

Hunian Tetap, PUPR, dan Aturan Bank Dunia

Oleh Moh. Syafari Firdaus^{*)}

Presiden Joko Widodo, saat melakukan kunjungan ke Palu, Oktober 2019 yang lalu, begitu berharap warga terdampak bencana sudah akan bisa menempati hunian tetap (huntap) pada April 2020. Jika bisa terlaksana, rasanya hal itu akan menjadi momen yang membahagiakan, terutama bagi mereka yang kini masih tinggal di berbagai pengungsian dan huntara. Rumah baru akan sudah ditempati di saat mereka merayakan Idul Fitri.

Dilecut oleh Jokowi, pembangunan huntap pun kemudian dikebut. Siang—malam, huntap terus dikerjakan.¹ Alhasil, sampai saat ini ada sejumlah huntap yang sudah siap huni. Di lokasi relokasi satelit Balaroa, 127 unit huntap yang dibangun Pemkot Palu sudah tinggal tahap penyelesaian. Di lokasi Tondo I, AHA Center telah menyerahtherimakan 75 unit huntap kepada Pemerintah Kota Palu. Selain AHA Center, dari 1.100 unit yang rencananya akan dibangun Buddha Tzu Chi di lokasi Tondo I pada tahap pertama, lebih dari setengahnya sudah rampung. Instalasi listrik sudah dipasang. Para warga calon penghuni huntap sudah pula diundi untuk mendapatkan kepastian rumah yang akan mereka tempati. Di lokasi relokasi lainnya, di Duyu dan Pombewe, pembangunan huntap masih laju dipacu, meskipun sepertinya akan sulit untuk mengejar target waktu sebagaimana yang diharapkan.

Kementrian PUPR sendiri sedianya berencana untuk membangun 8.788 unit huntap dari total 11.788 unit yang dibutuhkan secara keseluruhan, baik huntap relokasi skala besar maupun huntap relokasi skala kecil—menengah (huntap satelit). Untuk huntap relokasi skala besar, PUPR akan membangun di Duyu sebanyak 450 unit, di Tondo—Talise sebanyak 3.358 unit, dan di Pombewe sebanyak 500 unit. Untuk huntap satelit, PUPR akan membangun 1.430 unit di Kabupaten Sigi dan Kabupaten Donggala, dan di sejumlah lokasi yang belum teridentifikasi sebanyak 3.050 unit.²

Jika mengacu pada ketersediaan huntap yang kini sudah siap, hanya sebagian kecil saja dari warga yang sudah akan bisa menempati huntapnya di April 2020 sebagaimana harapan Presiden Jokowi. Selebihnya, mereka masih harus rela menunggu. Bahkan, sangat mungkin pula, semua huntap yang diperlukan belum akan bisa terwujud dalam waktu dekat.

Jika melihat dinamika di lapangan, sepertinya masih ada begitu banyak hal yang terlebih dahulu perlu dipersiapkan dan dirampungkan sebelum proses penyediaan dan pembangunan huntap bisa sepenuhnya berjalan. Kementrian PUPR, yang akan menjadi tulang punggung dalam penyediaan dan pembangunan huntap di masa rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana di Sulawesi Tengah, sepertinya masih menghadapi sejumlah kendala. Di samping soal data warga penerima huntap

^{*)} Koordinator Tim Monitoring Hunian Tetap SKP-HAM Sulteng.

¹ Pembangunan huntap bahkan tidak dihentikan saat pandemik Covid-19. PUPR menyebut, mereka melakukan penyemprotan disinfektan di lokasi proyek dan menerapkan protokol keamanan Covid-19, yaitu hanya tiga orang pekerja untuk mengerjakan satu rumah sebagai bagian dari penjarakkan fisik dan sosial. PUPR pun telah meminta kontraktor untuk menyediakan klinik kesehatan. Hasil pengecekan kami ke lokasi pembangunan huntap di Duyu, tidak ada pembatasan hanya tiga pekerja untuk pengerjaan satu rumah. Begitu pula, para pekerja mengaku tidak ada fasilitas kesehatan khusus ataupun tenaga kesehatan yang ditempatkan di lokasi pembangunan huntap Duyu tersebut.

² Data terakhir dari hasil uji publik yang dipaparkan oleh Kementrian PUPR, warga yang akan menerima huntap di Palu, Sigi, dan Donggala adalah sebanyak 7.097 KK. Data inipun masih akan bisa terus berubah. Uraian yang terkait dengan data calon penerima huntap, bisa dibaca di tulisan kami, [Penyediaan Hunian Tetap dan Permasalahannya](#).

yang masih belum kunjung fiks sampai saat ini, kendala yang paling kerap mengemuka adalah soal lahan yang sebagian di antaranya masih berstatus belum *clean and clear*.

Kementrian PUPR akan sangat berhati-hati terkait dengan lahan yang dipandang status hukumnya belum bebas dari semua halangan. Ini terkait dengan komitmen yang telah disepakati Pemerintah Indonesia (cq. Kementrian PUPR) kepada Bank Dunia sebagai lembaga yang memberi pinjaman untuk membiayai rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana di Sulawesi Tengah: *Central Sulawesi Rehabilitation and Reconstruction Project (CSRRP)*. Untuk proyek itu, Bank Dunia menyodorkan pinjaman sebesar US\$ 150 juta dollar. Salah satu program yang termuat di dalam CSRRP itu adalah pembangunan lebih dari 7.000 unit hunian tetap.³

Sebagai lembaga pemberi pinjaman, Bank Dunia tentu tidaklah memberikannya begitu saja. Negara peminjam tidak bisa menggunakan dana pinjaman itu sesukanya. Bank Dunia menetapkan aturan, negara peminjam harus memenuhi dan mematuhi sejumlah syarat dan ketentuan. Penyediaan lahan untuk proyek yang harus dipastikan *clean and clear* hanyalah salah satu bagian kecilnya saja.

Aturan Bank Dunia untuk CSRRP

Dewan Direktur Eksekutif Bank Dunia menyetujui pinjaman sebesar US\$150 juta untuk CSRRP pada 19 Juni 2019. Pinjaman yang diskemakan selama lima tahun ini akan digunakan untuk mendukung upaya Pemerintah Indonesia merehabilitasi dan merekonstruksi Sulawesi Tengah pascabencana 28 September 2018.⁴ Secara spesifik, CSRRP bertujuan untuk merekonstruksi dan memperkuat fasilitas publik dan perumahan yang lebih aman di daerah yang terdampak bencana. Proyek inipun dirancang untuk meningkatkan kapasitas mitra pemerintah dan pelaksana agar bisa menjamin mutu praktik konstruksi dan pemenuhan standar, bersamaan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat setempat.

Bank Dunia menetapkan aturan, untuk setiap proyek yang mereka biayai, setiap negara peminjam diwajibkan untuk tunduk pada Kerangka Kerja Lingkungan dan Sosial (*Environmental and Social Framework*, ESF).⁵ Bank Dunia mengampanyekan ESF sebagai visi untuk pembangunan berkelanjutan. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk memastikan bahwa masyarakat dan lingkungan hidup terlindungi dari potensi dampak buruk proyek-proyek yang dibiayainya, sehingga Bank Dunia dan negara peminjam akan memungkinkan untuk mengelola risiko lingkungan dan sosial suatu proyek secara lebih baik. Bank Dunia meyakini, pelaksanaan ESF akan turut menguatkan, di antaranya, prinsip transparansi, non-diskriminasi, partisipasi publik, akuntabilitas, termasuk juga perluasan peran untuk mekanisme pengaduan.

³ Informasi mengenai CSRRP bisa dibaca di tautan berikut ini: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P169403>. Untuk berbagai dokumen yang berkenaan dengan CSRRP bisa dilihat dan diunduh di laman <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/document-detail/P169403>; atau di laman <https://monitoring.skp-ham.org/dokumen/bank-dunia/>. Di laman yang disebut terakhir, ada dua dokumen CSRRP yang ditulis dalam Bahasa Indonesia.

⁴ Selain CSRRP, Indonesia pun mendapatkan pinjaman lain yang terkait dengan kebencanaan dari Bank Dunia: *Indonesia Disaster Resilience Initiative Project (IDRIP)*. IDRIP disetujui pada 19 November 2019, sebesar US\$ 160 juta dengan jangka waktu pinjaman selama lima tahun pula. Lembaga pelaksana IDRIP adalah Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

⁵ ESF mulai efektif diberlakukan oleh Bank Dunia pada 1 Oktober 2018 untuk menggantikan *Safeguard Policies*.

Sebagai turunan dari ESF, negara peminjam harus menyusun dan menyetujui Rencana Komitmen Lingkungan dan Sosial (*Environmental and Social Commitment Plan*, ESCP).⁶ ESCP akan menetapkan berbagai langkah dan tindakan yang diperlukan oleh suatu proyek untuk mengatasi risiko maupun dampak sosial dan lingkungan yang dipandang relevan selama jangka waktu tertentu, yang selaras dengan Standar Lingkungan dan Sosial (*Environmental and Social Standards*, ESS).

Bank Dunia memiliki sepuluh ESS yang harus dipatuhi dan dilaksanakan: ESS 1 Penilaian dan Manajemen Risiko dari Dampak Lingkungan dan Sosial; ESS 2 Tenaga Kerja dan Kondisi Kerja; ESS 3 Efisiensi Sumber Daya serta Pencegahan dan Penanganan Polusi; ESS 4 Kesehatan dan Keselamatan Masyarakat; ESS 5 Pengadaan Lahan, Pembatasan Penggunaan Lahan, dan Pemukiman Kembali Secara Paksa; ESS 6 Konservasi Keanekaragaman Hayati dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati yang Berkelanjutan; ESS 7 Masyarakat Adat; ESS 8 Warisan Budaya; ESS 9 Lembaga Perantara Keuangan; ESS 10 Keterlibatan Pemangku Kepentingan dan Keterbukaan Informasi.

ESS 1 dan ESS 10 berlaku untuk semua proyek yang pendanaannya dibiayai Bank Dunia. ESS 1 akan menetapkan pentingnya: (a) keberadaan kerangka lingkungan dan sosial negara peminjam yang merujuk pada penanganan risiko dan dampak proyek; (b) penilaian lingkungan dan sosial yang terintegrasi untuk mengidentifikasi risiko dan dampak proyek; (c) keterlibatan masyarakat yang efektif melalui pengungkapan informasi terkait proyek, konsultasi, dan umpan balik yang efektif; dan (d) manajemen risiko dan dampak lingkungan dan sosial sepanjang siklus proyek berlangsung. Bank Dunia pun mensyaratkan, semua risiko dan dampak lingkungan dan sosial yang diakibatkan proyek harus ditangani sebagai bagian dari penilaian lingkungan dan sosial yang dilakukan sesuai dengan ESS 1.

ESS10 menekankan pentingnya keterlibatan terbuka dengan seluruh pemangku kepentingan dan memberikan kesempatan kepada pemangku kepentingan untuk memberikan pandangan yang akan dipertimbangkan dalam desain proyek dan selama proyek diimplementasikan. Pada konteks ini, Bank Dunia menekankan bahwa keterlibatan pemangku kepentingan adalah proses inklusif yang dilakukan sepanjang siklus proyek berlangsung. Jika dirancang dan diimplementasikan dengan tepat, proses ini akan mendukung pengembangan hubungan yang kuat, konstruktif, dan responsif untuk keberhasilan pengelolaan risiko lingkungan dan sosial suatu proyek. Keterlibatan pemangku kepentingan dipandang paling efektif dilakukan pada tahap awal proses pengembangan proyek. Prosesnya akan menjadi bagian integral dari keputusan awal dan penilaian proyek, manajemen, serta pemantauan atas risiko maupun dampak lingkungan dan sosial suatu proyek.

ESS 2 s.d. ESS 9 akan menjabarkan kewajiban negara peminjam dalam mengidentifikasi dan menangani risiko dan dampak lingkungan dan sosial yang mungkin memerlukan perhatian khusus. Standar-standar ini akan menetapkan tujuan dan persyaratan untuk menghindari, meminimalkan,

⁶ ESCP merupakan ringkasan akurat dari langkah dan tindakan material untuk mengatasi potensi risiko maupun dampak lingkungan dan sosial dari proyek sesuai dengan hierarki mitigasi. Ini akan membentuk dasar untuk memantau kinerja lingkungan dan sosial suatu proyek. Semua persyaratan akan ditetapkan dengan jelas, sehingga tidak ada ambiguitas seputar kepatuhan, waktu, dan pemantauan. ESCP dapat menentukan pendanaan yang akan tersedia untuk penyelesaian suatu langkah atau tindakan, dan memasukkan perincian lain yang relevan dengan penyelesaian tersebut. ESCP akan menjadi bagian dari perjanjian yang sah. Oleh karenanya, negara peminjam wajib untuk mendukung pelaksanaan ESCP. Bank Dunia akan mengharuskan peminjam untuk setia melaksanakan langkah dan tindakan yang diidentifikasi dalam ESCP, menurut jangka waktu yang ditentukan dalam ESCP, dan untuk meninjau status pelaksanaan ESCP sebagai bagian dari pemantauan dan pelaporan.

mengurangi dan memitigasi risiko dan dampak, dan untuk mengompensasi atau mengimbangi dampak-dampak residual signifikan yang akan terus menetap di lokasi proyek.

Kecuali ESS 9, CSRRP harus menyusun, mematuhi, dan melaksanakan sembilan ESS lainnya. Untuk CSRRP, Bank Dunia telah memberi kelonggaran, penilaian dan rencana lingkungan dan sosial yang diperlukan di bawah ESS bisa dikembangkan selama fase implementasi proyek. Hal ini dikarenakan CSRRP akan berlangsung di tengah konteks darurat bencana.

Jika merujuk pada panduan ESF dan ESS yang ditetapkan Bank Dunia, ada begitu banyak hal yang perlu dipersiapkan, disusun, dan disepakati untuk menjalankan CSRRP ini. Terlebih, tingkat risiko lingkungan dan sosial untuk CSRRP diklasifikasikan tinggi,⁷ sebagaimana yang termuat di dalam dokumen Tinjauan Ringkas Penilaian Lingkungan dan Sosial (*Appraisal Environmental and Social Review, ESRS*)⁸ yang dikeluarkan Bank Dunia pada 29 Mei 2019. Dokumen ESRS ini menyajikan paparan mengenai identifikasi dan penilaian terhadap risiko dan dampak lingkungan dan sosial, baik secara umum maupun secara spesifik, yang mungkin akan muncul dan dihadapi di dalam proses pelaksanaan proyek.

Sebagai bagian yang diminta oleh Bank Dunia, sementara ini, ada dua dokumen CSRRP yang telah disusun Kementerian PUPR, yaitu Rencana Pengelolaan Lingkungan dan Sosial (ESCP) dan Rencana Keterlibatan Pemangku Kepentingan (SEP).⁹ Di kedua dokumen tersebut, Kementerian PUPR telah menyusun dan menjabarkan rencana, strategi, langkah-langkah, dan berbagai tindakan yang akan dilakukan agar CSRRP sesuai dengan ESS berdasarkan ESF Bank Dunia.

Untuk ESS 1, Kementerian PUPR akan mempersiapkan Kerangka Kerja Manajemen Lingkungan dan Sosial (*Environmental and Social Management Framework, ESMF*)¹⁰ serta Rencana Manajemen Lingkungan dan Sosial (*Environmental and Social Management Plan, ESMP*) sebagai bagian dari kewajiban untuk melakukan penilaian lingkungan dan sosial. Analisis mengenai dampak lingkungan

⁷ Untuk tingkat risiko, Bank Dunia membaginya dalam empat klasifikasi: risiko tinggi, risiko substansial, risiko sedang, dan risiko rendah. Dalam hal ini, Bank Dunia akan meninjau klasifikasi risiko yang ditetapkan atas proyek secara teratur, termasuk selama pelaksanaan proyek, dan akan mengubah klasifikasi bila perlu, demi memastikan bahwa klasifikasi itu tetap sesuai.

⁸ Dokumen ESRS bisa dibaca dan diunduh di tautan berikut: <https://monitoring.skp-ham.org/wp-content/uploads/2020/03/10.-Appraisal-Environmental-and-Social-Review-Summary-ESRS-Central-Sulawesi-Rehabilitation-and-Reconstruction-Project-P169403.pdf>.

⁹ Dua dokumen tersebut masih berbentuk draft, dan masing-masing dikeluarkan pada 9 Mei 2019 dan April 2019. Dokumen ESCP bisa dibaca dan diunduh di tautan berikut: <https://monitoring.skp-ham.org/wp-content/uploads/2020/03/CSRRP-P169403-ESCP-ID-draft-1.0.pdf>; dan dokumen SEP bisa dibaca dan diunduh di tautan berikut: <https://monitoring.skp-ham.org/wp-content/uploads/2020/03/CSRRP-P169403-SEP-ID-draft-1.0.pdf>. Sampai saat ini, kami masih belum mendapatkan informasi terbaru terkait dengan dokumen ESCP dan SEP itu.

¹⁰ ESMF adalah instrumen yang meneliti risiko dan dampak ketika suatu proyek terdiri dari program dan/atau serangkaian sub-proyek, dan risiko dan dampak yang tidak dapat ditentukan sampai rincian program atau sub-proyek telah diidentifikasi. ESMF menetapkan prinsip, aturan, pedoman, dan prosedur untuk menilai risiko dan dampak lingkungan dan sosial. Dokumen ini berisi langkah-langkah dan rencana untuk mengurangi, memitigasi, dan/atau mengimbangi risiko dan dampak buruk, ketentuan untuk memperkirakan dan menganggarkan biaya bagi langkah-langkah tersebut, dan informasi tentang instansi atau lembaga yang bertanggung jawab untuk menangani risiko dan dampak proyek, termasuk juga dalam kapasitasnya untuk mengelola risiko maupun dampak lingkungan dan sosial. Dokumen inipun mencakup informasi yang memadai tentang wilayah di mana sub-proyek diperkirakan akan ditempatkan, termasuk menilai setiap potensi kerentanan lingkungan dan sosial dari wilayah tersebut; dan memperhitungkan potensi dampak yang mungkin terjadi serta bagaimana langkah-langkah mitigasi yang mungkin diambil untuk digunakan.

(AMDAL) atau upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup (UKL-UPL)¹¹ yang selaras dengan ESS harus juga dipersiapkan. Pemangku kepentingan yang akan dilibatkan untuk menyiapkan hal ini adalah Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Provinsi dan Kota/Kabupaten. DLH pun akan membantu memberikan masukan untuk ESCP, ESMF, dan ESMP; serta turut memfasilitasi tinjauan dan persetujuan dokumen AMDAL/UKL-UPL, dan pengelolaan lingkungan hidup lainnya yang diperlukan.

Prosedur pengelolaan tenaga kerja, rencana pengelolaan kesehatan dan keselamatan kerja (K3), dan bagaimana mekanisme penanganan keluhan atau pengaduan (*grievance redress mechanism*, GRM)¹² akan menjadi bagian dari ESS 2. Di ESS 3, prosedur yang akan disiapkan, di antaranya, adalah untuk pengelolaan limbah beracun atau berbahaya.

Di ESS 4, yang menyangkut keselamatan dan kesehatan masyarakat, PUPR akan menyusun rencana pengelolaan keamanan jalan di sekitar proyek dan prosedur untuk mengatasi dampak pemindahan peralatan konstruksi serta transportasi bagi para pekerja. Dengan dimungkinkannya akan ada arus pekerja yang datang dan masuk dari luar wilayah proyek, pengelolaan risiko maupun dampak dari adanya arus pekerja itupun akan dipersiapkan. Merujuk pada panduan dari Bank Dunia, di ESS ini, PUPR akan mengembangkan dan melaksanakan langkah-langkah dan rencana aksi untuk mengkaji dan mengelola risiko maupun dampak yang berkenaan dengan kekerasan berbasis gender (GBV) serta kekerasan dan eksploitasi seksual (SEA).¹³

Langkah-langkah dan rencana aksi yang akan dilakukan terkait pengelolaan risiko dan dampak GBV dan SEA itu dijabarkan lebih lanjut di dalam SEP. Di masa pra-konstruksi, misalnya, pekerja proyek, khususnya pekerja kontrak, akan dibekali pengetahuan terkait kesehatan seksual dan kesadaran risiko tentang GBV dan SEA. Dalam hal ini, kontraktor akan memberikan peningkatan kapasitas terkait GBV dan SEA, dengan melibatkan juga masyarakat di sekitar proyek. Mekanisme pengaduan pun akan diperkenalkan. Bilamana ada kasus GBV dan SEA yang diidentifikasi dan/atau dilaporkan, *Project Management Unit* (PMU) akan merekrut spesialis untuk menilai permasalahan GBV dan SEA tersebut, serta akan membina kontak dengan fasilitator masyarakat dan pihak berwenang dan/atau

¹¹ Mengacu pada skala proyek, pembangunan hunian ini memang tidak memerlukan dokumen analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), cukup dengan dokumen UKL-UPL yang sesuai dengan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 16 tahun 2012. Untuk kegiatan/proyek yang membutuhkan AMDAL tercantum dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2012.

¹² Selain di ESS 2, GRM tercantum juga di ESS 5, ESS 7, dan ESS 10. GRM adalah mekanisme pengaduan, proses, atau prosedur untuk menerima dan memfasilitasi penyelesaian masalah dan keluhan dari pihak-pihak yang terdampak proyek yang timbul sehubungan dengan keberadaan proyek, khususnya tentang kinerja lingkungan dan sosialnya. Mekanisme pengaduan akan sebanding dengan risiko dan dampak proyek. Terkait dengan GRM ini, Bank Dunia memberi panduan, pihak-pihak yang terdampak proyek dapat menyampaikan pengaduan mengenai proyek yang dibiayai Bank Dunia melalui mekanisme pengaduan proyek, mekanisme pengaduan lokal yang sesuai, atau Layanan Penanganan Keluhan korporasi Bank Dunia (*Grievance Redress Service*, GRS). GRS akan memastikan bahwa begitu keluhan diterima, mereka akan segera meninjau untuk menangani kekhawatiran yang berkaitan dengan proyek. Setelah pihak pengadu menyampaikan keprihatinan mereka secara langsung kepada Bank Dunia, dan Bank Dunia memberikan cukup kesempatan kepada manajemen bank untuk menanggapi, pihak-pihak yang terdampak proyek dapat mengajukan keluhan mereka ke Panel Inspeksi independen Bank Dunia untuk meminta dilakukannya audit guna menentukan apakah telah terjadi kerugian yang telah ditimbulkan oleh ketidakpatuhan Bank Dunia terhadap kebijakan dan prosedur yang telah ditetapkannya.

¹³ Bank Dunia menaruh perhatian yang serius terkait dengan gender, GBV, dan SEA. Dari sepuluh ESS, Bank Dunia memberi catatan panduan terkait konteks gender di enam ESS, yaitu di ESS 1, ESS 2, ESS 4, ESS 5, ESS 7, dan ESS 10. Secara khusus, Bank Dunia pun telah menyusun strategi gender untuk periode 2016—2023.

instansi terkait (termasuk masyarakat sipil dan organisasi nonpemerintah) untuk memahami risiko yang muncul dan mengidentifikasi tindakan perbaikan.

Uji kelayakan pembebasan lahan (*land acquisition, LA*),¹⁴ kerangka kebijakan relokasi (*resettlement policy framework, RPF*), dan rencana aksi relokasi (*resettlement action plan, RAP*), menjadi bagian dari ESS 5. ESS 5 inilah yang memandatkan agar lahan yang akan digunakan oleh proyek harus bersih dan jelas, *clean and clear*. PUPR harus melakukan prosedur uji kelayakan (*tracer assessment*) guna memastikan, status hukum lahan telah bebas dari semua halangan. Kanwil ATR/BPN Provinsi Sulteng akan banyak terlibat di dalam proses pembebasan lahan, proses uji kelayakan, dan bahkan akan turut menjadi mediator jika ada klaim atas lahan yang telah diusulkan untuk digunakan oleh proyek tersebut.¹⁵

Dokumen LARPF dan LARAP akan menjadi panduan untuk mengidentifikasi, mengatasi, sekaligus memitigasi dampak sosial-ekonomi yang merugikan karena pelaksanaan proyek melakukan telah pembebasan lahan (atau pembatasan penggunaan lahan), dan untuk memitigasi dampak dari pelaksanaan relokasi. Dokumen LARPF akan memaparkan prinsip relokasi, kebijakan, prosedur dan persyaratan, penilaian proyek, kelayakan untuk kompensasi dan bantuan, jaminan atas hak, undang-undang dan peraturan yang berlaku, pengaturan lembaga dan pendanaan, mekanisme pengaduan dan keluhan, serta bagaimana pelaksanaan pemantauan dan evaluasi. Terkait dengan pelaksanaan relokasi, di dokumen itu pun akan disusun berbagai langkah dan tindakan agar warga yang dipindahkan bisa mendapatkan keuntungan secara langsung. Keuntungan dimaksud di antaranya adalah adanya jaminan kepemilikan lahan; membantu warga yang dipindahkan agar mereka bisa meningkatkan—atau setidaknya, memulihkan—mata pencaharian dan standar hidup mereka; serta memperbaiki kondisi kehidupan warga miskin atau rentan dengan menyediakan akses ke berbagai pelayanan dan fasilitas yang memadai. Dokumen LARPF ini akan menjadi dasar bagi penyusunan dan pelaksanaan LARAP.

Dua ESS penting lainnya yang terkait dengan CSRRP adalah ESS 7 dan ESS 10. ESS 7 memandatkan agar dilakukan identifikasi dan penilaian apakah ada masyarakat adat yang akan terdampak oleh

¹⁴ Pembebasan lahan mengacu pada semua metode untuk mendapatkan tanah untuk tujuan proyek, yang dapat mencakup pembelian langsung, pengambilalihan properti dan perolehan hak akses. Pembebasan lahan juga dapat mencakup: (a) pembebasan tanah yang tidak dihuni atau tidak digunakan, baik pemilik tanah itu bergantung pada tanah tersebut sebagai tempat mata pencaharian atau tidak; (b) kepemilikan kembali tanah publik yang telah digunakan atau ditempati oleh individu atau rumah tangga; dan (c) dampak proyek yang mengakibatkan tanah terendam atau dinyatakan tidak dapat digunakan atau tidak dapat diakses. "Tanah" mencakup segala sesuatu yang tumbuh di atas atau menempel secara permanen pada tanah, seperti tanaman, bangunan dan material lainnya, dan permukaan air yang tampak. Regulasi nasional terkait dengan pembebasan lahan di antaranya akan mengacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah dan Perubahannya (Perpres No.40/2014, Perpres No.99/2014, Perpres No.30/2015, Perpres No.148/2015), Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan dalam Rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional, dan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 5 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pembebasan Lahan.

¹⁵ Penilaian akan adanya klaim (atau bahkan potensi konflik) menyangkut pembebasan lahan untuk lokasi huntap sebenarnya sudah disebutkan dalam dokumen ESRS. Penilaian yang meleset adalah yang terkait dengan lokasi Duyu. Dokumen ESRS menyebut, di lokasi Duyu tidak ada laporan terkait dengan klaim atas lahan. Faktanya, ada 19 warga Duyu yang kemudian mengklaim sebagian lahan eks-HGB PT Duta Dharma Bhakti yang sudah kadaluarsa dan tidak lagi diperpanjang izinnnya. Akhirnya, dari 38,6 ha. yang dibebaskan oleh Kanwil ATR/BPN Sulawesi Tengah di lokasi Duyu, lahan yang dianggap jelas dan bersih hanya seluas 14,1 ha.. Sampai saat ini, belum ada informasi terkait bagaimana masalah klaim warga itu ditangani.

aktivitas proyek. Untuk mengetahui apakah ESS7 dapat diterapkan, Bank Dunia akan melakukan penyaringan (*screening*) untuk memutuskan apakah masyarakat adat menetap di kawasan proyek atau memiliki keterikatan kolektif dengan kawasan itu. Dalam melakukan penyaringan, Bank Dunia bisa meminta saran teknis dari spesialis yang memiliki keahlian di bidang kelompok sosial dan budaya di kawasan proyek. Bank Dunia juga akan berkonsultasi, baik dengan pelaksana proyek maupun dengan masyarakat adat yang bersangkutan.

Apabila masyarakat adat menetap atau mempunyai keterikatan kolektif dengan kawasan proyek yang diusulkan, Bank Dunia akan mewajibkan pelaksana proyek untuk melaksanakan proses konsultasi mendalam yang disesuaikan dengan Masyarakat Adat menurut ESS7 ini. Bank Dunia pun akan melakukan uji tuntas yang diperlukan, memastikan hasil konsultasi mendalam tersebut dan hal ini akan berperan pada pengambilan keputusan oleh Bank Dunia mengenai perlunya tidaknya melanjutkan proyek yang diusulkan itu.¹⁶

Untuk CSRRP ini, sebagaimana yang dijelaskan dalam dokumen ESRS, kehadiran masyarakat adat di lokasi proyek akan ditentukan kemudian setelah lokasi spesifik dikonfirmasi. Sejumlah kesatuan masyarakat adat yang ada di sekitar Palu, Sigi, dan Donggala, termasuk Suku Da'a, dipandang tidak akan terdampak secara langsung oleh proyek. Akan tetapi, Kerangka Perencanaan Masyarakat Adat (*Indigenous People Plan Framework, IPPF*) akan tetap disiapkan (dan dimasukkan ke dalam ESMF) untuk memandu proses penyaringan, konsultasi, serta pelibatan dan pengelolaan dampak terhadap masyarakat adat jika mereka ada dan/atau akan terdampak aktivitas proyek. Begitu pula dengan konfirmasi terkait perlu atau tidaknya Rencana Masyarakat Adat (*Indigenous People Plan, IPP*). Hal itu akan dilakukan setelah tapak dan jejak proyek telah ditentukan.¹⁷

Aspek yang terkait transparansi, non-diskriminasi, partisipasi publik, akuntabilitas, dan mekanisme pengaduan sebagaimana yang hendak dikuatkan Bank Dunia, hadir di ESS 10. Sebagaimana halnya ESS 1, ESS 10 ini wajib ada dan akan berlaku bagi semua proyek yang didanai oleh Bank Dunia.

ESS 10 mewajibkan dan sekaligus memastikan bahwa proyek memiliki informasi yang memadai tentang kemungkinan risiko maupun dampak proyek. Informasi itu harus tersedia tepat waktu,

¹⁶ Pada konteks ini, Masyarakat Adat sangat rentan terhadap kehilangan, penyitaan, atau eksploitasi lahan maupun akses terhadap sumber daya alam dan budaya. Oleh karena itu, pelaksana proyek diwajibkan untuk mendapatkan Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan (*Free, Prior, and Informed Consent, FPIC*) dari Masyarakat Adat yang terkena proyek apabila keadaan yang diuraikan dalam ESS7 terjadi. FPIC tidak memerlukan suara bulat dan dapat dicapai meskipun individu atau kelompok yang menjadi bagian dari Masyarakat Adat yang terdampak menyatakan ketidaksetujuan secara tegas. Bila tidak dapat memastikan apakah persetujuan itu diperoleh dari Masyarakat Adat yang terdampak, Bank Dunia tidak akan melanjutkan lebih jauh aspek proyek yang terkait dengan Masyarakat Adat tersebut. Jika demikian, maka Bank Dunia akan mewajibkan pelaksana proyek untuk memastikan bahwa proyek tidak akan menimbulkan dampak negatif terhadap Masyarakat Adat.

¹⁷ Di dokumen ESRS itu, masyarakat Suku Kaili yang menjadi populasi terbesar di Lembah Palu sepertinya tidak dikategorikan sebagai kesatuan masyarakat (hukum) adat. Hemat kami, ini perlu diidentifikasi dan dikaji lagi lebih mendalam. Kabupaten Sigi memiliki Peraturan Daerah (Perda) Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat; sedangkan Kota Palu memiliki Perda Nomor 9 Tahun 2016 tentang Kelembagaan Adat Kaili. Kedua Perda tersebut mengakui dan mengatur organisasi adat: dewan adat, majelis adat, dan lembaga adat. Asumsinya, jika ada kelembagaan adat, maka di sana ada masyarakat adat yang akan terikat dengannya. Identifikasi dan kajian ini menjadi penting terutama untuk keperluan melihat sejumlah persoalan yang kemudian muncul di lapangan terkait CSRRP ini. Khusus untuk Kota Palu, terkait soal klaim lahan di Tondo-Talise dan Duyu, misalnya, apakah masalah itu hanya akan dilihat sebagai bagian dari ESS 5 atau, jangan-jangan, perlu juga untuk ditangani dengan mekanisme seperti yang disarankan dalam ESS 7.

berada di tempat yang dapat dijangkau, dan dirancang dalam bentuk maupun bahasa yang mudah dimengerti, baik oleh masyarakat yang terdampak proyek maupun oleh pihak-pihak lain yang berkepentingan, agar seterusnya mereka dapat memberikan masukan yang berharga untuk desain proyek dan langkah mitigasi.

Keterlibatan awal dan proses konsultasi mendalam yang dilakukan secara berkesinambungan dengan para pemangku kepentingan dipandang menjadi elemen kunci bagi pelaksanaan proyek. Pelaksana proyek diwajibkan untuk melibatkan pemangku kepentingan, termasuk masyarakat, kelompok atau perorangan yang terkena proyek yang diusulkan, dan dengan pihak-pihak lain yang berkepentingan, melalui keterbukaan informasi, konsultasi, dan partisipasi berdasarkan informasi yang sesuai dengan risiko maupun dampak terhadap masyarakat terdampak. Bank Dunia berhak ikut serta dalam kegiatan konsultasi untuk memahami kekhawatiran masyarakat yang terdampak proyek, dan bagaimana kekhawatiran itu akan diatasi oleh pelaksana proyek dalam desain proyek dan lewat langkah-langkah mitigasi yang sesuai dengan ESS 10.

Implementasi CSRRP

Dari sekian banyak hal yang terlebih dulu harus dipersiapkan dan dirampungkan oleh Kementerian PUPR, sependek pengamatan dan pemantauan kami, belum terlalu banyak aktivitas terkait CSRRP yang berjalan—atau sekurang-kurangnya terinformasikan—sebagaimana komitmen, rencana, dan tindakan yang telah dituangkan di dalam dokumen ESCP dan SEP. Dokumen ESMF yang disyaratkan dalam ESS 1, sampai saat ini masih belum diketahui bagaimana statusnya. Begitupun halnya dengan status sejumlah dokumen lain yang akan menjadi bagian dari dokumen ESMF: ESMP, AMDAL/UKL-UPL, RPF, RAP, IPPF, IPP, atau GRM, misalnya.

Pelibatan warga pun, terutama warga terdampak, boleh disebut belumlah dilakukan. Setidaknya, sampai saat ini belum ada informasi terkait adanya aktivitas konsultasi publik dengan warga atau sosialisasi terkait rencana relokasi, langkah-langkah mitigasi, mekanisme pengaduan, atau pemulihan mata pencaharian, misalnya, yang akan menjadi bagian dari rencana pengelolaan lingkungan dan sosial. Begitupun halnya dengan rencana untuk melakukan pelatihan dan penguatan kapasitas kepada para pekerja dan masyarakat terkait dengan kesehatan seksual dan kesadaran menyangkut risiko GBV serta SEA. Sampai dengan proses konstruksi hantap dilakukan, belum ada pelatihan.

Di dokumen ESRS memang disebutkan, karena sensitivitas konteks pascabencana dan proyek pun sedang dipersiapkan, keterlibatan masyarakat akan dilakukan setelah desain proyek rampung, termasuk opsi relokasi, agar menjadi lebih jelas dan meminimalkan kebingungan publik maupun implikasi sosial lainnya.¹⁸ Boleh jadi, atas dasar itu pula, Andre A. Bald, *Team Leader* untuk CSRRP dari Bank Dunia, dalam diskusinya dengan kami di akhir Januari 2020 menjelaskan bahwa CSRRP memang belum efektif berjalan, dan belum melakukan pekerjaan konstruksi. Tim masih melakukan berbagai penilaian dan kajian.

Pertanyaannya kemudian, jika CSRRP belum efektif berjalan, bagaimana halnya dengan aktivitas pembangunan hantap yang telah dilakukan dari sejak awal Januari 2020 (dipersiapkan bahkan jauh

¹⁸ Kami masih belum memiliki kecukupan informasi terkait dengan bilamana sebuah desain proyek bisa disebut sudah rampung. Apakah ketika semua dokumen (ESMF, ESMP, AMDAL/UKL-UPL, RPF, RAP, IPPF, IPP, atau GRM) yang dibutuhkan untuk menjalankan proyek sudah tersusun dan disepakati oleh Bank Dunia? Sayangnya, ketika kami berdiskusi dengan Andre A. Bald, kami alpa untuk menanyakan dan mengonfirmasi hal ini.

sebelum itu) oleh PURP di lokasi Duyu dan Pombewe? Di papan informasi proyek yang terpajang di lokasi pembangunan huntap Duyu, misalnya, di situ tertulis, sumber dana untuk pembangunan hunian tetap pascabencana Sulawesi Tengah beserta prasarana kavling unit adalah APBN dan IBRD No. 8636-ID. Di papan informasi yang lain tertulis, sumber dana dari APBN/*Loan* NSUP—P154782. Masihkah itu ada hubungannya dengan Bank Dunia?

Selain CSRRP, setidaknya ada lima proyek lain yang kini berjalan dan dibiayai oleh Bank Dunia: (1) *Water Supply and Sanitation for Low Income Communities* (WSSLIC, atau yang lebih dikenal dengan PAMSIMAS); (2) *National Affordable Housing Program* (NAHP, Program Perumahan Terjangkau); (3) *Western Indonesia National Roads Improvement Project* (WINRIP); (4) *National Slum Upgrading Project* (NSUP, atau yang dikenal dengan KOTAKU); dan (5) *Indonesia Disaster Resilience Initiative Project* (IDRIP).¹⁹

Sebelum CSRRP efektif berjalan, untuk membantu proses percepatan rehabilitasi dan rekonstruksi Sulawesi Tengah, Pemerintah Indonesia kemudian mengajukan realokasi bujet untuk WINRIP dan NSUP (KOTAKU) kepada Bank Dunia, dan sekaligus mengaktifkan Komponen Kontigensi Tanggap Darurat (*Contingent Emergency Response Component*, CERC) yang ada di kedua proyek tersebut.

Alhasil, WINRIP—CERC kemudian mengerjakan perbaikan jalan-jalan di Kota Palu dan Kabupaten Sigi; sedangkan KOTAKU—CERC mengerjakan rehabilitasi dan rekonstruksi fasilitas umum dan hunian tetap untuk tahap awal,²⁰ yang seterusnya akan menjadi program utama CSRRP. Kode yang tercantum di papan informasi proyek, IBRD No.8636 ID dan NSUP—P154782, keduanya mengacu pada pinjaman proyek KOTAKU. Anggaran keseluruhan untuk pengerjaan KOTAKU—CERC adalah US\$ 100 juta.²¹

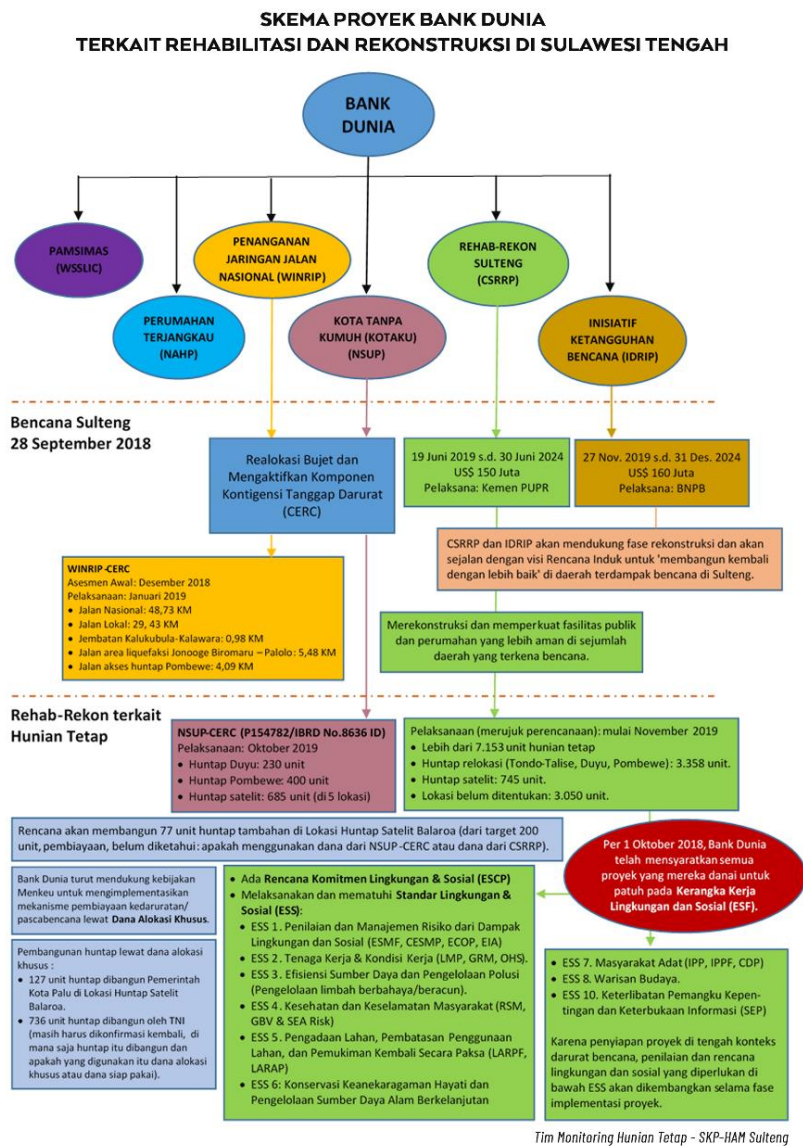
Fasilitator KOTAKU—CERC diaktivasi untuk mengawasi aktivitas di lapangan. CERC menyediakan fasilitasi transisi (*bridging assistance*) untuk mendukung manajemen proyek (melalui *National Management Consultant*, NMC), desain keseluruhan dan supervisi konstruksi untuk infrastruktur perumahan-pemukiman (*Technical Management Consultant*, TMC), serta melakukan fasilitasi terhadap masyarakat. Pada tahap selanjutnya, setelah pinjaman CSRRP efektif, tim konsultan yang baru akan direkrut untuk mengambil alih tugas pendukung dari tim transisi CERC, dan memastikan transisi yang lancar serta memberikan dukungan yang terus-menerus bagi instansi pemerintah maupun masyarakat yang terlibat.

¹⁹ IDRIP memang belum sepenuhnya berjalan efektif. Sangat mungkin, saat ini belum ada program yang berjalan, dan turun ke Sulawesi Tengah. IDRIP tetap dicantumkan sebagai salah satu proyek yang (akan) berjalan karena secara konseptual, IDRIP saling bersisian dengan CRSSP. Secara eksplisit, hal itu tercantum di kedua dokumen proposal pinjaman tersebut: “CSRRP dan IDRIP akan mendukung fase rekonstruksi dan akan sejalan dengan visi Rencana Induk untuk ‘membangun kembali dengan lebih baik’ di daerah yang terdampak bencana di Sulawesi Tengah untuk mata pencaharian yang lebih baik dan lebih aman melalui: (i) rekonstruksi infrastruktur perumahan dan permukiman yang tangguh; (ii) pengurangan risiko bencana di masa depan melalui penguatan fasilitas publik yang bersifat struktural dan non-struktural; dan (iii) meningkatkan kesiap-siagaan masyarakat untuk bahaya alam di masa depan, termasuk pembentukan sistem peringatan dini.”

²⁰ Untuk detail lebih lengkap mengenai apa saja yang akan dikerjakan oleh NSUP—CERC bisa dilihat di tautan berikut ini: <https://monitoring.skp-ham.org/wp-content/uploads/2020/04/191216-01-perencanaan-kegiatan-cerc-status-191205.pdf>.

²¹ Kami belum mendapatkan kecukupan informasi, apakah aktivitas KOTAKU—CERC ini harus mematuhi ESF dan ESS sebagaimana CSRRP atau tidak. Hal ini dikarenakan pinjaman KOTAKU dimulai dari tahun 2016, yang ketika itu syarat untuk mematuhi ESF dan ESS belum diberlakukan.

Kementrian PUPR menyebut pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi fasilitas umum dan hunian tetap yang dibiayai dari KOTAKU—CERC ini sebagai Tahap I. CSRRP baru akan diimplementasikan di Tahap II. Untuk Tahap I, PUPR akan membangun huntap relokasi sebanyak 630 unit dan huntap satelit sebanyak 685 unit. Oleh karena KOTAKU—CERC adalah pendahuluan dari CSRRP, sejumlah rencana aktivitasnya tidak jauh berbeda dengan CSRRP. Aktivitas yang terkait dengan pelibatan masyarakat, misalnya. Dalam rencana, di bawah CERC *bridging assistance*, masyarakat penerima manfaat akan dilibatkan di dalam proses perencanaan partisipatif. Mereka akan mengawalinya dengan sosialisasi, diteruskan dengan seleksi penerima manfaat dan penetapan kelompok penerima manfaat berdasarkan preferensi lokasi dan pendekatan konstruksi mereka.



Sayangnya, sebagaimana juga CSRRP, sampai berlangsungnya pengerjaan konstruksi, pelibatan masyarakat ini pun tidak terjadi. Dari sejumlah warga yang kami temui, baik warga di sekitar proyek maupun warga yang tercatat sebagai penerima manfaat, sebagian besar mengaku bahkan tidak pernah mengetahui ada sosialisasi tentang pembangunan huntap yang akan dilakukan oleh Kementerian PUPR. Warga hanya tahu, huntap akan dibangun oleh pemerintah. Terkait dengan pihak-pihak yang akan melakukan pembangunan huntap, warga justru lebih familiar dengan

Yayasan Buddha Tzu Chi.²² Kalaupun ada bentuk sosialisasi, itu hanya terkait dengan pembagian formulir bagi warga untuk mendaftar sebagai penerima huntap. Informasi yang disosialisasikannya pun hanya sebatas pengetahuan dasar mengenai persyaratan mendapatkan huntap, di mana lokasi huntap yang akan dibangun dan bisa mereka pilih. Tidak ada penjelasan lebih gamblang mengenai kelebihan dan kekurangan dari huntap-huntap yang akan disediakan itu, misalnya. Sampai saat ini, data warga penerima huntap pun masih belum kunjung rampung. Di beberapa tempat, warga yang terdampak bahkan masih belum mendapatkan kepastian di mana lokasi huntap buat mereka.²³

Memastikan EFS—ESS Dipatuhi dan Dilaksanakan

Bank Dunia sepertinya menerapkan begitu banyak aturan yang mengikat dan terkesan “rumit”. Di satu sisi, hal ini akan menjadi sangat membebani. Di sisi lain, dengan pikiran positif, jika EFS dan ESS untuk proyek-proyek yang didanai Bank Dunia ini dilaksanakan secara konsekuen, (mungkin saja) akan memberi peluang bagi adanya secercah perubahan bagi model dan proses pembangunan yang selama ini dilakukan. Boleh jadi, dengan kerangka barunya ini, Bank Dunia ingin merespon tuntutan global dan sekaligus menjawab tantangan dari sejumlah kritik yang selama ini dialamatkan kepadanya.

Dari perspektif hak asasi manusia, berbagai ketentuan EFS dan ESS yang hendak diterapkan itu bisa dipandang sudah cukup memenuhi unsur penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan pada hak-hak dasar, terutama yang menjadi hak dasar warga negara. Terlebih lagi dengan adanya semangat untuk menguatkan prinsip non-diskriminasi, partisipasi, inklusi; serta transparansi, akuntabilitas, dan aksesibilitas yang menjadi prinsip dasar bagi pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Meskipun demikian, semua hal yang dipandang “baik” itu tentulah tidak akan cukup untuk berbuah baik jika hanya berlaku di atas kertas: semata hanya untuk menunjukkan bahwa ada keberpihakan yang serius terhadap berbagai masalah dan ketimpangan sosial maupun lingkungan yang selama ini memang teramat kerap diabaikan dalam proses pembangunan. Oleh karena itu, harus benar-benar bisa dipastikan bahwa EFS dan ESS itu dipatuhi dan dilaksanakan. Tidak saja dipatuhi dan dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia sebagai negara peminjam (lewat Kementerian PUPR, sebagai pelaksana proyek), namun juga oleh Bank Dunia sebagai pihak yang memberikan pinjaman.

* * *

²² Ini tidak lantas mengartikan, proses penyediaan dan pembangunan huntap Buddha Tzu Chi lebih baik dari yang dilakukan PUPR. Ada juga sejumlah catatan untuk proses pelaksanaan huntap Buddha Tzu Chi itu.

²³ Jika merujuk pada jadwal, aktivitas di bawah komponen konsultan ini sudah mulai dilakukan dari Oktober 2019. Biaya yang dianggarkan sampai dengan April 2020 lebih dari Rp 57 miliar. Hasilnya, bukan hanya aktivitas pelibatan masyarakat yang tidak terjadi; dokumen LARAP pun sampai saat ini masih belum diketahui bagaimana statusnya.