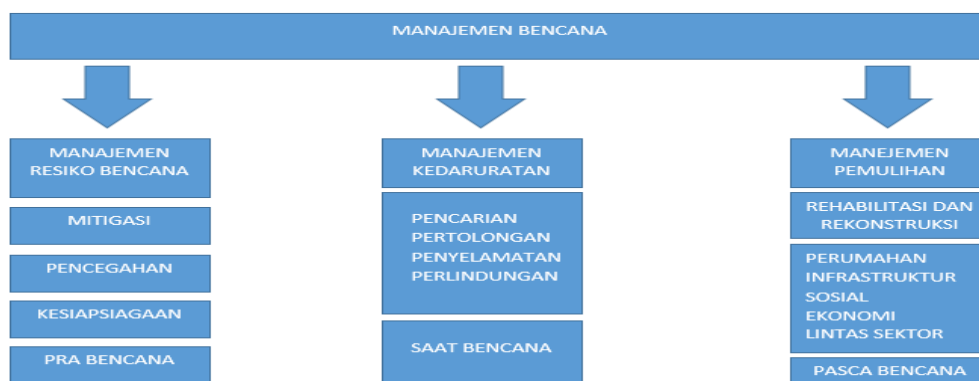
³¹ *Ibid.*

³² Jamie Draper dan Catriona McKinnon, *The Ethics of Climate-Induced Community Displacement and Resettlement*, Jurnal Wires Climate Change, 12 Maret 2018.

³³ Dwi Anita Sari, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Upaya Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pasca Bencana Banjir Di Kabupaten Sampang (Studi Kasus di BPBD Kabupaten Sampang)*, Skripsi Universitas Muhammadiyah Malang, 2017, hlm. 23

hidup; menghilangkan kesengsaraan dan kesulitan dalam kehidupan dan penghidupan korban; mengembalikan korban bencana dari daerah penampungan/pengungsian ke daerah asal bila memungkinkan atau merelokasi ke daerah baru yang layak huni dan aman; mengembalikan fungsi fasilitas umum utama, seperti komunikasi, transportasi, air minum, listrik, telepon, termasuk mengembalikan kehidupan ekonomi dan sosial daerah yang terkena bencana, mengurangi kerusakan dan kerugian lebih lanjut; meletakkan dasar-dasar yang diperlukan guna pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dalam konteks pembangunan³⁴

Manajemen bencana dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia termaktub dalam UU Penanggulangan Bencana. Menurut Dwi Anita Sari,³⁵ manajemen bencana dalam UU tersebut terdiri atas tiga tahapan manajemen yaitu manajemen resiko bencana, manajemen kedaruratan, dan manajemen pemulihan. Dengan perincian sebagaimana pada gambar 2 di bawah ini:



Gambar 2. Manajemen Bencana

³⁴ *Ibid*, 24.

³⁵ *Ibid*.

1.4.1.3. Teori Kesejahteraan Sosial

Frasa ‘kesejahteraan sosial’ memiliki perbedaan makna jika dilihat dari konteksnya, sebagai suatu pranata, kesejahteraan sosial dapat diartikan sebagai sebuah sistem nasional terdiri atas program-program, manfaat, dan pelayanan yang membantu masyarakat memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, pendidikan, dan kesehatan yang sifatnya mendasar bagi keberlangsungan masyarakat.³⁶ Dalam konteks disiplin akademis, kesejahteraan sosial adalah “*the study of agencies, programs, personnel, and policies which focus on the delivery of social services to individuals, groups, and communities.*”³⁷

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yang dimaksudkan dengan kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Menurut Fahrudin³⁸, kesejahteraan sosial mempunyai tujuan yaitu:

1. Mencapai kehidupan yang sejahtera dalam arti tercapainya standar kehidupan pokok seperti sandang, perumahan, pangan, kesehatan, dan relasi-relasi sosial yang harmonis dengan lingkungannya.
2. Mencapai penyesuaian diri yang baik khususnya dengan masyarakat di lingkungannya, misalnya dengan menggali sumber-sumber, meningkatkan dan mengembangkan taraf hidup yang memuaskan

³⁶ Charles Zastrow, *Introduction to Social Work and Social Welfare: Empowering People*, twelfth edition, USA: Boston, 2017, hlm. 2-3

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2012, hlm.

Adapun fungsi-fungsi dari kesejahteraan sosial menurut Fahrudin adalah:

1. Fungsi pencegahan, di mana kesejahteraan sosial ditujukan untuk memperkuat individu, keluarga, dan masyarakat supaya terhindar dari masalah-masalah sosial baru. Dalam masyarakat transisi, upaya pencegahan ditekankan pada kegiatan-kegiatan untuk membantu menciptakan pola-pola baru dalam hubungan sosial serta lembaga-lembaga sosial baru.
2. Fungsi penyembuhan, di mana kesejahteraan sosial ditujukan untuk menghilangkan kondisi-kondisi ketidakmampuan fisik, emosional, dan sosial agar orang yang mengalami masalah tersebut dapat berfungsi kembali secara wajar dalam masyarakat. Dalam fungsi ini juga tercakup fungsi pemulihan atau rehabilitasi.
3. Fungsi pengembangan, di mana kesejahteraan sosial berfungsi untuk memberikan sumbangan langsung atau tidak langsung dalam proses pembangunan atau pengembangan tatanan dan sumber-sumber daya sosial dalam masyarakat.
4. Fungsi penunjang, di mana fungsi ini mencakup kegiatan-kegiatan untuk membantu mencapai tujuan sektor atau bidang pelayanan sosial kesejahteraan sosial yang lain.³⁹

1.4.2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual penelitian merupakan sekumpulan konsep-konsep yang saling berjaln satu sama lain untuk mendukung penelitian atau sebagai pedoman

³⁹ *Ibid.* hlm. 12.

dalam menyusun penelitian yang sistematis. Dalam konteks penelitian ini, konsep-konsep yang digunakan adalah sebagai berikut:

1.4.2.1. Bencana dan Penanggulangan Bencana

Umumnya fenomena bencana alam terjadi akibat aktivitas alamiah, mulai dari aktivitas gunung api hingga pergeseran lempeng bumi. Namun, seiring dengan meningkatnya aktivitas manusia yang bersifat merusak alam, tentunya hal ini menjadi katalis atas terjadinya bencana-bencana alam lain, misalnya bencana alam berupa longsor yang terjadi akibat aktivitas pertambangan.⁴⁰

Indonesia sendiri, berdasarkan hasil riset pengurangan resiko bencana yang dilakukan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa berada pada urutan pertama sebagai negara yang paling rawan terkena bencana alam tsunami dan tanah longsor di dunia.⁴¹ Menurut data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), dalam rentang waktu 1 Januari 2019 hingga 31 Desember 2019, telah terjadi 3814 bencana di Indonesia yang berdampak pada kelangsungan hidup sekitar 6,1 juta orang.⁴² Oleh karena itu, penanggulangan dan pencegahan bencana alam, merupakan suatu hal yang sangat krusial dalam menghadapi persoalan bencana.

Muzakar Isa di dalam penelitiannya mengenai dampak dari bencana alam pada kesimpulannya menyatakan bahwa jumlah bencana alam berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi baik secara langsung maupun tidak langsung. Sehingga untuk mengatasinya diperlukan suatu upaya untuk meningkatkan ketahanan

⁴⁰ Ximin Cui, *Et al.*, *Sudden Surface Collapse Disasters Caused by Shallow Partial Mining in Datong Coalfield, China*. Springer, 13 Mei 2014

⁴¹ Muzakar Isa, *Bencana Alam: Berdampak Positif atau Negatif terhadap Pertumbuhan Ekonomi?*, the 3rd University Research Colloquium, 2016.

⁴² Infografis Data Bencana Periode 1 Januari hingga 31 Desember 2019 Badan Nasional Penanggulangan Bencana. <https://bnpb.go.id/publikasi/infografis/2020-01-20-infografis-update-bencana-31-des-2019-per20jan2020jpg.html>

masyarakat terhadap bencana alam melalui adaptasi dan mitigasi bencana alam.⁴³ Hal senada yang menyatakan bahwa bencana alam berpengaruh pada ekonomi masyarakat ditegaskan pula oleh Subhani dan Richard yang mengungkapkan bahwa efek bencana alam berpengaruh pada perekonomian masyarakat miskin dengan sangat tidak proporsional.⁴⁴

Belum lagi efek psikologis yang ditimbulkan dari adanya bencana alam. Sebagaimana dituturkan oleh Endah Nawangsih bahwa perasaan duka pada korban yang mengalami bencana menimbulkan trauma di mana para korban mengalami suatu reaksi maladaptif yang kemungkinan berlangsung berbulan-bulan hingga bertahun-tahun sesudah mengalami pengalaman traumatik tersebut.⁴⁵ Hal ini berdampak jauh lebih buruk terhadap anak-anak di mana hasil penelitian menunjukkan bahwa bencana alam berpengaruh buruk terhadap tumbuh kembang anak ditinjau dari segi kesehatan fisik maupun mental sang anak.⁴⁶

Banyaknya dampak atau akibat buruk yang disebabkan oleh bencana alam, sebagaimana yang telah diuraikan di atas, sudah sepatasnya memperoleh perhatian khusus oleh pemerintah selaku penyelenggara negara di mana kesejahteraan, keselamatan, dan keamanan kehidupan bagi para penduduknya harus senantiasa terjamin demi kemaslahatan bersama. Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, hal ini tentu bukan menjadi tugas tunggal

⁴³ Muzakar Isa, *Op Cit.*

⁴⁴ Subhani Keerthiratne dan Richard S.J. Tol, *Impact of Natural Disasters on Income Inequality in Srilanka*, World Development Journal, 2018.

⁴⁵ Endah Nawangsih, *Play Therapy untuk Anak-anak Korban Bencan Alam yang Mengalami Trauma (Post Traumatic Stress Disorder/PTSD)*, Psymphatic, Jurnal Ilmiah Psikologi Juni 2014, Vol. 1, No. 2.

⁴⁶ Carolyn Kousky, *Impacts of Natural Disasters on Children*, Princeton University, The Future of Children Journal, Volume 26, Number 1, Spring 2016,

pemerintah pusat semata, melainkan harus dicapai dengan koordinasi bermasa pemerintah daerah serta masyarakat yang terdampak.

Berbicara mengenai bencana, menurut Undang-Undang Penanggulangan Bencana, bencana diartikan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Di dalam undang-undang penanggulangan bencana ini, bencana dikategorikan ke dalam tiga jenis, yaitu: bencana alam, bencana sosial, dan bencana non alam.

Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor. Di sisi lain, bencana nonalam merupakan bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit. Terakhir, bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.

Dikarenakan dalam suatu bencana tersebut terkandung ancaman dan kemampuan untuk mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis, maka perlu dilakukan langkah-langkah penanggulangan bencana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana atau

BNPB dalam laman resminya menyatakan dengan, bahwa dalam “menyikapi kebencanaan yang frekuensinya terus meningkat setiap tahun, pemikiran terhadap penanggulangan bencana harus dipahami dan diimplementasikan oleh semua pihak. Bencana adalah urusan semua pihak. Secara periodik, Indonesia membangun sistem nasional penanggulangan bencana.” Sistem nasional ini mencakup beberapa aspek antara lain:⁴⁷ Legislasi, Kelembagaan, dan Pendanaan.

Pada aspek legislasi, penanggulangan bencana di Indonesia dilakukan melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Produk hukum di bawahnya antara lain Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Kepala Kepala Badan, serta peraturan daerah. (Lebih detail lihat Produk Hukum).

Pada aspek kelembagaan, dapat ditinjau dari sisi formal dan non formal. Secara formal, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) merupakan focal point lembaga pemerintah di tingkat pusat. Sementara itu, focal point penanggulangan bencana di tingkat provinsi dan kabupaten/kota adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Dari sisi non formal, forum-forum baik di tingkat nasional dan lokal dibentuk untuk memperkuat penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia. Di tingkat nasional, terbentuk Platform Nasional (Planas) yang terdiri unsur masyarakat sipil, dunia usaha, perguruan tinggi, media dan lembaga internasional. Pada tingkat lokal, kita mengenal Forum PRB Yogyakarta dan Forum PRB Nusa Tenggara Timur.

Selanjutnya pada aspek pendanaan, hal ini dilakukan dengan melihat kenyataan bahwa saat ini kebencanaan bukan hanya isu lokal atau nasional, tetapi melibatkan

⁴⁷ <https://bnpb.go.id/sistem-penanggulangan-bencana> diakses pada 20 agustus 2020

internasional. Komunitas internasional mendukung Pemerintah Indonesia dalam membangun manajemen penanggulangan bencana menjadi lebih baik. Di sisi lain, kepedulian dan keseriusan Pemerintah Indonesia terhadap masalah bencana sangat tinggi dengan dibuktikan dengan penganggaran yang signifikan khususnya untuk pengarusutamaan pengurangan risiko bencana dalam pembangunan.

1.4.2.2. Social Impact Assessment/Penilaian Dampak Sosial

Social Impact Assessment atau penilaian dampak sosial (SIA) menurut Frank Vanclay dapat didefinisikan “... *as the process of assessing or estimating, in advance, the social consequences that are likely to follow from specific policy actions or project development, particularly in the context of appropriate national, state or provincial environmental policy legislation.*” Semua praktik penilaian dampak sosial memiliki komitmen untuk sebuah keberlanjutan dan integritas ilmiah di samping menjunjung etika yang menganjurkan keterbukaan dan akuntabilitas, keadilan, dan pemerataan, dan perlindungan hak asasi manusia.

SIA sendiri lebih dari sekadar memprediksikan dampak negatif, karena SIA juga mencakup pemberdayaan dari masyarakat setempat, peningkatan posisi perempuan, minoritas kelompok dan anggota masyarakat lainnya yang kurang beruntung, pengembangan peningkatan kapasitas, pengentasan semua bentuk ketergantungan, peningkatan ekuitas, dan focus pada pengurangan kemiskinan.⁴⁸

Nilai-nilai utama dalam SIA, menurut International Association for Impact Assessment (IAIA) terdiri atas:

⁴⁸ Dyah Asri Gita Pratiwi, *Penerapan Metode Social Impact Assessment Dalam Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan*, Thesis, Universitas Indonesia, 2012, hlm 43.

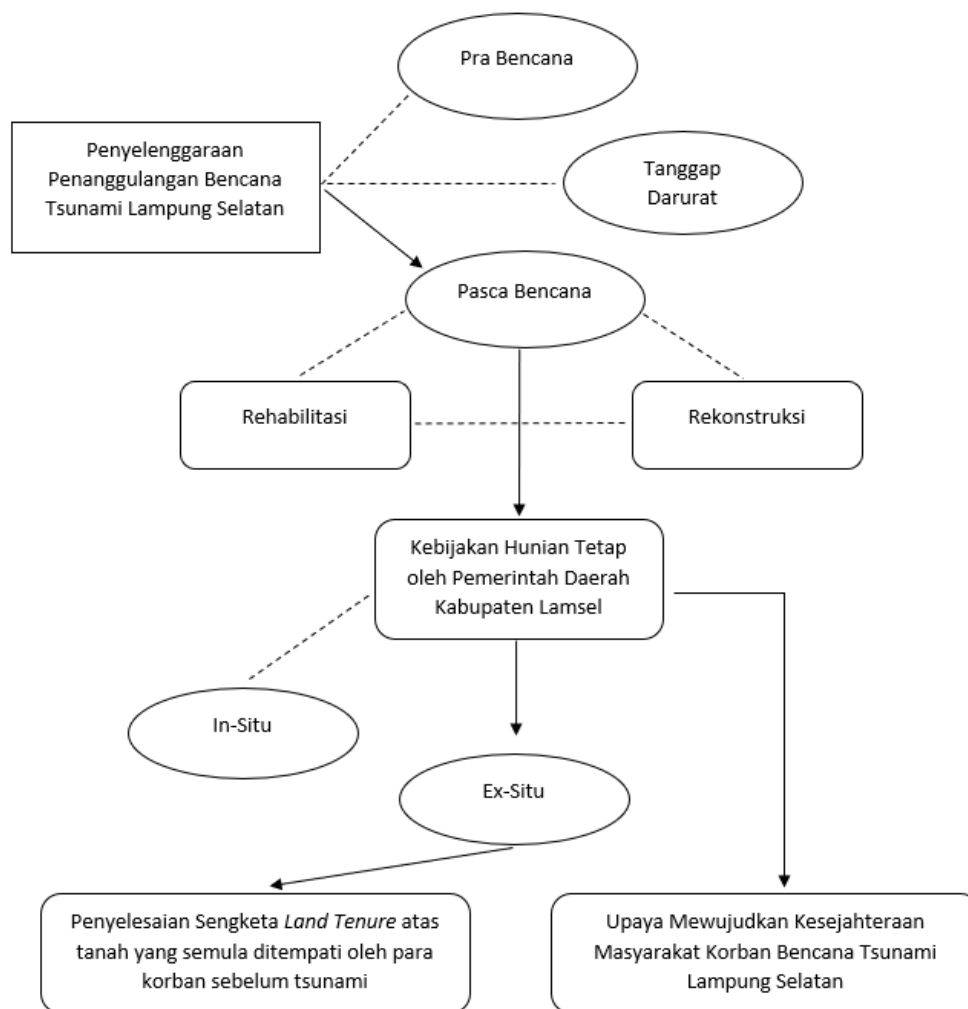
1. *There are fundamental human rights that are shared equally across cultures, and by males and females alike.*
2. *There is a right to have those fundamental human rights protected by the rule of law, with justice applied equally and fairly to all, and available to all.*
3. *People have a right to live and work in an environment which is conducive to good health and to a good quality of life and which enables the development of human and social potential.*
4. *Social dimension of the environment – specifically but not exclusively peace, the quality of social relationships, freedom of fear, and belongingness – are important aspects of people’s health and quality of life.*
5. *People have a right to be involved in the decision making about the planned interventions that will affect their lives.*
6. *Local knowledge and experience are valuable and can be used to enhance planned interventions.*⁴⁹

1.5. Bagan Alur Pikir

Tahapan penelitian tentang kebijakan hunian tetap dan *land tenure* di Lampung Selatan ini dapat dilihat melalui bagan alur pikir di bawah ini:

Gambar 3. Bagan Alur Pikir Penelitian

⁴⁹ Henk A. Becker, *et.al, the International handbook of Social Impact Assessment*, USA, Massachusset, 2003. Hlm 3-4.



1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif dengan menggunakan dua pendekatan masalah yaitu *conceptual approach*,⁵⁰ yang beranjak dari pandangan-pandangan ahli hukum atau doktrin-doktrin, dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*)⁵¹ dilakukan dengan menelaah instrumen-instrumen hukum nasional dan peraturan terkait.

⁵⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media. hlm. 66.

⁵¹ *Ibid.*

1.6.2. Sumber Data dan Bahan Penelitian

Berkaitan dengan permasalahan dan pendekatan masalah yang digunakan maka penelitian ini menggunakan sumber data kepustakaan. Jenis data adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui bahan pustaka dengan cara mengumpulkan dari berbagai sumber bacaan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

1. Bahan hukum primer yakni berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia atau bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum tetap mengikat yaitu meliputi:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
 - 4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana;
 - 5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
 - 6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman;
 - 7) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
 - 8) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana;

- 9) Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Sektor Permukiman
 - 10) Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 04 Tahun 2015 tentang Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam rangka Bantuan Pendanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana;
 - 11) Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031;
 - 12) Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 11 Tahun 2014 tentang Mitigasi Regional Bencana Geologi di Wilayah Kabupaten Lampung Selatan;
 - 13) Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
 - 14) Keputusan Bupati Lampung Selatan Nomor: B/613.1/VI.02/HK.2019 tentang Penetapan Tim Perencanaan dan Pendataan Tanah Serta Tim Inventarisasi Tanah Lahan Hunian Tetap Korban Bencana Tsunami Selat Sunda Kabupaten Lampung Selatan.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil penelitian, buku, artikel, makalah, prinsip-prinsip yang diakui dan hasil dari para ahli hukum di bidang hukum perjanjian.

3. Bahan hukum tersier yang digunakan, yaitu segala bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder atau disebut juga sebagai bahan hukum penunjang dalam penelitian.

1.6.3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Bahan hukum dan data yang terkumpul diperiksa kembali kelengkapannya (*editing*), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis.

1.6.4. Analisis Data

Data dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta kajian dan literatur lain diklasifikasi dan sistematisasi menurut bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Bahan hukum dan data yang terkumpul diperiksa kembali kelengkapannya (*editing*), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis di mana analisis dilakukan secara kualitatif, dan kemudian diuraikan secara deskriptif.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

2.1.1. Perkembangan dan Tahapan-Tahapan Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Pemerintah Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dibentuk untuk *“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...”*. Dokumen tersebut dengan demikian merupakan bukti bahwasanya pemerintah selaku penyelenggara roda pemerintahan berkewajiban melakukan segala upaya dalam rangka perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia.⁵² Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi tersebut mutlak dan tidak tergantung situasi dan kondisi tertentu, termasuk dalam kondisi bencana.

Bencana menurut Federasi Internasional Palang Merah dan Sabit Merah merupakan *a sudden, calamitous event that seriously disrupts the functioning of a community or society and causes human, material, and economic or environmental losses that exceed the community's or society's ability to cope*

⁵² Senada sebagaimana tercantum dalam Pasal 28I ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 “bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”

*using it's own resources.*⁵³ Pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Dari dua definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa bencana merupakan peristiwa tiba-tiba yang membawa dampak buruk baik itu material maupun non material.

Sebagai upaya memulihkan dampak buruk terhadap kondisi masyarakat dari akibat bencana yang disebabkan baik dari faktor alam, non-alam, maupun manusia, maka oleh pemerintah sebuah negara diselenggarakanlah penanggulangan bencana. Dalam konteks pemerintah negara Indonesia, secara normatif aturan mengenai penanggulangan bencana ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU Penanggulangan Bencana).

Sebelum diundangkannya UU Penanggulangan Bencana yang merupakan rumusan bersama pemerintah dan dewan perwakilan rakyat, penanggulangan bencana di Indonesia sejak zaman kemerdekaan hingga diundangkan UU tersebut sepenuhnya dilakukan di bawah komando presiden secara langsung. Jika dilihat dari kaca mata sejarah, setidaknya terdapat enam periode waktu perkembangan aturan mengenai penanggulangan bencana di Indonesia.⁵⁴

⁵³ <https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/> diakses pada Agustus 2021.

⁵⁴ bnpb.go.id/sejarah-bnpb diakses Agustus 2021

Periode pertama berlangsung pada 1945-1966. Fokus penanggulangannya adalah bencana yang dihasilkan akibat perang, sehingga pada tanggal 22 Agustus 1945 dibentuklah sebuah *Badan Penolong Keluarga Korban Perang* atau BPKKP. Badan ini ditugaskan untuk menolong para korban perang dan keluarga korban semasa perang kemerdekaan. Periode kedua berlangsung antara 1966-1967. Aturan mengenai penanggulangan bencana pada periode ini mengembangkan paradigma penanggulangan bencana nasional yang tidak hanya berorientasi pada bencana yang dihasilkan oleh perbuatan manusia, melainkan pula bencana alam.

Periode ketiga terjadi di rentang tahun 1967-1979 ketika frekuensi bencana alam semakin meningkat, maka pemerintah Indonesia mengupayakan terbentuknya sebuah tim koordinasi nasional penanggulangan bencana, maka dibentuklah Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1979. Atas keputusan tersebut, Mendagri mengeluarkan instruksi nomor 27 tahun 1979 tentang Satuan Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana Alam di setiap provinsi.

Periode empat terjadi pada 1979 hingga 1999. Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (Bakornas PBA) yang semula berorientasi pada penanggulangan bencana yang diakibatkan oleh fenomena alam, diluaskan lingkup tugasnya termasuk pada bencana non alam dan bencana sosial sehingga kata 'alam' dihilangkan, menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB). Periode kelima berlangsung antara tahun 2000 hingga 2007. Periode ini merupakan periode di mana bencana sosial terjadi di beberapa tempat sebagai akibat krisis moneter, maka Bakornas PB perlu disempurnakan, maka digantikanlah badan tersebut dengan Badan Penanggulangan Bencana dan

Penanganan Pengungsi sebagaimana tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2001. Periode enam, terjadi pada 2007 hingga saat ini, di mana penyelenggaraan penanggulangan bencana nasional dilakukan menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia selepas diundangkannya UU Penanggulangan Bencana dijalankan berlandaskan pada delapan asas, yakni:

1. Kemanusiaan;
2. Keadilan;
3. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
4. Keseimbangan, keselarasan, dan keserasian;
5. Ketertiban dan kepastian hukum;
6. Kebersamaan;
7. Kelestarian lingkungan hidup; dan
8. Ilmu pengetahuan dan teknologi.⁵⁵

Delapan asas ini bersifat fundamental dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana di Indonesia. Asas-asas ini saling berjalani dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan penanggulangan yang responsif supaya mampu menunjang pembangunan nasional. Secara konkret, berlandaskan kedelapan asas tersebutlah kemudian disusunlah tahapan-tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Penyelenggaraan penanggulangan menurut Undang-Undang Penanggulangan Bencana saat ini terbagi atas tiga tahapan, yakni tahapan prabencana, tahapan tanggap darurat, dan tahapan pascabencana.

⁵⁵ Pasal 3 Ayat (1)

Pada tahap prabencana, penanggulangan bencana umumnya meliputi kegiatan-kegiatan seperti pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, dan peringatan dini apabila terjadi suatu bencana.⁵⁶ Kegiatan-kegiatan pada tahapan ini bersifat preventif. Hal demikian diperlukan untuk mempersiapkan individu dan masyarakat dalam hal terjadi suatu bencana.

Pada tahap tanggap darurat penyelenggaraan penanggulangan bencana dilakukan sebagai respon langsung terhadap bencana yang tengah terjadi. Oleh karena itu, kegiatan-kegiatan pada tahap ini meliputi:

1. Pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;
2. Penentuan status keadaan darurat bencana;
3. Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
4. Pemenuhan kebutuhan dasar;
5. Perlindungan dengan segera prasarana dan sarana vital;
6. Pemulihan dengan segera prasaran dan sarana vital.

Pada tahap terakhir atau tahapan pascabencana, fokus penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah pemulihan. Tahapan pascabencana ini dibagi menjadi dua bagian yaitu rehabilitasi dan rekonstruksi. Kebijakan hunian tetap bagi korban bencana alam tsunami di Lampung Selatan yang menjadi fokus dalam penelitian termasuk dalam tahapan pascabencana

⁵⁶ Muhammad Ferdiansyah, *et. al. Penanggulangan Bencana di Masyarakat Desa Studi Di Desa Cipacing, Desa Cileles, dan Desa Cikeruh, Kecamatan Jatinangor Kabupaten Sumedang*, Social Work Journal, Vol 8. No. 1, Hlm 11-16.

2.1.2. Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana

Bagian sebelumnya telah menguraikan mengenai perkembangan dan tahapan tahapan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Sebagaimana telah dinyatakan di atas, penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri atas tiga tahap, salah satunya adalah tahapan pascabencana. Pada bagian ini akan diuraikan mengenai rehabilitasi dan rekonstruksi sebagai bagian dari penyelenggaraan penanggulangan bencana di tahapan pascabencana.

Rehabilitasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) daring memiliki dua makna. Makna pertama berarti pemulihan kepada kedudukan (keadaan, nama baik) yang dahulu (semula). Makna kedua berarti perbaikan anggota tubuh yang cacat dan sebagainya atas individu (misalnya pasien rumah sakit, korban bencana) supaya menjadi manusia yang berguna dan memiliki tempat dalam masyarakat.⁵⁷ Rekonstruksi di sisi lain, dalam kamus yang sama memiliki dua pemaknaan yang nyaris serupa. Makna pertama rekonstruksi adalah pengembalian seperti semula, sedangkan makna keduanya adalah penyusunan (penggambaran) kembali.⁵⁸ Dari definisi rehabilitasi dan rekonstruksi menurut KBBI di atas, ada satu kesamaan tujuan dari kedua kata tersebut. Keduanya hendak mengembalikan keadaan seperti sedia kala sebelum mengalami perubahan.

Lalu di mana titik pembeda antara rehabilitasi dan rekonstruksi. Dalam konteks penyelenggaraan penanggulangan bencana, menurut UU Penanggulangan Bencana, rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana

⁵⁷ <https://kbbi.web.id/rehabilitasi> diakses Agustus 2021

⁵⁸ <https://kbbi.web.id/rekonstruksi> diakses Agustus 2021

dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana. Di sisi lain, rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial, dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana. Berbeda dari pengertian dalam KBBI, di mana rehabilitasi dan rekonstruksi adalah upaya untuk kembali kepada keadaan seperti semula atau sedia kala. Dalam aturan pelaksana UU Penanggulangan Bencana yang lebih spesifik, dijelaskan bahwa rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana pada prinsipnya merupakan upaya mengembalikan kondisi kehidupan masyarakat dan lingkungan hidup yang terkena bencana pada situasi yang *lebih baik* dari sebelumnya.⁵⁹

Berdasarkan dua pengertian rehabilitasi dan rekonstruksi, dapat dipetakan unsur-unsur kedua pengertian tersebut untuk melihat perbedaan antarkeduanya. Unsur-unsur rehabilitasi dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat⁶⁰
2. Sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana⁶¹
3. Berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana⁶²

⁵⁹ Bab II Lampiran Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Sektor Permukiman.

⁶⁰ Tindakan

⁶¹ Tolok Ukur

Sedangkan pada rekonstruksi, unsur-unsurnya dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana⁶³
2. Pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat⁶⁴
3. Tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial, dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pasca bencana⁶⁵

Dari unsur-unsur di atas, diketahui bahwa baik rehabilitasi maupun rekonstruksi terdiri dari tiga unsur, di mana masing-masing unsur dapat dikategorikan kepada tiga jenis kategori. Kategori pertama mensyaratkan suatu tindakan. Kategori kedua adalah tolok ukur atau indikator bagi tindakan-tindakan tersebut. Kategori ketiga adalah tujuan yang ditargetkan sebagai hasil dari tindakan-tindakan yang telah dilakukan.

Tindakan rehabilitasi meliputi perbaikan lingkungan daerah bencana; perbaikan prasarana dan sarana umum; pemberian bantuan perbaikan rumah; pemulihan sosial psikologis; pelayanan kesehatan; rekonsiliasi dan resolusi konflik; pemulihan sosial ekonomi budaya; pemulihan keamanan dan ketertiban; pemulihan fungsi pemerintahan, dan pemulihan fungsi pelayanan publik.⁶⁶

Tindakan rekonstruksi meliputi pembangunan kembali prasarana dan sarana; pembangunan kembali sarana sosial masyarakat; pembangkitan kembali

⁶² Tujuan

⁶³ Tindakan

⁶⁴ Tolok Ukur

⁶⁵ Tujuan

⁶⁶ Pasal 58 ayat (1) UU 24 Tahun 2007

kehidupan sosial budaya masyarakat; penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana; partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha, dan masyarakat; peningkatan kondisi sosial ekonomi, dan budaya; peningkatan fungsi pelayanan publik, peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat.⁶⁷

2.1.3. Peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Bencana

Pemerintah maupun Pemerintah Daerah sebagaimana dimandatkan oleh Undang-Undang merupakan pengemban tanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana terdiri dari:

1. Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan;
2. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
3. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
4. Pemulihan kondisi dari dampak bencana;
5. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai;
6. Pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai; dan
7. Pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

⁶⁷ Pasal 59 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2007.

Tanggung jawab pemerintah daerah meliputi:

1. Penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
2. Perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
3. Pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan
4. Pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah yang memadai.

Demi menjalankan tanggung jawabnya tersebut pemerintah dan pemerintah daerah diberikan wewenang oleh undang-undang demi terselenggaranya penanggulangan bencana yang baik. Wewenang pemerintah pusat meliputi:

1. Penetapan kebijakan penanggulangan bencana selaras dengan kebijakan pembangunan nasional;
2. Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
3. Penetapan status dan tingkatan bencana nasional dan daerah;
4. Penentuan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan negara lain, badan-badan, atau pihak-pihak internasional lain;
5. Perumusan kebijakan tentang penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana;
6. Perumusan kebijakan mencegah penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam untuk melakukan pemulihan; dan

7. Pengendalian, pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala nasional.

Wewenang pemerintah daerah meliputi:

1. Penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;
2. Pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
3. Pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;
4. Pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
5. Perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya;
6. Pengendalian pengumpulan dan penyaluran uang atau barang yang berskala provinsi, kabupaten/kota.

Dari kedua institusi pemerintah, umumnya pemerintah daerah memegang peran yang lebih sentral dalam penanggulangan bencana sebab pemerintah daerah berada lebih dekat dari wilayah bencana dibandingkan pemerintah pusat. Maka dari itu, tujuan pemerintah daerah dalam penanggulangan bencana melalui pembentukan BPBD meliputi hal-hal sebagai berikut:⁶⁸

1. Mengidentifikasi orang dan wilayah yang rentan bencana alam dalam lingkup kabupaten;

⁶⁸ Sri Heryati, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Bencana*, Jurnal Pemerintahan dan Keamanan Publik, Vol. 2 No. 2 Agustus 2020. Hlm. 143.

2. Memastikan bahwa semua anggota masyarakat menyadari potensi dampak bencana alam;
3. Membagikan saran dan panduan praktik yang baik kepada masyarakat untuk mitigasi bencana;
4. Menjaga hubungan dengan para pejabat yang bertanggung jawab dalam perencanaan, kesehatan, dan kesejahteraan dengan mengeluarkan peringatan atau sistem pengendalian massa dan kebakaran;
5. Memastikan bahwa anggota masyarakat menerima pelatihan *first aid* atau pertolongan pertama yang sesuai;
6. Melaksanakan program pendidikan dan penyadaran masyarakat melalui kegiatan yang bekerja sama dengan sekolah-sekolah setempat;
7. Mengidentifikasi rute, evakuasi, dan lokasi tempat yang aman serta lokasi pengungsi.

Tanggung jawab dan wewenang pemerintah daerah sebagaimana di atas, menunjukkan bahwa pemerintah memegang peranan pada penyelenggaraan penanggulangan bencana, di mana peranan tersebut dapat digolongkan ke dalam lima aspek sebagaimana berikut.⁶⁹

1. Aspek legislasi, di mana pemerintah daerah diharuskan membuat peraturan daerah tentang penanggulangan bencana, peraturan daerah tentang pembentukan BPBD, pedoman teknis standar kebutuhan minimum penanganan bencana, prosedur tetap, prosedur operasi, serta peraturan lain yang berkenaan dengan penanggulangan bencana;

⁶⁹ *Ibid*, Hlm. 144.

2. Aspek kelembagaan, di mana pemerintah daerah harus: membentuk BPBD; menyiapkan personil profesional ahli; menyiapkan prasarana dan sarana, peralatan serta logistik; dan mendirikan pusat pengendali operasi serta pusat data, informasi dan komunikasi.
3. Aspek perencanaan, di mana pemerintah daerah harus: memasukkan penanggulangan bencana ke dalam Rencana Pembangunan (RPJP, RPJM, dan RKP Daerah); membuat perencanaan penanggulangan bencana; membuat rencana penanggulangan bencana; membuat rencana kontijensi; membuat rencana operasi darurat; membuat rencana pemulihan; serta memadukan rencana penanggulangan bencana dengan rencana tata ruang wilayah.
4. Aspek pendanaan, di mana pemerintah daerah harus: mengalokasikan anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana rutin, dan operasional melalui DIPA dana kontijensi, dan siap dipakai untuk tanggap darurat; dana pemulihan, rehabilitasi, dan rekonstruksi, serta menggalang dan mengawasi pengumpulan dana yang berasal dari masyarakat.
5. Aspek pengembangan kapasitas yang meliputi: pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan baik formal, informal, maupun non formal; pelatihan (manajerial dan teknis) serta latihan (*drill*, simulasi, dan gladi); pengembangan kelembagaan berupa pusat operasi, pusat data, dan media center; dan pengembangan infrastruktur berupa peralatan informatika dan komunikasi.

2.2. Hubungan Antara Kesejahteraan Sosial dan Kebijakan Publik

2.2.1. Penyelenggaraan dan Tolok Ukur Kesejahteraan Sosial

Pada subbagian ini akan diuraikan mengenai penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat atau kesejahteraan sosial. Hal ini penting diuraikan dalam kerangka penyelenggaraan penanggulangan bencana karena kesejahteraan sosial merupakan tujuan utama dari penyelenggaraan penanggulangan bencana. Selain penyelenggaraan kesejahteraan sosial, pada subbagian diuraikan pula tolok ukur dari kesejahteraan sosial suatu masyarakat. Hal ini diuraikan untuk mengukur apakah suatu kebijakan publik yang dilaksanakan benar-benar mampu mengupayakan terwujudnya kesejahteraan sosial atau justru sebaliknya.

Kesejahteraan sosial merupakan sebuah konsep yang terdiri dari dua kata, yaitu sejahtera dan masyarakat. Sejahtera secara leksikal memiliki arti aman sentosa dan makmur; selamat (terlepas dari segala macam gangguan).⁷⁰ Sosial di sisi lain, memiliki makna berkaitan dengan masyarakat.⁷¹ Penggabungan dua kata tersebut sebagai sebuah konsep, maka kesejahteraan sosial dapat diartikan sebagai kondisi aman sentosa dan makmurnya suatu masyarakat. Kesejahteraan sosial, atau *social welfare*.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial merupakan aturan induk mengenai kesejahteraan sosial di Indonesia. Dibuat dalam rangka mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat serta untuk memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial, negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara

⁷⁰ <https://kbbi.web.id/sejahtera> diakses Agustus 2021

⁷¹ <https://kbbi.web.id/sosial> diakses Agustus 2021

terencana, terarah, dan berkelanjutan. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagai upaya terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, dan perlindungan sosial.⁷²

Tujuan dari penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah:

1. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup;
2. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian;
3. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial;
4. Meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
5. Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; dan
6. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial meliputi: rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial. Rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Jaminan sosial dimaksud untuk menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks

⁷² Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi, serta untuk menghargai pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan atas jasa-jasanya. Pemberdayaan sosial dimaksudkan untuk memberdayakan seseorang, keluarga, kelompok, dan masyarakat yang mengalami masalah kesejahteraan sosial agar mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri, dan meningkatkan peran serta lembaga dan/atau perseorangan sebagai potensi dan sumber daya dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Perlindungan sosial dimaksudkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal. Perlindungan sosial ditujukan kepada seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang berada dalam keadaan tidak stabil yang terjadi secara tiba-tiba sebagai akibat dari situasi krisis sosial, ekonomi, politik, bencana, dan fenomena alam.

Pembahasan selanjutnya ialah kapanakah suatu masyarakat atau kelompok dapat dikatakan sejahtera. Untuk mengetahui hal ini, maka diperlukan suatu perangkat berisi indikator atau tolok ukur mengenai kesejahteraan suatu masyarakat.

Maslow, dalam *theory of human motivation* menjelaskan bahwa untuk mencapai kesejahteraannya, manusia akan berusaha untuk memenuhi berbagai kebutuhan dan keinginannya yang terdiri dari lima hirarkit kebutuhan yaitu: *the physiological needs, the safety needs, the love needs, the esteem needs, the need for self-actualization*.⁷³ Kebutuhan pada hirarki pertama merupakan kebutuhan fisik.

⁷³ Abraham H. Maslow, 2017, *A Theory of Human Motivation*, Dancing Unicorn Books: United States of America.

Kebutuhan ini merupakan aspek utama yang mau tidak mau harus dipenuhi manusia untuk dapat melangsungkan kehidupannya secara fisik seperti makan, minum, dan tidur. Pada hirarki kedua, kebutuhan manusia adalah kebutuhan akan rasa aman, misalnya rumah dan asuransi kesehatan. Pada hirarki ketiga yakni kebutuhan untuk berhubungan sosial seperti berkeluarga dan berteman. Pada hirarki keempat, manusia akan berusaha memenuhi kebutuhan atas penghargaan dirinya. Puncaknya dalam hirarki kelima, manusia dapat dikatakan sejahtera secara utuh apabila mampu memperoleh kebebasan untuk memilih atau mengaktualisasikan dirinya menurut yang ia kehendaki.⁷⁴

Sejalan dengan Maslow, ekonom Michael P. Todaro menjelaskan bahwa manusia harus memenuhi tiga tahapan kebutuhan agar dapat memiliki kualitas hidup yang baik. Tahapan pertama ialah pemenuhan kebutuhan dasar seperti makanan, minuman, pakaian, dan tempat tinggal. Selanjutnya adalah terpenuhinya kebutuhan atas penghargaan dirinya. Terakhir adalah kebebasan untuk memilih atau mengaktualisasikan dirinya menurut yang ia kehendaki.⁷⁵

Meski teori Maslow dan Todaro di atas lingkupnya pada personal perseorangan, namun kedua teori tersebut dapat dijadikan model yang diperluas lingkupnya untuk mengukur kesejahteraan sosial atau masyarakat. Badan Pusat Statistik, misalnya menggunakan tolok ukur atau kriteria tingkat kesejahteraan masyarakat berdasarkan pada lima hal yaitu pendapatan, pengeluaran, konsumsi, keadaan

⁷⁴ Deddy Cahyadi, *Analisis Pengukuran Kesejahteraan di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Universitas Brawijaya, 2017, Hlm. 11.

⁷⁵ Michael P. Todaro, 2010, *Pembangunan Ekonomi Jilid I, edisi kesebelas*, Penerbit Erlangga: Jakarta.

tempat tinggal serta fasilitas yang dimiliki, kesehatan anggota keluarga, dan tingkat pendidikan anggota keluarga.⁷⁶

- 1) Indikator pendapatan per tahun:
 - a. Tinggi (> Rp. 10.000.000)
 - b. Sedang (Rp. 5.000.000)
 - c. Rendah (< Rp. 5.000.000)
- 2) Indikator pengeluaran per tahun:
 - a. Tinggi (> Rp. 5.000.000)
 - b. Sedang (Rp. 1.000.000 – Rp. 5.000.000)
 - c. Rendah (< Rp. 1.000.000)
- 3) Indikator untuk tempat tinggal dinilai dengan lima kriteria yakni jenis atap, jenis dinding, status kepemilikan, lantai dan luas lantai, dari lima kriteria tersebut kemudian diturunkan ke dalam tiga golongan yaitu:
 - a. Permanen, yakni rumah yang dindingnya terbuat dari tembok atau kayu dengan kualitas tinggi, lantai yang terbuat dari ubin, keramik, kayu dengan kualitas yang tinggi, dan atapnya terbuat dari seng, genteng, sirap atau asbes.
 - b. Semi permanen, memiliki kriteria di mana dinding rumah terbuat dari tembok, bata tanpa dilapisi semen, kayu dengan kualitas rendah, sedangkan lantainya terbuat dari ubin, semen, ataupun kayu dengan kualitas yang rendah, serta atap rumah terbuat dari seng, genteng, sirap ataupun asbes.

⁷⁶ Puput Noviria Lestari, *Analisis Pengeluaran Rumah Tangga dalam Pola Konsumsi, Tingkat Pendidikan dan Kesehatan dalam Kesejahteraan Masyarakat Petani di Kecamatan Bangilan Kabupaten Tuban*, Universitas Brojonegoro. Hlm. 13-16.

- c. Non permanen, merupakan rumah yang dindingnya terbuat dari bambu, papan, daun, dan lantainya dari tanah, sedangkan atapnya terbuat dari daun-daunan ataupun campuran genteng, seng bekas, dan sejenisnya.
- 4) Indikator yang digunakan untuk mengukur fasilitas tempat tinggal sendiri dapat dinilai dengan 12 item yang terdiri dari pekarangan, alat elektronik, pendingin, penerangan, kendaraan yang dimiliki, bahan bakar yang digunakan untuk memasak, sumber air bersih, fasilitas air minum, cara mendapatkan air minum, sumber air yang diminum, fasilitas MCK, dan jarak MCK dari tempat tinggal (rumah), dan dari 12 hal tersebut digolongkan menjadi tiga golongan, yaitu:
 - a. Lengkap.
 - b. Cukup.
 - c. Kurang.
 - 5) Indikator untuk mengukur kesehatan anggota keluarga:
 - a. Bagus (< 25% sering sakit)
 - b. Cukup (25% - 50% sering sakit)
 - c. Kurang (> 50% sering sakit)
 - 6) Indikator yang digunakan untuk mengukur kemudahan mendapatkan layanan kesehatan yaitu jarak rumah sakit terdekat, jarak toko obat, penanganan obat-obatan, harga obat-obatan, dan alat kontrasepsi. Kemudian hal-hal tersebut dipilah ke dalam 3 golongan, yaitu:
 - a. Mudah
 - b. Cukup
 - c. Sedang.

- 7) Indikator yang digunakan untuk mengukur kemudahan dalam memasukkan anak ke jenjang pendidikan yaitu biaya sekolah, jarak ke sekolah, dan proses penerimaan. Hal-hal tersebut digolongkan ke dalam 3 kategori, yaitu:
- a. Mudah
 - b. Cukup
 - c. Sulit.
- 8) Indikator yang digunakan untuk mengukur kemudahan dalam mendapatkan transportasi yaitu ongkos kendaraan, fasilitas kendaraan, dan status kepemilikan kendaraan, yang kemudian digolongkan menjadi tiga kategori, yaitu:
- a. Mudah
 - b. Cukup
 - c. Sulit.

2.2.2. Kebijakan Publik Sebagai Sarana Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial

Kebijakan publik diterbitkan berlandaskan kebutuhan untuk menyelesaikan masalah yang terjadi di masyarakat. kebijakan publik ditetapkan oleh para pihak (*stakeholders*), terutama pemerintah yang diorientasikan pada pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. makna dari pelaksanaan kebijakan publik merupakan suatu hubungan yang memungkinkan pencapaian tujuan-tujuan atau sasaran sebagai hasil akhir dari kegiatan yang dilakukan pemerintah.⁷⁷

⁷⁷ Abdullah Ramdhani, *et. al. Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik*, Jurnal Publik, Vol. 11 No. 1, 2017, Hlm. 1.

Pelaksanaan kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku lembaga administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program, melainkan menyangkut pula pada partisipasi masyarakat, kekuatan politik, ekonomi dan sosial dengan berbagai pihak.⁷⁸ Suatu kebijakan publik yang dilaksanakan dengan tepat mampu memecahkan suatu permasalahan secara baik. Semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang digunakan, semakin diperlukan teori dan modal yang mampu menjelaskan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut.⁷⁹

Suatu kebijakan publik memiliki dua karakteristik yaitu:⁸⁰

1. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah dipahami karena bermakna sebagai hal-hal yang dikerjakan dalam rangka mencapai tujuan tertentu;
2. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur karena ukurannya jelas, yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita yang dikehendaki sudah ditempuh.

Sebagai alat yang digunakan untuk tujuan-tujuan tertentu, maka kebijakan publik dapat pula diupayakan untuk terwujudnya kesejahteraan sosial bagi masyarakat. dalam mewujudkan suatu produk kebijakan publik yang bernuansa kesejahteraan rakyat, persoalannya bukan hanya terletak pada kemauan politik nasional (*political will*) melainkan juga pada pelaksanaan bertindak dari kemauan politik

⁷⁸ *Ibid.* Hal. 2.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Taufiqurokhman, 2014, *Kebijakan Publik Pendelegasian Tanggung Jawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Penerbit Fisip Universitas Moestopo Beragama: Jakarta. Hlm, 4.

nasional tersebut (*political action*).⁸¹ Mengenai kebijakan publik yang berorientasi kepada tujuan kesejahteraan rakyat ini, maka kebijakan publik harus dimaknai ke dalam dua pengertian pokok, yaitu: memecahkan masalah kesejahteraan rakyat dan memenuhi kebutuhan sosialnya.⁸²

Alur kebijakan publik dalam dimensi mencapai tujuan kesejahteraan sosial adalah:

1. Mengidentifikasi dan menentukan tujuan kesejahteraan sosial;
2. Memecahkan masalah kesejahteraan sosial;
3. Merumuskan kebijakan publik untuk kesejahteraan sosial; dan
4. Memenuhi kebutuhan sosial secara keseluruhan.

Tujuan pemecahan masalah mengandung arti mengusahakan atau mengadakan perbaikan karena ada sesuatu keadaan yang tidak diharapkan atau kejadian yang bersifat destruktif atau patologis yang mengganggu tatanan masyarakat. Tujuan pemenuhan kebutuhan mengandung arti menyediakan pelayanan-pelayanan sosial yang diperlukan baik karena adanya masalah maupun tidak ada masalah, dalam arti pencegahan terjadinya masalah, mencegah tidak terulang atau timbul lagi masalah, atau mencegah meluasnya masalah atau pengembangan kondisi ke arah yang lebih baik dari sebelumnya.⁸³

2.3. Sistem dan Regulasi Pertanahan di Indonesia

2.3.1. Macam-Macam Hak Penguasaan atas Tanah dan Perbedaannya

Hak menguasai merupakan suatu bentuk hubungan hukum atas penguasaan yang nyata terhadap suatu benda untuk digunakan atau dimanfaatkan bagi

⁸¹ Agus Suryono, *Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi, Vol. VI, Nomor 2, 2014. Hlm. 98.

⁸² *Ibid.* Hlm. 100.

⁸³ *Ibid.* Hlm. 101.

kepentingannya sendiri. Di dalam istilah hak menguasai, terkandung fungsi pengawasan atau kontrol secara fisik terhadap benda yang dikuasai. Salah satu prinsip dari hak menguasai adalah kekuasaan untuk mempertahankan hak-haknya dari para pihak yang berusaha mengganggunya.⁸⁴

Pengertian ‘penguasaan’ dan ‘menguasai’ dapat dipakai dalam arti fisik dan dalam arti yuridis. Penguasaan yuridis dilandasi oleh suatu hak yang dilindungi hukum dan umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik atas tanah yang dimiliki haknya. Akan tetapi terdapat pula penguasaan secara yuridis yang biarpun memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang dimiliki haknya secara fisik, namun pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain. Jadi, dalam hukum pertanahan, di samping dikenal penguasaan yuridis yang diikuti penguasaan fisik, adapula suatu penguasaan yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik.⁸⁵

Dalam hukum pertanahan nasional dikenal beberapa jenis hak penguasaan atas tanah yang secara hirarki terdiri dari:

1. Hak Bangsa Indonesia
2. Hak Menguasai dari negara
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
4. Hak-Hak Individual atau perseorangan.⁸⁶

⁸⁴ Irawan Soerodjo, 2014, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laksbang Mediatama: Yogyakarta, Hlm. 5.

⁸⁵ Boedi Harsono, 1997, *Hukum Agrari Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Djambatan: Jakarta, Hlm. 19-20.

⁸⁶ Indah Sari, *Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)*, Jurnal Universitas Surya Darma, Hlm. 22.

Hak Bangsa Indonesia tercantum di dalam Pasal 1 ayat (1) hingga (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), di mana dinyatakan bahwa:

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
3. Hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk dalam ayat 2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Selanjutnya mengenai Hak Menguasai dari Negara, Pasal 2 UUPA mengatur bahwa

1. Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari negara memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
1. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
 2. Hak menguasai dari negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Mengenai hak ulayat masyarakat hukum adat, dinyatakan dalam UUPA bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang-wewenanga dan kewajiban-kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak ulayat mengandung 2 unsur, yaitu:

1. Unsur kepunyaan yang termasuk bidang hukum perdata
2. Unsur tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang termasuk bidang hukum publik.

Unsur tugas kewenangan yang termasuk bidang hukum publik tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada kepala adat sendiri atau bersama-sama dengan para tetua adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.⁸⁷

Selanjutnya hak-hak perseorangan atau hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UUPA, dinyatakan bahwa: Atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Hak hak atas tanah ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

Lebih lanjut dinyatakan dalam Pasal 16 bahwa hak-hak atas tanah ialah: Hak milik, Hak guna usaha, Hak guna bangunan, Hak pakai, Hak sewa, Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan, Hak-hak lain yang tidak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara yang disebutkan dalam Pasal 53⁸⁸.

Hak milik merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dijumpai oleh orang atas tanah. Terkuat dan terpenuh yang dimaksud di sini adalah hak milik itu bukan berarti merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak bisa diganggu gugat, di samping itu juga kata "terkuat" dan "terpenuh" itu dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan,

⁸⁷ *Ibid.* Hlm. 26.

⁸⁸ Hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

hak pakai dan lain sebagainya. Walaupun sifatnya yang paling kuat dimiliki oleh seseorang, tetap terikat pada ketentuan pasal 6 UUPA, yaitu tanah harus berfungsi sosial, artinya bila kepentingan umum menghendaki, maka kepentingan pribadi harus dikorbankan (tentu dengan jalan ganti kerugian yang layak).⁸⁹

Hak Guna Usaha. Untuk hak ini merupakan hak yang baru diciptakan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, jadi tidak seperti hak milik yang telah dikenal sudah sejak jaman dahulu kala sebab hak guna usaha dan hak guna bangunan semula tidak dikenal oleh masyarakat kita sebab tidak ada persamaannya dalam hukum adat dan kedua hak di atas itu untuk memenuhi keperluan masyarakat moderen dewasa ini. Yang dimaksud dengan hak guna usaha tercantum dalam pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi : "Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, dan dipergunakan oleh perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan."⁹⁰

Hak Guna Bangunan tercantum dalam pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi : (1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-

⁸⁹ Hendra Turnip, *Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Tesis, Universitas Medan Area, Hlm. 37.

⁹⁰ *Ibid.*

bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu 20 tahun.⁹¹

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini (Pasal 41 Undang-Undang Pokok Agraria). Dengan demikian hak ini merupakan hak atas tanah, baik tanah maupun bangunan yang dapat diberikan pemerintah dan juga oleh pemilik tanah, hak pakai ini tidak seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan yang dapat digunakan atau dijadikan jaminan untuk hipotik dan *credietverband* tetapi hak pakai ini dapat dijadikan jaminan untuk utang karena mempunyai nilai ekonomi juga dapat dipindah tangankan.⁹²

Hak Pengelolaan termasuk kepada hak yang bersifat sementara juga disebut hak lainnya. Yang dimaksud dengan hak lainnya itu adalah hak-hak yang tidak diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria tetapi diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Maka yang dimaksud dengan hak pengelolaan ialah hak khusus untuk perusahaan-perusahaan milik pemerintah guna menyelenggarakan usaha industrial estate, pembangunan perumahan dan perusahaan pada umumnya. Untuk pemberiannya tidak disertai dengan penentuan jangka waktu yang artinya

⁹¹ *Ibid.* Hlm. 38.

⁹² *Ibid.*

tanah yang bersangkutan boleh dikuasai dan digunakan terus menerus selama masih diperlukan.⁹³

2.3.2. Tentang Hapusnya Hak atas Tanah

Pada sub-bagian sebelumnya telah dijelaskan mengenai macam-macam hak penguasaan atas tanah, dan dilanjutkan pada hak-hak atas tanah. Sub-bagian ini akan menguraikan tentang hapusnya hak-hak atas tanah. Sebagaimana telah diuraikan, hak-hak atas tanah terdiri dari: Hak milik; Hak guna usaha; Hak guna bangunan; Hak pakai; Hak sewa; Hak membuka tanah; Hak memungut hasil hutan; dan Hak-hak lainnya.

Hak milik hapus karena beberapa alasan yaitu:⁹⁴

1. Tanahnya jatuh kepada negara (karena pencabutan hak, karena penyerahan secara sukarela, karena ditelantarkan⁹⁵, karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2) UUPA.
2. Tanahnya musnah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dalam pengaturannya ternyata menentukan pada urutan pertama tanah yang jatuh kepada negara ialah karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18. Hal ini menunjukkan adanya kepentingan umum yaitu kepentingan bangsa dan negara, sehingga diperlukan pengadaan tanah untuk

⁹³ *Ibid.* Hlm. 39

⁹⁴ Sukardi Lumalente, *Hapusnya Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.*, Lex Privatum, Vol. V, No. 6, 2017. Hlm. 6.

⁹⁵ Tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaanya atau sifat dan tujuan daripada haknya.

pembangunan. Pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.⁹⁶

Pasal 18 UUPA menyatakan Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang. Penjelasan Pasal 18 Pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah. Pencabutan hak dimungkinkan, tetapi diikat dengan syarat-syarat, misalnya harus disertai pemberian ganti-kerugian yang layak. UUPA mendasarkan diri pada sifat khakikat kodrat manusia sebagai individu dan makhluk sosial seperti dimaksud oleh sila kedua pancasila, karena itu di samping hak kolektif, yaitu hak menguasai dari negara yang merupakan hak yang tertinggi yang meliputi seluruh bumi air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikenal juga hak-hak perorangan (privat) atas tanah seperti tersebut dalam pasal 16 UUPA.⁹⁷ Sesuai dengan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa hapusnya hak milik atas tanah dapat terjadi karena tanah tersebut diperlukan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.⁹⁸

Di sisi lain, hak guna usaha (HGU) merupakan salah satu hak atas tanah yang bersifat tetap yang diatur dalam Pasal 16 UUPA Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996. Hak guna usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk usaha pertanian (termasuk perkebunan), perikanan, dan peternakan. Subjek pemegang HGU dapat perseorangan WNI dan

⁹⁶ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum.

⁹⁷ Imam Soetikinjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia Dengan Tanah Yang Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 1990, Hlm. 60.

⁹⁸ Sukardi Lumalnten, *Op. Cit.* Hlm. 7.

badan hukum Indonesia. Pemegang HGU badan hukum wajib menyelenggarakan tanggung jawab sosial dan lingkungan atau komitmen perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas, maupun masyarakat pada umumnya.⁹⁹ Hak guna usaha hapus karena:

1. Jangka waktunya berakhir;
2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena suatu syarat tidak dipenuhi
3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4. Dicabut untuk kepentingan umum;
5. Diterlantarkan;
6. Tanahnya musnah;
7. Tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 30 ayat (2) UUPA (Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1))¹⁰⁰ pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan

⁹⁹ Ana Silviana, *Hak Guna Usaha (HGU) Hapus Karena Diterlantarkan (Studi Kasus HGU PT Bali Anacardia/BA di Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Law, Development & Justice Review, Vol. 2, No. 2, 2019, Hlm. 212-232.

¹⁰⁰ Warga Negara Indonesia, dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

diindahkan, menurut ketentuanketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah).

Selanjutnya mengenai Hak guna bangunan yang merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Asal tanah Hak Guna Bangunan adalah tanah yang bukan miliknya sendiri. Tanah yang bukan miliknya sendiri menurut UUPA adalah tanah Negara dan tanah Hak Milik.¹⁰¹ Hak guna bangunan hapus karena:

1. Jangka waktunya berakhir;
2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena suatu syarat tidak dipenuhi;
3. Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4. Dicitabun untuk kepentingan umum;
5. Diterlantarkan;
6. Tanahnya musnah;
7. Tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 36 ayat (2) UUPA (Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1))¹⁰² pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang

¹⁰¹ Urip Santoso, *Hak Guna Bangunan Atas Hak Pengelolaan (Suatu Kajian Perolehan Hak dan Perpanjangan Jangka Waktu)*, Jurnal Hukum Adil, Vol. 2 No. 3 Tahun 2011, Hlm. 291.

¹⁰² Warga Negara Indonesia, dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuanketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah).

IV. PENUTUP

4.1. Kesimpulan

1. Kebijakan pembangunan hunian tetap bagi korban tsunami Lampung Selatan dimulai dengan Keputusan Bupati Lampung Selatan Nomor: B/613.1/VI.02/HK/2019 melalui Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah sebesar 48,82 miliar yang disalurkan dalam bentuk *block grant*. Kebijakan hunian tetap ini diselenggarakan di lokasi baru (*ex situ*), di empat kecamatan yakni Kecamatan Rajabasa, Kecamatan Kalianda, Kecamatan Sidomulyo, dan Kecamatan Katibung secara swakelola dengan jumlah hunian sebanyak 524 unit yang akan dibangun pada lahan seluas 76.609 meter persegi. Besaran anggaran yang diberikan untuk 1 bangunan hunian tetap sebesar lima puluh juta rupiah, di mana empat puluh lima juta rupiah merupakan biaya material, dan lima juta sisanya adalah biaya pembuatan oleh kelompok masyarakat. Dengan tipe rumah yang dibangun sebagai hunian tetap adalah tipe 36.
2. Tahapan penyelesaian persoalan tanah tempat tinggal semula para korban tsunami di Lampung Selatan menurut Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 4 Tahun 2020 dilakukan secara bertahap, pertama para pihak menyelesaikan permasalahan tersebut dengan cara musyawarah mufakat, apabila sengketa tersebut tidak dapat diselesaikan dengan cara musyawarah maka selanjutnya para pihak dapat melakukan

penyelesaian sengketa secara alternatif baik melalui bantuan mediator atau arbiter. Terakhir, jika dengan bantuan arbiter maupun mediator sengketa antara kedua belah pihak belum dapat diselesaikan, maka penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui jalur pengadilan. Namun hingga saat ini, dilihat melalui Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP) Pengadilan Negeri Kalianda belum ditemukan adanya pihak korban yang merasa dirugikan dan selanjutnya mengajukan gugatan kepada Pengadilan Negeri Kalianda mengenai persoalan hak atas tanahnya.

4.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, dalam penelitian tesis ini disarankan sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Selatan sebagai wilayah yang berada di area cincin api dengan risiko besar akan terjadinya bencana alam, perlu memberikan perhatian lebih banyak pada persoalan penyelenggaraan penanggulangan bencana khususnya dalam hal pemulihan dari bencana. Pembangunan hunian tetap bagi korban bencana sebagai jalan pemulihan masyarakat dari bencana perlu dibuatkan aturan secara khusus sebagai bagian dari kerangka penyelenggaraan penanggulangan bencana di Kabupaten Lampung Selatan demi terciptanya pranata penyelenggaraan penanggulangan bencana yang lebih jelas dan sistematis.
2. Masyarakat Kabupaten Lampung Selatan yang menjadi korban bencana tsunami perlu kritis dan mengoptimalkan partisipasinya dalam

penyelenggaraan penanggulangan bencana secara umum, maupun dalam pembangunan hunian tetap khususnya. Hal ini diperlukan agar ke depannya warga masyarakat dapat siap apabila peristiwa bencana kembali terulang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Akib Muhammad, *Politik Hukum Lingkungan Dinamika Dan Refleksinya Dalam Produk Hukum Otonomi Daerah*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012.
- Becker, Henk A., *et.al, the International handbook of Social Impact Assessment*, USA, Massachusset, 2003.
- Fahrudin, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2012.
- Harsono Boedi, *Hukum Agrari Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Djambatan: Jakarta, 1997.
- Islamy, M. Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1998.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media.
- Maslow, Abraham H., 2017, *A Theory of Human Motivation*, Dancing Unicorn Books: United States of America.
- Nugroho Riant, *Public Policy*, Jakarta: PT. Media Komputindo. 2012.
- Putra Fadillah, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik: Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2001.
- Soerodjo Irawan, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laksbang Mediatama: Yogyakarta, 2014.
- Soetiknjo Imam, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia Dengan Tanah Yang Berdasarkan Pancasila*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta. 1990.
- Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Good Governance*, Universitas Gorontalo. 2018
- Taufiqurokhman, *Kebijakan Publik, Pendelegasian Tanggung Jawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Jakarta: FISIP Universitas Moestopo Beragama.
- Tisnanta, H.S., *Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Refika Aditama, 2005.

- Todaro, Michael P., 2010, *Pembangunan Ekonomi Jilid I, edisi kesebelas*, Penerbit Erlangga: Jakarta
- Wahab, S. Abdul, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997.
- Zastrow Charles, *Introduction to Social Work and Social Welfare: Empowering People, twelfth edition*, USA: Boston, 2017.

Artikel Ilmiah

- Akib Haedar, *Implementasi Kebijakan, Apa, Mengapa, dan Bagaimana*, Jurnal Administrasi Publik, Vol. 1, No. 1, Tahun 2010.
- Cahyadi Deddy, *Analisis Pengukuran Kesejahteraan di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Universitas Brawijaya, 2017.
- Cui Ximin, *Et al., Sudden Surface Collapse Disasters Caused by Shallow Partial Mining in Datong Coalfield, China*. Springer, 13 Mei 2014
- Draper, Jamie dan Catrina McKinnon, *The Ethics of Climate-Induced Community Displacement and Resettlement*, Jurnal Wires Climate Change, 12 Maret 2018.
- Entriani Anik, *Arbitrase Dalam Sistem Hukum Di Indonesia*, Jurnal An-Nisbah, Vol. 3, Nomor 2, 2017.
- Erlinawati, *Nilai Pancasila Dalam Penanggulangan Bencana Alam Berdasarkan Undang-Undang Penanggulangan Bencana*, Pancasila and Law Review, Vol. 1, No. 1, 2020.
- Ferdiansyah Muhammad, *et. al. Penanggulangan Bencana di Masyarakat Desa Studi Di Desa Cipacing, Desa Cileles, dan Desa Cikeruh, Kecamatan Jatiningor Kabupaten Sumedang*, Social Work Journal, Vol 8. No. 1.
- Heryati Sri, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Bencana*, Jurnal Pemerintahan dan Keamanan Publik, Vol. 2 No. 2 Agustus 2020
- Isa Muzakar, *Bencana Alam: Berdampak Positif atau Negatif terhadap Pertumbuhan Ekonomi?*, the 3rd University Research Colloquium, 2016.
- Kamilah, Anita dan Yuyun Yulianah, *Land Tenure System Dalam Melindungi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dan Kedudukannya Dalam Hukum Agraria Nasional*. Jurnal Mimbar Justicia, Vol. II, No. 02, 2016.
- Keerthiratne Subhani dan Richard S.J. Tol, *Impact of Natural Disasters on Income Inequality in Srilanka*, World Development Journal, 2018.

- Kousky Carolyn, *Impacts of Natural Disasters on Children*, Princeton University, The Future of Children Journal, Volume 26, Number 1, Spring 2016.
- Lestari, Puput Noviria, *Analisis Pengeluaran Rumah Tangga dalam Pola Konsumsi, Tingkat Pendidikan dan Kesehatan dalam Kesejahteraan Masyarakat Petani di Kecamatan Bangilan Kabupaten Tuban*, Universitas Brojonegoro.
- Lumalente Sukardi, *Hapusnya Hak Milik Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.*, Lex Privatum, Vol. V, No. 6, 2017.
- Mamudji Sri, *Mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Nomor 3, 2004.
- Maulana, Harry Fajar, *et.al, Diskursus Kebijakan Publik Model Incremental*, Jurnal Studi Kepemerintahan, Vol. 3 No. 2, 2018
- Muadi Sholih Muadi, dkk., *Konsep dan Kajian Teori Perumusan Kebijakan Publik*, Jurnal Review Politik, Vol. 6, No. 2, 2016.
- Nawangsih Endah, *Play Therapy untuk Anak-anak Korban Bencana Alam yang Mengalami Trauma (Post Traumatic Stress Disorder/PTSD)*, Psymphatic, Jurnal Ilmiah Psikologi Juni 2014, Vol. 1, No. 2.
- Oregga, Eduardo Rodriguez, dkk, *The Impact of Natural Disasters on Human Development and Poverty at the Municipal Level in Mexico*, UNDP Research for Public Policy, Desember 2008.
- Pokharel, Tej Raj, *Power Approaches to Policy Making*, NCC Journal, Vol. 4, No. 1 2019.
- Pratiwi, Dyah Asri Gita, *Penerapan Metode Social Impact Assessment Dalam Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan*, Thesis, Universitas Indonesia, 2012.
- Ramdhani Abdullah, *et. al. Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik*, Jurnal Publik, Vol. 11 No. 1, 2017
- Santoso Urip, *Hak Guna Bangunan Atas Hak Pengelolaan (Suatu Kajian Perolehan Hak dan Perpanjangan Jangka Waktu)*, Jurnal Hukum Adil, Vol. 2 No. 3 Tahun 2011.
- Saragih R.F., *Fungsionalisasi ADR dan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, Jurnal Hukum, Vol. 7, No. 13. 2000.
- Sari, Dwi Anita, *Peran Pemerintah Daerah Dalam Upaya Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Pasca Bencana Banjir Di Kabupaten Sampang (Studi Kasus di BPBD Kabupaten Sampang)*, Skripsi Universitas Muhammadiyah Malang, 2017.

- Sari Indah, *Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)*, Jurnal Universitas Surya Darma.
- Silviana Ana, *Hak Guna Usaha (HGU) Hapus Karena Diterlantarkan (Studi Kasus HGU PT Bali Anacardia/BA di Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Law, Development & Justice Review, Vol. 2, No. 2, 2019.
- Sugianto Fajar, *et. al. Idealisasi Sifat Alternatif Dalam Penyelesaian Sengketa Melalui Mediasi*. Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune Volume 3 Nomor 2, Agustus 2020
- Suryono Agus, *Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi, Vol. VI, Nomor 2, 2014.
- Trends Forest, *Penilaian Dampak Sosial Secara Partisipatif Untuk Proyek Dan Program Sumberdaya Alam*, Juli 2012.
- Turnip Hendra, *Tinjauan Yuridis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Tesis, Universitas Medan Area.
- Widayatun dan Zainal Fatoni, *Permasalahan Kesehatan dalam Kondisi Bencana: Peran Petugas Kesehatan dan Partisipasi Masyarakat*, Jurnal Kependudukan Indonesia, Vol. 8, No. 1, Tahun 2013.
- Widodo Tris, *Penyelesaian Secara Konsiliasi Dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Menurut UU No. 2 Tahun 2004*, Jurnal Warta Edisi 49, Juli 2016.
- Wiradi Gunawan, *Reforma Agraria Untuk Pemula*, diunduh dari <https://kppa.or.id/publikasi/download/74032-reforma-agraria-untuk-pemula.pdf>

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Sektor Permukiman
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 04 Tahun 2015 tentang Hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam rangka Bantuan Pendanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana
- Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatang Nomor 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Selatang Tahun 2011-2031
- Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 11 Tahun 2014 tentang Mitigasi Regional Bencana Geologi di Wilayah Kabupaten Lampung Selatan
- Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 4 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
- Keputusan Bupati Lampung Selatan Nomor: B/613.1/VI.02/HK.2019 tentang Penetapan Tim Perencanaan dan Pendataan Tanah Serta Tim Inventarisasi Tanah Lahan Hunian Tetap Korban Bencana Tsunami Selat Sunda Kabupaten Lampung Selatan.

Internet

- bnpb.go.id/sejarah-bnpb diakses Agustus 2021
- <https://bnpb.go.id/publikasi/infografis/2020-01-20-infografis-update-bencana-31-des-2019-per20jan2020jpg.html>
- <https://bnpb.go.id/sistem-penanggulangan-bencana> diakses pada 20 agustus 2020
- <https://kbbi.web.id/rehabilitasi> diakses Agustus 2021
- <https://kbbi.web.id/rekonstruksi> diakses Agustus 2021
- <https://kbbi.web.id/sejahtera> diakses Agustus 2021
- <https://kbbi.web.id/sosial> diakses Agustus 2021
- <https://monitoring.skp-ham.org/penyediaan-hunian-tetap-dan-permasalahannya/> diakses pada Juli 2021

<https://nasional.kompas.com/read/2018/12/28/15102481/update-tsunami-selat-sunda-426-orang-meninggal-dunia-7202-luka-luka-dan-23> diakses tanggal 12 Februari 2020

<https://nasional.kompas.com/read/2018/09/29/16415971/begini-kronologi-gempa-dan-tsunami-palu-donggala-yang-tewaskan-ratusan-orang?page=all> diakses Juli 2021

<https://nasional.tempo.co/read/623841/hunian-tetap-pengungsi-merapi-masuk-muri/full&view=ok> diakses Juli 2021

<https://rri.co.id/bandar-lampung/daerah/973386/524-huntap-untuk-korban-tsunami-di-lamsel-ditargetkan-rampung-juni-mendatang> diakses Agustus 2021

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5dd65ff35fc6f/perbedaan-mediator--arbiter--dan-konsiliator/> diakses Agustus 2021

<https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/> diakses pada Agustus 2021

<https://www.kupastuntas.co/2021/07/01/huntap-bagi-korban-tsunami-lampung-selatan-mulai-ditempati> diakses Agustus 2021

<https://www.lampungselatankab.go.id/web/kabupaten/> diakses Agustus 2021

<https://www.lampungselatankab.go.id/web/2020/07/22/524-huntap-bagi-korban-tsunami-lampung-selatan-mulai-dibangun/> diakses Agustus 2021

<https://www.lampungselatankab.go.id/web/2020/01/14/terima-anggaran-rp-4882-miliar-pemkab-lampung-selatan-siap-bangun-524-hunian-tetap-di-sembilan-lokasi/> diakses Agustus 2021

<https://www.nationalgeographic.org/encyclopedia/ring-fire/> diakses Agustus 2021

<https://www.tribunnews.com/regional/2019/01/16/berdasarkan-hitungan- sementara-kerugian-akibat-tsunami-selat-sunda-capai-rp-202-m> diakses tanggal 12 Februari 2020

<https://www.unccd.int/actions/land-tenure> diakses Juli 2021