



PENGELOLAAN PENGUNGSI AKIBAT KERUSUHAN SOSIAL

PENGELOLAAN PENGUNGSI AKIBAT KERUSUHAN SOSIAL



Penulis

**Mita Noveria
Haning Romdiati
Ade Latifa
Suko Bandiyono
Bayu Setiawan**



LIPI

Lembaga Ilmu Pengatahuan Indonesia

KATA PENGANTAR

Pemerintah Indonesia menghadapi permasalahan pengelolaan penduduk korban kerusakan sosial sejak meletusnya peristiwa tersebut di berbagai daerah pada akhir tahun 1990-an. Mereka yang terancam keselamatannya, menyelamatkan diri ke berbagai daerah, di dalam wilayah provinsi yang sama dan juga ke daerah-daerah di luar provinsi tempat terjadinya kerusakan. Kelompok penduduk ini di Indonesia dikenal dengan pengungsi meskipun perpindahannya tidak melewati batas negara. Namun demikian, di kalangan internasional, mereka yang terpaksa meninggalkan daerahnya dan tinggal sementara di tempat lain dalam wilayah suatu negara dikenal dengan *internally displaced persons (IDPs)*.

Pengelolaan pengungsi korban kerusakan, sejak di tempat-tempat penampungan sementara sampai mereka dipindahkan ke tempat tinggal permanen, dan juga berbagai upaya untuk membantu mereka mewujudkan kehidupan 'normal', dilakukan oleh berbagai pihak. Dalam kenyataannya, upaya-upaya pengelolaan pengungsi tidak seluruhnya berlangsung mulus dan sempurna. Banyak hambatan dan kekurangan yang dialami. Belum berpengalamannya pemerintah dalam mengelola pengungsi korban kerusakan sosial, apalagi dalam jumlah yang relatif besar ditengarai menjadi salah satu penyebabnya. Terlepas dari segala hambatan dan kekurangan, upaya pengelolaan pengungsi terus dilakukan untuk menghentikan status pengungsi dan mereka segera menempati tempat tinggal permanen untuk menjalani hidup secara mandiri.

Pusat Penelitian Kependudukan-LIPI (PPK-LIPI) telah melakukan rangkaian penelitian mengenai pengungsi dan pengelolaannya. Penelitian dilakukan di berbagai daerah penerima pengungsi, yang termasuk wilayah kerusakan maupun di daerah lain yang tidak dilanda peristiwa tersebut. Telah dihasilkan beberapa laporan penelitian yang diterbitkan secara terpisah berdasarkan isu/topik yang diteliti di berbagai lokasi penelitian. Sebagai upaya

untuk memberikan gambaran yang menyeluruh tentang kegiatan pengelolaan pengungsi korban kerusuhan, peneliti kembali menulis dengan memanfaatkan data dan informasi yang diperoleh selama penelitian mengenai pengungsi.

Buku ini mencoba memaparkan kajian mengenai berbagai program penanganan pengungsi yang telah dilakukan di beberapa daerah konflik dan juga daerah penerima pengungsi. Data dan informasi yang digunakan diperoleh dari penelitian lapangan yang dilaksanakan di Provinsi-provinsi Jawa Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, dan Maluku Utara, pada tahun 2002 dan 2003. Data dan informasi dikumpulkan dari berbagai pihak yang terkait dalam kegiatan penanganan pengungsi, dari pihak pemerintah maupun non-pemerintah. Narasumber dari pihak pemerintah adalah para pengambil kebijakan dan pelaksana berbagai program dan kegiatan penanganan pengungsi dari sektor-sektor yang terkait. Selanjutnya, narasumber dari luar pemerintah, antara lain tokoh masyarakat, juga tokoh pengungsi, LSM, dan masyarakat, pengungsi maupun bukan pengungsi. Ucapan terima kasih disampaikan pada semua narasumber atas bantuan dan kerja sama yang telah mereka berikan selama proses penelitian berlangsung. Kepada semua peneliti juga diucapkan terima kasih atas kerja keras selama penelitian dan upaya menyajikan kembali hasil penelitian secara menyeluruh.

Semua peneliti telah berusaha dengan segenap kemampuan mereka melaksanakan penelitian dan menyajikan hasilnya dalam buku ini, namun disadari buku ini masih memiliki berbagai kekurangan. Oleh karena itu, saran dan kritik membangun sangat diharapkan untuk menyempurnakannya.

Jakarta, Desember 2007

Kepala Pusat Penelitian Kependudukan-LIPI

Dr. Ir. Aswatini, MA

DAFTAR ISI

Halaman

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	xi
PENGELOLAAN PENGUNGSI AKIBAT KERUSUHAN SOSIAL	1
<i>Mita Noveria dan Haning Romdiati</i>	
Pendahuluan.....	1
Sekilas Mengenai Pengelolaan Pengungsi	3
Kehidupan Pengungsi pada Tahap Tanggap Darurat.....	6
Pulang ke Daerah Asal: Faktor Keamanan, Kesiapan Tempat Tinggal Serta Sarana dan Fasilitas Sosial Memegang Peran Menentukan	8
Penanganan Pengungsi Melalui Pola Pemberdayaan.....	14
Relokasi Pengungsi: Bukan Sekedar Menyediakan Tempat Tinggal	17
Penutup.....	23
DAFTAR BACAAN.....	28

PENGELOLAAN PENGUNGSI AKIBAT KERUSUHAN31
SOSIAL PROVINSI KALIMANTAN BARAT

Haning Romdiati dan Ade Latifa

Pendahuluan	31
Kerusuhan Sosial Dalam Konteks Mobilitas Pengungsi	35
Tahap Tanggap Darurat.....	39
Pemenuhan Kebutuhan Pangan.....	41
Penyediaan Pelayanan Kesehatan dan Pendidikan.....	43
Tahap Penempatan	47
Pola Relokasi: Dominasi Pengembangan Usaha di Sektor Pertanian	47
Pola Pemberdayaan: Pilihan Utama Bagi Sebagian Besar Pengungsi	57
Tahap Pasca Penempatan/Pembinaan	59
Akses Terhadap Pemilikan Aset Produksi dan Kelembagaan Ekonomi	60
Penyediaan Sarana-Prasarana Sosial: Siapa Bertanggung jawab?.....	65
Penutup.....	70
DAFTAR BACAAN	77

PENGELOLAAN PENGUNGSI KORBAN KERUSUHAN
SOSIAL DI PROVINSI JAWA TIMUR 79

Mita Noveria

Pendahuluan	79
Kerusuhan Sosial di Sampit Berbuah Pengungsian Warga Keturunan Madura	82
Penduduk Keturunan Madura di Kalimantan Tengah.....	83
Kerusuhan Sampit: Puncak dari Berbagai Pertikaian Sejak Awal 1980-an	84
Provinsi Jawa Timur: Daerah Tujuan Untuk Menyelamatkan Diri	89
Kehidupan Pengungsi di Penampungan Pada Tahap Tanggap Darurat	95
Barak Pengungsi: Kondisi Fisiknya Sarat Dengan Keterbatasan	97
Bantuan Hidup yang Jauh dari Cukup	99
Mencari Kerja: Salah Satu Strategi Untuk Mencukupi Kebutuhan Hidup	102
Pengungsi Pasca Penampungan	103
Pemulangan Pengungsi	104
Pemulangan Pengungsi Eks Transmigran	105
Pemulangan Pengungsi asal Kalimantan: Masih Menunggu 'Izin' dari Penduduk Asli.....	105
Program Pemberdayaan	107
Relokasi Pengungsi	117
Penutup	118
DAFTAR BACAAN	123

MIGRASI TERPAKSA DAN PERMASALAHANNYA: Kasus Maluku Utara dan Sulawesi Utara	127
--	-----

Suko Bandiyono

Pendahuluan	127
Kerusuhan Sosial Dalam Konteks Migrasi Terpaksa.....	130
Gelombang Pengungsian	134
Pengungsi di Penampungan dan Permasalahannya: Kasus di Sulawesi Utara dan Ternate	139
Pengungsi Pasca Penampungan	143
Pemulangan Pengungsi	146
Relokasi Pengungsi.....	153
Penutup	155
DAFTAR BACAAN.....	157

PENANGANAN PENGUNGI DAMPAK KERUSUHAN SOSIAL DI KABUPATEN POSO PROVINSI SULAWESI TENGAH	159
--	-----

Bayu Setiawan

Pendahuluan.....	159
Kerusuhan Sosial dan Pengungsi di Kabupaten Poso.....	161
Sistem Pendataan Satgassos Menghindari Penghitungan Ganda.....	171
Pengungsi dan Permasalahannya: Dari Keadaan Tanggap Darurat Sampai Kembali Pada Kehidupan yang Normal.....	172

Tanggap Darurat: Penyelamatan dan Evakuasi Pengungsi.....	174
Pemulangan Pengungsi yang Belum Tuntas dan Bantuan Rumah.....	180
Relokasi Pengungsi Dengan Program Transmigrasi	194
Pengungsi Setelah Kembali ke Tempat Asal: Bantuan Usaha Untuk Mandiri	196
Penutup	199
DAFTAR BACAAN	203

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2 Penempatan Pengungsi Menurut Lokasi dan Pola, Tahun 1999/2000-2001	55
Tabel 3 Jumlah Pengungsi di Provinsi Jawa Timur Menurut Kabupaten dan Daerah Asal (Keadaan 12 Agustus 2002)	90
Tabel 3a Bantuan/Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat di Lokasi Resettlement Provinsi Jawa Timur, Tahun 2000-2002	111
Tabel 4 Jumlah Pengungsi di Maluku Utara dan Sulawesi Utara dan Realisasi Pemulangan Tahun 2002	138
Tabel 5 Keadaan Pengungsi Berdasarkan Kecamatan Asal (30 September 2002)	169

PENGELOLAAN PENGUNGSI AKIBAT KERUSUHAN SOSIAL: Kasus di Lima Provinsi di Indonesia

Mita Noveria dan Haning Romdiati

Pendahuluan

Kerusuhan sosial yang terjadi di berbagai wilayah Indonesia dalam lima tahun terakhir ini telah menimbulkan gelombang pengungsian dalam jumlah besar. Demi memperoleh keselamatan diri, penduduk di daerah-daerah yang dilanda kerusuhan meninggalkan daerah mereka untuk mencari perlindungan ke daerah lain yang dianggap aman. Kelompok penduduk ini dikenal sebagai pengungsi. Jika mengacu pada Konvensi 1951 mengenai status pengungsi, kelompok ini tidak memenuhi kategori pengungsi (*refugee*) karena mereka masih berada dalam wilayah Indonesia (Kantor Perserikan Bangsa-bangsa untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan (OCHA), 1998; 2001). Sampai dengan November 2002 tercatat 1.421.674 orang yang berasal dari berbagai daerah konflik di provinsi-provinsi Aceh, Maluku Utara, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah menyandang status sebagai pengungsi (Depnakertrans, 2002).

Berbagai pihak memberikan bantuan kepada pengungsi untuk mempertahankan kehidupan mereka. Pada awal masa pengungsian (fase tanggap darurat) diberikan bantuan kemanusiaan, yang antara lain berupa penyediaan tempat tinggal sementara, pemberian makanan serta pelayanan kesehatan dan pendidikan. Kurang dari dua tahun di tempat pengungsian, bantuan kemanusiaan dipandang sudah tidak layak lagi diberikan kepada pengungsi. Keterbatasan kemampuan pemerintah untuk memberikan bantuan kemanusiaan secara terus-menerus, disamping timbulnya dampak negatif berupa ketergantungan pengungsi terhadap bantuan dari pihak lain dan

kecemburuan sosial penduduk yang bukan pengungsi, menyebabkan bantuan kemanusiaan terpaksa dihentikan. Konsekuensinya, perlu dilakukan upaya penanganan pengungsi yang memungkinkan mereka untuk kembali ke kehidupan 'normal' dan mampu hidup secara mandiri.

Berbagai upaya untuk mengembalikan kehidupan 'normal' bagi pengungsi dilakukan di daerah-daerah penerima pengungsi. Pemulangan ke daerah asal, penghentian status pengungsi dengan memberikan kesempatan pada pengungsi untuk melanjutkan kehidupan di daerah pengungsian dan pemindahan ke daerah baru, merupakan jenis penanganan pengungsi yang dilaksanakan. Upaya tersebut telah berhasil mengatasi permasalahan di daerah pengungsian, tetapi memunculkan masalah lain di daerah penerima. Permasalahan yang muncul, antara lain belum berhasilnya pemerintah menyediakan sarana-prasarana pendukung kehidupan eks-pengungsi untuk kegiatan ekonomi maupun pelayanan sosial dan pengurusan administrasi kependudukan dan hak kepemilikan eks-pengungsi, khususnya bagi peserta program relokasi. Permasalahan-permasalahan tersebut dapat mempengaruhi upaya pengungsi untuk hidup 'normal' seperti halnya sebelum kerusuhan terjadi. Berbagai upaya yang telah dilakukan dalam rangka penanganan pengungsi di beberapa daerah dapat dijadikan bahan pembelajaran bagi penanganan pengungsi di masa datang.

Buku ini berisi kumpulan tulisan mengenai upaya pengelolaan pengungsi yang dilakukan di lima provinsi, yaitu Kalimantan Barat, Jawa Timur, Maluku Utara, Sulawesi Utara dan Sulawesi Tengah. Pada masing-masing tulisan, pembahasan mencakup seluruh tahap pengelolaan pengungsi, mulai dari tahap tanggap darurat sampai dengan penempatan mereka ke tempat tinggal permanen, baik di daerah asal (tempat terjadinya kerusuhan sosial) maupun di daerah baru. Karena kelima provinsi tersebut melaksanakan pengelolaan pengungsi sesuai dengan kondisi masing-masing, maka bentuk-bentuk pengelolaan yang diimplementasikan di tiap-tiap daerah menjadi fokus pada semua tulisan dalam buku ini.

Tulisan-tulisan yang ada dalam buku ini bersumber dari data primer hasil beberapa penelitian mengenai pengelolaan pengungsi yang dilaksanakan oleh peneliti-peneliti dari Pusat Penelitian Kependudukan-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia pada tahun 2002 dan 2003. Disamping itu, digunakan pula data sekunder yang dikeluarkan oleh berbagai institusi yang terkait dengan pengelolaan pengungsi serta artikel-artikel yang berkaitan dengan isu pengungsi korban kerusuhan sosial dan hasil-hasil penelitian mengenai pengelolaan pengungsi di dalam maupun di luar negeri.

Kegiatan pengelolaan pengungsi di masing-masing provinsi disajikan secara komprehensif pada bab-bab terpisah dalam buku ini. Hal ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang rinci mengenai upaya-upaya pengelolaan pengungsi di masing-masing daerah. Namun demikian, untuk mendapatkan gambaran secara menyeluruh, dalam bab ini disajikan semua upaya yang dilakukan dalam rangkaian tahapan pengelolaan pengungsi, mulai dari tahap tanggap darurat sampai dengan tahap akhir, yaitu penempatan pengungsi di tempat tinggal permanen, di kelima provinsi yang menjadi lokasi penelitian.

Sekilas mengenai Pengelolaan Pengungsi

Pada Oktober 2001 pemerintah pusat telah mengeluarkan kebijakan untuk mempercepat penanganan masalah pengungsi. Tiga pola penanganan pengungsi, yaitu pemulangan, pemberdayaan, dan pengalihan/relokasi, ditetapkan dalam bentuk kebijakan (Sekretariat Bakornas PBP, 2001). Penanganan melalui pola pemulangan dimaksudkan untuk mengembalikan pengungsi ke tempat tinggal semula dalam suasana damai. Pola kedua, pemberdayaan, dilakukan dengan memberi kesempatan kepada pengungsi untuk melanjutkan kehidupan di tengah masyarakat di daerah pengungsian. Pelaksanaan pola ini diikuti dengan pemberian bantuan dan fasilitas untuk mendapatkan kemudahan mencari nafkah dalam bentuk pelatihan keterampilan maupun sejenis modal kerja yang memungkinkan pengungsi untuk hidup mandiri. Selanjutnya, pola ketiga dilakukan

dengan memukimkan kembali pengungsi di tempat baru melalui program relokasi. Dari ketiga pola penanganan tersebut, prioritas utama diberikan untuk pola pemulangan. Jika pola ini tidak mungkin dilakukan maka pola pemberdayaan menjadi pilihan selanjutnya. Pengalihan/relokasi menjadi alternatif terakhir yang dilakukan jika pola pertama dan kedua tidak mungkin dilaksanakan.

Sebagai respons dari kebijakan pemerintah pusat, pemerintah daerah telah menyelenggarakan berbagai kegiatan penanganan/pengelolaan pengungsi. Dalam kenyataannya, pola-pola pengelolaan yang dilaksanakan disesuaikan dengan kondisi daerah, dengan mempertimbangkan pilihan pengungsi terhadap pola yang ditawarkan. Sebagai contoh, pemulangan ke daerah asal merupakan satu-satunya pola penanganan pengungsi yang dilaksanakan di Maluku Utara, sedangkan di Provinsi Kalimantan Barat pola ini tidak dapat dilaksanakan, terutama karena tidak adanya penerimaan masyarakat di daerah kerusuhan terhadap kepulangan pengungsi. Upaya penanganan pengungsi yang diselenggarakan di Provinsi Kalimantan Barat adalah pola pemberdayaan dan relokasi, yaitu dengan menyisipkan pengungsi ke daerah-daerah permukiman penduduk serta melalui pembangunan permukiman baru dengan pola transmigrasi dan *resettlement*.

Pemulangan dan relokasi pengungsi di Provinsi Sulawesi Utara dilaksanakan untuk mengembalikan mereka ke kehidupan 'normal'. Pola ini dipilih sesuai dengan kemauan pengungsi karena sebagian pengungsi masih berkeinginan kembali ke daerah asal, sedangkan sebagian lainnya memilih untuk melanjutkan kehidupan di wilayah Sulawesi Utara. Hal yang sama juga ditemui di Provinsi Sulawesi Tengah, yaitu sebagian pengungsi yang menginginkan kembali ke daerah semula telah dipulangkan, sedangkan mereka yang ingin pindah ke tempat lain juga sudah direlokasi ke tempat baru.

Selanjutnya, pola penanganan pengungsi yang dilakukan di Provinsi Jawa Timur adalah pemulangan ke daerah asal serta relokasi ke daerah baru. Hampir semua pengungsi yang berada di provinsi ini,

terutama yang menjadi korban kerusuhan di Provinsi Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah, memilih dipulangkan ke daerah semula. Namun demikian, sampai dengan tahun 2002 pemulangan pengungsi belum dapat dilaksanakan karena pertimbangan keamanan. Sebagaimana halnya di Kalimantan Barat, penduduk setempat di Provinsi Kalimantan Tengah tidak/belum bersedia menerima kepulangan pengungsi. Akibatnya, pengungsi korban kerusuhan di dua provinsi tersebut masih berada di berbagai lokasi penampungan di Pulau Madura. Mereka lebih memilih untuk menunggu waktu pemulangan daripada mengikuti pola penanganan lainnya. Pengungsi yang mengikuti program relokasi pada umumnya adalah eks transmigran asal Jawa Timur yang mengungsi dari berbagai daerah konflik di Indonesia. Daerah relokasi adalah daerah tujuan transmigrasi di luar provinsi ini.

Dalam pelaksanaan di lapangan, kebijakan pemerintah pusat dapat disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan daerah masing-masing. Sebagai contoh, Pemerintah Provinsi Maluku Utara memberi tambahan dana untuk bantuan perumahan, sehingga dana yang diterima masing-masing pengungsi lebih besar daripada yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kabupaten Halmahera Tengah juga mengalokasikan sebagian dana APBD Kabupaten sebagai dana dukungan bagi bantuan perumahan. Hal ini terjadi karena pendapatan asli daerah (PAD) kabupaten ini lebih besar dibandingkan dengan dua kabupaten/kota lainnya di Provinsi Maluku Utara. Selain itu, keinginan kuat pemerintah daerah untuk lebih cepat menuntaskan masalah pengungsi menyebabkan Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah mengalokasikan sebagian dana APBD untuk pemberian bantuan perumahan. Belajar dari pengalaman ini, keterlibatan pemerintah daerah sangat diperlukan untuk membantu mempercepat penanganan masalah pengungsi, meskipun dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah diatur bahwa urusan mobilitas penduduk, termasuk juga perpindahan yang dilakukan oleh pengungsi, merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Kehidupan Pengungsi pada Tahap Tanggap Darurat

Tahap tanggap darurat merupakan awal dari rangkaian kegiatan pengelolaan pengungsi korban kerusuhan. Tahap ini dimulai setelah pengungsi dievakuasi dari daerah-daerah kerusuhan dan menempati lokasi penampungan sementara. Di lokasi penampungan sementara, kegiatan tanggap darurat cepat berlangsung. Kejadian konflik berlangsung sangat mendadak sehingga tidak ada persiapan tempat-tempat penampungan bagi pengungsi di daerah penerima. Untuk menampung dan menyediakan tempat tinggal sementara, semua jenis bangunan dimanfaatkan. Sebagai contoh, di Kota Bitung (Sulawesi Utara), gudang pabrik rotan digunakan sebagai tempat penampungan pengungsi dan di Pontianak (Kalimantan Barat), pengungsi ditampung di gedung olahraga. Posko-posko pengungsi kemudian didirikan di hampir setiap lokasi penampungan dan masing-masing mempunyai koordinator yang bertanggungjawab terhadap pengungsi yang ditampung. Selain itu, beberapa pengungsi juga memanfaatkan rumah-rumah yang ditinggalkan penghuninya, yang mengungsi ke daerah lain karena mereka menjadi kelompok minoritas di daerahnya, serta tempat-tempat ibadah, sebagaimana yang ditemui di Kota Ternate (Maluku Utara). Namun, berbeda dengan tempat-tempat penampungan yang besar, di tempat-tempat yang disebutkan itu tidak ada posko pengungsi.

Selama tahap tanggap darurat pengungsi memperoleh bantuan hidup, tidak hanya dari pemerintah juga dari pihak-pihak selain pemerintah, seperti lembaga-lembaga donor dari dalam maupun luar negeri dan badan-badan PBB. Bantuan juga datang dari organisasi-organisasi kemasyarakatan serta perorangan, terutama pada masa-masa awal pengungsian. Bahan makanan dan lauk pauk, pakaian serta barang-barang keperluan hidup sehari-hari, termasuk juga sabun mandi dan odol, merupakan bantuan yang diterima pengungsi selama tahap tanggap darurat di lokasi penampungan sementara. Selain itu, bantuan yang bersifat pelayanan sosial, seperti pendidikan dan pelayanan kesehatan juga diberikan kepada mereka secara cuma-cuma.

Para pengungsi memperoleh berbagai bantuan dalam masa tanggap darurat itu, namun mereka menjalani kehidupan yang berat. Mereka tinggal di tempat-tempat dengan kondisi yang jauh dari tempat tinggal layak. Gudang pabrik rotan di Kota Bitung, umpamanya, adalah satu bangunan besar yang tidak mempunyai dinding. Pengungsi kemudian membuat sekat-sekat berupa tirai dari bahan kardus bekas atau karung goni, sehingga menciptakan 'ruang'/'kamar' bagi masing-masing keluarga. Ruangan yang 'dibangun' berukuran sempit dan semua anggota keluarga tinggal berdesakan di dalamnya. Kondisi yang sama juga ditemukan di barak-barak pengungsi yang dibangun khusus, seperti di Provinsi Maluku Utara dan Jawa Timur. Kamar dengan ukuran sekitar 3 x 4 meter persegi menjadi tempat tinggal tiga sampai empat keluarga dengan jumlah anggota seluruhnya 18-20 orang. Hidup dalam kondisi yang berdesak-desakan tersebut berpotensi menimbulkan tekanan psikologis, yang pada beberapa kasus menjadi pemicu tindak kekerasan antar-sesama pengungsi. Oleh karenanya, tidak jarang persoalan sepele dapat menimbulkan konflik diantara mereka yang kemudian menyebabkan terjadinya perkelahian dan tindak kekerasan.

Keterbatasan ruang diperburuk oleh minimnya sarana dan prasarana pendukung permukiman. Di beberapa lokasi penampungan seperti di Pulau Madura, ketersediaan air bersih sangat terbatas. Hal yang sama juga terjadi pada sarana MCK (mandi, cuci, dan kakus) karena jumlahnya tidak sebanding dengan jumlah pengungsi yang menggunakannya. Jumlah sarana MCK yang terbatas ditambah dengan tidak adanya saluran pembuangan yang memadai memperparah kondisi penampungan pengungsi. Tidak mengherankan jika genangan air serta aroma kotoran yang tidak sedap merupakan kondisi yang menyertai kehidupan pengungsi di tempat-tempat penampungan. Kenyataan ini menyebabkan pengungsi, terutama anak-anak balita dan orang lanjut usia, sangat rentan terserang penyakit yang dapat berujung pada kematian.

Bantuan bahan pangan dan lauk pauk yang diterima selama tahap tanggap darurat dalam kenyataannya tidak dapat memenuhi

kebutuhan hidup mereka. Jumlah yang diterima seringkali lebih sedikit dari ketentuan yang dikeluarkan pemerintah, disamping juga pemberian dilakukan dalam waktu yang tidak menentu. Hal ini berpengaruh pada kemampuan pengungsi mempertahankan hidup, karena mereka sepenuhnya menggantungkan hidup pada bantuan pihak lain. Oleh karena itu, tidak jarang ditemukan pengungsi yang bekerja di sekitar lokasi penampungan untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari.

Selain bantuan-bantuan yang telah disebutkan, pelayanan sosial yang diterima oleh pengungsi, seperti pendidikan dan pelayanan kesehatan, juga terbatas. Pada umumnya, pelayanan tersebut hanya diberikan pada masa-masa awal pengungsian. Setelah berada di tempat penampungan, bantuan-bantuan tersebut mulai berkurang. Pengungsi kemudian diperlakukan seperti penduduk pada umumnya dan tidak semuanya bisa memperoleh pelayanan sosial secara cuma-cuma.

Pulang ke Daerah Asal: Faktor Keamanan, Kesiapan Tempat Tinggal serta Sarana dan Fasilitas Sosial Memegang Peran Menentukan

Mengacu pada kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah penerima pengungsi menetapkan kegiatan pemulangan sebagai prioritas utama. Hal ini juga sejalan dengan keinginan mayoritas pengungsi yang menghendaki pulang setelah kerusuhan berakhir dan terciptanya kondisi keamanan yang mendukung kepulangan mereka. Tidak mengherankan, jika upaya penanganan pengungsi difokuskan pada pengembalian mereka ke daerah tempat tinggal sebelum terjadinya kerusuhan. Namun demikian, ditemukan berbagai kendala untuk pelaksanaan kegiatan ini sehingga pemulangan pengungsi tidak mudah untuk dilaksanakan.

Keamanan di daerah asal merupakan syarat utama terlaksananya pemulangan pengungsi. Kondisi aman yang dimaksud adalah terhindar dari ancaman keselamatan fisik dan teror mental dalam melaksanakan berbagai aktivitas kehidupan, juga dalam

kegiatan ibadah. Sebelum ada jaminan keselamatan di daerah asal, pada umumnya pengungsi menolak dipulangkan. Oleh karenanya, kondisi kewanibawaan yang kondusif untuk kepulangan pengungsi harus diciptakan untuk mendukung terlaksananya kegiatan pemulangan.

Berbagai pihak, terutama pemerintah, telah melaksanakan upaya untuk mendamaikan kelompok-kelompok yang bertikai, agar tercipta situasi yang aman. Upaya rekonsiliasi telah dilakukan supaya pihak-pihak tersebut dapat berdamai dan saling menerima kehadiran kelompok lain. Di Provinsi Maluku Utara, rekonsiliasi dilakukan sampai ke tingkat kecamatan dan melibatkan kelompok akar rumput (*grass root*), namun di provinsi lainnya, seperti Sulawesi Tengah, upaya rekonsiliasi dilakukan dengan lebih banyak melibatkan elite masing-masing kelompok yang bertikai. Dalam kenyatannya, kegiatan rekonsiliasi dengan penekanan pada kelompok akar rumput lebih menjamin terciptanya situasi yang aman dibandingkan dengan rekonsiliasi yang hanya dilakukan di tingkat elite. Hal ini terlihat dari pengalaman dua provinsi tersebut. Rekonsiliasi yang lebih menekankan pada keterlibatan kelompok akar rumput di Provinsi Maluku Utara telah berhasil menciptakan kedamaian di daerah konflik. Keadaan ini sangat mendukung terlaksananya upaya pemulangan pengungsi. Sebaliknya di Provinsi Sulawesi Tengah, karena yang lebih berperan dalam upaya rekonsiliasi adalah kelompok elite dan diperburuk oleh kurangnya sosialisasi ke tingkat akar rumput, situasi yang aman cenderung sulit diciptakan.

Upaya rekonsiliasi tidak selamanya dapat mencapai hasil, yaitu terciptanya perdamaian antara anggota masyarakat yang bertikai. Kenyataan yang dialami oleh pengungsi asal Provinsi Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah di Provinsi Jawa Timur, khususnya Pulau Madura, yang belum bisa pulang merupakan konsekuensi dari belum berhasilnya upaya rekonsiliasi. Meskipun telah dilakukan berbagai upaya untuk rekonsiliasi, etnis Melayu dan Dayak di dua provinsi di Pulau Kalimantan tersebut belum dapat menerima kepulangan penduduk keturunan etnis Madura. Penolakan ini menyebabkan kelompok pengungsi belum bisa dipulangkan dan

terpaksa hidup di penampungan sementara, menunggu sampai mereka dapat diterima oleh penduduk di tempat tinggal semula.

Kepastian daerah asal benar-benar telah aman untuk kepulangan mereka, sangat diperlukan oleh pengungsi. Untuk mengetahui kondisi keamanan di daerah asal, dilakukan survei lokasi dengan melibatkan perwakilan pengungsi. Kegiatan ini dilakukan untuk pengungsi yang berasal dari berbagai wilayah di Provinsi Maluku Utara yang berada di lokasi-lokasi penampungan di Sulawesi Utara. Idealnya, perwakilan pengungsi ini dapat menyampaikan informasi mengenai kondisi keamanan kepada para pengungsi lainnya. Namun demikian, kegiatan survei lokasi tidak dapat mencapai hasil yang diinginkan karena beberapa alasan. *Pertama*, sebagian peserta survei tidak berasal dari daerah tujuan survei. *Kedua*, survei hanya dilakukan sampai ke kecamatan, bukan ke desa-desa sehingga peserta tidak dapat mengetahui kondisi keamanan yang sesungguhnya di desa tujuan. *Ketiga*, hasil survei tidak disosialisasikan kepada pengungsi secara luas, terutama karena keterbatasan informasi yang diperoleh peserta survei. Konsekuensinya, informasi mengenai kondisi keamanan di daerah asal tidak menyebar di antara pengungsi yang cenderung menjadi hambatan bagi mereka untuk pulang.

Isu penting lainnya yang muncul dalam kegiatan pemulangan pengungsi selain faktor keamanan adalah kesiapan rumah tinggal di lokasi pemulangan. Kesiapan rumah tinggal menjadi salah satu persyaratan bagi kepulangan pengungsi, terutama pengungsi yang berasal dari Kabupaten Halmahera Tengah, Provinsi Maluku Utara, yang mengungsi ke Sulawesi Utara. Permasalahan yang berkaitan dengan penyiapan rumah tinggal muncul karena dua hal. *Pertama*, banyak rumah pengungsi yang ditinggalkan selama mengungsi ditempati oleh pengungsi yang berasal dari daerah lain. Sebagai contoh, rumah-rumah penduduk Ternate yang mengungsi ke Provinsi Sulawesi Utara ditempati oleh pengungsi asal Tobelo yang mengungsi ke Ternate. Selanjutnya, rumah-rumah pengungsi asal Tobelo juga ditempati oleh pengungsi-pengungsi yang berasal dari desa-desa di sekitar Tobelo. Dengan demikian, untuk memulangkan

pengungsi asal Ternate dari Sulawesi Utara, pengungsi asal Tobelo yang menempati rumah-rumah mereka di Ternate harus dipulangkan terlebih dahulu. Demikian pula, agar pengungsi asal Tobelo dapat menempati rumah-rumah mereka, maka pengungsi yang berasal dari desa-desa di sekitarnya juga harus dipulangkan ke desa asal mereka.

Kedua, banyak rumah yang hancur akibat kerusakan belum dibangun atau direhabilitasi. Kegiatan pembangunan dan rehabilitasi sudah dilaksanakan, namun masih banyaknya rumah yang hancur dan rusak maka kegiatan tersebut baru mencakup sebagian kecil dari rumah-rumah yang harus dibangun dan diperbaiki. Data menunjukkan 17.909 rumah di Provinsi Maluku Utara rusak akibat kerusakan (Dinas Sosial Pemerintah Provinsi Maluku Utara, 2002), dan bantuan perumahan yang telah direalisasikan sampai dengan pertengahan tahun 2002, baru 3.716 unit rumah (Biro Bina Penyusunan Program, 2002). Artinya, pemberian bantuan bagi penduduk yang rumahnya rusak, baru meliputi sekitar 20 persen dari kebutuhan keseluruhan. Keadaan yang sama juga ditemui di Provinsi Sulawesi Tengah. Dari 18.214 rumah yang terbakar, rusak berat, dan rusak ringan, bantuan perumahan yang sudah diberikan sampai dengan bulan Oktober 2001 baru meliputi 5.021 unit (Dinas Kesejahteraan Sosial Daerah Provinsi Sulawesi Tengah, 2002).

Berkaitan dengan pemberian bantuan perumahan, beberapa isu ditemukan dari kajian lapangan, yaitu waktu pemberian bantuan, bentuk dan jenis bantuan yang diberikan serta pendistribusian bantuan ke lokasi-lokasi penerima. *Pertama*, bantuan tidak dapat diberikan sekaligus kepada semua pengungsi yang membutuhkan. Hal ini terutama karena keterbatasan dana serta ketidakmampuan melaksanakan pembangunan rumah dalam jumlah banyak secara bersamaan. Sebagai konsekuensi, tidak semua pengungsi yang pulang dapat menempati rumah mereka. Masih banyak ditemui pengungsi yang tinggal di barak-barak penampungan sementara di desa asal, terutama di wilayah Provinsi Maluku Utara. Namun demikian, keadaan seperti ini tidak dapat diterima oleh pengungsi asal Maluku Utara yang mengungsi ke wilayah Sulawesi Utara. Kelompok ini pada umumnya menolak untuk pulang sebelum rumah mereka siap

huni. *Kedua*, bantuan perumahan diberikan dalam bentuk yang bervariasi, seperti rumah siap huni di Kabupaten Halmahera Tengah dan bahan bangunan rumah (BBR) di Kabupaten Maluku Utara dan Kota Ternate. Hal ini kemudian menimbulkan kecemburuan diantara pengungsi karena mereka yang memperoleh bantuan rumah jadi langsung dapat menempati rumah sesampainya di daerah asal, sementara mereka yang mendapat bantuan berupa BBR harus mengerjakan pembangunan rumah secara mandiri. Selain itu, sebagian penerima BBR menghadapi masalah dalam pembangunan rumah sehingga rumah siap huni belum dapat diwujudkan. Permasalahan yang dihadapi, antara lain ketidakmampuan membangun rumah, terutama ditemukan diantara keluarga-keluarga yang dikepalai oleh janda dan penduduk lanjut usia. Ada kecenderungan diantara penerima BBR untuk membangun rumah dengan ukuran yang sama besarnya dengan rumah mereka dahulu. Akibatnya, mereka yang tidak mempunyai dukungan dana pribadi mengalami kesulitan untuk membangun rumah siap huni karena BBR yang diberikan adalah untuk rumah dengan tipe 36 (T 36). *Ketiga*, pendistribusian bantuan BBR ke beberapa lokasi mengalami kesulitan karena hambatan transportasi untuk mencapai lokasi. Sebagai konsekuensi, bantuan terlambat diterima oleh pengungsi. *Keempat*, BBR yang diberikan berkualitas rendah, terutama kayu, yang kemudian tidak dimanfaatkan oleh sebagian pengungsi. Kenyataan ini telah memupuk kecurigaan di antara pengungsi mengenai penyelewengan dana bantuan rumah.

Berbeda dengan kenyataan di atas, pengungsi asal Provinsi Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah yang berada di lokasi-lokasi pengungsian di Provinsi Jawa Timur, terutama di Pulau Madura, tidak menempatkan ketersediaan tempat tinggal sebagai salah satu syarat untuk pulang. Kelompok pengungsi ini lebih mementingkan dapat segera pulang ke tempat semula dengan aman. Mereka bahkan tidak berkeberatan jika pemerintah tidak menyediakan tempat tinggal dan akan membangun tempat tinggal sendiri di tanah yang mereka miliki. Namun ironisnya, keinginan

mereka untuk pulang belum dapat diwujudkan karena kondisi keamanan yang belum mendukung.

Kesiapan sarana serta fasilitas sosial dan umum merupakan faktor yang juga berperan dalam mempercepat kepulangan pengungsi. Belum tersedianya fasilitas sekolah dijadikan salah satu alasan oleh sebagian pengungsi untuk tetap bertahan di lokasi-lokasi pengungsian. Mereka yang merasa khawatir bahwa pendidikan anak-anak akan terganggu karena belum tersedianya fasilitas sekolah, menolak untuk dipulangkan. Kesulitan yang dihadapi dalam penyediaan fasilitas pendidikan berkaitan dengan pembangunan gedung-gedung sekolah, dan juga pengadaan tenaga pengajar. Sebagian guru sekolah yang ikut eksodus ke daerah lain masih berada di daerah pengungsian. Agar kegiatan belajar dan mengajar dapat diselenggarakan, diperlukan kepulauan para guru. Dalam kenyataannya, banyak guru yang menolak pulang jika belum tersedia rumahtempat tinggal mereka.. Khusus bagi pengungsi asal Maluku Utara yang berada di lokasi pengungsian di Sulawesi Utara, ketersediaan fasilitas sosial lainnya yang dijadikan salah satu syarat untuk kepulauan adalah rumah ibadah (gereja). Pada umumnya, kelompok ini menolak untuk pulang jika rumah ibadah di desa asal mereka belum tersedia.

Koordinasi antar-institusi pelaksana penanganan pengungsi menjadi isu penting yang dapat menghambat upaya pemulangan. Koordinasi yang dimaksud melibatkan institusi-institusi di satu tingkat pemerintahan tertentu, seperti provinsi dan kabupaten/kota, dan juga antartingkat pemerintahan serta antarprovinsi yang berbeda. Masalah pemulangan pengungsi yang sering dihadapi adalah lemahnya koordinasi antarpihak pelaksana. Kasus pengungsi yang pulang ke Kabupaten Maluku Utara tetapi tidak mendapat sambutan dari daerah asal menunjukkan lemahnya koordinasi antar-pelaksana di kedua provinsi. Kenyataan ini menjadi preseden buruk bagi pengungsi lainnya karena mereka beranggapan kepulauan mereka ke daerah asal tidak dikehendaki. Lemahnya koordinasi antarpihak penyelenggara penanganan pengungsi juga dapat dilihat dari

kegiatan pembangunan sarana ibadah (mesjid) di salah satu desa di Provinsi Sulawesi Tengah. Dalam kasus ini, pembangunan mesjid dilakukan tanpa koordinasi, sehingga mesjid dibangun di lokasi yang penduduknya bukan beragama Islam (DEPUTI Menko Kesra Bidang Koordinasi Kesehatan dan Lingkungan Hidup, 2002). Kenyataan ini menyebabkan upaya penanganan tidak mencapai sasaran, serta menyebabkan pemborosan anggaran dengan hasil pembangunan yang tidak dimanfaatkan.

Penanganan Pengungsi Melalui Pola Pemberdayaan

Penanganan pengungsi melalui pola pemberdayaan dapat diimplementasikan jika pola pemulangan tidak bisa dilakukan karena belum/tidak terjadi kesepakatan damai antara dua pihak yang bertikai. Di Provinsi Kalimantan Barat misalnya, implementasi pola pemberdayaan dilakukan oleh Pemda setempat karena masyarakat di daerah asal pengungsi tidak mau lagi menerima mereka. Pelaksanaan program pemberdayaan tidak melibatkan mekanisme yang rumit. Untuk menghilangkan status pengungsi, penyelenggara/pemerintahan hanya berkewajiban memberikan uang tunai sebesar 5 juta rupiah kepada setiap kepala keluarga (KK) pengungsi. Program ini cukup banyak diminati pengungsi, terutama mereka yang memiliki latar belakang pekerjaan non-pertanian atau yang telah terbiasa dengan pekerjaan non-pertanian, walaupun sebelumnya bekerja sebagai petani. Oleh karena itu, peserta program pola pemberdayaan memilih mencari tempat tinggal di dekat kota.

Pencarian lokasi dan penyediaan tempat tinggal dilakukan sendiri oleh pengungsi sesuai dengan keinginan dan kemampuan finansial masing-masing. Pengungsi peserta pola pemberdayaan memiliki kebebasan untuk memilih lokasi tempat tinggal, namun terdapat kecenderungan pengelompokan tempat tinggal. Data dari Provinsi Kalimantan Barat memperlihatkan bahwa dari 1.312 KK peserta pola pemberdayaan, sebanyak 530 KK tinggal dalam satu kompleks perumahan yang berlokasi di wilayah Gunung Pandan, tidak

jauh dari kota Pontianak. Pencarian lokasi dan pembangunan rumah dilakukan sendiri oleh pengungsi. Selebihnya menyebar di permukiman penduduk dalam kelompok-kelompok kecil, antara 4-20 KK. Pengelompokan permukiman ini tampaknya dilandasi oleh faktor keamanan, karena dengan hidup berdampingan, mereka bisa saling membantu dalam menghadapi berbagai persoalan. Bahkan, pemilihan lokasi perumahan eks pengungsi dalam jumlah besar di daerah Gunung Pandan, juga atas pertimbangan dekat dengan pos aparat keamanan. Tampaknya stereotip orang Madura, yang antara lain senang hidup mengelompok dengan sesama etnisnya, tidak bisa mereka tinggalkan.

Pengelompokan permukiman eks pengungsi di Provinsi Kalimantan Barat tersebut dapat menghindari masalah permukiman kumuh. Penataan rumah dan lingkungan permukiman eks pengungsi ini tidak teratur, namun kondisi lingkungannya cukup baik, seperti saluran pembuangan limbah dan fasilitas MCK. Pada saat penelitian dilaksanakan, selama dua tahun pasca pelaksanaan pola pemberdayaan, tidak ditemukan dampak negatif karena pengelompokan eks pengungsi. Masyarakat sekitar permukiman peserta pola pemberdayaan yang mengelompok ini justru ikut menerima bantuan dari pemerintah daerah. Jenis bantuan dalam rangka pemberdayaan pasca terminasi yang berupa penyediaan utilitas lokal, yaitu perbaikan jalan dan saluran air/sungai serta penyediaan sarana-prasarana pendidikan dan kesehatan, tidak ditujukan hanya bagi eks pengungsi, tetapi juga untuk masyarakat lokal. Pemilihan jenis bantuan ini sengaja dikembangkan untuk menghindari kecemburuan sosial antarkelompok, juga status eks pengungsi tidak berbeda dengan masyarakat lainnya. Dengan demikian, upaya pemberdayaan pasca terminasi tidak berbeda dengan target pemberdayaan terhadap masyarakat miskin.

Hilangnya status pengungsi membawa konsekuensi bahwa mereka sudah menjadi anggota masyarakat biasa. Artinya, mereka juga membutuhkan kartu identitas penduduk (KTP), tetapi hingga kini, setelah sekitar satu tahun berstatus sebagai anggota masyarakat

biasa, kartu identitas belum dapat dimiliki. Mekanisme pengurusan KTP cukup sederhana, yaitu hanya menyerahkan kartu identitas pengungsi ke kantor kelurahan/desa tempat eks pengungsi tinggal dengan sejumlah biaya administrasi. Banyaknya peserta program pemberdayaan, sering dijadikan alasan keterlambatan pemerintah desa/kelurahan/kecamatan memberikan KTP tersebut. Jika permasalahan ini tidak segera diselesaikan, dapat menyulitkan pengungsi untuk menjalani kehidupan yang normal dan mandiri. Hal ini karena semua keperluan, lebih-lebih yang berkaitan dengan kebutuhan, seperti pinjaman/kredit memerlukan kartu identitas diri.

Penanganan pengungsi melalui program pemberdayaan, tampaknya tidak berdampak pada permasalahan sosial yang cukup serius. Namun, keluhan yang muncul dari masyarakat tentang kehilangan barang-barang perlu mendapat perhatian dan tindak lanjut pemerintah setempat untuk menghindari persoalan yang lebih besar. Upaya pembinaan mental spiritual, berupa penyuluhan hukum dan ceramah keagamaan, dan pemberdayaan ekonomi yang sudah direncanakan Pemda Kalimantan Barat, sebaiknya mendapat tanggapan sektor-sektor terkait. Perencanaan dan pelaksanaan program tersebut hendaknya dilakukan secara partisipatif yang melibatkan penduduk setempat dan eks pengungsi. Khusus untuk pemberdayaan ekonomi, pemerintah Provinsi Jawa Timur telah menjalankan program ini untuk membantu pengungsi yang memilih melanjutkan kehidupan di daerah ini. Program tersebut diwujudkan dalam pemberian bantuan peralatan untuk usaha ekonomi. Bantuan peralatan yang telah diberikan antara lain mesin pembuatan tapioka, mesin jahit dan mesin multiguna yang dapat dimanfaatkan untuk berbagai keperluan, seperti memarut kelapa dan menghaluskan bumbu masak.

Relokasi Pengungsi: Bukan Sekedar Menyediakan Tempat Tinggal

Penanganan pengungsi untuk kembali hidup mandiri dengan cara menempatkan mereka ke tempat baru, dikenal dengan istilah relokasi, bukan pekerjaan mudah. Kesulitan mendapatkan lahan yang luas dan bebas sengketa sering dihadapi, dan juga persoalan pembangunan permukiman yang layak huni, penyediaan lapangan kerja/usaha, penyiapan peserta relokasi, dan penerimaan penduduk sekitar lokasi dalam menerima pengungsi. Oleh karena itu, walaupun penyelenggara dapat menyediakan tempat tinggal dan menempatkan pengungsi dalam jumlah besar, capaian ini tidak selalu mencerminkan keberhasilan program dan kegiatan relokasi pengungsi yang sesuai dengan tujuan program. Saleh (2001:7) mengemukakan bahwa program relokasi adalah program penanganan pengungsi dengan cara menyediakan permukiman yang layak huni, layak usaha dan layak berkembang, serta memperhatikan aspek-aspek keserasian sosial, seperti adaptasi nilai sosial budaya di tempat baru dan kesesuaian dengan latar belakang pekerjaan sebelumnya. Kondisi permukiman seperti ini diharapkan dapat membantu pengungsi memulai hidup baru untuk memperoleh pengganti harta dan barang-barang yang hilang atau ditinggalkan karena harus mengungsi. Disamping itu, penempatan pengungsi melalui program relokasi semestinya juga diikuti dengan penciptaan kondisi yang memungkinkan dan memfasilitasi mereka untuk berintegrasi dengan penduduk setempat dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan pemanfaatan fasilitas umum lainnya dalam rangka menghindari kecemburuan sosial dari penduduk setempat.

Terdapat dua pola relokasi, yaitu pola transmigrasi dan pola *resettlement*. Sebagian besar lokasi relokasi merupakan pola transmigrasi dengan fokus pertanian tanaman pangan.¹ Lokasi

¹ Dari 16 lokasi di Provinsi Kalimantan Barat, sebanyak 13 lokasi merupakan pola transmigrasi pertanian dan hanya tiga lokasi merupakan pola *resettlement*. Di Provinsi Sulawesi Utara terdapat tiga lokasi relokasi,

relokasi non-pertanian pada umumnya merupakan pola *resettlement*, sebagaimana terdapat di Provinsi Sulawesi Utara (Kelurahan Pandu, Kota Manado) dan Kalimantan Barat (Desa Wajok, Kabupaten Pontianak) serta di sepuluh kabupaten di Provinsi Jawa Timur, antara lain Kabupaten Nganjuk, Blitar, Mojokerto, dan Probolinggo. Pembangunan lokasi relokasi ini telah dapat menyediakan tempat tinggal bagi pengungsi dalam jumlah banyak. Ribuan pengungsi juga telah berhasil ditempatkan, misalnya pemda Provinsi Kalimantan Barat telah berhasil menempatkan 11.094 KK. Namun, dibalik keberhasilan pemerintah menyediakan dan menempatkan pengungsi dalam jumlah banyak, muncul beberapa persoalan dari implementasi program relokasi.

Temuan penelitian di Provinsi Kalimantan Barat maupun Sulawesi Utara memperlihatkan bahwa pada umumnya lokasi relokasi belum dapat berkembang sebagai daerah permukiman yang layak huni dan layak usaha. Keadaan ini menyebabkan pengungsi peserta tidak segera dapat mewujudkan kehidupan yang mandiri, yaitu tidak lagi bergantung kepada bantuan pemerintah maupun pihak lain. Beberapa faktor yang berpengaruh pada upaya mewujudkan permukiman relokasi yang layak huni dan layak usaha adalah lokasi daerah dan aksesibilitasnya, ketersediaan sarana-prasarana, status tanah dan modal usaha, dan penerimaan penduduk sekitar lokasi relokasi, dimana faktor-faktor tersebut saling berkaitan satu sama lain.

Diantara empat faktor tersebut, faktor penerimaan penduduk setempat merupakan pertimbangan pertama, terutama bagi penyelenggara/pemerintah untuk membangun permukiman relokasi. Di Provinsi Kalimantan Barat misalnya, penyelenggara mengalami kesulitan mendapat lokasi relokasi karena kurang baiknya respons

dua di antaranya pola transmigrasi. Pada tahun 2003, menurut rencana akan dibangun permukiman relokasi pola transmigrasi pertanian di dua lokasi lainnya.

masyarakat setempat. Konflik etnis antara orang Madura dan Melayu, telah mempengaruhi sikap dan perilaku masyarakat non-Madura untuk tidak mudah menerima orang Madura di dalam lingkungan kehidupan mereka². Untuk mendapatkan lokasi relokasi, penyelenggara/pemerintah harus melakukan pendekatan persuasif pada pemerintah daerah setempat maupun masyarakat. Pencarian lokasi relokasi dilakukan melalui pendekatan desa dan masyarakat, yang dilakukan oleh pemerintah dan juga melibatkan perwakilan pengungsi. Persetujuan dari desa dan masyarakat setempat menjadi faktor penting dalam pemilihan daerah relokasi, sehingga pengungsi dapat diterima dengan baik untuk menghindari munculnya konflik di daerah relokasi.

Sebagian besar lokasi relokasi cenderung terisolasi, karena letaknya yang jauh dari jalan utama dengan aksesibilitas transportasi yang buruk. Kebanyakan lokasi relokasi hanya dapat ditempuh menggunakan ojek atau jalan kaki atau sampan atau dengan kendaraan khusus karena kondisi jalan tidak dapat dilalui kendaraan biasa (dalam istilah lokal dikenal dengan mobil Rambo), dengan biaya transportasi sangat mahal menuju jalan utama tempat tersedianya kendaraan umum, misalnya di lokasi Desa Kekenturan, Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara. Di sebagian lokasi lainnya, jarak dari jalur transportasi umum ke lokasi hanya sekitar 2-4 km, tetapi sebagian besar masih berupa jalan yang belum diperkeras. Pengerasan jalan sedang dilakukan di beberapa lokasi relokasi dengan Dinas Kimpraswil sebagai penanggung jawab kegiatan. Isolasi fisik seperti ini menjadikan daerah relokasi tidak dapat berkembang. Kesulitan

² Orang Madura yang merupakan salah satu kelompok pendatang dalam jumlah besar di Provinsi Kalimantan Barat, sering mengganggu ketenteraman hidup kelompok lain, terutama suku Melayu dan Dayak karena kurangnya penyesuaian diri pendatang Madura terhadap penduduk setempat (Tangdililing dalam *Pontianak Post*, 1999). Pada umumnya, orang Madura dinilai sebagai orang yang cenderung kasar, mudah menggunakan senjata (carok atau clurit), mudah melanggar hukum dan sering membawa kelompok dalam menyelesaikan persoalan, meskipun persoalannya hanya hal sepele.

memasarkan hasil pertanian yang umumnya baru diperoleh dari lahan pekarangan (sebagian besar peserta belum memperoleh lahan usaha) merupakan salah satu dampak dari isolasi fisik daerah. Isolasi fisik daerah juga menyulitkan pengungsi untuk mendapatkan pelayanan sosial, terutama pendidikan dan kesehatan yang umumnya hanya bisa diperoleh di luar lokasi relokasi. Dengan kata lain, keterbatasan sarana-prasarana sosial yang diperlukan permukiman baru, seperti fasilitas pelayanan kesehatan dan pendidikan dasar, merupakan persoalan lain yang dihadapi oleh pengungsi di lokasi relokasi.

Fasilitas sekolah dan pelayanan kesehatan pada umumnya masih berupa penyediaan lokasi. Untuk keperluan pendidikan anak-anak, para pengungsi memanfaatkan balai desa dengan tenaga guru dari pengungsi atau masyarakat di sekitar lokasi. Di beberapa lokasi, terutama di Provinsi Kalimantan Barat, sudah ada tenaga guru kontrak, tetapi pada umumnya mereka tidak tinggal di lokasi, bahkan jarang melakukan tugasnya. Kondisi yang sama juga terjadi untuk pelayanan kesehatan. Tidak ditemukan fasilitas kesehatan di lokasi relokasi. Upaya pengobatan hanya dapat diperoleh di Puskesmas atau Puskesmas Pembantu (Pustu) di desa terdekat. Di beberapa lokasi tersedia pelayanan kesehatan dengan cara kunjungan sekali dalam dua minggu, yang dilakukan lembaga swadaya masyarakat. Aksesibilitas transportasi dan fasilitas sosial ekonomi yang tidak mendukung perkembangan permukiman tersebut menjadi salah satu pertimbangan peserta relokasi untuk tidak membawa anggota keluarganya, terutama anak-anak usia sekolah dan terkadang para istri ke lokasi relokasi, sebagaimana yang terjadi di kota Manado, Sulawesi Utara. Akibatnya, permukiman relokasi dengan keterbatasan sarana dan prasarana sosial-ekonomi itu sulit berkembang, yang kemudian berpengaruh pada pengungsi untuk segera hidup mandiri. Temuan penelitian lainnya adalah di beberapa daerah, misalnya lokasi relokasi pola *resettlement* di Kelurahan Pandu di dalam wilayah Kota Manado, Sulawesi Utara, tidak tersedia fasilitas pelayanan kesehatan dan pendidikan maupun fasilitas ekonomi, namun peserta relokasi tidak mengalami kesulitan mendapatkan pelayanan kesehatan yang terletak di sekitar lokasi. Sekolah dan pelayanan kesehatan terletak di

kelurahan setempat dan, fasilitas-fasilitas tersebut juga mudah dicapai karena kondisi jalan dan alat angkutan cukup baik. Keadaan yang sama juga ditemukan di beberapa lokasi *resettlement* dalam wilayah Provinsi Jawa Timur. Lokasi *resettlement* yang berada di tanah hamparan, antara lain milik Perhutani, yang selama ini tidak dimanfaatkan berdekatan dengan perkampungan penduduk yang sudah terbentuk sejak lama. Tidak ada pembangunan sarana dan fasilitas sosial khusus untuk peserta program *resettlement*, namun mereka dapat memanfaatkan sarana dan fasilitas yang sudah ada.

Kejelasan status tanah dan modal usaha merupakan faktor penting lain yang berpengaruh terhadap kelayakan permukiman relokasi agar dapat berkembang dengan baik. Persoalan sengketa tanah antara masyarakat dan penyelenggara/pemerintah maupun antarpemerintah suatu daerah administrasi dengan yang lain, sering dihadapi lokasi permukiman relokasi. Di beberapa lokasi relokasi di Provinsi Kalimantan Barat, antara lain Parit Haji Ali dan Tebang Kacang SP II, muncul persoalan sengketa tanah antara masyarakat sekitar relokasi dan penyelenggara relokasi yaitu Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan. Pihak penyelenggara meragukan legalitas surat kepemilikan tanah yang dipunyai masyarakat karena sebelumnya status tanah telah dinyatakan *clear* dan *clean* oleh BPN. Persoalan sengketa tanah ini telah menunda pembagian lahan usaha oleh penyelenggara kepada para peserta relokasi³. Daerah relokasi lain, yaitu Desa Kakenturan, Provinsi Sulawesi Utara, juga menghadapi persoalan yang sama, tetapi melibatkan pelaku institusi pemerintah. Penyelenggaraan relokasi pengungsi di daerah ini memunculkan persoalan sengketa perbatasan antara Pemda Kabupaten Bolaang

³ Dijumpai masalah sengketa tanah, tetapi juga alasan prioritas kegiatan dan keterbatasan dana, yang berpengaruh terhadap keterlambatan pelaksanaan pembukaan lahan. Prioritas kegiatan relokasi adalah membangun rumah sehingga semua pengungsi di *camp* yang bersedia ikut program relokasi segera dapat ditempatkan. Konsekuensinya, pembukaan lahan menjadi terlambat beberapa bulan, walau saat ini (tahun 2004) di beberapa daerah sudah mulai dilakukan, misalnya di Provinsi Kalimantan Barat.

Mongondow dan Minahasa. Jika sebelum menjadi daerah relokasi, batas antara dua daerah administrasi tidak dipermasalahkan, tetapi ketika lokasi transmigrasi mulai ditempati, yang juga menyertakan peserta dari penduduk setempat, batas wilayah administratif mulai dipermasalahkan⁴. Pemerintah Kabupaten Bolaang Mongondow secara tegas menyatakan bahwa secara administratif lokasi transmigrasi dibangun di wilayah ini. Hingga penelitian berlangsung, masalah perbatasan ini belum menampakkan titik temu dan masih menunggu kesepakatan dari kedua belah pihak yang bertikai. Apa pun bentuk sengketa tanah yang muncul yang berdampak pada keterlambatan pembagian lahan usaha, sangat mengganggu kehidupan para transmigran karena berhentinya bantuan jaminan hidup menyebabkan kehidupan mereka hanya bergantung pada tanaman produksi di lahan pekarangan, seperti singkong, jagung, dan sayuran. Jika keadaan ini terus berlangsung, maka arus pengungsi keluar lokasi transmigrasi tidak terhindarkan karena di lokasi itu dan sekitarnya tidak tersedia kesempatan kerja/usaha sebagai mata pencaharian. Fenomena ini telah terjadi di beberapa daerah relokasi. Oleh karenanya, diperkirakan akan muncul pendapat bahwa model penyelesaian pengungsi dengan cara relokasi melalui penempatan transmigrasi dinilai tidak akan berhasil.

Berdasarkan pembahasan tersebut, secara ringkas dapat dikatakan bahwa relokasi pengungsi yang umumnya diarahkan pada permukiman pola pertanian, cenderung kurang layak huni dan layak usaha. Keterbatasan sarana-prasarana sosial dan tertundanya pembagian lahan usaha yang semestinya dapat dijadikan sumber mata pencaharian pengungsi, merupakan indikasi rendahnya kelayakan permukiman relokasi sebagai daerah hunian baru. Seperti program-program pemerintah sebelumnya, penanganan pengungsi melalui program relokasi juga lebih mengedepankan keberhasilan pencapaian target (membangun rumah dan/atau menempatkan pengungsi sesuai

⁴ Semua peserta relokasi dari penduduk lokal adalah orang Minahasa karena mereka tinggal di sekitar lokasi yang secara administratif merupakan penduduk Kabupaten Minahasa.

dengan jumlah yang telah ditargetkan), yang juga merupakan kepentingan sektor. Kepentingan keseluruhan program, yaitu mengembalikan pengungsi pada kehidupan normal dan mandiri, belum banyak diperhatikan dalam program penyelenggaraan relokasi pengungsi.

Untuk mewujudkan permukiman relokasi yang layak huni dan layak usaha, kesiapan penyelenggara untuk mengimplementasikan program relokasi seharusnya juga mempertimbangkan kepentingan pengungsi. Artinya, orientasi target dan kepentingan sektor harus diimbangi dengan kepentingan pengungsi peserta relokasi untuk dapat kembali hidup mandiri. Dalam konteks ini, pengungsi tidak hanya membutuhkan tempat tinggal dan sarana pendukung, tetapi juga penyediaan sarana dan prasarana produksi dengan memperhatikan kelayakan berusaha, misalnya lahan usaha yang siap olah dan kesesuaian jenis tanah dengan usaha tani yang akan dikembangkan. Di samping itu, pemberian tanggungjawab dalam pelaksanaan penanganan pengungsi yang sesuai kompetensi sektor juga perlu dipertimbangkan dalam penyelenggaraan program relokasi pengungsi. Sebagai contoh, Dinas Kimpraswil hanya menangani pembangunan rumah, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi berfokus pada penempatan pengungsi, Dinas Kesejahteraan Sosial untuk pemberian bantuan jaminan hidup dan penanganan masalah sosial lainnya. Pembagian wewenang dan tanggung jawab seperti ini dapat menghindari tumpang tindih kegiatan dan persoalan koordinasi antarsektor.

Penutup

Pengungsian yang dilakukan oleh penduduk yang berasal dari berbagai daerah konflik sudah berlangsung lama. Sebagian pengungsi sudah berada di tempat pengungsian selama sekitar empat tahun. Keberadaan pengungsi di daerah-daerah pengungsian telah memunculkan beragam permasalahan yang melibatkan berbagai pihak, pemerintah maupun masyarakat setempat. Agar permasalahan yang muncul tidak berlarut-larut atau berkembang lebih luas, maka

perlu dilakukan upaya penanganan pengungsi, sehingga mereka dapat kembali hidup 'normal'. Artinya, mereka dapat menjalani kehidupan mandiri, tidak tergantung pada bantuan pihak lain, di daerah asal maupun di tempat tinggal yang baru.

Penanganan pengungsi korban kerusuhan bukanlah pekerjaan mudah karena melibatkan permasalahan yang sangat beragam yang mencakup berbagai aspek, yaitu aspek-sosial, ekonomi, budaya, politik, dan keamanan. Idealnya, penanganan pengungsi dilakukan secara komprehensif dengan mempertimbangkan semua aspek yang melingkupinya. Oleh karena itu, pelaksanaan kegiatan penanganan pengungsi menuntut keterlibatan berbagai sektor sesuai dengan kompetensi masing-masing. Dengan demikian, penanganan dilakukan oleh pihak yang tepat yang dapat menyelesaikan semua permasalahan akibat keberadaan pengungsi.

Keamanan merupakan faktor yang sangat krusial dalam penanganan pengungsi korban kerusuhan sosial. Keamanan yang dimaksud meliputi keamanan dalam arti luas, termasuk penerimaan masyarakat setempat terhadap pengungsi. Sebagai contoh, upaya pemulangan pengungsi dapat dilaksanakan jika masyarakat di daerah asal (yang merupakan 'pihak yang berseberangan' dengan pengungsi) dapat menerima kedatangan mereka. Hal yang sama juga berlaku pada program relokasi, yang menunjukkan pemindahan pengungsi baru dapat dilaksanakan setelah penduduk di sekitar daerah relokasi dapat menerima keberadaan mereka. Tanpa adanya penerimaan pihak non-pengungsi, tidak tertutup kemungkinan keberadaan (eks) pengungsi akan menimbulkan permasalahan baru di daerah penerima. Oleh karenanya, keamanan merupakan faktor kunci dalam upaya penanganan pengungsi.

Program penanganan pengungsi antara lain bertujuan memungkinkan pengungsi hidup secara mandiri, dalam arti tidak menggantungkan kehidupan mereka pada bantuan pihak lain. Untuk itu, semua sarana dan fasilitas yang memungkinkan mereka hidup mandiri harus disediakan. Ketersediaan sarana dan fasilitas tersebut

tidak hanya untuk mereka yang pindah ke lokasi baru melainkan juga untuk pengungsi yang kembali ke daerah asal. Kebanyakan pengungsi meninggalkan daerah mereka dengan bekal yang sangat minim, dan sebagian bahkan tidak membawa bekal sama sekali, sehingga mereka yang pindah ke lokasi baru sangat memerlukan bantuan dan fasilitas untuk dapat menjalankan kegiatan ekonomi. Mereka yang kembali ke daerah semula sangat membutuhkan bantuan tersebut karena sebagian besar harta dan kepemilikan mereka, juga usaha pertanian dan ekonomi lainnya hancur akibat kerusuhan. Untuk memulai lagi kehidupan baru setelah menjalani masa pengungsian, mereka memerlukan sarana dan fasilitas ekonomi.

Upaya penanganan pengungsi yang telah dilakukan di berbagai daerah, dalam kenyataannya masih mengalami berbagai permasalahan, yang dapat mengganggu kelancaran jalannya kegiatan. Pada pola pemulangan misalnya, terbatasnya kemampuan pemerintah untuk menyediakan tempat tinggal merupakan salah satu hambatan. Selain itu, sarana dan fasilitas sosial yang juga belum dapat disediakan di daerah-daerah asal pengungsi memainkan peran penting dan menghambat program pemulangan pengungsi. Upaya pemerintah untuk membangun tempat tinggal sementara di desa-desa asal pengungsi merupakan cara yang tepat untuk mengatasi permasalahan rumah tinggal. Namun demikian, upaya ini perlu diikuti dengan kegiatan lain, yaitu sosialisasi kepada pengungsi mengenai mekanisme pemberian bantuan perumahan. Pengungsi perlu diberi informasi yang transparan mengenai keterbatasan kemampuan pemerintah dalam menyediakan bantuan. Dengan informasi yang jelas diharapkan pengungsi dapat menunggu sampai tibanya giliran mereka untuk memperoleh bantuan rumah.

Mengingat ketersediaan rumah tinggal merupakan salah satu faktor pendukung terselenggaranya pemulangan pengungsi, maka pemerintah perlu mempertimbangkan penyediaan dana tambahan untuk pelaksanaan kegiatan ini. Sejalan dengan tersedianya dana yang lebih besar, jumlah rumah yang dibangun juga akan lebih banyak lagi.

Implikasinya, percepatan kegiatan pemulangan dan selesainya permasalahan pengungsi dapat diwujudkan.

Dua pola penanganan pengungsi lainnya, pemberdayaan dan relokasi, juga tidak luput dari berbagai masalah. Pengungsi telah dipindahkan ke lokasi permukiman baru, namun bukan berarti permasalahan pengungsi telah terselesaikan. Persoalan muncul pada pemberian bantuan jatah hidup yang akan dihentikan karena sampai saat penelitian dilakukan, pengungsi belum memperoleh lahan usaha atau sarana untuk melakukan kegiatan ekonomi. Oleh karenanya, pengungsi belum mempunyai kemampuan untuk menopang kehidupan mereka secara mandiri. Kenyataan ini memaksa pemerintah untuk memperpanjang pemberian bantuan hidup bagi mereka yang sudah direlokasi ke daerah baru. Permasalahan yang sama juga dihadapi dalam penyediaan sarana sosial, terutama pendidikan. Daerah relokasi yang pada umumnya terpencil jauh dari berbagai fasilitas pendidikan, pada akhirnya menimbulkan kesulitan bagi anak-anak pengungsi untuk melanjutkan pendidikan mereka.

Pengalaman itu menunjukkan bahwa upaya penanganan pengungsi belum dilakukan secara terpadu. Penanganan terpadu yang dapat diwujudkan melalui koordinasi antara pihak-pihak penyelenggara, seharusnya dapat menyediakan kebutuhan pengungsi untuk memenuhi kehidupan mereka yaitu kebutuhan dasar, seperti tempat tinggal dan makanan, penyediaan fasilitas kegiatan ekonomi, dan pemenuhan kebutuhan sosial, seperti pendidikan dan pelayanan kesehatan. Penanganan pengungsi dengan melibatkan koordinasi berbagai pihak, menyebabkan kasus daerah relokasi yang tidak mempunyai sarana pelayanan sosial kemungkinan besar dapat dihindari.

Satu hal yang juga tidak kalah pentingnya dalam upaya penanganan pengungsi adalah keterlibatan masyarakat, baik pengungsi maupun penduduk yang tinggal di sekitar pengungsi. Penanganan yang bersifat partisipatif merupakan bentuk penanganan yang diperkirakan dapat menyelesaikan masalah pengungsi. Dengan

cara ini, masyarakat dilibatkan dalam berbagai kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan implementasi, sesuai dengan kemampuan dan kapasitas mereka. Sebagai contoh, dalam menentukan daerah/lokasi untuk program relokasi, tidak ada salahnya masyarakat dan terutama penduduk setempat, juga dilibatkan. Dengan demikian, dapat dihindarkan anggapan masyarakat setempat yang merasa terpaksa menyerahkan daerah mereka untuk tempat relokasi pengungsi.

DAFTAR BACAAN

- Biro Bina Penyusunan Program. 2002. *Laporan Pelaksanaan Proyek Pembangunan Rumah Penduduk Korban Kerusakan di Propinsi Maluku Utara Tahun 2001*. Ternate: Biro Bina Penyusunan Program.
- Deputi Menko Kesra Bidang Koordinasi Kesehatan dan Lingkungan Hidup. 2002. 'Pemantauan Rehabilitasi Poso Pasca Deklarasi Malino1'. *Makalah disampaikan pada Rapat Koordinasi Evaluasi Rehabilitasi Poso Pasca Deklarasi Malino I* di Palu, Sulawesi Tengah, 15-16 Oktober 2002.
- Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. 2003. *Peta Jumlah dan Sebaran Pungungsi di Indonesia*. www.nakertrans.go.id. Januari 2003
- Dinas Kesejahteraan Sosial Daerah Provinsi Sulawesi Tengah. 2002. *Program Penanganan Pungungsi Konflik Poso Tahun 2002*.
- Dinas Sosial Pemerintah Propinsi Maluku Utara. 2002. 'Rencana Kerja Pemulangan Pungungsi Tahap I Tahun 2002'. *Laporan disampaikan kepada Bapak Gubernur Maluku Utara sebagai telaah kebijakan*. Ternate, 20 Juli 2002.
- Kantor Perserikatan Bangsa-bangsa untuk Urusan Kemanusiaan (OCHA). 1998. *Prinsip-prinsip Panduan Bagi Pungungsi Internal*.
- Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan (OCHA). 2001. *Prinsip-prinsip Panduan Bagi Pungungsi Internal*. Pontianak Post, 14 Juni 1999. (pengarang). *Konflik AntarEtnik: sebab dan solusi*. Saleh, Harry Heriawan. 2002. 'Kebijakan Pengaturan Mobilitas Penduduk dalam Konteks Konflik Sosial dan Migrasi Terpaksa'. Paper disampaikan pada Seminar *Konflik dan Migrasi*, diselenggarakan oleh PPK-LIPI, 4 September 2002.

Sekretariat Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP). (Tanpa tahun). *Kebijaksanaan Nasional Percepatan Penanganan Pengungsi di Indonesia*. Tindak lanjut Sidang Kabinet Terbatas, 25 September 2001.

PENGELOLAAN PENGUNGSI AKIBAT KERUSUHAN SOSIAL PROVINSI KALIMANTAN BARAT

Haning Romdiati dan Ade Latifa

Pendahuluan

Latar Belakang

Konflik antar-etnis di Provinsi Kalimantan Barat telah berlangsung lama dan berulang kali. Konflik terbesar terjadi pada tahun 1999 dan 2000 yang melibatkan etnis Melayu Sambas dan etnis Madura. Konflik-konflik sebelumnya yang melibatkan etnis Madura dan Dayak umumnya dapat diselesaikan dan mereka kembali hidup berdampingan seperti sebelum terjadi konflik. Sedangkan konflik yang terakhir menyebabkan disintegrasi antara dua etnis yang bertikai. Tidak seperti yang terjadi sebelumnya, kerukunan antara dua etnis hingga kini belum terwujud karena etnis Melayu tidak mau lagi menerima orang Madura yang telah lama menetap di Kabupaten Sambas.¹ Orang Madura pun terpaksa mengungsi dan pindah ke tempat permukiman baru.

Sebelum ditempatkan di permukiman baru melalui program relokasi dan pemberdayaan, etnis Madura korban kerusuhan sosial ditempatkan di sejumlah penampungan dengan status sebagai pengungsi, yang dalam istilah migrasi disebut *internally displaced persons*². Mayoritas pengungsi tetap bertahan di Provinsi Kalimantan

¹ Dalam konsep migrasi, mereka sudah termasuk kelompok bukan pendatang/migran

² Menurut United Nations (1995), *internally displaced persons* didefinisikan sebagai penduduk yang terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya secara tiba-tiba sebagai akibat adanya peperangan, konflik internal, pelanggaran

Barat, dan sebagian lainnya berpindah ke beberapa daerah di Provinsi Jawa Timur dan Pulau Madura. Di Provinsi Kalimantan Barat, daerah utama penerima pengungsi adalah kota Pontianak. Daerah penerima pengungsi internal lainnya adalah Kabupaten Pontianak, Singkawang, Bengkayang, dan Ketapang. Fasilitas umum, seperti GOR, asrama haji, dan gudang, dimanfaatkan untuk tempat penampungan sementara bagi sebagian pengungsi, terutama yang berada di kota dan Kabupaten Pontianak. Sebagian lainnya tinggal di luar penampungan, yaitu menumpang pada kerabat atau teman/kenalan.

Pengungsi di dalam maupun di luar tempat penampungan segera diberi bantuan penyelamatan. Bantuan penyelamatan yang berupa makan, sandang, dan pelayanan dasar lainnya, diberikan oleh pemerintah, tetapi juga dari lembaga non-pemerintah (nasional dan internasional), bahkan perseorangan. Berbagai bantuan kemanusiaan harus dilakukan karena pengungsi yang berada dalam satu negara menjadi tanggung jawab negara bersangkutan. Pada kenyataannya, cukup banyak lembaga internasional yang memberi bantuan kemanusiaan, bahkan terkadang perlindungan kepada pengungsi internal. Semua ini dilakukan karena pengungsi adalah kelompok penduduk yang memiliki risiko³. Pengelolaan pengungsi di tempat penampungan bukan hal yang mudah. Beberapa masalah muncul dari pihak pemerintah maupun pengungsi. Dari sisi pemerintah, permasalahan yang muncul adalah dana yang semakin berkurang sejalan dengan lama waktu berlangsungnya pengungsian. Sebaliknya, bantuan yang terus-menerus dari pemerintah maupun lembaga donor dan lembaga swadaya masyarakat, menjadikan sejumlah pengungsi merasa enggan untuk bekerja/berusaha mencari nafkah secara mandiri. Upaya mendapatkan keuntungan dengan adanya bantuan, memunculkan pembengkakan jumlah pengungsi di dalam maupun di luar tempat penampungan. Sejumlah masalah tersebut mempengaruhi efektivitas penanganan pengungsi.

kemanusiaan, bencana alam dan bencana akibat ulah manusia, dimana mereka pindah ke daerah pengungsian yang masih berada dalam satu negara.

³ dilihat dari kelangsungan hidupnya

Setelah kira-kira dua tahun berada di penampungan, hampir semua pengungsi telah pindah ke tempat tinggal permanen di daerah baru melalui program relokasi dan pemberdayaan. Penanganan pengungsi melalui program pemulangan tidak dilakukan karena hingga kini kedua belah pihak yang bertikai belum bisa berdamai, meskipun kegiatan rekonsiliasi telah berpuluh kali dilakukan⁴. Namun demikian, sampai sekarang pemerintah daerah, LSM, tokoh masyarakat, dan pemuda, serta pemerhati penanganan pengungsi masih terus melakukan proses rekonsiliasi yang berfokus pada perdamaian antara kedua belah pihak yang bertikai. Upaya ini dilandasi kenyataan bahwa sebagian etnis Madura masih ingin kembali ke daerah Sambas karena mereka masih memiliki aset (pada umumnya berupa tanah), sedangkan warga Melayu Sambas pada umumnya menolak dengan tegas kedatangan kembali orang Madura.

Penanganan pengungsi di lokasi tempat hunian permanen semestinya berfokus pada upaya mengembalikan mereka menjalani hidup mandiri, dan tidak lagi menggantungkan diri pada bantuan. Untuk mencapai kehidupan seperti itu, pengungsi semestinya memiliki kesempatan dapat membangun dan merencanakan masa depan serta kehidupan yang layak, dapat ikut berpartisipasi menciptakan kehidupan yang damai bersama masyarakat setempat, dan juga bisa mendapatkan pengakuan sebagai warga masyarakat yang disahkan secara administratif sebagai layaknya anggota masyarakat lainnya. Di lingkungan tempat tinggal permanen ini, pengungsi juga telah menjadi subyek dan obyek intervensi pemberdayaan yang dilakukan oleh berbagai instansi dan lembaga swadaya masyarakat. Bukan hal yang tidak mungkin, program-

⁴ Sejak berakhirnya kerusuhan sosial pada tahun 2000 - 2002, telah dilakukan 25 upaya rekonsiliasi untuk menciptakan kerukunan kembali antara dua pihak yang bertikai, tetapi upaya-upaya tersebut belum memperlihatkan hasil yang positif (Pemda Prov. Kalimantan Barat, 2002). Tampaknya tidak ada tanda-tanda bersatunya kembali antara dua pihak yang bertikai tersebut.

program tersebut mempengaruhi strategi pengungsi dalam meraih kehidupan mandiri di lingkungan tempat tinggal baru.

Tulisan ini bertujuan menguraikan dan membahas upaya penanganan pengungsi, mulai dari tahap penanganan tanggap darurat, tahap penempatan, dan tahap pasca penempatan di lokasi tempat tinggal permanen, melalui program relokasi maupun pemberdayaan. Khusus untuk penanganan pengungsi pasca penempatan, berbagai faktor perubahan akan diperhatikan dalam analisis, meliputi perubahan lingkungan permukiman yang sangat terkait erat dengan kondisi sumberdaya/*recources* (sosial, ekonomi, dan fisik) dan aksesibilitasnya, dan juga perubahan struktur demografi dan sosial ekonomi penduduk/pengungsi.

Sumber data

Hasil penelitian di beberapa tempat relokasi dan satu lokasi pemberdayaan di Provinsi Kalimantan Barat adalah sumber data utama tulisan ini. Pemahaman daerah asal etnis Madura didapatkan peneliti dengan mengunjungi dan melakukan wawancara dengan narasumber dari perwakilan pemerintah dan masyarakat di Kabupaten Sambas.

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Informasi yang diperoleh dari pendekatan kualitatif dilakukan melalui kegiatan wawancara mendalam dan observasi di tempat relokasi dan pemberdayaan di Kabupaten Pontianak dan daerah asal eks pengungsi di Kabupaten Sambas. Wawancara mendalam dilakukan dengan berbagai pihak, yaitu pengungsi, masyarakat sekitar tempat relokasi dan pemberdayaan, pemerintah (pengelola dan dinas-dinas terkait, Satkorlak), dan lembaga swadaya masyarakat yang diperkirakan mengetahui aspek yang diteliti. Diskusi terfokus juga dilakukan di tempat relokasi dan lokasi pemberdayaan. *Desk review* terhadap data sekunder, hasil penelitian sebelumnya dan referensi yang berkaitan dengan fenomena pengungsi internal, yang merupakan salah satu cara untuk memperoleh data/informasi kualitatif, juga dilakukan dalam

penelitian ini, di tingkat nasional, provinsi , kabupaten maupun masyarakat. Pendekatan kualitatif dimaksudkan untuk mendapatkan pemahaman tentang upaya pemberdayaan pengungsi dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, yang telah dan sedang dilakukan maupun yang diinginkan.

Pendekatan kuantitatif dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh data perubahan struktur rumah tangga pengungsi, status kegiatan ekonomi, pekerjaan. dan pendidikan. Data tersebut diperoleh dengan cara menanyakan langsung kepada rumah tangga pengungsi dengan menggunakan kuesioner melalui kegiatan survei. Survei dilakukan terhadap 188 rumah tangga terpilih (responden) yang dipilih secara *random sampling*. Data yang diperoleh dari kuesioner mencakup data karakteristik demografi anggota rumah tangga, terdiri dari umur, jenis kelamin, status keberadaan anggota rumah tangga dalam rumah tangga yang bersangkutan, pendidikan dan status kegiatan ekonomi.

Pemanfaatan data/informasi yang diperoleh dari pendekatan kualitatif dan kuantitatif, menghasilkan tulisan ini yang diharapkan dapat memberi kontribusi pemikiran terhadap upaya penanganan/pengelolaan pengungsi internal di Indonesia.

Kerusuhan Sosial Dalam Konteks Mobilitas Pengungsi

Secara historis, konflik antar-suku di Provinsi Kalimantan Barat diawali dengan munculnya pergesekan sosial antara suku Dayak dan Madura, yang kemudian memunculkan konflik pada tahun 1962 (Warsilah 2002:12). Konflik antara etnis Dayak dan Madura ini dapat diselesaikan dengan jalan damai. Pasca konflik, dua pihak yang bertikai hidup berdampingan kembali, tetapi penyelesaiannya tampaknya tidak mencapai akar masalah. Konflik serupa muncul kembali pada masa-masa sesudahnya hingga mencapai 12 kali selama kurun waktu 34 tahun (1962-1996). Konflik antara etnis Madura dan Dayak kembali berulang pada tahun 1997. Belum sampai konflik

kedua etnis ini diselesaikan, telah muncul konflik secara massal antara etnis Madura dan etnis Melayu Sambas. Konflik ini merupakan konflik terbesar karena ribuan orang terbunuh secara kejam, harta benda dan hak milik habis dibakar, dirusak, dan dijarah. Bahkan, semua etnis Madura terusir dari tempat tinggal mereka di Kabupaten Sambas.

Sumber konflik sosial antara suku Madura dan Melayu maupun Dayak di Provinsi Kalimantan Barat pada umumnya berkaitan dengan benturan budaya dan etnosentrisme (Tangdililing, 1999). Munculnya hegemoni budaya atas suku Melayu di Sambas oleh suku Madura, yang merupakan kelompok pendatang dalam jumlah besar, menyebabkan suku Melayu cenderung tersisihkan. Suku Madura adalah pekerja keras, tekun, dan gigih, sehingga secara ekonomi mereka lebih maju dibandingkan dengan suku Melayu dan Dayak. Namun, suku Madura juga memiliki perilaku yang tidak disenangi oleh penduduk/suku Melayu dan Dayak, yaitu senang hidup berkelompok (eksklusif), mudah melanggar hukum, dan sering membawa kelompok untuk menyelesaikan persoalan (walaupun persoalan tersebut hanya masalah sepele), cenderung bertemparemen keras-kasar, dan biasa membawa-bawa senjata tajam. Perilaku semacam ini tidak sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat Melayu dan Dayak. Orang Melayu adalah orang yang memiliki sifat tenang, penuh toleransi dan terbuka dalam menerima orang Madura (Surata dan T.T Adrianto, 2001). Kurangnya penyesuaian diri orang Madura terhadap tatanan budaya masyarakat setempat menyebabkan timbulnya benturan budaya, terlebih perilaku orang Madura mengganggu ketenteraman hidup orang Melayu dan Dayak (Tangdililing dalam *Pontianak Post*, 1999).

Tangdililing (dalam *Pontianak Post*, 1999) maupun Warsilah (2002:12-16) mengatakan bahwa perbedaan karakter dan budaya antara suku Madura, Melayu, dan Dayak, yang menyebabkan permusuhan dan berkembang menjadi konflik sosial dilatarbelakangi faktor politik, ekonomi, dan sosial. Ketimpangan sosial ekonomi muncul akibat kebijakan pemerintah yang cenderung memarginalkan

penduduk lokal (Dayak dan Melayu). Beberapa contoh adalah eksploitasi hasil hutan, tambang, dan perkebunan, dengan pengelola utama para pendatang termasuk juga orang Madura. Sebaliknya, penduduk asli, Dayak dan Melayu, kurang diberi kesempatan untuk mengelola hasil alam di wilayahnya. Kesenjangan ekonomi semakin menonjol ketika suku Madura juga menguasai sektor jasa dan angkutan. Penguasaan ekonomi oleh pendatang suku Madura mendorong timbulnya konflik karena keberhasilan orang Madura sering dicapai dengan cara-cara yang tidak berdasarkan prosedur serta menyimpang dari norma-norma dan ketentuan pemerintah.

Benturan budaya dan kesenjangan ekonomi antara suku Melayu dan Madura yang kurang direspons dengan baik oleh penguasa lokal menambah kompleksitas penyebab konflik dua kelompok suku tersebut. Sering terjadinya perselisihan dan perkara individu maupun kelompok yang tidak diselesaikan secara tuntas berdasarkan hukum formal, menjadikan suku Melayu diperlakukan secara tidak adil di daerahnya sendiri. Perlakuan ini sudah berlangsung lama sehingga ketika era reformasi dapat memfasilitasi mereka untuk keluar dari rasa terjajah dan frustrasi sosial yang berkepanjangan atas perbuatan orang Madura, ungkapan tersebut diwujudkan dalam luapan kerusuhan sosial di Sambas dengan munculnya fenomena mobilitas pengungsi internal.

Pertikaian antara suku Madura dan Melayu Sambas di Kalimantan Barat tersebut menimbulkan puluhan ribu pengungsi internal. Jumlah pengungsi sebelum dilakukan pendataan ulang (her-registrasi) sering berubah-ubah. Data bersumber dari Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan, Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat menunjukkan perubahan (Tabel 1). Akurasi data sering dipertanyakan, antara lain karena *mark-up* dan *overlapping* yang dilakukan oleh pihak-pihak (individu dan institusi) yang ingin mendapatkan keuntungan dari adanya pengungsi internal.

Tabel 1
Jumlah Pengungsi Internal, Provinsi Kalimantan Barat,
Tahun 2000-2001

Bulan/Tahun	Jumlah
Januari, 2000	6.776 KK (34.340 jiwa)
Maret, 2000	7.318 KK (38.632 jiwa)
Mei, 2000	7.510 KK (40.031 jiwa)
Agustus, 2000	9.913 KK (53.943 jiwa)
Oktober, 2000	11.446 KK (63.420 jiwa)
Mei, 2001	12.472 KK (68.934 jiwa)

Sumber: Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan, Pemprov Kalimantan Barat, 2002

Merespons permasalahan ini, pemerintah Provinsi Kalimantan Barat melalui Tim Penanggulangan Pengungsi Pasca Kerusakan Sosial (P3KS) melakukan pendataan ulang (her-registrasi) terhadap pengungsi⁵ pada tahun 2002. Berdasarkan hasil her-registrasi jumlah pengungsi internal di Provinsi Pontianak adalah 11.094 KK atau 60.777 jiwa. Lebih dari separuh jumlah pengungsi atau sebanyak 37.960 jiwa berada di luar tempat penampungan yang umumnya berada di wilayah Kota dan Kabupaten Pontianak. Pada saat penelitian berlangsung, yaitu pada Oktober 2002 dan Juli 2003, yang masing-masing dilakukan selama kira-kira 14 hari, semua tempat penampungan di Kota dan Kabupaten Pontianak telah dikosongkan. Hanya ada satu tempat penampungan di Desa Marhaban, Kabupaten Singkawang yang masih ditempati oleh pengungsi. Para pengungsi

⁵ Data hasil registrasi bermanfaat sebagai data dasar untuk penempatan pengungsi melalui program relokasi dan pemberdayaan, juga untuk data dasar bagi intervensi program-program pasca-penempatan. Sifatnya sebagai data dasar, yang terdiri dari jumlah pengungsi, umur, status kawin, agama, pendidikan, pekerjaan/ketrampilan, maka instansi atau lembaga mungkin perlu melakukan pendataan sendiri untuk informasi lebih detil.

telah dipindahkan ke tempat baru melalui program relokasi dan pemberdayaan. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, penanganan pengungsi melalui program pemulangan tidak bisa dilakukan. Jumlah keluarga pengungsi yang mengikuti program pemberdayaan sebesar 50,9 persen atau 5.644 KK. Angka ini lebih besar dari proporsi pengungsi peserta relokasi yaitu 35,7 persen atau 3.957 KK, dan sisanya masih menempati penampungan di Singkawang sebanyak 887 KK dan di luar penampungan yang tersebar di beberapa daerah di Kota dan Kabupaten Pontianak sebanyak 606 KK. Pada tahun 2003 belum semua pengungsi tertangani tetapi akan segera mendapat dana pemberdayaan. Pengungsi yang masih belum tertangani kemungkinan akan memilih program pemberdayaan/terminasi, terutama karena kebanyakan lokasi relokasi sulit dijangkau, terbatasnya sarana-prasarana penunjang kehidupan, dan juga persoalan-persoalan lain yang berkaitan dengan implementasi program.

Tahap Tanggap Darurat

Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat bergerak dengan cepat menangani gelombang arus pengungsi etnis Madura⁶, dengan upaya penanganan tanggap darurat. Mencegah terjadinya korban yang lebih besar lagi, rapat Muspida menentukan langkah pengevuasian korban kerusuhan dari Kabupaten Sambas ke tempat yang lebih aman. Kegiatan evakuasi dibawah kendali Pos Komando Pengendalian yang terdiri dari unsur lembaga pemerintah daerah, Lembaga Pemerintah Non-Departemen dan TNI-Polri. Beberapa tempat ditetapkan sebagai lokasi untuk mengevakuasi korban kerusuhan, seperti lapangan udara di Singkawang dan Sanggauledo serta asrama-asrama tentara yang terdapat di sekitar kota Pontianak, Singkawang, dan Sambas. Menurut data yang dikeluarkan Pemerintah

⁶ Sebagian korban kerusuhan meninggalkan Kalimantan Barat, mereka umumnya pergi ke Jawa Timur, khususnya ke pulau Madura. Jumlah pengungsi yang pergi ke Jawa Timur mencapai 5.705 KK atau sekitar 24.852 jiwa.

Provinsi Kalimantan Barat, jumlah warga Madura yang berhasil dievakuasi adalah 21.418 orang.

Dari lokasi evakuasi, pengungsi dipindahkan ke tempat-tempat penampungan sementara yang telah ditetapkan melalui rapat Muspida Provinsi Kalimantan Barat. Hampir semua fasilitas umum dimanfaatkan sebagai tempat penampungan, seperti gedung olahraga, asrama haji, dan juga gudang-gudang milik perusahaan. Tempat penampungan pengungsi terdapat di kota Pontianak, juga tersebar di tiga kabupaten, yaitu Kabupaten Pontianak, Bengkayang, dan Ketapang. Terbatasnya fasilitas umum yang tersedia dibandingkan dengan besarnya jumlah pengungsi, menyebabkan sebagian pengungsi harus ditampung dalam barak-barak yang dibangun di kawasan Pasir Panjang, Kabupaten Sambas, dengan daya tampung 400 jiwa per barak. Barak-barak penampungan tersebut dibangun oleh Dinas Kimpraswil Provinsi Kalimantan Barat (Sub-Dinas Cipta Karya) yang bekerja sama dengan Kanwil dan Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Barat. Pengungsi tinggal di lokasi penampungan yang disediakan pemerintah, namun sebagian pengungsi ada yang mengontrak rumah milik penduduk setempat atau menumpang di rumah saudara/ keluarga di sekitar lokasi penampungan.

Di tempat penampungan, pengungsi hidup dalam berbagai keterbatasan. Pada umumnya, mereka ditempatkan di ruangan secara bersama-sama, satu keluarga bercampur keluarga lain. Pengungsi harus membuat sekat-sekat atau semacam 'dinding' pemisah sendiri dengan memasang kain terpal atau papan apabila mereka ingin membuat ruangan khusus untuk keluarganya. Banyaknya pengungsi yang harus ditampung, yang melebihi kapasitas, menyebabkan kondisi penampungan terlihat kumuh, kotor, dan tidak sehat. Hal ini diindikasikan pada ruang hunian yang sangat sempit sehingga mereka tinggal berdesakan, sanitasi lingkungan yang buruk, dan keterbatasan air bersih. Keperluan air bersih, telah disediakan Sub-Dinas Cipta Karya berupa 4 unit mobil tangki untuk mendistribusikan air secara kontinyu dari PDAM kota Pontianak ke lokasi penampungan. Dan juga, disediakan fasilitas mandi-cuci-kakus

(MCK). Di tiap-tiap lokasi penampungan telah disediakan WC umum, tetapi karena pengungsi yang tinggal di tempat penampungan berjumlah sangat banyak, maka *supply* air bersih tidak dapat mencukupi kebutuhan. Akibatnya, air bersih menjadi barang langka dan mereka saling berebut, sehingga terjadi pengrusakan saluran air di sebuah stadion penampungan. Sedangkan pengungsi yang menempati penampungan yang berlokasi di pinggir laut tidak terlalu bermasalah pada ketersediaan air bersih karena mereka dapat memanfaatkan air laut untuk mandi dan cuci. Pengungsi yang mendapat bantuan air bersih juga memperoleh bantuan bidang penerangan yaitu penambahan jaringan listrik di tempat-tempat penampungan. Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat telah mengalokasikan anggaran untuk membiayai kebutuhan listrik dan air para pengungsi dengan dana APBD Tahun Anggaran 2000.

Pemenuhan Kebutuhan Pangan

Kebutuhan pangan pengungsi selama berada di tempat penampungan, disediakan pemerintah melalui pelayanan dapur umum dan jatah hidup (jadup) berbentuk beras 400 gram dan lauk pauk seharga 1.500 rupiah per hari per jiwa. Pendistribuan bantuan ini dikoordinir oleh Kanwil Departemen Sosial Provinsi Kalimantan Barat yang mulai dilakukan sejak 14 Juli 1999. Selama periode 2000-2001 bantuan jadup yang diterima pengungsi adalah sebanyak 4 kali, yaitu pada Februari - Maret 2000 senilai 3.970.059.000 rupiah, pada Juli - Agustus 2000 senilai 2.729.650 rupiah, dan Desember 2000 sebanyak 2.283.120 rupiah. Pada Desember 2000, badan Bakornas PBP telah mengirimkan *bufferstock* beras pengungsi sebanyak 100.000 kg. Selanjutnya pada Januari 2001, bantuan beras 831.468 kg telah didistribusikan kepada pengungsi oleh Dinas/Kantor Sosial Kota Pontianak, Kabupaten Pontianak dan Sambas. Dana untuk penanganan bantuan dari pemerintah bersumber dari dana APBN dan APBD, yang kemudian dialokasikan melalui instansi terkait di bawah koordinasi gubernur melalui Tim Gabungan Penanggulangan Pengungsi.

Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) nasional maupun internasional juga memberikan bantuan pangan. LSM nasional misalnya, memberikan 400 ton beras kepada para pengungsi yang berada di luar tempat penampungan. Bantuan pangan juga diberikan oleh para pengusaha, misalnya dari salah satu perusahaan nasional, berupa mi instan⁷ sebanyak 1.000 dos yang diberikan pada Desember 2000. Pendistribusian bantuan, khususnya yang berasal dari non-pemerintah, disalurkan melalui perwakilan institusi/lembaga di daerah dan langsung disalurkan kepada para pengungsi. Pembagian jadup kepada para pengungsi sekaligus pendataan dipermudah dengan cara di setiap tempat penampungan dibentuk RT yang berfungsi sebagai kepanjangan tangan Posko. Sedangkan para pengungsi yang tinggal di luar penampungan, berada di bawah koordinasi Yayasan Korban Kerusuhan Sosial Sambas (YKKSS).

Banyaknya bantuan pangan yang diberikan oleh para donatur menyebabkan pengungsi tidak mengalami kesulitan memenuhi kebutuhan makan selama tinggal di tempat penampungan, dan juga pengungsi yang tinggal di luar penampungan. Namun, di beberapa tempat penampungan ditemukan persoalan yang berkaitan dengan ketidakteraturan waktu pemberian bantuan, terutama yang dikoordinir oleh pemerintah. Seperti misalnya, bantuan beras kadang-kadang diberikan satu bulan sekali, tetapi lain waktu bantuan baru diterimakan lima bulan kemudian. Keterlambatan dalam pemberian jadup yang menjadi keluhan sebagian pengungsi, juga dijumpai masalah jumlah bantuan yang diterima tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Misalnya, di salah satu tempat penampungan pengungsi, pada tahun 2000 pengungsi hanya menerima bantuan jadup untuk jangka waktu 3 bulan saja, berupa beras dengan lauk pauk dalam bentuk uang sebesar 1.500 rupiah per jiwa), yang seharusnya diberikan untuk jangka waktu 12 bulan. Kemudian, pada tahun 2001, jadup diberikan untuk jangka waktu 6 bulan yang diberikan 3 kali. Menghadapi kejadian ini, kemudian pengungsi

⁷ mi instan SKKA

melakukan unjuk rasa atau demonstrasi dengan mendatangi kantor Bulog di kota Pontianak.

Persoalan lain yang muncul sehubungan dengan pemberian jadup adalah besarnya bantuan. Banyaknya bantuan yang diterima pengungsi sewaktu tinggal di penampungan telah menguntungkan beberapa pihak, yang mengakibatkan kesulitan penanganan pengungsi pada tahap lanjutan. Dapat dicontohkan, ketika pemerintah menawarkan program relokasi atau pemberdayaan, pemerintah menghadapi tantangan dari sebagian 'oknum' pengungsi, yang mendapat keuntungan dengan keberadaan pengungsi di tempat-tempat penampungan. Oknum-oknum tersebut dengan segala cara berusaha membuat para pengungsi lebih lama tinggal di lokasi pengungsian dengan harapan bantuan akan terus mengalir. Kejadian ini tidak sampai menimbulkan gangguan serius terhadap keamanan pengungsi, namun kondisi ini sempat menghambat proses penempatan pengungsi melalui program relokasi atau pemberdayaan.

Pada akhir September 2002, semua lokasi penampungan di Kota dan Kabupaten Pontianak telah kosong. Para pengungsi telah dipindahkan ke lokasi-lokasi relokasi atau pindah secara mandiri melalui program pemberdayaan. Sebagian pengungsi masih ada yang tinggal di rumah-rumah penduduk, dan ada juga yang masih menempati barak penampungan di Desa Marhaban, Singkawang. Pada saat pengosongan barak-barak pengungsian, muncul persoalan yaitu pengungsi menuntut semacam 'ganti rugi' atas barak yang ditempatinya. Menurut perkiraan pemerintah Kalimantan Barat masih sekitar 13 persen pengungsi yang belum terselesaikan persoalannya pada tahun 2002.

Penyediaan Pelayanan Kesehatan Dan Pendidikan

Dinas Kesehatan Provinsi Kalimantan Barat bekerja sama dengan Kanwil Kesehatan Provinsi Kalimantan Barat, mengkoordinir seluruh kegiatan pelayanan kesehatan pengungsi. Proyek Peningkatan

Kesehatan Masyarakat Pasca Kerusakan telah melakukan pelayanan kesehatan melalui tiga program dengan dana yang bersumber dari DPP Khusus Tahun Anggaran 2000 sebesar 400.000.000 rupiah. Pelayanan kesehatan meliputi pelayanan bidang gizi, kesehatan lingkungan, dan pencegahan penyakit. Pelayanan bidang gizi berbentuk antara lain pemberian perawatan kepada penderita gizi buruk, pemberian makanan tambahan selama lima bulan bagi kelompok balita, ibu hamil, ibu menyusui, dan usia lanjut, serta pelayanan pengukuran status gizi pengungsi.

Dalam bidang kesehatan lingkungan, Dinkes dan Kanwil Kesehatan Provinsi Kalimantan Barat, melakukan beberapa kegiatan yaitu pengawasan kualitas lingkungan permukiman dengan cara penyemprotan di semua lokasi penampungan pengungsi untuk mengendalikan vektor lalat, pengawasan kualitas air dan lingkungan, pemeriksaan kualitas air serta pembuatan 17 unit sarana mandi cuci di semua lokasi penampungan pengungsi. Pendistribusian bahan-bahan disinfektan, seperti karbol dan sabun mandi, juga diberikan bagi setiap lokasi penampungan untuk menjaga kebersihan dan kesehatan para pengungsi.

Beberapa kegiatan bidang pencegahan penyakit, adalah pemberian imunisasi untuk anak-anak dan ibu hamil di semua lokasi pengungsian, pengamatan terhadap potensi penyakit menular selama tujuh bulan dan pengobatan *Scabies*. Di samping itu, setiap satu minggu dilakukan pelayanan kesehatan atau pengobatan ke lokasi-lokasi pengungsian. Pendanaan untuk kegiatan ini bersumber dari dana Program Jaring pengaman Sosial-Bidang Kesehatan (JPS-BK). Beberapa LSM nasional maupun internasional juga berpartisipasi memberikan pelayanan kesehatan kepada para pengungsi di dalam penampungan maupun yang tinggal di masyarakat, seperti Red Cros International, IMC, dan LSM Bina Indonesia Jakarta. Bantuan yang diberikan antara lain peralatan kebersihan, seperti handuk, odol, sabun cuci, dan sikat gigi. Penyediaan pelayanan kesehatan yang cukup baik kepada pengungsi juga ditunjukkan dengan pemberian kemudahan untuk mendapatkan pelayanan pengobatan. Pada

umumnya, pengungsi tidak mengalami kesulitan untuk memperoleh pengobatan, bahkan jika kartu identitas pengungsi hilang, mereka akan tetap dilayani sementara mereka mengurus kartu identitas yang baru dengan proses yang cepat.

Selain bantuan bidang kesehatan, para pengungsi juga mendapatkan bantuan bidang pendidikan, mulai dari tingkat SD sampai dengan perguruan tinggi. Berbagai kegiatan pendidikan yang telah dilakukan, antara lain menampung anak-anak yang akan masuk kelas satu SD, melanjutkan kegiatan belajar mengajar bagi siswa kelas dua sampai dengan kelas enam SD, menampung siswa lulusan SLTP yang akan melanjutkan ke SLTA, dan memberi beasiswa dari dana JPS bagi siswa SD, SLTP, dan SLTA. Selain itu, anggota DPR RI juga memberi bantuan biaya pendidikan sebesar 5.000.000 rupiah. Bantuan tersebut didistribusikan melalui perwakilan relawan/LSM/mahasiswa yang menjadi koordinator pendidikan di 10 lokasi penampungan pengungsi. Bantuan biaya daftar ulang pada awal semester juga diberikan kepada mahasiswa korban kerusuhan sosial selama tiga semester. Pemerintah juga memberikan bantuan biaya pengiriman santri anak-anak pengungsi ke pondok pesantren di Jawa Timur. Bantuan biaya stimulan juga diberikan kepada para guru SD yang mengajar anak-anak pengungsi kelas ekstra. Selain itu, pemerintah melalui tenaga pendamping PKK Provinsi Kalimantan Barat memberikan bantuan biaya pengadaan pakaian seragam sekolah. Dana yang dipergunakan untuk kegiatan belajar mengajar tersebut berasal dari dana APBD Provinsi Kalimantan Barat Tahun Anggaran 2001.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa penanganan tanggap darurat untuk pengungsi Madura asal Sambas yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat, terkoordinasi dengan baik. Hal ini ditunjukkan beberapa indikasi. *Pertama*, berkaitan dengan penyediaan tempat penampungan dan fasilitas. Berkat kerja sama berbagai pihak, masyarakat, pengusaha, dan unsur pemerintah lainnya, pengungsi yang jumlahnya ribuan jiwa dapat segera menempati tempat-tempat penampungan yang disediakan di dalam

kota Pontianak maupun di luar kota. Keadaan tempat penampungan serba darurat, namun sarana air bersih, MCK, penerangan, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, juga sudah disediakan pemerintah. Kebanyakan pengungsi menyatakan tidak menemui masalah ketika tinggal di tempat penampungan. Pada umumnya, mereka dapat memaklumi harus tinggal dalam kondisi yang serba darurat dan terbatasnya ketersediaan sarana dan prasarana kebutuhan dasar.

Kedua, kehidupan pengungsi selama hidup di penampungan dapat dikatakan terjamin, dalam hal pendidikan, kesehatan maupun penyediaan jatah hidup. Dari segi pendidikan, bantuan beasiswa diberikan mulai dari tingkat dasar sampai perguruan tinggi. Dengan demikian, tidak ditemukan kasus anak putus sekolah selama tinggal di pengungsian karena ketiadaan biaya. Demikian pula berbagai bentuk pelayanan kesehatan disediakan pemerintah Provinsi Kalimantan Barat melalui Proyek Peningkatan Kesehatan Masyarakat Pasca Kerusakan. Disamping itu, selama hidup di pengungsian, para pengungsi menyatakan tidak pernah kelaparan karena beragam bantuan pangan yang diberikan pemerintah maupun para donatur. Meskipun demikian, pada beberapa kasus ditemukan ketidakteraturan waktu pemberian bantuan.

Seringnya pertentangan etnis di wilayah Kalimantan Barat⁸, membuat Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat berpengalaman mengantisipasi masuknya gelombang pengungsi dan mempersiapkan tempat-tempat penampungan dan fasilitasnya sehingga para pengungsi dapat hidup dengan layak.

⁸ Di wilayah ini sudah terjadi 12 kali konflik sosial, antara etnis Madura dan Melayu, maupun Madura dengan etnis lainnya.

Tahap Penempatan

Sesuai dengan kebijakan nasional tentang 'Percepatan Penanganan Pengungsi', Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat melakukan langkah-langkah penanganan pengungsi pasca kerusuhan sosial Sambas. Penanganan ini dilakukan melalui program relokasi dan program pemberdayaan. Semua kegiatan program relokasi sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah, sedangkan peran pemerintah dalam program pemberdayaan terbatas pada pemberian dana bantuan untuk tempat tinggal.

Telah dikemukakan, penempatan pengungsi di lokasi baru dilakukan melalui dua program, yaitu pola relokasi dan pemberdayaan. Program relokasi maupun pemberdayaan ditujukan untuk membantu pengungsi kembali ke lingkungan kehidupan sebagaimana kehidupan masyarakat lain. Hal ini tentunya dimulai dengan berbagai keterbatasan yang berkaitan dengan upaya meraih kehidupan yang mapan seperti sebelum terjadi kerusuhan.

Pola Relokasi: Dominasi Pengembangan Usaha di Sektor Pertanian

Penanganan pengungsi melalui program relokasi dengan memindahkan pengungsi ke lokasi/daerah baru, merupakan salah satu upaya Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat untuk mengembalikan pengungsi ke kehidupan yang layak dan mapan. Sebelum dicanangkan kebijakan nasional tentang 'Percepatan Penanganan Pengungsi' pada awal tahun 2002, Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat telah melaksanakan program ini melalui dua pola, yaitu pola transmigrasi dengan pola hemat lahan dan pola sisipan, dan pola *resettlement*. Terdapat enam belas tempat relokasi yang terdiri dari tiga lokasi *resettlement*, satu lokasi dengan pola transmigrasi hemat lahan, dan dua belas lokasi menggunakan pola transmigrasi sisipan (lihat Peta Lokasi Relokasi pada Lampiran 1). Relokasi model *resettlement* terdiri dari satu lokasi pola pertanian pangan, satu lokasi pola perkebunan, dan satu lokasi pola non-

pertanian⁹. *Resettlement* pola perkebunan dilakukan dengan kerja sama antara Pemprov Kalimantan Barat dan perusahaan swasta. Penyediaan lahan perkebunan dilakukan oleh swasta, sedangkan pemerintah bertanggung jawab menyediakan permukiman dan fasilitas pendukung. Dan, hampir semua lokasi relokasi pola transmigrasi dikembangkan untuk daerah pertanian, hanya satu lokasi berupa pola non-pertanian.

Implementasi program relokasi dimulai pada tahun anggaran 1999/2000 yang merupakan proyek pemerintah pusat dengan Provinsi Kalimantan Barat. Pola permukiman yang dikembangkan pada awal program ini adalah pola transmigrasi umum hemat lahan. Pola hemat lahan tidak seperti transmigrasi yang dikenal sebelumnya, yang setiap KK transmigran mendapat tanah seluas 2,75 ha dan jaminan hidup selama 2 tahun. Peserta transmigran pengungsi hanya mendapatkan 1,25 ha tanah per KK, yang terdiri dari 0,05 ha untuk tapak rumah¹⁰, lahan pekarangan seluas 0,2 hektar, dan lahan usaha 1,0 ha dengan kondisi siap olah, dan juga bantuan jaminan hidup selama satu tahun. Lokasi relokasi pola transmigrasi hemat lahan berada di daerah Tebang Kacang, yaitu satuan permukiman (SP) I dengan jumlah rumah sebanyak 500 unit.

Pola transmigrasi hemat lahan hanya diimplementasikan satu kali, terutama karena keterbatasan dana. Disamping itu, program ini juga merupakan penanganan pengungsi yang harus segera dilakukan untuk semua pengungsi yang menginginkan program relokasi, maka

⁹ Pola pertanian yaitu penyiapan kawasan permukiman yang diarahkan untuk menampung pengungsi yang berlatar belakang petani dan atau yang berminat menjadi petani. Demikian pula untuk pola perkebunan yang juga diarahkan untuk petani kebun dengan model inti-plasma, walaupun sudah hampir dua tahun pengungsi ditempatkan, penyiapan kebun belum dapat terlaksana. Pola lain, yaitu pola non pertanian adalah penyiapan kawasan permukiman untuk pengungsi dengan latar belakang bukan petani, seperti buruh dan pedagang. Relokasi pola permukiman non pertanian ini disisipkan pada daerah hunian yang berada di sekitar daerah perkotaan.

¹⁰ rumah ukuran 6 x 6 m

program relokasi selanjutnya (tahun 2000 dan 2001) diganti menjadi pola transmigrasi sisipan dan relokasi model *resettlement*. Program relokasi pola transmigrasi sisipan merupakan proyek daerah Provinsi Kalimantan Barat, dan hanya sebagian kecil berasal dari proyek pemerintah pusat.

Kegiatan relokasi pola transmigrasi sisipan maupun *resettlement* merupakan kegiatan untuk mengalihkan pengungsi dari tempat penampungan ke unit permukiman baru yang disisipkan pada lahan terbuka di antara permukiman penduduk di daerah yang memiliki kepadatan penduduk rendah. Melalui dua pola ini, Pemprov Kalimantan Barat dapat menyediakan tempat relokasi dan rumah tinggal yang cukup banyak bagi pengungsi, yaitu 5.999 unit rumah. Jumlah ini terdiri dari 2.862 unit rumah yang dibangun melalui pola *resettlement* dan 3.137 unit rumah yang dibangun melalui program pola transmigrasi sisipan. Penyelenggaraan program relokasi hingga penelitian ini berlangsung (tahun 2003), masih melakukan penambahan bangunan rumah tinggal di tempat-tempat relokasi yang sudah ada, bahkan masih menyediakan tiga tempat relokasi yang belum dibuka. Target peserta relokasi selanjutnya tidak diketahui dengan jelas, tetapi Pemprov masih berharap bahwa pengungsi yang masih bertahan di lokasi penampungan di kota Singkawang, Provinsi Jawa Timur dan Pulau Madura bersedia mengikuti program relokasi. Berdasarkan catatan Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan (Nakerduk), jumlah rumah yang belum ditempati, khusus pola sisipan, adalah 1.252 unit, atau sekitar 34,42 persen dari bangunan rumah yang ada yaitu 3.637 unit. Namun, di tempat lain, misalnya di lokasi Wajok yang cukup dekat dengan kota Pontianak, jumlah rumah lebih sedikit daripada pengungsi yang ingin menetap. Hal ini disebabkan kontraktor tidak bisa menyelesaikan kontrak sesuai dengan kesepakatan.

Semua tempat relokasi pengungsi yang berjumlah enam belas lokasi berada di Kabupaten Pontianak. Pemprov Kalimantan Barat memprioritaskan untuk menggunakan tanah milik negara/pemerintah daerah untuk program relokasi, namun penyelenggara mengalami

kesulitan mendapatkan persetujuan masyarakat yang akan disisipi lokasi relokasi. Banyak daerah dan masyarakat yang tidak bersedia menerima pengungsi, karena ada semacam labelisasi bahwa orang Madura memiliki watak keras-kasar, mau menang sendiri dan sering melanggar hukum dan aturan adat. Pendekatan persuasif yang dilakukan pemerintah dan masyarakat Kabupaten Pontianak, pada akhirnya membuahkan hasil masyarakat bersedia menerima pengungsi sebagai peserta program relokasi, juga program pemberdayaan yang telah dibahas di atas. Pencarian lokasi relokasi dilakukan pemerintah, yaitu Dinas Nakerduk atau Kimpraswil, dan juga melibatkan perwakilan pengungsi, yaitu dengan cara mendekati aparat desa dan masyarakat. Persetujuan dari desa dan masyarakat setempat menjadi faktor penting dalam pemilihan daerah relokasi, sehingga pengungsi dapat diterima dengan baik untuk menghindari munculnya konflik di daerah relokasi.

Lokasi relokasi pola perkebunan dilakukan, juga kegiatan penyiapan lokasi yang diawali pembebasan tanah dilakukan oleh penyelenggara (pemerintah). Secara umum, hingga lokasi dinyatakan berstatus *clear* dan *clean* oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), penyelenggara tidak menghadapi persoalan sengketa tanah. Namun, persoalan muncul ketika permukiman sudah berkembang menjadi daerah hunian. Beberapa contoh adalah sengketa tanah antara masyarakat di sekitar lokasi relokasi Parit Haji Ali dan SP II dan pemerintah Provinsi Kalimantan Barat¹¹. Ada sertifikasi dari BPN,

¹¹ Beberapa keluarga, termasuk bekas pejabat setempat, mengaku bahwa mereka memiliki hak atas tanah di sebagian wilayah relokasi dengan cara menunjukkan surat kepemilikan tanah (SKT atau sertifikat). Namun, pihak penyelenggara relokasi (Dinas Nakerduk) meragukan surat kepemilikan dengan alasan tanah tersebut telah diserahkan melalui ganti rugi yang telah disepakati bersama antara masyarakat dan penyelenggara yang dibuktikan dengan surat serah terima dari kepala desa setempat kepada Dinas Nakerduk. Dengan surat ini dan pernyataan CC (*clean dan clear*) oleh BPN, berarti lokasi tersebut tidak ada yang memiliki. Hingga penelitian berlangsung, kasus tersebut masih dalam proses penyelesaian, yang diusahakan dengan cara musyawarah, tetapi jika tidak bisa akan dibawa ke pengadilan.

dan juga penyelenggara meminta lembaga penelitian perguruan tinggi untuk membuat rencana tata ruang daerah (RTRD). Kajian potensi lahan juga dilakukan melalui kerjasama dengan lembaga perguruan tinggi dan dinas terkait.

Sesuai dengan petunjuk pelaksanaan (Juklak), kegiatan penyiapan lahan dan pembangunan permukiman dilakukan oleh pihak ketiga yaitu perusahaan kontraktor, atas dasar penunjukan. Tender tidak diterapkan dalam pemilihan kontraktor karena pembangunan permukiman harus segera dilaksanakan, sehingga normalisasi terhadap pengungsi dapat cepat terlaksana. Namun, penyiapan lahan permukiman untuk kegiatan *resettlement* pola perkebunan dilakukan oleh perusahaan perkebunan yang menjadi *counterpart* pemerintah, dan pembangunan permukiman menjadi tanggung jawab pemerintah, dengan pihak ketiga yang ditunjuk sebagai pelaksana di lapangan. Pembangunan permukiman mencakup pembangunan rumah, jaringan jalan, sarana dan prasarana umum serta penyiapan lahan usaha.

Pembangunan rumah dilaksanakan oleh kontraktor yang ditunjuk oleh Pemprov Kalimantan Barat. Bangunan rumah berupa rumah panggung tipe 21¹², berdinding dan berlantai papan yang cenderung dibangun dengan terburu-buru. Kualitas bangunan rumah pada umumnya kurang baik, ditandai kondisi kayu untuk dinding dan lantai rumah yang belum diserut, dan tidak ada kuda-kuda sebagai penyangga atap. Kasus miringnya beberapa bangunan rumah akibat angin kencang mengindikasikan kurang baiknya kualitas bangunan rumah. Rumah memang dilengkapi dengan jamban dan fasilitas air bersih, berupa bak penampungan air hujan, tetapi kondisi sarana-sarana tersebut pada umumnya berkualitas rendah. Pada saat penelitian berlangsung, hampir semua bak penampungan telah diganti dengan bak penampungan bantuan dari salah satu LSM yang bergerak

¹² Pada pola *resettlement*, luas bangunan rumah bervariasi antara 21-36 meter persegi pada pola pertanian dan 18-21 meter persegi pada pola non-pertanian. Perbedaan luas bangunan rumah ini terutama karena berkaitan dengan ketersediaan lahan.

di bidang kesehatan. Fasilitas umum yang tersedia di lokasi relokasi pada umumnya terbatas pada balai desa, sedangkan fasilitas pelayanan sosial hanya disediakan tempat ibadah. Fasilitas untuk sekolah dan pelayanan kesehatan masih berupa penyediaan lokasi dan belum ada bangunan. Untuk kegiatan pendidikan, kebanyakan menggunakan balai desa.

Penyiapan lokasi dan sarana-prasarana pendukung telah dilakukan. Selain itu, penyiapan calon peserta program relokasi juga merupakan kegiatan penting dalam tahap pra-penempatan. Sosialisasi program, pendataan pengungsi, dan seleksi calon peserta, tercakup dalam penyiapan penempatan pengungsi. Sosialisasi relokasi dilakukan oleh Tim Penanggulangan Pengungsi Pasca Kerusakan Sosial Sambas, khususnya sub-tim relokasi. Tim yang terdiri dari berbagai instansi melakukan sosialisasi dibantu oleh Ketua RT, di dalam dan di luar tempat penampungan. Selain sosialisasi dengan cara lisan atau pemberitahuan langsung kepada pengungsi, di beberapa tempat penampungan misalnya GOR Pangsuma, juga dilakukan sosialisasi dengan cara tertulis, yaitu menempel pengumuman di papan yang tersedia di Posko penampungan. Lembar pengumuman berisi nama-nama daerah yang akan menjadi lokasi relokasi dan pola relokasi. Selanjutnya, tim juga memberikan buku tentang 'Paket Bantuan Relokasi Pengungsi' kepada semua pengungsi yang berminat. Tidak banyak kendala dihadapi dalam kegiatan sosialisasi, walaupun pada awalnya cukup sulit mengajak pengungsi untuk bersedia direlokasi. Pada kegiatan sosialisasi terjadi pula provokasi, antara lain mengiming-imingi pengungsi akan adanya bantuan sebesar 12,5 juta rupiah untuk mereka yang tidak bersedia mengikuti program relokasi, tetapi memilih program pola pemberdayaan. Ini dilakukan oleh pihak-pihak yang merasa diuntungkan dengan adanya pengungsi, yaitu koordinator, relawan, pengungsi, pemerintah yang salah bicara, dan telah diungkapkan media massa.

Pendataan pengungsi dilakukan setelah kegiatan sosialisasi. Data identitas diri dan latar belakang pekerjaan sebelum menjadi

pengungsi tercakup dalam formulir pendataan. Pengungsi mempunyai cukup waktu untuk memutuskan ikut program relokasi, karena setelah sosialisasi, perwakilan pengungsi diberi keleluasaan untuk mengunjungi lokasi. Kunjungan ke lokasi tersebut membantu pengungsi memperoleh gambaran lengkap tentang program relokasi. Pendataan pengungsi calon peserta program relokasi dilakukan bersamaan dengan pendataan program pemulangan dan pemberdayaan yang dikenal dengan data her-registrasi. Tidak ada seleksi untuk calon peserta program relokasi, bahkan pengungsi bisa memilih lokasi relokasi di mana mereka akan menetap. Tidak adanya seleksi, karena program relokasi tidak bersifat memaksa, juga jumlah rumah yang dibangun dapat memenuhi kebutuhan pengungsi yang menginginkan program relokasi. Tidak adanya seleksi calon peserta mengakibatkan munculnya ketidaktepatan penempatan, dalam arti sebagian pengungsi yang bukan berlatar belakang non-pertanian ditempatkan di daerah pertanian, ataupun sebaliknya. Ketidaktepatan penempatan, ditambah tidak adanya pelatihan keterampilan bagi mereka yang akan beralih profesi, misalnya dari petani ke tukang, atau sebaliknya, dapat mempengaruhi usaha/kerja di tempat baru. Pada tingkat makro, kesalahan penempatan dapat mempengaruhi keterlambatan pencapaian tujuan program.

Penempatan pengungsi untuk program relokasi, dengan pola transmigrasi maupun *resettlement*, menjadi kewenangan Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan Provinsi Kalimantan Barat. Selama periode 1999/2000 hingga 2001, jumlah pengungsi yang telah dipindahkan ke tempat baru melalui program relokasi adalah 11.094 KK. Rincian jumlah pengungsi menurut tahun penempatan, lokasi, dan pola relokasi ditunjukkan Tabel 2. Kepindahan pengungsi dari tempat penampungan ke lokasi relokasi pada umumnya dilakukan secara bersama-sama, dan sebagian kecil lainnya pindah sendiri atau bersama keluarga. Pengelolaan transportasi dari tempat penampungan ke lokasi relokasi tidak langsung dilakukan oleh penyelenggara, tetapi

dikoordinir oleh Yayasan Korban Kerusakan Sambas (YKKSS)¹³ yang bekerja sama dengan koordinator pengungsi. Dengan demikian, koordinator pengungsi mengusahakan alat angkutan, yaitu truk untuk angkutan darat atau kapal motor dan sampan untuk angkutan sungai. Namun, sebagian pengungsi lain menerima uang tunai dari kordinator pengungsi yang tidak menyediakan alat angkutan. Beberapa pengungsi lainnya tidak mendapat bantuan biaya transportasi. Mereka datang sendiri ke lokasi relokasi dengan biaya sendiri. Kenyataan ini mengindikasikan pengelolaan angkutan untuk perpindahan peserta relokasi tidak terkoordinir dengan baik. Tampaknya, standardisasi pemberian bantuan transportasi perlu diberlakukan, sehingga bantuan tersebut tidak dimanfaatkan untuk keuntungan pihak-pihak tertentu.

Bantuan transportasi dan bantuan lainnya yang diterima pengungsi yang telah ditempatkan sebagai peserta relokasi adalah bantuan jaminan hidup selama tiga bulan dan alat rumah tangga serta alat pertanian. Bantuan alat pertanian juga diberikan kepada semua peserta, juga pada pola non-pertanian, karena peserta pola non-pertanian juga memerlukan alat-alat pertanian untuk mengolah lahan pekarangan. Di samping itu, pengungsi juga menerima bantuan uang saku sebesar 2.000.000 rupiah per kepala keluarga. Sebagai rangsangan, Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat menambah bantuan uang sebesar 500.000 rupiah per kepala keluarga apabila mereka berangkat ke tempat relokasi sampai batas waktu akhir Desember 2001. Karena rangsangan ini, maka program relokasi untuk pengungsi di Kota dan Kabupaten Pontianak telah selesai pada tahun 2001.

¹³ YKKSS merupakan bentukan berbagai ORNOP, relawan dan LSM, dalam pelaksanaan rekonsiliasi dan relokasi.

Tabel 2
Penempatan Pengungsi Menurut Lokasi dan Pola,
Tahun 1999/2000-2001

Tahun	Lokasi	Pola	Jumlah rumah	Jumlah KK
1999/ 2000	Tebang Kacang SP1	Trans. Umum	500	500
	Parit Basir dan Sari Farma	Sisipan	94	94
2000	Tebang Kacang SP2	Sisipan	420	420
	Parit Sidomulyo 1	Sisipan	100	100
	Sumber Bahagia A	Sisipan	556	556
	Parit Haji Ali	Sisipan	200	146
	Pulau Nyamuk dan Tanjung Saleh	Sisipan	117	101
	Puguk	Sisipan	50	0
	Sungai Asam	Sisipan (perkebunan)	2.266	2.167
2001	Tebang Kacang SP3	Pertanian	380	380
	Wajok	Non pertanian	216	197
	Sepakat Baru	Pertanian	220	220
	Sumber Bahagia B-C	Pertanian	350	0
	Sumber Bahagia D-E	Pertanian	530	0
	Sidomulyo-2	Pertanian	150	0
	Parit Bhakti Suci	Non peretanian	350	240

Sumber: Pemda Provinsi Kalimantan Barat, 2002

Pengungsi peserta relokasi pola non-pertanian yang diarahkan ke pola jasa, juga telah mendapat bantuan modal usaha, di tempat relokasi yang menjadi lokasi kajian ini, yaitu Parit Bhakti Suci. Bantuan modal usaha yang berupa uang sebesar 900.000 rupiah, sebagai bantuan modal usaha diberikan pada waktu mereka mau pindah ke tempat relokasi. Pada kenyataannya bantuan tersebut bukan dipergunakan untuk membeli peralatan usaha jasa, tetapi atas persetujuan pengelola, sebagian bantuan dimanfaatkan untuk membeli tanah seluas 400 meter persegi seharga 600.000 rupiah. Pembelian tanah dilakukan pada tahap pra-penempatan, sehingga tanah yang dibeli dapat diatur sesuai dengan kemauan pengungsi, yaitu

menambah luas lahan pekarangan yang diperoleh dari pengelola (10 x 20 m). Dengan demikian, pada saat ini mereka dapat menguasai lahan pekarangan seluas 600 meter persegi dengan ukuran 30 x 20 m. Pemanfaatan bantuan modal usaha untuk menambah lahan pekarangan tersebut merupakan keinginan pengungsi sendiri, karena mereka mengikuti program relokasi pola jasa, tetapi mereka juga ingin mengembangkan usaha pertanian. Meskipun akses terhadap aset produksi lain, misalnya tempat/sarana usaha, tidak tersedia di lokasi, tetapi tidak menghambat pengungsi untuk mengembangkan usaha di bidang non-pertanian. Kedekatan lokasi dengan kota Pontianak dan ketersediaan akses sarana-prasarana transportasi serta sosial ekonomi yang lebih baik dibandingkan dengan tempat-tempat relokasi lainnya, memudahkan mereka untuk mengembangkan usaha di bidang non-pertanian. Keadaan ini menjadi faktor yang kondusif untuk upaya pemberdayaan pengungsi. Kepemilikan lahan pekarangan yang tidak cukup luas juga telah dimanfaatkan secara maksimal oleh pengungsi peserta relokasi pola non-pertanian. Lahan pekarangan terawat dengan baik dengan berbagai jenis tanaman umur pendek, seperti sayuran, jagung, dan tanaman tahunan, misalnya lada, menunjukkan para pengungsi berusaha dengan keras untuk bisa kembali meraih kehidupan seperti di daerah asalnya.

Temuan penelitian tersebut menunjukkan program penempatan pengungsi peserta relokasi belum terkoordinir dengan baik. Penempatan menjadi wewenang Dinas Nakerduk, sedangkan pemberian jaminan hidup adalah tanggung jawab Departemen Sosial. Keterlibatan dua dinas yang cenderung berjalan sendiri-sendiri itu, diperkirakan menjadi faktor penyebab keterlambatan penyaluran bantuan ke peserta program relokasi. Kebutuhan pangan dapat dipenuhi peserta dengan harus bekerja atau berusaha ke luar lokasi, misalnya menjadi buruh bangunan di kota Pontianak, buruh kasar lainnya, berjualan koran, dan berdagang makanan kecil. Pekerjaan di luar lokasi terpaksa dilakukan karena hasil lahan pekarangan yang hanya bisa ditanami beberapa jenis sayuran dan buah-buahan, seperti cabe, mentimun, semangka, dan terkadang jagung, tidak bisa mencukupi kebutuhan makan. Mereka pada umumnya pergi ke luar

lokasi untuk beberapa hari atau minggu. Kebanyakan peserta yang tetap tinggal di lokasi relokasi adalah para ibu rumah tangga, anak-anak, dan penduduk usia lanjut. Beberapa rumah bahkan dibiarkan kosong karena semua anggota rumah tangga berada di luar lokasi.

Pola Pemberdayaan: Pilihan Utama Bagi Sebagian Besar Pengungsi

Pola penanganan pengungsi melalui program pemberdayaan/terminasi dilakukan dengan cara memberikan bantuan dana kepada pengungsi sebesar 5.000.000 rupiah per KK. Sasaran program adalah bagi pengungsi yang ingin hidup membaur dengan masyarakat. Awalnya, dana pemberdayaan sebesar 5.000.000 rupiah tersebut hanya ditujukan untuk para pengungsi yang tinggal menumpang di rumah penduduk, tetapi karena banyak pengungsi di dalam tempat penampungan juga menginginkan pola pemberdayaan, maka sasaran program diperluas bagi semua pengungsi yang berminat pada program ini. Program ini terlaksana karena mempertimbangkan usulan pengungsi yang menolak untuk ikut pola relokasi dengan berbagai alasan, antara lain latar belakang pekerjaan yang dimiliki tidak cocok dengan pola relokasi, faktor aksesibilitas, dan sudah merasa 'kerasan' tinggal di lingkungan perkotaan, dan mereka sudah memiliki pekerjaan di kota. Pelaksanaan atau penawaran pola pemberdayaan dilakukan secara bertahap, yaitu dimulai sekitar Agustus 2002, atau beberapa bulan setelah pola relokasi dilaksanakan.

Dana pemberdayaan didistribusikan oleh Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Barat bekerjasama dengan Yayasan Korban Kerusakan Sosial Sambas (YKKPS) yang diberikan secara tunai kepada

pengungsi. Dana tersebut digunakan para pengungsi untuk mencari tempat tinggal sendiri sesuai dengan keinginan mereka. Lokasi tempat tinggal pengungsi dengan pola pemberdayaan pada umumnya berada di pinggiran kota Pontianak, antara lain di daerah Gunung Pandan, Panca Bakti, Gang Sambas Jaya, Gang Beringin, Gang Darma Putera, Simpang Empat, dan Parit Kabayan. Di antara lokasi-lokasi tersebut, daerah Gunung Pandan merupakan lokasi pola pemberdayaan yang menampung pengungsi dalam jumlah besar, yaitu sekitar 530 KK. Di lokasi lainnya, pengelompokan pengungsi hanya berkisar antara 10-50 KK yang menyebar di antara perumahan penduduk.

Pelaksanaan penanganan pengungsi dengan pola pemberdayaan/terminasi diawali dengan kegiatan pendataan dan sosialisasi oleh penyelenggara kepada para pengungsi yang berminat terhadap pola ini. Kegiatan pendataan pengungsi dilakukan oleh Ketua RT, koordinator pengungsi yang bekerja sama dengan YKKSS di bawah kendali Bappeda. Pendataan dilakukan bersamaan dengan pendataan program relokasi atau data her-registrasi. Setelah proses pendataan selesai diadakan kegiatan sosialisasi yang dilakukan Dinas Sosial Provinsi Kalimantan Barat. Pada saat sosialisasi diinformasikan mekanisme pelaksanaan pola pemberdayaan dan hak-hak yang akan diterima para pengungsi, juga diberitahukan hak mencari dan menentukan sendiri di mana mereka akan menetap.

Tidak ada proses seleksi untuk pengungsi yang menginginkan pola pemberdayaan. Pengungsi diberi kebebasan untuk memilih program penanganan pengungsi yang ditawarkan Pemprov Kalimantan Barat. Namun, pemerintah setempat menganjurkan yang mengikuti pola pemberdayaan adalah mereka yang setidaknya-tidaknya sudah memiliki usaha/pekerjaan sehingga tidak menemui kesulitan untuk hidup mandiri. Dengan demikian, dana sebesar 5.000.000 rupiah tersebut betul-betul dipergunakan untuk membeli tanah dan membangun rumah, bukan digunakan sebagai modal usaha. Namun, sebagian besar pengungsi, yang sudah memiliki usaha atau belum memperoleh pekerjaan, cenderung memilih pola pemberdayaan. Berdasarkan data yang dikeluarkan Pemda Provinsi Kalimantan Barat

(2002), pengungsi yang mengikuti pola pemberdayaan adalah 1.312 KK atau sekitar 11,8 persen dari total pengungsi yang tercatat di tempat penampungan (11.094 KK). Sedangkan jumlah pengungsi yang tinggal di luar tempat penampungan yang telah mengikuti pola pemberdayaan adalah 5.644 KK. Mereka memilih pola pemberdayaan karena pemerintah memberi kebebasan untuk memilih lokasi permukiman sehingga dapat memilih lokasi yang berdekatan dengan daerah perkotaan. Alasan lain pemilihan pola pemberdayaan adalah tidak semua pengungsi merasa cocok untuk hidup di daerah relokasi dengan pola pertanian atau perkebunan, terutama mereka yang memiliki latar belakang non-petani, seperti buruh bangunan, pegawai negeri, polisi, tentara, guru. Bahkan, mereka yang semula bekerja sebagai petani juga memilih pola pemberdayaan karena selama di penampungan mereka telah terbiasa bekerja sebagai buruh kasar dan terbiasa menerima uang tunai.

Tahap Pasca Penempatan/Pembinaan

Setelah menempati lokasi permukiman baru, melalui pola relokasi maupun pemberdayaan, pengungsi sudah menjadi warga masyarakat setempat dan tidak lagi berstatus sebagai pengungsi. Untuk mencapai kehidupan seperti itu, mereka semestinya memiliki kesempatan untuk dapat membangun dan merencanakan masa depan serta kehidupan yang layak, dapat ikut berpartisipasi dalam menciptakan kehidupan yang damai bersama masyarakat setempat, dan juga bisa mendapat pengakuan sebagai warga masyarakat yang disahkan secara administratif seperti layaknya anggota masyarakat lainnya. Namun demikian, banyak faktor dapat menjadi kendala untuk mencapai kehidupan seperti sebelum terjadi konflik. Faktor-faktor tersebut berkaitan dengan perubahan pemilikan aset produksi, akses terhadap sarana-prasarana dan kelembagaan sosial-ekonomi. Disamping itu, selama menempati permukiman baru, eks-pengungsi telah menjadi subyek dan obyek intervensi pemberdayaan yang dilakukan oleh berbagai instansi dan LSM. Oleh karenanya, bukan hal yang tidak mungkin jika program-program tersebut mempengaruhi

strategi pengungsi dalam meraih kehidupan mandiri di lingkungan tempat tinggal baru.

Pada saat penelitian kedua berlangsung, pada pertengahan tahun 2003, sebagian besar pengungsi sudah tinggal di permukiman baru selama lebih dari dua tahun, yang melalui program relokasi maupun pemberdayaan. Mereka sudah memasuki tahap pembinaan, yang pada tahap ini pemerintah seharusnya telah bisa menyediakan utilitas lokal, pembinaan mental spiritual, dan pemberdayaan ekonomi (Pemprov Kalbar dan Univ. Tanjung Pura, 2002) agar pengungsi dapat secara bertahap kembali hidup seperti yang pernah dijalani sebelum kerusuhan. Namun, penyediaan utilitas lokal, yang meliputi sarana keamanan, pendidikan, dan kesehatan serta air bersih, belum dapat disediakan sepenuhnya oleh dinas-dinas terkait. Keterbatasan dana merupakan faktor penghambat utama, dan juga lemahnya koordinasi yang terjadi sejak perencanaan hingga implementasi program. Hanya penyediaan modal usaha, pelayanan pendidikan dan kesehatan yang telah disediakan oleh pemerintah, itu pun sangat terbatas. Namun demikian, penyediaan sarana produksi dan berbagai sarana-prasarana sosial ekonomi tidak selalu menjamin pengungsi bisa dengan segera kembali hidup mandiri. Hal ini karena berbagai perubahan kehidupan akibat kerusuhan sosial juga menjadi faktor penting mempengaruhi upaya mereka untuk meraih kehidupan mandiri di tempat baru.

Akses Terhadap Pemilikan Aset Produksi dan Kelembagaan Ekonomi

Pengungsi peserta program relokasi yang terbagi dalam dua pola, pertanian dan non-pertanian, pada umumnya memiliki keterbatasan terhadap aset produksi. Peserta relokasi pola pertanian, selain yang berada di Tebang Kacang SP1, mendapat hak pakai atas tanah seluas 1,25 ha tanah per KK, yang terdiri dari 0,25 ha untuk tapak rumah dan lahan pekarangan dan lahan usaha 1,0 ha. Namun, hingga penelitian ini berlangsung, atau lebih dari dua tahun pengungsi

menempati tempat relokasi, lahan usaha belum diterimakan kepada pengungsi secara penuh. Di Tebang Kacang SP3 misalnya, akses terhadap lahan usaha seluas 0,25 ha, seperempat dari luas yang dijanjikan, baru disediakan oleh pengelola setelah masa penempatan pengungsi hampir mencapai dua tahun. Persoalan sama juga dihadapi mereka yang ditempatkan di Tebang Kacang SP3, yang masih menunggu pembagian bantuan lahan usaha seluas 0,5 ha dari pengelola. Pengelola memberi informasi bahwa keterlambatan pemberian bantuan lahan usaha kepada pengungsi karena persoalan sengketa tanah¹⁵.

Pengungsi peserta relokasi pola pertanian telah mendapatkan akses lahan usaha, namun mereka belum bisa mengusahakan lahan secara produktif karena dua alasan utama, yaitu:

1. Lahan yang disediakan pemerintah/pengelola belum siap olah, karena masih berupa semak belukar dan terdapat tunggul-tunggul kayu dengan ukuran cukup besar,
2. Keterbatasan modal usaha tani, terutama pupuk dan obat pemberantas hama.

¹⁵ Persoalan sengketa tanah muncul ketika tempat relokasi telah berkembang menjadi lokasi permukiman. Sengketa diajukan oleh sejumlah keluarga, juga oleh bekas pejabat daerah setempat. Mereka mengaku memiliki hak atas tanah di sebagian wilayah relokasi dengan bukti surat kepemilikan tanah (SKT atau sertifikat). Namun, pihak pengelola relokasi (Dinas Nakerduk) meragukan surat kepemilikan dengan alasan tempat relokasi diperoleh dari masyarakat dengan cara memberikan ganti rugi yang telah disepakati bersama antara masyarakat dan pengelola yang dibuktikan dengan surat pernyataan serah terima dari kepala desa setempat kepada Dinas Nakerduk. Surat pernyataan dari desa dan juga bukti tanah berstatus CC (*clean dan clear*) yang dikeluarkan oleh BPN, maka tempat relokasi tidak ada yang memiliki. Pada saat penelitian berlangsung, kasus tersebut masih dalam proses penyelesaian, yang diusahakan dengan cara musyawarah, tetapi jika tidak bisa akan dibawa ke pengadilan.

Tidak banyak yang bisa dilakukan pengungsi peserta relokasi untuk membersihkan tunggul kayu dan semak belukar sampai pada kondisi siap olah. Kondisi lahan pada saat dibagikan pada umumnya sudah tertutup semak cukup tinggi. Mereka belum memiliki biaya untuk membayar tenaga kerja untuk pengolahan lahan, sedangkan mengolah lahan usaha yang hanya mengandalkan tenaga kerja keluarga dirasa tidak mencukupi. Keterbatasan biaya dan tenagamengakibatkan lahan usaha cenderung dibiarkan tidak terawat¹⁶. Keterbatasan akses terhadap lahan usaha harus dihadapi, yang dilihat dari luas dan kondisi lahan, juga pengungsi peserta relokasi pola pertanian memiliki keterbatasan akses terhadap sarana produksi pertanian. Harga pupuk dan obat pemberantas hama tidak terbeli oleh pengungsi peserta relokasi. Keterbatasan mengusahakan sarana produksi ini jarang mereka rasakan di daerah asal. Menghadapi keterbatasan ini, sebagian pengungsi cenderung tidak mau mengolah lahan dan memilih bekerja di luar bidang pertanian yang hanya dapat diperoleh di luar lokasi relokasi. Jika keadaan ini terus dibiarkan, tujuan pemerintah untuk menyediakan tempat yang layak bagi pengungsi di lokasi baru akan sulit terwujud. Tampaknya, upaya pemberdayaan yang semestinya diberikan pada tahap pasca penempatan harus segera dilaksanakan, sehingga hak-hak para pengungsi dapat segera terpenuhi, terutama yang berkaitan dengan kebutuhan hidup dasar.

Kepemilikan aset produksi dengan kepastian jelas ditemukan di lokasi kajian pola pemberdayaan, di Sungai Pandan. Jenis aset produksi umumnya berupa tempat usaha, terutama warung. Tidak banyak ditemukan kepemilikan aset produksi berupa tanah/lahan, karena pengungsi yang pindah dan menetap di lokasi ini umumnya hanya memiliki tanah seluas 200 meter persegi yang dipergunakan

¹⁶ Persoalan pengungsi berkaitan dengan pembukuan dan persiapan lahan agar siap olah, telah direspons dengan baik oleh salah satu LSM internasional, yaitu dengan memberikan bantuan di beberapa tempat relokasi lain di Provinsi Kalimantan Barat, yaitu di Parit Makmur, Parit Sidomulyo, Parit Sumber Bahagia, dan Sei Rasau.

untuk bangunan dan halaman rumah. Tidak adanya kepemilikan aset produksi seperti ini mempersulit peserta pola pemberdayaan yang mayoritas berlatar belakang petani untuk meraih kembali kehidupan seperti di daerah asal.

Diskusi yang terfokus pada pengungsi di lokasi ini memperlihatkan bahwa mereka mengharapkan bantuan pemerintah yang berkaitan dengan upaya penjualan tanah mereka di daerah asal. Hasil penjualan lahan akan bisa dimanfaatkan untuk membeli tanah penduduk di sekitar pola pemberdayaan, dan mereka bisa kembali berusaha di bidang pertanian seperti yang mereka lakukan di daerah asal.

Akses terhadap infrastruktur dan kelembagaan ekonomi yang dapat memfasilitas pengembangan usaha ekonomi, pada umumnya belum memiliki akses yang memadai yang berkaitan dengan kebutuhan pemasaran hasil pertanian. Sangat jarang ditemukan pasar yang berada di dalam areal lokasi relokasi maupun pemberdayaan, tetapi pengungsi di sebagian tempat relokasi dapat mengakses pasar yang berada di sekitar lokasi. lembaga perkreditan formal maupun informal, selain pasar, belum ditemukan di lokasi penelitian. Padahal, lembaga ini sangat dibutuhkan untuk membantu pengungsi mengatasi kesulitan keuangan, terutama untuk memenuhi kebutuhan sarana produksi. Pengalaman di lokasi relokasi lain, yaitu Parit Sidomulyo dan Parit Sumber Bahagia, yang menjadi daerah sasaran LSM internasional untuk program bantuan kredit lunak memperlihatkan keberhasilan. Dengan menggunakan metode *participatory learning action* dan bimbingan pengembangan usaha, yang memilih jenis tanaman yang dibutuhkan pasar dan bantuan pemasaran melalui kerja sama dengan mitra lokal yang mau menampung hasil pertanian, kebanyakan pengungsi peserta program telah berhasil mengembangkan usaha yang dilakukan secara berkelompok¹⁷.

¹⁷ Bantuan kredit lunak kepada pengungsi belum genap satu tahun berjalan dan selama ini pengungsi yang menjadi kelompok sasaran telah berhasil memanen jahe (umur tanaman 8 bulan) satu kali, sedang yang menanam

Jenis infrastruktur lain yang berkaitan erat dengan pemasaran hasil pertanian untuk upaya pemberdayaan ekonomi adalah jaringan transportasi. Secara umum, sarana dan prasarana transportasi belum berkembang di hampir semua tempat relokasi di Provinsi Kalimantan Barat. Kondisi jalan di beberapa tempat relokasi masih berupa jalan tanah yang sulit dilalui kendaraan bermotor pada musim hujan. Namun, sejalan dengan lama penempatan, upaya pengerasan jalan semakin diperluas ke beberapa tempat relokasi. Perbaikan jalan yang semakin merata ke semua lokasi relokasi akan menjadi faktor yang kondusif untuk upaya pemberdayaan ekonomi pengungsi di lokasi permukiman baru. Dilihat aksesnya terhadap alat/sarana transportasi, kebanyakan tempat relokasi cukup mudah dijangkau dengan angkutan sungai, walaupun letak tempat relokasi berkisar antara 3-5 km dari tempat pemberhentian perahu motor. Untuk mencapai tempat-tempat relokasi dari jalan/sungai yang dapat dilalui alat transportasi umum adalah dengan cara jalan kaki, naik ojek atau sampan. Dari empat lokasi penelitian, hanya Parit Bhakti Suci yang telah dapat dicapai dengan angkutan umum roda empat hingga sampai di tempat relokasi dengan biaya transportasi sebesar 2.000 rupiah sekali jalan. Kemudahan akses sarana dan prasarana transportasi di lokasi penelitian Parit Bhakti Suci ini diperkirakan akan menjadi faktor yang signifikan dalam upaya pemberdayaan ekonomi pengungsi. Sebaliknya, di lokasi-lokasi lain cenderung akan lebih tertinggal secara ekonomi jika sarana-prasarana transportasi tidak segera dikembangkan.

Temuan tersebut menggambarkan bahwa berbagai perubahan yang berkaitan dengan pemilikan aset produksi dapat berpengaruh positif maupun negatif terhadap pengungsi di lokasi permukiman baru. Dampak positif terlihat dari kerja keras para pengungsi, walaupun mereka hanya memiliki aset produksi yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan yang mereka punyai sebelumnya.

sayuran telah dapat memetik hasil beberapa kali (panen sayuran terjadi setiap 2 bulan sekali). Selama itu pula, pengembalian kredit berjalan lancar.

Sebaliknya, pengaruh negatif dari perubahan status kepemilikan aset diindikasikan oleh terlantarnya lahan usaha, karena belum diusahakan secara optimal maupun sama sekali tidak diolah.

Penyediaan Sarana-Prasarana Sosial: Siapa Bertanggung Jawab?

Kondisi sarana-prasarana sosial, pendidikan dan kesehatan serta air bersih, di tempat-tempat relokasi masih sangat terbatas. Di bidang pendidikan masih ada keterbatasan sarana-prasarana, berupa bangunan sekolah, tenaga guru maupun sumber-sumber pembelajaran yang lain (alat tulis, meja dan kursi, buku-buku pelajaran). Kecuali di lokasi relokasi SP1 yang ditempati sejak tahun 1999, bangunan sekolah belum tersedia di semua tempat relokasi. Di tempat-tempat relokasi yang sudah memiliki bangunan sekolah dasar pada umumnya sekolah tersebut masih belum terdaftar sebagai sekolah dasar negeri, seperti yang ada di dua lokasi penelitian, yaitu Tebang Kacang SP2 dan Parit Bhakti Suci. Bangunan sekolah pada umumnya belum dilengkapi meja-kursi, alat tulis, dan buku-buku pelajaran. Beberapa tempat relokasi yang belum memiliki bangunan sekolah, pada umumnya pengungsi memanfaatkan bangunan/gedung serbaguna untuk sarana pendidikan dasar, seperti yang dilakukan di lokasi penelitian Tebang Kacang SP3. Cara lain yang dilakukan oleh pengungsi di tempat-tempat relokasi yang tidak tersedia sekolah dasar adalah terpaksa pergi ke desa atau tempat relokasi lain yang tersedia fasilitas sekolah dasar atau lanjutan, dan tentunya masih bisa terjangkau. Jenis sekolah yang terlihat berkembang cukup baik adalah sekolah madrasah, di tempat relokasi yang sudah memiliki bangunan sekolah dasar maupun yang masih menggunakan bangunan serbaguna. Jenis pendidikan semacam ini sesuai dengan kebiasaan etnis Madura yang lebih memilih pendidikan yang mengandung nuansa agama daripada hanya memuat pendidikan umum. Keterbatasan perlengkapan ruang kelas, terutama meja-kursi juga menjadi pemandangan yang biasa terlihat di hampir sebagian besar sarana belajar di daerah relokasi. Di lokasi kajian Tebang Kacang SP2 misalnya, sebagian siswa terpaksa membawa bangku dari rumah

masing-masing. Usaha pengungsi untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri juga terlihat dalam pemenuhan kebutuhan kapur? dan bahkan buku-buku pelajaran. Apabila keterbatasan-keterbatasan ini tidak segera mendapat perhatian dikhawatirkan akan ada banyak anak putus sekolah. Dana untuk memenuhi kebutuhan sumber pembelajaran dibebankan kepada siswa, padahal taraf kehidupan pengungsi belum membaik pada masa pasca kerusuhan sosial¹⁸.

Prasarana pendidikan yang juga sangat dibutuhkan di tempat-tempat relokasi adalah guru. Tenaga pengajar di tempat-tempat relokasi umumnya berstatus sebagai guru kontrak dengan masa kontrak selama tiga tahun yang memanfaatkan bantuan UNICEF¹⁹. Selain guru kontrak, di beberapa tempat relokasi juga ditempatkan guru yang berstatus pegawai negeri sipil, terutama untuk mengisi jabatan kepala sekolah. Secara kuantitas, akses terhadap tenaga pengajar di sekolah dasar telah mencukupi. Persoalan muncul ketika para guru tidak bersedia tinggal di lokasi relokasi, tetapi lebih senang pergi-pulang dari tempat tinggal mereka, di kota Pontianak, ke tempat mengajar. Ini telah mengganggu kegiatan sekolah. Kecuali di lokasi penelitian Parit Bhakti Suci, ada kecenderungan para guru kontrak tidak menjalankan tugas setiap hari, tetapi hanya berkisar 2-3 hari per minggu, misalnya terjadi di Tebang Kacang SP2 dan SP3. Ketidakhadiran tenaga pengajar secara rutin di beberapa tempat relokasi bukan berarti kegiatan belajar mengajar jadi terhenti.

¹⁸ Kerusuhan sosial telah berdampak pada hilangnya harta kekayaan pengungsi. Pindahan mereka ke lokasi baru (relokasi dan pemberdayaan) pada umumnya tidak membawa kekayaan ataupun uang dengan jumlah cukup. Satu-satunya harta yang masih dimiliki di daerah asal adalah tanah, tetapi sebagian besar pengungsi belum bisa menjualnya.

¹⁹ Dinas Pendidikan Provinsi Kalimantan Barat menempatkan sebanyak 36 guru kontrak di berbagai tempat relokasi, dan 4 orang guru yang sedianya ditempatkan di daerah relokasi tetapi kemudian dialihkan ke daerah imbas kerusuhan dengan alasan faktor agama yang berbeda dengan agama yang dianut pengungsi. Latar belakang pendidikan guru kontrak adalah lulusa sekolah guru olahraga (SGO) dan sekolah pendidikan guru (SGA).

Keterbatasan guru tersebut diisi oleh beberapa pengungsi yang berpendidikan cukup baik dan memiliki waktu luang. Faktor penyebab rendahnya ketidakhadiran guru kontrak tersebut terutama berkaitan dengan keterlambatan pembayaran honor guru kontrak sampai lima bulan. Faktor penyebab lainnya mungkin berkaitan dengan faktor keterjangkauan geografis maupun ekonomis. Di tempat relokasi Parit Bhakti Suci yang mudah dijangkau karena bisa dijangkau dengan ojek atau kendaraan umum roda empat, guru kontrak selalu datang setiap hari. Dedikasi mereka juga cukup baik, misalnya terlihat dari upaya mengusahakan sendiri buku-buku pelajaran dan kapur tulis ketika bantuan pemerintah belum ada/terlambat pengirimannya.

Keterbatasan pengungsi terhadap akses sarana-prasarana pendidikan tersebut tampaknya berkaitan dengan mekanisme pendanaan dan pelaksanaan otonomi daerah. Terlepas dari berbagai manfaatnya, otonomi daerah tampaknya juga membawa dampak negatif terhadap penyediaan sarana-prasarana pendidikan bagi pengungsi, walaupun mereka sudah seperti warga masyarakat lainnya. Telah ada pembagian yang jelas dalam penyediaan sarana-prasarana pendidikan antara provinsi dan kabupaten. Bangunan sekolah disediakan oleh Dinas Pendidikan (Diknas) Provinsi Kalimantan Barat dengan menggunakan sumber dana dekonsentrasi, sedangkan sumber pembelajaran lainnya, yaitu guru, buku pelajaran, alat tulis, dan meja-kursi, menjadi tanggung jawab kabupaten dengan sumber dana APBN. Namun, pelaksanaan pembagian wewenang tersebut sulit dilakukan karena masing-masing pengelola cenderung mengedepankan kepentingan sendiri. Penyediaan sekolah yang dilakukan oleh Diknas Provinsi sering tidak disosialisasikan ke Pemda Kabupaten, sedangkan bangunan berada di wilayah kabupaten. Di pihak lain, kabupaten belum bisa memenuhi kebutuhan sekolah yang telah dibangun oleh provinsi karena sekolah tersebut belum terdaftar sebagai sekolah negeri, sehingga kebutuhan guru dan alat tulis belum bisa terpenuhi karena belum dimasukkan dalam anggaran pendidikan. Oleh karenanya, mudah dipahami jika penyelenggaraan

pendidikan di tempat-tempat relokasi pengungsi belum dapat dilakukan secara kontinyu.

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan di tempat-tempat relokasi pengungsi juga masih dijumpai keterbatasan. Dari 16 tempat relokasi dan satu lokasi pemberdayaan yang terkonsentrasi, hanya ada satu puskesmas pembantu di daerah Tebang Kacang dengan pelayanan cukup baik. Ada satu Puskesmas di relokasi daerah Sungai Asam, tetapi karena tidak dilengkapi penyediaan tenaga kesehatan, maka pelayanan kesehatan tidak dapat dilaksanakan. Bantuan sarana kesehatan yang dapat diakses cukup baik oleh pengungsi adalah pelayanan polindes?, di mana bangunan dan peralatan merupakan bantuan dari LSM internasional. Dari empat polindes yang ada, hanya ada dua yang berfungsi dengan baik, termasuk yang ada di lokasi penelitian Parit Bhakti Suci. Di lokasi ini, bidan desa kontrak, honor dari Dinas Kesehatan Provinsi Kalimantan Barat, di Polindes adalah melayani kesehatan reproduksi, juga pengobatan penyakit. Pelayanan diberikan dari jam 08.00 - 12.00 pada hari Senin - Jumat. Belum berfungsinya dua polindes lainnya adalah karena belum ada tenaga bidan desa yang semestinya disediakan oleh pemerintah kabupaten. Akibat keterbatasan pelayanan kesehatan di tempat-tempat relokasi, para pengungsi terpaksa mencari pelayanan kesehatan di luar lokasi yang tidak memerlukan biaya transportasi cukup mahal, dan juga waktu perjalanan yang cukup lama.

Keterbatasan pelayanan kesehatan dari pemerintah yang dilakukan di tempat relokasi, telah mendorong beberapa LSM untuk memberikan bantuan pelayanan kesehatan dasar kepada pengungsi. Jenis pelayanan yang diberikan, antara lain bantuan pengobatan gratis dengan cara 'jemput bola', yaitu mendatangi tempat relokasi melalui kegiatan pelayanan klinik keliling (*mobile clinic services*), meneruskan kasus rujukan, penyuluhan dan pelatihan kader. Dalam pelatihan kader, materi pengetahuan kesehatan dasar dan identifikasi kasus-kasus kesehatan yang harus dirujuk ke rumah merupakan materi utama yang diberikan kepada kader untuk memberdayakan masyarakat pengungsi dalam menangani masalah kesehatan. Upaya-

upaya memenuhi kebutuhan pelayanan kesehatan tersebut, dapat membantu pengungsi memenuhi kebutuhan pelayanan kesehatan dalam waktu yang tidak lama, karena sifat kegiatan darurat. Dengan berakhirnya kegiatan, persoalan kekurangan pelayanan kesehatan muncul kembali.

Aspek lain yang berkaitan dengan bidang kesehatan adalah penyediaan akses terhadap sarana air bersih. Air hujan merupakan sumber air minum utama di tempat-tempat relokasi dan pemberdayaan. Penyimpanan air hujan dilakukan dengan menggunakan bak penampungan yang sebagian besar diperoleh dari bantuan salah satu LSM internasional yang melakukan kegiatan di Provinsi Kalimantan Barat. Cara yang sama dilakukan oleh hampir semua pengungsi di lokasi-lokasi penelitian, kecuali lokasi pemberdayaan yang mengusahakan sendiri bab penampungan air hujan. Simpanan air hujan untuk sumber air minum sering tidak mencukupi untuk kebutuhan, mereka terpaksa memanfaatkan air sungai atau selokan yang umumnya sudah tercemar limbah rumah tangga, rasa payau, dan berwarna kecoklatan. Untuk memenuhi kebutuhan air bersih di musim kemarau, pemerintah telah mulai berupaya menyediakan air bersih melalui program mitigasi air bersih (penjernihan air parit/sungai yang rasanya payau) sejak tahun 2002, tetapi masih terbatas di tempat relokasi Parit Bhakti Suci. Sumber air bersih berasal dari sungai yang ada di lokasi tersebut. Melalui proses penjernihan, air ditampung dalam tower dan kemudian didistribusikan kepada masyarakat pengungsi. Penyediaan air bersih sedang diperluas ke tempat relokasi lain, yaitu di parit Haji Ali yang berjarak sekitar 5 km dari parit Bhakti Suci. Penyediaan air bersih hanya terbatas pada musim kemarau adalah karena biaya yang diperlukan untuk proses penjernihan cukup besar dan tidak bisa sepenuhnya dibebankan kepada masyarakat pengungsi.

Seperti halnya dengan persoalan di bidang pendidikan, faktor pendanaan dan ego kewenangan melandasi penyebab buruknya layanan kesehatan bagi pengungsi. Dana dekonsentrasi yang dilimpahkan ke provinsi tidak banyak dimanfaatkan untuk

membangun sarana kesehatan, tidak dipakai untuk upaya penyediaan tenaga medis/paramedis di tempat-tempat pelayanan yang belum ada tenaganya, yaitu di Puskesmas dan Polindes bantuan LSM, terutama karena tanggung jawab penyediaan tenaga kesehatan ada di tingkat kabupaten. Sebaliknya, alasan pemda kabupaten untuk tidak/belum menugaskan tenaga kesehatan di tempat-tempat relokasi pengungsi adalah karena belum ada penyerahan pengungsi secara resmi dari Pemda Provinsi Kalimantan Barat ke Pemda Kabupaten Pontianak. Alasan lain adalah untuk menghindari tumpang tindih dana pelayanan kesehatan kepada pengungsi, karena masih ada dana dekonsentrasi dari pusat ke provinsi. Terlepas dari masalah ego kewenangan dua instansi di wilayah yang berbeda, aspek sosialisasi dan keterbukaan dalam implementasi program dari pihak-pihak terkait perlu diperbaiki di kemudian hari, sehingga penanganan pengungsi dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Penutup

Upaya penyelesaian pengungsi internal akibat kerusuhan sosial Sambas di Provinsi Kalimantan Barat telah berhasil dilakukan sesuai dengan ketentuan pemerintah. Upaya-upaya dilakukan, baik jangka pendek yaitu tindakan penyelamatan melalui penyediaan tempat penampungan dan bantuan makan, maupun upaya jangka panjang melalui upaya mengembalikan masyarakat pada kehidupan 'normal'²⁰. Keberhasilan ini secara jelas terlihat dari hampir selesainya pemindahan pengungsi dari tempat penampungan, di dalam dan di luar kamp, ke tempat tinggal baru yang lebih permanen. Pengungsi yang masih belum tertangani pada umumnya memilih program pemberdayaan, terutama karena lokasi relokasi pada umumnya sulit dijangkau, ada keterbatasan sarana-prasarana

²⁰ Kehidupan 'normal' mengacu pada suatu kondisi dimana pengungsi mempunyai tempat tinggal menetap di suatu daerah permukiman, mempunyai pekerjaan atau usaha, terpenuhinya kebutuhan terhadap pendidikan dan pelayanan kesehatan, serta memiliki kehidupan yang layak sebagai manusia bermartabat)

penunjang kehidupan, dan persoalan-persoalan lain yang berkaitan dengan implementasi program. Beberapa permasalahan tersebut sekaligus merupakan kelemahan penanganan pengungsi di Provinsi Kalimantan Barat. Sedangkan penanganan pengungsi selama di penampungan dinilai cukup berhasil. Beberapa upaya pemberdayaan telah dilakukan setelah korban kerusakan tinggal di lingkungan permukiman baru.

Pembelajaran yang dapat diambil pada tahap tanggap darurat adalah tempat tinggal darurat yang kurang layak hunisecara fisik maupun sosial. Namun, kondisi ini mudah dipahami karena jumlah pengungsi besar, sementara tempat penampungan hanya mengandalkan fasilitas-fasilitas umum yang memang bukan tempat hunian. Untuk jenis bantuan kemanusiaan lainnya, pangan, pelayanan pendidikan, dan kesehatan, dinilai cukup baik oleh masyarakat, pengungsi, dan lembaga non-pemerintah. Jarang ditemui keluhan pengungsi tentang keterlambatan pemberian bantuan beras dan uang lauk-pauk. Dalam pelayanan kesehatan dasar, pemerintah setempat memberi kemudahan dengan kunjungan di kamp maupun kebebasan untuk memanfaatkan pelayanan Puskesmas. Di bidang pendidikan, bantuan untuk pendidikan sekolah dasar, juga untuk pendidikan lanjutan, dan bahkan beasiswa di perguruan tinggi. Namun demikian, pemberian bantuan yang terus menerus sesuai dengan kebutuhan pengungsi tampaknya memunculkan dampak negatif, berupa kecemburuan sosial di kalangan penduduk (miskin) sekitar pengungsian, tetapi juga di kalangan pengungsi sendiri. Terbiasa dengan bantuan yang sering diterima menjadikan sejumlah pengungsi merasa enggan untuk bekerja/berusaha mencari nafkah secara mandiri. Upaya mendapatkan keuntungan dengan adanya bantuan, bahkan telah memunculkan pembengkakan jumlah pengungsi, di dalam maupun di luar kamp. Merespons permasalahan-permasalahan tersebut, ditambah dengan alasan dana yang semakin terbatas untuk bantuan penyelamatan, maka pemerintah segera melaksanakan program yang dapat mengembalikan pengungsi untuk hidup mandiri. Idealnya, pengungsi dikembalikan ke daerah asal, tetapi upaya ini

tidak bisa dilakukan karena proses rekonsiliasi antara dua pihak yang bertikai belum dapat terwujud.

Program relokasi dan pemberdayaan/terminasi adalah dua program yang ditawarkan oleh Pemda Provinsi Kalimantan Barat kepada para pengungsi internal. Program pemberdayaan/terminasi sangat mudah dilakukan dan sederhana mekanismenya. Dengan memberi bantuan sejumlah dana yang berupa uang tunai, status pengungsi dinyatakan selesai. Pengungsi mencari tempat tinggal sendiri sesuai dengan kemampuan finansial dan lokasi yang mereka inginkan. Program ini diminati oleh banyak pengungsi, terutama mereka yang memiliki latar belakang pekerjaan non-pertanian dan/atau petani yang pernah melakukan pekerjaan non-pertanian selama tinggal di penampungan sementara. Oleh karena itu, pada umumnya pengungsi peserta program pemberdayaan memilih lokasi tempat tinggal di pinggir kota, sehingga mereka bisa berusaha/bekerja di kota. Terjadi kecenderungan pengelompokan pengungsi dalam memilih lokasi tempat tinggal, bahkan pengelompokan di salah satu lokasi mencapai jumlah lebih dari 500 KK yang menempati lahan seluas 20 ha. Di satu sisi, pengelompokan semacam ini dapat memberi rasa aman bagi pengungsi karena mereka tinggal bersama-sama, tetapi di sisi lain dapat menjadi potensi konflik jika mereka tidak bisa hidup berdampingan dan saling menjaga toleransi dengan penduduk sekitarnya. Bagi Pemda setempat, pengelompokan tersebut memudahkan dalam mengimplementasikan tahap pembinaan, juga upaya pemberdayaan ekonomi.

Upaya penanganan pengungsi melalui program relokasi tampak jelas diwarnai orientasi target. Hal ini tercermin dari rendahnya perhatian pemerintah untuk penyediaan sarana-prasarana pendukung di lokasi permukiman untuk memfasilitasi pengungsi agar dapat hidup secara "layak" dan mandiri. Lahan usaha yang semestinya menjadi sumber kehidupan bagi peserta relokasi pola transmigrasi pertanian, tidak dapat langsung diolah segera setelah penempatan, karena ada persoalan sengketa tanah atau lahan belum siap olah karena pihak ketiga (kontraktor) belum dapat menyelesaikan kegiatan

pembukaan lahan. Tertundanya pembagian lahan usaha menyebabkan pengungsi tidak bisa memenuhi kebutuhan hidupnya, padahal bantuan jaminan hidup yang semestinya diberikan selama tiga bulan juga tersendat-sendat. Keadaan ini diperparah dengan keterbatasan sarana dan prasarana sosial, terutama pendidikan dan kesehatan yang sangat dibutuhkan peserta. Akibatnya, cukup banyak peserta yang meninggalkan lokasi untuk mencari pekerjaan, ke kota Pontianak maupun ke Malaysia. Demikian pula anak-anak usia sekolah tidak bisa memperoleh hak pendidikan dasar. Ini menggambarkan bahwa persoalan koordinasi tampaknya tetap menjadi permasalahan klasik, karena masing-masing sektor cenderung mementingkan kepentingan sektornya. Apabila sebelum penempatan, penyelenggara melakukan koordinasi dan bekerja sama dengan sektor terkait untuk menyediakan pelayanan pendidikan dan kesehatan di lokasi permukiman, maka pemenuhan hak pendidikan dan pelayanan kesehatan dasar tidak harus menunggu alokasi dana pada tahun anggaran berikutnya. Keadaan ini mungkin dapat diatasi dengan penyediaan dana khusus untuk pembiayaan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan penanganan pengungsi yang memerlukan penanganan cepat. Penyaluran dana sebagaimana yang dilakukan pada pembiayaan kegiatan pengembangan kawasan terpadu (PKT) dapat diterapkan dalam program penanganan pengungsi.

Upaya pembinaan, disebut juga dengan pemberdayaan, di lingkungan permukiman baru yang dimaksudkan agar eks pengungsi dapat hidup mandiri atau tidak lagi tergantung pada bantuan pihak lain, tampaknya belum dapat mengembalikan mereka pada kondisi hidup yang layak. Lokasi permukiman yang sulit dijangkau karena kondisi jalan yang belum baik dan terbatasnya kendaran umum (sungai maupun darat), terbatasnya kelembagaan (ekonomi dan sosial), layanan pendidikan dan kesehatan yang jauh dari cukup, karena guru, bahan ajar dan tenaga medis, dan obat-obatan sangat kurang, merupakan beberapa faktor penghambat eks pengungsi untuk kembali hidup layak. Selain faktor-faktor tersebut, kesulitan untuk mengurus hak kepemilikan di daerah asal (daerah terjadinya konflik, yaitu Sambas) dan bukti identitas diri atau KTP di daerah baru, juga

menjadi kendala bagi eks pengungsi untuk kembali pada kehidupan 'normal' seperti kehidupan masyarakat umum.

Merespons persoalan-persoalan tersebut dengan memperhatikan kondisi dan potensi lingkungan permukiman relokasi. Beberapa pemikiran yang dapat diusulkan adalah:

- Untuk menghindari kecemburuan sosial dari penduduk setempat, bantuan dalam tahap pembinaan sebaiknya diberikan dalam bentuk perbaikan sarana dan prasarana umum yang dapat dinikmati oleh eks pengungsi tetapi juga oleh masyarakat setempat, misalnya perbaikan jalan, saluran drainase, dan jaringan penerangan.
- Penyediaan sumber mata pencaharian dengan mempertimbangkan pola yang dikembangkan. Untuk permukiman relokasi jasa misalnya, pemberian pelatihan keterampilan di luar bidang pertanian perlu menjadi prioritas, tetapi juga perlu diikuti bantuan sarana usaha untuk menunjang usaha ekonomi yang akan dikembangkan. Untuk pola pertanian, upaya pemberdayaan dapat dilakukan dengan pemberian bantuan bibit, pupuk, dan alat pertanian, juga perlu disertai pengembangan kelembagaan ekonomi (kelompok petani, pasar). Kelembagaan ekonomi diharapkan dapat membantu petani dalam pengelolaan usaha tani yang berorientasi pasar, sehingga produk pertanian yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan konsumen. Namun demikian, upaya ini juga perlu diikuti dengan meningkatkan akses transportasi (sungai dan darat) yang menghubungkan daerah relokasi dengan pusat-pusat kegiatan ekonomi sehingga memudahkan dalam pengangkutan hasil pertanian.
- Di bidang sosial, pengembangan pendidikan semestinya menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang beretnis Madura, di mana pendidikan yang bernuansa keagamaan lebih dipentingkan daripada pendidikan umum. Oleh karena

itu, pengembangan pendidikan masrasah dan tsanawiyah perlu mendapat prioritas. Untuk pelayanan kesehatan, upaya menjamin tenaga medis untuk tinggal di lokasi relokasi perlu diwujudkan, yang antara lain dapat dilakukan melalui pemberian honor/gaji yang tepat waktu dan penyediaan obat-obatan untuk pelayanan kesehatan dasar yang memadai.

- Pelayanan status kependudukan perlu segera diberikan karena kartu identitas diri sangat bermanfaat untuk pengurusan berbagai keperluan, di samping juga sebagai bukti 'pengakuan' bahwa mereka sudah tidak lagi bergantung pada pihak lain, terutama pemerintah.
- Upaya pembinaan di bidang sosial lainnya adalah berkaitan dengan aspek integrasi sosial. Hal ini dapat dilakukan dengan memfasilitasi kegiatan sosial dan keagamaan secara bersama-sama antara masyarakat di daerah relokasi dan daerah sekitar, membangun sekolah, fasilitas kesehatan, dan keagamaan, yang dapat diakses oleh dua pihak.

DAFTAR BACAAN

Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan Provinsi Kalimantan Barat. 2002. *Penanganan Korban Kerusakan Sambas. Laporan kegiatan* Direktorat Jendral Perumahan dan Permukiman, Dep. Kimpraswil. 2002. *Penanganan Pengungsi Pasca Kerusakan Sosial di Kalimantan Barat.*

-----([http:// www.kompas.com/](http://www.kompas.com/)) "Manipulatif, Data Pengungsi Sambas". 5 April 2001.

-----([http:// www.kompas.com/](http://www.kompas.com/)) "Mendesak, Penanganan Pengungsi Sambas". 31 Maret 1999.

Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat. 2002. "Penanganan Pengungsi di Provinsi Kalimantan Barat". Paper disampaikan pada *Workshop Penanganan Pengungsi Internal di Indonesia*, Bogor 22-24 Mei 2002.

Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Barat, Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah, Sub Dinas Cipta Karya (tanpa tahun). *Peranan Sub dinas Cipta Karya Dalam Penanganan Pengungsi Kerusakan Antar Etnis Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat.* Laporan kegiatan Perdjaman dan Pendi Tjahja. (tanpa tahun)?. *Pengalaman Empiris Penanganan Korban Kerusakan sosial Kabupaten Sambas di Kalimantan Barat.* Dinas Sosial Propinsi Kalimantan Barat.

Pontianak Post. 1999. "Konflik Antar Etnik, Sebab dan Solusi". 14 Juni 1999. Sudagung, Hendra Suroyo. 2001. *Mengurai Pertikaian Etnis: Migrasi Swakarsa Etnis Madura ke Kalimantan Barat.* Suparlan, Supardi. 2001. "Orang Madura dan Orang Dayak". *Tempo*, Edisi 5-11 Maret 2001.

Surata, Agus dan T.T. Andrianto. 2001. *Atasi konflik Etnis.* Yogyakarta: Global Pustaka Utama.

United Nations. 1995. *Summary of Programme of Action of the International Conference on Population and Development (ICPD)*. New York: United Nation.

Warsilah, Henny. 2002. "Membaca Konflik Sosial di Daerah Kalimantan Barat, Upaya atas Resolusi Konflik". Makalah disampaikan pada *Seminar Sehari tentang Konflik di Kalimantan*. Diselenggarakan oleh PMB-LIPI dengan LASEMA-CNRS Perancis, 19 Maret 2002 di LIPI Jakarta.



PENGELOLAAN PENGUNGSI KORBAN KERUSUHAN DI PROVINSI JAWA TIMUR

Mita Noveria

Pendahuluan

Pada penghujung tahun 1990-an kerusuhan sosial yang melibatkan kelompok masyarakat melanda beberapa daerah di Indonesia. Kerusuhan sosial yang terjadi di Maluku pada akhir tahun 1990-an melibatkan dua kelompok masyarakat yang berbeda agama, Islam dan Kristen. Peristiwa ini kemudian menjalar ke Provinsi Maluku Utara dan menimbulkan kesan 'perang' antar-kelompok masyarakat pemeluk Islam dan yang beragama Kristen. Wilayah Indonesia lainnya, yaitu Pulau Kalimantan, juga mengalami peristiwa yang sama. Dimulai dari kerusuhan sosial antara masyarakat asli etnis Melayu di Kabupaten Sambas (Kalimantan Barat) dan pendatang etnis Madura pada tahun 1998, beberapa waktu kemudian tahun 2001, terjadi pula kerusuhan sosial akibat pertikaian antara kelompok masyarakat Dayak di Kabupaten Kotawaringin Timur (Kalimantan Tengah) dan masyarakat etnis Madura yang menyandang 'label' sebagai pendatang di daerah tersebut. Selanjutnya, seakan-akan tidak mau ketinggalan dari daerah lainnya, kerusuhan sosial juga merebak di Poso (Sulawesi Tengah) antara dua kelompok masyarakat yang sama dengan peristiwa di Maluku dan Maluku Utara.

Kerusuhan sosial yang terjadi di daerah-daerah tersebut menampilkan kekerasan fisik, bahkan sampai berbentuk pembunuhan, yang kemudian bermuara pada terusirnya sebagian anggota masyarakat dari tempat tinggal mereka. Melarikan diri ke daerah-daerah aman untuk menjaga keselamatan fisik dan kelangsungan hidup mereka merupakan satu-satunya pilihan bagi kelompok minoritas di suatu daerah kerusuhan. Dalam bidang kependudukan, fenomena ini dikenal sebagai migrasi terpaksa (*forced migration*)

karena pelakunya melakukan perpindahan geografis secara terpaksa. Tidak ada tahap pengambilan keputusan dalam menentukan daerah tujuan perpindahan sebagaimana layaknya pada proses migrasi penduduk. Perpindahan dilakukan secara spontan, bahkan tidak jarang dalam kondisi terburu-buru. Sering kali mereka yang melakukan perpindahan ini tanpa persiapan dan bekal yang diperlukan selama di perjalanan dan tinggal sementara di daerah pengungsian (Ali@nsi Keadilan, 1999).

Beberapa daerah, terutama yang terletak di sekitar wilayah yang dilanda kerusuhan, menjadi tujuan pengungsian. Kota Pontianak misalnya, menerima pengungsi etnis Madura korban kerusuhan Sambas (Kalimantan Barat) dan beberapa wilayah di Kabupaten Kotawaringin Barat menjadi tujuan penduduk etnis Madura setelah meletusnya kerusuhan Sampit (Kalimantan Tengah). Selain ke wilayah-wilayah tersebut, banyak juga diantara mereka yang menyelamatkan diri ke Provinsi Jawa Timur, terutama ke Pulau Madura, dengan pertimbangan pulau ini adalah asal nenek moyang mereka¹. Pulau Madura dan Provinsi Jawa Timurdiananggap sebagai daerah yang aman untuk menghindari serangan pihak lawan. Oleh karena itu, sejak 'kerusuhan antaretnis' di Sambas dan Sampit meledak, Provinsi Jawa Timur menampung pengungsi etnis Madura dalam jumlah besar.

Banyak pihak, baik pemerintah maupun pihak lain seperti LSM dalam dan luar negeri, telah melakukan berbagai upaya untuk menyelesaikan permasalahan pengungsi di Jawa Timur. Namun dalam kenyataannya, upaya-upaya yang dilakukan masih belum sepenuhnya berhasil menuntaskan permasalahan. Masih ditemukan mereka yang tinggal di tempat-tempat penampungan dan berstatus pengungsi meskipun kerusuhan telah terjadi lebih dari dua tahun. Kelompok ini terutama adalah pengungsi etnis Madura korban

¹ Sebagian diantara pengungsi lahir dan besar di Sambas atau Sampit, dan bahkan ada yang belum pernah pergi ke Madura karena tidak ada lagi keluarga dekat yang tinggal di sana

kerusuhan Kalimantan. Pengungsi lainnya, yang pada umumnya adalah warga eks transmigran (etnis Jawa) yang terpaksa mengungsi karena kerusuhan melanda daerah tempat tinggal mereka, seperti di Maluku Utara dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD – sebelumnya dikenal dengan Daerah Istimewa Aceh) serta Timor Timur (sebelum wilayah ini berpisah dari Indonesia), telah dipindahkan ke tempat tinggal permanen, ke daerah semula atau ke tempat baru. Warga etnis Madura tetap bertahan di tempat-tempat penampungan pengungsi karena mereka tidak bersedia ditempatkan di daerah lain. Satu-satunya pilihan yang mereka ambil adalah pulang ke daerah tempat tinggal sebelum peristiwa kerusuhan terjadi, padahal kondisi keamanan belum memungkinkan mereka untuk kembali.

Tulisan ini membahas upaya-upaya pengelolaan pengungsi korban kerusuhan sosial yang menyelamatkan diri ke Provinsi Jawa Timur. Pembahasan mencakup semua tahap pengelolaan, mulai dari masa tanggap darurat yaitu pengungsi masih menempati tempat pengungsian, sampai dengan penempatan mereka di tempat tinggal permanen di daerah semula maupun di daerah baru. Untuk memperoleh gambaran mengenai situasi kerusuhan akan dibahas isu konflik sosial yang berujung pada kerusuhan. Namun demikian, pembahasan mengenai kerusuhan tidak dilakukan secara mendalam mengingat penekanan tulisan ini adalah upaya pengelolaan pengungsi akibat kerusuhan.

Sumber Data

Tulisan ini menggunakan dua sumber data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari penelitian lapangan yang dilakukan di Provinsi Jawa Timur pada bulan Oktober 2002. Mengingat penampungan pengungsi terkonsentrasi di Pulau Madura, maka pengumpulan data lapangan lebih banyak dilakukan di daerah ini, dan juga di Kota Surabaya, sebagai pusat penyusunan kebijakan serta pengambilan keputusan di Jawa Timur. Pengumpulan data primer dilakukan dengan menggunakan beberapa teknik, yaitu

wawancara mendalam dengan narasumber yang menguasai data dan informasi yang akan digali, diskusi kelompok terfokus (FGD – *focus group discussion*) dengan kelompok narasumber di tempat-tempat penampungan pengungsi, kajian bersama dengan staf pemerintah daerah, khususnya dari Dinas Kependudukan, dan observasi.

Data sekunder diperoleh dari berbagai publikasi yang terkait dengan masalah pengungsi dan pengelolaannya yang dikeluarkan oleh berbagai institusi, baik pemerintah maupun berbagai pihak di luar pemerintah, seperti LSM. Data yang dikeluarkan oleh Dinas Permukiman, Dinas Sosial, dan Dinas Kependudukan, yaitu tiga instansi yang menjadi anggota Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (selanjutnya disebut Satkorlak PBP) Provinsi Jawa Timur, merupakan data sekunder yang digunakan dalam tulisan ini. Selain itu, data sekunder yang dipakai adalah hasil studi mengenai pengungsi dan penanganannya yang dilakukan oleh para peneliti dari berbagai institusi penelitian.

Kerusuhan Sosial di Sampit Berbuah Pengungsian Warga Keturunan Madura

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, untuk memahami isu pengelolaan pengungsi diperlukan gambaran mengenai keadaan kerusuhan yang menyebabkan mereka melakukan perpindahan. Gambaran ini dibutuhkan sebagai konteks yang melatarbelakangi kegiatan penanganan pengungsi. Bagian ini menyajikan kondisi kerusuhan, yaitu penyebab, aktor-aktor yang terlibat, dan dampak yang ditimbulkan. Karena sebagian besar pengungsi di Jawa Timur, khususnya di Pulau Madura, berasal dari berbagai wilayah di Kabupaten Kotawaringin Timur (Kalimantan Tengah), maka kerusuhan sosial yang akan dibahas adalah peristiwa Sampit yang berujung pada pengungsian besar-besaran warga keturunan Madura.

Penduduk Keturunan Madura di Kalimantan Tengah

Keberadaan penduduk keturunan Madura di Pulau Kalimantan, termasuk yang tinggal di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah, mempunyai sejarah yang panjang. Kedatangan mereka dimulai sejak zaman kolonial, sebagian bahkan pindah melalui pengaturan pemerintah (kolonial) untuk menjadi buruh perkebunan. Pada tahun 1938 misalnya, terjadi arus kedatangan penduduk etnis Madura yang terdiri dari 200 KK di Kalimantan Barat. Setahun berikutnya datang pula rombongan migran, masing-masing terdiri dari 194 KK dan 116 KK (Sudagung, 2001). Perpindahan ini terus berlangsung sampai setelah kemerdekaan. Di masa pemerintahan Orde Baru waktu pembangunan fisik dilaksanakan dengan gencar pada tahun 1980-an sampai awal tahun 1990-an, semakin banyak keturunan Madura yang datang ke Kalimantan Tengah untuk bekerja sebagai tenaga kasar pada proyek-proyek konstruksi (Wiyata, 2001).

Berdasarkan sejarah kedatangannya, penduduk keturunan Madura ini dibedakan menjadi dua kelompok. Kelompok pertama adalah warga etnis Madura dan/atau keturunannya (pertama, kedua, dan bahkan ketiga) yang datang sebelum atau sekitar masa kemerdekaan (sebelum tahun 1970-an). Penduduk kelompok ini berasal dari etnis Madura, namun sudah 'kehilangan identitas' etnisnya. Mereka tidak bisa lagi menggunakan bahasa Madura dan bahasa sehari-hari yang digunakan adalah bahasa Banjar dan Dayak. Banyak diantara mereka melakukan perkawinan campur dengan penduduk dari kelompok etnis lain, termasuk juga dengan etnis Dayak (Forum Komunikasi Korban Kerusuhan Kalimantan (FK4), tanpa tahun.). Generasi kedua dan ketiga etnis Madura ini kebanyakan telah lahir di Kalimantan dan bahkan ada yang belum pernah menginjakkan kaki di daerah asal nenek moyangnya. Tidak jarang pula diantara mereka tidak lagi mempunyai keluarga dekat di Pulau Madura (ICG, 2001). Dapat dimaklumi jika mereka lebih merasa

sebagai orang Kalimantan daripada orang Madura.² Kelompok kedua terdiri dari warga etnis Madura yang datang sejak periode 1980-an. Identitas etnis, terutama bahasa yang digunakan, masih melekat kuat pada kelompok penduduk ini. Dalam pergaulan sehari-hari mereka pada umumnya masih berkomunikasi menggunakan bahasa Madura, dan juga bahasa Indonesia serta bahasa Jawa (Wiyata, 2001).

Penduduk keturunan Madura di Kalimantan Tengah, khususnya di Kota Sampit dan wilayah lainnya di Kabupaten Kotawaringin Timur, terdiri dari berbagai kalangan, mulai dari pekerja kasar, pedagang sampai dengan pegawai negeri. Beberapa orang bahkan menjadi pejabat pemerintah dan juga anggota DPRD. Sebagai pekerja kasar mereka bekerja menjadi buruh kasar di perkebunan, buruh tebang di perusahaan penebangan hutan dan di kawasan pelabuhan (FK4, tanpa tahun). Sebagian toko, yang berskala kecil maupun besar, adalah milik penduduk keturunan Madura. Dapat dikatakan bahwa mereka berperan dalam berbagai kegiatan ekonomi di daerah ini.

Kerusuhan Sampit: Puncak dari Berbagai Pertikaian Sejak Awal 1980-an

Kehidupan bersama antara penduduk keturunan Madura dan masyarakat Dayak Kalimantan Tengah diwarnai dengan beberapa pertikaian yang telah terjadi selama dua dasawarsa (Petebang, ed., 2001). Sejak Kalimantan Tengah berpisah dari Kalimantan Selatan dan berdiri sebagai provinsi pada tahun 1957, telah terjadi 13 kali kerusuhan besar dan banyak pula kerusuhan kecil (Lembaga Musyawarah Masyarakat Dayak dan Daerah Kalimantan Tengah (LMMDD-KT), 2001). Berdasarkan catatan yang dihimpun oleh LMMDD-KT, sejak tahun 1982 terjadi lebih dari 15 kali tindak

² Hal ini diungkapkan oleh hampir semua pengungsi di lokasi penampungan di Desa Ketapang Barat, Kecamatan Ketapang, Kabupaten Sampang. Setelah peristiwa kerusuhan, mereka merasa menjadi penduduk tanpa identitas. Penduduk Pulau Madura menganggap mereka sebagai orang Sampit, sementara di Sampit mereka dianggap sebagai orang Madura.

kekerasan/kejahatan yang dilakukan oleh penduduk keturunan Madura terhadap warga etnis Dayak di Kalimantan Tengah. Tindakan tersebut berupa perkosaan, pengeroyokan dan pembunuhan.

Catatan tersebut juga menyatakan bahwa kebanyakan peristiwa kejahatan yang dilakukan oleh warga etnis Madura tidak diproses secara hukum. Pelakunya dapat melarikan diri dan terbebas dari tuntutan hukum. Hal ini mengusik rasa keadilan penduduk etnis Dayak, sehingga timbul anggapan bahwa aparat keamanan bertindak berbeda terhadap orang-orang keturunan Madura. Seiring dengan berjalannya waktu, diperburuk oleh stereotip negatif terhadap warga keturunan Madura³, kebencian masyarakat Dayak terhadap penduduk keturunan Madura juga semakin bertambah. Apalagi, dominasi penduduk etnis Madura dalam berbagai aspek kehidupan menyebabkan warga etnis Dayak menjadi semakin tersisihkan di daerahnya sendiri.

³ Beberapa di antara stereotip negatif adalah kecenderungan orang Madura untuk menguasai tanah dengan cara kekerasan, dan juga membangun kios/rumah di lahan milik orang lain dengan alasan meminjam yang kemudian dibangun secara permanen, mengambil hasil kebun orang lain atau membelinya dengan harga yang mereka tentukan sendiri, mengusir pedagang lain dengan kekerasan dan tidak jarang menggunakan senjata tajam, sehingga menguasai perdagangan di pasar-pasar, serta mudah menggunakan benda tajam (membacok) meskipun persoalan yang terjadi hanya sepele (LMMDD-KT, 3 Maret 2001). ICG (2001) menyebutkan bahwa warga etnis Madura yang menyewa tanah penduduk setempat sering menolak meninggalkan tanah tersebut meskipun masa sewanya telah berakhir. Sebagian stereotip tersebut dibenarkan oleh beberapa narasumber (pengungsi) yang diwawancarai di lokasi penampungan di Kecamatan Ketapang, Sampang. Namun dikatakan juga bahwa orang Madura yang berperilaku negatif itu pada umumnya adalah mereka yang datang ke Kalimantan Tengah dalam masa-masa terakhir ini. Perilaku negatif tidak ditemukan di kalangan mereka yang datang pada kurun waktu awal.

Puncak dari tindak kekerasan warga etnis Madura terhadap penduduk etnis Dayak adalah peristiwa pembunuhan di Kerengpangi,⁴ sekitar 100 km dari Palangkaraya arah ke Sampit, pada 16 Desember 2000. Dalam peristiwa tersebut seorang Dayak mati terbunuh oleh tiga orang keturunan Madura. Seperti halnya beberapa peristiwa pembunuhan yang pernah terjadi sebelumnya, ketiga pelaku berhasil meloloskan diri. Pihak keamanan menyatakan bahwa ketiganya melarikan diri ke Madura, padahal menurut informasi yang beredar di kalangan masyarakat, ketiganya masih berada dan bersembunyi di Sampit (Laporan Tim Investigasi LMMDD-KT 3 Maret 2001).

Peristiwa tersebut memancing kemarahan warga etnis Dayak, sehingga mereka mencari ketiga tersangka pembunuh, namun ketiganya tidak berhasil ditemukan. Untuk melampiaskan kemarahan, orang-orang Dayak menyerang dan merusak bar dan karaoke, beberapa rumah dan bis milik pengusaha keturunan Madura. Peristiwa ini berlangsung sampai 17 Desember 2000 (ICG, 2001). Kerusakan yang mengakibatkan banyak kerusakan ini juga menimbulkan korban jiwa yang jumlahnya berbeda-beda menurut sumber yang berbeda pula. Sekitar 1.000 orang keturunan Madura terpaksa menyelamatkan diri ke hutan dan sedikitnya 1.335 orang lainnya yang bekerja di tambang emas di Kerengpangi sejak 15 tahun terakhir dikembalikan ke Madura.

Meledaknya sebuah 'bom' di rumah warga keturunan Madura serta penemuan bom di beberapa lokasi di Kota Sampit pasca kerusuhan Kerengpangi, menimbulkan kecurigaan masyarakat Dayak yang menganggap orang-orang keturunan Madura akan menyerang warga etnis Dayak. Warga Dayak menduga hal ini dilakukan sebagai upaya orang-orang Madura menguasai Kota Sampit dan akan menjadikannya sebagai Sampang kedua (Laporan Tim Investigasi LMMDD-KT 3 Maret 2001). Masyarakat Dayak kemudian

⁴ Kerengpangi adalah lokasi pertambangan emas, di situ banyak penambang liar dari berbagai daerah terutama dari Jawa, Madura, dan Kalimantan Selatan (ICG, 2001).

mempersiapkan diri untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya hal-hal yang membahayakan seperti konflik antaretnis.

Beberapa minggu setelah peristiwa Kerengpangi, tepatnya tanggal 18 Februari 2001, terjadi pembunuhan terhadap lima orang dalam satu keluarga Madura oleh orang yang tidak dikenal. Hanya beberapa jam setelah pembunuhan terjadi, ratusan warga Madura telah berkumpul di depan rumah keluarga Dayak yang diduga menyembunyikan pembunuhnya (Majalah *Tempo*, edisi 4-11 Maret 2001a). Polisi berhasil menangkap tersangka pelaku, namun kemarahan warga Madura tidak berhenti dan mereka membakar rumah keluarga Dayak tersebut. Peristiwa ini menyebabkan beberapa penghuninya terpenggang di dalam rumah.

Informasi mengenai kejadian tersebut segera menyebar ke berbagai daerah, yang kemudian memancing kemarahan penduduk etnis Dayak. Terjadilah tindakan saling membalas pembunuhan antara warga kedua etnis. Penduduk asli dari luar Kota Sampit berdatangan untuk melakukan pembalasan dan tanpa terelakkan lagi pembakaran dan pembunuhan menyebar sampai ke pelosok Kotawaringin Timur. Kejadian tersebut berkembang menjadi pengejaran dan pembunuhan orang-orang Madura. Peristiwa kerusuhan tidak hanya terjadi di wilayah Kotawaringin Timur, tetapi berkembang ke wilayah-wilayah lainnya, juga di Kota Palangkaraya. Kerusuhan pecah di Kota Palangkaraya pada 25 Februari 2001 dan ratusan rumah warga Madura dibakar (Kompas, 26 Februari 2001).

Penyerangan dan pembunuhan warga Madura ini memaksa mereka meninggalkan kediamannya untuk menyelamatkan diri ke daerah-daerah aman, juga ke dalam hutan. Warga Madura dari semua kalangan serta merta meninggalkan tempat tinggal mereka untuk menghindari dari kejaran masyarakat Dayak. Mereka yang bekerja sebagai polisi, pejabat pemerintah, dan anggota DPRD, juga terpaksa melarikan diri karena tidak luput dari sasaran pembunuhan. Penduduk etnis Madura yang selamat mengungsi di berbagai kantor pemerintah, seperti Kantor Bupati dan Kantor DPRD Kotawaringin Timur. Dari

tempat-tempat penampungan tersebut mereka dievakuasi ke luar Kalimantan Tengah, yang mayoritas menuju ke Jawa Timur, dengan kapal-kapal TNI-AL sampai di pelabuhan Tanjung Perak (Surabaya).

Kerusuhan Sampit ini menimbulkan kerugian yang sangat besar. Tidak kurang dari 469 orang, 456 orang di antaranya warga etnis Madura, meninggal dunia, serta 773 rumah hancur (Majalah *Tempo*, edisi 4-11 Maret 2001b). Selain itu, kerusuhan juga berujung pada gelombang pengungsian dalam jumlah besar. Tidak ada data yang pasti mengenai jumlah pengungsi yang meninggalkan wilayah Kalimantan Tengah. Menurut Gubernur Kalimantan Tengah, sampai awal Maret 2001 paling sedikit 23.848 orang etnis Madura telah dievakuasi keluar Kalimantan Timur, sekitar 33.000 orang masih berada di tempat-tempat penampungan, dan sekitar 5.000 orang bersembunyi di hutan-hutan di sekitar Kota Palangkaraya (*Kompas*, 7 Maret 2001a). Selanjutnya, pemerintah daerah Kabupaten Sampang telah menampung lebih dari 27.000 orang pengungsi dalam waktu yang hampir bersamaan (*Kompas*, 7 Maret 2001b). Data lainnya menunjukkan hampir 40.000 orang pengungsi telah menyeberang ke Surabaya dan Semarang, sekitar 10.000 orang masih bersembunyi di hutan-hutan, sedangkan sekitar 5.000 orang lainnya menempati pos TNI-AL Bagendang, Semuda (Sampit) (Majalah *Tempo*, edisi 4-11 Maret 2001c). Terlepas dari perbedaan data tersebut, kerusuhan sosial yang berawal pada bulan kedua tahun 2001 telah menyebabkan eksodus besar-besaran warga keturunan Madura dari Kalimantan Tengah.

Disamping beberapa kerugian yang telah disebutkan di atas, kerusuhan Sampit juga berdampak lebih besar bagi etnis Madura. Penolakan terhadap kembalinya pengungsi muncul di kalangan penduduk asli Kalimantan Tengah, sebagaimana dicantumkan dalam salah satu kesepakatan yang ditandatangani oleh para tokoh dan elite kelompok ini.⁵ Oleh karena itu, dapat dipahami jika sebagian pihak

⁵ hasil rumusan pertemuan tokoh masyarakat dengan utusan Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah, 6 Maret 2001

mengatakan bahwa kerusuhan Sampit berujung pada *ethnic cleansing*. Namun dalam kenyataannya, tidak semua wilayah Kalimantan Tengah menolak etnis Madura. Kabupaten Kotawaringin Barat misalnya, masih menjadi tempat yang aman bagi penduduk keturunan Madura.

Provinsi Jawa Timur: Daerah Tujuan untuk Menyelamatkan Diri

Salah satu provinsi yang menerima pengungsi korban kerusuhan yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia adalah Jawa Timur. Pengungsi yang pertama kali datang dan ditangani oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur adalah korban kerusuhan Sambas, Kalimantan Barat, pada tahun 1998. Setelah itu, berdatangan pula pengungsi dari berbagai daerah lainnya, seperti dari Maluku (Ambon) dan Kalimantan Tengah (Sampit) pada tahun 2001 (wawancara dengan narasumber dari berbagai instansi pemerintah). Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Sekretariat Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP), jumlah pengungsi yang ditampung di provinsi ini sampai dengan Mei 2002 sebanyak 165.732 orang (13 persen dari seluruh pengungsi di Indonesia yang berjumlah 1.246.617 orang). Jumlah tersebut terdiri dari 39.981 KK, berasal dari berbagai daerah yang dilanda kerusuhan sosial, dan juga dari daerah-daerah yang mengalami gejolak politik, seperti Nanggroe Aceh Darussalam dan Timor Timur (sebelum wilayah ini lepas menjadi negara sendiri). Selain pengungsi dari daerah-daerah tersebut, pengungsi dari Provinsi Maluku Utara, Papua (dahulu Irian Jaya) serta provinsi-provinsi di Pulau Sulawesi, juga banyak ditampung di Provinsi Jawa Timur. Di wilayah Pulau Sulawesi tidak terjadi kerusuhan, sehingga kemungkinan pengungsi dari daerah ini adalah mereka yang berasal dari daerah-daerah kerusuhan yang dengan spontan melarikan diri ke wilayah Sulawesi, namun kemudian mengungsi ke Jawa Timur. Pada saat pendataan pengungsi tercatat dengan daerah asal dari wilayah Sulawesi.

Pengungsi asal Provinsi Kalimantan Tengah mendominasi yang ditampung di Jawa Timur. Data yang bersumber dari Dinas Kependudukan Provinsi Jawa Timur memperlihatkan bahwa sampai dengan akhir September 2002, sebanyak 124.221 orang (31.385 KK) pengungsi di provinsi ini berasal dari berbagai wilayah yang dilanda kerusuhan di Provinsi Kalimantan Tengah. Proporsi mereka adalah 76 persen dari seluruh pengungsi yang berjumlah 162.576 orang, yang terdiri dari 40.632 KK. Proporsi ini disusul oleh pengungsi asal Kalimantan Barat (10 persen), NAD (8 persen) dan Maluku (4 persen).

Pengungsi korban kerusuhan di Provinsi Jawa Timur menyebar di hampir semua wilayah kabupaten/kota. Kabupaten Sampang dan Bangkalan merupakan dua daerah penampung pengungsi terbesar, masing-masing 88.501 orang dan 41.047 orang. Data ini adalah hasil rekapitulasi pengungsi per 12 Agustus 2002 yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, selaku Sekretaris Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Satkorlak PBP) Jawa Timur. Secara rinci, jumlah pengungsi di setiap kabupaten/kota dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3
Jumlah Pengungsi di Provinsi Jawa Timur Menurut Kabupaten dan Daerah Asal (Keadaan 12 Agustus 2002)

No.	Kabupaten/Kota	Non Kalimantan Tengah		Kalimantan Tengah		Jumlah	
		Jiwa	KK	Jiwa	KK	Jiwa	KK
1	Kab. Sampang	264	66	88.237	20.247	88.501	20.313
2	Kab. Bangkalan	19.293	4.076	21.754	5.960	41.047	10.036
3	Kab. Sumenep	456	161	1.513	403	1.969	564
4	Kab. Pamekasan	73	23	2.559	587	2.632	610
5	Kota Surabaya	38	6	408	76	446	82

tabel lanjutan

6	Kab. Malang	177	57	1.324	413	1.501	470
7	Kota Malang	325	71	351	86	676	157
8	Kab. Kediri	456	88	358	91	814	179
9	Kota Kediri	6	1	32	8	38	9
10	Kab. Mojokerto	284	80	356	88	640	168
11	Kab. Lumajang	244	104	4.401	1.244	4.645	1.348
12	Kab. Pacitan	3	1	344	93	347	94
13	Kab. Banyuwangi	8.668	2.408	3.251	1.088	11.919	3496
14	Kab. Jember	855	205	7.287	2.293	8.142	2.498
15	Kab. Bondowoso	241	80	1.157	514	1.398	594
16	Kab. Probolinggo	105	27	1.562	460	1.667	487
17	Kota Probolinggo	-	-	127	37	127	37
18	Kab Situbondo	-	-	469	97	469	97
19	Kab. Jombang	384	96	299	76	683	172
20	Kab. Madiun	505	132	1.197	327	1.702	459
21	Kota Madiun	53	17	15	3	68	20
22	Kota Nganjuk	572	152	328	94	900	246
23	Kab. Lamongan	1.922	570	394	99	2.316	669
24	Kab. Gresik	-	-	337	72	337	72
25	Kab. Trenggalek	1.744	515	603	165	2.347	680
26	Kab. Ngawi	1.214	283	377	90	1.591	373
27	Kab. Blitar	1.996	469	259	66	2.255	535
28	Kota Blitar	133	31	37	8	165	39
29	Kab. Pasuruan	120	47	725	195	845	242
30	Kota Pasuruan	30	3	113	28	143	31
31	Kab. Tuban	-	-	19	3	19	3

tabel lanjutan

32	Kab. Bojonegoro	106	26	113	25	219	51
33	Kab. Magetan	153	35	198	51	351	86
34	Kab. Ponorogo	1.536	414	22	5	1.558	419
35	Kab. Sidoarjo	115	26	234	37	349	63
36	Kab. Tulungagung	693	194	319	97	1.012	291
	Jumlah	42.764	10.464	141.074	35.226	183.838	45.735

Sumber: Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur, 2002

Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah mengeluarkan data resmi jumlah pengungsi sebagaimana tercantum pada Tabel 1, namun ada kemungkinan jumlah pengungsi yang sebenarnya berbeda dengan jumlah yang tercatat. Hal ini disebabkan selama masa pengungsian sebagian pengungsi berpindah-pindah dari satu lokasi ke lokasi lainnya. Mereka yang pindah dari suatu lokasi penampungan sering tidak melaporkan kepindahannya (kepada koordinator pengungsi). Namun sebaliknya di lokasi penampungan yang baru mereka melaporkan kedatangannya. Ini dilakukan agar mereka tercatat sebagai penerima bantuan untuk pengungsi. Akibatnya, tidak tertutup kemungkinan pengungsi tercatat beberapa kali, sehingga jumlah seluruh pengungsi yang tercatat kemungkinan lebih besar daripada jumlah pengungsi sebenarnya (wawancara dengan narasumber dari Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur).

Pengungsi yang ada di Jawa Timur dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu eks transmigran dan masyarakat umum. Kelompok eks transmigran adalah penduduk asal Jawa Timur yang menjadi peserta transmigrasi pada masa lalu. Ketika daerah tujuan mereka, misalnya Maluku Utara dan Aceh, dilanda kerusuhan, eks transmigran tersebut pulang ke daerah asal untuk menyelamatkan diri. Sesampainya di wilayah Jawa Timur, mayoritas eks transmigran ini pertama kali mencari perlindungan ke Dinas Kependudukan karena

instansi ini yang menangani masalah transmigrasi. Hal ini dapat dimaklumi karena dahulu kepindahan mereka sebagai transmigran difasilitasi pemerintah. Salah seorang narasumber dari Dinas Kependudukan yang diwawancarai dalam penelitian ini mengatakan, sebagai berikut:

Pengungsi itu begitu sampai di Surabaya datang ke kita, mungkin karena keterikatan historis, sebab dulu yang memberangkatkan mereka sebagai transmigran adalah kita. Jadi kita terpaksa mengurus mereka. Ketika itu kami tampung mereka di asrama transito, sebelum mereka menuju kampungnya.

Selanjutnya, kelompok masyarakat umum terdiri dari penduduk asal Jawa Timur yang bermigrasi ke daerah-daerah lain secara spontan, tanpa melalui program/kegiatan yang diorganisir oleh pemerintah seperti transmigrasi. Mayoritas kelompok ini adalah penduduk etnis Madura yang mengungsi dari daerah-daerah kerusuhan di Kalimantan, yaitu dari Kabupaten Sambas (Kalimantan Barat) dan Kabupaten Kotawaringin Timur (Kalimantan Tengah). Sebagian pengungsi adalah mereka yang lahir di Madura dan sudah lama tinggal di daerah-daerah tersebut, sedangkan sebagian lainnya lahir di wilayah Kalimantan Barat atau Kalimantan Tengah. Tidak semua pengungsi ini murni keturunan etnis Madura karena sebagian adalah anak-anak hasil perkawinan campur antara etnis Madura dan Dayak atau Madura dan etnis Melayu.

Kebanyakan pengungsi yang sampai di Provinsi Jawa Timur langsung menuju daerah asal. Pengungsi eks transmigran misalnya, segera meninggalkan asrama transito setelah pendataan dan pergi ke desa asal mereka. Di desa asal pengungsi ini menumpang sementara pada keluarga/kerabat yang masih ada dan tidak jarang hubungan mereka tergolong keluarga jauh. Hanya sedikit diantara mereka yang bertahan di Surabaya dan tinggal di penampungan asrama transito transmigrasi. Hal yang sama juga terjadi pada pengungsi (masyarakat umum) asal Pulau Kalimantan. Begitu sampai di pelabuhan Tanjung Perak, yang datang dengan kapal TNI-AL, dan setelah didata,

pengungsi langsung ingin melanjutkan perjalanan ke Pulau Madura. Seperti halnya pengungsi eks transmigran, sebagian pengungsi dari daerah kerusuhan di Pulau Kalimantan masih mempunyai keluarga/kerabat yang tinggal di Pulau Madura. Namun demikian, tidak jarang pula yang tidak lagi memiliki keluarga/kerabat di Pulau Madura. Mereka beranggapan daerah asal nenek moyang adalah daerah yang paling aman untuk berlindung sehingga mayoritas pengungsi ingin segera menuju Pulau Madura. Beberapa narasumber yang diwawancarai menyebutkan bahwa pengungsi ini ingin secepatnya sampai di Madura karena ingin segera merasa aman dengan tinggal di Madura.⁶ Kedatangan pengungsi dalam jumlah besar di wilayah Provinsi Jawa Timur menjadi beban daerah ini. Dengan jumlah penduduk hampir mencapai 35 juta jiwa⁷, Provinsi Jawa Timur mempunyai beban penduduk yang besar, dan idealnya sebagian dari mereka dipindahkan ke daerah-daerah lain di luar Jawa Timur. Kedatangan pengungsi menambah beratnya beban provinsi ini. Pernyataan salah seorang narasumber yang pejabat pemerintah, dapat mencerminkan beratnya Jawa Timur menampung pengungsi.

Penduduk Jawa Timur ini sebenarnya sudah berlebih, harusnya sebagian malah dipindahkan biar seimbang. Kedatangan pengungsi menjadikan penduduk tambah banyak lagi. Makanya, pengelolaan pengungsi dengan tetap menempatkannya di Jawa Timur tidak mungkin dilakukan. Kalau bisa, semua pengungsi itu dikembalikan ke tempat tinggal mereka sebelumnya atau dipindahkan ke daerah lain.

⁶ Tawaran untuk beristirahat beberapa saat sambil menikmati makanan yang disediakan bahkan ditolak oleh mayoritas pengungsi.

⁷ hasil Sensus Penduduk tahun 2000

Kehidupan Pengungsi di Penampungan pada Tahap Tanggap Darurat

Pengungsi yang datang di Provinsi Jawa Timur menyebar ke hampir semua kabupaten/kota, sehingga tempat penampungan pengungsi pun tersebar di seluruh wilayah provinsi ini. Di kabupaten-kabupaten yang terletak di daratan Pulau Jawa, tidak ditemui tempat penampungan khusus karena pengungsi yang ada di wilayah ini tinggal di rumah-rumah penduduk (saudara/kerabat) dan membaaur dengan masyarakat. Kebanyakan pengungsi ini adalah penduduk eks transmigran yang masih punya keluarga di daerah asalnya. Tempat penampungan yang khusus disediakan untuk pengungsi dan dapat menampung pengungsi dalam jumlah besar disediakan di beberapa lokasi di Pulau Madura. Kebijakan ini dilakukan karena banyaknya pengungsi yang sudah tidak mempunyai keluarga (dekat) di Madura atau mereka sudah sangat lama meninggalkan daerah asalnya dan bahkan ada yang pindah bersama dengan keluarga besar mereka. Di Kabupaten Sampang contohnya, tempat penampungan pengungsi dibangun di beberapa desa di Kecamatan Ketapang, antara lain Desa Ketapang Barat. Pembahasan pada bagian ini difokuskan pada pengungsi yang berada di lokasi penampungan di Pulau Madura, khususnya Kabupaten Sampang, karena pengungsi di sini paling banyak jumlahnya.

Saat kedatangan para pengungsi untuk pertama kalinya di awal tahun 2001, pengungsi asal Pulau Kalimantan khususnya dari Kabupaten Kotawaringin Timur (Kalimantan Tengah) yang masih punya keluarga, keluarga dekat ataupun keluarga jauh, ditampung di rumah-rumah keluarga mereka. Mereka yang tidak mempunyai keluarga ditampung di berbagai fasilitas umum, seperti di balai desa, sekolah-sekolah, pesantren, dan tanah-tanah kosong milik desa. Para pengungsi yang menempati tanah kosong tinggal di tenda-tenda yang pada awalnya sebanyak 600 unit adalah sumbangan dari pemerintah Arab Saudi. Namun, karena tenda-tenda tersebut adalah tenda untuk keperluan jemaah haji, pada musim hujan tidak layak pakai sebab tidak mampu menahan air. Selanjutnya, tenda-tenda tersebut

disempurnakan agar sesuai dengan kondisi lapangan (Dinas Permukiman, tanpa tahun a). Palang Merah Indonesia (PMI) juga memberi bantuan berupa tenda yang diperkirakan dapat dipakai selama 2-3 tahun.

Pemerintah kemudian menyediakan tempat penampungan 'permanen' dalam berbagai jenis. Pengungsi yang menempati rumah penduduk, mendapat bantuan pemerintah dalam bentuk pembangunan/perbaikan rumah-rumah (keluarga) yang ditempati. Jika kondisi rumah yang ditempati para pengungsi tidak layak huni, pemerintah memberi bantuan, seperti plesterisasi lantai, pemasangan dinding partisi, dan pembuatan ventilasi. Dana untuk kegiatan ini bersumber dari APBD I Provinsi Jawa Timur (Dinas Permukiman Provinsi Jawa Timur, tanpa tahun b). Selanjutnya, bagi mereka yang menginginkan tambahan ruangan di rumah yang ditempati, dilakukan penambahan bangunan atas persetujuan pemilik rumah dengan kesepakatan, yaitu:

1. Selama pengungsi ditampung di sana, bangunan tambahan tersebut ditempati pengungsi;
2. Jika pengungsi meninggalkan lokasi penampungan, maka bangunan tambahan menjadi milik tuan rumah. Bantuan untuk rumah sisipan ini diberikan dalam dua jenis, yaitu bahan bangunan dan uang untuk upah pengerjaan, yang bersumber dari dana APBN (Dinas Permukiman Provinsi Jawa Timur, tanpa tahun b). Selain rumah, juga dilakukan pembangunan barak-barak dari kayu. Bangunan ini pada umumnya ditempati pengungsi yang tidak tinggal di rumah penduduk atau yang tidak mempunyai keluarga/kerabat. Tempat-tempat penampungan, terutama barak, dibangun di lahan milik desa dan juga lahan milik beberapa pesantren yang masih kosong.

Tidak semua pengungsi bersedia menerima bantuan tempat tinggal 'permanen', terutama yang berbentuk rumah. Kenyataan ini pada umumnya ditemukan dikalangan pengungsi etnis Madura di

Kabupaten Sampang. Sebagian mereka menolak karena setelah menerima bantuan rumah, mereka tidak akan dipulangkan melalui pengaturan pemerintah. Bagi sebagian pengungsi menerima bantuan rumah menunjukkan indikasi bahwa mereka bersedia menetap di Jawa Timur untuk selamanya (wawancara dengan pengurus FK4). Mayoritas pengungsi berkeinginan untuk kembali ke Kalimantan (Barat dan Tengah), sehingga mereka menolak bantuan rumah yang diberikan pemerintah. Bentuk penolakan antara lain diperlihatkan dengan membongkar bangunan yang telah didirikan dan mereka memilih untuk tetap tinggal di lokasi penampungan 'darurat'. Mereka yang tetap tinggal di tempat 'darurat' berharap tetap berstatus sebagai pengungsi dan suatu saat akan dipulangkan ke daerah tempat tinggal sebelumnya.

Barak Pengungsi: Kondisi Fisik Sarat dengan Keterbatasan

Kehidupan di barak-barak pengungsian dilingkupi berbagai keterbatasan. Kondisi barak, mulai dari luas ruangan sampai dengan sarana pendukung seperti air bersih, jauh dari memadai. Hal ini menyebabkan pengungsi, apalagi mereka yang sebelum kerusuhan tinggal di rumah-rumah dengan kondisi yang layak⁸, menghadapi berbagai kesulitan.

Barak-barak pengungsi terdiri dari kamar-kamar berukuran 3 x 4 meter yang setiap kamarnya ditempati lebih dari satu KK. Tidak jarang satu kamar dihuni oleh 3-4 KK dengan jumlah keseluruhan anggotanya sekitar 10-20 orang (FK4, tanpa tahun). Hal ini menyebabkan mereka terpaksa tidur berjejalan dalam ruangan yang sempit. Dengan kondisi yang demikian, tidak ada ruang pribadi untuk masing-masing keluarga. Hampir semua aktivitas dilakukan bersama-

⁸ Sebagian pengungsi sebelumnya tergolong mampu secara ekonomi, sehingga mereka sanggup memiliki rumah yang layak. Kerusuhan menyebabkan sebagian mereka tidak dapat menyelamatkan harta, bahkan di antaranya ada yang tidak memiliki uang tunai karena tiba-tiba meninggalkan tempat tinggal mereka.

sama dengan orang lain. Keadaan tersebut sangat ‘membahayakan’ pengungsi perempuan. Tidur berbaur dengan orang lain yang bukan keluarga menjadikan mereka rentan terhadap pelecehan seksual (Triningtyasasih, 2002). Pengungsi pada umumnya merasa hubungan mereka sudah seperti saudara/keluarga, tetapi bukan tidak mungkin kondisi (baca: luas) tempat tinggal yang sangat terbatas berpotensi menyebabkan pelecehan terhadap perempuan.

Tempat-tempat penampungan dilengkapi dengan sarana permukiman, seperti air bersih/minum dan MCK. Dapur umum juga disediakan di barak-barak penampungan. Namun demikian, kondisi prasarana yang tersedia jauh dari memadai. Dari pengamatan di salah satu lokasi barak pengungsian di pinggir pantai di Kecamatan Ketapang terlihat semua WC umum dalam keadaan terkunci. Beberapa pengungsi yang diwawancarai mengatakan bahwa semua WC yang tersedia tidak berfungsi, sehingga mereka terpaksa memanfaatkan laut sebagai tempat buang air. Selain itu, air bersih yang disediakan juga sangat terbatas. Di salah satu lokasi barak pengungsi di Desa Ketapang Barat, Kecamatan Ketapang umpamanya, hanya tersedia dua bak penampung air. Pada saat penelitian lapangan dilaksanakan, bak yang berfungsi hanya satu, dengan aliran air yang sangat kecil, sehingga perlu waktu lama untuk mendapatkan air, apalagi pada siang hari. Selain dua bak penampung, juga terdapat satu sumur, namun karena kecilnya aliran air, untuk mendapatkan satu ember kecil saja terpaksa menimba berkali-kali. Menyiasati keadaan ini, banyak pengungsi, terutama para ibu, terpaksa mengantri air bersih pada tengah malam, sebagaimana dikemukakan oleh salah seorang narasumber berikut:

Air bersih di sini sulit sekali. Itu kran alirannya sangat kecil, jadi kalau perlu air harus menunggu lama. Ibu-ibu di sini terpaksa bangun tengah malam kalau mau mengambil air untuk masak, bisa-bisa sampai jam tiga pagi atau waktu subuh hanya dapat satu jerigen (lima liter) air.

Kondisi yang dihadapi para pengungsi di tempat-tempat penampungan di Jawa Timur ini tidak berbeda dengan tempat-tempat penampungan pengungsi pada umumnya. Pengungsi asal Timor Timur yang menempati beberapa penampungan di Provinsi Nusa Tenggara Timur juga tinggal berdesak-desakan dalam barak yang sempit dengan fasilitas air bersih dan MCK yang sangat terbatas (Campbell-Nelson, dkk., 2001). Cohen & Deng (1998) mengatakan bahwa berbagai keterbatasan menyertai kehidupan pengungsi di banyak negara, mulai dari tempat tinggal, makanan, pelayanan kesehatan, dan pelayanan sosial lainnya. Tidak mengherankan jika tingkat kematian pengungsi jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok penduduk bukan pengungsi.⁹

Bantuan Hidup yang Jauh dari Cukup

Selama di penampungan, pengungsi memperoleh bantuan untuk mempertahankan kelangsungan hidup mereka. Bantuan diberikan oleh berbagai pihak dalam bermacam bentuk, antara lain keperluan konsumsi, berupa beras dan lauk pauk, pakaian layak pakai (Dinas Permukiman Provinsi Jawa Timur, tanpa tahun a) serta pelayanan sosial seperti pendidikan dan kesehatan. Seluruh pengungsi, yang tinggal di rumah-rumah penduduk maupun yang menempati barak-barak penampungan, menerima bantuan tersebut. Selain pemerintah, institusi-institusi lain juga memberi bantuan bagi pengungsi selama mereka tinggal di penampungan. World Food Program (WFP), badan PBB yang memberikan bantuan pangan umpamanya, menyediakan bantuan beras bagi 65.000 orang pengungsi di Kabupaten Sampang. Pengungsi lainnya sebanyak 23.501 orang mendapat bantuan beras dari pemerintah melalui Dinas Sosial. Selain bantuan beras sebanyak 12 kg/jiwa setiap bulan, pengungsi memperoleh uang lauk pauk sebesar 1.500 rupiah per KK setiap hari. Semua pengungsi, yang

⁹ Pusat Pengawasan Penyakit Amerika Serikat (The US Centers for Disease Control) melaporkan bahwa tingkat kematian pengungsi adalah 60 kali lebih tinggi dibandingkan kelompok penduduk yang bukan pengungsi dalam suatu negara (lihat Cohen & Deng, 1998).

tinggal di rumah-rumah penduduk setempat maupun di tempat-tempat penampungan memperoleh bantuan dengan jumlah yang sama, yang diberikan secara periodik setiap satu bulan atau dua minggu sekali. PMI juga pernah memberi 8 kali bantuan beras, masing-masing 5 kg/jiwa dan 3 kali uang lauk pauk. Bantuan PMI dihentikan karena ada diantara pengungsi yang melakukan kecurangan. Sekali saja hal itu terjadi, PMI langsung menghentikan pemberian bantuan, sebagaimana yang dikemukakan oleh salah seorang narasumber (pengungsi) di salah satu lokasi penampungan di Kecamatan Ketapang, *“PMI memutus bantuan jika ada masalah, walaupun hanya satu dua orang yang bersalah, semua bantuan dicabut.”*

Dalam kenyataannya, bantuan yang diterima oleh pengungsi tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Jatah beras yang seharusnya berjumlah 12 kg kadang-kadang hanya diterima sebanyak 5 kg/jiwa/bulan. Demikian pula uang lauk pauk, yang hanya diterima pengungsi sebesar 1.000rupiah/KK/hari. Jadwal pemberian bantuan pun tidak sesuai dengan yang sudah ditentukan. Tidak jarang bantuan turun untuk jangka waktu lima bulan, akan tetapi dalam prakteknya hanya untuk sekitar 80 hari. Berdasarkan wawancara dengan koordinator pengungsi di salah satu penampungan di Kecamatan Ketapang diketahui bahwa dalam waktu 18 bulan, bantuan yang diterima pengungsi hanya untuk 14-15 bulan. Kenyataan ini tidak ditolak oleh para pelaksana pemberi bantuan dari pihak pemerintah dengan mengemukakan beberapa alasan. *Pertama*, jumlah bantuan untuk pengungsi sengaja dikurangi untuk dibagikan kepada penduduk yang bukan pengungsi. Hal ini dilakukan karena penduduk setempat juga banyak yang hidup dalam kemiskinan, sehingga jika mereka tidak mendapat bantuan kemungkinan akan timbul rasa cemburu terhadap pengungsi. *Kedua*, terdapat pengungsi yang tidak terdaftar pada saat pendataan, namun kemudian tinggal di lokasi penampungan. Karena jumlah bantuan yang turun sesuai dengan jumlah pengungsi yang tercatat, maka jatah yang seharusnya diterima terpaksa dikurangi untuk diberikan kepada pengungsi yang tidak terdaftar.

Selain bantuan yang diberikan oleh pemerintah dan lembaga-lembaga lainnya, seperti LSM nasional dan internasional, serta badan-badan PBB, bantuan juga berasal dari masyarakat. Pemberian bantuan dari masyarakat dilakukan secara spontan karena keprihatinan masyarakat terhadap kondisi yang menimpa pengungsi. Bantuan ini pada umumnya berupa barang-barang keperluan sehari-hari, terutama bahan makanan. Semua bantuan dikumpulkan di Satuan Pelaksana (Satlak), dan pendistribusiannya adalah tanggung jawab kepala desa. Bantuan jatah hidup yang berasal dari pemerintah disalurkan dengan cara mengumpulkannya di satu tempat, seperti di balai desa. Pengungsi kemudian datang ke tempat tersebut untuk mengambil bantuan. Hal ini dilakukan karena keterbatasan tenaga sehingga tidak ada yang bisa mengantarkan bantuan ke tempat-tempat lokasi pengungsi. Selanjutnya, bantuan beras dari WFP diberikan langsung kepada pengungsi tanpa melalui pihak pemerintah. Pembagiannya pun dilakukan dengan cara yang sama, yaitu mengumpulkannya di satu tempat dan pengungsi akan datang mengambil jatah.

Dari berbagai jenis bantuan yang diberikan kepada pengungsi, hanya pemberian jatah hidup, yaitu beras dan uang lauk pauk, yang berlangsung dalam jangka panjang, meskipun jumlahnya tidak sepenuhnya dapat memenuhi kebutuhan hidup mereka. Bantuan pelayanan sosial hanya diberikan dalam waktu singkat. Sebagai contoh, pelayanan sekolah gratis diperoleh anak-anak pengungsi hanya selama lima bulan. Setelah waktu tersebut mereka diperlakukan seperti murid-murid pada umumnya, misalnya diharuskan membayar sumbangan BP3. Murid-murid yang baru mendaftar di suatu sekolah juga diwajibkan membayar sumbangan pembangunan sebagaimana layaknya murid baru, tanpa adanya keringanan (hasil wawancara dengan narasumber, pengungsi asal Kalimantan Tengah). Hal yang sama juga berlaku dalam pelayanan kesehatan. Pada awal pengungsian, fasilitas pengobatan gratis diberikan kepada pengungsi yang memerlukannya, akan tetapi setelah beberapa lama para pengungsi juga dipungut biaya jika ingin mendapatkan pelayanan kesehatan di Puskesmas. Tidak jarang pengungsi merasakan perlakuan yang kurang baik dari petugas di tempat-tempat pelayanan

kesehatan, sebagaimana dikemukakan oleh seorang narasumber (ibu dengan dua anak balita) berikut, "... mereka sering bilang 'pengungsi lagi, pengungsi lagi'. Kami ini selalu dilecehkan. Saya bilang, tidak usah takut, nanti saya bayar."

Mencari Kerja: Salah Satu Strategi untuk Mencukupi Kebutuhan Hidup

Kehidupan yang dijalani di tempat penampungan sangat berbeda dengan keadaan mereka sebelumnya. Di daerah kerusakan pengungsi dapat secara mandiri memenuhi semua kebutuhan hidup mereka dari pekerjaan-pekerjaan di bidang pertanian dan perdagangan. sedangkan di lokasi penampungan sebagian besar pengungsi meneruskan kelangsungan hidup mereka dengan bergantung pada bantuan pihak lain. Dalam kenyataannya bantuan yang diterima jauh lebih kecil dibandingkan dengan kebutuhan hidup. Hal ini memaksa sebagian pengungsi untuk mencari pekerjaan. Bekerja sebagai kuli batu dan penarik becak di sekitar lokasi penampungan dijalani oleh sebagian pengungsi, meskipun dengan pendapatan yang minim (FK4, tanpa tahun). Selain itu, ada juga diantara pengungsi menjadi buruh tani dan berjualan di sekitar lokasi penampungan maupun di luar Kabupaten Sampang (Dinas Permukiman Provinsi Jawa Timur, tanpa tahun a).

Keterbatasan kesempatan kerja di wilayah Pulau Madura menyebabkan sebagian pengungsi pergi ke Surabaya untuk mendapatkan pekerjaan. Kelancaran transportasi antara Pulau Madura dan Kota Surabaya menyebabkan pengungsi dapat dengan mudah pulang dan pergi ke Surabaya. Berbagai jenis pekerjaan mereka lakukan, mulai dari kuli angkut di pasar atau pelabuhan, menjadi pengumpul barang-barang bekas/pemulung sampai penarik becak. Anak-anak di bawah umur bahkan juga ikut mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga. Mengamen di jalanan merupakan salah satu pilihan pekerjaan yang dilakukan oleh anak-

anak. Pernyataan salah seorang narasumber (pengungsi) berikut ini memperlihatkan fenomena tersebut,

Kami pergi ke Surabaya, kerja. Di sini tak ada kerjaan, mau kerja tani, lahan di sini tak subur. Tak bisa hidup kalau cuma nunggu bantuan. Kami di sini sakit, Bu, tak pegang uang. Kalau mau punya uang terpaksa pergi cari kerja, kerja apa saja, semua dikerjakan.

Keberadaan pengungsi mulai dirasakan oleh penduduk Kota Surabaya beberapa bulan setelah kedatangan mereka. Salah satu indikator untuk itu adalah semakin banyaknya buruh angkut di pasar dan pelabuhan, serta makin banyaknya anak jalanan, yang kemungkinan besar adalah anak-anak pengungsi. Beberapa narasumber yang diwawancarai di Surabaya mengemukakan fakta tersebut. Salah seorang diantaranya mengemukakan sebagai berikut:

Sekarang di pasar-pasar banyak pengungsi yang mencari uang, jadi tukang pikul. Itu pelabuhan Perak juga tambah banyak Maduranya. Anak-anak pengungsi juga banyak turun ke jalan, ngamen cari uang. Sekarang lihat, di jalan semakin banyak anak jalanan. Itu kelihatan bedanya sejak banyak pengungsi di Madura.

Pengungsi Pasca Penampungan

Pemerintah, melalui Menko Kesra, mengeluarkan kebijakan untuk mempercepat penanganan pengungsi dan menetapkan bahwa tahun 2001 merupakan tahun terakhir pemberian bantuan jaminan hidup. Oleh karena itu, menempatkan pengungsi ke tempat tinggal permanen perlu segera diupayakan, sehingga mereka kembali berstatus sebagai penduduk biasa. Untuk mendukung upaya tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang percepatan pengakhiran penanganan pengungsi melalui kegiatan-kegiatan, sebagai berikut:

1. Pemulangan pengungsi ke daerah/tempat semula, yang merupakan tanggung jawab Departemen Sosial RI;

2. Pemberdayaan pengungsi, dengan memberikan kesempatan untuk menemukan kehidupan baru di tengah masyarakat; Departemen Nakertrans RI dan Meneg Koperasi dan UKM merupakan penanggung jawab kegiatan ini;
3. Pengalihan, yaitu memindahkan pengungsi ke tempat tinggal baru, dibawah tanggung jawab Departemen Kimpraswil RI dibantu oleh Departemen Nakertrans (Departemen Sosial RI, 2002).

Prioritas penanganan pengungsi disesuaikan dengan urutan kegiatan. Artinya, pemulangan merupakan prioritas pertama, dan jika pilihan ini tidak mungkin dilaksanakan, maka dilaksanakan kegiatan pemberdayaan. Selanjutnya, jika kegiatan pemberdayaan juga tidak dapat dilaksanakan, barulah dilakukan pemindahan pengungsi ke daerah baru (Sekretariat Bakornas PBP, 2001). Bagian ini akan membahas upaya-upaya penanganan pengungsi yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur setelah mereka tinggal di penampungan.

Pemulangan Pengungsi

Sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat tentang penanganan pengungsi korban kerusuhan, Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga menawarkan tiga pilihan kepada pengungsi. Dari seluruh pengungsi yang menyelamatkan diri ke Provinsi Jawa Timur, sebagian besar memilih opsi pertama, yaitu pulang ke daerah semula. Pilihan ini paling banyak ditemukan diantara pengungsi korban kerusuhan Kalimantan (Sambas dan Sampit). Pendataan yang dilakukan oleh FK4 bekerjasama dengan Departemen Sosial mendapatkan bahwa lebih dari 95 persen pengungsi asal Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah mempunyai keinginan untuk kembali ke daerah tersebut (Forum Komunikasi Korban Kerusuhan Kalimantan, tanpa tahun; Dinas Permukiman Pemerintah Provinsi Jawa Timur, tanpa tahun a; Wahyono, 2006). Data yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan Provinsi Jawa Timur (2002) memperlihatkan bahwa sampai dengan

tahun 2001, sebanyak 31.190 KK dari 40.756 KK pengungsi yang tercatat memilih kembali ke lokasi semula. Selanjutnya, 6.852 KK memilih untuk menetap di wilayah pengungsian (pola pemberdayaan) dan sisanya, 2.714 KK menginginkan untuk dipindahkan melalui program relokasi. Khusus diantara pengungsi eks transmigran asal Maluku Utara, keinginan untuk kembali ke lokasi semula juga tergolong kuat, akan tetapi trauma terhadap peristiwa kerusuhan menyebabkan mereka mengurungkan keinginan tersebut. Oleh karena itu, sebagian dari mereka memilih opsi relokasi, dan selanjutnya mendaftar sebagai peserta transmigrasi.

Pemulangan Pengungsi Eks Transmigran

Sesuai dengan urutan prioritas program penanganan pengungsi, Pemerintah Provinsi Jawa Timur menempatkan program pemulangan ke daerah semula sebagai prioritas pertama. Namun demikian, program ini belum berhasil memulangan pengungsi dalam jumlah besar. Sampai akhir tahun 2001 jumlah pengungsi yang telah dipulangan hanya 582 KK. Semuanya adalah eks transmigran korban kerusuhan Maluku Utara. Pemulangan ini dilakukan setelah terlebih dahulu dilakukan survei ke lokasi tujuan untuk memastikan bahwa daerah tersebut aman untuk ditempati kembali. Seperti halnya keberangkatan transmigrasi, kegiatan pemulangan pengungsi eks transmigran ke Maluku Utara juga difasilitasi oleh pemerintah melalui Dinas Kependudukan. Mereka diantar sampai ke tempat tujuan oleh petugas dari kantor tersebut. Target yang hendak dicapai pada tahun 2002 adalah 200 KK (Dinas Kependudukan Provinsi Jawa Timur, 2002).

Pemulangan Pengungsi Asal Kalimantan: Masih Menunggu 'Izin' dari Penduduk Asli

Pengungsi korban kerusuhan Kalimantan masih menghadapi banyak hambatan untuk kembali ke tempat-tinggalnya semula. Sampai saat penelitian dilaksanakan, masyarakat di Kalimantan masih

berkeberatan terhadap kedatangan kembali pengungsi tersebut, apalagi jika kedatangannya diorganisir dan dilakukan penerimaan secara resmi oleh Pemerintah Kalimantan Tengah. Pemulangan kelompok pengungsi ini sebenarnya sangat berkaitan dengan upaya perdamaian pihak-pihak yang bertikai, yaitu kelompok etnis Madura dan Dayak Kalteng.

Upaya-upaya untuk mencapai perdamaian telah dilakukan oleh banyak pihak, yaitu Pemerintah Provinsi Jawa Timur, Kalimantan Tengah dan tokoh-tokoh masyarakat kedua etnis. Saling berkunjung antara pejabat pemerintah dan anggota DPRD kedua provinsi telah dilakukan untuk menciptakan perdamaian diantara masyarakat. Dikalangan pengungsi pun juga dilakukan upaya perdamaian, yaitu melalui Forum Koordinasi Korban Kerusakan Kalimantan (FK4) yang merupakan perwakilan kelompok pengungsi dalam berbagai aktivitas. FK4 bahkan telah melakukan musyawarah untuk menentukan langkah-langkah yang akan diambil berkaitan dengan upaya perdamaian yang tujuan akhirnya adalah mewujudkan kepuhungan pengungsi. Keputusan yang dicapai dalam musyawarah, antara lain kesediaan pengungsi etnis Madura untuk berdamai dan meminta maaf kepada warga etnis Dayak Kalteng, beradaptasi dengan nilai-nilai budaya yang berkembang dalam masyarakat Kalimantan Tengah, mengharap pemerintah pusat lebih proaktif dalam menangani penyelesaian konflik dan melaksanakan upaya konkret untuk menciptakan perdamaian di Kalimantan Tengah (FK4, 2001).

Berbagai upaya rekonsiliasi antara pihak-pihak yang berkonflik, etnis Madura dan Dayak Kalteng, telah dilakukan, namun hasilnya baru dirasakan di tingkat elite/pejabat pemerintah Kalimantan Tengah dan Jawa Timur. Masyarakat di tingkat akar rumput di Kalimantan Tengah masih belum 'menerima' perdamaian tersebut. Masyarakat di beberapa kabupaten dan kota, seperti Kabupaten Kotawaringin Timur, Kabupaten Kuala Kapuas serta Kota Palangkaraya menunjukkan penolakan terhadap kembalinya pengungsi etnis Madura (wawancara dengan pengurus FK4, Oktober 2002). Masyarakat Kabupaten Kotawaringin Timur dapat menerima pengungsi dengan beberapa

kriteria, namun dalam kenyataannya hal tersebut sulit dilaksanakan. Adapun prioritas pengungsi yang dapat diterima kedatangannya adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS), termasuk guru, anggota DPRD, mereka yang melakukan perkawinan campur dengan etnis Dayak Kalteng, dan keturunan Madura yang dipilih secara selektif, seperti tokoh masyarakat. Hal yang sama juga ditemui pada etnis Melayu Sambas di Kalimantan Barat yang tampaknya menutup kemungkinan untuk pulangnya pengungsi etnis Madura ke tempat tinggal mereka semula.

Tidak semua daerah di Kalimantan Tengah menolak kedatangan kembali pengungsi etnis Madura. Masyarakat di kabupaten-kabupaten Kotawaringin Barat, Barito Utara, dan Barito Selatan tidak berkeberatan atas kepulangan pengungsi. Akan tetapi, karena mayoritas pengungsi asal Kalimantan di Kabupaten Sampang adalah mereka yang berasal dari Kabupaten Kotawaringin Timur, mereka menolak untuk ditempatkan di Kabupaten Kotawaringin Barat, Barito Utara atau Barito Selatan. Mereka hanya ingin kembali ke tempat tinggal mereka sebelum kerusuhan meletus, yaitu di wilayah Kabupaten Kotawaringin Timur.

Program Pemberdayaan

Program pemberdayaan yang diatur dalam kebijakan pengelolaan pengungsi dilakukan dengan memberikan sejumlah dana kepada pengungsi untuk mendapatkan tempat tinggal permanen di dalam wilayah pengungsian. Lokasi tempat tinggal dicari sendiri dan pembangunan rumah juga dilakukan sendiri, tanpa bantuan pemerintah. Setelah menerima dana, mereka tidak lagi berstatus sebagai pengungsi dan juga tidak berhak lagi menerima bantuan sebagai pengungsi.

Terdapat sedikit perbedaan dalam pelaksanaan pola pemberdayaan antara Provinsi Jawa Timur dan daerah-daerah penerima pengungsi lainnya, seperti Sulawesi Utara dan Kalimantan Barat, khususnya Kabupaten Pontianak. Di Jawa Timur, program

pemberdayaan pengungsi untuk menempatkan mereka pada tempat tinggal permanen, dilakukan dengan pengaturan pemerintah. Pemilihan lokasi pemberdayaan disesuaikan dengan kabupaten daerah asal pengungsi (sebelum pindah ke daerah kerusuhan). Sampai akhir tahun 2001, sepuluh kabupaten, yaitu Nganjuk, Blitar, Mojokerto, Bangkalan, Jember, Probolinggo, Banyuwangi, Situbondo, Lumajang dan Sampang, merupakan daerah-daerah *resettlement* bagi pengungsi yang ditampung di Jawa Timur (data bersumber dari Dinas Kependudukan Provinsi Jawa Timur, tahun 2001). Agar tidak menimbulkan kecemburuan diantara penduduk setempat yang bukan pengungsi, program *resettlement* ini juga mengikutsertakan penduduk setempat. Sebanyak 20 persen peserta program ini adalah penduduk setempat yang pemilihannya diserahkan kepada kepala desa. Dengan demikian, pengungsi tidak mengelompok secara tersendiri dan dapat hidup berbaur dengan penduduk setempat.

Kegiatan pemberdayaan pengungsi di Provinsi Jawa Timur ini melibatkan banyak pihak/sector pemerintah. Pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab dalam penyediaan lahan tempat tinggal, sedangkan pembangunan rumah merupakan tanggung jawab Dinas Permukiman. Sektor-sektor lain seperti Permukiman dan Prasarana Wilayah bertugas untuk membangun prasarana jalan dan Dinas Pendidikan menyediakan sarana pendidikan atau sekolah. Selanjutnya, Dinas Peternakan memberikan bantuan ternak, yaitu kambing untuk jenis kegiatan yang bersifat penguatan ekonomi.

Dana untuk membangun satu unit rumah berbeda antar-sector, sehingga menghasilkan rumah dengan spesifikasi yang berbeda pula. Sebagai contoh, dana pembangunan satu unit rumah dari Dinas Kependudukan adalah 14.000.000 rupiah, sedangkan dari Dinas Perumahan hanya 5.500.000 rupiah per unit. Pembangunan rumah dilaksanakan oleh kontraktor setempat dan dalam kontrak kerja dilakukan pemisahan antara biaya material dan biaya upah. Biaya upah diserahkan kepada koordinator pengungsi serta kepala desa setempat karena kegiatan pembangunan melibatkan pengungsi sebagai tukang (Dinas Permukiman, tanpa tahun b). Mekanisme ini

dipilih dengan tujuan membantu pengungsi untuk mendapatkan penghasilan.

Rumah-rumah permanen bagi pengungsi dibangun di atas lahan milik pemerintah daerah yang selama ini tidak dimanfaatkan. Lahan tersebut adakalanya berupa suatu hamparan lahan kosong maupun lahan yang dikelola oleh Perum Perhutani. Secara umum, lahan yang digunakan tidak cocok untuk usaha pertanian. Peserta program ini hanya memperoleh lahan untuk rumah yang kemudian dibangun seperti rumah Perumnas. Sebagian rumah yang dibangun berbentuk rumah tunggal (untuk satu keluarga) dan sebagian lainnya adalah rumah dengan jenis kopel yang diperuntukkan bagi dua keluarga. Lokasi tempat tinggal pada umumnya tidak jauh dari desa yang sudah ada, sehingga pengungsi dapat memanfaatkan akses yang telah tersedia. Namun demikian, tidak semua peserta program pemberdayaan menempati areal yang disediakan oleh pemerintah daerah. *Resettlement* juga bisa dilakukan melalui pola sisipan, yaitu pembangunan rumah dilakukan di atas tanah milik keluarga pengungsi dengan persetujuan tertulis dari pemilik tanah yang diketahui oleh kepala desa.

Peserta program pemberdayaan juga mendapatkan dana jaminan hidup (jadup), terdiri dari beras, ikan asin, dan minyak makan, seperti yang diterima oleh peserta program transmigrasi, selama tiga bulan dan bantuan modal kerja. Modal kerja ada yang bersumber dari dana APBD II, dan ada pula sumbangan dari masyarakat secara perorangan. Bantuan modal kerja tidak diberikan kepada pengungsi secara individu, melainkan melalui kelompok. Bantuan ini bervariasi antar-kelompok pengungsi, antara lain mesin jahit, pembuatan kandang ayam potong, keramba, mesin pembuat tapioka, mesin pembuat kripik singkong, serta bantuan untuk koperasi (Tabel 2).

Pengungsi juga memperoleh bantuan berupa pelatihan keterampilan berusaha. Pelatihan jahit menjahit umpamanya, selalu diberikan beriringan dengan pemberian bantuan mesin jahit. Namun

sayangnya, pelatihan tersebut diberikan dalam waktu yang sangat singkat, sehingga besar kemungkinan peserta belum mampu menguasai keterampilan yang diberikan. Hal ini diakui oleh seorang narasumber dari Dinas Kependudukan:

”... itu bukan pelatihan menjahit, tapi melihat pelatihan menjahit, apa yang bisa didapat dari pelatihan yang cuma dua hari.”

Tabel 3a
Bantuan/Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat di Lokasi Resettlement Provinsi Jawa Timur, Tahun 2000-2002

No.	Kabupaten Desa/Kecamatan	Luas tanah	Jumlah		2000	2001	2002
			KK	Jiwa			
1	Nganjuk		209	794		- Bantuan untuk koperasi Rp 4.750.000,-@ - Alat pembuat tepung tapioka#	
	Mayong/Bagor	1.000 m ²	25	97	2 ekor kambing/KK^ Pembangunan Mushola*		-
	Sumber Kepuh/ Lengkong	3.200 m ²	32	133	Sembako/ pakaian*	- 2 unit mesin jahit & pelatihan#	-
	Pandantoyo/ Kertosono	1.200 m ²	12	55	Sembako/ pakaian*	- 2 unti mesin jahit & pelatihan#	-
	Karangsono/Loceret	3.645 m ²	25	92	-	- 4 unit mesin jahit# - Kandang ayam potong@^* - Alat dapur* - Penggemukan sapi#	
	Sendangbumen/ Berbek	2 Ha	120	427	-	-	-

No.	Kabupaten Desa/ Kecamatan	Luas tanah	Jumlah		2000	2001	2002
			KK	Jiwa			
2	Blitar		110	414			
	- Semen/ Gandusari	3.920 m ²	35	142	- Listrik [^] - Tandon air [^] - Sembako*	- 8 unit mesin jahit & pelatihan#	- 2 unit mesin kripik pisang/ singkong#
	- Slumbung/ Gandusari	2 ha	75	272	-	-	- 6 unit mesin jahit# - 1 unit mesin multiguna - 3 unit mesin penetas telur - Budi daya tanaman jamur
3	Mojokerto		6	20			
	- Wonopioso/ Gondang	800 m ²	6	20	Sembako [^]	- 2 unit mesin jahit & pelatihan#	1 unit mesin multiguna

No.	Kabupaten Desa/Kecamatan	Luas tanah	Jumlah		2000	2001	2002
			KK	Jiwa			
4.	Bangkalan		550	2.389		- Bantuan untuk koperasi Rp 4.750.000,- @ - Bantuan Menakertrans Rp 50.000.000,-	-
	- Kelbung/Sepulu	19,7 Ha	370	1.657	- 2 ekor kambing/KK^ - 4 unit MCK^ - Tandon air/distribusi (36.000 m ³ dan 16.000 m ³)* - 1 unit air tanah^ - sembako*	1 unit alat pembuatan tepung tapioka & pelatihan# 10 unit mesin jahit & pelatihan#	-
	- Plagiran/ Tanjungbumi	0,5 Ha	50	132	-	5 unit mesin jahit#	-



No.	Kabupaten Desa/Kecamatan	Luas tanah	Jumlah		2000	2001	2002
			KK	Jiwa			
5	Jember		150	529		Bantuan untuk koperasi Rp 4.750.000,- @	-
		Rejoagung/Semboro	25	95		5 unit mesin jahit & pelatihan#	-
		Kaliwining/Rambipuji	25	91		-	- Peralatan pembuatan roti#
		- Sidomulyo/Silo - Sidorejo/ Umbulsari - Wonorejo/ Kencong	1.500 m ² 1 ha	50 33 17	165 119 59	- 5 unit mesin jahit & pelatihan#	- 6 unit mesin jahit & pelatihan# - 1 unit mesin perontok padi
6	Probolinggo		36	138	-	Bantuan untuk koperasi Rp 2.000.000,- @	-
		Krampilan/Besok	16	58	-	-	- Modal pembuatan kripik dan terasi# - 3 unit keramba# - 3 unit mesin jahit#
		Glagah/Pakuniran	20	80	-	-	- 3 unit mesin jahit# - Modal pembuatan kripik#

No.	Kabupaten Desa/Kecamatan	Luas tanah	Jumlah		2000	2001	2002
			KK	Jiwa			
7	Banyuwangi		100	275	-		-
	Bengkok/ Wongsorejo	2,5 ha	100	275	-		- 10 unit mesin jahit & pelatihan# - 2 unit mesin kripik pisang/ singkong & pelatihan# - Alat pembuatan tepung tapioka#
8.	Situbondo		50	181	-		-
	Mimbaan/Panji	0,7 ha	50	181	-		- 8 unit mesin jahit# - Pemeliharaan 1.000 ekor burung puyuh#
9	Lumajang		200	776	-	Bantuan untuk koperasi Rp 4.750.000,-@ 10 unit mesin jahit & pelatihan#	-
	Lempeni/Tempel	5 ha	200	776	-		- 2 unit mesin kripik pisang/ singkong & pelatihan# - 1 unit mesin pengepres <i>paving</i> <i>stone</i> #

No.	Kabupaten Desa/Kecamatan	Luas tanah	Jumlah		2000	2001	2002
			KK	Jiwa			
10.	Sampang	4 ha	200	883	-	-	-
	Nyeloh/Kedundung		200	883	-	-	-

Sumber: Dinas Kependudukan Provinsi Jawa Timur, tt.?

Catatan: @ Bantuan dana APBN

Bantuan dana APBD

^ Bantuan dana kabupaten

* Bantuan dana masyarakat/LSM

Setelah berada di lokasi *resettlement* dan tinggal secara permanen, pengungsi dianggap sebagai penduduk biasa. Mereka kemudian mendapat KTP yang dikeluarkan oleh pemerintah (kecamatan) lokasi *resettlement*. Mereka tidak lagi menyandang predikat sebagai pengungsi, sehingga semua bantuan yang diperoleh termasuk dalam skema bantuan bagi penduduk tetap. Pengungsi yang tidak mampu kemudian dimasukkan sebagai kelompok target dalam program-program pengentasan kemiskinan.

Relokasi Pengungsi

Kegiatan relokasi pengungsi bertujuan memindahkan mereka secara permanen ke daerah tempat tinggal baru. Untuk kasus pengungsi di Jawa Timur, relokasi dilakukan dengan memindahkan pengungsi ke luar provinsi ini. Pilihan ini dijalankan oleh pengungsi yang tidak berkeinginan lagi kembali ke daerah semula dan juga tidak ingin menetap selamanya di wilayah Jawa Timur. Pengungsi eks transmigran dari Maluku Utara dan NAD merupakan bagian terbesar dari mereka yang memilih untuk dipindahkan ke daerah baru. Trauma terhadap peristiwa kerusuhan, terutama membuat sebagian pengungsi tidak bersedia kembali ke daerah semula. Apalagi, sebagian di antara mereka juga tidak memiliki harta benda lagi di sana karena rusak/hancur pada saat peristiwa kerusuhan berlangsung. Selanjutnya, hampir tidak ada pengungsi korban kerusuhan Kalimantan yang memilih opsi pindah ke tempat baru.

Dari seluruh pengungsi yang berada di Jawa Timur, sebanyak 2.714 KK memilih opsi untuk dipindahkan ke tempat lain melalui program transmigrasi. Namun demikian, dalam kenyataannya mereka yang berhasil ditransmigrasikan lebih kecil dari jumlah yang menyatakan bersedia. Sampai akhir tahun 2001, pengungsi yang menjadi peserta program transmigrasi adalah 1.635 KK. Mereka menyebar ke berbagai daerah tujuan dalam program transmigrasi, seperti transmigran umum. Daerah-daerah tersebut antara lain

Sumatra Barat, Bengkulu, Kalimantan Timur, dan Sulawesi Tengah (Dinas Kependudukan Provinsi Jawa Timur, 2002).

Pengungsi yang menjalani kegiatan relokasi mendapat perlakuan yang sama dengan transmigran pada umumnya. Mereka menerima bantuan jaminan hidup dalam waktu yang sesuai dengan ketentuan pemerintah, perumahan dan sarana permukiman serta sarana usaha (ekonomi), seperti lahan pertanian dan pekarangan. Di tempat tinggal yang baru di daerah transmigrasi, pengungsi diharapkan dapat menjalani kehidupan normal yang mandiri dan tidak tergantung pada bantuan pihak lain.

Penutup

Provinsi Jawa Timur telah melakukan berbagai upaya penanganan pengungsi dengan tugas yang disandangnya sebagai daerah penerima pengungsi dari berbagai daerah yang dilanda kerusuhan di Indonesia. Semua upaya yang dilakukan mengacu pada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Setelah penanganan tanggap darurat dengan menampung pengungsi di tempat-tempat penampungan sementara, para pengungsi kemudian dipindahkan ke tempat tinggal permanen, sebagian dipulangkan ke daerah asal, sebagian lainnya dipindahkan ke daerah baru. Mereka tidak lagi berstatus sebagai pengungsi dan diharapkan dapat menjalani kehidupan mandiri dalam pasca penanganan ini.

Penanganan pengungsi oleh pemerintah Provinsi Jawa Timur tidak terlepas dari berbagai kekurangan. Pada tahap tanggap darurat umpamanya, pemenuhan kebutuhan hidup pengungsi di berbagai lokasi penampungan, jauh dari layak. Tempat-tempat penampungan yang dibangun pemerintah tidak sebanding dengan jumlah pengungsi, sehingga mereka terpaksa hidup berdesakan dalam ruang yang sangat sempit. Hal ini diperburuk dengan terbatasnya ketersediaan sarana dan prasarana serta pelayanan sosial lainnya, seperti air bersih dan pelayanan kesehatan. Kondisi demikian mengakibatkan pengungsi

hidup dengan segala keterbatasan dan kualitas hidup yang jauh dari standar hidup layak.

Upaya penanganan dalam tahap pasca tangga darurat relatif lebih 'mudah' dijalankan pada kelompok pengungsi yang sebelumnya adalah eks transmigran asal Jawa Timur. Bagi kelompok pengungsi yang berasal dari Provinsi Maluku Utara misalnya, setelah kerusakan berakhir dan kondisi keamanan di daerah tempat tinggal semula telah kondusif untuk melanjutkan kehidupan, mereka dikembalikan ke daerah tersebut. Kegiatan pemulangan ini difasilitasi oleh pemerintah Jawa Timur dan beberapa petugas dari dinas dan sektor yang terlibat dalam penanganan pengungsi, khususnya dari Dinas Kependudukan.. Namun demikian, tidak semua pengungsi eks transmigrasi bersedia kembali ke daerah semula. Mereka yang tidak bisa menghilangkan trauma peristiwa kerusakan memilih untuk ditempatkan di tempat tinggal baru. Kelompok ini memilih dua pilihan lain yang ditawarkan pemerintah Provinsi Jawa Timur, yaitu program pemberdayaan, melalui kegiatan *resettlement* di dalam wilayah provinsi ini, dan program relokasi, yaitu pindah ke luar Jawa Timur melalui program transmigrasi. Kegiatan *resettlement* dilakukan di kabupaten-kabupaten asal keturunan pengungsi, disertai dengan pemberian paket bantuan, antara lain pembangunan rumah, modal kerja dan pelatihan keterampilan. Selanjutnya, pengungsi yang memilih program relokasi disertakan dalam program transmigrasi dengan tujuan berbagai daerah di luar Jawa, seperti Sumatra Barat, Sumatra Selatan, Kalimantan Timur dan Sulawesi Tengah. Sebagai peserta transmigrasi mereka memperoleh bantuan seperti yang diterima oleh peserta transmigrasi pada umumnya, misalnya lahan usaha pertanian atau perkebunan, sesuai dengan skema program transmigrasi yang diikuti, serta jaminan hidup selama masa yang telah ditentukan.

Dalam pelaksanaannya, kegiatan-kegiatan penanganan pengungsi masih diliputi beberapa kekurangan. Hal ini terlihat pada kegiatan pemberdayaan/*resettlement*. Kegiatan pelatihan keterampilan yang merupakan paket bantuan alat-alat produktif, seperti mesin jahit, tidak dilakukan secara optimal. Pelatihan diberikan dalam waktu

singkat, bahkan ada pelatihan jahit-menjahit yang hanya dilaksanakan selama dua hari. Kondisi seperti itu tidak memungkinkan materi yang diberikan diserap dengan baik, sehingga akan menghambat kegiatan usaha di kemudian hari.

Berbeda halnya dengan pengungsi eks transmigran, penanganan korban kerusuhan Kalimantan (Sambas dan Sampit), yang pada umumnya adalah etnis Madura, masih mengalami berbagai kendala. Hampir semua pengungsi, terutama yang berasal dari Sampit, menginginkan untuk kembali ke daerah tempat tinggal mereka sebelumnya. Alternatif pemindahan ke lokasi baru ditolak dengan pertimbangan bahwa mata pencaharian dan kesempatan berusaha lebih terbuka di daerah Kotawaringin Timur dan Kalimantan Tengah. Hal ini terutama ditemukan diantara mereka yang mempunyai tanah pertanian yang luas. Mereka tidak berkeberatan sekalipun hanya menerima bantuan transportasi dari pemerintah dan tidak akan menuntut bantuan lain asalkan bisa kembali ke daerah semula. Jika kondisi keamanan memungkinkan, dalam arti penduduk lokal dapat menerima kedatangan pengungsi, mereka akan kembali untuk membangun kehidupan dari awal. Namun kenyataannya, sampai penelitian ini dilaksanakan hambatan untuk pulang masih menyertai kehidupan mereka. Penduduk lokal di beberapa wilayah di Kalimantan Tengah belum sepenuhnya dapat menerima kepulangan pengungsi. Dengan demikian, jaminan terhadap keselamatan mereka juga belum diperoleh. Kenyataan ini menyebabkan pengungsi masih bertahan di tempat-tempat penampungan, sehingga permasalahan pengungsi di Provinsi Jawa Timur menjadi berlarut-larut.

Keadaan tersebut tidak dapat dibiarkan terus berlanjut karena kemungkinan dapat memunculkan permasalahan lain. Salah satu permasalahan adalah timbulnya perasaan cemburu penduduk lokal terhadap pengungsi karena selama tinggal di penampungan mereka memperoleh bantuan dari berbagai pihak. Meskipun kenyataannya bantuan tersebut jauh dari mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari, pemberiannya yang berlangsung dalam waktu lama dapat menyulut kecemburuan sosial penduduk lokal yang tidak memperolehnya.

Kondisi ini dapat juga menjadi sumber konflik baru, karena penduduk di sekitar lokasi pengungsian juga banyak yang hidup dalam kondisi kemiskinan. Oleh karena itu, upaya penanganan untuk menghentikan status pengungsi mendesak untuk dilakukan.

Mengacu pada berbagai permasalahan di atas, beberapa usulan dapat dipertimbangkan untuk menangani pengungsi korban kerusuhan.

- Sebagian korban kerusuhan Kalimantan menginginkan kembali ke tempat semula, sehingga berbagai upaya mendekati penduduk setempat untuk bersedia kembali menerima para pengungsi perlu mendapat prioritas utama. Penerimaan penduduk lokal terhadap kepulauan pengungsi sangat menentukan keamanan mereka di daerah tempat tinggal sebelumnya. Upaya perdamaian kedua kelompok etnis yang bertikai memerlukan mediasi pihak lain di luar pemerintah daerah masing-masing. Peran pemerintah pusat sangat diharapkan untuk menciptakan perdamaian karena berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kalimantan Barat dan Jawa Timur belum mencapai hasil.
- Pemberian bantuan bagi pengungsi idealnya juga disertai dengan bantuan untuk penduduk lokal. Bantuan dalam berbagai bentuk bagi pengungsi memang menambah beban pemerintah pusat maupun daerah, namun memasukkan penduduk di sekitar lokasi penampungan menjadi penerima bantuan adalah keputusan yang bijaksana. Hal ini bertujuan agar penduduk setempat tidak mempunyai kecemburuan sosial terhadap pengungsi karena sebagian diantara mereka juga hidup dalam kekurangan dan memerlukan bantuan. Jika pengungsi terus menerus memperoleh bantuan, sedangkan penduduk setempat di sekitar pengungsian tidak mendapatkannya, maka kemungkinan besar akan muncul kecemburuan sosial.
- Selama di penampungan pengungsi memperoleh bantuan untuk kelangsungan hidup sehari-hari, namun upaya untuk mewujudkan kemandirian ekonomi perlu dilakukan agar

pengungsi tidak sepenuhnya menggantungkan semua kebutuhan hidup pada bantuan pihak lain. Mereka hendaknya difasilitasi untuk bekerja di sekitar maupun di luar lokasi penampungan, dan juga diberi pelatihan-pelatihan keterampilan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah setempat. Kegiatan ini terutama perlu dilakukan bagi pengungsi Madura asal Kalimantan karena sampai beberapa tahun setelah kejadian kerusuhan belum ada kepastian waktu untuk bisa pulang ke tempat tinggal asalnya .

- Kegiatan pelatihan keterampilan secara intensif perlu dilakukan bagi pengungsi yang sudah menempati tempat tinggal permanen melalui program pemberdayaan/*resettlement*. Dengan demikian bantuan modal usaha dan sarana kegiatan produksi yang diberikan dapat dimanfaatkan secara optimal untuk melaksanakan kegiatan ekonomi.

DAFTAR BACAAN

- Ali@nsi Keadilan. 1999. Pengungsi, *Siapa yang Mengurusi? Ributnya sudah, komentarnya tuntas, tapi nasib pengungsinya terlupakan*, No. 08/Tahun I, 16-22 April 1999. <http://aliansi.hypermart.net/1999/08/khusus.html>.
- Campbell-Nelson, Karen, Y. A. Damapolii, L. Simanjuntak, dan F. T. Hungu. 2001. *Perempuan di bawah Laki-laki yang Kalah: Kekerasan terhadap Perempuan Timor Timur dalam Kamp Pengungsian di Timor Barat*. Kupang: Jaringan Kesehatan Perempuan Indonesia Timur (JKPIT) dan Yayasan Penguatan Institusi dan Kapasitas Lokal (PIKUL).
- Cohen, Roberta & Francis M. Deng. 1998. *Masses in Flight. The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington DC: Brooking Institute Press.
- Dinas Kependudukan Propinsi Jawa Timur. tanpa tahun. *Pemberdayaan Masyarakat di Kawasan Resettlement*. Surabaya: Dinas Kependudukan Propinsi Jawa Timur
- _____. 2002. *Evaluasi Pelaksanaan Program s/d TA 2002 dan Rencana TA 2003*. Surabaya: Dinas Kependudukan Propinsi Jawa Timur.
- Dinas Permukiman Propinsi Jawa Timur. Tanpa tahun a. *Laporan Pelaksanaan dan Usulan Pembangunan Sarana & Prasarana Permukiman Pengungsi Korban Kerusakan di Jawa Timur*. Surabaya: Dinas Permukiman Propinsi Jawa Timur.
- _____. tt.?b. *Laporan Singkat Penanganan Pengungsi Korban Kerusakan Sampit di Jawa Timur (Khusus Sarana dan Prasarana Permukiman)*. Surabaya: Dinas Permukiman Propinsi Jawa Timur.

Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur. 2002. *Rekapitulasi Jumlah Pengungsi di Jawa Timur Per 12 Agustus 2002*. Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur.

Departemen Sosial RI. 2002. *Pedoman Teknis Penanganan Pengungsi Tahun Anggaran 2002*. Jakarta: Departemen Sosial RI.

Forum Komunikasi Korban Kerusakan Kalimantan. 2001. *Hasil Keputusan Musyawarah Besar Pengungsi Korban Kerusakan Kalimantan Tengah*. Forum Komunikasi Korban Kerusakan Kalimantan.

_____. tanpa tahun. *Penanganan Pengungsi Korban Kerusakan Kalteng dan Akselerasi Proses Rekonsiliasi dan Perdamaian di Bumi Kalimantan Tengah*. Forum Komunikasi Korban Kerusakan Kalimantan.

ICG. 2001. "Communal Violence in Indonesia: Lessons from Kalimantan". *ICG Asia Report No. 19*. Jakarta/Brussels.

Kompas, 26 Februari 2001. *Kerusuhan Sampit Meluas ke Palangkaraya*. _____, 7 Maret 2001a. *Madura, Tempat Hayat Dikandung Badan*.

_____, 7 Maret 2001b. *Palangkaraya Kembali Memanas*.

Lembaga Musyawarah Masyarakat Dayak dan Daerah Kalimantan Tengah. 2001. *Konflik Etnik Sampit. Kronologi, Kesepakatan, Aspirasi Masyarakat, Analisis, Saran*. Palangkaraya: Lembaga Musyawarah Masyarakat Dayak dan Daerah Kalimantan Tengah.

Majalah Tempo. 2001a. *Dendam Kesumat Tak Pernah Tamat*. Majalah Tempo edisi 4-11 Maret 2001.

_____. 2001b. *Padam Sesaat, Membara Selamanya*. Majalah Tempo edisi 4-11 Maret 2001

_____. 2001c. *Orang-orang yang Terusir*. Majalah Tempo edisi 4-11 Maret 2001.

- Petebang, Edi. ed. 2001. *Amuk Sampit-Palangkaraya*. Pontianak: Institut Dayakologi.
- Sekretariat Bakornas PBP. 2001. *Kebijakan Nasional Percepatan Penanganan Pengungsi di Indonesia*. Tindak lanjut Sidang Kabinet Terbatas tanggal 25 September 2001. Jakarta: Sekretariat Bakornas PBP.
- Sudagung, Hendra Suroyo. 2001. *Mengurai Pertikaian Etnis: Migrasi Swakarsa Etnis Madura ke Kalimantan Barat*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Triningtyasasih. 2002. "Perlindungan terhadap Kelompok Rentan di Pengungsian". Paper dipresentasikan pada *Seminar Konflik dan Migrasi*, diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kependudukan-LIPI (PPK-LIPI), Jakarta, 4 September 2002.
- Wahyono, Ary. 2006. "Pemulangan Pengungsi Korban Konflik Etnis Kasus Kalteng: Harapan dan Kenyataan" dalam A.B. Lopian, dkk., (ed.) *Sejarah & Dialog Kebudayaan. Persembahan 70 Tahun Prof. Dr. Taufik Abdullah*. Jakarta: LIPI Press.
- Wiyata, A. Latief. 2001. "Kondisi Pengungsi Madura di Kabupaten Jember Pasca Konflik Sosial Sampit". Bahan diskusi untuk *Seminar Kajian Konflik di Kalimantan*, diselenggarakan oleh LASEMA-CNRS, France, Social Sciences for the Study of Conflict in Indonesia. Proyek Kerja sama CNRS-LIPI, Jakarta, 19 Maret 2001.

MIGRASI TERPAKSA DAN PERMASALAHANNYA: Kasus Maluku Utara dan Sulawesi Utara

Suko Bandiyono

Pendahuluan

Fenomena kependudukan yang sangat penting dan telah terjadi di Indonesia adalah konflik sosial yang mengakibatkan migrasi terpaksa (*internally displaced persons*) dalam jumlah yang sangat besar.¹ Dalam kurun waktu 1998-2002, telah terjadi konflik sosial di beberapa provinsi di Indonesia sehingga 1,25 juta jiwa terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya untuk mencari perlindungan atau lebih dikenal mengungsi. Kerusuhan sosial di Maluku Utara yang mengakibatkan gelombang pengungsian dalam jumlah besar yaitu 100.000 jiwa lebih dalam waktu yang singkat, merupakan fakta sosial dan sekaligus peristiwa kependudukan yang sangat dramatis.

Isu konflik sosial dan mobilitas penduduk sebenarnya adalah fenomena universal yang dapat terjadi di mana saja dan kapan saja. Namun, peristiwa yang terjadi di Indonesia telah menimbulkan

¹Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan telah mendefinisikan pengungsi internal sebagai berikut: "... ialah orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka atau tempat mereka dahulu biasa tinggal, terutama sebagai akibat dari, atau dalam rangka menghindari diri dari, dampak-dampak konflik bersenjata, situasi-situasi rawan yang ditandai oleh maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak-hak asasi manusia, bencana-bencana alam, atau bencana-bencana akibat ulah manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional."

masalah kemanusiaan berskala nasional, karena telah menimbulkan dampak luas di daerah asal mereka maupun di daerah tujuan pengungsian. Konflik sosial menunjukkan adanya penurunan kemampuan untuk membina rasa empati dan toleransi antar-manusia. Pemahaman secara penuh terhadap nilai-nilai orang lain dan kemampuan untuk menerima dan mengakui keabsahan suatu perbedaan telah membuyar.

Kerusuhan yang terjadi dikondisikan oleh realitas sosial yang ada di wilayah tersebut. Realitas sosial menunjukkan bahwa penduduk Indonesia pada umumnya dan penduduk di Maluku Utara pada khususnya, dicirikan oleh sifat pluralitas yaitu direfleksikan variasi etnis beserta wilayah kebudayaan. Pada awalnya, etnis yang ada di Indonesia menempati wilayahnya masing-masing, kemudian terjadilah proses migrasi penduduk lintas wilayah maka terjadi perubahan komposisi berdasarkan etnis. Di Provinsi Maluku Utara dijumpai penduduk dengan latar belakang keragaman etnis, antara lain suku Jaelolo, Makian, Kao, Sahu, Ibu, Loloda, Ternate, Minahasa, Sangir, Buton, China, dan Jawa.

Konflik Sosial di Maluku Utara muncul pertama kali di daerah Halmahera Utara, tepatnya di daerah Kao, yang kemudian melebar ke daerah lain. Konflik sosial yang telah terjadi pada kurun waktu 1988-2001, diikuti kekerasan sehingga menimbulkan banyak korban. Konflik sosial juga menimbulkan kehancuran harta benda penduduk dan sarana sosial yang tidak ternilai jumlahnya. Oleh karena itu, fenomena konflik sosial yang telah terjadi menimbulkan ancaman disintegrasi bangsa dan nilai-nilai kemanusiaan. Hal ini terjadi sebagai respons negatif atas perbedaan kepentingan dan ketidakseimbangan nilai-nilai antarkomunitas, sehingga menimbulkan ketegangan sosial dan diikuti kekerasan di masyarakat..

Pada Oktober 1988, meletus konflik sosial di Maluku Utara yang menimbulkan gelombang pengungsian antar- kabupaten dan juga antar-provinsi, terutama menuju ke Provinsi Sulawesi Utara. Kedatangan pengungsi dalam jumlah yang sangat besar dan tidak

direncanakan menimbulkan persoalan di daerah penerima. Masalah yang muncul antara lain menyangkut tempat penampungan, penanganan kesehatan, dan penciptaan lapangan kerja. Keberadaan pengungsi menimbulkan kecemburuan sosial dengan penduduk setempat. Di daerah asal terjadinya konflik sosial, terjadi kemunduran kehidupan sosial-ekonomi masyarakat.

Respons akibat serius kehidupan sosial-ekonomi para pengungsi maupun masyarakat yang ditinggalkan pengungsi, adalah dilakukannya berbagai penanganan oleh berbagai lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat di tingkat daerah maupun tingkat nasional. Bahkan, lembaga internasional ikut terlibat aktif menangani persoalan tersebut. Dalam kenyataan, penanganan pengungsi bukanlah persoalan yang mudah. Banyak permasalahan yang ditemui dalam program penanganan, dapat menimbulkan persoalan baru.

Pengetahuan tentang isu konflik sosial dalam konteks pengungsi terpaksa, dapat menjadi bermakna terutama untuk mengantisipasi upaya mengatasi persoalan tersebut di masa depan. Artikel ini secara umum mendeskripsikan isu tersebut di Provinsi Maluku Utara dan Sulawesi Utara sebagai cuplikan data dan informasi hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Pusat Penelitian Kependudukan-LIPI pada tahun 2002 dan 2003.² Selanjutnya, informasi juga dilengkapi dengan berbagai masukan dari data sekunder maupun dari hasil diskusi. Secara lebih khusus, artikel ini menjelaskan berbagai isu tentang akar permasalahan munculnya konflik sosial dan bagaimana akibat konflik terhadap migrasi terpaksa. Selanjutnya, untuk menggambarkan permasalahan akibat migrasi terpaksa, juga dideskripsikan kondisi pengungsi di penampungan dan mereka yang telah direlokasi.

² Terimakasih kepada anggota tim peneliti lain yaitu Aswatini Raharto, Mita Noveria, Bayu Setiawan, Ade Latifa, Fitranita dan Haning Romdiati yang telah memberi masukan dalam pembuatan tulisan ini.

Kerusuhan Sosial Dalam Konteks Migrasi Terpaksa

Sumbu pemicu konflik di Maluku Utara sebenarnya diawali konflik batas kecamatan Malifut berdasarkan PP.No.42/99, yang telah terkatung-katung selama 24 tahun. Dalam wilayah Malifut terdapat desa Sosol, tempat usaha pertambangan emas. Daerah ini dituntut masuk ke Kecamatan Kao yang mayoritas penduduknya beragama Kristen. Di daerah Malifut tinggal etnis Makian asal Pulau Makian yang sukses dalam kehidupan sosial-ekonomi dan mereka beragama Islam.³ Dalam hal ini, terjadi kesenjangan sosial ekonomi antara komunitas penduduk asli Kao dan komunitas etnis migran asal Makian.

Kegamangan masyarakat Kristen di Halmahera juga dipicu oleh masuknya komunitas transmigran asal Jawa yang mayoritas beragama Islam dan umumnya juga sukses dalam kehidupan sosial-ekonomi. Fakta sosial menunjukkan bahwa komunitas etnis Makian maupun komunitas etnis Jawa umumnya mempunyai semangat kerja yang lebih tinggi daripada penduduk lokal. Tampaknya, komunitas penduduk lokal cenderung apriori dan mengabaikan sifat toleransi dengan komunitas etnis lain yang mempunyai nilai-nilai yang berbeda sehingga dengan mudah terhasut oleh pihak ketiga. Tampaknya, pihak ketiga memanfaatkan isu primordialisme, peningkatan komunitas Islam dan kesenjangan sosial-ekonomi di daerah tersebut sehingga berhasil memicu timbulnya konflik sosial.

Tanggal 3 November 1999 konflik berdarah tidak dapat dihindarkan yang diawali dengan konflik perebutan sumber daya alam dan bergeser ke konflik etnis, dan selanjutnya berkembang menjadi konflik antara komunitas Kristen dan Islam. Komunitas etnis Makian yang diserang komunitas lokal dari Kao, akhirnya mengungsi ke Pulau Tidore dan sebagian kembali ke Pulau Makian. Dari peristiwa tersebut beredar selebaran “Sosol berdarah” yang

³ Transmigran lokal asal P.Makian karena menghindari erupsi gunung berapi juga bermukim di daerah Akediri, Kecamatan Jailolo.

dikeluarkan Gereja Protestan Maluku. Hal ini memperkuat dugaan bahwa kerusuhan di Kao dan kemudian di Tobelo tidak terlepas dari munculnya kerusuhan di Poso Desember 1988, dan di Ambon 19 Januari 1999. Awal kerusuhan di Ambon maupun di Tobelo terjadi pada saat komunitas Islam sedang berpuasa.

Masyarakat biasa bahkan Sultan Ternate pun tidak menyangka bahwa di Maluku Utara, yang selama ini masyarakatnya terbuka dan mempunyai sifat kekeluargaan, telah terjadi konflik berdarah antara komunitas Kristen dan Islam, bahkan terjadi antar-keluarga yang hanya berbeda agama. Sebenarnya masyarakat di Tobelo secara adat telah membuat lembaga yang dinamai Hibua Lamo (= 'rumah besar'), di mana lembaga adat tersebut dapat menyatukan masyarakat yang mempunyai nilai-nilai berbeda dengan cara musyawarah. Dalam kenyataan lembaga adat tersebut telah memudar sejak tiga dasawarsa terakhir akibat perubahan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Dari buku yang berjudul *Damai yang Terkoyak, Catatan Kelam dari Bumi Halmahera* (th 2000) menjelaskan adanya skenario besar dan kecil yang menimbulkan persoalan konflik terbuka dan kekerasan di Maluku Utara. Skenario besar persoalan tersebut dilatarbelakangi konflik politik penyebaran agama Kristen-Protestan dan agama Islam di daerah Tobelo yang mulai dirasakan semenjak awal dasawarsa '20-an. Agama Islam di daerah Halmahera bagian utara mengalami perkembangan pesat semenjak aliran Muhamadiyah masuk ke daerah tersebut yang dipimpin oleh Imam H. Abdullah Hoatseng. Ia menjadi imam juga menjadi seorang wiraswasta dan agen perusahaan kapal KPM. Oleh karena itu, penduduk di desa-desa Togoliva, Gamsungi, Gorua, Gornua, Popilo, Luari, Jolonua, dan Pulau Tolonua menjadi pengikut Islam. Penyebaran agama Islam di daerah tersebut dilakukan secara damai, tanpa ada pemaksaan dan dengan memanfaatkan pengetahuan agama Kristen-Protestan di daerah tersebut.

Penduduk di desa-desa lain daerah Tobelo Selatan dan pulau-pulau di teluk Kao adalah pemeluk agama Kristen-Protestan hasil kegiatan zending asal Utrecht, Belanda. Dalam penyebaran agama

Kristen-Protestan di daerah tersebut memanfaatkan pendeta-pendeta dari Ambon. Kenyataan menunjukkan sampai saat ini komunitas Kristen-Protestan di Tobelo-Kao adalah dominan. Komunitas Kristen-Protestan dominan di daerah tersebut semenjak penjajahan kolonial Belanda, namun meningkatnya proporsi umat Islam di daerah tersebut menimbulkan kecemasan pihak gereja. Pada tahun 1929, zending mengirimkan protes kepada Sultan Ternate agar menghentikan penyebaran Islam. Dalam hal ini, Sultan Ternate menolak protes tersebut dan dapat menerima alasan yang dikemukakan oleh utusan komunitas Islam. Untuk memperkuat komunitas Kristen-Protestan, zending mengakomodasikan masuknya migran penduduk Sangir asal Balut dan Saranggani dari Filipina Selatan ke daerah Halmahera yang dipimpin oleh pendeta Kaumbur pada tahun '70-an.⁴

Perubahan daerah Maluku Utara menjelang berakhirnya abad ke-20 ikut memberi kontribusi timbulnya konflik di daerah tersebut. Pada 4 Oktober 1999 Maluku Utara disahkan menjadi provinsi melalui Undang-undang nomor 46. Dengan berubahnya status daerah tersebut menjadi provinsi berarti terjadi perubahan organisasi pemerintahan dan secara eksplisit muncul persoalan suksesi kepemimpinan daerah yang diwarnai oleh politik untuk memperoleh kekuasaan. Partai Golkar mengajukan seorang tokoh daerah untuk menjadi calon gubernur, yang ternyata mengakibatkan konflik kekerasan di Ternate antara sesama muslim yaitu “kelompok kuning” dan “kelompok putih” pada 27 Desember 1999. Calon gubernur itu dituduh melindungi kelompok Kristen yang menjadi lawan komunitas Islam. Konflik antar-komunitas Islam tersebut hanya berlangsung singkat setelah ada kesamaan pemahaman kedua belah pihak.

Satu hari sebelumnya, 26 Desember 1999, komunitas Islam di Tobelo mengalami tragedi berdarah akibat penyerangan kelompok Kristen. Setelah peristiwa penyerangan terhadap umat muslim di

⁴ Uraian lengkap tentang migran Sangir asal Filipina di Halmahera dapat dibaca dari hasil penelitian PPT-LIPI (1995).

Tobelo terjadi, segera diikuti penyerangan terhadap komunitas Islam di bagian barat Halmahera, yaitu daerah Ibu, Loloda, Jailolo, Sidangoli, dan Susupu. Di balik peristiwa tersebut dicurigai adanya pihak luar negeri yang terlibat. Berita yang dilansir kantor berita *Antara* menyebutkan bahwa selama kerusuhan di Tobelo dan Galela ditemukan pusat komunikasi di Tanjung Pelawang, Dusun Ruala, Desa Gurua, Kecamatan Tobelo, yang dioperasikan LSM asal Belanda dan didirikan di rumah Mr. Boeng, warga negara asal Belanda (Nainggolan, 2000:195).

Pada waktu itu, komunitas Islam tidak siap karena tidak pernah memperkirakan bahwa teror yang terjadi pada bulan sebelumnya akan menimbulkan konflik berdarah. Puluhan warga muslim laki-laki dewasa meninggal. Sebagian penduduk laki-laki yang selamat harus mengungsi bersama-sama warga perempuan dan anak-anak ke daerah Galela, dan selanjutnya meneruskan pengungsian ke Ternate lewat dermaga “pisang” dengan dibantu kapal angkatan laut dan KM. Lambelu. Kerusakan fisik rumah penduduk muslim dan masjid pun terjadi. Bahkan, fasilitas umum, seperti gedung kecamatan, sekolah, kantor polisi dan Puskesmas di daerah Kecamatan Ibu dan Sahu, ikut dirusak.

Maluku Utara terbentuk menjadi provinsi baru dan ditunjang aturan otonomi daerah, kemudian ada pemikiran untuk membuat kabupaten-kabupaten baru, yaitu Halmahera Utara, Halmahera Barat, Halmahera Tengah, Halmahera Selatan, Sula, dan Sanana. Rencana tersebut memunculkan nuansa merebut kekuasaan dalam pemerintahan kabupaten Halmahera Utara. Telah di singgung di atas bahwa daerah Halmahera bagian utara yang sekarang masih menjadi Kabupaten Maluku Utara mempunyai potensi ekonomi untuk berkembang. Hal ini menjadi pertimbangan dalam skenario perebutan kekuasaan. Manakala hal ini dapat terwujud tentunya akan melicinkan jalan untuk mengokohkan ide besar, yaitu dominasi Kristen seperti di Papua, NTT, Timor Leste, dan Minahasa.

Penyerangan terhadap komunitas Islam tersebut menimbulkan kesadaran pemuda Islam untuk melakukan jihat dengan aksi penyerangan balik kepada komunitas Kristen. Mereka yang melakukan aksi penyerangan, dimotori oleh kelompok pemuda dari Ternate dan Tidore. Dalam penyerangan tersebut tidak ada laskar jihat yang datang dari luar provinsi. Kelompok jihat tersebut melakukan pembalasan di daerah pantai barat Halmahera dan Morotai, dan juga masuk ke daerah Halmahera bagian pantai timur, antara lain di Kecamatan Galela dan daerah-daerah lain. Penyerangan di daerah Galela terjadi pada minggu terakhir bulan Mei tahun 2000, antara lain di desa Dukulamo, Duma, Ngidiho, dan Makete.⁵ Pertumpahan darah, kerusakan rumah penduduk Kristen, dan bangunan gereja tidak dapat dihindarkan. Pengungsian komunitas Kristen pun akhirnya terjadi. Komunitas Kristen ini umumnya mengungsi ke daerah kota Tobelo, Kecamatan Kao, Kecamatan Ibu, dan Provinsi Sulawesi Utara. Di Provinsi Sulawesi Utara para pengungsi menempati barak penampungan di kota Bitung, Kabupaten Minahasa, dan kota Manado.

Gelombang Pengungsian

Dalam keadaan normal, peristiwa kependudukan merupakan peristiwa yang secara teratur dialami kehidupan manusia, keluarga, dan masyarakat. Peristiwa kelahiran, kematian, dan perpindahan tempat tinggal, merupakan kejadian kehidupan sosial yang hidup di masyarakat. Namun, kerusuhan sosial yang terjadi di Maluku Utara yang mengakibatkan gelombang pengungsian dalam jumlah besar, bukan merupakan peristiwa kependudukan yang normal. Peristiwa tersebut berdampak luas dalam kehidupan penduduk, antara lain menyangkut aspek demografi, pendidikan, ekonomi, dan kesehatan.

Migrasi terpaksa ini sangat berbeda dengan proses migrasi dalam keadaan normal. Mereka adalah kelompok orang yang terpaksa

⁵ *Suara Merdeka*, 30 Mei 2000

meninggalkan rumah tempat biasanya tinggal untuk menghindarkan diri dari tindak kekerasan. Dalam waktu yang sangat singkat seluruh anggota keluarga terpaksa harus mengungsi demi menyelamatkan nyawa, tanpa mengindahkan harta benda yang ditinggalkan. Pengungsian yang mereka lakukan dalam jarak dekat maupun jarak jauh, bahkan melewati pulau dan wilayah Maluku Utara. Pengungsian jarak dekat dilakukan ke Kompi B di Jailolo, dengan hanya melewati batas pekarangan dan melewati batas Rukun Tetangga di desa Kediri.

Data penduduk tahun 1998 menunjukkan jumlah penduduk di Maluku Utara adalah 833 ribu jiwa (Bappeda Propinsi Maluku Utara, 2000). Data penduduk tahun 2000 menunjukkan pengurangan jumlah penduduk dibandingkan dengan 1998, yaitu sebesar 777 ribu jiwa (Bappeda Propinsi Maluku Utara dengan BPS Kabupaten Maluku Utara, 2000). Berdasarkan data jumlah penduduk sebelum kerusuhan sosial dibandingkan data jumlah penduduk sesudah terjadi kerusuhan sosial, menunjukkan pengurangan jumlah penduduk sebanyak 56 ribu jiwa. Hal ini merupakan bukti adanya gelombang pengungsian penduduk yang keluar dari provinsi tersebut pada kurun waktu tersebut, tepatnya pada akhir tahun 1999 dan 2000.

Persoalan mendasar yang dihadapi oleh dinas yang bertanggung jawab terhadap pengungsi adalah akurasi data sekunder tentang pengungsi. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Satkorlak PBP-Maluku Utara jumlah pengungsi tahun 2002 adalah 248 ribu jiwa. Tetapi, *data base* yang dikeluarkan oleh Bakornas tahun 2000 menyebutkan jumlah pengungsi di Maluku Utara hanya 23.336 KK atau 117.117 jiwa.⁶ Jumlah pengungsi yang dilaporkan oleh Satkorlak PBP tersebut dua kali lebih besar daripada data Bakornas pada tahun 2000. Data pengungsi tahun 2000 seharusnya lebih besar daripada data jumlah pengungsi tahun 2002, karena ada pengungsi yang telah pulang sebelum tahun 2002, dan bukan sebaliknya. Beberapa faktor yang menjadi kendala mendata pengungsi, yaitu

⁶ Lampiran rencana pemulangan pengungsi tahun 2003, oleh Dinas Sosial, Maluku Utara.

1. pada saat terjadi proses pengungsian, belum ada sistem pendataan pengungsi;
2. lembaga yang bertanggung jawab atas pengungsi belum dapat bekerja secara profesional;
3. sifat pengungsian yang mudah berubah sehingga sulit didata secara akurat.

Apabila data yang dikeluarkan oleh Bakornas dianggap benar, dapat diketahui bahwa hanya 15 persen penduduk Maluku Utara yang mengungsi . Berdasarkan data asal provinsi tersebut menunjukkan bahwa 53 persen penduduk mengungsi di daerah Maluku Utara, 8,9 persen mengungsi di daerah Halmahera Tengah, 18,7 persen mengungsi di Ternate, dan sisanya mengungsi ke luar Maluku Utara, terutama ke Sulawesi Utara, Papua, dan ke Jawa. Sampai Agustus 2003, sebagian dari mereka masih banyak belum kembali ke tempat asalnya, bahkan ada yang telah memutuskan tidak mau pulang karena ikut program relokasi maupun program pemberdayaan di daerah tujuan pengungsian. Lokasi program relokasi di Sulawesi Utara berada di Serai (Kecamatan Likupang Barat), Kenturan dan Mondoinding di Minahasa, dan Pandu dekat Manado. Sampai pertengahan tahun 2003, sebagian pengungsi yang berada di Sulawesi Utara dan Ternate, masih menempati kamp-kamp pengungsian.

Salah satu kendala yang dihadapi dalam proses pemulangan adalah untuk dapat memulangan pengungsi ke Ternate, pengungsi di Ternate harus dikosongkan lebih dahulu. Pengungsi yang masih tinggal di Ternate umumnya berasal dari kelompok Islam daerah Tobelo. Sementara itu, di Tobelo juga masih banyak pengungsi kelompok Kristen dari daerah lain. Kebijakan pemulangan pengungsi yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara yaitu pada tahun 2003 semua pengungsi yang ingin kembali ke daerah asalnya telah dapat dipulangkan. Tujuan tersebut dapat dicapai dengan cara pengungsi daerah Tobelo lebih dahulu harus dikosongkan, agar pengungsi di Ternate dapat kembali ke Tobelo. Apabila Ternate telah kosong dari pengungsi, proses selanjutnya

adalah memulangkan pengungsi kelompok Kristen asal Ternate yang banyak tinggal di Sulawesi Utara. Meskipun demikian, banyak pula pengungsi yang pulang ke daerah asalnya secara swadaya, artinya tanpa dibiayai oleh pemerintah. Keinginan pulang ke daerah asalnya cukup besar, antara lain karena mereka masih mempunyai harta benda yang ditinggalkan dan masih mempunyai kerabat.

Berdasarkan data resmi yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial Maluku Utara .masih ada 71.401 jiwa atau 13.043 KK yang belum dapat ditangani pada tahun 2002. Jumlah pengungsi yang belum dapat dipulangkan tersebut menjadi target rencana kerja pemulangan pada tahun anggaran 2003. Ada dua daerah yang masih menampung banyak pengungsi, yaitu daerah Ternate dan Sulawesi Utara. Pengalaman pemulangan menunjukkan bahwa pada tahun 2001 dan 2002, jumlah pengungsi yang dapat dipulangkan masing-masing 48.758 jiwa dan 46.674 jiwa.

Tabel 4
Jumlah Pengungsi di Maluku Utara dan Sulawesi Utara dan
Realisasi Pemulangan Tahun 2002

Lokasi pengungsian	Data base Bakornas 2000		Realisasi tahap I		Realisasi tahap II		Sisa belum pulang	
	KK	Jiwa	KK	Jiwa	KK	Jiwa	KK	Jiwa
Kec. Tobelo	3.613	15.767	1.182	5.910	1.360	6.800	1.071	3.057
Kec. Kao	250	1.120	-	-	-	-	250	1.120
Kec. P. Makian	551	3.002	-	-	-	-	551	3.002
Kec. Morotai Selatan	450	2.214	81	352	-	-	369	1.862
Kec. Galela	893	4.465	-	-	833	4.165	60	300
Kec. Ternate Utara	6.980	33.404	3.027	13.199	-	-	3.953	20.205
Kec. Ternate Selatan								
Kec.P. Ternate								
Kec. Ibu	-	-	224	958	-	-	-	-
Prov.Sulawesi Utara	6.000	30.000	2.517	12.560	73	365	2.590	17.075
Lokasi tersebar (Malifut, Bacan, dan lain-lain)	4.599	27.145	-	-	400	2.365	4.199	24.780
Total	23.336	117.117	7.031	32.979	2.666	13.695	13.043	71.401

Sumber: Dinas Sosial Prov. Maluku Utara, 2003.

Pemulangan pengungsi tidak sekadar memulangkan sejumlah orang tetapi harus dipersiapkan lebih dahulu: bahan bangunan rumah, jaminan hidup selama 3 bulan, dan bekal hidup. Bantuan yang diterima masing-masing kepala keluarga, sebagai contoh keluarga yang terdiri 5 jiwa, adalah sejumlah uang bernilai 5.455.000 rupiah. Berdasarkan pengalaman tersebut dapat diperkirakan bahwa pada tahun 2003 kemungkinan belum dapat menuntaskan pengembalian pengungsi. Kemampuan mengembalikan pengungsi tidak ditingkatkan, maka masih ada pekerjaan pemulangan pengungsi yang harus dilakukan pada tahun 2004. Makin tertundanya pemulangan pengungsi tentunya makin menimbulkan ketidakpastian nasib mereka, yang selanjutnya berakibat makin parahnya nasib mereka.

Pengungsi di Penampungan dan Permasalahannya: Kasus di Sulawesi Utara dan Ternate

Kedatangan penduduk pengungsi dalam jumlah besar dalam tempo yang singkat, merupakan fenomena sosial yang luput dari kemampuan antisipasi lembaga yang bertanggung jawab. Isu konflik sosial dapat diantisipasi secara dini maka kemungkinan mengatasi masalah tersebut dapat dilakukan. Kelalaian tersebut mengakibatkan konflik sosial antar-komunitas yang menimbulkan migrasi terpaksa. Mereka terpaksa meninggalkan daerahnya demi menyelamatkan nyawa. Oleh karena itu, berbagai upaya dilakukan dengan meninggalkan desanya pergi mengungsi ke tempat yang dianggap aman.

Hal ini merupakan pengalaman pertama bagi pemerintah, aparat keamanan, dan masyarakat setempat dalam menerima para pengungsi, sehingga pada saat pengungsi datang penanganannya terasa tidak terorganisir secara baik. Pemerintah daerah, TNI, dan POLRI, berupaya keras untuk mengatasi terjadinya konflik sosial yang meluas, namun dalam waktu yang bersamaan harus memberi perlindungan kepada para pengungsi. Para pengungsi telah melintasi batas provinsi maka penanganannya dilakukan oleh provinsi yang

menerima pengungsi berkoordinasi dengan pemerintah pusat maupun dengan pemerintah daerah Maluku Utara.

Kasus pengungsian ke Provinsi Sulawesi Utara menunjukkan bahwa sebagian besar para pengungsi adalah kelompok Kristen yang banyak datang dari Ternate dan Halmahera. Umumnya mereka datang ke Sulawesi Utara dengan menggunakan kapal laut yang dimiliki TNI-AL maupun kapal swasta. Kedatangan pengungsi terutama melalui pelabuhan kota Bitung pada awal November 1999. Para pengungsi tersebut sebagian ditempatkan oleh petugas Satlak di daerah Manado tepatnya di bekas Gedung Diklat BP-7 Kelurahan Wanea, di gedung Dharma Wanita pal 2, di Kitawaja. Pengungsi datang ke Manado pada 12 November 1999. Sebagian pengungsi ada yang tinggal di daerah Minahasa, ada yang menyewa rumah, ada pula yang tinggal bersama sanak saudara atau kerabat. Mereka yang tinggal di luar kamp adalah para pegawai dan pengusaha. Umumnya mereka bermukim di seputar jalur Manado-Bitung, antara lain di daerah Airmadidi dan Kauditan. Di Manado, para pengungsi sebelum ditempatkan terlebih dahulu ditampung di gereja-gereja.

Kamp penampungan di Bitung adalah bekas pabrik rotan Megabelia, Makodim, dan asrama polisi Dodik. Sebagian pengungsi ada yang dipindahkan lagi ke tempat penampungan di Lapangan Dua Saudara, sebelum dipindahkan ke daerah Sagerat, dekat daerah Tandeki. Selain itu, ada pula sebagian pengungsi di daerah Kabupaten Satal. Mereka umumnya adalah etnis Sangir yang masih punya kerabat di daerah tersebut, namun sebagian besar pengungsi keturunan Sangir itu banyak tinggal di kamp-kamp kota Bitung.

Di Ternate, pengungsi yang banyak datang dari Tobelo, Ibu, dan Jaelolo menempati fasilitas umum gedung olah raga, gedung bioskup, dan gereja. Di samping itu, banyak pula keluarga pengungsi yang menempati rumah-rumah kosong milik para pengungsi Kristen yang mengungsi ke Sulawesi Utara. Bahkan, ada pula keluarga pengungsi yang menempati hotel yang telah ditinggalkan pemiliknya.

Mereka yang mengungsi berasal dari segala lapisan masyarakat, yaitu keluarga petani, nelayan, pegawai negeri maupun swasta, dan pedagang. Oleh karena itu, para pengungsi itu juga mempunyai variasi latar belakang pendidikan formal dari yang tidak sekolah sampai sarjana. Mereka juga mempunyai variasi latar belakang kemampuan ekonomi dari yang miskin sampai yang kaya. Bagi pengungsi yang berlatar belakang pedagang dan tergolong kaya, kemudian ada yang mampu membeli rumah-toko di Manado. Mereka yang mengungsi ke Provinsi Sulawesi Utara juga mempunyai latar belakang etnis yang bervariasi, antara lain dari Minahasa, Sangir, Ambon-China, dan Morotai.

Sebagian besar pengungsi yang hidup di kamp-kamp penampungan, jelas sangat tidak nyaman. Satu keluarga harus menempati satu petak darurat yang dinding dan lantainya dibuat dari material karton, papan, dan triplek, dengan ukuran yang sempit kurang lebih 9 meter persegi. Jumlah pengungsi yang menumpuk di kamp pengungsian memunculkan persoalan lingkungan sosial, antara lain keterbatasan air bersih, pembuangan kotoran, dan penerangan. Kondisi yang sangat tidak nyaman dan tekanan mental,, menghantui kehidupan mereka dengan rasa cemas yang mencekam, sehingga berpotensi munculnya tingkah laku yang negatif dan emosional.

Kepentingan warga pengungsi dapat diakomodasi dengan cara tiap kamp pengungsian dibentuk koordinator pengungsi yang sifatnya *ad-hoc*. Ada koordinator kamp, namun tidak mampu mendeteksi persoalan pengungsi yang keluar-masuk. Tidak semua pengungsi dan pengelola bermental baik, antara lain ada pengungsi yang mendaftar di lebih dari satu lokasi, sehingga dapat memperoleh jatah bantuan dobel. Hal ini terjadi karena ada kepentingan untuk memanipulasi jumlah pengungsi agar bantuan yang diberikan lebih besar. Tindakan darurat untuk menyelamatkan para pengungsi, adalah pemerintah daerah bersama partisipasi masyarakat setempat memberi bantuan makanan dan peralatan sekadarnya. Setelah itu pemerintah pusat, melalui Dinas Sosial menyalurkan bantuan untuk kebutuhan lauk pauk sebesar 1.500 rupiah per jiwa dan 400 gram berasa per hari per

jiwa. Dalam kenyataan, penyaluran bantuan mengalami banyak kendala. Kasus di kamp Megabelia, yang diceritakan oleh koordinator, adalah lancarnya bantuan selama tahun 2000. Namun, penyaluran bantuan pada tahun 2001 mulai setengah lancar, artinya pengungsi hanya menerima 4 kali bantuan yaitu Juli, Agustus, November, dan Desember.

Pemerintah melalui Dinas Kimpraswil aktif memberi bantuan pada tahap tanggap darurat maupun untuk yang lebih permanen. Pada tahap tanggap darurat pemerintah membantu membuat prasarana, antara lain barak, sanitasi air, fasilitas MCK. Di samping itu, pengungsi juga sering mendapat bantuan dari Lembaga Swadaya Masyarakat YKM, Cardi, IMC, Nurani Dunia, SCTV, antara lain beras, mi instan, pakaian, jaringan air bersih, WC, dan material untuk barak. Bantuan telah diberikan oleh pemerintah dan LSM, namun lembaga tersebut juga punya keterbatasan sumber daya, maka ketidaklancaran bantuan sering kali menimbulkan masalah dengan pengungsi yang cenderung menuntut kepentingannya. Pengungsi melalui kuasa hukumnya sempat melakukan demonstrasi dan menggugat pemerintah daerah yang berkaitan dengan uang bantuan. Hal ini dapat dimengerti karena sifat emosional dan ketergantungan pengungsi terhadap bantuan, sangat besar.

Pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat juga peduli terhadap kondisi kesehatan para pengungsi. Mereka telah banyak membantu pelayanan kesehatan. Dinas kesehatan memberi kemudahan bagi pengungsi yang sakit untuk berobat di Puskesmas dan rujukan di rumah sakit. Pengungsi hanya membayar karcis 1.500 rupiah saja, dan gratis untuk pemeriksaan maupun obat-obatan, juga mereka yang memerlukan bantuan operasi dan melahirkan anak.

Upaya untuk mengatasi persoalan ekonomi yang menghimpit pengungsi yang tinggal di kamp-kamp adalah mengoptimalkan kemampuan keluarga untuk memaksimalkan pendapatan, antara lain dengan bekerja. Dalam kondisi yang sangat memerlukan, mereka bersedia bekerja apa saja walupun dengan upah yang rendah.

Berbagai jenis pekerjaan mereka lakukan tergantung pada kesempatan yang ada dan kemampuan yang dimiliki. Bagi pengungsi laki-laki yang pendidikannya rendah, cenderung bekerja sebagai buruh kasardi pelabuhan dan di pasar, dan menjadi pengojek. Di antara mereka ada pula yang menjadi buruh di pertanian dan perkebunan. Pada saat musim panen cengkih mereka menjadi buruh musiman sebagai pemetik bunga. Selain itu, ada pula yang membuka usaha kecil-kecilan dengan membuka warung di kamp maupun di luar kamp. Ada pula pengungsi yang menjadi sopir angkutan kota. Pengungsi yang berlatar belakang guru kemudian dapat mengajar di daerah pengungsian. Selain itu, banyak pula pengungsi yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga, pelayan toko, dan ada pula yang bekerja di perusahaan. Di Bitung, pengungsi ada yang bekerja sebagai buruh kasar di pabrik pengalengan ikan. Bagi anak muda yang tidak bekerja, kadang kala menghadapi masalah dengan terlibat kenakalan, dan bahkan pernah terjadi konflik dengan pemuda penduduk di sekitar kamp.

Selama di pengungsian, pengungsi tetap memperoleh akses pendidikan mulai dari SD sampai SMA. Mereka dapat sekolah di lokasi terdekat dengan memperoleh banyak kemudahan, meskipun tetap harus membayar. Keterbatasan ekonomi orangtua mengakibatkan tidak semua anak usia sekolah dapat bersekolah. Di antara anak-anak pengungsi yang tidak sekolah, menjadi anak jalanan demi meringankan beban orangtua. Mereka sekadar meminta-minta uang dari para pengendara yang merasa kasihan. Upaya mengurangi dampak negatif terhadap mental anak-anak pengungsi adalah yang dilakukan lembaga swadaya masyarakat PEKA, dengan menjalankan program terapi emosional, antara lain latihan menggambar, menyanyi, dan kampanye perdamaian.

Pengungsi Pasca Penampungan

Kerusuhan sosial membawa dampak negatif terhadap kehidupan sosial-ekonomi penduduk Maluku Utara. Dampak negatif

tersebut membawa mereka harus memulai kegiatan dan kerja mereka dari awal meskipun tidak sampai jatuh miskin. Banyak warga masyarakat mengalami kesulitan karena banyak sumber ekonomi rusak. Banyak pohon cengkih hancur. Ladang pertanian terbengkalai karena tidak dibajak. Pada waktu kerusakan ladang ditinggalkan, ternak ditinggalkan sehingga sapi-sapi dan ternak lainnya banyak yang hilang; padahal sapi sangat dibutuhkan untuk menarik bajak atau bajak.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa setelah kerusakan sosial, kelulusan peserta didik mengalami kemerosotan yang signifikan. Desa Akediri, Jaelolo misalnya, mereka yang tamat SD ke bawah mengalami kenaikan dari 28,8 persen pada tahun 1999 menjadi 31,2 persen pada tahun 2003. Seorang guru SLTP mengatakan: “Sebelum kerusakan kualitas pendidikan di Jaelolo sudah agak bagus. Tetapi sangat disayangkan dengan adanya kerusakan, semuanya hampir habis, tidak hanya jumlah murid, gedung sekolah tetapi juga mutu pendidikan.” Mereka yang bekerja di sektor manufaktur juga mengalami penurunan dari 16 persen pada tahun 1995 menjadi 7,8 persen pada tahun 2000 (Sensus 2000 dan Supas 95). Warga desa di Halmahera Tengah banyak yang mengungsi sehingga mereka yang bekerja di sektor pertanian mengalami penurunan dari 83,9 persen pada tahun 1995 menjadi 66,8 persen pada tahun 2000.

Persoalan pengungsi pasca penempatan diatasi pemerintah dengan menetapkan kebijakan yang disebut percepatan penanganan pengungsi. Tiga pola penanganan berdasar kebijakan tersebut, yaitu pemulangan ke daerah asal, pemberdayaan dengan memberi kesempatan pengungsi untuk menjalankan kehidupan baru di daerah pengungsian, dan memukimkan pengungsi ke tempat baru melalui program relokasi. Penanganan program tersebut melibatkan banyak *stakeholder*, namun masalah pengungsi telah menjadi persoalan

nasional maka penanggung jawab utama adalah pemerintah pusat.⁷ Dalam kenyataannya, pemerintah belum mempunyai pengalaman menangani masalah pengungsi terpaksa dalam jumlah besar. Selama ini, pemerintah hanya berpengalaman menangani pengungsi terpaksa akibat bencana alam. Penanganan pengungsi akibat konflik sosial ternyata jauh lebih sulit daripada penanganan akibat bencana alam. Penanganan pengungsi akibat konflik sosial sangat memerlukan koordinasi lintas *stakeholder*. Dengan demikian kendala penanganannya juga lebih banyak, antara lain faktor keamanan dan kedamaian. Padahal pemerintah sedang berupaya memulihkan keterpurukan kehidupan ekonomi nasional akibat devaluasi mata uang terhadap dolar. Tidak mengherankan, pada awalnya penanganan pengungsi korban kerusakan sosial terkesan sporadis, terburu-buru, dan tidak terpadu. Bersamaan dengan penanganan pengungsi, pemerintah juga berupaya keras untuk mencapai situasi kedamaian, antara lain dengan mengakomodasikan munculnya forum-forum rekonsiliasi di daerah asal konflik.

Program tersebut sebagai kepanjangan pemerintah pusat dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui dinas-dinas terkait yaitu Dinas Sosial, Dinas Kompraswil, dan Dinas Transmigrasi. Di tingkat nasional program pemulangan pengungsi ditangani oleh Departemen Sosial. Program pemberdayaan pengungsi, Departemen Nakertrans bertindak sebagai penanggung jawab, yang dibantu Kantor Menteri Negara Koperasi dan UKM. Adapun Departemen Kimpraswil dibantu Departemen Nakertrans bertanggung jawab atas program relokasi. Untuk mengefektifkannya, program-program tersebut dikoordinasi dan dibina oleh Bakornas PBP. Program penyelesaian pengungsi ditargetkan tuntas pada akhir tahun 2002. Namun kenyataannya, sampai akhir tahun 2002 belum semua masalah pengungsi dapat diatasi. Tahun 2003 masih banyak pengungsi yang tinggal di kamp-

⁷ Uraian lebih lengkap dapat dibaca pada tulisan “Penanganan Pengungsi” yang ditulis oleh Bayu Setiawan, Ade Latifa, dan Suko Bandiyono, dalam Mita Noveria, dkk. 2003.

kamp pengungsian dan belum dapat dipulangkan maupun direlokasikan.

Pemulangan Pengungsi

Program pemulangan pengungsi merupakan prioritas utama dalam menangani pengungsi di Provinsi Maluku Utara yang dilaksanakan sejak tahun 2001. Kebijakan tersebut mendahului kebijakan pemerintah pusat yang menekankan percepatan penanganan pengungsi melalui tiga pola yang dikeluarkan tahun 2002. Keputusan ini merupakan kebijakan daerah yang positif, sebagai respons atas kemauan sebagian para pengungsi di daerah tersebut yang menginginkan kembali ke daerah asal. Alasan yang dikemukakan bahwa lokasi pengungsian dengan desa asalnya relatif dekat, Dan juga mereka masih memiliki aset dan kerabat di daerah asalnya. Penanganan pengungsi pulang ke daerah asal tentunya lebih sederhana dibandingkan dengan program relokasi. Mereka tidak perlu menyesuaikan diri dengan lingkungan baru karena kembali ke desa asalnya.

Program pemulangan pengungsi korban kerusuhan sosial di Maluku Utara sudah dimulai sejak April 2001, meskipun persiapannya telah dilakukan lebih awal. Pada awal kegiatan pemulangan terkesan tergesa-gesa karena fasilitas permukiman dan fasilitas yang lain, masih terbatas. Mereka ditempatkan di barak-barak dan tenda-tenda sederhana dari terpal plastik. Mereka tinggal di penampungan sementara sambil menunggu bantuan pembuatan rumah. Pada waktu itu mereka juga menerima jatah untuk kebutuhan hidup sehari-hari. Kebijakan ini dilakukan karena desakan sebagian para pengungsi yang berkeinginan kuat untuk segera pulang.

Sambil melakukan proses pemulangan, berbagai penyempurnaan dalam pengelolaan terus dilakukan oleh pemerintah daerah, antara lain pendataan. Dalam kenyataan, pengelolaan pengungsi yang dilakukan lintas instansi tidaklah mudah sehingga

terkesan masih diwarnai ego-sektoral. Oleh karena itu, data program penanganan pengungsi tampak tidak seragam. Kelemahan dalam koordinasi merupakan awal pengalaman daerah tersebut dalam menangani masalah pengungsi. Menurut data yang dikeluarkan oleh Satkorlak PBP-Maluku Utara, dalam kurun waktu November 2001 sampai dengan Mei 2002, telah dipulangkan 60.398 jiwa, terutama pengungsi yang berasal dari daerah pengungsian di Ternate, Sulawesi Utara, dan Tobelo. Pemulangan pengungsi asal Ternate juga banyak dipulangkan ke daerah Jaelolo dan Tobelo. Mereka yang mengungsi ke Sulawesi Utara belum banyak yang kembali ke Ternate, tetapi ke daerah Halmahera, antara lain ke Jeololo dan Oba. Adapun pengungsi di Tobelo banyak dipulangkan ke Morotai, Oba, Wasile, Weda, dan Galela. Sampai dengan tahun 2003, masih ada pengungsi yang tinggal di kamp-kamp pengungsian.

Pada saat yang sama, proses pemberdayaan dilakukan dengan pemberian bantuan perumahan. Ada dua cara dalam mempersiapkan bangunan rumah. Cara pertama, bangunan dipersiapkan sepenuhnya oleh beberapa kontraktor lokal. Sifatnya yang harus segera selesai, maka kontraktor yang melaksanakan pembangunan tidak melalui proses tender. Cara ini dilakukan sesuai dengan keinginan daerah di Halmahera Tengah. Bantuan rumah tersebut berukuran 36 meter persegi dengan nilai tiap bangunan seharga 12.500.000 rupiah. Rumah yang dibangun tersebut tersebar di daerah Oba, Wasile, dan Weda. Rumah dibuat seragam dan relatif sempit sehingga tidak sesuai dengan selera banyak keluarga pengungsi sehingga rumah yang ada terpaksa direnovasi. Namun, ada pula keluarga pengungsi yang lebih bersyukur karena rumah yang diberikan lebih baik daripada kondisi rumah mereka sebelum kerusakan. Dalam kondisi yang sifatnya percepatan program, tentunya bantuan rumah sederhana bagi keluarga pengungsi tidak dapat memuaskan seluruhnya.

Keinginan pembuatan rumah di daerah Halmahera Utara cukup dengan memberi stimulan berupa material bangunan (buatan pabrik dan lokal) dan upah kerja, senilai tiap satu unit rumah 6.500.000 rupiah. Para pengungsi yang mendapat stimulan tersebut cenderung

mengeluh karena kualitas material kayu dan triplek yang diberikan dinilai rendah. Sistem seperti ini, pelaksanaannya adalah pemilik rumah itu sendiri, meskipun dalam praktek pengerjaan rumah umumnya dilakukan secara bergotong royong di antara para pengungsi sendiri. Adapun pengungsi yang berstatus janda, bantuan yang diberikan berupa rumah siap huni. Mereka yang mengerjakan sendiri pembangunan rumahnya sendiri, cenderung mengikuti pola rumah lama yang relatif luas, sehingga umumnya bantuan material dari pemerintah tidak cukup.

Pemberian bantuan perumahan tersebut tentu saja sangat bermakna bagi keluarga pengungsi yang keadaannya terpuruk. Namun demikian, hal ini sempat menimbulkan kecemburuan bagi keluarga yang berstatus bukan pengungsi yang tidak mendapat bantuan. Meski demikian, kecemburuan tersebut tidak menimbulkan masalah yang serius, setelah komunikasi antarwarga berjalan lancar.

Pemerintah secara bertahap kembali membangun sarana pelayanan publik yang mengalami kerusakan, seperti bangunan sekolah, poliklinik, pos polisi, air minum, dan pasar. Hal ini merupakan upaya untuk memfasilitasi masyarakat agar mereka dapat berdaya kembali pada kondisi normal. Dinas Pendidikan Maluku Utara meluncurkan program Bantuan Khusus Murid (BKM) bagi sekolah dasar, terutama bagi murid perempuan kelas 4, 5, dan 6. Murid perempuan dari keluarga miskin mendapat prioritas karena banyak murid perempuan putus sekolah. Dana yang diberikan sebesar 60.000 rupiah tiap murid selama setahun.

Dinas Pendidikan juga mengeluarkan kebijakan berupa kemudahan bagi murid sekolah untuk diterima sebagai siswa, kemudahan diluluskan atau dinaikkan kelas. Siswa korban kerusakan dapat diterima sebagai siswa meskipun tidak dapat menunjukkan kebenaran administratif. Kebijakan tersebut diambil karena rapor atau ijazah banyak yang hilang karena rumah rusak atau hilang dalam pengungsian. Untuk mengatasi keraguan calon murid, biasanya sekolah cukup meminta keterangan dari kepala desa atau kantor polisi

setempat. Kebijakan ini kendati dapat mengurangi beban psikologis dan beban ekonomi orangtua murid, namun telah mengabaikan kualitas pendidikan. Banyak kendala yang dihadapi dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan, antara lain keterbatasan paket buku pelajaran, jumlah guru yang makin kurang memadai, laboratorium untuk SLTA yang rusak.

Kekurangan guru yang dialami di Maluku Utara makin diperparah dengan guru yang mengungsi sebanyak 2.602 orang. Kekurangan guru diatasi dengan mengangkat guru honor dan memanfaatkan guru BP walaupun kemampuan guru tersebut tidak sesuai dengan kurikulum yang diajarkan. Keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan ini mengakibatkan proses pendidikan terkesan seperti membodohi para siswa.

Sarana publik dan pemberdayaan masyarakat dibangun dengan bantuan lembaga swadaya masyarakat (LSM), misalnya pembangunan gedung sekolah dan prasarana MCK. LSM dari luar negeri juga ikut memberdayakan keluarga pengungsi dengan memberi *toolkit* pendidikan, pengobatan, peralatan kerja, bibit tanaman, dan pelatihan keterampilan. Di Akediri misalnya, SDN I pada tahun 2001 menerima hibah dana dari Belanda untuk keperluan perlengkapan sekolah. Paket buku juga diberikan oleh UNICEF, juga dari Dinas Pendidikan. Selain itu, ada pula program *Peer Educator* yang diprakarsai oleh LSM CARDI di Jailolo bagi pemuda yang mengarah pada upaya perdamaian, pendidikan tentang isu narkoba dan pendidikan reproduksi. Kegiatan *workshop*, diskusi, dan mengisi acara siaran di Radio Ternate di antara remaja, tercipta partisipasi remaja yang diharapkan akan bermuara pada rekonsiliasi.

Konflik sosial dicegah tak terulang lagi dengan cara melakukan proses rekonsiliasi di banyak daerah. Proses rekonsiliasi di tataran akar rumput, melibatkan tokoh formal maupun informal daerah bersangkutan, antara lain melibatkan mereka yang berasal dari komunitas yang mengalami konflik. Gagasan rekonsiliasi bukan atas inisiatif pemerintah tetapi justru datang dari komunitas setempat.

Misalnya, di Sahu dikenal tim “Rekonsiliasi 25”. Tim ini terdiri dari utusan komunitas Islam sebanyak 12 dan dari komunitas Kristen 13. Di Kecamatan Ibu dan Jeololo disebut “Tim 30”, masing-masing komunitas Islam dan komunitas Kristen jumlahnya 15 orang. Atas dasar rekonsiliasi tersebut kemudian muncul berbagai kegiatan sosial, antara lain kegiatan olahraga sepak bola dan voli antardesa, dan gotong royong. Kegiatan tersebut melibatkan kelompok pemuda. Atas dasar kesadaran mereka ternyata telah menghasilkan mengembalikan kehidupan yang damai.

Provinsi Maluku Utara menghadapi masalah pendidikan juga menghadapi persoalan pengangguran, terutama di kota Ternate. Hal ini berkaitan erat dengan kerusuhan sosial yang terjadi di daerah tersebut. Kemunduran aktivitas ekonomi telah berimbas pada kesempatan kerja sehingga menimbulkan persoalan pengangguran. Penduduk yang tadinya bekerja di sektor jasa tidak mudah untuk beralih pekerjaan sebagai nelayan. Tingkat pendidikan penduduk di Ternate relatif tinggi dibandingkan di daerah perdesaan, sehingga angkatan kerja akan lebih selektif dalam memilih pekerjaan.

Sebagai respons atas masalah pengangguran dan pengungsi, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Provinsi Maluku Utara mengembangkan program pelatihan bagi para penganggur, dengan prioritas mereka yang menjadi pengungsi. Program tersebut dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu yang sifatnya institusional dan non-institusional. Pendekatan pertama adalah melatih para penganggur dalam program Balai Latihan Kerja (BLK) selama 4-5 bulan. Para peserta pelatihan memperoleh *toolkit*, uang saku, dan uang transpor. Di BLK tersebut para peserta dididik berbagai pengetahuan dan keterampilan, seperti pembuatan mebel, kloset, batako, kerupuk singkong, perbaikan motor tempel, dan instalasi listrik. Pendekatan kedua adalah pelatihan diadakan di daerah, dengan mobil unit yang membawa peralatan dan para instruktur. Dengan cara ini, tidak ada asrama maupun uang transpor bagi peserta pelatihan karena diadakan di tempat peserta tinggal. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dalam upaya mengembangkan pelatihan masih menghadapi kendala

untuk mendapatkan peralatan baru dan ketersediaan instruktur yang andal.

Pemberdayaan masyarakat tentang pertanian di daerah korban kerusakan sosial, juga dilakukan. Program ini bertujuan untuk mengatasi pengangguran juga meningkatkan kesejahteraan penduduk. Dinas Pertanian Maluku Utara bekerja sama dengan Bank dan PT Tani Indah membuat program agro-bisnis komoditi pangan, seperti jagung dan kacang tanah serta komoditi kebun, seperti jeruk, rambutan, dan durian. Kegiatan ini digulirkan bagi kelompok petani dengan memperoleh bimbingan teknis dari Dinas Pertanian dan memperoleh paket modal dari Bank antara 10-40 juta rupiah, tergantung paket produksi yang dikerjakan. Bantuan *input* produksi berupa peralatan dan bibit, dan sebagai pembeli produksi adalah perusahaan PT Tani Indah.

Mereka yang kembali dari kamp pengungsian ke desa asalnya diatur oleh pemerintah, dan ada pula yang pulang atas inisiatif para pengungsi. Mereka yang pulang sendiri, telah dilakukan sejak akhir tahun 2000, dan mereka telah merasa aman. Pengungsi yang ada di Ternate ada yang telah kembali ke desa-desa di daerah Jaelolo, Susupu dan Ibu. Demikian pula mereka yang mengungsi di Kompi Senapan di Akediri, kembali ke rumahnya yang umumnya letaknya berdekatan. Mereka merasa meskipun desanya terdiri dari warga yang berbeda agama namun tidak pernah terjadi konflik. Pada waktu terjadi penyerangan dari luar desa, mereka mengungsi ke tempat yang berbeda. Komunitas Islam banyak mengungsi ke Ternate, sedangkan komunitas Kristen ada yang mengungsi ke hutan dan ada pula yang keluar dari desanya. Hal ini tampak di desa Buku Goalawa, Kecamatan Jaelolo, yang dijumpai komunitas Islam dan komunitas Kristen. Demikian pula orang-orang Makian yang mengungsi ke P.Makian juga kembali ke desa Akediri yang menjadi pengungsian komunitas Kristen. Kondisi keamanan yang telah kondusif di Jeololo dan keinginan segera dapat mengolah lahan pertanian memperkuat keinginan sebagian pengungsi untuk kembali ke tempat asalnya secara sukarela tanpa bantuan pemerintah. Mereka berpendapat

bahwa dengan mengolah lahan pertanian maka dapat memperbaiki kondisi ekonomi keluarga dan desa yang mengalami kemunduran karena harus mengungsi.

Pulang ke desa asal dipelopori oleh kelompok laki-laki, yang umumnya sebagai kepala keluarga. Mereka belum kembali secara permanen, karena anggota keluarga yang lain masih tinggal di daerah pengungsian. Kurang lebih sekitar 4 bulan mereka berada di kampungnya, dan ada pula yang bolak-balik menengok keluarga di pengungsian dan untuk mempersiapkan kepulangan seluruh anggota keluarga. Pada waktu mereka mengawali pulang banyak kendala yang dihadapi, terutama kerusakan rumah dan lahan pertaniannya. Lahan pekarangan berubah menjadi semak, sehingga banyak hama dan gulma. Prasarana dan fasilitas lingkungan desa juga mengalami kerusakan. Mereka kemudian terpaksa bergotong royong membuat bangunan darurat di bekas bangunan lama dan di lahan pertanian yang terbuat dari bahan lokal. Bangunan sementara itu dirasa cukup layak maka mereka mengajak kembali keluarganya yang ada di pengungsian.

Mereka pulang tanpa bantuan dari pemerintah. Pada saat mereka pulang, umumnya pada awal tahun 2001, Pemerintah Daerah belum selesai melakukan inventarisasi pengungsi untuk memperoleh bantuan rumah dan jaminan hidup. Dinas Sosial Provinsi Maluku Utara belum melakukan inventarisasi karena instansi ini baru berdiri pada tahun 2002. Adapun untuk Provinsi Sulawesi Utara, Dinas Sosial secara aktif melakukan pendataan. Inventarisasi pengungsi dilakukan di daerah pengungsian, sedangkan mereka telah meninggalkan lokasi penampungan pengungsi. Oleh karena itu, para pengungsi yang pulang secara mandiri belum dapat memperoleh bantuan. Keadaan ini sempat menimbulkan masalah karena isu kecemburuan. Mereka yang pulang secara mandiri malahan tidak diprioritaskan untuk memperoleh bantuan dibandingkan dengan pengungsi yang program pemulangannya telah diatur oleh pemerintah (Noveria, 2003). Kendati demikian, sejak 2003 mereka berangsur-angsur ikut memperoleh bantuan untuk perumahan dan bantuan sosial

lain setelah ada desakan dari pengungsi yang telah pulang secara mandiri.

Relokasi Pengungsi

Program relokasi untuk pengungsi asal Maluku Utara hanya ada di Provinsi Sulawesi Utara. Program ini dilakukan untuk merespons sebagian para pengungsi yang tidak bersedia dipulangkan ke daerah asalnya di Maluku Utara. Program relokasi yang telah dimulai tahun 2000, berada dalam tanggung jawab dua instansi yaitu Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil) serta Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Nakertrans). Program tersebut dilaksanakan dengan sumber dana yang berasal dari anggaran pemerintah pusat lewat sektor-sektornya. Program ini berupaya menyediakan permukiman yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang layak, sehingga kondisi kehidupan mereka dapat berkembang.

Dinas Kimpraswil mulai membangun permukiman di daerah Kelurahan Pandu, kota Manado. Permukiman yang terletak di pinggir kota tentunya mempunyai aksesibilitas tinggi terhadap kota Manado, karena jaraknya hanya sekitar 4 kilometer dari pusat kota. Permukiman tersebut kendati belum jelas status kepemilikannya dan masih terbatas dalam penyediaan air bersih, sarana MCK, dan listrik, namun besar minat pengungsi untuk memperoleh perumahan di Manado. Hal ini juga dipengaruhi oleh kemudahan persyaratan untuk mendapatkan perumahan. Mereka cukup hanya menunjukkan status pengungsi yang telah dilegalisir dan izin dari Kelurahan Pandu. Pengungsi mulai menempati permukiman Pandu sejak pertengahan tahun 2001. Namun, setelah mendapat rumah, ada pula pengungsi yang nakal, antara lain menjual rumah tersebut dan ada pula yang kembali ke kamp agar jatah sebagai pengungsi tidak hilang dan mendekati tempat kerja.

Pembangunan permukiman di Pandu dikerjakan oleh pengungsi maupun penduduk setempat. Letak permukiman itu di daerah

perkotaan mengakibatkan para pengungsi bekerja di luar pertanian, walupun ada pula yang menjadi nelayan, dan menggarap lahan kosong. Pekerjaan di luar pertanian yang dilakukan adalah sebagai sopir, pegawai perbantuan di kantor pemerintah, dan pedagang. Aktivitas warga di permukiman Pandu ikut memberi kontribusi positif terhadap kegiatan ekonomi.

Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi juga melakukan program relokasi transmigrasi dengan pola pertanian pangan dan pola perikanan laut. Lokasi program transmigrasi pola tanaman pangan mulai dibangun tahun 2001 di Kabupaten Minahasa, tepatnya di desa Kekenturan, Kecamatan Modinding. Lokasi ini dekat dengan perbatasan Kabupaten Bolaang Mongondow bagian timur laut dan jauh dari jalan utama. Dengan demikian lokasi transmigrasi di Modinding kurang mempunyai akses transportasi umum. Adapun program perikanan laut dibangun tahun 2002, di desa Serai, Kecamatan Likupang Barat. Peserta program tersebut terdiri dari para pengungsi dan penduduk lokal. Prasarana sosial-ekonomi belum sepenuhnya selesai namun pengungsi yang datang dari kamp-kamp di Bitung dan Manado telah menempati permukiman di Modinding maupun di Serai masing-masing 195 KK. Hal ini berkaitan erat dengan upaya mengejar target jumlah transmigran pada tahun penempatan, sehingga proses seleksi kurang dilakukan secara ketat. Seperti halnya program transmigrasi umumnya mereka memperoleh lahan pekarangan dan lahan pertanian seluas 2 hektar. Selama 6 bulan pertama mereka memperoleh jaminan hidup, peralatan, dan pakaian. Kegiatan usaha mereka belum menghasilkan maka jaminan hidup diperpanjang apalagi bagi yang lahan pertanian terlambat diberikan. Jaminan hidup juga diperpanjang pemberiannya bagi transmigrasi perikanan laut karena sampan dan peralatannya harus direnovasi, tidak laik untuk melaut.

Penutup

Realitas sosial dalam masyarakat Maluku Utara adalah hidup berdampingan agama Islam dan agama Kristen sejak empat abad silam. Kedua agama tersebut membawa perubahan besar kehidupan sosial masyarakat terutama dalam meletakkan basis kepercayaan agama yang diyakininya. Hal ini membawa perbedaan sikap dalam melihat realitas kehidupan di dunia ini, atas dasar ajaran teologis mereka. Meskipun demikian, kedua agama tersebut secara teologis sama-sama telah mengajarkan kesucian, cinta kasih, dan menghargai sesama umat, dengan harapan dapat menyejahterakan manusia. Dalam upaya mencapai tujuan tersebut mereka melakukan politik penyebaran wilayah pengaruh agama yang disadari memunculkan konflik kepentingan. Konflik kepentingan tersebut ternyata juga dipicu oleh kepentingan lain sehingga menimbulkan kekerasan yang banyak menelan korban jiwa. Pada saat munculnya konflik kekerasan, aparat keamanan tidak mampu mengantisipasi dan tidak mampu pula segera mencegahnya.

Dalam kenyataan, tingkah laku sosial tidak selalu sejalan dengan ajaran teologis, bahkan dapat menolaknya karena agama sering kali hanya diletakan secara simbolis belaka. Atas nama agama mereka memfitnah, meneror, merusak aset orang lain bahkan menghilangkan nyawa orang lain yang adalah milik Allah. Hal ini dapat terjadi karena nilai-nilai ajaran tersebut tidak dilihat secara holistik tetapi dilihat secara parsial. Pelanggaran berat hak-hak asasi manusia di Maluku Utara tentunya bukan karena ajaran agama yang salah tetapi karena ulah sebagian kecil manusia yang mempunyai kekuatan untuk memanfaatkan agama demi legitimasi kekuasaan. Dalam konteks ini ada benarnya bahwa tingkah laku mereka adalah fungsi dari kekuasaan. Mereka tidak menyadari bahwa akibat dari perbuatan tersebut menimbulkan gelombang migrasi terpaksa dalam jumlah besar dan dalam tempo yang relatif singkat. Arus pengungsi tidak hanya menuju daerah-daerah aman di Maluku Utara, melainkan melewati batas provinsi, terutama ke Sulawesi Utara. Peristiwa

kerusakan sosial dan migrasi terpaksa tersebut menyengsarakan kehidupannya sendiri karena telah merenggut nilai-nilai kemanusiaan.

Upaya penyelamatan dan pemberdayaan dilakukan oleh pemerintah bersama dengan LSM nasional maupun internasional. Bentuk penyelamatan dan pemberdayaan yang dilakukan, antara lain penyediaan lingkungan tempat tinggal, bantuan makanan, pakaian, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, peningkatan ketrampilan, bantuan usaha, peralatan, bahkan upaya menuju proses kedamaian. Upaya tersebut dilakukan selama di kamp-kamp pengungsian tetapi juga di lokasi permukiman baru dan di desa asal pengungsi. Berbagai bantuan untuk penyelamatan dan pemberdayaan membuat para pengungsi sangat tergantung dan bahkan menimbulkan rasa iri hati pada penduduk di sekitar lokasi pengungsian. Berbagai kendala menyertai proses menuju kehidupan normal.

Pemerintah daerah dan rakyat Maluku Utara baru pertama kalinya menangani peristiwa kerusakan sosial dan bagaimana mengatasinya sehingga banyak menghadapi berbagai kendala. Kondisi daerah yang masih dalam tahap transisi dari status kabupaten menjadi provinsi, Maluku Utara menghadapi keterbatasan sumber daya. Kejadian kerusakan sosial yang diikuti migrasi terpaksa menambah deretan masalah yang dihadapi pemerintah daerah. Pemerintah Daerah Sulawesi juga ikut mendapat masalah baru karena kedatangan pengungsi dalam jumlah besar, dan sebagian tidak mau kembali ke Maluku Utara. Koordinasi lintas *stakeholder* merupakan kendala utama dalam mengimplementasikan berbagai kegiatan, terutama program-program pemerintah yang dikelola secara proyek sektoral. Hal ini ikut membawa konsekuensi negatif terhadap keluaran yang seharusnya dicapai. Banyaknya masalah yang harus diatasi, pemerintah pusat telah menetapkan bahwa tahun 2004 adalah tahun terakhir penanganan pengungsi di Indonesia. Masyarakat Maluku Utara tampaknya mulai menyadari kesalahan yang pernah dilakukan dan dapat menerima akibat buruk yang telah menyimpannya. Hal ini merupakan pelajaran untuk menatap masa depan yang lebih terang.

DAFTAR BACAAN

- Hi, Ahmad Kasman dan Oesman Herman (eds). 2000. *Damai yang Terkoyak, Catatan Kelam dari Bumi Halmahera*. Ternate: Kerja sama Kelompok Sudi PODIUM, LPAM dan Madani Press.
- Aswatini, Suko Bandiyono, Widayatun, dan Bayu Setiawan. 1995. *Migran Sangir di Halmahera: Permukiman dan Kehidupannya*. Jakarta: PPT-LIPI.
- Aswatini (ed). 1995. *Migrasi Kembali Orang Sangir-Talaud dari Pulau-Pulau di Wilayah Filipina*. Jakarta: PPT-LIPI.
- Bandiyono, Suko. 2002. "Mobilitas Pengungsi dalam Konteks Konflik Sosial di Maluku Utara". Makalah disampaikan pada *Seminar Konflik dan Migrasi*. Jakarta: 4 September 2002.
- Bappeda Propinsi Maluku Utara dengan BPS Kabupaten Maluku Utara. 2000. *Propinsi Maluku Utara dalam Angka*. Ternate: Bappeda.
- Bappeda Propinsi Maluku Utara. 2000. *Selayang Pandang Propinsi Maluku Utara*. Ternate: Bappeda.
- Biro Bina Penyusunan Program. 2002. "Laporan Pelaksanaan Proyek Pembangunan Rumah Penduduk Korban Kerusakan di Propinsi Maluku Utara Tahun 2001". Ternate: Laporan teknis. Biro Pusat Statistik. 1995. *Maluku dalam Angka 1995*. Ambon: BPS Propinsi Maluku.
- _____.1996. *Penduduk Maluku*. Hasil Survey Penduduk Antar Sensus 1995. Seri S2.26. Jakarta: BPS
- _____.2001. *Penduduk Maluku Utara*. Hasil Sensus Penduduk Tahun 2000, Seri L2.2.29.Jakarta: BPS.

- Dinas Sosial Pemerintah Propinsi Maluku Utara. 2002. "Rencana Kerja Pemulangan Pengungsi Tahap I Tahun 2002." Ternate: *Laporan teknis disampaikan kepada Bpk. Gubernur Maluku Utara sebagai telahan kebijakan.*
- Direktorat Bantuan Sosial Korban Bencana Sosial. 2002. *Pedoman Teknis Penanganan Pengungsi Tahun Anggaran 2002.* Jakarta: Departemen Sosial.
- Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan. 2001. "Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsian Internal." Jakarta: Mimeograph.
- Lee, E.S. 1966. "A Theory of Migration", *Demography* 3:47-57.
- Nainggolan, Poltak P. *Kajian*. Vol 5. No.2, tahun 2000 Noveria, Mita, Haning Romdiati, Aswatini Raharto, Ade Latifa, Bayu Setiawan, Suko Bandiyono, dan Fitranita. 2003. *Pengungsi di Maluku Utara & Sulawesi Utara: Upaya Penanganan Menuju Kehidupan Mandiri.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan bekerja sama dengan PPK-LIPI.
- Prasodjo, Imam B dan Shoemake Ann. 2001. *Menumbuhkan Kembali Kepercayaan & Harapan.* Jakarta: CERIC Fisip UI.
- Susetyo Benny. *Kompas*. 23 Agustus 2002.

PENANGANAN PENGUNGSI DAMPAK KERUSUHAN SOSIAL DI KABUPATEN POSO PROVINSI SULAWESI TENGAH

Bayu Setiawan

Pendahuluan

Konflik dan kerusuhan sosial yang terjadi di Poso beberapa tahun yang lalu, masih dirasakan dampaknya oleh masyarakat sampai saat ini. Dampak kerusuhan sosial ini sangat merugikan masyarakat, yang sebenarnya tidak tahu keterlibatan mereka dalam kerusuhan ini. Kerusuhan sosial ini pertama kalinya terjadi pada akhir tahun 1998. Pada awalnya, kerusuhan ini hanya terjadi di lingkup wilayah Poso Kota, kemudian menyebar sampai ke beberapa kecamatan di wilayah Kabupaten Poso. Terdapat 9 kecamatan dari 15 kecamatan yang terlibat atau terkena dampak konflik. Wilayah kecamatan yang terlibat atau terkena dampak kerusuhan tidak melibatkan semua desa yang ada (Basyar, 2003; Setiawan, 2004). Kerusuhan yang terjadi memunculkan persoalan pengungsi yang sampai saat ini (tahun 2005) masih belum tuntas ditangani. Sebagian dari pengungsi belum berani pulang ke tempat asalnya dengan alasan masalah keamanan diri dan keluarga, atau belum adanya tempat yang layak untuk tinggal. Bulan Desember 2005 genap sudah tujuh tahun konflik Poso, namun kenyataannya masih terdapat sekelompok pengungsi yang tinggal tersebar di berbagai tempat di wilayah Kabupaten Poso.

Berbagai operasi keamanan dan kemanusiaan telah dilakukan yang menghabiskan biaya tidak sedikit, namun keberhasilan tampaknya belum didapatkan sepenuhnya. Keamanan di Poso sudah lebih baik namun masyarakat masih merasa khawatir. Apalagi, berbagai peristiwa pengeboman, penembakan, dan pembunuhan masih berlangsung hingga saat ini. Rentetan peristiwa kekerasan

masih sering kali muncul menghantui masyarakat Poso yang sudah berupaya untuk menjalani hidup normal penuh kedamaian. Operasi kemanusiaan, yang erat kaitannya dengan bantuan bagi para pengungsi, sebagian besar tidak sampai ke tangan pengungsi, yang berupa dana kemanusiaan yang terdiri dari dana jaminan hidup (jadup), bekal hidup (bedup), bahan bangunan rumah (BBR), dan dana pemulangan pengungsi.

Pemerintah sudah selayaknya memperhatikan perbaikan kesejahteraan penduduk, khususnya para pengungsi. Sampai saat ini Poso masih sangat memerlukan bantuan operasi kesejahteraan, dan pemberdayaan bagi penduduk Poso. Memberdayakan masyarakat dan menjadikan masyarakat lebih sejahtera dapat dimulai dengan membangun kembali infrastruktur ekonomi, sosial, pendidikan, dan kesehatan, yang selama ini kurang mendapat perhatian. Pemberdayaan bagi para pengungsi atau penduduk Poso pada umumnya masih sangat diperlukan untuk membangkitkan lagi pada kehidupan yang normal.

Permasalahan pengungsi menunjukkan kemajuan yang cukup pesat setelah disepakatinya Deklarasi Malino. Artinya, sudah banyak pengungsi yang mulai kembali ke tempat asalnya, namun di beberapa wilayah sebagian pengungsi belum berani pulang ke daerah asalnya. Beberapa alternatif yang ditawarkan oleh pemerintah untuk menuntaskan masalah pengungsi, seperti program pemberdayaan dan relokasi, tampaknya kurang diminati. Selama ini pemerintah belum mempunyai pengalaman menangani pengungsi akibat kerusakan sosial. Menangani pengungsi korban bencana alam berbeda dengan menangani pengungsi dampak kerusakan sosial. Penanganan pengungsi korban kerusakan sosial lebih rumit dan kompleks serta memerlukan penanganan yang lebih terpadu dan melibatkan berbagai pihak. Mengembalikan pengungsi korban kerusakan tidak semudah mengembalikan pengungsi korban bencana alam (Noveria dkk., 2003: 29). Masih belum tuntasnya penanganan pengungsi merupakan salah satu indikasi belum tuntas pula permasalahan konflik di Poso. Pengetahuan tentang isu-isu pengungsi di tempat pengungsian dalam

konteks konflik sosial, dapat bermakna terutama untuk mengatasinya. Tulisan ini mencoba memberikan gambaran yang komprehensif mengenai masalah penanganan pengungsi dan permasalahannya, khususnya di Kabupaten Poso, Provinsi Sulawesi Tengah. Tulisan ini diharapkan dapat digunakan untuk membantu membuat kebijakan atau menyusun buku standar tentang tata cara penanganan pengungsi. Paparan tulisan ini mencakup penanganan pengungsi mulai dari masa tanggap darurat, pemulangan, relokasi, hingga pemberdayaan pengungsi untuk kembali pada kehidupan yang normal. Namun, sebelumnya juga dijelaskan secara singkat mengenai kerusakan dan pengungsi di Poso.

Tulisan tentang pengelolaan pengungsi ini dibuat berdasarkan penelitian yang dilakukan pada tahun 2002.¹ Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dan informasi di lapangan diperoleh dengan melakukan wawancara mendalam dengan beberapa pengungsi dan berbagai instansi atau lembaga yang menangani masalah pengungsi. Selain itu, juga dilakukan *focus group discussion* dan pengamatan. Pengamatan di lapangan dilakukan untuk memperoleh gambaran atau pemahaman dengan melihat langsung situasi dan kondisi di lapangan. Data dan informasi dari lapangan dilengkapi dengan berbagai kajian pustaka dan media, yang dilakukan untuk lebih melengkapi tulisan ini.

Kerusuhan Sosial dan Pengungsi di Kabupaten Poso

Poso merupakan salah satu wilayah kabupaten di Provinsi Sulawesi Tengah. Wilayah ini sudah mengalami beberapa kali pemekaran wilayah seiring dengan munculnya fenomena otonomi daerah yang begitu gencar didengungkan, dan juga berbagai

¹ Penelitian yang dilakukan pada tahun 2002 lebih berfokus pada kajian penanganan pengungsi. Pada tahun 2003 dan 2004 telah dilakukan penelitian seperti ini, namun pada tahun ini (2005) fokus kajian lebih pada pemetaan dan penanganan konflik sosial

kepentingan dibalik pemekaran wilayah. Pemekaran wilayah dapat disebabkan luasnya wilayah, masalah sosial-budaya, ekonomi, politik, dan kepentingan lainnya, dan untuk menghindari konflik yang berkepanjangan.

Sebelum kerusuhan terjadi atau tepatnya sebelum tahun 1999, wilayah Kabupaten Poso terdiri dari 21 kecamatan. Setelah terjadinya kerusuhan sosial, wilayah kabupaten ini dimekarkan menjadi dua wilayah yaitu Kabupaten Morowali dan Kabupaten Poso.² Isu-isu pemekaran masih terus berkembang di beberapa wilayah kecamatan di Kabupaten Poso yang sangat gencar berupaya membentuk kabupaten sendiri. Pada tahun 2003 kembali terjadi pemekaran wilayah. Wilayah Kabupaten Poso dibagi menjadi dua wilayah yaitu Kabupaten Tojo Una-Una³ dan Kabupaten Poso. Dengan demikian, sejak tahun 2004 wilayah Kabupaten Poso dibagi menjadi sembilan wilayah kecamatan, yaitu Kecamatan Pamona Utara, Pamona

² Pada awalnya, Morowali berada dalam wilayah Kabupaten Poso, Provinsi Sulawesi Tengah, dan sejak 12 Oktober 1999 (Undang-Undang No. 51 Tahun 1999), Morowali dibentuk menjadi satu kabupaten yang disebut Kabupaten Morowali dengan pusat PEMDA di Konolodale. Kabupaten Morowali terdiri dari sepuluhkecamatan, yaitu: Kecamatan Petasia, Lembo, Mori Atas, Bungku Utara, Bungku Tengah, Bungku Selatan, Bungku Barat, Soyo Jaya, Baho Dopii, dan Menui Kepulauan.

³ UU Republik Indonesia No.32 Tahun 2003 tentang pembentukan Kabupaten Tojo Una-Una di Provinsi Sulawesi Tengah, 18 Desember 2003. Kabupaten Tojo Una-Una berasal dari sebagian wilayah Kabupaten Poso yang terdiri atas: Kecamatan Una Una, Tojo Togeang, Walea Kepulauan, Ampana Tete, Ampana Kota, Ulubongka, Tojo, dan Tojo Barat, dituangkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 24/DPRD/2002 tanggal 1 Juli 2002 tentang Persetujuan Terhadap Usul Pembentukan Kabupaten Tojo Una-Una, dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Poso Nomor 18/KEP/DPRD/2002 tanggal 23 Mei 2002 tentang Persetujuan Terhadap Usul Pembentukan Kabupaten Tojo Una-Una, dipandang perlu membentuk Kabupaten Una-Una sebagai Daerah Otonom.

Selatan, Pamona Timur, Lage, Poso Kota, Poso Pesisir, Lore Utara, Lore Tengah, dan Lore Selatan.

Jumlah penduduk Kabupaten Poso mengalami banyak perubahan seiring dengan pemekaran wilayah dan adanya pengungsi dampak kerusuhan sosial. Pada tahun 1997 sebelum terjadinya kerusuhan dan pemekaran wilayah, penduduk Kabupaten Poso adalah 247.371 jiwa (BPS, 1998). Berdasarkan hasil Sensus Penduduk tahun 2000 atau setelah terjadinya pemekaran dan kerusuhan sosial, penduduk Poso berjumlah 231.893 jiwa (BPS, 2002). Selanjutnya, pada tahun 2003 sebelum pemekaran kembali wilayah Poso, jumlah penduduk Poso menurut hasil Registrasi Penduduk adalah 275.974 jiwa (BPS, 2004). Dengan demikian, setelah terjadinya pemekaran wilayah jumlah penduduk Kabupaten Poso semakin berkurang yang diperkirakan berjumlah 160.000 jiwa⁴.

Poso merupakan wilayah yang penduduknya sangat bervariasi, suku bangsa maupun agama. Berbagai suku bangsa besar maupun kecil terdapat di Kabupaten Poso. Dari hasil Sensus Penduduk 2000 dapat diketahui bahwa mayoritas penduduk di wilayah Poso mengaku dari etnis Pamona, Ta'a, dan Bare'e (BPS, 2001). Dalam kehidupan sehari-hari, penduduk Poso dari suku bangsa mayoritas ini menggunakan bahasa Bare'e untuk berkomunikasi, dan mengikat hubungan kekerabatan dengan nilai budaya *sintuwu maruso* (Lasahido dkk., 2003). Selain penduduk asli terdapat pula penduduk pendatang, terutama yang berasal dari Sulawesi Selatan yang sudah tinggal cukup lama di wilayah Poso. Selain dari Sulawesi Selatan terdapat pula pendatang dari Jawa dan Bali sebagai bagian dari program transmigrasi.

⁴ Ketika tulisan ini disusun, belum tersedia data terakhir setelah pemekaran wilayah, namun berdasarkan data yang ada dapat diperkirakan jumlah penduduk Kabupaten Poso, dengan cara mengurangi jumlah penduduk keseluruhan Poso dari data terakhir (2003) dengan jumlah penduduk di beberapa kecamatan yang menjadi bagian wilayah Kabupaten Tojo Una-Una.

Berbagai agama dianut oleh penduduk Poso, namun sebagian besar penduduknya memeluk agama Islam dan Kristen Protestan. Di wilayah kecamatan tertentu dikenal sebagai daerah dengan mayoritas pemeluk agama Islam atau Kristen Protestan. Penduduk Kecamatan Pamona Utara hampir semuanya adalah pemeluk agama Kristen Protestan. Wilayah ini, dengan ibu kotanya Tentena, terletak di pinggir Danau Poso yang merupakan pusat perkembangan agama Kristen di Sulawesi Tengah. Penduduk di wilayah kecamatan sekitarnya, seperti Pamona Selatan, Pamona Timur, Lage, dan Lore, juga merupakan pemeluk agama Kristen Protestan. Sedangkan Penduduk di wilayah Poso Kota dan Poso Pesisir jumlahnya berimbang antara yang beragama Islam dan Kristen. Sebelum pemekaran wilayah Kabupaten Poso, Kecamatan Ampana dan Bungku yang sekarang merupakan bagian dari Kabupaten Tojo Una-Una dan Morowali, sebagian besar penduduknya beragama Islam. Terbentuknya wilayah-wilayah tersebut dengan mayoritas penduduknya Kristen Protestan maupun Islam tidak terlepas dari sejarah berkembangnya agama Islam dan Kristen di Sulawesi Tengah. Daerah pedalaman merupakan tempat berkembangnya agama Kristen, sedangkan agama Islam berkembang di wilayah pesisir pantai (Nadjamudin, 2002; Hasan dkk., 2004).

Pengelompokan atau segregasi penduduk atas dasar agama dan etnis terjadi di wilayah Poso. Pengelompokan ini tidak dapat dihindari, Penduduk merasa sudah sejak lama tinggal di wilayahnya dan sudah beberapa generasi tinggal di wilayah tersebut. Latar belakang sejarah terbentuknya kelompok permukiman tersebut dapat dilihat beberapa kesamaannya, yaitu daerah asal, identitas etnis, maupun agama. Segregasi ini selanjutnya lebih mudah memicu pertentangan antar-wilayah kampung, sampai pada isu perbedaan agama. Fenomena ini merupakan salah satu penyebab mudah berkembangnya konflik menjadi kerusuhan yang anarkis dengan melakukan perusakan dan pembakaran.

Konflik sosial di Poso sampai saat ini dapat dikatakan belum reda walaupun sudah dilakukan berbagai upaya rekonsiliasi untuk

menjadikan Poso sebagai daerah yang penuh kedamaian dan masyarakatnya bersatu kembali seperti tercermin pada nilai-nilai budaya *sintuwu maruso*⁵ yang dijunjung tinggi oleh masyarakat pada waktu dulu. Rupanya upaya rekonsiliasi yang dicetuskan bersama dalam Deklarasi Malino masih belum optimal. Peristiwa penembakan, pengeboman, pembunuhan masih saja terjadi. Hal ini sangat meresahkan masyarakat dan dapat menghilangkan rasa kepercayaan antar-kelompok masyarakat. Namun demikian, semua peristiwa tersebut dianggap oleh pemerintah, dalam hal ini pihak keamanan, sebagai masalah kriminal biasa dan terorisme. Dengan demikian, peristiwa yang terjadi akhir-akhir ini dianggap bukan rangkaian konflik Poso yang berlangsung sejak akhir 1998. Hal ini disebabkan sejak adanya kesepakatan antarkelompok yang bertikai dan ditandatanganinya Deklarasi Malino pada akhir tahun 2002, konflik Poso dianggap sudah berakhir.

Mengakhiri konflik secara tuntas dengan mencabut sampai ke akar-akar penyebabnya memerlukan waktu. Demikian pula, sebenarnya untuk menyudahi konflik Poso memerlukan waktu yang cukup lama karena akar permasalahannya yang terlalu banyak. Kerusuhan sosial di Poso diawali dengan pertikaian antarpemuda, yang sebenarnya sangat sederhana permasalahannya. Namun, akhirnya perkelahian ini berlanjut panjang dan berbuntut kerusuhan komunal yang melibatkan beberapa kelompok masyarakat. Berbagai permasalahan yang menjadi dasar munculnya konflik sangat bermacam-macam. Konflik Poso melibatkan permasalahan yang sangat kompleks. Permasalahan yang menjadi latar belakang konflik Poso dapat dimulai dari masalah ideologis kultural yaitu perbedaan agama dan etnis, maupun berbagai permasalahan yang bernuansa struktural demi kepentingan persaingan usaha ekonomi, penguasaan lahan pertanian/perkebunan, birokrasi pemerintahan, kepentingan

⁵ Suatu nilai budaya masyarakat yang menjunjung tinggi rasa kebersamaan, saling menghargai dan saling membantu/tolong menolong, tanpa memandang agama, suku, dan kelompok masyarakat pendatang atau penduduk asli

politik sipil dan militer, dan bisa saja karena pengaruh atau kepentingan dari luar Poso (Setiawan dkk.: 2004; Basyar dkk., 2003; Lasahido dkk., 2003; Damanik: 2003; Mappangara, 2002; Ecip: 2002; Aragon: 2001).

Apa pun penyebab kerusuhan di Poso, telah menyebabkan trauma yang sukar dihilangkan di kalangan orang-orang yang bertikai. Kerusuhan sosial ini pada kenyataannya melibatkan penduduk di berbagai wilayah tersebut. Kerusuhan sosial ini juga mengakibatkan terjadinya arus pengungsian di dalam wilayah Kabupaten Poso, bahkan penduduk sampai terpaksa berpindah keluar Kabupaten Poso untuk menyelamatkan diri. Sebagian penduduk Poso sempat mengungsi sampai ke wilayah Parigi, Palu, dan bahkan ke Manado. Penduduk berusaha menghindari dari pertikaian dengan cara terpaksa mengungsi ke daerah lain yang dianggap lebih aman. Pada saat konflik Poso pertama meletus pada tahun 1998 dan kemudian disusul konflik kedua tahun 2000, gelombang pengungsi tidak pernah berhenti.

Akar permasalahan konflik Poso sangat kompleks dan berujung pada berbagai peristiwa perkelahian, tawuran, kerusuhan, dan perang saudara, namun isu-isu yang berkembang di masyarakat adalah permasalahan konflik agama. Konflik antar-agama ini sangat terasa sebagai alasan berulangnya kerusuhan di Poso. Sepertinya telah tercipta kebencian sebuah komunitas agama yang satu pada yang lain. Terlalu sederhana untuk mengatakan konflik Poso adalah konflik agama karena begitu kompleksnya akar permasalahan. Namun demikian, kenyataan menunjukkan konflik komunitas keagamaan, yaitu komunitas agama Kristen dengan komunitas agama Islam⁶.

⁶ Lihat Basyar, Hamdan (ed.). 2003, *Konflik Poso Pemetaan dan Pencarian Pola-Pola Alternatif Penyelesaiannya*. Dalam buku ini dijelaskan bahwa akar konflik Poso cukup kompleks yang yang pada dasarnya berakar pada persoalan politik dan atau birokrasi pemerintahan, ekonomi, social budaya, dan demografi yang kemudian diintensifkan melalui eksploitasi

Fenomena seperti itu sangat berpengaruh terhadap keberadaan pengungsi selama mencari tempat perlindungan yang lebih aman. Pengungsi cenderung mencari tempat perlindungan ke wilayah yang mayoritas penduduknya mempunyai kesamaan agama. Oleh karena itu, ketika kerusuhan berlangsung pengungsi yang beragama Islam lebih banyak mengungsi ke daerah Poso Kota, sedangkan pengungsi yang beragama Kristen mengungsi ke wilayah Pamona Utara, khususnya ke kota Tentena. Contoh lainnya, penduduk Kecamatan Poso Pesisir, sebagian besar penduduk Kristen mengungsi ke Pamona Utara dan Lore Utara, sedangkan penduduk yang beragama Islam mengungsi ke Poso Kota. Seperti diketahui bahwa jumlah penduduk di Poso Pesisir yang beragama Islam dan Kristen hampir berimbang. Selanjutnya, ketika kerusuhan terjadi hampir semua penduduk desa di wilayah Poso Pesisir ini, mengungsi ke tempat lain. Saling “menyerang dan balas dendam” dilakukan penduduk di wilayah ini, walaupun menurut beberapa narasumber pelaku tindak kerusuhan ini lebih banyak dilakukan oleh orang-orang dari luar wilayah desa yang menjadi sasaran amuk masa.

Sementara itu, di Poso Kota juga terjadi kerusuhan dan penduduk yang beragama Islam tampaknya lebih banyak jumlahnya dibandingkan dengan penduduk Kristen. Kenyataannya, masyarakat Kristen yang terusir dari wilayah kecamatan ini karena jumlahnya yang lebih sedikit. Sebagai contoh, masyarakat di wilayah Lombogia, yang merupakan keturunan etnis Minahasa/Manado yang beragama Kristen, hampir semuanya mengungsi keluar Poso Kota. Kelompok Kristen ini sebagian besar mengungsi ke Tentena dan bahkan ke Manado Selanjutnya, penduduk Muslim di Tentena atau di wilayah-wilayah yang mayoritas penduduknya beragama Kristen, mengungsi ke wilayah lain. Wilayah Tentena merupakan persimpangan jalan menuju ke Sulawesi Selatan, oleh sebab itu banyak warga muslim mengungsi ke wilayah Sulawesi Selatan. Warga muslim pada

primordialisme dengan cara politisasi agama (Kristen dan Islam) serta isu etnisitas (penduduk asli dan pendatang)

umumnya adalah pendatang dari daerah Sulawesi Selatan, juga dari Jawa. Sebagian masyarakat Islam mengungsi ke kota Palu. Ketika pertama kalinya penelitian ini dilakukan (2002) sebagian penduduk di Poso Pesisir dan Poso Kota telah kembali ke tempat tinggal semula. Poso Pesisir merupakan wilayah yang penduduknya paling cepat melakukan rekonsiliasi dibandingkan dengan penduduk di wilayah lainnya. Salah satu sebab kembalinya penduduk ke tempat asalnya adalah telah disepakatinya Deklarasi Malino untuk Poso.

Jumlah pengungsi di Sulawesi Tengah dari data yang dihimpun oleh Satkorlak PBP pada Oktober 2001 tercatat 19.507 KK atau 78.030 jiwa. Selain itu, banyak pula pengungsi dari Poso yang tersebar di beberapa wilayah Sulawesi Tenggara, Sulawesi Utara, dan Sulawesi Selatan. Namun, data yang dikumpulkan oleh BPKP adalah 2.677 KK atau 11.084 jiwa. Data ini hanya memuat pengungsi yang berada di tempat pengungsian sementara. Sedangkan pengungsi di luar pengungsian tercatat sebanyak 25.180 KK atau 113.333 jiwa. Jadi, keseluruhan jumlah pengungsi adalah 27.857 KK atau 124.417 jiwa. Pengungsi yang sudah kembali sampai dengan April 2002 sebanyak 5.081 KK atau 22.694 jiwa. Mereka kembali dan tinggal di rumah sendiri atau menumpang di sanak keluarganya (Pemda Propinsi Sulawesi Tengah, 2002).⁷ Pada September 2002 setelah dilaksanakan pendataan kembali, tercatat jumlah pengungsi Poso sebanyak 28.236 KK atau sekitar 124.251 jiwa yang tersebar di berbagai kecamatan di Kabupaten Poso (25.570 KK) dan Morowali (2.666 KK) (Satkorlak PBP Sulawesi Tengah, 2002). Secara rinci data pengungsi sebelum dan sesudah diklarifikasi di Kabupaten Poso dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

⁷ Pemda Propinsi Sulawesi Tengah, 2002. "Penanganan Pengungsi di Sulawesi Tengah". Makalah dalam *Workshop Penanganan Pengungsi Internal di Indonesia*. Bogor, 22-24 Mei 2002

Tabel 5
Kecadaan Pengungsi Berdasarkan Kecamatan Asal (30 September 2002)

No	Kecamatan	Desa/kel. yg mengungsi	Data yg masuk	Jumlah						Telah Kembali	
				Data awal		Hasil Klarifikasi		KK		KK	
				KK	Jiwa	KK	Jiwa	KK	Jiwa	KK	Jiwa
1	Poso Kota	15	15	6.435	29.851	10.450	48.667	3.158	3.158	13.992	
2	Poso Pesisir	23	23	4.871	21.571	8.254	35.122	5.415	5.415	22.126	
3	Lage	13	13	1.959	8.453	2.579	10.942	1.410	1.410	5.321	
4	Pamona Selatan	11	11	404	1.802	1.532	6.962	1.318	1.318	5.321	
5	Pamona Utara	16	16	737	3.631	657	2.848	2	2	8	
6	Tojo	17	17	1.624	6.985	1.918	8.001	922	922	4.041	
7	Ampana Kota	3	3	18	68	16	78	-	-	-	
8	Ampana Tete	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
9	Pamona Timur	7	8	16	82	131	515	93	93	346	
10	Lore Utara	2	2	9	54	6	35	-	-	-	
11	Lore Selatan	2	2	31	137	24	117	-	-	-	
12	Ulu Bongka	3	3	3	13	3	12	-	-	-	
	Jumlah	112	113	16.106	72.647	25.270	113.299	12.318	12.318	51.155	

Sumber: Satgassos Poso, 2002

Data pengungsi tampaknya sering mengalami perubahan atau selalu fluktuatif. Hal ini dikarenakan mobilitas pengungsi yang cukup tinggi, mereka masih terus mencari wilayah yang aman dan nyaman. Hal ini dapat pula terjadi karena terkadang dilakukan dua kali penghitungan atau bahkan lebih untuk satu keluarga; atau mungkin terjadi sebaliknya beberapa keluarga pengungsi tidak sempat terdata. Namun demikian, data yang berubah-ubah tersebut dapat terjadi karena sifat pengungsi yang terkadang tidak menetap, terkadang mereka berpindah tempat. Bagi pengungsi yang “nakal” memanfaatkan kesempatan ini untuk didata kembali agar bisa mendapatkan bantuan lagi. Situasi keamanan di Poso dapat pula menjadi indikasi bertambahnya pengungsi. Ketika dirasakan situasi Poso tidak aman maka akan terjadi kembali arus pengungsian, dan terjadi lagi pembengkakan jumlah pengungsi.⁸

Pendataan pengungsi ini masih selalu dilakukan dan seharusnya terus diperbaharui. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan data yang lebih akurat. Masalah data pengungsi yang kurang akurat menjadi masalah yang sangat serius. Pendataan pengungsi sangat erat kaitannya dengan masalah bantuan kemanusiaan bagi pengungsi, berupa jaminan hidup, bekal hidup, bahan bangunan rumah, ataupun rumah tinggal sementara, dan bantuan lainnya. Data yang terdapat pada Tabel 1 merupakan pengumpulan data pengungsi yang telah dilakukan dicek ulang atau telah diklarifikasi kembali sampai ke tingkat desa/kelurahan oleh Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Tengah. Hal ini untuk menghindari pengulangan atau penghitungan ganda, sehingga data jumlah dan status pengungsi semakin akurat.

⁸ Setelah peristiwa kerusuhan dan setelah disepakatinya Deklarasi Malino, keamanan di Poso semakin membaik. Namun demikian, terkadang masih saja terjadi penyerangan suatu desa. Peristiwa semacam ini yang membuat penduduk merasa khawatir akan keselamatan diri dan keluarganya. Mereka yang sudah kembali ke tempat asalnya, status mereka kembali menjadi pengungsi.

Sistem Pendataan Satuan Tugas Sosial Menghindari Penghitungan Ganda

Tugas pendataan dan pengawasan pengungsi di Sulawesi Selatan dilakukan oleh Dinas Kesejahteraan Sosial (Dinkesos) Provinsi. Administrasi pendataan pengungsi ini diharapkan mencapai hasil pendataan yang mendekati keadaan sebenarnya. Kegiatan ini dilaksanakan dengan dibentuk Satuan Tugas Sosial (Satgassos) yang ditempatkan di Kabupaten Poso. Semua pelaksanaan penyaluran dana bantuan dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Poso atau Dinas Sosial di kabupaten lainnya yang menangani pengungsi dampak kerusuhan Poso.

Pengumpulan data ini ternyata cukup efektif untuk menghindari penghitungan data yang *double counting*. Satgassos memiliki sistem pendataan yang dilakukan langsung dari tingkat bawah atau dari desa/kelurahan asal pengungsi (lihat bagian Lampiran). Jadi, sebelumnya terdapat data dasar awal pengungsi yang kemudian diklarifikasi menjadi data yang sebenarnya. Pengalaman Satgassos dengan sistem pendataan ini ditunjukkan beberapa kali dapat menghindari pemberian jadu atau bantuan lainnya yang tidak semestinya diberikan kepada pengungsi yang tidak berhak. Sebagai contoh di Kelurahan Pantango, setelah dikonfirmasi dengan kepala kelurahan berdasarkan data yang ada, ternyata kurang lebih 20 KK telah dicoret dari data. Demikian juga di desa Kalare, hampir 100 KK dicoret dari daftar penerima bantuan. Pencoretan ini disebabkan nama-nama yang terdaftar tersebut bukan warga desa setelah dicek langsung oleh kepala desa. Demikian pula orang-orang desa Malitu di Poso Pesisir mengungsi ke Pandiri, tetapi berdasarkan data sebagian dari mereka mengungsi ke wilayah Manado.

Data pengungsi dari Manado menunjukkan terdapat 46 KK dari Desa Malitu yang terdaftar sebagai pengungsi di Manado. Setelah dikonfirmasi dengan Kepala Desa Malitu ternyata hanya 5 KK yang terdaftar sebagai penduduk desa tersebut. Pendataan yang dilakukan oleh Satgassos Dinkesos, ternyata cukup baik untuk

menghindari pengungsi yang desa asalnya tidak jelas. Banyak orang yang ingin mengambil keuntungan dari bantuan yang diberikan. Jadi, cara kerja Dinkesos Sulteng cukup efektif untuk menghindari pemberian bantuan kepada orang yang tidak berhak mendapatkannya.

Pengungsi dan Permasalahannya: dari Keadaan Tanggap Darurat sampai Kembali pada Kehidupan yang Normal

Kerusuhan sosial di Poso mengakibatkan korban jiwa maupun hilangnya harta benda. Banyak orang kehilangan sumber penghidupannya karena kebun sebagai sumber mata pencaharian utamanya telah dirusak atau terpaksa ditinggalkan untuk mengungsi. Selain itu, kerusuhan ini juga menghancurkan sarana dan prasarana ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan pemerintahan yang telah dibangun oleh pemerintah maupun masyarakat. Kerusuhan sosial ini merupakan musibah kemanusiaan yang seharusnya tidak terjadi karena sangat merugikan masyarakat pada umumnya. Ikatan sosial yang selama ini sudah terjalin dengan baik menjadi hilang. Pada akhirnya yang tertinggal hanya rasa dendam dan saling curiga antar-kelompok masyarakat.

Respons permasalahan ini yang dilakukan pemerintah pusat maupun daerah adalah mengambil langkah-langkah untuk mengatasi permasalahan ini, terutama menangani pengungsi yang dirasa masih kurang maksimal. Upaya yang lebih optimal untuk menyelesaikan masalah pengungsi harus segera dilakukan. Pemerintah kemudian membuat langkah terobosan dengan membuat kebijakan Nasional Percepatan Penanganan Pengungsi di Indonesia yang merupakan tindak lanjut dari Sidang Kabinet Terbatas pada 21 September 2001.

Secara umum, kebijakan nasional percepatan penanganan pengungsi dilaksanakan melalui tiga pola dengan prioritas berurutan dan dengan mempertimbangkan berbagai kondisi dan situasi di daerah konflik. Ketiga pola penanganan pengungsi adalah pemulangan, pemberdayaan, dan pengalihan (Bakornas PBP, 2001).

Pola I. Pemulangan, yaitu mengembalikan pengungsi pada kehidupan yang normal. Hal ini dilakukan dengan mengembalikan pengungsi ke tempatnya semula. Hal ini tentu harus dilakukan dengan keinginan sendiri dan kesiapan penduduk di tempat asal untuk menerima kembali. Jadi, proses pemulangan pengungsi ke daerah asalnya harus berjalan dengan penuh kedamaian

Pola II. Pemberdayaan, yaitu memberi kesempatan para pengungsi untuk menentukan sendiri kehidupan baru di tengah masyarakat. Pilihan pola ini disertai dengan berbagai bantuan dan fasilitas untuk memudahkan pengungsi mencari nafkah. Pola ini akan dilaksanakan apabila Pola I sudah tidak mungkin lagi dilakukan.

Pola III. Pengalihan, yaitu memukimkan kembali para pengungsi di tempat permukiman baru (relokasi). Hal ini dapat dilakukan dengan cara sisipan atau transmigrasi lokal. Pola III ini baru dapat dilaksanakan apabila Pola I dan II tidak mungkin lagi dilakukan.

Pola penanganan pengungsi tersebut merupakan pola-pola yang telah diberlakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah maupun Pemerintah Kabupaten Poso agar masalah pengungsi cepat tertangani secara tuntas. Sebelum melihat bagaimana permasalahan penanganan pengungsi dengan ketiga pola tersebut, yang tidak kalah pentingnya adalah penanganan pengungsi pada masa tangap darurat. Masa ini dianggap sebagai masa yang sangat penting bagi kelangsungan hidup para pengungsi, merupakan masa awal yang sulit dengan berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh pengungsi maupun pemerintah karena para pengungsi harus bertahan hidup. Tempat-tempat pengungsian sementara yang kurang layak, tidak seperti layaknya rumah yang mereka huni sebelumnya, adalah kehidupan pengungsi pada masa tangap darurat. Mereka menempati

tempat tinggal sementara hanya sekadar untuk tidur dan berlindung dari panas dan hujan.

Tanggap Darurat: Penyelamatan dan Evakuasi Pengungsi

Arus pengungsian penduduk Poso menyebar ke berbagai tempat ketika kerusakan terjadi di Poso. Pengungsi berupaya untuk mencari tempat tinggal yang dapat melindungi dirinya dan keluarganya dari ancaman keamanan dan kenyamanan hidup walaupun untuk sementara waktu. Tempat-tempat umum, seperti tempat ibadah, gedung olahraga, gedung pertemuan, kantor-kantor pemerintah, lapangan serta lahan kosong, menjadi sasaran para pengungsi. Mereka tidak mempedulikan masalah kepemilikan tempat-tempat yang merekatempati, namun keselamatan dirinya dan keluarganya yang lebih penting. Para pengungsi merasa sudah kehilangan semua aset miliknya, yaitu rumah, kebun, dan harta benda lainnya, sehingga yang mereka inginkan hanya tempat untuk berlindung untuk sementara waktu.

Selama kerusakan berlangsung, tempat-tempat yang menjadi tujuan para pengungsi di Poso Kota adalah Markas Kodim Poso, Markas kompi B/711, GOR Poso, Kantor Kelurahan Kawua, bahkan toko-toko yang ditinggal pemiliknya. Di wilayah Lage yang dituju pengungsi adalah Balai Desa Tagolu. Wilayah Pamona Utara atau Tentena menjadi pusat pengungsian warga Kristen dari wilayah Kecamatan Poso Pesisir, Poso Kota, Lage, dan Tojo. Sebagian pengungsi awalnya menempati bangunan Festival Danau Poso di sekitar Danau Poso, sebagian lagi di lapangan terbang (atau disebut 'later') bekas tempat pendaratan pesawat misionaris. Jadi, hampir sebagian besar pengungsi tinggal di sekitar Danau Poso. Dan, beberapa tempat di Palu dijadikan tempat penampungan para pengungsi, yaitu di Kantor Perwakilan Kabupaten Poso. Sebagian pengungsi lainnya yang memiliki sanak keluarga, tinggal dengan keluarga mereka di Poso maupun Palu. Namun demikian, sebenarnya masih terdapat beberapa tempat sebagai tujuan pengungsian yaitu di

pegunungan-pegunungan, hutan-hutan yang dekat dengan permukiman para pengungsi.⁹

Beberapa lahan kosong dan bangunan dijadikan tempat bernaung para pengungsi. Tempat-tempat tersebut sebenarnya tidak pernah direncanakan sebelumnya menjadi tempat tinggal pengungsi. Selama ini pemerintah tidak pernah merencanakan membuat tempat penampungan sementara untuk pengungsi. Oleh karena itu, lahan tempat para pengungsi tinggal, menimbulkan permasalahan yang harus dihadapi para pengungsi. Pengungsi yang diharapkan tinggal hanya sementara saja dalam masa tanggap darurat, dalam kenyataan lebih dari satu tahun mereka tinggal di tempat pengungsian. Permasalahan pengungsi masih belum tuntas sampai saat itu (2004), walaupun sebagian besar pengungsi sudah kembali ke tempat asalnya. Sebagian pengungsi lainnya masih tinggal di wilayah pengungsian, seperti tempat pengungsian di Tentena dan Poso Kota.

Masalah tanah atau lahan memang menjadi kendala karena tanah yang dipakai para pengungsi tersebut sewaktu-waktu dapat diminta pemiliknya. Beberapa pengungsi yang tinggal di lahan penduduk di wilayah Kelurahan Pamona mengatakan bahwa lahan yang mereka tempati sudah diminta pemiliknya karena pemiliknya akan membangun rumah. Mereka merasa agak resah karena harus pindah, dan belum tahu daerah mana yang akan dituju.

Pemilihan lahan untuk para pengungsi, sebelumnya sudah dikoordinasikan dengan Kepala Kelurahan dan Camat karena lahan untuk permukiman sangat terbatas. Ada tanah yang tersedia tetapi

⁹ Beberapa narasumber pengungsi menceritakan bahwa sebagian dari mereka menyelamatkan diri ke pegunungan dan hutan, karena tidak tahu harus ke mana. Kerusuhan atau “penyerangan” datangnya tiba-tiba sehingga mereka mengungsi tanpa persiapan. Seorang pengungsi dari Desa Tongko di Tentena, mengungsi ke hutan yang jaraknya 12 km dari tempat tinggalnya kemudian turun ke Desa Silanca yang jaraknya 7 km. Mereka berada di hutan sekitar selama 21 hari. Terhitung sekitar 100 KK yang mengungsi pada waktu itu, 70 KK mengungsi ke Tentena dan 30 KK ke Desa Silanca.

tempatnyanya agak jauh dari permukiman dan akses jalan serta di daerah yang agak tinggi yang biasanya untuk kebun. Namun, tanah itu pun sudah ada yang memilikinya. Hingga sekarang (sampai penelitian dilakukan) belum ada solusi untuk kekurangan lahan bagi para pengungsi karena jumlah pengungsi terlalu banyak sedangkan lahan terbatas. Sementara itu pengungsi belum memiliki kemauan untuk dipulangkan ataupun direlokasikan.

Lahan untuk berkebun juga sangat terbatas. Masih beruntung para pengungsi dapat meminjam atau menyewa lahan untuk berkebun. Mereka berkebun hanya menanam tanaman pendek, yaitu palawija dan sayur-sayuran. Sebagian besar pengungsi berlatar belakang petani sehingga membutuhkan lahan yang cukup luas untuk bertani guna mempertahankan hidup. Sedangkan mereka yang tidak berlatar belakang petani, tidak terlalu bermasalah dalam berkegiatan karena mereka masih bisa bekerja di sektor perdagangan atau jasa. Keterbatasan lahan adalah kendala yang perlu dicari jalan keluarnya. Selama hampir tiga tahun di pengungsian, sebagian pengungsi di Tentena dapat membeli lahan. Ada yang membeli dengan cara mengangsur dan ada pula pemilik tanah yang menginginkan langsung dibayar lunas. Hal ini mengakibatkan pengungsi makin enggan pulang ke tempat asalnya. Mereka yang sudah mampu membeli tanah cenderung akan tinggal menetap di Tentena.

Sementara itu, pada tahun 2004 sebagian pengungsi yang berasal dari Kecamatan Lage, sudah memulai lagi menggarap kebun di daerah asalnya, namun mereka masih tinggal di Tentena. Beberapa pengungsi dari Desa Tongko dan Toyado juga melakukan hal ini, yaitu mereka belum tinggal di desanya dan selesai dengan urusan kebunnya mereka kembali ke Tentena. Mereka yang melakukan cara ini mengemukakan berbagai alasan, antara lain rumah yang belum layak dihuni, anak-anak masih melanjutkan sekolah, dan masih khawatir dengan masalah keamanan diri dan keluarga.

Pengungsi di Poso Kota, yang menempati rumah-rumah penduduk, hotel, atau pertokoan, masih bertahan dan belum juga

ingin kembali ke daerah asalnya walaupun masa tanggap darurat sudah selesai. Namun, sebagian pengungsi di Poso Kota itu ada juga yang berkeinginan untuk kembali ke tempat asalnya namun rumah-rumah mereka dijadikan tempat pengungsian. Selama ini, para pengungsi tidak dipungut biaya sewa menempati rumah-rumah penduduk yang ditinggalkan mengungsi.

Sejak keadaan Poso mulai membaik, pemilik rumah mulai berani melihat rumahnya. Namun, mereka belum bisa meminta kembali rumahnya sehingga mereka mulai memberlakukan sistem sewa atau kontrak untuk pengungsi yang menempati rumah-rumah penduduk. Sebagai contoh, keluarga pengungsi muslim dari Buyung Katedo Kecamatan Lage harus membayar kontrak rumah sebesar 500.000 rupiah per tahun. Menurut pengakuannya, selama ini mereka hanya menempati rumah tanpa dipungut biaya sewa, tidak tahu siapa pemilik rumah yang ditempatinya, karena selama masa pengungsian itu belum pernah pemilik rumah datang untuk melihat rumahnya. Namun setelah pemiliknya berani untuk kembali, mereka diminta membayar sewa rumah.

Masalah lahan atau rumah bagi para pengungsi, menimbulkan masalah baru di tempat pengungsian apabila pemerintah tidak segera mengambil tindakan. Sebagian pemilik lahan ingin agar tanahnya dikembalikan, demuikian pula pemilik rumah yang dipakai pengungsi lainnya. Sementara itu, pengungsi masih belum ingin kembali ke tempat asalnya. Oleh karena itu, solusi yang tepat adalah pemulangan. Pengungsi dipulangkan ke tempat asal dan bekerja sebagaimana mereka dahulu bekerja. Tetapi di sisi lain, usaha rekonsiliasi dan kesepakatan Deklarasi Malino telah dilakukan namun keamanan masih belum terlaksana dengan baik. Faktor kemanan menjadi kunci bagi pemulangan para pengungsi ini.

Tempat pengungsian masih memunculkan banyak permasalahan karena banyaknya keterbatasan. Fasilitas umum adalah salah satu permasalahan yang dihadapi para pengungsi di tempat penampungan sementara, antara lain belum adanya air bersih dan

sanitasi yang memadai. Tempat pengungsian di Tentena tidak menyediakan sarana MCK karena terbatasnya lahan sehingga mereka membangun rumah berdempet-dempetan. Sarana MCK umum yang ada sangat terbatas jumlahnya sehingga pengungsi harus bergantian menggunakannya. Menurut para pengungsi, hal ini cukup mengganggu aktivitas mereka.

Banyak keterbatasan pula pada akses air bersih. Mereka mempunyai inisiatif menggali sumur. Namun demikian, tidak memungkinkan mereka untuk membuatnya karena mereka menumpang di lahan milik orang lain. Setelah tidak ditempati lagi lahan tersebut dikhawatirkan meninggalkan tanah-tanah berlobang bekas sumur yang tidak dikehendaki pemilik tanah. Mereka pun harus mendapatkan air di luar permukiman, di tempat yang tidak terlalu jauh tetapi cukup merepotkan. Pemerintah berupaya membuat bak-bak penampungan air untuk mencukupi kebutuhan air bersih, namun masih saja kurang dapat memenuhi keinginan para pengungsi.

Pendidikan anak tampaknya sempat terabaikan. Kerusakan sosial mengakibatkan terabaikannya hak-hak masyarakat untuk mendapatkan pendidikan. Kerusakan sosial juga menyebabkan hancurnya sarana dan prasarana pendidikan, dan sementara waktu pendidikan untuk anak-anak menjadi terhenti. Dalam situasi tanggap darurat, pendidikan khususnya bagi anak-anak pengungsi juga terabaikan. Proses belajar mengajar secara formal di sekolah menjadi terhenti selama terjadinya kerusakan dan setelah terjadinya kerusakan tidak secepatnya kegiatan belajar mengajar berjalan normal.

Sudah seharusnya anak-anak di tempat pengungsian bisa terus mendapatkan hak pendidikan mereka. Seperti yang telah digariskan pada Prinsip-Prinsip Panduan bagi Pengungsi Internal (Prinsip 23), bahwa semua manusia memiliki hak atas pendidikan. Kenyataannya, selama di pengungsian banyak anak putus sekolah. Sarana dan prasarana pendidikan khusus bagi anak-anak pengungsi tampaknya tidak disediakan. Kondisi seperti ini membuat anak-anak pengungsi tidak mendapatkan pendidikan. Selain itu, orangtua tidak mampu

menyekolahkan anaknya. Padahal sebenarnya pendidikan bagi anak pengungsi tidak dipungut biaya dan menjadi tanggung jawab pemerintah.

Sebagian pengungsi yang cukup mampu, akhirnya menyekolahkan anak-anaknya. Pengungsi yang telah menetap cukup lama di pengungsian, menyekolahkan anaknya di sekolah-sekolah di sekitar lokasi pengungsian. Namun, terkadang daya tampung sekolah sudah melebihi kapasitas. Hal ini dikhawatirkan mengganggu proses pendidikan di kelas. Banyak dikeluhkan oleh orangtua murid para pengungsi adalah kurangnya perhatian pemerintah terhadap pendidikan anak-anak pengungsi. Ketika anak-anak pengungsi dapat melanjutkan pendidikan di tempat pengungsian kemudian menimbulkan kendala untuk proses pemulangan. Anaknya bisa bersekolah di tempat pengungsian sehingga para pengungsi mempunyai alasan untuk menunda kepulangan mereka ke tempat asal. Di satu sisi mereka ingin anaknya menyelesaikan sekolahnya hingga jenjang tertentu, di sisi lain sekolah di tempat asal masih rusak belum dibangun kembali.

Selanjutnya, permasalahan yang sering ditemui di tempat para pengungsi adalah penyediaan pangan. Selama di tempat pengungsian khususnya pada masa tanggap darurat, pengungsi sangat memerlukan makanan. Pemerintah pun mempunyai program untuk memenuhi kebutuhan pangan pengungsi agar tetap bertahan hidup dengan layak di tempat pengungsian. Namun demikian, banyak permasalahan ditemui dalam penyaluran hak pangan bagi. Keterbatasan dan keterlambatan data dari desa atau kelurahan mengakibatkan terlambatnya penyaluran uang lauk pauk atau jadup sebesar 45.000 rupiah per jiwa per bulan, yang diberikan kepada maksimal lima jiwa dalam satu keluarga. Penyaluran bantuan lauk pauk diberikan dalam beberapa tahapan. Pada waktu penelitian berlangsung (2002), bantuan ini sudah diberikan sampai tahapan yang kelima. Anggaran untuk uang lauk pauk adalah anggaran tahun 2000-2001, dan pemberian jadup berakhir pada Desember 2001, namun sampai saat penelitian dilakukan bantuan itu masih diberikan karena keterlambatan

pemberian jadup. Jadi, pemberian awal 2002 hingga tahap kelima, bukan berarti pemberian jadup untuk anggaran tahun 2002, karena tahun 2002 sudah tidak ada lagi pemberian jadup. Sebenarnya hal ini diberikan ketika mereka masih berada di tempat-tempat pengungsian, namun karena terlambat diberikan sedangkan pengungsi masih mempunyai hak maka bantuan tersebut tetap terus dibagikan.

Uang lauk pauk ini disalurkan oleh Dinas Sosial Kabupaten Poso. Dalam pembagian ini pernah disalurkan bantuan ganda, artinya satu kali pembagian untuk dua tahap. Pembagian uang lauk pauk melewati kasus pemotongan dana. Dan kasus yang timbul ini diakui oleh Satgassos. Kasus ini terjadi karena jumlah penerima uang lauk pauk tidak sesuai dengan data. Data pengungsi waktu itu menjadi semakin banyak, sehingga dana lauk pauk dapat diberikan kepada semua pengungsi yaitu dengan cara dikurangi menjadi 39.000 rupiah per jiwa per bulan, yang seharusnya 45.000 rupiah jiwa per bulan. Walaupun telah dilakukan pendataan hingga ke wilayah yang paling bawah, data yang benar-benar akurat masih belum didapat. Apalagi, bila menyangkut pembagian bantuan, semua pengungsi akan berlomba-lomba untuk mendapatkannya, walaupun mereka telah tercatat di tempat lain. Hal ini rupanya fenomena umum di hampir semua daerah pengungsian. Bantuan jadup akan membengkak jumlahnya karena banyak orang masih merasa sebagai pengungsi walaupun mereka sudah lebih mapan dan sudah menjalani kehidupan yang normal.

Pemulangan Pengungsi yang Belum Tuntas dan Bantuan Rumah

Pengungsi yang berada di tempat pengungsian hanya bersifat sementara. Pada dasarnya mereka berharap dapat kembali lagi ke tempat tinggalnya semula. Pengungsi yang secara terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya, masih memiliki aset yang diharapkan dapat dimiliki lagi. Aset berharga yang mereka miliki adalah rumah dan juga lahan perkebunan. Pada umumnya pengungsi

memiliki kebun cokelat sebagai tumpuan hidup mereka. Oleh karenanya, mereka berkeinginan dapat kembali karena hasil cokelat yang cukup baik dapat menjamin kecukupan hidup mereka. Walaupun mereka juga tahu dan menyadari beberapa kebun dirusak oleh para perusuh, namun mereka tetap berharap dapat kembali berkebun.

Pemulangan pengungsi merupakan pilihan tepat dan merupakan prioritas program penanganan pengungsi yang telah digariskan oleh pemerintah. Mengembalikan pengungsi dampak kerusakan sosial tidak semudah mengembalikan pengungsi yang diakibatkan bencana alam. Permasalahannya sungguh sangat berbeda, sehingga pengungsi akibat kerusakan sosial di Poso ini dapat bertahan di pengungsian sampai bertahun-tahun.

Masalah keamanan menjadi hambatan utama bagi para pengungsi untuk kembali ke tempat asalnya. Selain itu, perasaan takut dan trauma akan kerusakan sosial yang mereka alami tidak bisa dihilangkan begitu saja. Pengungsi yang salah satu anggota keluarganya menjadi korban kerusakan, masih terus dibayangi perasaan takut.¹⁰ Ada pula, pengungsi yang sudah pernah kembali ke

¹⁰ Pengungsi dari Desa Sintuwulembah masih belum sepenuhnya kembali ke tempat asalnya. Sebagian pengungsi yang masih berada di Poso Kota melihat dengan jelas keluarganya disiksa dan dibunuh. Peristiwa ini tepatnya terjadi di Pesantren Walisongo (Km 9), Kecamatan Lage. Demikian juga pengungsi dari Dusun Buyung Katedo masih enggan untuk kembali karena masih merasa takut. Informasi terakhir dari salah satu narasumber korban kerusakan di Pesantren Walisongo mengatakan bahwa sekarang ini pengungsi sudah mulai kembali, karena pada tahun 2004 terjadi kesepakatan Sintuwulembah antara penduduk lokal dan penduduk/pengungsi Sintuwulemba (Setiawan, 2004: 95). Selain itu, telah dibangun RTS (rumah tinggal sementara) untuk para pengungsi agar ketika mereka kembali dapat tinggal di rumah tersebut (*Kompas*, 12 Januari 2005) (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0501/12/daerah/1496601.htm>)

tempat asalnya dan sekali lagi mengalami penyerangan, mereka pun akhirnya enggan untuk kembali, dan tetap menetap di Tentena.¹¹

Pemulangan pengungsi ke tempat asalnya dilakukan pemerintah dengan beberapa tahapan atau prioritas yang disesuaikan dengan keadaan dan kondisi daerah Poso. Hal ini juga dengan memperhitungkan masalah keyakinan yang dianut, keamanan dan kondisi psikologis, kondisi rumah dan daerah konsentrasi pengungsi. Empat tahap pemulangan pengungsi ke daerah asalnya, yaitu (Dinas Kesejahteraan Sosial Prov Sulteng, 2002)

Prioritas I, Pemulangan pengungsi dari tempat pengungsian di wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Poso, dan Morowali yang beragama sama dengan mayoritas penduduk daerah asal serta kondisi rumahnya utuh/rusak ringan.

Prioritas II, Pemulangan pengungsi dari tempat pengungsian di wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Poso, dan Morowali yang beragama sama dengan mayoritas penduduk daerah asal serta kondisi rumah rusak berat/total.

Prioritas III, Pemulangan pengungsi dari tempat pengungsian di wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Poso, dan Morowali ke daerah asal yang heterogen serta kondisi rumahnya utuh/rusak ringan. Termasuk juga pengungsi yang berada di luar Provinsi Sulawesi Tengah

Prioritas IV, Pemulangan pengungsi dari tempat pengungsian di wilayah Kota Palu, Kabupaten Donggala, Poso, dan Morowali

¹¹ Pengungsi dari Desa Batugencu, Sepe, dan Silanca, di Kecamatan Lage, pernah mengalami pembakaran rumah sampai dua kali. Pada awalnya, mereka sudah kembali dan sudah dibangun rumah RTS, namun rumah yang baru dibangun tersebut dibakar lagi. Hal ini menyebabkan mereka belum berkeinginan kembali menetap di desanya.

yang berbeda agama dengan mayoritas penduduk daerah asal serta kondisi rumahnya rusak berat/total.

Selama ini, pemerintah daerah telah berupaya mengembalikan pengungsi . Sudah cukup banyak pengungsi kembali ke daerah asalnya dengan difasilitasi pemerintah. Pada tahun 2002 sebanyak 13.655 KK atau 76.459 jiwa pengungsi telah kembali ke daerah asalnya, yaitu pengungsi dari Kabupaten Poso dan Morowali (lihat data Tabel 1). Pemulangan ini melalui proses pendataan pengungsi yang dipulangkan oleh Dinas Kesejahteraan Sosial dan memberitahu Kepala Desa/Lurah serta berkoordinasi dengan Posko. Proses pengangkutan dengan angkutan penumpang dan barang disediakan oleh Posko melalui Dinas Sosial Kabupaten setempat. Sesampai di desa asal, pengungsi diterima dengan ditandai berita acara penerimaan oleh Kepala Desa setempat.

Pemulangan pengungsi ke daerah asal dengan mempertimbangkan ketersediaan bangunan rumah tinggal untuk para pengungsi. Penyediaan rumah tinggal tersebut telah dilakukan Dinas Kesejahteraan Sosial dan Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Sulawesi Tengah. Hal ini merupakan syarat yang harus dipenuhi terlebih dahulu, yang merupakan permintaan para pengungsi untuk kembali ke tempat asalnya . Rumah-rumah yang hancur atau terbakar secara keseluruhan mendapat prioritas perbaikan atau pembangunan kembali. Sebelum pengungsi ditempatkan kembali ke rumah, mereka terlebih dahulu ditempatkan di barak-barak penampungan di sekitar tempat tinggal mereka, seperti yang dijumpai di desa Batugencu, Kecamatan Poso Pesisir.

Kecamatan Poso Pesisir adalah salah satu kecamatan tempat terjadinya kerusuhan. Letak kecamatan ini berdekatan dengan kecamatan Poso Kota, dan berfungsi sebagai pintu masuk wilayah Kabupaten Poso. Kecamatan Poso Pesisir dihuni penduduk yang menganut agama Islam dan Kristen. Penganut agama Islam menjadi penduduk mayoritas di kecamatan ini, Beberapa desa di kecamatan ini ditinggali penduduk yang mayoritas beragama Kristen dan ada pula

beberapa desa yang mayoritas penduduknya pemeluk agama Islam. Hampir semua desa di Poso Pesisir dijumpai bangunan yang rusak, karena sewaktu kerusuhan penduduk antardesa saling melakukan penyerangan. Pada saat penelitian ini dilakukan, daerah keluar-masuk kota Poso dari arah kota Palu masih dapat dilihat rumah-rumah bekas terbakar atau rusak. Apabila sebuah desa mayoritas penduduknya Kristen, maka desa sebelah yang kelompok minoritasnya Islam akan mengalami kerusakan berat; demikian pula sebaliknya.

Kedua kelompok penduduk, Islam dan Kristen, sama-sama mengalami penyerangan selama masa kerusuhan. Mereka sama-sama mengalami penderitaan dan kerugian. Dapat dikatakan, karena dua kelompok penduduk Poso Pesisir ini sudah merasa “saling membalas”, mereka yang paling cepat kembali ke tempat asalnya dan sudah terjadi rekonsiliasi, dibandingkan dengan penduduk di wilayah Poso lainnya. Di samping itu, di beberapa desa dibentuk Forum Komunikasi Antar-Umat Beragama. Hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya kerusuhan lagi. Kembali barsatunya umat Kristen dan Muslim di daerah ini tidak hanya didasari kebutuhan untuk melangsungkan hidup dan kesulitan hidup di daerah pengungsian, tetapi pada dasarnya secara personal mereka tidak mempunyai masalah persoalan dengan tetangganya yang berlainan agama (Setiawan, 2003).

Beberapa bangunan rumah masih ada yang dibiarkan rusak dan bekas terbakar. Sedangkan di sepanjang jalan menuju Poso Kota, terlihat beberapa rumah baru hasil bantuan Departemen Kimpraswil maupun Depsos.¹² Bantuan rumah kepada para pengungsi diberikan dalam bentuk Bahan Bangunan Rumah (BBR). Selain itu mereka juga menerima bantuan dari Depsos, yaitu bantuan jaminan hidup (jadup) dan bekal hidup (bedup) sebesar 2.500.000 rupiah. Bantuan jadup dan bedup ini dalam kenyataannya belum terbagikan merata ke seluruh pengungsi .

¹² Departemen Kimpraswil lebih banyak memberi bantuan pengadaan rumah dibandingkan Departemen Sosial

Sebagian penduduk wilayah Poso Pesisir mendapat bantuan rumah atau rumah tinggal sementara (RTS) dari Departemen Sosial melalui Dinas Kesejahteraan Sosial Sulteng, dan sebagian lainnya menerima bantuan rumah dari Departemen Kimpraswil melalui Dinas Kimpraswil Sulteng. Prioritas utama penduduk yang menerima bantuan rumah adalah penduduk yang rumahnya dalam kondisi rusak parah/terbakar habis.¹³ Terdapat perbedaan bantuan bangunan rumah, dari antara dua instansi pemerintah. Beberapa warga selalu bertanya-tanya tentang besarnya bangunan rumah yang diberikan dari Depsos. Ternyata rumah yang diberikan Departemen Kimpraswil terkesan lebih besar dan biayanya sedikit lebih besar dibandingkan dengan RTS? Depsos. Anggaran yang dipakai Depsos adalah 5 juta rupiah, sedangkan Dekimpraswil mengeluarkan biaya sebesar 5.5 juta rupiah untuk satu unit rumah. Selama ini bantuan rumah dari Depkimpraswil melalui Dinas Kimpraswil Sulteng diberikan dalam bentuk bahan bangunan rumah (BBR). Namun demikian, bentuk bantuan berupa BBR tidak luput dari banyaknya pengaduan dari penerima bantuan karena secara kuantitas dan kualitas bahan bangunan rumah tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan¹⁴.

Pada tahun 2001 Depkimpraswil menyediakan bahan bangunan RTS sebanyak 882 unit yang pembangunannya dilaksanakan PPRC

¹³ Sasaran pengadaan bantuan bahan bangunan rumah untuk pembangunan RTS adalah rumah yang rusak berat atau habis terbakar, jadi bukan berdasarkan jumlah pengungsi. Sebenarnya, tidak semua rumah yang ditinggalkan penduduk yang mengungsi, rusak berat; sebagian masih layak untuk ditempati.

¹⁴ Beberapa penduduk di Kasiguncu yang sudah kembali menceritakan bahwa mereka sudah menerima BBR namun tidak selengkap seperti yang dijanjikan. Bahkan, ada yang mengaku hanya menerima sekop saja, dan BBR diberikan secara bertahap, dan akhirnya mereka tidak menerima semuanya. Mereka juga mengetahui bahwa di desa lain ada yang menerima penuh bantuan BBR. Mereka berpendapat ketidaksamaan penyampaian bantuan kemungkinan karena terlalu banyak pemborong dalam pengadaan BBR.

Kostrad dan Karya Bhakti TNI Yon Zipur. Pada tahun 2002 pengadaan bahan bangunan rumah meningkat menjadi 6.123 unit dan pembangunan dilaksanakan oleh masyarakat. Realisasi pengadaan bahan bangunan rumah mencapai 5.249 unit atau 85,7 persen (Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Sulawesi Tengah, 2002). Pembangunan rumah ini yang pada awalnya dilakukan bekerja sama dengan TNI, namun dirasakan sangat rendahnya peran masyarakat membantu pembangunan. Hal ini terbukti dalam pembangunan rumah sebanyak 882 unit yang direncanakan selesai sekitar 30 hari namun akhirnya memakan waktu tiga bulan. Oleh karenanya, pada tahap pembangunan rumah berikutnya, peran serta masyarakat diharapkan lebih dominan. Demi kepentingan sosial, bantuan rumah diberikan dalam bentuk BBR sebagai stimulan¹⁵ dan diharapkan pengerjaannya dilakukan masyarakat secara bergotong royong agar proses rekonsiliasi dapat berjalan.

Dari data yang ada, sudah cukup banyak pengungsi yang kembali ke tempat asalnya. Demikian pula sudah banyak pembangunan rumah tinggal sementara maupun pemberian bantuan BBR untuk pembangunan RTS. Namun kenyataannya, masih banyak dijumpai RTS-RTS kosong atau bantuan BBR yang tidak digunakan untuk membangun tempat tinggal. Hal ini dijumpai di beberapa tempat di Poso Kota maupun daerah lainnya.

Di wilayah Kelurahan Lombogia, Kecamatan Poso Kota, merupakan wilayah yang penduduknya mayoritas beragama Kristen. Wilayah ini mengalami banyak kerusakan parah, dan juga bangunan

¹⁵ Informasi dari Dinas Kimpraswil Sulteng menyebutkan bahwa bahan bangunan berupa seng, semen, tripleks, kayu, paku, engsel, gerendel, pasir, dan kerikil, dipakai sebagai stimulan. Selain itu, diberikan juga alat pertukangan senilai 200.000 rupiah yaitu sekop, gergaji, palu, sendok semen, setrika semen, yang kemudian menjadi hak milik penerima RTS. Hal ini dimaksudkan untuk nantinya mengembangkan pembangunan rumah miliknya. Sedangkan bantuan konsumsi adalah sebesar 150.000 rupiah, dua orang tenaga tukang terampil yang masing-masing menerima 50.000 rupiah, dan untuk tenaga motivator/supervisor diberi 50.000 rupiah per RTS.

gereja. Sebagian rumah yang rusak dan terbakar, dibangun kembali RTS. Namun sayangnya, rumah yang sudah dibangun tersebut tidak pernah ditempati bahkan RTS yang sudah dibangun itu sudah tidak tampak lagi. Rumah-rumah tersebut dalam keadaan rusak lagi dan tidak dapat kelihatan lagi karena sudah ditumbuhi semak belukar. Selama ini sebagian penduduk Lombogia masih tinggal di Tentena dan sebagian lagi tinggal di dekat perbatasan Poso Kota dan Lage dengan cara menyewa rumah atau tinggal di rumah kerabatnya.

Hal lain dalam penyalahgunaan pemberian bantuan BBR di beberapa desa di Poso adalah BBR dipergunakan untuk membangun rumah di tempat pengungsian atau di tempat lain. Sebenarnya, bantuan bangunan rumah diberikan untuk penduduk yang memerlukan membangun rumah di sekitar tempat tinggalnya yang dirusak. Bangunan rumah yang berada di sekitar lokasi pengungsian, terlihat cukup bagus. Bangunan-bangunan rumah itu yang semi permanen, terlihat sebagai bangunan rumah yang cukup layak untuk dihuni, walaupun status pemilik rumah itu masih sebagai pengungsi. Sementara itu mereka belum bisa membangun rumah secara permanen.

Para pengungsi yang tinggal di tempat penampungan sementara di Tentena, tampaknya berbeda dengan pengungsi lainnya. Sebagian dari mereka mendapat bantuan bahan bangunan rumah sehingga dapat membangun rumah. Para pengungsi mempunyai kesempatan untuk membangun rumahnya sendiri atau biasanya dibantu beberapa tetangganya. Bahan bangunan rumah didapat dari bantuan beberapa LSM atau donor asing, seperti CARE (Care International Indonesia) dan CWS (Church World Service), atau dari gereja. Banyak LSM asing yang beroperasi di Tentena, khususnya mereka yang berlatar belakang agama Kristen. Selain itu, ternyata banyak juga pengungsi di Tentena ini mendapat bantuan BBR dari desa asalnya. Hal ini terutama dialami dan diakui oleh pengungsi yang berasal dari desa Tongko dan Toyado. Bantuan BBR ini digunakan untuk membangun rumah di tempat pengungsian. Jadi sebenarnya, para pengungsi ini banyak yang sudah beberapa kali pulang ke desa asalnya. Mereka

pulang untuk melihat kebun dan rumahnya, dan mendapati rumah mereka, sebagian rata dengan tanah, ada pula yang menjadi puing-puing sisa terbakar, dan demikian pula tanaman di kebun-kebun mereka ditebangi orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Meskipun mereka sudah mendapat BBR untuk membangun rumah di desa asalnya, mereka masih tetap belum berani pulang dan tinggal lagi di desa asalnya karena keamanan belum terjamin. Sebenarnya, beberapa pengungsi mengaku ingin pulang ke tempat asalnya, terutama karena mereka masih memiliki kebun cokelat.

sebagai satu-satunya kegiatan untuk menopang kehidupan mereka. Sementara para pengungsi tidak tinggal di desa asalnya, seperti di Tongko atau Toyado, tetapi mereka bisa tetap berkebun dan sempat memanen cokelat. Selain itu, sebagian pengungsi lainnya ada yang membeli ataupun menyewa tanah di Tentena dan kemudian ditanami sayur-sayuran atau tanaman pangan lainnya. Mereka membeli tanah dari penduduk setempat atau ada pula yang menyewa, dengan uang yang didapat dari bantuan jadup dan bedup. Ketika itu harga tanah masih relatif murah sehingga pada akhirnya mereka bisa membeli dan menyewa tanah bersama-sama dan selanjutnya hidup mengelompok dan membentuk perkampungan baru.¹⁶

Para pengungsi juga mencoba bekerja di tempat pengungsian dengan maksud memenuhi kebutuhan hidup. Mereka ada yang

¹⁶ Di daerah pengungsian terdapat Kampung Palapa yang merupakan suatu permukiman baru. Perkampungan ini penduduknya merupakan para pengungsi dampak kerusakan dari Desa Galuga, Kecamatan Tojo. Mereka membentuk suatu komunitas lengkap dengan sarana ibadah dan merupakan satu jemaat gereja. Walaupun mereka tinggal di Tentena tapi mereka sudah sering kembali ke desanya. Mereka pergi ke desa asalnya untuk berkebun dan kembali pulang ke Tentena. Demikian juga masyarakat Desa Tongko di kecamatan Lage mereka membentuk suatu perkampungan baru di Tentena di sekitar danau Poso. Mereka sudah memiliki rumah (RTS) di desa Tongko namun tidak mereka tempati. Sementara ini mereka sudah pulang hanya untuk berkebun tetapi belum tinggal menetap karena berbagai alasan terutama masalah keamanan dan pendidikan anaknya.

berdagang hingga ada yang menjadi buruh kasar di kebun-kebun milik orang Pamona. Kesempatan kerja yang sangat kurang di wilayah pengungsian, cukup menimbulkan masalah bagi penduduk dan pemerintah hingga saat ini. Sektor perdagangan di pasar merupakan salah satu pekerjaan baru bagi para pengungsi. Selama ini sektor perdagangan dikuasai oleh para pendatang muslim, khususnya dari Sulawesi Selatan dan Jawa. Tetapi, semenjak kerusuhan banyak pedagang yang pergi meninggalkan Pamona Utara dan kemudian kesempatan ini diisi oleh orang-orang setempat dan juga para pengungsi. Sampai saat ini banyak orang Bugis maupun Jawa dan juga orang muslim yang sebelumnya tinggal di Tentena, belum kembali, hanya ada beberapa orang yang sudah berani kembali ke Tentena. Selebihnya, tidak pernah lagi terdengar untuk kembali. Bahkan, sudah banyak pula yang terpaksa menjual tanah-tanah miliknya dengan harga murah (Setiawan, 2004: 214). Oleh sebab itu, pekerjaan yang dulu di kuasai oleh orang-orang luar Tentena, terutama di sektor perdagangan, sekarang ini diisi oleh orang Pamona sebagai pengungsi maupun penduduk lokal.

Kasus lain yang dijumpai di Poso adalah sebagian penduduk yang sudah mendapat bantuan RTS kemudian rumah bantuan tersebut dibakar dan dirusak lagi . Dengan kejadian ini mereka menjadi pengungsi lagi. Selanjutnya, mereka makin enggan pulang ke asalnya karena alasan trauma dan rumahnya belum dibangun kembali. Hal ini terjadi di Desa Matako, Kecamatan Tojo dan Desa Sepe dan Silanca di Kecamatan Lage, pada penyerangan Agustus 2002. Sebagian masyarakat Desa Tongko juga mengalami penyerangan kedua kalinya.

Pengungsi yang sudah kembali ke desa asalnya, diberi bantuan RTS, juga diberi bantuan jadup dan bedup. Namun demikian, belum semua korban kerusuhan ini menerima bantuan dari pemerintah. Seperti halnya yang terdapat di Kecamatan Lage, di Desa Silanca, bantuan jadup yang diberikan baru sekitar 100 KK, dan yang belum terbayar sekitar 410 KK. Bantuan BBR di Desa Silanca misalnya, diberikan secara bertahap dan baru sekitar 80 persen penduduk yang

menerimanya, terakhir diterima pada bulan April 2004. Penduduk Desa Batugencu sudah semua menerima bantuan BBR. Sedangkan penduduk Desa Sepe sudah menerima bantuan jaminan hidup, namun belum semuanya menerima bantuan RTS. Hal ini dikeluhkan oleh penduduk yang belum menerima bantuan tersebut. Mereka yang sudah menerima bantuan bahan bangunan rumah pun merasa bantuan yang diterimanya tidak utuh, dan menerimanya secara bertahap (Setiawan, 2004:97).

Masalah atau kendala bantuan bagi pengungsi beberapa desa di wilayah kecamatan lainnya, hampir sama.¹⁷ Dalam mekanisme pemberian bantuan terkadang para pengungsi masih kurang memahami. Observasi yang dilakukan Satgassos di Poso, menunjukkan setiap hari banyak sekali pengungsi mendatangi kantor ini di Poso Kota untuk mengurus bantuan, walaupun sebenarnya bantuan itu disalurkan melalui Dinas Sosial di kabupaten tempat pengungsi. . Kurangnya informasi dan sosialisasi pemberian bantuan menyebabkan pengungsi juga pergi menanyakan langsung ke Satgassos. Selain itu, kemungkinan juga karena kurangnya koordinasi antarinstansi yang menangani pemberian bantuan ini.

Permasalahan bantuan yang sering tersendat ataupun pemberian bantuan yang tidak merata bagi seluruh penduduk ataupun pengungsi korban kerusuhan sosial ini, tidak terlepas dari sistem anggaran pemerintah. Bantuan yang diberikan departemen terkait, selalu dianggarkan setiap tahun, dan dengan jumlah anggaran yang sangat terbatas. Oleh karenanya bantuan bagi para pengungsi yang merupakan dana dekonsentrasi dari lembaga pemerintah, dilakukan secara bertahap. Sebenarnya, pemberian bantuan ini sifatnya sangat darurat dan diperlukan waktu cepat untuk penanganannya, sehingga seharusnya ada kebijakan pemberian dana atau pembiayaan khusus. Namun, mekanisme penyelenggaraan dekonsentrasi yang ditetapkan

¹⁷ Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada Bayu Setiawan (ed), 2004. Konflik Poso: Perbedaan Intensitas Konflik dan Efektifitas Upaya Penyelesaiannya. Jakarta: Pusat Penelitian Politik, hal. 90-105

dalam peraturan pemerintahan, tampaknya memerlukan waktu yang cukup lama. Di sisi lain, para pengungsi harus dibantu secepatnya. Dana yang berasal dari pusat melalui mekanisme APBN, diwujudkan melalui instansi vertikal. Dalam hal ini juga sering menimbulkan permasalahan dalam penanganan pemberian bantuan di lapangan. Diberlakukannya otonomi daerah yang memberikan kewenangan terbatas bagi instansi di daerah dalam mengelola dana dari pusat, menyebabkan kurangnya koordinasi di tingkat paling bawah. Sebagai contoh, program relokasi adalah tanggung jawab Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi melalui Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Sulawesi Tengah. Semua dana untuk program transmigrasi adalah dana dekonsentrasi yang ditangani oleh provinsi, namun, dinas di kabupaten menganggap hal ini tidak tepat, karena semua kegiatan dilakukan oleh provinsi sedangkan kabupaten sepertinya tidak memiliki tanggung jawab terhadap pelaksanaan program. Dan, kalau ada masalah yang berkaitan dengan program transmigrasi, semuanya pengaduan lari ke kabupaten, padahal kabupaten tidak tahu-menahu soal program tersebut. Jadi keinginan pihak kabupaten adalah provinsi boleh merencanakan dan yang melaksanakan adalah kabupaten, dan provinsi dapat melakukan monitoring. Dalam hal ini, yang lebih banyak berperan di lapangan sebaiknya pihak pemerintah tingkat kabupaten karena yang lebih mengetahui permasalahan di lapangan. Dan, dalam evaluasi program dapat dilakukan oleh pemerintahan tingkat provinsi. Hal ini dialami oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, tetapi juga dinas-dinas lainnya di kabupaten yang ikut berperan menangani permasalahan pengungsi.

Pengungsi di berbagai tempat di Poso telah banyak mendapat berbagai bantuan. Bantuan yang diterima berasal dari pemerintah, juga dari LSM dan dari para donator asing. Banyaknya bantuan dari pemerintah maupun pihak swasta menjadikan pengungsi tergantung dan akibatnya mereka enggan untuk kembali ke daerah asalnya. Status sebagai pengungsi masih dipertahankan hanya untuk mendapatkan bantuan. Hal ini dikemukakan dalam wawancara dengan Camat Pamona Utara.

T: Di sini banyak bantuan untuk pengungsi dari LSM, apakah membuat para pengungsi menjadi tergantung pada bantuan?

J: Kalau saya lihat, kadang-kadang itu membuat mereka betah di sini. Kalau mereka mendengar akan ada bantuan, mereka akan rame-rame naik ke sini (ke penampungan pengungsi).

T: Yang sudah turun?

J: Yang sudah turun tetap saja rame-rame naik.

T: Jadi boleh dikatakan masih sangat tergantung, ya Pak?

J: Masih sangat tergantung. Kita lihat dari perkembangan ekonomi yang sangat memprihatinkan.

T: Apa membuat mereka juga manja?

J: Agak sedikit kemandirian; dan bagi yang mau bersaing untuk mengembangkan kehidupan perekonomiannya mereka berusaha tidak bergantung dari situ. Tapi ya namanya manusia, ada yang tinggal diam saja tunggu-tunggu pasang telinga, sehingga jika ada bantuan mereka ramai-ramai datang lagi ke penampungan pengungsi.

Sementara para pengungsi sering mendapat bantuan, penduduk lokal yang direpotkan oleh kedatangan pengungsi, tidak mendapat apa-apa. Padahal banyak juga penduduk setempat yang kondisi perekonomiannya tergolong tidak mampu. Hal ini dapat menimbulkan kecemburuan penduduk lokal terhadap pengungsi. Hal ini tampaknya merupakan fenomena sosial yang hampir selalu terjadi di tempat-tempat pengungsian.

Pemerintah daerah khususnya kecamatan atau desa/kelurahan sebagai penampungan pengungsi, tampaknya merasakan suatu beban untuk menerima pengungsi, apalagi pengungsi itu menetap dalam waktu yang cukup lama dan bahkan tidak dapat ditentukan sampai kapan. Pemerintah telah menyatakan untuk mengakhiri keberadaan para pengungsi dan penanganan pengungsi, namun kenyataannya

sampai sekarang pun pengungsi masih tetap ada walaupun dalam jumlah yang tidak terlalu banyak.

Secara administratif pengungsi masih terdaftar sebagai penduduk di desa asalnya, namun mereka tinggal untuk waktu yang cukup lama di daerah lain. Program pembangunan daerah kecamatan misalnya, sangat tergantung pada jumlah penduduknya. Mengubah status pengungsi menjadi penduduk setempat juga tidak mungkin, karena pemerintah daerah kecamatan tidak dapat memaksa pengungsi. Menurut informasi dari Camat Pamona Utara, sebagian pengungsi sudah ada yang menjadi penduduk setempat dan memiliki KTP daerah setempat. Namun demikian, sebagian besar belum berkeinginan menjadi penduduk Pamona Utara. Secara administratif, hal ini agak menyulitkan pemerintah kecamatan. Ada kalanya pengungsi meminta surat keterangan atau membuat KTP karena mempunyai kepentingan, seperti untuk mendaftarkan sekolah, menjadi pegawai atau mendaftarkan sebagai anggota TNI. Pemerintah kecamatan tidak dapat menolak permintaan seperti ini, dan kebijaksanaan pemerintah daerah akhirnya yang menentukan. Batas akhir berstatus sebagai pengungsi tampaknya agak sulit dituntaskan selama kondisinya seperti digambarkan dalam wawancara ini.

T: Kalau statusnya pengungsi? Sampai kapan mereka di sini?

J: Maksudnya sampai kapan mereka berstatus sebagai pengungsi? Sulit dikatakan penentuan waktunya karena pada prinsipnya mereka itu tergantung pada kebutuhan ekonominya, tergantung pada kebutuhan mereka. Mereka banyak kembali ke daerah asal mereka dan setelah panen mereka kembali lagi ke sini. Jadi, sepertinya sama seperti antara Palu dan Poso. Kalau mereka punya urusan ke daerah asalnya maka ke sana mereka pergi kemudian kembali lagi ke penampungan. Mereka tidak terikat lagi pada penampungan sebenarnya, kalau saya melihat. Mungkin, apabila ada yang membantu kehidupan mereka, mereka akan berterima kasih juga. Tentunya perasaan untuk

tinggal bukan di tempat asalnya tidak akan sama dengan masyarakat yang menetap. Cuma, jelas saja rasa trauma mereka masih ada.

T: Secara administrasi, ada kebijakan khusus untuk pengungsi, mereka masih warga di daerah asalnya tapi menetap di sini. Bukankah mereka harus punya tanda pengenalan, identitas, atau KTP?

J: Jadi begini, masalah KTP pada prinsipnya mereka sudah menetap di penampungan selama lebih dari enam bulan dan mereka sudah menunjukkan keterangan pindah, sehingga kami proses permohonan KTP-nya dengan keterangan mereka sudah berdomisili dan menjadi warga Kecamatan Pamona Utara. Jadi sebenarnya tidak terlalu kaku juga. Kalau mereka membutuhkan KTP tersebut misalnya untuk mengurus anak mereka yang ingin melanjutkan sekolah atau mau masuk polisi atau tentara, sementara itu proses KTP-nya harus dipercepat, maka kami memberikan kebijakan khusus bagi pengungsi.

Status pengungsi memang belum tuntas, namun program pemerintah daerah kecamatan harus berjalan terus. Diperlukan keterpaduan perencanaan program pembangunan daerah dengan mempertimbangkan pengungsi yang masih dirasakan sebagai beban oleh pemerintah daerah.

Relokasi Pengungsi dengan Program Transmigrasi

Percepatan penanganan pengungsi di Poso dilakukan pola pemulangan yang merupakan prioritas utama, dan ada juga alternatif lain yaitu pola pemberdayaan dan relokasi. Program penanganan pengungsi dengan pola pemberdayaan tampaknya tidak banyak dilakukan dan bukan prioritas pilihan para pengungsi. Pola relokasi cukup mendapat respons positif dari beberapa pengungsi, terutama sekali para pengungsi yang pada awalnya adalah para transmigran.

Program transmigrasi dimulai sejak masa Orde Baru tahun 1966 hingga 1985. Para transmigran di daerah Poso pada umumnya berasal dari Bali dan Jawa Tengah, dan juga dari DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, DI Yogyakarta, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Beberapa wilayah yang menjadi tempat permukiman transmigran adalah wilayah Kecamatan Poso Pesisir dan Poso Kota yaitu Kilo Trans, Tumora, Tambarana, Batalemba, Toinasa, dan Gebang Rejo. Wilayah permukiman transmigrasi semakin meluas hingga ke Kecamatan Pamona Selatan, Pamona Utara, Petasia, dan Ampana Tete. Banyak transmigran ini kemudian mengungsi karena adanya kerusuhan sosial. Kerusuhan sosial ini mengakibatkan para transmigran mengikuti lagi program transmigrasi, yang sekarang masuk dalam pola penanganan pengungsi yaitu pola relokasi. Jadi, program transmigrasi saat ini bukan mendatangkan penduduk dari luar Poso melainkan penduduk yang berasal dari Poso itu sendiri. Program relokasi pengungsi di Kabupaten Poso dilakukan dengan pola transmigrasi, di bawah tanggung jawab Dinas Nakertrans Provinsi Sulawesi Tengah. Pada tahun 2001 dilaksanakan penempatan tahap I sebanyak 250 KK dari rencana penempatan sebanyak 390 KK. tahap II 63 KK, dan tahap III 77 KK. Pada tahap III rumah yang telah disediakan dibakar massa kerusuhan sehingga tinggal 54 rumah/KK saja. Penempatan tahap I-II terletak di wilayah Kecamatan Tojo, tepatnya di lokasi transmigrasi UPT Kalemba I. Selanjutnya di Lokasi transmigrasi Kalemba II direncanakan ditempatkan 170 KK pada tahun 2002. Namun, sampai tahun anggaran 2002 selesai rumah dan juga sarana air bersih belum selesai dikerjakan. Peserta program relokasi ini adalah para pengungsi eks transmigrasi dan sebagian masyarakat lokal dengan pola umum. Ada pula program relokasi pola Transmigrasi Swakarsa Mandiri (TSM) yang terdapat di Kecamatan Pamona Timur dan Lore Utara, dan masing-masing diikuti 75 KK. Program transmigrasi ini juga dilakukan di Kabupaten Donggala yang ditempatkan di Lalundu IV, Maninili, dan Sausu Torono.

Tanah yang digunakan untuk program relokasi ini merupakan tanah desa. Penyediaan tanah dilakukan dengan cara kerja sama

kepala desa dan kecamatan, yang terlebih dahulu harus ada kesepakatan dengan pimpinan dan penduduk setempat. Jika pimpinan dan penduduk setempat telah siap menerima kesepakatan, harus ada penduduk lokal mengikuti program ini.¹⁸ Pembebasan tanah didahului dengan pembentukan tim yang bisa saling berkoordinasi, yaitu Dinas Kehutanan, BPN, Dinas Pertanian. Mengingat lahan di Poso semakin terbatas, maka dalam pelaksanaan transmigrasi tersebut menggunakan sistem hemat lahan, sehingga satu KK hanya diberi lahan seluas satu hektar. Selain itu, peserta relokasi juga menerima bantuan rumah dengan ukuran 5 x 7 meter, jaminan hidup selama satu tahun, alat-alat pertanian dan saprodi?, dan fasilitas umum lainnya.

Pengungsi Setelah Kembali ke Tempat Asal: Bantuan Usaha untuk Mandiri

Pengungsi yang telah kembali ke kehidupan normal tentunya sangat membutuhkan modal awal untuk dapat memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga. Keadaan pengungsi dengan banyak keterbatasan masih memerlukan berbagai bantuan dari pemerintah maupun dari donor lainnya. Pada umumnya setelah peristiwa kerusuhan, pengungsi tidak memiliki apa-apa lagi; kebun yang menjadi andal hidup musnah dirusak massa. Tiap-tiap departemen atau instansi pemerintah memiliki berbagai program pemberdayaan bagi para pengungsi yang telah kembali.

Dinas Pertanian Provinsi Sulawesi Tengah (2002) mencatat akibat kerusuhan sosial adalah rusak dan terbengkelainya sekitar 4.700 ha sawah, 400 ha lahan hortikultura, serta 5.600 ha perkebunan coklat. Sekitar 2.500 ternak sapi milik penduduk maupun pemerintah yang merupakan program penggemukan sapi, hilang.

¹⁸ kenyataannya lebih banyak penduduk lokal yang mengikuti program relokasi ini, dibandingkan dengan pengungsi; selain itu pecahan keluarga prasejahtera juga banyak mengikuti program ini

Selain itu, berbagai alat dan mesin pertanian milik pemerintah yang tersebar di kelompok-kelompok tani dan milik penduduk, juga rusak dan hilang.

Ketika para pengungsi kembali ke tempat asalnya dan berupaya kembali membuka lahan pertanian atau perkebunan, mereka tidak lagi memiliki modal usaha. Bantuan pemerintah sangat diperlukan untuk mempercepat upaya pemulihan lahan usaha tani tersebut. Pemerintah kemudian melalui Dinas Sosial memberi bantuan bekal hidup ketika petani kembali menetap di tempat asalnya. Namun, bantuan itu dirasakan belum cukup untuk membuka lahan pertanian/perkebunan mereka. Pemerintah menambah bantuannya melalui Departemen Pertanian untuk memulihkan usaha tani. Bantuan pemerintah yang diberikan adalah benih tanaman pangan dan benih hortikultura serta peralatan pertanian. Ada pula pemberian bantuan bibit cokelat untuk mengganti tanaman cokelat yang rusak, seperti dilaksanakan di Kecamatan Tojo. Bantuan lainnya adalah bantuan ternak kambing yang diberikan kepada kelompok tani di tiga kecamatan, yaitu Poso Kota, Poso Pesisir, dan Lage. Bantuan ayam buras melibatkan 16 kelompok tani di lokasi yang sama dan disebarakan di tujuh kelurahan/desa. Kegiatan atau program pemberdayaan bagi para petani dirasakan banyak sekali manfaatnya. Para petani mengakui bantuan pemberdayaan ini sangat meringankan beban mereka untuk mengolah kembali lahan usahanya yang rusak dan terbengkelai selama ditinggalkan di pengungsian. Hal ini tentunya akan mempercepat proses pemulihan kegiatan ekonomi para petani untuk tetap bertahan hidup dari hasil pertanian atau perkebunan.

Di wilayah Kecamatan Tojo Barat, khususnya di Desa Malewa dan Galuga, diberikan bantuan bibit tanaman cokelat dan cukup berhasil dilakukan. Dalam pembagian dan pengelolaan bibit tanaman coklat dibagi menjadi beberapa kelompok. Dalam salah satu diskusi kelompok, salah satu peserta menceritakan kesuksesan mengelola perkebunan cokelat.

“Ada program dari kehutanan dan juga pertanian, dan ada juga program untuk pembibitan cokelat, yang sudah ada pembibitan, dan daunnya sudah mulai tumbuh. Nah, pembibitan ini juga masuk dalam kelompok-kelompok (petani cokelat) tadi, Pak. Ada juga yang meminta untuk memasukkan kelompok-kelompok seperti itu. Begitu program seperti itu masuk, maka kelompok itulah yang mengelola. Dan ketua kelompoknya selalu dipanggil ke kabupaten karena barangkali dilihat berhasil”.

Program bantuan lainnya untuk memberdayakan masyarakat juga diberikan oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi Provinsi Sulawesi Tengah. Dana subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) digunakan untuk menggerakkan perekonomian masyarakat dan memasarkan hasil-hasil produksi rakyat serta menghidupkan kembali usaha kecil dan menengah. Kemudian dibangun kembali pasar baru dan rehabilitasi pasar lama, seperti di Kecamatan Tojo, Lage, dan Poso Pesisir. Selain itu, diberikan bantuan peralatan untuk para pengusaha kecil, seperti untuk usaha minyak kelapa, barang jadi dari kayu, makanan dan minuman, barang jadi dari semen, penjahitan, kios/warung, gerobak dorong, dan banyak lagi. Para nelayan dalam kelompok nelayan menerima bantuan motorisasi/katinting dan alat-alat perikanan. Para pengusaha kecil yang hendak membuka usaha diberi bantuan permodalan. Bantuan modal kerja bagi lembaga keuangan mikro, dan bantuan modal kerja bagi UKM sektor formal dan informal, juga disalurkan (Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi Prov. Sulteng, 2002). Pemberian bantuan ini hampir menyebar di seluruh wilayah kecamatan dan desa di Kabupaten Poso, walaupun belum semua masyarakat dapat menikmati bantuan ini karena keterbatasan dana. Selain bantuan dari pemerintah, bantuan juga berasal dari LSM, seperti dari Church World Service (CWS), CARE (Care International Indonesia), Mercy corp, WFP (World Food Program), IMC, UN OCHA, dan masih banyak lagi. Beberapa LSM ini banyak berperan memberi bantuan kemanusiaan dan untuk ikut serta dalam upaya pemberdayaan dan pemulihan ekonomi, serta kesehatan mental masyarakat. Masing-masing lembaga donor ini biasanya mempunyai kekhususan di bidangnya dalam memberi bantuan kepada pengungsi atau masyarakat. Seperti misalnya CWS,

lebih banyak membantu pengungsi di tempat pengungsian berupa bantuan pangan dan kebutuhan hidup sehari-hari. Bantuan CARE yang diberikan lebih banyak pada pembangunan sarana air bersih. Bantuan yang diberikan itu sangat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, seperti di desa Matako, Galuga, Malewa, Tanawau, dan banyak desa lainnya.

Penutup

Penanganan pengungsi dampak kerusuhan Poso yang sudah berlangsung sejak beberapa tahun yang lalu, masih belum tuntas. Pemerintah yang dibantu berbagai LSM dan lembaga donor telah berupaya untuk menangani pengungsi, namun beberapa kelompok pengungsi masih tetap bertahan di tempat pengungsian, seperti yang terdapat di Tentena dan Poso Kota. Prioritas utama penanganan pengungsi dengan mengembalikan pengungsi ke tempat asalnya sudah dilakukan. Dan, tidak dapat dipungkiri program ini telah berhasil walaupun sebagian kecil pengungsi masih tinggal di pengungsian. Hal ini dipandang sebagai permasalahan penting bagi proses rekonsiliasi dan perdamaian di bumi *situwo maruso* ini.

Pengungsi di tiga wilayah belum secara keseluruhan kembali ke daerah asalnya. Ketiga wilayah ini dapat dijadikan indikator kesuksesan rekonsiliasi dan perdamaian di Poso. Ketiga wilayah tersebut adalah Kecamatan Poso Kota (khususnya wilayah Lombogia), Lage (khususnya Sintuwulemba), dan Pamona Utara (Tentena). Pengungsi dari daerah Lombogia yang mayoritas beragama Kristen, belum semuanya kembali menetap di daerah asalnya. Demikian pula pengungsi dari Sintuwulemba yang mayoritas beragama Islam, juga masih belum semuanya pulang ke tempat asalnya. Selain itu, pengungsi muslim dari Tentena tampaknya hanya sebagian kecil yang sudah kembali. Masalah trauma dan keamanan yang pada umumnya dikhawatirkan oleh para pengungsi sehingga mereka enggan kembali ke tempat asalnya. Upaya perdamaian dan rekonsiliasi sudah dilakukan, namun belum sepenuhnya memberikan

hasil maksimal. Padahal keinginan untuk pulang sudah difasilitasi oleh pemerintah. Ternyata membangun kepercayaan sangat diperlukan untuk menyelesaikan masalah ini.

Pengakuan status pengungsi sampai saat ini masih diberlakukan. Hal ini sebenarnya yang menyebabkan pengungsi belum ingin beranjak dari tempat pengungsian. Sudah sewajarnya pemerintah bertindak tegas untuk mengakhiri status pengungsi, karena mereka sudah terlalu lama tinggal di tempat pengungsian. Status pengungsi yang masih dipertahankan, erat kaitannya dengan penerimaan bantuan, yang akhirnya sebenarnya mengakibatkan ketergantungan para pengungsi pada bantuan. Dan, kenyataannya memang masih banyak bantuan dari pemerintah maupun lembaga-lembaga nonpemerintah. Hal ini dapat menimbulkan kecemburuan sosial pada penduduk lokal yang bisa saja menyulut konflik baru.

Terlepas dari masih belum tuntasnya pemulangan pengungsi, selama ini penanganan pengungsi di wilayah Poso sudah berjalan cukup baik. Namun demikian, masih pula dijumpai berbagai kendala dalam penanganan pengungsi yang dilakukan pemerintah maupun lembaga-lembaga lain di luar pemerintah. Penanganan awal, masa tanggap darurat, dan pendataan pengungsi, telah dilakukan dengan baik oleh Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi Sulawesi Tengah untuk mengantisipasi kesalahan penghitungan pengungsi dan mendapatkan data yang akurat. Data yang akurat akan tersedia dengan cara pendataan ulang atau klarifikasi data sampai ke tingkat desa. Namun demikian, pendataan ini memerlukan tenaga yang cukup banyak dan ketelitian serta kerja sama yang baik berbagai pihak sampai ke tingkat desa. Hal ini penting dilakukan karena sangat berkaitan dengan pemberian bantuan kemanusiaan.

Masalah lahan permukiman bagi para pengungsi merupakan permasalahan lainnya yang muncul dalam proses penanganan pengungsi ini. Penyediaan lahan bagi pengungsi yang tidak pernah

direncanakan, agak menyulitkan pemerintah.¹⁹ Pendekatan kepada masyarakat di tempat pengungsian perlu dilakukan untuk mendapatkan lahan tempat pengungsian agar nantinya tidak menimbulkan permasalahan. Para pengungsi mendapat tempat bermukim sementara, juga fasilitas sanitasi lingkungan dan air bersih. Selama ini, perhatian terhadap masalah ini tampaknya masih kurang. Padahal fasilitas ini sangat penting dalam pemenuhan hak-hak pengungsi seperti yang digariskan dalam Prinsip-Prinsip Panduan bagi Pengungsi yang dikeluarkan oleh PBB.

Selama masa tanggap darurat hingga setelah pengungsi dapat kembali ke kehidupan yang normal, sudah banyak bantuan diberikan oleh pemerintah maupun lembaga-lembaga non pemerintah, seperti bantuan pangan (jadup), bekal hidup, perumahan. Dalam pelaksanaannya, masih saja terjadi kekurangan, keterlambatan, dan distribusi yang kurang merata. Keterbatasan dana yang mengacu pada sistem tahun anggaran dari pemerintah ditengarai merupakan penyebab utamanya. Ditambah lagi, rawannya penyelewengan dana kemanusiaan sehingga banyak bantuan yang tidak utuh diterimakan. Bantuan yang tidak utuh karena dipotong untuk kepentingan suatu desa atau kepentingan lainnya yang terkadang tidak jelas. Hal ini diterima saja oleh pengungsi karena mereka merasa masih membutuhkan. Isu-isu penyelewengan dana bantuan pengungsi menjadi isu yang sangat marak dibicarakan dan dimuat di berbagai media massa. Saat ini bahkan sudah beberapa orang yang menjadi tersangka penyelewengan dana pengungsi ini dan diperiksa untuk segera disidangkan di pengadilan.²⁰

¹⁹ Pemerintah diharapkan dapat menyediakan lahan yang sewaktu-waktu dapat digunakan untuk saat-saat darurat bencana sosial maupun bencana alam.

²⁰ Lihat majalah *Gatra*, 29 Januari 2005, "Bau fulus di balik konflik"; *Suara Pembaharuan*, 1 Maret 2005, "Pemerintah diminta usut korupsi dana pengungsi Poso" <http://www.suarapembaruan.com/News/2005/03/01/> ; *Harian Sore Mercusuar Palu*, 2 Desember 2005. "Gubernur Sulteng akan diperiksa"; Disinyalir pula terjadinya pengeboman dan pembunuhan akhir-akhir ini untuk mengalihkan adanya dugaan penyelewengan dana

Diberlakukannya otonomi daerah berpengaruh dalam mekanisme penanganan pengungsi khususnya yang berkaitan dengan lembaga-lembaga pemerintah. Pelaksanaan penanganan pengungsi masih banyak dijumpai kurangnya koordinasi antar-instansi pemerintah dari tingkat pusat hingga tingkat kabupaten dan di bawahnya. Hal ini terkadang menjadikan penanganan pengungsi kurang optimal. Selain itu, kurangnya koordinasi antar-lembaga pemerintah maupun dengan lembaga non-pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan konsep penanganan bencana sosial maupun bencana alam terpadu atau seperti manajemen bencana, karena selama ini koordinasi antar-lembaga yang menangani pengungsi terkesan berjalan sendiri-sendiri. Kompetensi lembaga yang terlibat dalam penanganan pengungsi juga harus diperhatikan. Lembaga-lembaga yang menangani pengungsi harus sesuai dengan kompetensinya.

Setelah hampir tujuh tahun konflik Poso berlalu, persoalan pengungsi sampai saat ini belum selesai. Masih ada sebagian pengungsi di berbagai tempat pengungsian. Dan, pengungsi yang sudah dapat kembali ke tempat asalnya pun masih merasakan sulitnya memulai kehidupannya kembali. Oleh karenanya, pemerintah diharapkan berupaya untuk merekonstruksi dan merehabilitasi kehidupan penduduk dampak kerusakan ini. Berbagai upaya pemberdayaan di bidang ekonomi, pendidikan, dan kesehatan, harus tetap dilakukan agar penduduk dapat kembali ke kehidupan yang normal.

kemanusiaan pengungsi Poso, (<http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0412/15/daerah/1440760.htm>)

DAFTAR BACAAN

- Aragon, Lorrain V. 2001. "Communal Violence in Poso, Central Sulawesi: Where People Eat Fish and Fish Eat People." dalam *Indonesia*, No. 71. 2001
- Bakornas PBP, 2001. *Kebijaksanaan Nasional Percepatan Penanganan Pengungsi di Indonesia*. Jakarta: Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana dan Pengungsi
- Basyar, M. Hamdan, ed. 2003. *Konflik Poso, Pemetaan dan Pencarian Pola-Pola Alternatif Penyelesaiannya*. Jakarta: P2P-LIPI
- BPS (Badan Pusat Statistik) Kabupaten Poso. 2002. *Penduduk Kabupaten Poso: Hasil Sensus Tahun 2000*. Poso: BPS Kabupaten Poso.
- BPS (Badan Pusat Statistik). 1998. *Kabupaten Poso Dalam Angka 1997*. Poso: BPS dan Bappeda Tk.II Poso
- BPS (Badan Pusat Statistik)., 2004. *Kabupaten Poso Dalam Angka 2003* Poso: BPS dan Bappeda Tk.II Poso
- Damanik, Rinaldy. 2003. *Tragedi Kemanusiaan di Poso, Menggapai Surya Pagi Melalui Kegelapan Malam*. Jakarta: PBHI dan LPS-HAM Sulteng
- Dinas Kesejahteraan Sosial Prov Sulteng. 2002. *Program Penanganan Pengungsi Konflik Poso Tahun 2002*. Makalah disampaikan pada Rakor Penanganan Pengungsi Sulawesi Tengah. Palu, 16 Oktober 2002
- Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi Prov. Sulteng. 2002. *Program Pemulihan Ekonomi Pasca Kerusakan Poso*. Makalah disampaikan pada Rakor Penanganan Pengungsi Sulawesi Tengah. Palu, 16 Oktober 2002

- Dinas Pertanian Provinsi Sulawesi Tengah. 2002. *Pemulihan dan Peningkatan Produksi Pertanian Pengungsi Poso*. Makalah disampaikan pada Rakor Penanganan Pengungsi Sulawesi Tengah. Palu, 16 Oktober 2002
- Ecip, S Sinarsari. 2002. *Rusuh di Poso Rujuk di Malino*. Jakarta: Cahaya Timur
- Hasan, dkk. 2004. *Sejarah Poso*. Yogyakarta: Penerbit Tiara Wacana
- Lasahido, Tahmidy, dkk. 2003. *Suara dari Poso: Kerusakan, Konflik dan Resolusi*. Jakarta: YAPPIKA
- M. Deng, Francis. 2001. "Catatan Pendahuluan" dalam *Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal*. Jakarta: OCHA, Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan
- Mappangara, Suriadi. 2002. *Respon Militer terhadap Konflik Sosial di Poso*. Palu: Yayasan Bina Warga Sulawesi Tengah
- Najamuddin, Lukman. 2002. *Dari Animisme ke Monoteisme: Kristenisasi di Poso 1892-1942*. Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia
- Noveria, Mita dkk. 2003. *Pengungsi di Maluku Utara dan Sulawesi Utara: Upaya Penanganan Menuju Kehidupan Mandiri*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Puslit Kependudukan LIPI.
- Pemda Propinsi Sulawesi Tengah. 2002. "Penanganan Pengungsi di Sulawesi Tengah" Makalah dalam *Workshop Penanganan Pengungsi Internal di Indonesia*. Bogor, 22-24 Mei 2002
- Saharudin. 2002. *Inti Budaya Masyarakat Multietnik dan Akar-akar Konflik Sosial Poso*. Makalah dalam *Diskusi Konflik dalam Sejarah Indonesia Modern*. Jakarta: Subdit Sosialisasi Nilai Sejarah dan Dinamika Integrasi Bangsa, 15 November 2002
- Satkorlak PBP Sulawesi Tengah. 2002. "Penanganan Pengungsi Poso". Makalah pada *Rakor Penanganan Pengungsi Sulawesi Tengah di Palu*, 16 Oktober 2002.

Setiawan, Bayu. 2003. "Upaya-upaya Rekonsiliasi Poso: Catatan Kegagalan dan alternatif penyelesaiannya" dalam Hamdan Basyar (ed.), 2003. *Konflik Poso, Pemetaan dan Pencarian Pola-Pola Alternatif Penyelesaiannya*. Jakarta: P2P-LIPI

Setiawan, Bayu (ed.). 2004. *Konflik Poso: Perbedaan Intensitas Konflik dan Efektifitas Upaya Penyelesaiannya*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik-LIPI.

