

LAPORAN PENELITIAN

KAJIAN KERENTANAN INFRASTRUKTUR
PERTANAHAN PASCAERUPSI MERAPI 2010
(DI DESA BALERANTE, KECAMATAN KEMALANG,
KABUPATEN KLATEN)



Oleh:

Arief Syaifullah

Eko Budiwahyono

Mujiati

Sekolah Tinggi Pertanian Nasional

Yogyakarta

2012

HALAMAN PENGESAHAN

LAPORAN PENELITIAN

**KAJIAN KERENTANAN INFRASTRUKTUR
PERTANAHAN PASCAERUPSI MERAPI 2010
(DI DESA BALERANTE, KECAMATAN KEMALANG,
KABUPATEN KLATEN)**

Disusun oleh:
Arief Syaifullah
Eko Budiwahyono
Mujiati

Telah diseminarkan pada seminar hasil penelitian tanggal 31 Oktober 2012
dan diterima sebagai laporan hasil penelitian.

Mengetahui
Tim Evaluasi Penelitian

Kepala PPPM

Prof. Dr. Hadi Sabari Yunus, M.A.

Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S.
NIP 19650805 199203 1 003

KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa kami panjatkan kehadirat Allah SWT sehingga laporan penelitian strategis ini dapat diselesaikan. Laporan ini merupakan hasil penelitian strategis Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang diselenggarakan yang didanai melalui DIPA STPN 2012. Team peneliti beranggotakan Dosen-dosen STPN yang ditetapkan oleh Ketua STPN melalui mekanisme yang ada.

Penelitian bertopik kebencanaan di lingkungan BPN atau bahkan STPN masih sangat langka. Sementara itu, kajian kebencanaan merupakan suatu realitas yang harus ada terlebih di negara kita yang terletak pada posisi yang rawan bencana. Atas dasar itu, kami dengan sepenuh hati mencoba memulai kajian kebencanaan dari sudut pandang bidang kami, yaitu pertanahan.

Ucapan terimakasih haturkan kepada (1) Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, (2) Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional beserta jajarannya, (3) Jajaran Pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, (4) Jajaran Pegawai Badan Penanggulangan Bencana Daerah di Klaten, (5) Aparat Desa Balerante Kecamatan Kemalang, dan (6) segenap warga Desa Balerante yang telah dijadikan informan. Terimakasih kami haturkan kepada seluruh anggota team evaluasi penelitian STPN, khususnya kepada Prof. Dr. Hadi Sabari Yunus yang telah memberikan arahan-arahan perbaikan proposal, kunjungan lapangan dan pembuatan laporan. Tidaklah lupa, ucapkan terimakasih juga kami haturkan kepada saudara Asih Retno Dewi, S.ST yang telah menjadi enumerator dalam team kami.

Harapan kami, semoga laporan ini bermanfaat dan berkontribusi bagi perumusan langkah-langkah penanganan bencana di Indonesia, khususnya di bidang Pertanahan.

Yogyakarta, ____Oktober 2012

Ketua team,
Arief Syaifullah

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAH	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	iv
A. Pendahuluan	1
1. Latar Belakang	1
2. Tujuan Penelitian	2
3. Manfaat Penelitian	2
4. Tinjauan Pustaka	3
a. Kerentanan	3
b. Administrasi Pertanahan	6
c. Kerentanan Infrastruktur Administrasi Pertanahan	13
5. Rumusan Masalah	15
6. Metode Penelitian	15
B. Temuan (Data dan Analisis)	18
1. Gambaran Umum Wilayah	18
2. Relokasi dan Permasalahannya	22
3. Infrastruktur Pertanahan dan Penanganan Bencana	25
4. Riwayat Pengusaan Tanah dan Sertifikasi Dusun I dan Dusun IV ...	28
5. Program BPN dan Kebencanaan	30
C. Penutup	32
1. Kesimpulan	32
2. Rekomendasi	32
Daftar Pustaka	32

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Letusan Gunung Merapi 2010 telah mengakibatkan korban meninggal terkena awan panas langsung dan tidak langsung masing-masing 198 dan 188 jiwa, jumlah pengungsi mencapai 400.000 orang (BNPB, 9 Desember 2010). Pasca letusan Gunung Merapi juga menyebabkan kerusakan lahan/bangunan akibat lahar dingin yang sampai saat ini masih terus berlangsung. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi membagi kawasan Merapi menjadi tiga kawasan rawan bencana salah satu diantaranya adalah Kawasan Rawan Bencana III (KRB III) yaitu tempat yang sering terlanda awan panas, aliran lava, guguran batu (pijar), gas racun dan lontaran batu (pijar) hingga radius 2 Km. Di KRB III tersebut penduduk dilarang mendirikan tempat hunian tetap. Menurut pemerintah, penduduk yang lahannya masuk dalam KRB III harus direlokasi di tempat yang aman. Pemerintah menyediakan hunian sementara (huntara). Hunian sementara ini jika mungkin akan dijadikan hunian tetap (huntap), namun demikian di beberapa tempat penduduk menolak relokasi.

Sebagai contoh di Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman terdapat tiga dusun (Dusun Srunen, Kalitengah Lor, dan Kalitengah Kidul) menolak relokasi karena berbagai alasan: (1) adanya keterikatan penduduk dengan sejarah dan sosial budaya setempat, (2) tanah mereka telah bersertifikat, (3) mereka terlanjur membangun rumah permanen, infrastruktur masih ada (jalan, listrik), lahan mereka telah siap untuk ditanami, dan rumput untuk ternak tersedia, (4) di selter mereka sulit memenuhi kebutuhan hidup, merasa tidak nyaman tinggal di selter karena mereka biasanya leluasa beternak sapi dan berkebun, (5) mereka merasa yakin tidak akan terkena banjir lahar dingin, dan tidak takut akan terkena erupsi lagi karena telah mengenali tanda-tandanya. Contoh lain terjadinya penolakan adalah di Desa Balerante Kecamatan Kemalang Kabupaten Klaten. Penduduk di daerah tersebut menolak relokasi dengan alasan yang hampir sama dengan mereka yang ada di Sleman. Mereka

telah memilih kehidupannya sendiri dan tidak bisa dipaksakan. "Hidup berdampingan dengan bencana" merupakan model yang sedang digagas dan dicari wujudnya oleh pemerintah dan masyarakat.

Dalam upaya mewujudkan model "Hidup berdampingan dengan bencana", peran pertanahan menjadi amat penting. Pada penduduk yang rentan bencana, dampak bencana lebih dahsyat daripada penduduk yang tidak rentan bencana. Oleh sebab itu, mengetahui komponen-komponen kerentanan menjadi perlu dalam upaya mewujudkan model tersebut. Penting bukan hanya pada saat terjadi bencana, tetapi juga penting dalam upaya pencegahan bencana di bidang pertanahan.

Pentingnya bidang pertanahan dalam penanganan bencana dapat dilihat dari permasalahan-permasalahan pertanahan yang muncul pada pascabencana maupun sebelum bencana yang antara lain: pengadaan tanah untuk hunjara, hunjara, pencegahan, mitigasi, rehab-rekonstruksi, pengembalian batas, konsolidasi tanah. Permasalahan itu tidaklah mudah dipecahkan terkendala beberapa hal di antaranya peraturan yang ada dan kondisi administrasi pertanahan yang rentan terhadap bencana.

Dengan pertimbangan itu semua, peneliti tertarik untuk mengkaji tentang Kerentanan Infrastruktur Pertanahan Pascaerupsi Merapi 2010, studi kasus di Desa Balerante, Kecamatan Kemalang, Kabupaten Klaten.

2. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Mengetahui infrastruktur administrasi pertanahan di Desa Balerante.
- b. Mengetahui perbedaan penanganan bencana antara daerah yang lengkap infrastruktur dan daerah yang tidak lengkap infrastruktur.

3. Manfaat Penelitian

Penelitian ini bermanfaat:

- a. Bagi Badan Pertanahan Nasional merupakan sumbangsih dalam hal perannya di bidang kebencanaan.

- b. Bagi ilmu manajemen bencana dalam hal memberikan informasi tentang peran komponen-komponen kerentanan pertanahan berinteraksi.

4. Tinjauan Pustaka

a. Kerentanan

Bencana (*disaster*) itu terjadi jika bahaya alam (*natural hazard*) menimpa orang-orang atau masyarakat yang rentan. Derajat kerentanan (*vulnerability*) masyarakat di suatu tempat akan menjadi penentu apakah bahaya alam (*natural hazard*) menjadi bencana (*disaster*) ataukah tidak. Sebagai contoh, pada dua tempat yang berbeda, jika terjadi bencana alam dengan intensitas dan karakteristik yang sama, maka di tempat yang satu bisa menjadi bencana (dalam hal kematian, luka-luka, dan rusaknya keberlanjutan dan masa depan) sementara itu di tempat lainnya mungkin jumlah kematiannya hanya relatif sedikit. Korban yang luka-luka, dan pemulihannya dilakukan dengan mudah. Dengan demikian, *hazard* itu bersifat alamiah, sementara bencana yang datang itu tidak alamiah; lebih disebabkan oleh kondisi kerentanan yang dihasilkan melalui sistem manusia. Jadi, analisis kerentanan itu penting untuk memberikan kerangka kerja sehingga kita dapat memahami bencana dan melakukan intervensi kebijakan yang tepat.

Terkait dengan komponen kerentanan, beberapa penulis seperti Cannon (1994) dan Turner (2003) telah menguraikan kerentanan menjadi komponen-komponen yang saling terkait. Ingram J.C., et al 2006, pada kasus bencana tsunami di Srilangka, menerapkan konsep Turner (2003) untuk menerapkan kerangka konseptual komponen-komponen kerentanan dan mengidentifikasi dimanakah kebijakan seharusnya fokus dan bisa mengurangi kerentanan.

Kerentanan (*Vulnerability*) adalah situasi perubahan yang membingkai kehidupan manusia, baik individu, keluarga maupun masyarakat. Konteks kerentanan merujuk kepada situasi rentan atau laten yang setiap saat dapat mempengaruhi atau membawa perubahan besar

dalam penghidupan masyarakat. Pengaruh yang ditimbulkan oleh situasi laten tersebut umumnya bersifat negatif atau dapat merugikan penghidupan masyarakat meskipun tidak tertutup kemungkinan membawa pengaruh positif.

Konteks kerentanan menekankan pentingnya antisipasi perubahan dalam setiap perencanaan program/kebijakan pembangunan. Perencanaan pembangunan perlu memikirkan dan mengantisipasi berbagai kemungkinan yang dapat terjadi atau membawa pengaruh bagi penghidupan masyarakat. Terdapat tiga jenis konteks kerentanan yang melingkupi penghidupan kita . **Pertama**, Guncangan (*shocks*) yaitu perubahan yang bersifat mendadak dan sulit diprediksikan, pengaruhnya relatif besar bagi penghidupan, bersifat merusak atau menghancurkan dan umumnya dirasakan secara langsung. Salah satu contoh adalah bencana alam seperti banjir, longsor, tsunami, kebakaran hutan, wabah penyakit dll. **Kedua**, kecenderungan (*trends*) yaitu perubahan perlahan yang umumnya dapat diprediksikan, namun tidak kalah besar pengaruh negatifnya terhadap penghidupan masyarakat apabila tidak atau gagal diantisipasi dengan baik oleh masyarakat dan pemerintah. Kecenderungan (*trends*) ini umumnya merupakan suatu perubahan yang kompleks, tidak berdiri sendiri. Contoh kecenderungan (*trends*) antara lain; situasi demografi masyarakat, tingkat pertumbuhan penduduk, perubahan ekonomi nasional. **Ketiga**, perubahan musiman (*seasonally*) yaitu perubahan yang bersifat berkala dan sering terjadi pada periode tertentu. Namun meskipun dapat diprediksi umumnya tetap membawa pengaruh terhadap penghidupan masyarakat, karena dampak yang ditimbulkannya lebih luas dibanding dengan kemampuan antisipasi masyarakat. Perubahan musiman disini tidak terbatas pada perubahan yang terkait dengan cuaca, musim atau perubahan alam, namun termasuk dinamika sosial masyarakat, aktivitas pasar dan pertukaran beragam sumberdaya dalam masyarakat. Contoh perubahan musiman antara lain; produksi pertanian di sawah, ladang, dan perubahan harga barang, pengangguran, lapangan kerja, migrasi penduduk dari desa ke kota.

Dalam Renstra PB-DIY tahun 2007 dinyatakan bahwa unsur kerentanan Provinsi DIY adalah kerentanan terhadap resiko bencana karena didasari pada strata ekonomi masyarakat yang sebagian belum baik dan memiliki sumberdaya terbatas untuk mempersiapkan diri menghadapi bencana dan dapat untuk dengan cepat memulihkan diri setelah terjadi bencana. Tantangan lain yang cukup serius adalah masih kurangnya kesadaran akan dan pengetahuan tentang konsep dan aksi pengurangan resiko bencana di kalangan pemerintah dan warga Provinsi DIY. Di balik kerentanan tersebut Pemerintah DIY juga memiliki kekuatan-kekuatan, yang utama adalah keterbukaan pemerintah daerah terhadap peran masyarakat sipil dan pemangku-pemangku kepentingan lainnya dalam penyelenggaraan urusan yang secara konvensional menjadi urusan eksklusif pemerintah. Berbagai dokumen sudah dinyatakan bahwa pemerintah daerah akan lebih berfungsi sebagai regulator, fasilitator dan pelayan publik. Ini merupakan undangan bagi masyarakat sipil dan publik untuk berpartisipasi dalam pengurangan resiko bencana. Dalam masyarakat sendiri masih hidup kebiasaan gotong royong, kerukunan dan kerjasama yang merupakan kekuatan tersendiri dalam menghadapi resiko bencana yang harus tetap dikembangkan (Didik Rinan Sumekto, 29).

Datangnya bencana tentu tidak diharapkan oleh pihak manapun. Akan tetapi ketika bencana merupakan hal yang mungkin terjadi. Oleh karena itu tindakan yang dapat dilakukan adalah meningkatkan kesiagaan ketika bencana terjadi dan kesiapsiagaan sebelum terjadi. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa bencana terjadi tanpa diperkirakan sebelumnya. Perkiraan terhadap bencana susulan dapat dilakukan berdasarkan bencana kejadian sebelumnya.

Dalam menghadapi bencana, beberapa kelompok masyarakat menyikapi dengan tindakan yang sesuai dengan prosedur keselamatan yang telah ditetapkan. Sebagian masyarakat yang lain belum siap dan sigap ketika terjadi bencana. Hal ini merupakan kerentanan dimana kondisi masyarakat

mengarah atau menyebabkan ketidakmampuan dalam menghadapi ancaman bencana.

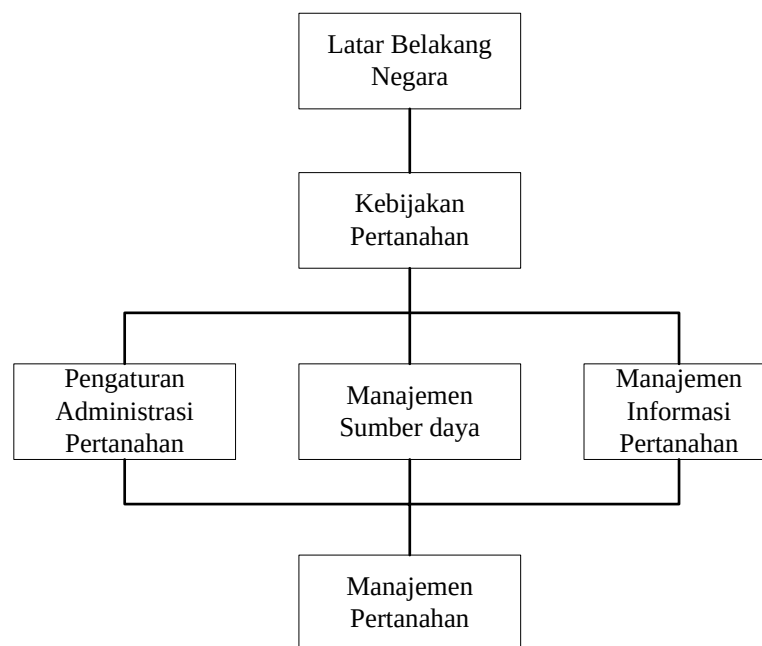
Beberapa analisis kerentanan dalam masyarakat antara lain :

1. Kerentanan fisik (infrastruktur); Kerentanan fisik menggambarkan perkiraan kerusakan fisik (infrastruktur) apabila ada faktor bahaya tertentu. Indikator sumber kerentanan fisik adalah : persentase kawasan terbangun, jaringan jalan, jaringan PDAM, jaringan telekomunikasi dll.
2. Kerentanan ekonomi; Kerentanan ekonomi menggambarkan besarnya kerusakan dan kerugian ekonomi yang terjadi bila terdapat ancaman bahaya. Indikator yang menunjukkan kerentanan ekonomi ini antara lain: persentase rumah tangga yang bekerja di sektor rentan (jasa dan distribusi), persentase rumah tangga miskin di daerah rentan bencana.
3. Kerentanan sosial; Kerentanan sosial menunjukkan kerentanan terhadap keselamatan jiwa penduduk apabila terjadi bencana. Indikator yang menunjukkan kerentanan sosial antara lain : laju pertumbuhan penduduk, presentase penduduk usia balita-tua dan penduduk wanita. Belum lagi kerentanan non alam seperti dampak penambangan pasir oleh masyarakat.
4. Kerentanan lingkungan; Kerentanan lingkungan menggambarkan kondisi suatu wilayah yang rawan bencana. Kondisi geografis dan geologis suatu wilayah serta data statistik kebencanaan yang merupakan indikator kebencanaan. Kerentanan lingkungan yang cukup tinggi adalah kawasan rawan bencana yang dekat dengan sumber ancaman dengan kapasitas masyarakat yang masih rendah seperti di Desa Balerante Kecamatan Kemalang kabupaten Klaten.

b. Administrasi Pertanahan

Menurut Stig Enemark (2009), tatakelola pertanahan meliputi semua aktifitas yang berhubungan dengan pengelolaan pertanahan/agraria dan sumber daya alam yang diperlukan untuk memenuhi tujuan politis, sosial dan menuju pembangunan yang berkesinambungan. Tatakelola pertanahan memerlukan keahlian dan interdisiplin yang di dalamnya keahlian teknis,

ilmu alam dan ilmu sosial. Komponen operasional dari tatakelola pertanahan adalah fungsi administrasi pertanahan yang terdiri dari *land tenure, land value and land taxation, land use, land development*. Jadi administrasi pertanahan adalah pengelolaan hubungan antara manusia, kebijakan -kebijakan dan ruang/tanah dalam mendukung agenda global yang diatur dalam MDGs (Millennium Development Goals). Sistem administrasi pertanahan menyediakan infrastruktur bagi implementasi kebijakan pertanahan dan strategi menentukan operasional pertanahan yang efisien dan penggunaan tanah yang efektif. Berikut ini adalah bagan mengenai posisi pengaturan administrasi pertanahan dan pengambilan keputusan dari suatu kebijakan pertanahan sebagai berikut :



Gambar 1 : Pengaturan Administrasi Pertanahan

Gambar 1 menunjukkan bahwa manajemen pertanahan adalah cerminan dari pelaksanaan kebijakan pertanahan yang dilakukan dengan pengaturan administrasi pertanahan yang didukung dengan adanya manajemen sumber daya dan manajemen informasi pertanahan (Dale et al, 1999)

Diundangkanya UUPA (Undang- Undang Pokok Agraria) atau Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 atau Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960 merupakan tonggak sejarah yang penting dalam perkembangan administrasi pertanahan di Indonesia. UUPA telah menghapuskan pluralisme hukum tanah lama dan menciptakan unifikasi hak-hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah melalui ketentuan-ketentuan konversi (Diktum ke-2 UUPA). Dikatakan pluralisme karena sebelum berlakunya UUPA pengaturan administrasi tanah pada waktu itu tidak diatur oleh kerangka hukum yang utuh. Hal ini yang menyebabkan tidak ada kepastian status hak atas tanah. Administrasi tanah lama (sebelum UUPA) meliputi Administrasi Tanah Adat, Administrasi Tanah Barat, Administrasi Tanah Antar Golongan, Tanah Administrasi dan Administrasi Tanah – Tanah Swapraja (Arie Hutagalung,et.al, 2005).

Penataan administrasi pertanahan merupakan bidang kajian Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai Lembaga Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang dipimpin oleh seorang kepala (sesuai Perpres no. 10 Tahun 2006). Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Tugas tersebut mencakup Survey Pengukuran dan pemetaan Tanah, Pendaftaran Tanah dan Hak Atas Tanah, Pengaturan dan penataan pertanahan, Pengendalian Pertanahan dan pemberdayaan Masyarakat, pengkajian dan penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan dan sebagainya.

Menurut terjemahan buku Peter F. Dale (1999) yang berjudul *Land Administration* : Administrasi Pertanahan meliputi dilibatkannya fungsi dalam pengaturan pengembangan dan penggunaan tanah, mengumpulkan pendapatan dari pertanahan (melalui penjualan, persewaan, perpajakan, dan sebagainya), dan pemecahan masalah mengenai kepemilikan dan penggunaan tanah. Pengaturan administrasi pertanahan meliputi tanah-tanah pribadi dan tanah-tanah publik. Pelaksanaan kegiatan administrasi antara lain perencanaan penggunaan tanah untuk tempat tinggal, pengukuran tanah,

taksiran dan penilaian tanah, manajemen dan pengendalian tanah dan kegunaan infrastruktur. Proses pengaturan administrasi pertanahan yang didukung oleh manajemen sumberdaya, manajemen informasi pertanahan yang akan mewujudkan manajemen pertanahan dan keseluruhan itu merupakan pengelolaan pertanahan.

Pelaksanaan administrasi pertanahan yang berkaitan dengan lokasi atau daerah yang terkena bencana erupsi merapi, khususnya di Desa Balerante Kabupaten Klaten, salah satunya adalah program pendaftaran tanah (*land register*). Pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dan petunjuk pelaksanaannya dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997. Tujuan pendaftaran tanah menurut pasal 3 peraturan pemerintah ini adalah : (1) Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, satuan rumah susun dan hak- hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, (2) Menyediakan informasi kepada pihak- pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan- satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi: (1) Pengumpulan dan pengolahan data fisik, (2) Pembuktian hak dan pembukuannya, (3) Penerbitan sertifikat, dan (4) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik antara lain dengan dilakukannya pengukuran dan pemetaan oleh Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik- titik dasar teknik nasional di setiap Kabupaten/Kotamadya Tingkat II dalam rangka pembuatan Peta Dasar Pendaftaran dan sebagai titik ikat dalam pengukuran termasuk di Desa

Balerante. Kegiatan fisik yang lain adalah penetapan tanda batas bidang-bidang tanah untuk memperoleh data fisik yang diperlukan dalam pengukuran. Tanda batas ditempatkan di setiap sudut bidang tanah yang akan diukur. Penetapan dan pemeliharaan tanda batas dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Pengukuran bidang tanah dapat dilakukan setelah bidang-bidang tanah tersebut telah terpasang patok batas bidang tanahnya, baru setelah diukur dipetakan ke dalam peta dasar pendaftaran.

Kegiatan selanjutnya adalah pembuktian hak yang meliputi hak baru dan hak lama. Dalam rangka pendaftaran tanah, pembuktian hak baru dapat dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan apabila hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan. Sedangkan untuk hak guna bangunan, hak pakai dan hak milik dapat dibuktikan dengan akta PPAT asli. Pembuktian hak lama dalam rangka pendaftaran tanah, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dapat dibuktikan dengan alat- alat bukti mengenai adanya hak tersebut, seperti bukti tertulis (letter C, letter D, dsb) dan juga keterangan saksi-saksi. Apabila pembuktian hak telah diputuskan kebenarannya, maka dilakukan pembukuan hak dalam buku tanah dan dicatat dalam surat ukur. Langkah selanjutnya adalah penerbitan sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan, sehingga sertipikat sebagai bukti hak atas tanah yang memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah (sertipikat) yang bersangkutan.

Kegiatan administrasi petanahan yang berkaitan dengan lokasi atau daerah yang terkena erupsi merapi yang lain adalah kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pengadaan tanah tersebut diperuntukkan untuk (relokasi) dan pembangunan hunian tetap (huntau) bagi masyarakat yang berada di kawasan rawan bencana. Proses pengadaan tanah tersebut mengacu pada Undang- Undang Nomor 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk kepentingan Umum. Berdasarkan pasal 5, pasal 6 dan pasal 7 Undang-undang ini, adalah

pihak yang berhak dan wajib meyerahkan tanahnya pada saat pengadaan tanah untuk kepentingan umum setelah pemberian ganti kerugian atau berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, rencana pembangunan nasional/daerah, rencana strategis dan rencana kerja setiap instansi yang memerlukan tanah.

Rangkaian kegiatan pengadaan dimulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil pembangunan. Dalam tahap persiapan dilakukan pendataan awal lokasi rencana pembangunan untuk mendapatkan data awal pihak yang berhak dan obyek pengadaan tanah. Data awal tersebut dipergunakan dalam rangka konsultasi publik rencana pembangunan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi pembangunan. Apabila telah terjadi kesepakatan lokasi, maka pihak yang memerlukan tanah bersama pemerintah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada gubernur. Mengingat Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan, maka ada 9 kewenangan pertanahan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah yaitu : (1) Pemberian ijin lokasi, (2) Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, (3) Penyelesaian sengketa tanah garapan, (4) Penyelesaian masalah ganti rugi dan santunan tanah untuk pembangunan (5) Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee, (6) Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat, (7) Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong, (8) Pemberian ijin membuka tanah, dan (9) Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota. Berdasarkan peraturan pemerintah di atas, maka penetapan lokasi pembangunan ditetapkan oleh gubernur.

Peran kantor pertanahan dalam hal ini adalah sebagai instansi yang memberikan pertimbangan teknis pertanahan untuk keperluan penetapan

lokasi dan perubahan penggunaan tanah sesuai dengan Peraturan Kepala BPN Nomor 2 tahun 2011 tentang Pedoman pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan lokasi dan Izin perubahan Penggunaan Tanah.

Pedoman Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Penetapan Lokasi adalah pertimbangan yang memuat ketentuan syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah, sebagai dasar pemberian keputusan penetapan lokasi tanah yang akan digunakan untuk pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah/pemerintah daerah. Pedoman teknis pertanahan juga memuat ketentuan dan syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai dasar dalam pemberian ijin perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi instansi yang memerlukan tanah/pemohon. Setelah penetapan lokasi, pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan oleh lembaga pertanahan dalam hal ini oleh Badan Pertanahan Nasional. Berdasarkan pasal 27 ayat 2 UU Nomor 2 Tahun 2012 pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum meliputi : inventarisasi dan identifikasi penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian, pemberian ganti kerugian dan pelepasan tanah instansi. Obyek pengadaan tanah dapat berupa tanah yang memiliki status hak sesuai pasal 19 UUPA, tanah yang dimiliki oleh negara, badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah dan tanah kas desa. Pemberian ganti kerugian dapat berupa : uang, tanah pengganti, permukiman kembali, pemilikan saham atau dalam bentuk lain yang disepakati kedua belah pihak.

Khusus obyek pengadaan tanah yang berupa tanah kas desa harus juga memperhatikan peraturan lain seperti Permendagri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa. Pengelolaan kekayaan desa adalah rangkaian mulai dari perencanaan, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan, pengamanan, penghapusan, pemindahan, penatausahaan, penilaian, pembinaan, pengawasan dan pengendalian kekayaan desa atau barang milik desa yang berasal dari

kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah. Jenis kekayaan desa ini termasuk tanah kas desa. Berdasarkan pasal 15 Permendagri No. 4 Tahun 2007 mengenai pelepasan tanah kas desa adalah sebagai berikut :

- (1). Kekayaan desa yang berupa tanah desa tidak diperbolehkan dilakukan pelepasan hak kepemilikan kepada pihak lain, kecuali diperlukan untuk kepentingan umum.
- (2). Pelepasan hak kepemilikan tanah desa sebagaimana dimaksud pada no. (1) dilakukan setelah mendapat ganti rugi sesuai harga yang menguntungkan desa dengan memperhatikan harga pasar dan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).
- (3). Penggantian ganti rugi berupa uang harus digunakan untuk membeli tanah lain yang lebih baik dan berlokasi di desa setempat.
- (4). Pelepasan hak kepemilikan tanah desa sebagaimana dimaksud pada no. (1) ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.
- (5). Keputusan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada no. (4) diterbitkan setelah mendapat persetujuan BPD dan mendapat ijin tertulis dari Bupati/Walikota dan Gubernur.

c. Kerentanan Infrastruktur Administrasi Pertanahan

Sistem administrasi pertanahan memainkan peranan kunci dalam upaya pencegahan, mitigasi dan pengelolaan bencana alam yang berkelanjutan. Peran ini lebih jauh akan meningkat seiring meningkatnya frekuensi bencana alam yang terjadi di dunia. Menurut data di Amerika jumlah total bencana kekeringan, gempa, banjir, tanah longsor, erupsi dan badai meningkat dari 150 di tahun 1980 menjadi 400 ditahun 2000 (Enemark, 2009).

Menurut Enemark (2009) sistem administrasi pertanahan yang berkelanjutan termasuk isue- isue relevan yang terkait dengan manajemen resiko bencana. Resiko bencana harus teridentifikasi dalam area/zona rencana penggunaan tanah dan sistem informasi pertanahan dapat

memberikan informasi/taksiran resiko yang relevan. Zona yang beresiko terkena bencana seperti peningkatan permukaan air laut, potensi erupsi dan informasinya seharusnya terkait dengan prediksi resiko, data statistik dan penentuan pisisinya. Dalam zona bencana tersebut harus dibangun kesiapan untuk mengelola bencana yang akan terjadi.

Isue pertanahan merupakan komponen penting dalam fase tanggap darurat. Tanah sangat penting untuk penentuan huntera dan huntap bagi masyarakat yang terkena bencana secara tepat. Pemilihan huntera dan huntap dapat menimbulkan konflik, ketidakpastian hak atas tanah. Ketersediaan tanah sangat penting untuk restorasi penghidupan masyarakat. Penyerobotan tanah merupakan resiko yang harus diantisipasi. Sistem informasi pertanahan berkelanjutan mencakup identifikasi yang jelas bidang- bidang tanah individual dan hak- hak yang melekat pada bidang tanah tersebut. Informasi tentang orang yang terhubung dengan bidang tanah sangat krusial dalam situasi setelah bencana. Transisi tanggap darurat lebih terfokus pada penyelamatan jiwa dan penyediaan kebutuhan pokok hidup yang utama. Fase pemulihan dan rekonstruksi akan menjadi fase selanjutnya yang didalamnya adalah penegakan kembali hak atas tanah. Sistem administrasi pertanahan sebagai basis yang dapat menyediakan data- data yang diperlukan dalam proses/fase tersebut. Akhirnya pengelolaan bencana alam harus mampu mengantarkan perbaikan assessment resiko dan kerentanan untuk disatukan dalam rencana penggunaan tanah secara keseluruhan.

Jadi, dari semua itu dapat dikatakan bahwa kerentanan administrasi infrastruktur pertanahan adalah kondisi infrastruktur administrasi pertanahan yang kurang mampu dalam mencegah, meredam, siap, tanggap bahaya.

5. Rumusan Masalah

Erupsi merapi telah dan masih akan terus berlangsung. Erupsi 2010 memberikan pelajaran bagaimana dahsyatnya bencana bagi masyarakat yang rentan. Dalam upaya tanggap darurat dan bahkan penanggulangan bencana secara umum, permasalahan pertanahan sangat berperan penting. Data terkait pertanahan menjadi data dasar untuk pengambilan kebijakan manajemen kebencanaan. Dapat dikatakan bahwa kelengkapan infrastruktur administrasi pertanahan di desa Balerante menentukan cepat dan lambatnya penanganan kebencanaan. Pada masyarakat memiliki infrastruktur pertanahan buruk, maka penanganan bencana lambat. Pada kondisi ini dikatakan sebagai masyarakat yang rentan administrasi pertanahan. Oleh karena itu, identifikasi kerentanan pertanahan dari erupsi 2010 ini menjadi perlu dilakukan.

Selain itu dari survei awal di Desa Balerante yang merupakan Area Terdampak, terdapat perbedaan sebaran sertipikat yang menonjol antara dusun I dengan Dusun IV. Mengapa perbedaan di dua dusun bisa terjadi. Adakah perbedaan dalam penanganan bencana di dua dusun tersebut.

Dari semua itu, pada penelitian ini pertanyaan penelitian dibuat sebagai berikut:

- (1) Bagaimanakah infrastruktur administrasi pertanahan di Desa Balerante?
- (2) Adakah perbedaan penanganan bencana antara daerah yang terdaftar dan daerah yang belum terdaftar?

6. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan studi kasus yang hasilnya bukan untuk diinferensikan pada populasi (Yunus HS, 2009). Objek kajiannya adalah kondisi infrastruktur administrasi pertanahan yang rentan terhadap bencana Merapi 2010. Tempat penelitian di Desa Balerante Kecamatan Kemalang, Kabupaten Klaten. Teknik observasi dilakukan secara berjenjang dimulai dari instansi terkait sampai dengan tinjauan lapangan. Berikut pada tabel 1 disajikan tempat dan teknik pengumpulan data yang dilakukan pada penelitian ini.

Tabel 1. Tempat dan teknik pengumpulan data

Tempat	Kantor Pertanahan Klaten	Kantor Setda, BNPBD Klaten	Kantor Desa Balerante dan Dusun	Rumah Penduduk/ Lapangan
Teknik pengumpulan data	Observasi: Peraturan, Profil Kab. Ketersediaan Peta-peta, GU, Daftar-daftar isian lainnya ----- Wawancara: Kasi Pemberdayaan	Observasi: Rapat koordinasi lintas instansi pengadaan shelter ----- Wawancara: Wakil Ketua BPBD	Observasi: peta-peta dusun, dokumen profil desa ----- Wawancara: Kades, Sekdes, Kadus	Observasi: keberadaan patok-patok TDT, batas bidang tanah, kondisi lapangan, batas KRB, tempat relokasi dll ----- Wawancara: Penduduk Dusun I dan Dusun IV

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan wawancara mendalam dengan korban erupsi, aparat Dusun, Aparat Desa, karyawan Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten, dan Karyawan BPBD. Selain itu dilakukan pula teknik pengumpulan data dengan observasi dokumen-dokumen, peta-peta, dan pengamatan langsung di lapangan. Wawancara dengan korban erupsi dilakukan dengan teknik sampling purposif. Hal itu dilakukan mengingat karakter individu dari korban dipilih yang dimungkinkan untuk dapat berkomunikasi dengan lancar dengan peneliti. Dengan bantuan Kepala Dusun, peneliti ditunjukkan penduduk yang kiranya bisa tepat untuk diajak berkomunikasi pada saat tinjauan lapangan.

Analisis dilakukan dengan cara kualitatif seperti pada tabel 2. Pertama, peneliti melihat kebijakan apa yang telah dilakukan pemerintah dalam

menanggulangi bencana erupsi. Kedua, mengidentifikasi kebijakan-kebijakan tersebut yang terkait dengan aspek pertanahan. Ketiga, mengidentifikasi infrastruktur pertanahan yang tersedia sehingga diperoleh informasi tingkat ketersediaannya dalam mendukung kebijakan. Infrastruktur pertanahan dikatakan rentan jika tingkat ketersediaannya rendah atau tidak mendukung kebijakan. Keempat, peneliti membandingkan Dusun I dan Dusun IV yang memiliki perbedaan yang mencolok dalam hal kepemilikan sertifikat dalam hal penanganan bencana.

Tabel 2. Tahapan analisis kualitatif

	Tahapan analisis kualitatif	Keterangan
1	Mengidentifikasi kebijakan apa yang telah dilakukan pemerintah	Pertanyaan 1
2	Mengidentifikasi kebijakan-kebijakan tersebut yang terkait dengan aspek pertanahan	
3	Mengidentifikasi infrastruktur pertanahan yang tersedia sehingga diperoleh informasi tingkat ketersediaannya dalam mendukung kebijakan	
4	Membandingkan Dusun I dan Dusun IV yang memiliki perbedaan yang mencolok dalam hal kepemilikan sertifikat dalam hal penanganan kebencanaan.	Pertanyaan 2

B. Temuan (Data dan Analisis)

1. Gambaran Umum Wilayah

Secara geografis Kabupaten Klaten terletak diantara 110°30'-110°45' Bujur Timur dan 7°30'-7°45' Lintang Selatan. Luas wilayah Kabupaten Klaten mencapai 665,56 km². Kabupaten Klaten di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo, di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Gunungkidul (Daerah Istimewa Yogyakarta), di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Sleman (Daerah Istimewa Yogyakarta) dan di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali. Secara administratif Kabupaten Klaten terdiri atas 26 wilayah kecamatan, 401 desa / kelurahan (391 desa dan 10 kelurahan). Dari semua desa tersebut merupakan desa yang berswasembada pangan.

Menurut topografi wilayah Kabupaten Klaten terletak di sebelah utara dataran lereng Gunung Merapi meliputi Kecamatan Kemalang, Kecamatan Manisrenggo, Kecamatan Karangnongko, Kecamatan Jatinom dan Kecamatan Tulung. Sebelah Selatan dataran - dataran miring perbukitan kapur meliputi Kecamatan Bayat dan Kecamatan Cawas dan sebelah tengah dataran membujur meliputi Kecamatan seluruh wilayah selain wilayah utara dan selatan. Ditinjau dari ketinggiannya, wilayah Kabupaten Klaten terdiri dari dataran dan pegunungan, dan berada dalam ketinggian yang bervariasi yaitu 3,72% terletak di ketinggian 0-100 meter dari permukaan air laut dan 83,52% terletak di ketinggian 100-500 meter dari permukaan air laut serta 12,76% terletak di ketinggian 500-2500 meter dari permukaan air laut.

Keadaan iklim Kabupaten Klaten termasuk iklim tropis dengan musim hujan dan kemarau terjadi silih berganti sepanjang tahun, temperatur udara rata-rata 28-30 ° C dengan kecepatan angin rata-rata sekitar 153 mm setiap bulannya dengan curah hujan tertinggi bulan Januari (350 mm) dan curah hujan terendah bulan Juli (8 mm).

Desa Balerante adalah salah satu desa di Kecamatan Kemalang dengan batas geografis sebagai berikut:

Sebelah Utara: Taman Nasional Gunung Merapi, Kemalang

Sebelah Timur: Desa Sidorejo, Kemalang

Sebelah Selatan: Desa Sidorejo dan Desa Panggang, Kemalang

Sebelah Barat: Desa Glagaharjo, Cangkringan Sleman

Jarak tempuh ke ibukota kecamatan 12 km, dan jarak tempuh ke ibukota kabupaten sejauh 30 km serta jarak tempuh ke ibukota provinsi sejauh 154 km.

Desa Balerante terbagi menjadi 4 wilayah dusun, (Dusun I, II, III dan Dusun IV), 8 RW dan 17 RT. Pembagian dusun dimulai dari Dusun I yang paling atas (dekat puncak Merapi) dengan luas wilayah 831,1230 Ha dengan peruntukan sebagai berikut :

Tabel 3. Penggunaan tanah Desa Balerante

Penggunaan tanah	Luas
Pemukiman	111.6970 Ha
Perkebunan	47 Ha
Pekarangan	192,3160 Ha
Tegal/lading	239,4260 Ha
Kas Desa dan bengkok aparat desa	39,3185 Ha
Lain-lain (fasilitas umum dan fasilitas sosial, hutan)	201,3655 Ha

Sumber : DI Profil desa tahun 2008 dan RPJMdes tahun 2011/2015

Pada tabel 3 ditunjukan bahwa penggunaan tanah yang paling luas di wilayah Desa Balerante adalah untuk tegal/ladang. Tanah kas desa yang dipergunakan bengkok untuk kepala desa 9.3259 Ha sedangkan untuk aparat desa yang lain rata-rata 3 s/d 4 Ha..

Jumlah Kepala Keluarga Desa Balerante sebanyak 560 KK dengan perincian laki-laki 900 jiwa dan perempuan 868 jiwa. Jumlah penduduk berdasarkan mata pencaharian sebagai berikut :

Tabel 4. Mata pencaharian penduduk di Desa Balerante

Mata pencaharian	Jumlah
Petani	448 orang
Buruh Tani	56 orang
Buruh migrant laki/perempuan	3 orang
PNS/Pensiunan PNS/POLRI/TNI	5 orang
Pengrajin industri RT	1 orang
Pedagang keliling	5 orang
Peternak	391 orang
Pengusaha kecil dan menengah	4 orang
Dukun kampung	1 orang
Karyawan perusahaan swasta	22 orang

Sumber :RPJMDes 2011/2015

Berdasarkan data tabel 4 dapat dilihat bahwa memang mata pencaharian penduduk Desa Balerante sebagai petani tanah kering yang berupa tegal/ladang. Di samping itu mata pencaharian penduduk yang lain dan lebih dominan adalah sebagai peternak sapi perah, sapi pedaging kambing dan ayam. Hal ini menunjukkan bahwa potensi strategis Desa Balerante mengandalkan usaha pertanian dan peternakan. Kendala yang dihadapi adalah sumber air yang hanya mengandalkan air hujan sehingga apabila musin kemarau kadang-kadang mengalami gagal panen karena faktor air tersebut.

Mata pencaharian warga sebelum dan sesudah relokasi relatif sama yaitu pertanian (beternak sapi, cocok tanam) dan menambang pasir. Hasil menambang bisa langsung digunakan untuk pemenuhan sehari-hari, Rp 40.000 / hari. Sementara itu hasil dari pertanian diperlukan waktu untuk dapat memetik hasilnya.

Tingkat pendidikan penduduk di Desa Balerante juga dominan hanya lulusan SD sebanyak 933 orang. Penduduk yang berpendidikan SLTP sampai SLTA sebanyak 273 orang dan sebagian kecil berpendidikan D1 sampai S1 sebanyak 5 orang.

Kepemilikan tanah pertanian bagi keluarga petani di Desa Balerante sebagai berikut seperti pada tabel 5:

Tabel 5. Luas Kepemilikan Tanah Keluarga di Desa Balerante

Luas kepemilikan	Jumlah Keluarga
Tidak memiliki tanah	76 keluarga
Kepemilikan < 1 Ha	134 keluarga
Kepemilikan 1,0 – 5,0 Ha	147 keluarga
Kepemilikan > 5,0 Ha	-

Sumber: Kantah Klaten 2012

Keluarga petani yang tidak memiliki tanah pertanian bekerja sebagai buruh tani dan peternak. Usaha peternakan yang paling menonjol adalah ternak sapi baik sapi perah maupun sapi pedaging sejumlah 453 orang, ternak ayam kampung sebanyak 486 orang dan ternak kambing sebanyak 402 orang. Produksi peternakan yang berupa susu sapi diperkirakan sebanyak 73.800 kg/th sedangkan telur ayam sebanyak 725 kg/th.

Dari Daftar Buku Tanah Desa Balerante terdapat 427 bidang yang sudah terdaftar dengan rincian asal persil sebagai berikut:

Tabel 6. Asal Persil dan Jumlah Bidang di Desa Balerante

No	Asal Persil	Jumlah bidang
1	Konversi	58
2	Pemberian Hak	114
3	Pemisahan	98
4	Pemecahan	12

5	Pengakuan	57
6	Lain-lain	88
Jumlah		427

Sumber: Kintah Klaten 2012

Dari tabel 6 di atas terdapat 114 bidang tanah dengan luas antara 690-2000 m² yang berasal dari pemberian hak dan didaftarkan pada tanggal 26 Januari 1983. (kemungkinan ini merupakan data bidang tanah bekas pangan yang dibagikan kepada warga).

2. Relokasi dan permasalahannya

Jumlah warga yang terkena dampak langsung adalah 165 KK. Warga inilah yang diharapkan oleh Pemerintah untuk dapat mengikuti program relokasi. Ketika kejadian erupsi di Desa Balerante ini hanya 1 korban jiwa. Sisanya berhasil diselamatkan karena telah mengungsi. Bentuk bencana gunung yang melanda desa ini hanyalah awan panas.

Relokasi mengalami beberapa perkembangan. Awalnya Pemerintah akan menjadikan tanah warga yang terkena dampak langsung menjadi hutan lindung. Tanah dikompensasi dengan harga Rp 37.500-40.000. Rencana ini ditolak oleh warga. Warga tidak menginginkan tanah miliknya hilang. Perkembangan selanjutnya, Pemerintah menyatakan bahwa tanah yang terkena dampak masih akan menjadi milik warga. Rumah yang sudah terlanjur dibangunpun tidak akan dihancurkan. Dengan catatan rumah tersebut hanya digunakan sebagai “rumah singgah” yaitu rumah yang berfungsi untuk sekedar beristirahat ketika warga berkebun atau beternak, bukan untuk tempat tinggal. Rumah singgah dapat dijadikan tempat inap wisatawan. Untuk tempat tinggal mereka pemerintah menyediakan rumah seluas 100 m² di tempat relokasi lengkap dengan sertifikat atas nama warga. Ditambah, Pemerintah akan memberikan 1 ekor sapi, jaminan hidup (jadup) selama 3 bulan, bibit tanaman pertanian dan pendampingan

selama 3 tahun. Dengan tawaran tersebut sampai hari itu, 32 KK dari 165 KK bersedia direlokasi.

Tanah yang digunakan untuk relokasi adalah tanah Kas Desa (4 ha) dan tanah milik warga (2 ha) lokasi di Dusun Bendorejo, penggunaan tanahnya berupa tegalan sehingga masih terkendala jika digunakan untuk permukiman. Tanah yang tersedia tersebut nantinya akan dibeli oleh Pemerintah dengan harga Rp 7 juta / 100 m². Khusus Kas Desa akan dicarikan tanah pengganti. Bagi sertifikat yang terbakar, oleh Pemerintah akan dibuatkan penggantinya secara gratis.

Warga menolak relokasi karena penduduk hanya bisa beternak dan bertani. Profesi ini hanya nyaman dilakukan di tempat semula. Di tempat semula, warga memiliki tanah yang luas, tersedia makanan ternak yang memadai, kebiasaan keseharian menghabiskan waktu di tempat yang luas tidak tersekat-sekat. Aktivitas di lahan pertanian dan kehidupan beternak (mencari rumput, memberi pakan sapi, memeras susu dan memasarkannya, memandangi ternak yang gemuk-gemuk, memandangi komoditas tanaman yang tumbuh subur , dsb), bagi mereka tidak hanya sekedar penghasilan namun juga memberikan kebutuhan psikologis yang tidak tergantikan. Mereka tidak terbiasa tinggal di hunian yang sempit meskipun Pemerintah menyediakan keperluan-keperluan kesehariannya. Hidup di tempat tinggal semula ada hal-hal yang tidak bisa dinilai dengan apa pun; bencana sekalipun.

Pemilihan lahan untuk relokasi dalam perjalanannya mengalami perubahan-perubahan. Awalnya, rencana lokasi diusulkan oleh Pemerintah di Desa Tegalweru. Namun, warga menolak lokasi ini karena jauh dari lahan mereka. Kemudian disepakati di Bendorejo dan Kaligombyong yang masih dalam ATL II (area terdampak langsung II, masih dalam KRB III). Namun demikian, BPATK masih belum memberikan ijin sehingga proses pengadaan tanah ini masih tersendat-sendat.

Terhadap 133 warga yang menolak relokasi, Pemerintah hanya memprogramkan pengurangan resiko bencana. Program ini antara lain dengan penetapan titik-titik kumpul terakhir warga jika terjadi bencana yang menjadi kewajiban warga. Kemudian dari titik-titik kumpul tersebut, warga dimobilisir oleh Pemerintah ke shelter-shelter atau tempat pengungsian akhir. Shelter Kebondalem Lor untuk warga Desa Balerante, shelter Menden Kebonarum untuk warga Desa Sidorejo, dan shelter Demakijo Karangnongko untuk warga Desa Tegalmulyo.

Cukup menarik bahwa Pajak Bumi dan Bangunan bisa dijadikan alat kendali. Pada 2011 Pemerintah tidak menarik tersebut. Warga resah, eksistensi kepemilikan tanahnya terusik. Pikir mereka, Pemerintah tidak lagi mengakui tanah-tanah mereka. Dalam suatu forum, pernah warga melontarkan usulan agar pajak PBB ditarik kembali. Seperti diketahui, bukti setoran pajak sering dijadikan syarat kelengkapan dalam urusan tanah / perbankan.

Berbagai bantuan pernah ada. Antara lain dari dana urunan PNS. Besarnya dibedakan masing-masing Rp. 7,5 juta untuk rusak berat dan Rp. 5 juta ringan. Dalam hal bantuan ada metoda distribusi yang menarik yaitu yang dilakukan oleh Lembaga Dian Desa. Dari 165 KK yang berhak, diseleksi 100 KK dengan wawancara. Prioritas bantuan diberikan pada mereka yang akan menggunakan dana bantuan untuk kepentingan usaha, bukan untuk kepentingan perbaikan fisik. Besarnya bantuan Rp. 2 juta per KK. Evaluasi dan monitoring terus dilakukan setelah mereka menerima bantuan tersebut. Bantuan-bantuan lainnya cukup banyak antara lain dari Rekompak, lembaga-lembaga swadaya, dan perorangan. Bupati Klaten secara perorangan pernah memberikan bantuan kepada Mbah Sontrot Sudiono berupa pembangunan rumah yang akhirnya menjadi kontroversi. Rumah di bangun di lokasi area terdampak I (ATL I atau zona merah) yang semestinya tidak boleh ada tempat tinggal. Kejadian ini, oleh warga dijadikan acuan bahwa Bupati membolehkan warga tinggal di lokasi terlarang.

Bantuan-bantuan yang awalnya bertujuan baik, tidaklah lepas dari dampak sosial yang cukup meresahkan. Atau dengan kata lain di balik bencana fisik terselubung "bencana sosial" yang menyertainya. Sebagai contoh: (1) Warga menginginkan semua bantuan itu dibagi rata tanpa mempertimbangkan tingkat kerusakan akibat bencana, (2) Para Penggadu Sapi yang sapinya tewas dan menerima bantuan sapi mengklaim bahwa sapi bantuan adalah miliknya bukan sebagai sapi gaduhan lagi. Dengan demikian pemilik sapi merasa dirugikan.

3. Infrastruktur Pertanahan dan Penanganan Bencana

Belum semua bidang tanah yang terdaftar. Jumlah bidang tanah di seluruh desa diperkirakan 1041 bidang dan 60% nya diklaim telah bersertifikat. Warga telah terbiasa mengagunkan sertifikatnya melalui Bank Kredit Kecamatan. Proyek pertanahan (prona, adjudikasi dll) belum pernah masuk ke Desa ini. Namun demikian, kesadaran sertifikasi warga tinggi. Dari 4 dusun yang ada di desa ini, tanah di Dusun I hampir 100% telah bersertifikat. Sementara itu di Dusun 4 persentase tanah yang bersertifikat persentasenya paling rendah. Akibat bencana, jumlah sertifikat yang terbakar dilaporkan 30 buah.

Dari hasil pengamatan di Kantor Peratanahan, Peta Pendaftaran Tanah untuk Desa Balerante belum tersedia. Namun demikian telah ada usaha-usaha yang dilakukan oleh pegawai pertanahan untuk mengeplotakan gambar-gambar bidang tanah yang diukur ke "peta" seperti pada lampiran surat ukur (lihat lampiran). "Peta" tersebut tentu memiliki beberapa kelemahan.

"Peta tersebut belum memenuhi dari aspek-aspek kartografis, antara lain: (1) tidak memiliki arah utara, (2) tidak memiliki koordinat, (3) tidak berskala, (4) tidak berlegenda, (5) tidak ada keterangan pembuat atau penanggung jawab, (6) tidak memiliki keterangan tentang lembar peta, (7) tidak ada informasi bidang-bidang lainnya, dan (8) satuan objek didasarkan pada persil. Kerena belum memenuhi dari

aspek kartografis, maka "peta" tersebut rentan bagi data penanganan bencana.

Penanganan bencana memerlukan kepastian posisi objek (bidang tanah) yang jelas. Bencana erupsi Merapi mengakibatkan hancurnya benda-benda yang ada di sekitarnya, musnah terbakar, atau tertimbun material vulkan. Tanda batas menjadi tidak jelas dan sulit untuk diidentifikasi. Cara yang paling tepat untuk mengidentifikasi batas-batas yang tidak jelas itu adalah dengan merekonstruksinya dari peta yang memenuhi syarat-syarat kartografis-kadaster dan tersedianya acuan di lapangan.

Acuan di lapangan dapat berwujud Titik Dasar Teknik yang tersisa atau objek-objek yang dapat dikenali baik di peta maupun di lapangan. Berdasarkan observasi di lapangan, Titik Dasar Teknik tidaklah tersedia. Dengan demikian rekonstruksi dengan acuan Titik Dasar Teknik tidak dapat dilakukan.

Namun demikian, penduduk masih mengenal batas-batas bidang tanahnya karena diuntungkan oleh bentuk bencana erupsi Merapi dan kondisi topografi. Bentuk bencana erupsi Merapi yang menimpa Desa Balerante berujud awan panas. Seperti diketahui, Desa Balerante merupakan daerah tertinggi diantara desa-desa lain di Kecamatan Kemalang. Lava merapi melewati sungai-sungai sekitar desa. Lava tersebut tidaklah menutupi lahan desa. Hanya awan-panaslah yang menghanguskan pepohonan, komoditi pertanian dan rumah-rumah penduduk. Kondisi topografi di Desa Balerante berlereng, terlebih di Dusun I yang terletak paling utara (atas) mendekati puncak gunung. Dengan kondisi tersebut, penduduk memanfaatkan tanah dengan membuat terasering. Batas tanah pekarangan atau tanah garapan antar petani satu dengan lainnya dapat dengan mudah dikenali dari terasering tersebut. Awan panas tidak menghancurkan terasering yang umumnya disusun dari bebatuan.

Mudahnya pengenalan batas tanah pada keadaan topografi yang demikian tersebut juga menjadi penjelasan yang logis mengapa di lokasi penelitian tidak dijumpai patok-patok BPN.

Dari tanah yang telah terdaftar diamati gambar ukur tanah tersebut (lihat lampiran). Bidang-bidang tanah tidak diikatkan pada titik-titik dasar teknik nasional. Dengan demikian, bidang tanah tersebut masih bersifat lokal atau populer dengan istilah bidang tanah melayang. Pada bidang tanah melayang jika patok batas itu hilang akibat bencana, proses rekonstruksi batas menjadi sulit dilakukan.

Peta Kawasan Rawan Bencana (KRB) yang telah dikeluarkan Pemerintah memberikan batas-batas yang tegas di peta antara KRB I, KRB II, dan KRB III . Namun demikian di lapangan, penduduk tidak mengetahui batas-batas tersebut. Batas-batas KRB tidak ditandai di lapangan dalam wujud pilar/ tugu dan sejenisnya. Dari hasil wawancara dengan penduduk, mereka hanyalah memperkirakan batas-batas tersebut di lapangan. Umumnya mereka hanya mengetahui batas kerukan fisik. Padahal KRB itu tidaklah identik dengan batas kerusakan fisik. Seperti diketahui, peta KRB dibuat atas dasar kerusakan fisik di lapangan, sejarah letusan, dan kemungkinan lain yang secara teoritis perlu dipertimbangkan. Kemudian atas dasar itu dilakukan deliniasi oleh para ahli di peta.

Ketidakpastian KRB di lapangan tersebut membawa persoalan tersendiri. Menjadi ironi, setelah Pemerintah mengeluarkan larangan bagi penduduk untuk membuat hunian tetap di KRB III, di lapangan tidak ada batas-batas tersebut. Persoalan ini diperkeruh dengan kenyataan adanya hunian-hunian yang berada di KRB III tetapi hunian-hunian tersebut tidak mengalami kerusakan. Apakah di tempat tersebut penduduk tetap harus direlokasi? Bagaimana jika di lapangan ternyata batas KRB III memotong batas-batas hunian bidang tanah? Haruskah bidang tanah masuk dalam larangan untuk di huni? Untuk itu diperlukan solusi.

Tentang permasalahan itu, salah satu solusi menarik yang dilontarkan oleh Bapak Wahyu dari BPBD Klaten adalah diterapkannya konsep garis sempadan KRB. Dengan adanya zona sempadan KRB dimungkinkan adanya peralihan secara gradual penggunaan tanah di dalamnya. Cara ini memberikan peluang masyarakat dan Pemerintah untuk menerapkan kebijakan larangan hunian KRB secara bijak dan operasional.

Masih ada beberapa permasalahan yang muncul jika peneliti mengamati peta KRB, yaitu perbedaan proyeksi peta yang digunakan akan peta tersebut (UTM) dengan peta yang digunakan oleh BPN (TM 3). Seandainya bidang-bidang tanah yang telah terdaftar di BPN dan telah dipetakan (meskipun pada kenyataannya belum), pengintegrasian peta bidang ini dengan peta KRB harus dengan transformasi. Jika tidak diperhatikan, maka kesalahan metris posisi objek-objek di peta sangat besar kemungkinan akan terjadi.

4. Riwayat Penguasaan Tanah dan Sertifikasi di Dusun I dan IV

Di Dusun I atau Sambungrejo, hampir 100% tanah-tanah besertifikat. Hanya ada 1 persil C yang belum besertifikat yaitu atas nama Bapak dari Mbah Sontrot Sudiono. Jumlah KK : 29. Rata-rata kepemilikan tanah 2000 m². Satu KK bisa memiliki lebih dari 1 sertifikat bahkan ada yang memiliki 12 sertifikat. Penggunaan tanah ditanami palawija, sayur, tembakau dll. Harga tanah berkisar Rp 30.000- Rp 40.000 / m².

Pada sekitar 1958 hanya ada 4 KK di Dusun ini. Mereka sebagian besar menempati tanah tanah pangonan dengan status Kas Desa, yang konon merupakan tanah terdampak oleh letusan Merapi 1930. Mereka hidup alakadarnya. Rumah-rumah hanya dibangun dari kayu. Karena mengusahakan tanah Kas Desa, mereka ragu atau was-was akan diminta kembali oleh Pemerintah Desa. Mereka tidak sepenuh hati untuk mendirikan rumah tinggal. Pada sekitar 1987 tanah-tanah ini diajukan

sertifikasi secara swadaya. Setiap KK memperoleh tidak lebih dari 2000 m². Dengan dukungan dari Kepala Desa yang dianggap sebagai tokoh kuat saat itu, sertifikasi berjalan lancar. Sertifikasi diatasnamakan tidak hanya KK yang dianggap berhak berdasarkan luas tetapi juga mereka pinjam meminjam nama orang lain atau keluarganya jika penguasaannya luas. Mereka itu telah menguasai atau menggarap tanah tersebut. Jadi sertifikasi hanyalah proses penegasan hak saja.

Khusus tanah milik Mbah Sontrot Sudiono (kl 70 th) belum besertifikat dan bukan kas desa. Menurutnya, biaya menjadi kendala untuk pengurusan sertifikat.

Tanah Bp Kemi Diro Utomo (58 th) yang dulunya tanah Kas Desa juga telah besertifikat. Proses sertifikasi kurang lebih dilaksanakan 30 tahun yang lalu. Dia biasa juga mengagunkan sertifikatnya di Bank Kredit Kecamatan. Saat ini, dia pernah mengajukan kredit ke koperasi untuk mendapatkan sapi. Namunajuan kredit ditolak karena lokasi tanahnya di "zona merah". Profesinya sebagai pemerassusu sapi. Dua sapi bisa mencapai 12 liter sehari. Satu liter rata-rata dihargai Rp.3000 yang dipasarkan di koperasi. Menurutnya, hasil dari pemerahan ini cukup untuk kehidupan sehari-hari.

Wilayah Dusun IV ini termasuk KRB II. Di dusun ini dihuni oleh 46 KK. Sebagian besar tanah yang ada belum besertifikat, atau hanya 2-3 C saja yang telah besertifikat. Sisa 10-15 C yang belum besertifikat. Tanah mereka sangat luas; belum besertifikat atau masih C. Dari 4 tanah nya hanya 1 bidang (hasil jual beli) yang telah besertifikat. 3 bidang lainnya karena dari warisan belum sertifikat.

Menurut keterangan Bapak dan Ibu Harto sertifikasi masih banyak kendala. Walaupn kesadaran sertifikasi tanah mereka sebenarnya tinggi. Mereka sadar bahwa sertifikasi itu akan meminimalisir konflik anak keturunannya. Namun masih menunggu ketersediaan biaya. Konflik tanah tidak pernah ada. Pengurusan

sertifikat melalui aparat desa sepenuhnya bahkan mereka mengatakan ”hidup mati pasrah kepada aparat desa”. Menurut mereka kendala sertifikasi karena tidak semua orang mau mensertifikatkan tanahnya. Sebagai contoh: tanah yang telah dibagi menjadi 4 bidang dengan pemilik yang berbeda, hanya 1 orang yang berminat. Akibatnya, pengurusan menjadi sulit, mahal dan ”tidaklah mungkin” dilakukan. Kalau menunggu terus pun sampai sekarang belum juga sadar semua.

Berbeda dengan keluarga Bapak Harto, tanah Bp Suharno telah besertifikat tahun 2010 melalui aparat desa. Proses sertifikasi memakan waktu 3 tahun. Batas-batas patok BPN ada. Asal perolehannya melalui waris dari si Mbah. Ahli waris ada sekitar 11-an. Tanah digunakan untuk pekarangan dan tegalan. Sertifikat tidak digunakan. Motivasi sertifikasi: untuk kerukunan.

Dari keterangan penduduk di atas dapat ditarik benang merah bahwa perbedaan tingkat sertifikasi di dusun I dan IV adalah karena riwayat penguasaannya. Di dusun I, tanah berasal dari Kas Desa yang dibagi-bagikan kepada masyarakat. Untuk kepastian hak, masyarakat segera mensertifikatkannya. Sementara itu di dusun IV, tanah masyarakat telah berstatus tanah milik yang telah pasti. Tidak ada keraguan bagi masyarakat terhadap tanah tersebut sehingga tidaklah perlu bagi mereka tergesa-gesa untuk mensertifikatkan tanahnya.

5. Program BPN dan Kebencanaan

Terkait dengan kebencanaan BPN telah mengeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 6 tahun 2010 tentang Penanganan Bencana dan Pengembalian Hak-hak Masyarakat Atas Tanah di Wilayah Bencana. Di dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa bencana di bidang pertanahan itu rusaknya sarana prasarana, rusak atau musnahnya arsip pertanahan pendukung pelayanan pertanahan serta sertipikat hak atas tanah.

Ditemukan fakta di lapangan bahwa ada kurang lebih 30 lembar sertifikat warga hangus terbakar. Namun, saat penelitian belum ada proses penggantian sertifikat tersebut karena terkendala beberapa hal. Sertifikat tanah masyarakat yang hilang tersebut terletak di lokasi KRB III (atau ATL I). Pemerintah menghimbau pada daerah tersebut tidak untuk hunian. Adanya pelarangan untuk menghuni disatu sisi, dan tanah-tanah yang telah besertipikat di sisi lain menjadi dilematis. BPN hendaknya melindungi pemilik yang telah sertipikat dengan cepat, tetapi adanya perubahan kebijakan penggunaan. Akibatnya pelaksanaan kebijakan sertifikat pengganti ini tersendat-sendat.

Sebagai gantinya BPN melalui kantor pertanahan melaksanakan program-program umum, yaitu program sertipikasi. Bedanya dengan program biasanya hanya pada pemilihan lokasi. Program ini berlokasi di tempat-tempat bencana. Tempat proyek dipilih oleh Bupati didasarkan pada pertimbangan teknis pertanahan. Pertimbangan teknis pertanahan tersebut sudah semestinya berbasis kebencanaan bukan hanya mempertimbangkan target-target dan administratif semata.

Bencana memerlukan informasi yang cepat dan akurat. Sistem informasi data pertanahan di Kabupaten Klaten masih sedang dibangun melalui Geo KKP (Geospatial Komputerisasi Kantor Pertanahan). Dapat dimaklumi, jika dalam penyajian data spasial bidang-bidang tanah yang terkena dampak erupsi belum dapat optimal. Secara visual, belum dapat ditunjukkan dimanakah letak bidang-bidang tanah yang terdampak erupsi. Padahal, secara teoritis proses penyajian itu mudah dilakukan jika peta bidang tanah BPN ditumpangsusunkan dengan peta KRB.

Dalam hal pengadaan tanah untuk keperluan relokasi mengalami beberapa kendala. Permasalahan pertama adalah jarak dari ladang penduduk. Kedua, masalah perbedaan penggunaan tanah. Tanah kas desa yang merupakan tanah pertanian akan digunakan permukiman. Prosesnya haruslah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan memakan

waktu. Ketiga masalah peralihan aset. Pengalihan aset berupa tanah kas desa memerlukan proses perijinan yang panjang.

C. Penutup

1. Kesimpulan

- (1) Kerentanan infrastruktur administrasi pertanahan disebabkan oleh ketidakhandalan sistem informasi data pertanahan di daerah bencana baik spasial maupun grafikal sehingga lambat dalam mendukung upaya penanganan bencana seperti penanganan huntara, huntap, rekonstruksi, stakeout KRB, dan pengadaan tanah relokasi.
- (2) Tidak ada perbedaan berarti dalam penanganan bencana bagi tanah yang telah terdaftar dan yang belum terdaftar.

2. Rekomendasi

Diperlukan peningkatan kualitas data pertanahan baik spasial maupun grafikal dalam wujud digital sehingga dimungkinkan integrasi data dengan stakeholder terkait kebencanaan.

D. Daftar Pustaka

1. Arie Hutagalung, dkk (2005) *Asas- Asas Hukum Agrarian*, Universitas Indonesia, Jakarta.
2. Chang Hye-jung, Hargrove Ryan. Long Yi-xiang, Osborne J D, 2006, "Reconstruction after the 2004 tsunami: ecological and cultural considerations from case studies", *International Consortium of Landscape and Ecological Engineering and Springer-Verlag Tokyo*.
3. Dale And John D. Mclaughlin (1999), *Land Administration*, Penerbit Oxford University Press, oxford England.
4. Freeman K P, Kunreuther H, 2002, "Environmental Risk Management for Developing Countries", *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, Vol. 27 No. 2 (April 2002) 196-214.

5. Hall D, Hirsch P, Li TM, 2011. *Powers of Exclusion, Land Dilemmas in South Asia*, Nus Press Singapore.
6. Harison Pardede Siregar, Indah Putri Hartanti (2010), *Administrasi keagrariaan (Pertanahan) antara Negara Indonesia dan Negara Malaysia*, Fakultas Ilmu Hukum dan Ilmu Sosial Universitas Indonesia, Jakarta.
7. Ingram JC., Franco G, Rumbaitis-del R.C, Khazai B, 2006, "Post-disaster recovery dilemmas: challenges in balancing short-term and long-term needs for vulnerability reduction", journal home page: www.elsevier.com/locate/envsci I 1462-9011/\$ – see front matter # 2006 Elsevier Ltd. All rights reserved. doi:10.1016/j.envsci.2006.07.006. Diakses pada 10 Mei 2011.
8. Nurjanah, dkk, 2012, *Manajemen Bencana*, Cetakan kesatu, Alfabeta, Bandung.
9. Reale A, and Handmer J (2011), "Land tenure, disasters and vulnerability", *Disasters*, 35(1): 160 - 182. © 2011 The Author(s). Disasters © Overseas Development Institute, Published by Blackwell Publishing, 9600 Garsington Road, Oxford, OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA.
10. Rinan Sumekto. Didik (2012), Pengurangan Resiko Bencana melalui Analisis Kerentanan dan Kapasitas Masyarakat dalam menghadapi Bencana, <http://dppm.uui.ac.id>. Diakses pada tanggal 3 Juni 2012.
11. Stig Enemark, *Sustainable land Administration Infrastructures To support Natural Disaster Prevention And Management*, Un Regional Cartographic Conference For The Americas New York, 10-14 August 2009
12. Sudibiyakto, 2011, *Manajemen Bencana di Indonesia ke Mana?*, Cetakan kedua, Gadjah Mada University Press.
13. Yosuke Hira Yama (2000), "Collapse and Reconstruction: Housing Recovery Policy in Kobe after the Hanshin Great Earthquake", *Housing Studies*, Vol. 15, No. 1, 111-128, Department of Human Environment, Kobe University, Japan.

14. Yunus Hadi Sabari (2010), *Metode Penelitian Wilayah Kontemporer*, Cetakan ke-1, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Peraturan-peraturan:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
4. Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan pemerintahan Antara pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan kekayaan Desa.
6. Peraturan kepala Badan pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2011 Tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Azin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan penggunaan Tanah.

==