

363.59
mes
u 21

**KEBIJAKAN PEMUKIMAN KEMBALI PENGUNGS
DI PERBATASAN INDONESIA-TIMOR LESTE**

(Studi Kasus: Kecamatan Tasifeto Timur, Kabupaten Belu,
Provinsi Nusa Tenggara Timur)

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Studi Magister Perencanaan Pembangunan
Wilayah dan Kota

Oleh :

THOBIAS A. MESSAKH

NIM : L4D001213



**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER PERENCANAAN PEMBANGUNAN
WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**

UPT-PUSTAK-UNDIP

KEBIJAKAN PEMUKIMAN KEMBALI PENGUNGSI
DI PERBATASAN INDONESIA-TIMOR LESTE
(Studi kasus: Kecamatan Tasifeto Timur, Kabupaten Belu,
Provinsi Nusa Tenggara Timur)

Tesis diajukan kepada
Program Studi Magister Perencanaan Pembangunan
Wilayah dan Kota
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Oleh:

THOBIAS A. MESSAKH
NIM : L4D001213

Diajukan pada Sidang Ujian Tesis
Tanggal 25 Maret 2003

Dinyatakan Lulus
Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister Teknik

Semarang, Maret 2003

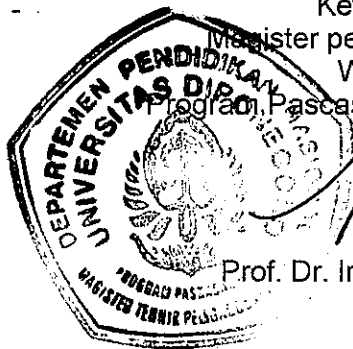
Pembimbing Pendamping

Ir. Jawoto Sih Setyono, MDP

Pembimbing Utama

Prof. Dr. Ir. Sugiono Soetomo, DEA

Mengetahui
Ketua Program Studi
Magister perencanaan Pembangunan
Wilayah dan Kota
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro



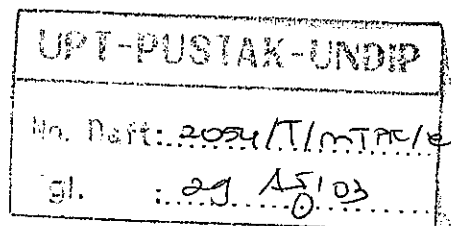

Prof. Dr. Ir. Sugiono Soetomo, DEA

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi. Sepanjang pengetahuan saya, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diakui dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Pustaka.

Semarang, Maret 2003

THOBIAS A. MESSAKH
NIM. L4D001213



JIKALAU BUKAN TUHAN YANG MEMBANGUN RUMAH
SIA-SIALAH USAHA ORANG YANG MEMBANGUNNYA,
JIKALAU BUKAN TUHAN YANG MENGAWAL KOTA,
SIA-SIALAH PENGAWAL BERJAGA-JAGA
(Mazmur 127 : 1)

BUKAN KEPADA KAMI YA TUHAN,
BUKAN KEPADA KAMI,
TETAPI KEPADA NAMAMULAH BERI KEMULIAAN,
OLEH KARENA KASIHMU,
OLEH KARENA SETIAMU !
(Mazmur 115:1)

TESIS INI KUPERSEMPAHKAN UNTUK

Almarhum Jonas N. Messakh, Ibunda Terkasih M. Messakh Makandolu
Saudara-saudaraku : Kak Nona, Kak Fery, Kak Erni, Ovin, Yap, Stefen, Wim, Nita
lin, Puput, Ibi, Adipapa, juga Kekasihku Diah
Seluruh keluarga Besar "Family Nazareth"
Untuk setiap Doa dan dukungannya
Tuhan Yesus Memberkatil!

KATA PENGANTAR

Puji Syukur ke Hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, oleh karena AnugerahNya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang disusun dalam rangka memenuhi persyaratan Program Studi Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota.

Tesis ini berjudul : "Kebijakan Pemukiman Kembali Pengungsi di Perbatasan Indonesia-Timor Leste (Studi Kasus: Kecamatan Tasifeto Timur, Kabupaten Belu, Propinsi Nusa Tenggara Timur). Pengambilan Topik tersebut didasari oleh pemikiran bahwa program pemukiman kembali (*resettlement*), dengan berbagai sebab yang menatarbelakanginya, dipandang dari kebijakan yang sampai dengan saat ini masih belum memberi dampak yang berarti bagi kesejahteraan pengungsi maupun masyarakat lokal. Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis kebijakan permukiman kembali pengungsi di Desa Umaklaran, Kecamatan Tasifeto Timur. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui penanganan pengungsi dan dampak permukiman kembali terhadap pengungsi, dan penduduk lokal di perbatasan Indonesia-Timor Leste. Hasil analisisnya diharapkan menjadi input bagi Pemerintah Kabupaten Belu, Propinsi Nusa Tenggara Timur dan bagi khasanah ilmiah sebagai salah satu bentuk alternatif kebijakan terhadap permukiman kembali pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur yang memiliki perbatasan dengan Timor Leste.

Dengan selesainya Tesis ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. DR. Ir. Sugiono Soetomo, DEA selaku Mentor, dan Bapak Ir. Jawoto Sih Setyono, MDP selaku Co Mentor yang telah membimbing penulis dalam proses penyusunan Tesis ini.
2. Ibu Ir. Nany Yuliasuti, MSP sebagai Penguji dan Bapak Ir. Hadi Wahyono, MA sebagai Pembahas, yang telah memberi masukan dan koreksi yang sangat berarti bagi Penulis.
3. Bupati Kupang, Sekretaris Daerah Kabupaten Kupang, Kepala Dinas Kimpraswil Kabupaten Kupang atas Ijin yang diberikan dan bantuan selama perkuliahan ini.
4. Penulis juga tak lupa mengucapkan terima kasih kepada seluruh dosen, seluruh karyawan Program Magister perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota (MPPWK) dan seluruh rekan-rekan mahasiswa MPPWK I yang selalu memberikan dukungan kepada penulis.
5. Penulis juga mengucapkan terima kasih buat Mama terkasih, saudara-saudaraku; Kak Nona, Kak Fery, Kak Erni, Ovin, Yap, Stefen, Wim, Iin dan Nita, Puput, Ibi, Adipapa, serta kekasihku Diah yang setia mendukung dalam doa dan dukungan moril atas penyelesaian tesis ini.

Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri bagi saran-saran perbaikan agar Tesis ini menjadi lebih baik dan terutama lagi agar karya ini dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan.

Semarang, Maret 2003
Penulis,

THOBIAS A. MESSAKH

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERNYATAAN	iii
LEMBAR PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
ABSTRAK	xii
ABSTRACK	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	10
1.3. Tujuan dan Sasaran Studi	12
1.3.1. Tujuan Studi	12
1.3.2. Sasaran Studi	12
1.4. Ruang Lingkup	12
1.4.1. Batasan Substantif	12
1.4.2. Unit Data	13
1.5. Kerangka Pemikiran	14
1.6. Sistematika Penulisan	17
BAB II CARA/METODA PENELITIAN	19
2.1 Pendekatan Penelitian	19
2.2. Kerangka/Prosedur Analisis (Analytical Framework)	22
2.3. Teknik/Metode Analisis	22
2.4 Pengambilan Data	25
2.5 Cara Wawancara	30
BAB III KAJIAN WILAYAH PENGUNGI DI PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR	32
3.1 Kajian Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur.....	32
3.1.1 Wilayah Kabupaten Belu	32
3.1.2 Wilayah Kecamatan Tasifeto Timur	36
3.1.3 Wilayah Desa Umaklaran	42
3.2 Kajian Pesebaran Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur	44
3.2.1 Pesebaran Pengungsi Eks Timor Timor Timur Di Kabupaten Belu	46
3.2.2 Pesebaran Pengungsi Eks Timor Timor Di Kecamatan Tasifeto Timur	49

3.3	Kajian Pesebaran Pemukiman Kembali Pengungsi	55
3.3.1	Kajian Kegiatan Pemulangan Pengungsi	56
3.3.2	Kajian Transmigrasi Umum	57
BAB IV PERMUKIMAN KEMBALI PENGUNGS		
DI PERBATASAN INDONESIA-TIMOR LESTE		
4.1.	Permukiman Kembali (<i>Involuntary Resettlement</i>)	59
4.1.1.	Pengertian permukiman kembali	59
4.1.2	Kajian permukiman kembali di beberapa negara	62
4.1.2.1	Permukiman Kembali (Resettlement) di Malaysia	62
4.1.2.2	Resettlement di China	64
4.1.2.3	Resettlement di Bangladesh	67
4.2	Pengembangan Permukiman	69
4.2.1	Permukiman	69
4.2.2	Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Permukiman	71
4.3	Analisis Kebijakan	78
4.3.1	Merumuskan Masalah-Masalah Kebijakan	80
4.3.2	Meramalkan Masa Depan Kebijakan	82
4.3.3	Rekomendasi Aksi-aksi Kebijakan	85
4.3.4	Pemantauan Dalam Analisis Kebijakan	86
4.3.5	Mengevaluasi Kinerja Kebijakan	89
4.4	Wilayah Perbatasan	91
4.4.1	Pengertian Perbatasan Dan Karakteristik Perbatasan	91
4.4.1.1	Pengertian Perbatasan	91
4.4.1.2	Karakteristik Wilayah Perbatasan	92
4.4.2	Strategi Dan Program Penanganan Wilayah Perbatasan Negara	93
4.4.2.1	Grand strategi percepatan pembangunan kawasan Timur Indonesia	93
4.4.2.2	Program pengembangan daerah perbatasan	95
4.5	Kesimpulan Analisis Kebijakan Permukiman Kembali	96
BAB V ANALISIS KEBIJAKAN DAN HASIL KEBIJAKAN		
PERMUKIMAN KEMBALI PENGUNGS DI PERBATASAN		
INDONESIA-TIMOR LESTE		
5.1	Analisis Kebijakan Pengungsi	99
5.1.1	Latar Belakang Kebijakan	99
5.1.2	Tujuan Penanganan Pengungsi	102
5.1.3	Target Penanganan Pengungsi	103
5.1.4	Pelaksanaan Penanganan Pengungsi	104
5.1.4.1	Organisasi pelaksana penanganan pengungsi	107
5.1.4.2	Anggaran penanganan pengungsi	110
5.1.5	Kesimpulan Kebijakan Penanganan Pengungsi	111
5.2	Analisis Hasil Kebijakan Penanganan Pengungsi	112
5.2.1	Hasil Penanganan Pengungsi di Provinsi NTT Sampai dengan Tanggal 7 Mei 2002	114
5.2.2	Hasil Penanganan Pengungsi Eks Timor Timur Sampai Dengan Tanggal 31 Desember 2002	117
5.2.2.1	Pelaksanaan program pemulangan kembali.....	117

5.2.2.2	Pelaksanaan program relokasi (pemukiman kembali dan transmigrasi umum)	121
5.2.2.3	Pelaksanaan program pemberdayaan	125
5.3	Analisis Hasil Pelaksanaan Kebijakan Pengungsi di Perbatasan Indonesia-Timor Leste	127
5.3.1	Analisis Penanganan Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur	128
5.3.2	Analisis Data Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur	135
5.3.3	Analisis Hasil Kebijakan Pemukiman Kembali	138
5.3.3.1	Analisis hasil kebijakan pemukiman kembali di tinjau dari aspek fisik	139
5.3.3.2	Analisis hasil kebijakan pemukiman kembali ditinjau dari aspek non fisik	144
5.3.3.3	Analisis hasil kebijakan pemukiman kembali di Desa Umaklaran	152
5.4	Analisis Dampak Hasil Pelaksanaan Kebijakan Pemukiman Kembali	152
5.4.1	Analisis Dampak Kebijakan Pemukiman Kembali Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur	153
5.4.2	Analisis Dampak Kebijakan Pemukiman Kembali Terhadap Pengungsi	155
5.4.3	Analisis Dampak Kebijakan Pemukiman Kembali Terhadap Masyarakat Lokal	161
5.5	Faktor-faktor Yang Berpengaruh	165
BAB. VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI		168
6.1	Kesimpulan	168
6.2	Rekomendasi	171

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel II.1	Hasil Data Penelitian	26
Tabel III.1	Jumlah Penduduk, Rumah Tangga, Luas Wilayah dan Kepadatan Penduduk Per-Rumahtangga Menurut Kecamatan Di Kabupaten Belu 2001	34
Tabel III.2	Luas Wilayah dan Ibukota Desa-Desa di Kecamatan Tasifeto Timur	37
Tabel III.3	Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk di Kecamatan Tasifeto Timur Tahun 2001	39
Tabel III.4	Banyaknya KK dan Jiwa Pengungsi Timor Timur di Nusa Tenggara Timur Menurut Kabupaten/Kota	44
Tabel III.5	Banyaknya KK dan Jiwa Pengungsi Timor Timur di Nusa Tenggara Timur Menurut Jenis Permukiman Dan Kabupaten/Kota	46
Tabel III.6	Pengungsi Eks Timor Timur di Kabupaten Belu Sampai Dengan Desember 2002	47
Tabel III.7	Pengungsi Eks Timor Timur di Kecamatan Tasifeto Timur Sampai Dengan Desember 2002	50
Tabel III.8	Rekapitulasi Pembangunan Pemukiman Kembali dan Non Pemukiman Kembali Tahun 1999/2000 s/d 2001	55
Tabel V.1	Rekapitulasi Pembangunan Pemukiman Kembali untuk Penanganan Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2002	116
Tabel V.2	Asumsi Program Pemukiman Kembali	118
Tabel V.3	Pelaksanaan Program Pemulangan Kembali	118
Tabel V.4	Jumlah Pemulangan Kembali di Kabupaten Belu	120
Tabel V.5	Rekapitulasi Pembangunan Pemukiman Kembali dan Non Pemukiman Kembali Tahun 1999/2000 s/d 2001	121
Tabel V.6	Rencana Pembangunan Pemukiman Kembali Dana APBN Tahun 2002	122
Tabel V.7	Pemukiman Kembali di Kabupten Belu adalahd Juli 2002	123
Tabel V.8	Luas Lahan dan Jumlah Pemilik Yang Dipergunakan Oleh Pengungsi	126

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Kerangka Pemikiran	16
Gambar 2.1	Proses/Tahapan Penelitian	23
Gambar 2.2	Analisis Kebijakan Yang Berorientasi Pada Masalah	24
Gambar 3.1	Peta Provinsi Nusa Tenggara Timur	33
Gambar 3.2	Peta Kabupaten Belu	35
Gambar 3.3	Prosentase Jumlah Penduduk Kabupaten Belu Tahun 2001	36
Gambar 3.4	Peta Kecamatan Tasifeto Timur	38
Gambar 3.5	Prosentase Penduduk di Kecamatan Tasifeto Timur Tahun 2001	40
Gambar 3.6	Peta Lokasi Pemukiman Kembali Desa Umaklaran	43
Gambar 3.7	Prosentase Pengungsi di Provinsi NTT Hasil Registrasi 6 Juni 2001	45
Gambar 3.8	Diagram Pengungsi Eks Timor Timur di Kabupaten Belu Sampai Dengan Desember 2002	48
Gambar 3.9	Prosentase Pengungsi Timor Timur di Kabupaten Belu Menurut data Pemerintah Kab. Belu Tanggal 15 Des. 2002	49
Gambar 3.10	Diagram Pengungsi Eks Timor Timur Menurut Data Pemekab. Belu dan Dewan Presidium	50
Gambar 3.11	Prosentase Pengungsi Eks Timor Timur di Kecamatan Tasifeto Timur Menurut data Pemerintah Kab. Belu Tanggal 15 Desember 2002	51
Gambar 3.12	Prosentase Repatriasi Menurut Bantuan	57
Gambar 4.1	Tingkat Pembayaran Kompensasi untuk Pemukiman Kembali	66
Gambar 4.2	Pemilihan Lokasi Tempat Tinggal	74
Gambar 4.3	Analisis Kebijakan Yang Berorientasi Pada Masalah	79
Gambar 4.4	Hirarki Kebijakan	80
Gambar 5.1	Skema Penanganan Pengungsi di Indonesia	105
Gambar 5.2	Skema Penanganan Pengungsi Eks Timor Timur di Provinsi NTT	106
Gambar 5.3	Hirarki Kebijakan	134
Gambar 5.4	Grafik Jumlah Pengungsi di Provinsi NTT Pertanggal 6 Juni 2001, 7 Mei 2002 dan 28 Des. 2002	137
Gambar 5.5	Lokasi Pemukiman Kembali Desa Umaklaran	139
Gambar 5.6	Fasilitas Air Bersih Desa Umaklaran	141
Gambar 5.7	Jalan Lingkungan Lokasi Pemukiman Kembali Desa Umaklaran	142
Gambar 5.8	Permukiman Kembali Desa Umaklaran	146
Gambar 5.9	Peta Lokasi Pemukiman Kembali di Desa Umaklaran	152

DAFTAR LAMPIRAN

ABSTRAK

Sejak dahulu masyarakat Pulau Timor baik Timor Barat maupun Timor Timur memiliki hubungan geneologis dan sosiologis yang telah berakar secara mendalam, namun ketika Pemerintah Indonesia menawarkan dua opsi pada tanggal 27 Januari 1999, menyebabkan Timor Timur lepas dari NKRI menimbulkan pertikaian dan perseteruan, sehingga terjadi pengungsi dalam jumlah besar memasuki perbatasan di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan penanganan pengungsi eks Timor Timur setelah tanggal 31 Desember 2002 yang berpedoman pada kebijakan Nasional yaitu pola pemulangan kembali, relokasi dan pemberdayaan. Juga menetapkan batas akhir status pengungsi eks Timor Timur adalah tanggal 31 Desember 2002. permasalahan pengungsi sangat kompleks atau tergolong dalam masalah yang rumit (*ill-structured problems*), maka perlu mendefinisikan hakekat dari masalah itu dan merumuskan permasalahannya dalam bentuk pertanyaan (*research question*); Apakah kebijakan pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste, memberikan prospek sangat baik bagi pengungsi dikemudian hari dan sudah menganalisis dampak dari kebijakan tersebut?

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kebijakan pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste, dilihat dari perbandingan tujuan dan hasil yang dicapai dari pelaksanaan kebijakan, dan dampak dari hasil kebijakan pemukiman kembali terhadap pengungsi dan penduduk lokal, sasarannya yaitu: Analisis Kebijakan dan Hasil Kebijakan penanganan pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste, menganalisis pelaksanaan hasil kebijakan pemukiman kembali pengungsi sejak tahun 1999 sampai sekarang di perbatasan Indonesia-Timor Leste dan dampaknya terhadap pengungsi, dan penduduk lokal. Menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif dengan sampel bertujuan (*purposive sample*).

Dari analisis diperoleh hasil; penanganan pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur sampai dengan batas waktu 31 Desember 2002 didasarkan pada asumsi, interpretasi, dan "angka kepentingan" yang berbeda dari masing-masing pelaku kebijakan. Dampak dari kebijakan pemukiman kembali bagi pengungsi yaitu pengungsi ditangani hanya sementara waktu, dan Pemerintah terlihat tidak tegas sehingga pengungsi hidup dengan sangat prihatin, serta kehidupan sosial, ekonomi dan budaya yang rapuh. Sedangkan dampak kebijakan pemukiman kembali terhadap penduduk lokal yaitu berdampak negatif, karena sering terlibat konflik internal dengan masyarakat, pengrusakan tanaman dan lahan.

Oleh karena itu disimpulkan bahwa penanganan pengungsi apabila disusun secara hirarki kebijakan, maka harus ada pembenahan kebijakan secara strategis karena kosekuensi dan keputusannya secara relatif tidak dapat diulang kembali, dan kebijakan operasional yaitu kebijakan dimana konsekuensi dari keputusan dapat dibalik ulang, sehingga tidak menimbulkan masalah sosial ikutan, untuk itu direkomendasikan agar sebagian besar pengungsi yang mempertaruhkan segala dimilikinya untuk keutuhan wilayah kesatuan Indonesia, maka Pemerintah harus meninjau kembali kebijakan Nasional penanganan pengungsi yaitu berhubungan dengan batas waktu penanganan pengungsi, Pemerintah Indonesia harus terus membangun koordinasi dan menyamakan persepsi tentang kondisi sebenarnya dari Jumlah angka pengungsi, sehingga pembangunan pemukiman kembali menjawab seluruh persoalan pengungsi untuk memulai kehidupan masa depan yang lebih baik

ABSTRACT

Since the past, the people of Timor Island either West Timor nor East Timor had genologist and sociologist relationship that has been rooted deeply, however when the government of Indonesia offered two options on January, 27th 1999, it caused East Timor to leberate from the integrated State of Republic of Indonesia that emerged conflict and controversy, and in a large number of refugees entered the borderline of East Nusa Tenggara region.

The Government of Indonesia assessed a policy to handle refugees from ex. East Timor after December, 31st 2002, based from the guidelines of national policy of restitution pattern, relocation and empowerment. Also the assesment af date limitation for ex East Timor refugees status, in December, 31st 2002. The problems of refugees werw very complex or differ to a complicated problem (ill-structured problems). And so, defining the meaning of this problems and to formulate problems in the form of research question were needed that is; "Was the resettlement of refugees policy's in the border of Indonesia-Timor Leste gave a good prospect for the refugees afterward and had the impact of policy been analyzed?"

The purpose of this research was to analyze the refugees' resettlement policies in the border of Indonesia-Timor Leste, through comparative purpose and result that had been achieved from the implementation of policy, and the impact from the result of resettlement policy for the refugees and host communities. The steps are conducting policy analysis and policy achievement in handling refugees in the border of Indonesia-Timor Leste, and to analyze the resultof implementation from the refugees resettlement policy since 1999 until now in the border of Indonesia-Timor Leste and also the impact to the refugees, and host communities was negative because the refugees werw always involved in internal conflict with the citizen, destrying plants and land.

The conclusion of the research was to handle refugees in the form of hierarchies' policy, and there should be a strategic mending to the policy because the consequences and decision were relatively unable to be repeated, so it did not emerged following sosial problems, for that case the recommendation was to entrust everything what the refugees owned, to keep the integration of Indonesia's region, and the government should re-observed the national policy to handle refugees related to the limited time. Indonesian government should built the coordination and gave the same perception on the real condition on the number of refugees, so the development of refugees resettlement could answer all refugees and started a better life for the future.

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak dahulu masyarakat Pulau Timor baik Timor Barat (bagian dari wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur) maupun Timor Timur memiliki hubungan geneologis dan sosiologis yang telah berakar secara mendalam, namun lebih dari 400 tahun lalu pola hubungan tersebut telah dipisahkan oleh politik kolonialisme Portugis dan Belanda. Karena itu kerinduan untuk menyatu kembali dengan sesama saudara setanah air di Pulau Timor menjadi nyata ketika tahun 1976 masyarakat Timor Timur memilih untuk berintegrasi dengan Indonesia.

Selanjutnya perkembangan demokrasi modern yang selalu menempatkan isu Hak Asasi Manusia (HAM) di atas segala kepentingan lain, turut memberikan suatu proses pencerahan bagi masyarakat Timor Timur untuk menentukan nasibnya sendiri. Karena itu ketika Pemerintah Indonesia menawarkan dua opsi pada tanggal 27 Januari 1999 yang akan direalisasikan melalui jajak pendapat bagi penentuan masa depan Provinsi Timor Timur, direspon secara positif oleh masyarakat Timor Timur. Meskipun demikian akhir proses penentuan masa depan Timor Timur itu menimbulkan pertikaian dan perseteruan di antara masyarakat, sehingga terjadi arus pengungsi dalam jumlah besar memasuki perbatasan di wilayah Nusa Tenggara Timur, khususnya Kabupaten Belu, Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kota Kupang. Peristiwa tersebut membawa implikasi luas bagi seluruh rencana pembangunan di Indonesia, khususnya bagi Nusa Tenggara Timur sebagai Provinsi yang berbatasan langsung dengan Timor Timur.

Secara terminologis, pengungsi adalah mereka yang lari meninggalkan tempat asalnya untuk menghindari dari suatu bencana, baik bencana alam, maupun bencana kemanusiaan (misalnya peperangan/konflik). Sedangkan pengungsi Timor Timur yang berada di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur (Timor Barat) saat ini adalah pengungsi yang diakibatkan oleh peristiwa politik. Konflik politik, konflik sosial, teror keamanan, situasi tidak menentu dan kekacauan menyeluruh menyebabkan sebagian warga Timor Timur lari meninggalkan kampung halamannya. (Depkembangwil NTT dan Unika Widaya Mandira, 2000)

Terjadinya perpindahan besar-besaran pengungsi Timor Timur ke wilayah Nusa Tenggara Timur menimbulkan dampak bagi kehidupan sosial, ekonomi dan keamanan. Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) menetapkan Siaga V untuk wilayah Timor Barat yang menyebabkan pembatasan bantuan yang diberikan oleh lembaga-lembaga PBB kepada pengungsi, gangguan kamtibmas oleh pengungsi terhadap penduduk asli seperti; perkelahian pengungsi dengan penduduk lokal yang disertai aksi pembakaran rumah-rumah penduduk, gedung sekolah dan aset penduduk lainnya, disamping itu, terdapat penurunan kemampuan pelayanan sosial dan ekonomi akibat meningkatnya kebutuhan pelayanan dengan bertambahnya jumlah penduduk dari Timor Timur yang sampai dengan tanggal tanggal 6 Juni 2001 adalah sebanyak 51.868 KK atau 284.148 jiwa, terakhir mulai berkembang adanya perdagangan gelap di perbatasan baik darat maupun di laut dan adanya kasus pelintas batas gelap. (Pemerintah Prov. NTT, 2001)

Kebijakan yang tepat untuk menangani pengungsi dalam jumlah besar dalam waktu yang sangat singkat, adalah pekerjaan yang tidak mudah. Pemerintah pusat telah menetapkan kebijakan penanganan pengungsi eks Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur dan penentuan batas akhir status pengungsi setelah tanggal 31 Desember 2002 yang

berpedoman pada kebijakan Nasional yaitu pola pemulangan kembali, relokasi dan pemberdayaan (Saskorlak PBP NTT, 2002:3).

Dalam Kebijaksanaan Nasional Penanganan Pengungsi di Indonesia tersebut, pola pengalihan/relokasi dilaksanakan bila pola pemulangan kembali dan pola pemberdayaan tidak mungkin dilakukan, yaitu dengan memukimkan kembali para pengungsi di tempat baru dengan program relokasi, baik dengan cara sisipan ataupun transmigrasi lokal. Untuk itu diperlukan biaya yang relatif besar karena perlu penyediaan lahan pekarangan dan garapan, rumah, fasilitas umum, alat pertanian, jaminan hidup untuk jangka tertentu. Pola ini didukung dengan fasilitas pertanian atau perkebunan yang memberikan prospek sangat baik bagi pengungsi di kemudian hari. Dimana Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah bertindak sebagai sektor penjurur, dibantu Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (sektor Transmigrasi). (Surat Menkokesra Nomor: B.287/PBP/X/01, tanggal 19 Oktober 2001)

Dalam implementasinya Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur mengembangkan prinsip pembangunan yaitu "mulai membangun dari apa yang dimiliki rakyat dan apa yang ada pada rakyat". Tentunya harus menterjemahkan kebijakan pengungsi dalam tiga unsur penting dari kebijakan itu sendiri yaitu: kebijakan harus merupakan suatu keinginan dari urusan-urusan negara, kebijakan harus dilakukan secara sadar dengan maksud-maksud tertentu berupa keputusan dan tindakan, dan kebijakan harus dapat dikenal dan mempunyai hubungan yang erat antara keinginan dan urusan-urusan negara serta hubungan antara keputusan dan tindakan. (Leung, 1971).

Menurut Gubernur Nusa Tenggara Timur dalam "Upaya Berlanjut Penanganan pengungsi Timor Timur serta Pertanggung Jawaban Pemanfaatan Dana Bantuan dan Barang Tahun Anggaran 1999/2000-2001" pengungsi Timor Timur di perbatasan Nusa

Tenggara Timur perlu ditangani secara menyeluruh dan terintegrasi. Menindaklanjuti kebijakan tersebut beberapa upaya telah dirumuskan, yaitu; mengupayakan agar semua pengungsi baik yang memilih pulang atau tetap tinggal di Indonesia agar secara berangsur-angsur kembali ke Timor Timur; melaksanakan sosialisasi, motivasi dan pembinaan sebagai tindak lanjut dari hasil kegiatan registrasi; bagi yang memilih menetap diarahkan untuk segera mengikuti program pemukiman kembali yang sudah ada dengan prinsip-prinsip kemanusiaan, harga diri dan keadilan. Potensi daya tampung dalam rangka program pemukiman kembali untuk pengungsi Timor Timur sekitar 5.000-6.000 KK tersebar di Timor Barat, Flores dan Sumba; yang memilih kembali ke Timor Timur diupayakan program Pemulangan kembali melalui koordinasi/kerjasama lembaga-lembaga internasional dan LSM (UNTAET, IOM, dan UNHCR); pengungsi yang tidak tertampung melalui program pemukiman kembali di Nusa Tenggara Timur diarahkan keluar Nusa Tenggara Timur melalui transmigrasi umum dengan prinsip kemanusiaan, harga diri dan keadilan. (Gubernur NTT, 2001)

Dari tiga pola kebijakan penanganan pengungsi yaitu pemulangan kembali, relokasi dan pemberdayaan tersebut, maka pola relokasi berupa kegiatan pemukiman kembali dan kegiatan transmigrasi mengalami banyak permasalahan yang harus secara bijak diselesaikan. Bukan saja menyangkut persoalan pengungsi tetapi juga berhubungan dengan penduduk lokal yang lahannya sejak tahun 1999 sampai sekarang lahannya dipergunakan oleh pengungsi. Menurut data sekitar 1.824,4 ha, dimana lahan tersebut merupakan pemilik dari 16.866 jiwa penduduk lokal. (Satkorlak PBP, 2002)

Pengungsi dalam jumlah yang besar pada sisi lainnya penyediaan pemukiman yang belum menjawab seluruh kebutuhan pengungsi menyebabkan berbagai permasalahan.

Permasalahan pemukiman kembali di perbatasan Indonesia dan Timor Leste diidentifikasi sebagai berikut (Gubernur NTT, 2002:33):

- a. Akurasi data, yaitu jumlah, minat, latar belakang dan ketrampilan pengungsi, menjadi kendala, mengingat keterbatasan waktu untuk pendataan dan terjadinya mobilisasi atau perpindahan pengungsi. Termasuk juga jumlah pasti yang berada di kamp-kamp dan di keluarga, di permukiman desa-desa.
- b. Tanah/lahan yang diidentifikasi memiliki kelayakan tinggal dan usaha sebagian besar adalah tanah ulayat atau tanah suku, sehingga memerlukan waktu yang cukup untuk sosialisasi kepada penduduk setempat dan tokoh masyarakat.
- c. Kepastian penyiapan jaminan hidup dan fasilitas sosial, pendidikan serta kesehatan di lokasi pemukiman kembali dan lokasi penampungan.
- d. Terjadinya konflik antar penduduk setempat dan pengungsi menyebabkan adanya kekuatiran masyarakat setempat untuk menerima pengungsi.
- e. Harga satuan biaya penyediaan rumah dan prasarana pendukung cukup tinggi, sehingga konfigurasi wilayah dan termasuk harga material non lokal.
- f. Akses ke lokasi translok yang cukup jauh dari jalan utama dan minimnya sarana lingkungan pemukiman, mengakibatkan tingginya investasi untuk penyediaan prasarana.

Dari permasalahan tersebut di atas apabila dilihat dari tujuan kebijakan nasional penanganan pengungsi antara lain memukiman kembali para pengungsi di tempat baru dengan program relokasi, yang didukung dengan fasilitas pertanian atau perkebunan yang memberikan prospek sangat baik bagi pengungsi di kemudian hari akan sangat sulit untuk dicapai. Oleh karena Berdasarkan data Rencana Teknik Satuan Pemukiman (RTSP) yang diperoleh sebenarnya sebagian besar lahan yang tersedia adalah lahan marginal, pertanian

lahan kering dan tanaman satu musim pertahun yang membutuhkan perlakuan khusus untuk pengembangan pertanian. Kondisi sangat kurang menguntungkan apabila dikembangkan secara besar-besaran dengan tetap mengandalkan kegiatan usaha utama pertanian. Mengantisipasi hal-hal tersebut alternatif kegiatan usaha lain telah dipikirkan, yang diperkirakan dapat menstimulasi kegiatan usaha pengungsi agar tidak selalu tergantung kepada bantuan Pemerintah.(Gubernur NTT 2001:75)

Disamping itu menurut Menteri Tenaga Kerja dan transmigrasi Jacob Nuwa Wea, masalah penanganan pengungsi di Indonesia adalah karena database (data dasar) jumlah pengungsi dan IDP's (*Internal Displaced Person*)-pengungsi internal "simpang siur" karena berbeda dari satu sumber ke Sumber lainnya. Padahal penyelesaian masalah pengungsi sudah harus selesai pada akhir tahun 2002.(Depnakertrans, 2002)

Kebijakan Pemerintah Pusat akan dapat menjawab seluruh permasalahan pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur, apabila data jumlah pengungsi antara Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur, Pemerintah Kabupaten Belu, dan data dari Presidium pengungsi tidak berbeda. Terlihat bahwa data jumlah pengungsi sangat beragam, seperti contoh; data yang diperoleh dari Satkorlak PBP Nusa Tenggara Timur tanggal 31 Desember 2002, jumlah pengungsi yang masih ada di Provinsi Nusa Tenggara Timur 9.805 KK atau 28.097 jiwa, data dari Pemerintah Kabupaten Belu tanggal 15 Desember 2002 jumlah pengungsi di Kabupaten Belu 105.227 jiwa sedangkan data dari Presidium pengungsi di Kabupaten Belu 121.721 jiwa.(Satkorlak PNP NTT, 2002)

Pembangunan pemukiman kembali menggunakan pola pengelolaan dana dengan pendekatan, pembangunan unit rumah di lokasi terkonsentrasi, pembangunan di antara permukiman penduduk bagi pengungsi yang telah berada di desa dan menyatu dengan

penduduk lokal, dan pemberian insentif bahan dan uang untuk membangun sendiri bagi pengungsi yang telah memiliki lahan sendiri.

Pengungsi dapat dikelompokkan dalam dua kelompok utama yakni kelompok petani (dari daerah perdesaan) dan kelompok urban (dari daerah perkotaan). Kelompok petani umumnya memiliki ikatan yang sangat kuat dengan kampung halaman, baik secara emosional maupun secara fisik dibandingkan dengan kelompok perkotaan. Untuk itu hal-hal yang perlu diketahui tentang pengungsi yang perlu diperhatikan/dipertimbangkan dalam merealisasikan program pemukiman kembali adalah umumnya pengungsi sangat mencintai kampung halaman, bila keadaan memungkinkan mereka akan kembali ke kampung halamannya di Timor Leste; mereka tidak ingin berada/tinggal jauh dari perbatasan. Meninggalkan tanah Timor (pindah ke Pulau Flores, Alor atau Sumba) merupakan suatu beban yang sedapat mungkin dihindari. Petani umumnya lebih menyukai daerah Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kabupaten Belu. Bertolak dari kenyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa cepat atau lambat sebagian besar pengungsi Timor Timur akan kembali ke tanah kelahirannya. (Depkimbangwil NTT dan Unika Widaya Mandira 2000)

Menurut Gubernur Nusa Tenggara Timur, dalam Laporan Hasil Rapat Evaluasi penanganan Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur, tanggal 2 Januari 2003, penanganan pengungsi sampai tanggal 31 Desember 2002 adalah sebagai berikut :

1. Jumlah peserta pemulangan kembali sejak tanggal 6 Juni 2001 sampai dengan tanggal 31 Desember 2002 adalah 18.052 KK atau 53.939 jiwa
2. Jumlah peserta pemukiman kembali sampai dengan tanggal 31 Desember 2002 adalah 3.959 KK atau 19.795 jiwa
3. Jumlah peserta transmigrasi umum adalah 168 KK atau 422 jiwa

4. Total peserta pemulangan kembali, pemukiman kembali dan transmigrasi adalah 22.115 KK atau 74.156 jiwa
5. Sisa pengungsi eks Timor Timur yang masih berada di Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah 9.805 KK atau 28.097 jiwa
6. Jumlah pengungsi eks Timor Timur yang diperkirakan menetap sebanyak 60% atau 5.883 KK/16.858 jiwa.

Pembangunan permukiman kembali sebagian besar berada di daerah sepanjang perbatasan negara Indonesia dan Timor Leste, sehingga memberikan konsekuensi yang semakin kompleks bagi percepatan pembangunan di Nusa Tenggara Timur. Karena peran strategis kawasan perbatasan sebagai "*belt of security*, secara sosial ekonomi, sebagai nasional "*image dan gateway*" dan secara lingkungan sebagai "*buffer zone*". Dengan paradigma baru penanganan perbatasan menjadi lebih terintegrasi antara *security* dan *prosperity approach* (Dirjen Penataan Ruang, 2002). Itulah sebabnya Provinsi Nusa Tenggara Timur (Timor Barat) dalam kerangka pembangunan, berdasarkan kebijakan Nasional dikategorikan sebagai Kawasan Khusus, karena berbatasan langsung dengan Negara Baru Timor Leste, yang memerlukan pendekatan pembangunan secara khusus. Begitu juga dengan penanganan pembangunan pemukiman kembali pengungsi di Nusa Tenggara Timur (Timor Barat).

Untuk kegiatan pembangunan permukiman kembali Pemerintah Indonesia mendapat bantuan dana dari PBB melalui UNHCR, yang disepakati melalui pertemuan yang diadakan oleh Departemen Luar Negeri pada tanggal 1 Juni 2001, bahwa bentuk bantuan yang dapat diberikan antara lain; mendapatkan sumber-sumber keuangan, memberi bantuan teknis dalam bidang perencanaan, mendukung pelaksanaan, dan melakukan pemantauan serta evaluasi. Permohonan bersama dari pemerintah Indonesia

dan lembaga PBB (*Join Government of Indonesia-UN Consolidated Inter-Agency Appeal*) akan menjadi mekanisme yang dipakai untuk mendapatkan sumber-sumber keuangan dari masyarakat Internasional. (Pemerintah Provinsi NTT, 2001:88)

Tingkat pemberian bantuan oleh negara-negara donor dipengaruhi oleh syarat-syarat keterlibatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam pembangunan permukiman lokal, kelayakan proyek-proyek pemukiman, aturan-aturan untuk pertanggungjawaban keuangan, serta jumlah bantuan keuangan dari Pemerintah Indonesia untuk pembangunan permukiman lokal. Sasaran PBB adalah untuk mendukung pemerintah Indonesia dalam mencari penyelesaian tuntas terhadap terhadap masalah pengungsi yang secara sukarela telah memilih untuk menetap di Indonesia. (Pemerintah Provinsi NTT, 2001:90)

Berdasarkan pengalaman Bank Dunia selama 10-14 tahun, terdapat sejumlah besar faktor-faktor yang memberi kontribusi bagi keberhasilan pelaksanaan pemukiman kembali pengungsi, yaitu komitmen politik terhadap peminjam dalam bentuk; hukum, kebijakan, dan alokasi sumber daya; kesetiaan dalam pembuatan pedoman dan prosedur dalam rangka implementasi; melakukan analisis terhadap pendapat masyarakat, penilaian demografi yang dapat diandalkan, serta keahlian teknik yang tepat dalam perencanaan untuk orientasi pengembangan pemukiman kembali; estimasi harga yang dapat dipercaya dan dibutuhkan ketetapan keuangan, dengan tahapan aktivitas pemukiman kembali, mengikuti irama dengan konstruksi pekerjaan umum; perwakilan pemerintah efektif untuk merespon kebutuhan pembangunan lokal, peluang dan ketidakleluasan; serta partisipasi masyarakat dalam menyiapkan pemukiman yang obyektif, mengidentifikasi jalan keluar pendirian kembali dan mengimplementasikannya. (*Asian Development Bank*, 1995)

Pemukiman kembali untuk pengungsi akan menjadi sebuah pertimbangan penting dalam mengidentifikasi proyek, oleh karena itu ada tiga elemen penting dalam pemukiman

kembali yaitu kompensasi terhadap aset-aset yang hilang, kehilangan penghidupan, dan pendapatan, serta membantu untuk merelokasi dengan fasilitas dan pelayanan yang tepat, juga dengan membantu untuk merehabilitasi sampai pengungsi mencapai sekurang-kurangnya tingkat kesejahteraan yang sama dengan keadaan ketika tanpa proyek. (*Asian Development Bank*, 1995)

Kendala dalam implementasi program penanganan pengungsi antara lain belum mantapnya koordinasi antar instansi terkait; keterbatasan sarana dan prasarana (transportasi, dll); keterbatasan dana pemerintah pusat dalam upaya tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi; egoisme kedaerahan sebagai dampak otonomi daerah; perbedaan daerah dan kultur pengungsi; ketergantungan pengungsi terhadap bantuan sosial; timbulnya kecemburuan sosial masyarakat terhadap pengungsi. (Depnakertrans, 2000)

Pemukiman kembali kantong-kantong permukiman yang lokasinya tersebar dan kepadatan rendah, karena penyediaan prasarana dan sarana tidak efisien, memudahkan monitoring pengelolaan sumber daya alam. Menyebabkan pesebaran permukiman yang sporadis dan penataan ruang yang tidak terkontrol.

Oleh karena itu pembangunan permukiman kembali pengungsi yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia di Nusa Tenggara Timur akan sangat berpengaruh terhadap seluruh kebijakan pembangunan permukiman kembali pengungsi Timor Timur di perbatasan Indonesia-Timor Leste.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas terlihat bahwa permasalahan pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan permasalahan yang sangat kompleks atau tergolong dalam masalah yang rumit (*ill-structured problems*) yaitu masalah-masalah yang

mengikutsertakan banyak pembuat keputusan dan utilitas (nilai)nya tidak diketahui atau tidak mungkin untuk diurutkan secara konsisten. Masalah yang rumit adalah masalah keputusan intransitif secara penuh, yaitu suatu masalah dimana tidak mungkin untuk memilih alternatif kebijakan tunggal yang disukai oleh semua orang.(Dunn, 2000:224).

Untuk memecahkan masalah rumit perlu untuk secara aktif mendefinisikan hakekat dari masalah dari masalah itu sendiri. Dalam mendefinisikan secara aktif hakekat suatu masalah, para analis harus tidak hanya menghadapi diri pada keadaan problematis tetapi juga harus membuat penilaian dan pendapat secara kreatif dari permasalahan-permasalahan yang timbul oleh karena kebijakan terhadap pengungsi, maka dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah kebijakan Nasional penanganan pengungsi khususnya pengungsi eks Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan pola pemukiman kembali memberikan prospek sangat baik bagi pengungsi dikemudian hari.
2. Apakah kebijakan pemukiman kembali yang merupakan salah satu alternatif dari kebijakan pengungsi disamping kebijakan pemulangan kembali dan pemberdayaan, memberi dampak bagi pengungsi dan penduduk lokal.

Oleh karena itu perlu dilakukan analisis kebijakan, dimana analisis kebijakan adalah awal, bukan akhir, dari upaya memperbaiki proses pembuat kebijakan khususnya berhubungan dengan pengungsi eks Timor Timur dan permukiman yang dibangun dalam jumlah yang besar di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Selanjutnya dari permasalahan tersebut di atas, maka dirumuskan permasalahannya dalam bentuk pertanyaan (*research question*); Apakah kebijakan pemukiman kembali pengungsi sudah menganalisis perbandingan tujuan dan hasil yang dicapai dari

pelaksanaan kebijakan, serta dampak dari hasil kebijakan pemukiman kembali terhadap pengungsi dan masyarakat lokal di perbatasan Indonesia-Timor Leste?

1.3 Tujuan dan Sasaran Studi

1.3.1 Tujuan Studi

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kebijakan pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste, dilihat dari perbandingan tujuan dan hasil yang dicapai dari pelaksanaan kebijakan, serta dampak dari hasil kebijakan pemukiman kembali terhadap pengungsi dan masyarakat lokal di perbatasan Indonesia dan Timor Leste.

1.3.2 Sasaran Studi

Dari tujuan studi sebagaimana tersebut di atas, maka penelitian ini dilakukan dengan beberapa sasaran sebagai berikut:

1. Analisis kebijakan pengungsi yang berisikan tentang latar belakang kebijakan, tujuan, target dan pelaksanaan penanganan pengungsi
2. Analisis hasil Kebijakan pemukiman kembali yang berisikan tentang hasil penanganan pengungsi eks Timor Timur sampai dengan tanggal 31 Desember 2002 di Provinsi Nusa Tenggara Timur
3. Analisis dampak kebijakan pemukiman kembali yang berisikan tentang dampak hasil kebijakan pemukiman kembali terhadap pengungsi dan masyarakat lokal di Provinsi Nusa Tenggara Timur
4. Merumuskan rekomendasi untuk tindak lanjut.

1.4 Ruang Lingkup

1.4.1 Batasan Substantif

Ruang lingkup materi ini mencakup analisis kebijakan pengungsi, berupa analisis kebijakan pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste yang dilakukan melalui pendekatan empiris secara deskriptif kualitatif akan dikembangkan (induktif) sebagai input dalam mengambil kesimpulan.

Analisis yang dimaksudkan yaitu menganalisis kebijakan pemukiman kembali pengungsi mengikuti prosedur pokok untuk menganalisis kebijakan adalah memahami metode dan teknik khusus untuk menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang masalah-masalah kebijakan, kebijakan di masa mendatang, aksi-aksi kebijakan, hasil-hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan. Untuk menganalisis kebijakan pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste. Dimana pemerintah pusat telah menetapkan kebijakan penanganan pengungsi eks Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur setelah tanggal 31 Desember 2002 yang berpedoman pada kebijakan Nasional penanganan pengungsi yaitu pola pemulangan kembali, relokasi dan pemberdayaan.

Melakukan analisis pemukiman kembali pengungsi berdasarkan kriteria di atas terhadap konteks pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste.

Menganalisis dampak kebijakan pemukiman kembali dimaksud yaitu: dampak terhadap pengungsi sendiri, terjadi peningkatan kesejahteraan atau tidak, serta dampak terhadap penduduk lokal dimana pengungsi berada di perbatasan Indonesia-Timor Leste.

1.4.2 Ruang Lingkup Wilayah

Wilayah yang dikaji adalah wilayah Kabupaten Belu di Perbatasan Timor Barat dan Timor Leste yang mempunyai kesamaan ketergantungan/kepentingan terhadap

pembangunan fisik pada daerah perbatasan. Secara rinci wilayah kajian dari penelitian ini dibedakan menjadi:

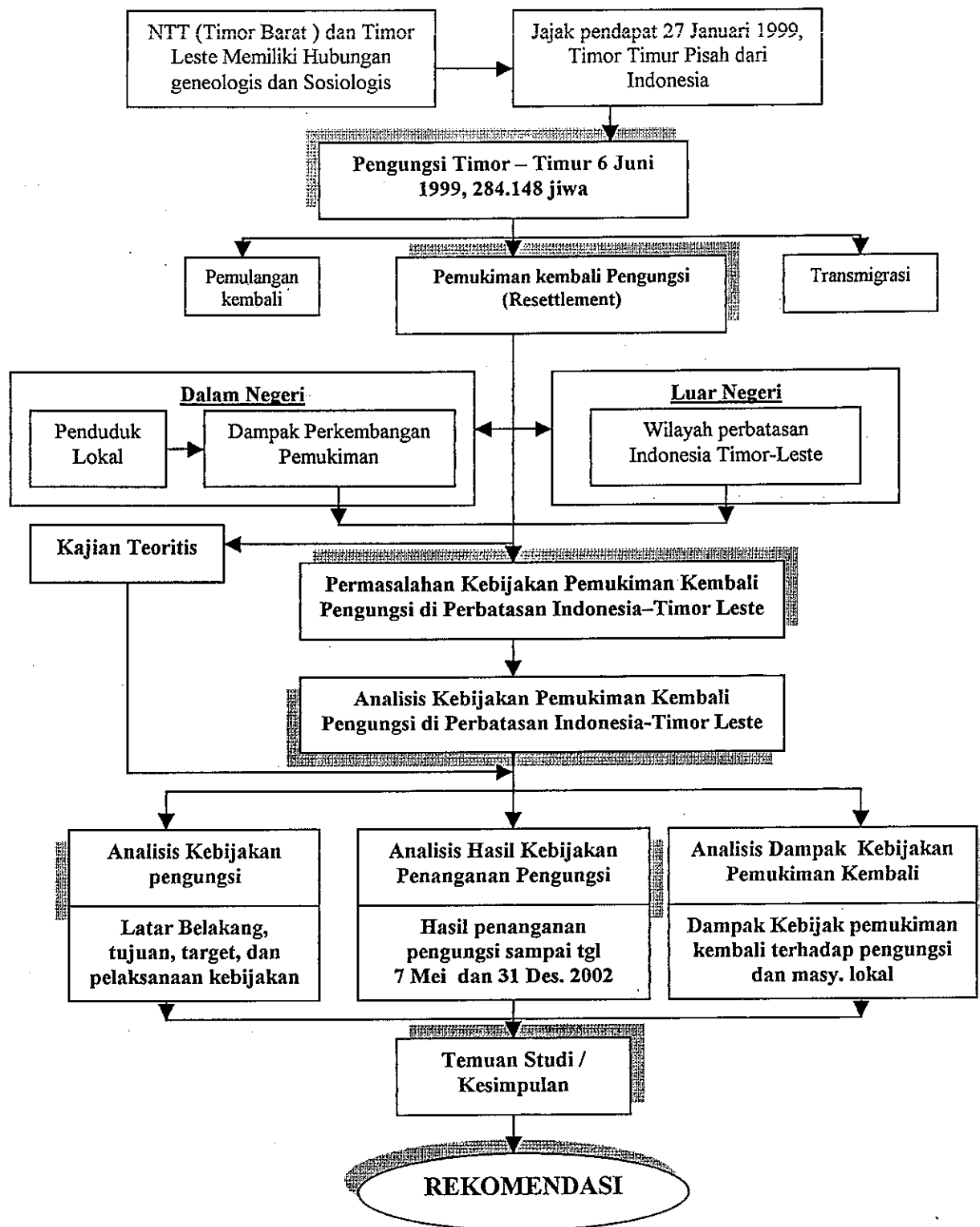
1. Kawasan Pemukiman Kembali Pengungsi di Desa Umaklaran Kecamatan Tasifeto Timur, kawasan ini dipilih oleh karena merupakan salah satu tempat konsentrasi pemukiman pengungsi di Kabupaten Belu. Konsentrasi pemukiman kembali pengungsi di Desa Umaklaran terdiri dari 450 Unit Rumah. Letaknya dipinggiran Kecamatan Atambua yang merupakan Pusat Kabupaten Belu, dan memiliki akses ke perbatasan Timor Leste.
2. Wilayah mempengaruhi, meliputi wilayah administrasi Kabupaten Belu, untuk mengidentifikasi arah kebijakan Pemerintah Pusat di Kabupaten Belu terhadap pengungsi di lokasi-lokasi pemukiman kembali akibat eksodus pengungsi Timor Timur, serta konsistensi kebijakan yang telah ditempuh berhubung dengan pembangunan permukiman kembali di Kecamatan Tasifeto Timur.
Wilayah Timor Barat di Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk mengidentifikasi Kebijakan Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh Pemerintah Nusa Tenggara Timur sebagai wilayah konsentrasi pengungsi.

1.5 Kerangka Pemikiran

Dasar pemikiran untuk menyusun kerangka penulisan studi ini, bertitik tolak dari berbagai permasalahan yang timbul dan sementara yang dapat direkam, yaitu persoalan pemukiman kembali berdasarkan kebijakan pemerintah Indonesia, terhadap pengungsi maupun penduduk lokal. Pemukiman kembali tersebut dilaksanakan dengan pola sisipan maupun dengan mengikuti pola permukiman secara bersama-sama di satu lokasi. Studi ini didasarkan pada analisis kebijakan pemukiman kembali baik skala makro dan mikro.

1. *Kajian makro* adalah melihat perkembangan Kabupaten Belu sebagai penampung pengungsi Timor Timur yang terbesar yaitu 174.530 jiwa dari jumlah pengungsi hasil registrasi Juni 2001 sebanyak 284.148 jiwa di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Dan sekarang diperkirakan masih berjumlah 100.000-an jiwa pengungsi. Konsekuensi adanya kebijakan pemukiman kembali pengungsi baik oleh Pemerintah Pusat yang tentunya terkait dengan berbagai isu seperti: persebaran pengungsi di kawasan perbatasan, serta permukiman kembali pengungsi dengan jumlah yang besar di daerah perbatasan.
2. *Kajian mikro* adalah melihat keberadaan penggunaan lokasi pemukiman kembali di Desa Umaklaran, Kecamatan Tasifeto Timur yang terkait dengan isu: sosial budaya, ekonomi dan fisik

Dari kedua analisis di atas setelah diintegrasikan akan dapat diketahui pengaruh kebijakan pemukiman kembali terhadap pengungsi yang tinggal di lokasi permukiman pengungsi dan dampak terhadap pengungsi dan penduduk lokal. Secara lebih sistematis kerangka pemikiran pada Gambar 1.1



Gambar 1.1
KERANGKA PEMIKIRAN

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika tulisan dalam tesis ini dibagi menjadi enam bab yang menguraikan:

BAB I PENDAHULUAN, bab ini berisikan tentang latar belakang pengungsi Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur dan kebijakan Nasional penanganan pengungsi; permasalahan dan rumusan masalah; tujuan dan sasaran studi, batasan substantif, dan unit data, kerangka pemikiran, serta sistematika penulisan yang memberikan dasar pemikiran pembahasan.

BAB II CARA/METODE PENELITIAN, yang menguraikan tentang; pendekatan penelitian; kerangka/prosedur analisis (*analytic framework*); teknik/metode analisis; pengambilan data; serta cara wawancara.

BAB III KARAKTERISTIK WILAYAH DI PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR, KABUPATEN BELU, KECAMATAN TASIFETO TIMUR, pada bab ini mengkaji tentang wilayah studi yang meliputi wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur, wilayah Kabupaten Belu dan Kecamatan Tasifeto Timur serta wilayah Studi Desa Umaklaran kawasan pemukiman kembali pengungsi.

BAB IV PEMUKIMAN KEMBALI PENGUNGS, pada bab ini menjelaskan konsep, yang meliputi; pemukiman kembali, dan pengembangan permukiman, wilayah perbatasan yang berisi tentang Pengertian Perbatasan dan Karakteristik Perbatasan, Strategi Dan Program Penanganan Wilayah Perbatasan Negara.

BAB V ANALISIS KEBIJAKAN PENGUNGS DAN HASIL KEBIJAKAN PEMUKIMAN KEMBALI PENGUNGS DI PERBATASAN INDONESIA-TIMOR LESTE, yang berisikan tentang; analisis kebijakan Nasional penanganan

pengungsi; analisis kebijakan pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur, analisis data pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur; analisis hasil kebijakan pemukiman kembali pengungsi sejak tahun 1999 sampai sekarang di perbatasan Indonesia- Timor Leste dan dampaknya terhadap pengungsi, dan penduduk lokal.

BAB VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

BAB II METODE PENELITIAN

Bertolak dari tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, maka penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian terapan (*applied research, practical research*), yakni penelitian atau penyelidikan yang hati-hati dan sistematis terhadap suatu masalah dengan tujuan untuk digunakan bagi keperluan tertentu (Nazir, 1988:30). Penelitian ini akan menganalisis kebijakan pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste, karena sampai dengan tanggal 31 Desember 2002 pemerintah Indonesia telah menetapkan bahwa pengungsi di Indonesia sudah tidak ada. Analisis kebijakan ini dikaitkan dengan kebijakan Nasional penanganan pengungsi yaitu pola pemulangan kembali, transmigrasi dan pemukiman kembali, dan khususnya analisis kebijakan pemukiman kembali pengungsi di kawasan konsentrasi permukiman di Desa Umaklaran. Diharapkan hasil penelitian ini dapat dipergunakan sebagai input dalam pelaksanaan kebijakan yang sama dimasa mendatang di perbatasan Indonesia- Timor Leste.

2.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian Kualitatif menurut Bogdan dan Taylor (1975:5) dalam Moleong (2000:3) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian akan menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Selanjutnya Moleong (2000:5) mengatakan bahwa metode kualitatif yang digunakan karena pertimbangan: Pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden; dan ketiga, metode ini lebih peka dan

lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi. Penelitian ini menggunakan analisis data secara induktif.

Pada dasarnya penelitian kualitatif tidak dimulai dari sesuatu yang “kosong” tetapi dilakukan berdasarkan persepsi seseorang terhadap adanya suatu masalah. Masalah dalam penelitian kualitatif dinamakan fokus. Pada dasarnya penentuan masalah menurut Lincoln dan Guba (1985:226) dalam Moleong (2000:62) bergantung pada paradigma apakah yang dianut oleh seorang peneliti, yaitu apakah ia sebagai peneliti, evaluator ataukah sebagai peneliti kebijakan. Masalah adalah suatu keadaan yang bersumber dari hubungan antara dua faktor atau lebih yang menghasilkan situasi yang membingungkan (Guba, 1978:44; Lincoln dan Guba, 1985:218; dan Guba dan Lincoln, 1981:88) dalam Moleong (2000:62). Faktor yang berhubungan tersebut dalam hal ini mungkin berupa konsep, data empiris, pengalaman atau unsur lainnya. Tujuan dari penelitian ini adalah memecahkan masalah. Hal itu dilakukan dengan jalan menyimpulkan sejumlah pengetahuan yang memadai dan yang mengarah pada upaya untuk memahami atau faktor-faktor yang berkaitan tersebut.

Memperhatikan pendapat-pendapat tersebut, metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Teknik kualitatif dipergunakan untuk memberikan penjelasan verbal terhadap informasi, gambar, skema dan lain-lain secara lebih mendalam yang berkaitan dengan hasil penelitian ini.

Data yang dihasilkan kemudian diolah melalui proses editing, coding, dan tabulating (Marzuki, 1977:81). Proses editing adalah pekerjaan mengoreksi atau melakukan pengecekan terhadap data yang telah dikumpulkan. Coding merupakan kegiatan pemberian tanda, simbol, kode bagi tiap-tiap data sesuai dengan pengelompokannya dan sesuai kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan tabulating merupakan proses selanjutnya setelah coding, yakni pengelompokan data dengan cara yang teliti dan teratur,

kemudian dihitung, dan dijumlahkan berapa banyak peristiwa, gejala, item dan lain-lain yang termasuk dalam satu kategori.

Analisis non statistik dipergunakan untuk menginterpretasikan dan menjelaskan data/informasi yang cenderung bersifat kualitatif, meskipun dalam tampilannya masih menggunakan alat bantu angka, seperti tabel, grafik, prosentase, termasuk mendeskripsikan secara verbal gejala-gejala yang ditangkap dari hasil penelitian.

Penelitian ini sebelumnya direncanakan dengan menggunakan metode penelitian kuantitatif dan kualitatif, yaitu diantaranya dengan mengedarkan kuesioner kepada responden pengungsi eks Timor Timur yang berada di lokasi permukiman Desa Umaklaran. Namun setelah peneliti berada di lapangan didapati bahwa pengungsi “trauma” dengan seringnya dilakukan pendataan, dan bisa menimbulkan salah persepsi dari pengungsi tentang maksud penelitian, yaitu mengeksploitir kondisi mereka untuk kepentingan-kepentingan tertentu. Oleh karena perubahan tersebut di lokasi penelitian, maka peneliti tanpa merubah maksud yang ingin dicapai dari kuesioner, melakukan wawancara dengan menggunakan acuan/panduan wawancara berupa diskusi dimana pertanyaan-pertanyaan diajukan berhubungan dengan kebijakan pemukiman kembali dan implementasinya. Peneliti mencatat seluruh jawaban dari responden berhubungan dengan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan.

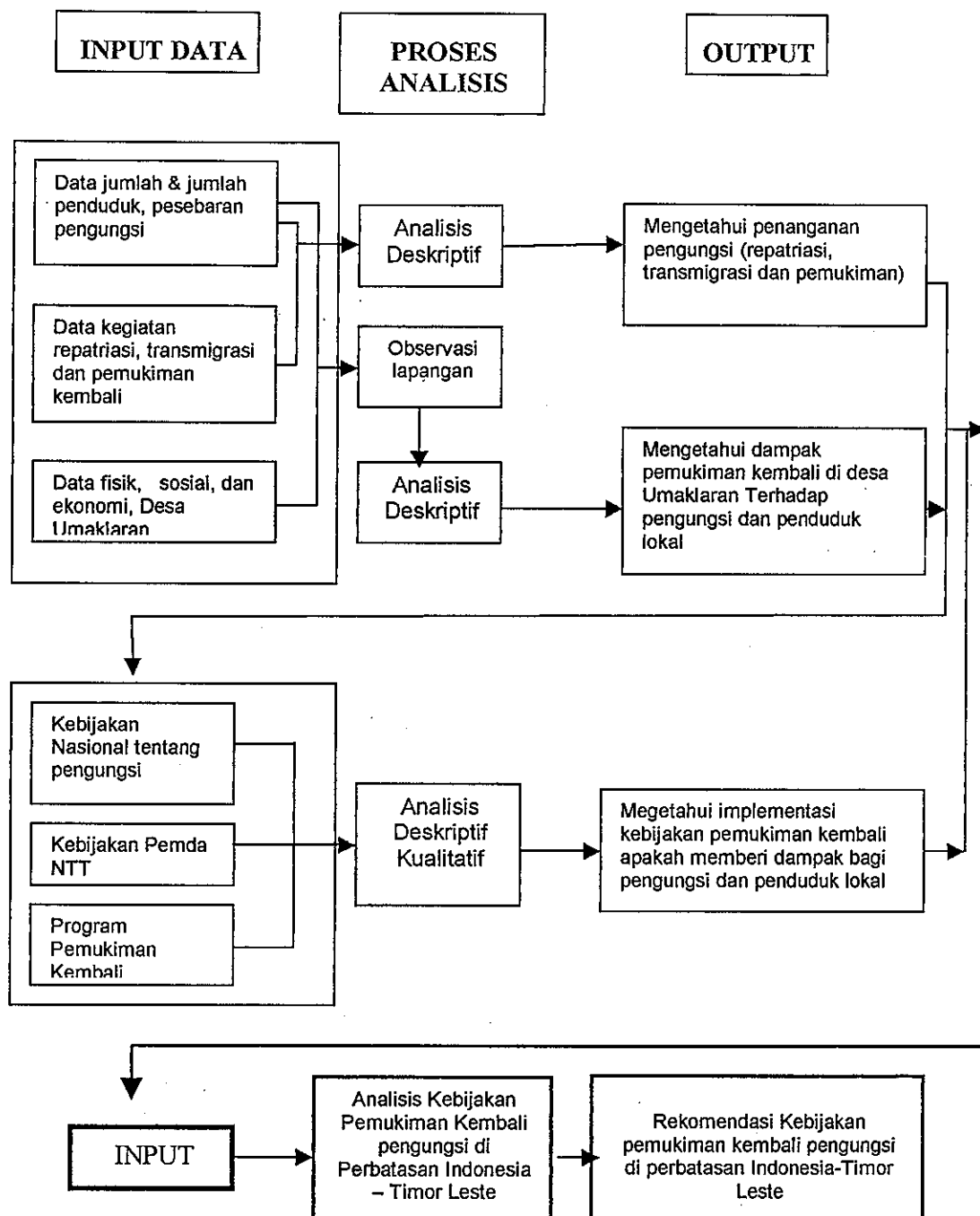
2.2 Kerangka/Prosedur Analisis (Analytical framework)

Proses analisis yang dilakukan dalam studi ini terdiri dari *input*, *proses* dan *output*. Beberapa analisis yang akan dilakukan dalam upaya menjawab pertanyaan penelitian yang diangkat tersebut terdiri dari :

1. Analisis umum penanganan pengungsi, yang berisi tentang analisis penanganan pengungsi di Propinsi Nusa Tenggara Timur, analisis akurasi data pengungsi Timor Timur dan analisis persebaran pemukiman kembali pengungsi
Analisis ini bertujuan untuk mengetahui penanganan pengungsi yang telah dilaksanakan di Propinsi Nusa Tenggara Timur berupa, aspek pendataan pengungsi dan asumsi jumlah pengungsi yang ada di Provinsi Nusa Tenggara Timur, serta jumlah dan persebaran pembangunan kembali pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan menggunakan metode survey dan dokumentasi, dilihat dari penanganan kegiatan repatriasi, transmigrasi dan pemukiman kembali.
2. Analisis Kebijakan pemukiman kembali pengungsi sejak tahun 1999 sampai sekarang di perbatasan Indoensia-Timor Leste dan dampaknya terhadap pengungsi, penduduk lokal di Desa Umaklaran. Dengan menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif.
Adapun proses / tahapan penelitian sebagaimana pada gambar 2.1

2.3 Teknik/Metode Analisis

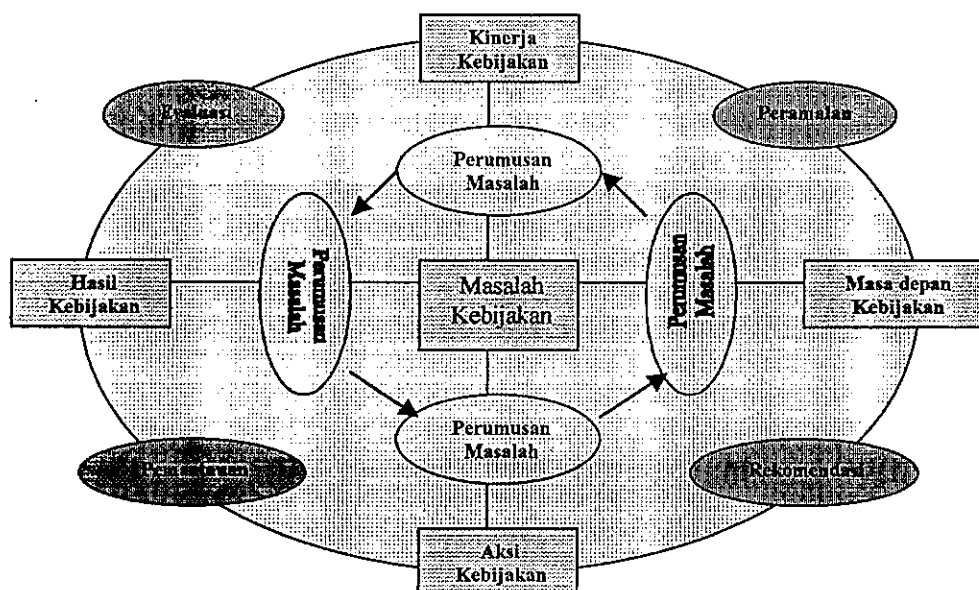
Metode Analisis didefinisikan sebagai alat untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tertentu dan untuk menyelesaikan masalah ilmu dan praktis. Dengan kata lain, metode penelitian merupakan suatu sistem untuk memecahkan suatu persoalan yang terdapat didalam suatu kegiatan penelitian. Menurut Nazir (1988:52) dari beberapa pengertian tentang metode analisis yang cenderung dicampurbaurkan dengan teknik penelitian, dapat ditarik suatu pemahaman bahwa metode penelitian merupakan suatu kesatuan sistem dalam penelitian yang terdiri dari prosedur dan teknik yang perlu dilakukan dalam suatu penelitian. Prosedur memberikan kepada peneliti urutan pekerjaan yang harus dilakukan dalam suatu penelitian, sedangkan teknik penelitian menjelaskan alat-alat ukur apa saja yang diperlukan dalam melaksanakan suatu penelitian.



Gambar 2.1
PROSES/TAHAPAN PENELITIAN

Sumber : Hasil Analisis 2003

Metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum, yaitu *Perumusan masalah* (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan, *Peramalan* (prediksi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif



Gambar 2.2
ANALISIS KEBIJAKAN YANG BERORIENTASI
PADA MASALAH

Sumber : (Dunn 2000:21)

kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu. *Rekomendasi* (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau masalah. *Pemantauan* (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan. *Evaluasi*, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah. Kelima prosedur analisis kebijakan tersebut disajikan sebagai oval gelap dalam gambar 2.2.(Dunn 2000:21)

2.4 Pengambilan Data

Agar analisis bisa dilaksanakan dan tujuan serta sasaran studi ini berhasil, membutuhkan data-data sebagai berikut:

- a. Data primer, yang terdiri dari data yang berkaitan dengan penanganan pengungsi dan pemukiman kembali oleh Pemerintah Indonesia di Propinsi Nusa Tenggara Timur, Kabupaten Belu, Kecamatan Tasifeto Timur dan Desa Umaklaran.
- b. Data sekunder, terdiri dari data yang berkaitan dengan Desa Umaklaran, data kependudukan, data potensi wilayah, data fisik perumahan dan sarana-sarana pendukungnya, data kawasan pemukiman kembali secara kronologis, data interkoneksi, data/dokumen kebijakan, program-program, dan lain-lain yang berkaitan dengan pemukiman kembali di Desa Umaklaran Kecamatan Tasifeto Timur yang mendukung penelitian ini. Rincian selengkapnya lihat Tabel II.1

Pengambilan data primer dan data sekunder dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Data primer

Data primer diperoleh melalui kegiatan penelitian lapangan dengan menggunakan teknik wawancara, dan observasi, kemudian hasilnya diolah dan disajikan dalam tabulasi berdasarkan pengelompokan, penjelasan dari teknik wawancara tersebut adalah:

**TABEL II.1
HASIL DATA PENELITIAN**

Indikator	Unit Data	Time Series	Jenis Data	Sumber
Penanganan pengungsi di Propinsi NTT	a. Lap. Penanganan Pengungsi	Tahun 1999	Sekunder	Bappeda Prov. NTT. Kimpraswil Prov. NTT
	b. Lokasi pemukiman pengungsi	Tahun 2003	Primer	

UPT-PUSTAK-UNDIP

Lanjutan

	e. Pemulihan dan Pemberdayaan Pengungsi f. Laporan Pelaksanaan & Evaluasi Repatriasi Pengungsi Tim-Tim di Wil Satlak PBP Belu g. Proyek Transmigrasi Setempat NTT			Pemda Prov. NTT Kerjasama : Dept Kimbangwil NTT & Univ. Katolik Kupang Kabag Binsos Kab. Belu
--	---	--	--	--

Sumber : hasil Penelitian 2003

- a. Wawancara mendalam dengan beberapa nara sumber yang dianggap mampu dan mengetahui permasalahan. Teknik ini digunakan secara simultan dan sebagai cara untuk memperoleh data secara mendalam yang tidak diperoleh dengan data dokumentasi, menanyakan hal-hal yang belum ada atau belum jelas yang mungkin terdapat dalam data dokumentasi. Beberapa hal yang belum tercakup dalam daftar pertanyaan juga dapat digali dalam teknik ini.

Wawancara diarahkan kepada responden sekaligus aktor yang merasakan langsung dampak dari konsentrasi pemukiman kembali pengungsi. Kelompok ini terdiri dari:

- Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur:

Kepala Bappeda Provinsi NTT, Kepala Biro Bina Sosial Sekretariat Daerah Provinsi NTT, Kepala Dinas Kimpraswil Provinsi NTT, Kepala Seksi Partisipasi dan Kerjasama kelembagaan Subdin Bin Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi NTT, Kepala Seksi Perencanaan Pada Sub Dinas Perumahan dan Permukiman, Pemimpin Proyek Pembangunan Resettlement Propinsi NTT

- Pemerintah Kabupaten Belu:
Asisten I Tata Praja, Kepala Bagian Bina Sosial Sekretariat Daerah Kabupaten Belu, Kepala Bagian Tata Pemerintahan, Kepala Bidang Pembangunan Daerah Bawah pada Kantor Bappeda Kabupaten Belu. Kepala Sub Dinas perumahan dan permukiman Kabupaten Belu.
- Pemerintah Kecamatan Tasifeto Timur:
Camat Tasifeto Timur, Tokoh Pengungsi di Kecamatan Tasifeto Timur, Kepala Pos Polisi Perbatasan Motaain, Kepala Pos Imigrasi Motaain, Kepala Desa Silawan.
- Desa Umaklaran :
Kepala Desa, Ketua Badan Perwakilan Desa Umaklaran, Kepala Dusun II Fulanmonu, Tokoh masyarakat Desa Umalaran, Tokoh pengungsi di lokasi pemukiman kembali
- Lembaga Sosial Masyarakat (LSM):
Care Internasional di Atambua, WOMINTRA di Kupang

Ada beberapa pertimbangan dalam pemilihan sampel berdasarkan kelompok responden aktif, yaitu :

a. Pemerintah

- Status sebagai pengambil/pembuat kebijakan dan pembuat program pada instansi yang terkait langsung dengan kebijakan pemukiman kembali pengungsi
- Memiliki kewenangan dalam proses pengambilan keputusan
- Terlibat langsung dalam proses pemukiman kembali pengungsi

b. Swasta/LSM

- Memiliki perusahaan konsultan yang menangani pengungsi di Perbatasan Indonesia-Timor Leste.
 - Mengetahui kebijakan pemukiman pengungsi
- c. Tokoh pengungsi/masyarakat
- Status sebagai tokoh pengungsi di kawasan pemukiman kembali dan memiliki kedudukan tertentu pada kawasan pengungsi tersebut.
 - Status sebagai tokoh masyarakat di desa Umaklaran yang memiliki kedudukan tertentu didalam masyarakat (tokoh adat)
 - Dapat mewakili pengungsi di kawasan desa Umaklaran dan masyarakat di desa Umaklaran.
 - Menguasai dan memahami kebijakan pengungsi sejak tahun 1999 sampai sekarang.

2. Data sekunder

Data sekunder dipilih hanya data tertentu saja yang sesuai dengan indikator yang digunakan dalam penelitian ini. Kemudian data tersebut disajikan dalam bentuk tabel, grafik atau gambar berdasarkan pengelompokan data yang diperoleh. Data sekunder dapat diperoleh melalui teknik dokumentasi, yaitu teknik untuk mendapatkan data sekunder dengan cara mempelajari dan mencatat data yang tersedia, arsip-arsip atau catatan-catatan, yang ada pada kantor/dinas/instansi/ organisasi masyarakat dan lainnya yang terkait dalam program pemukiman kembali.

2.5 Cara Wawancara

Menurut Moleong (2000:135) wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang

mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Maksud mengadakan wawancara, seperti ditegaskan oleh Lincoln dan Guba (1985:266) dalam Moleong (2000:135), antara lain: mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (*triangulasi*); dan meverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.

Dalam penelitian ini, baik pendekatan metode wawancara secara mendalam, disamping menggunakan sampel bertujuan (*Purposive sample*).

Sampel bertujuan ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut: rancangan sampel yang muncul, sampel tidak dapat ditentukan atau ditarik terlebih dahulu; pemilihan sample secara berurutan, tujuan memperoleh variasi sebanyak-banyaknya; penyesuaian berkelanjutan dari sampel, sampel dipilih atas dasar fokus penelitian; dan pemilihan berakhir jika sudah terjadi pengulangan, jumlah sampel ditentukan oleh pertimbangan-pertimbangan informasi yang diperlukan.

Selama wawancara dilakukan pencatatan data yang merupakan data dasar dalam menganalisis. Pencatatan data dilakukan melalui pencatatan pewawancara sendiri setelah memperoleh persetujuan dari yang diwawancarai.

Dalam penelitian kualitatif ini sangat erat kaitannya dengan faktor-faktor kontekstual. Jadi dilakukan sampling yaitu untuk menjangkau sebanyak mungkin informasi dari pelbagai macam sumber dan bangunannya (*constructions*). Menurut Moleong

(2000:165) tujuan dari menjaring sebanyak mungkin informasi bukanlah memusatkan diri pada adanya perbedaan-perbedaan yang nantinya dikembangkan ke dalam generalisasi. Tujuannya adalah untuk merinci kekhususan yang ada ke dalam ramuan konteks yang unik. Maksud kedua dari sampling ialah menggali informasi yang akan menjadi dasar dari rancangan teori yang muncul. Oleh karena itu, pada penelitian kualitatif tidak ada sampel acak, tetapi sampel bertujuan (*purposive sample*).

BAB III

KAJIAN WILAYAH PENGUNSI DI PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR

3.1 Kajian Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur

Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), memiliki luas wilayah daratan 47.349,9 km² dan luas wilayah perairan ± 200.000 km² di luar perairan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI). Secara geografis, batas-batas wilayah NTT, di sebelah utara berbatasan dengan laut Flores, sebelah selatan dengan Samudera Indonesia, sebelah Timur dengan Negara Timor Leste dan di sebelah barat dengan Provinsi Nusa Tenggara Barat. NTT merupakan wilayah kepulauan yang terdiri dari 566 pulau, 246 pulau di antaranya sudah mempunyai nama dan sisanya sampai saat ini belum mempunyai nama. Dari seluruh pulau yang ada, 42 pulau di antaranya telah berpenghuni sedangkan sisanya belum berpenghuni. Terdapat tiga pulau besar yaitu Flores, Sumba dan Timor, selebihnya adalah pulau-pulau kecil yang letaknya tersebar. Sistem perhubungan yang belum memadai mengakibatkan masih adanya keterisolasian, baik fisik, ekonomi maupun sosial. Jumlah penduduk Provinsi Nusa Tenggara Timur

3.1.1 Wilayah Kabupaten Belu

Wilayah Kabupaten Belu yang merupakan salah satu dari 13 Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur, dengan wilayah seluas 2.445,57 km² yang keseluruhannya berupa daratan, dan terbagi dalam dua belas Kecamatan. Kecamatan Tasifeto Barat merupakan Kecamatan terluas 284,43 km² atau 11.63% dari luas wilayah Kabupaten Belu, sedangkan Kecamatan Kota Atambua sebagai ibukota Kabupaten Belu mempunyai luas









PROGRAM MAGISTER

PERENCANAAN PEMBANGUNAN WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
DEPARTEMEN PERENCANAAN DAN PRASARANA WILAYAH

P E T A

RELOKASI PENGUNSI TIMOR-TIMUR
MELALUI PROGRAM RESETLEMENT DI
PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR


KETERANGAN :

-  KABUPATEN BELU
-  NEGARA TIMOR LESTE.
-  IBUKOTA PROPINSI
-  IBUKOTA KABUPATEN
-  BATAS NEGARA
-  BATAS KABUPATEN

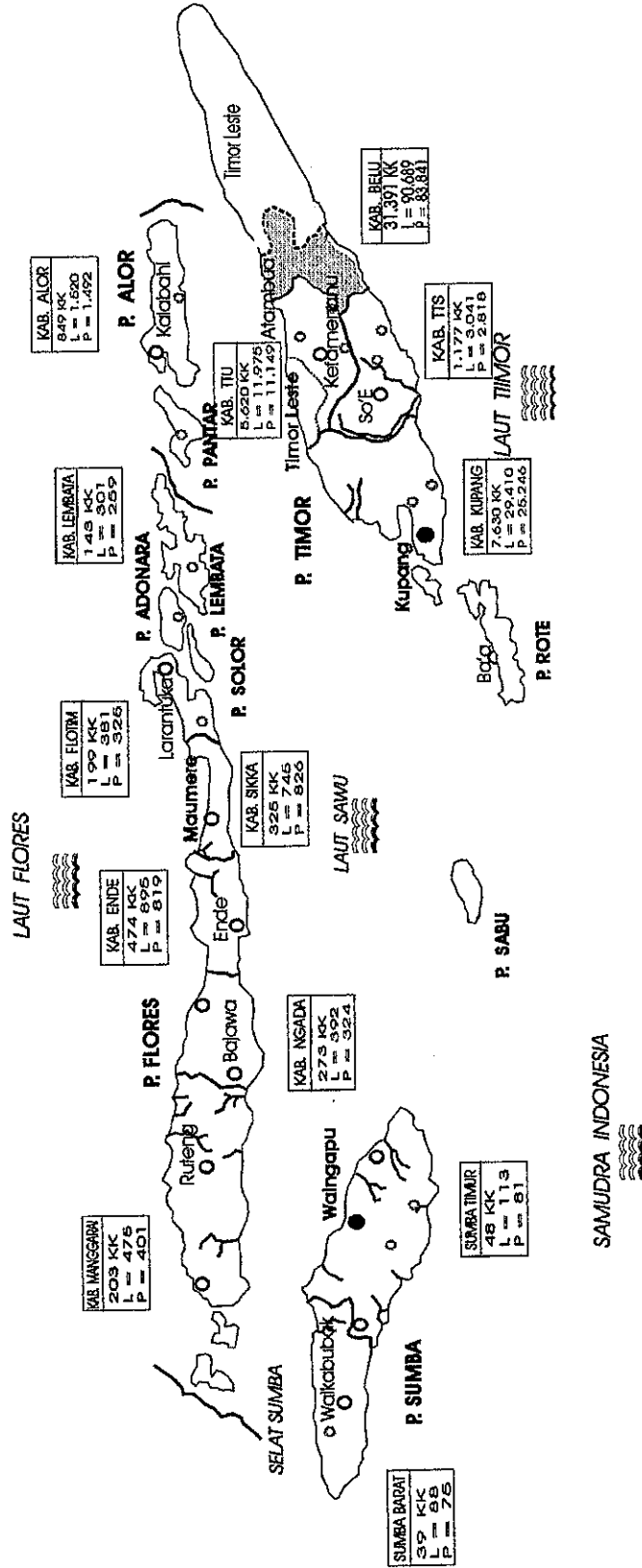
L = LAKI-LAKI = 148.842 JIWA
 P = PEREMPUAN = 135.306 JIWA
 JUMLAH = 284.148 JIWA
 JUMLAH KK = 51.868 KK

Hasil Registrasi
 Tanggal : 6 Juni 2001

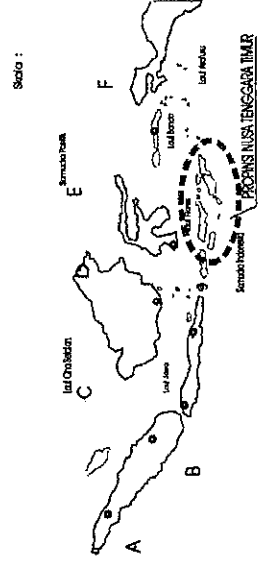
SKALA : 1 : 5.000.000

NO GAMBAR : 3.2
 UJARA 

Sumber : PEMERINTAH PROP. NTT



LEGENDA : PETA INDONESIA



Skala :

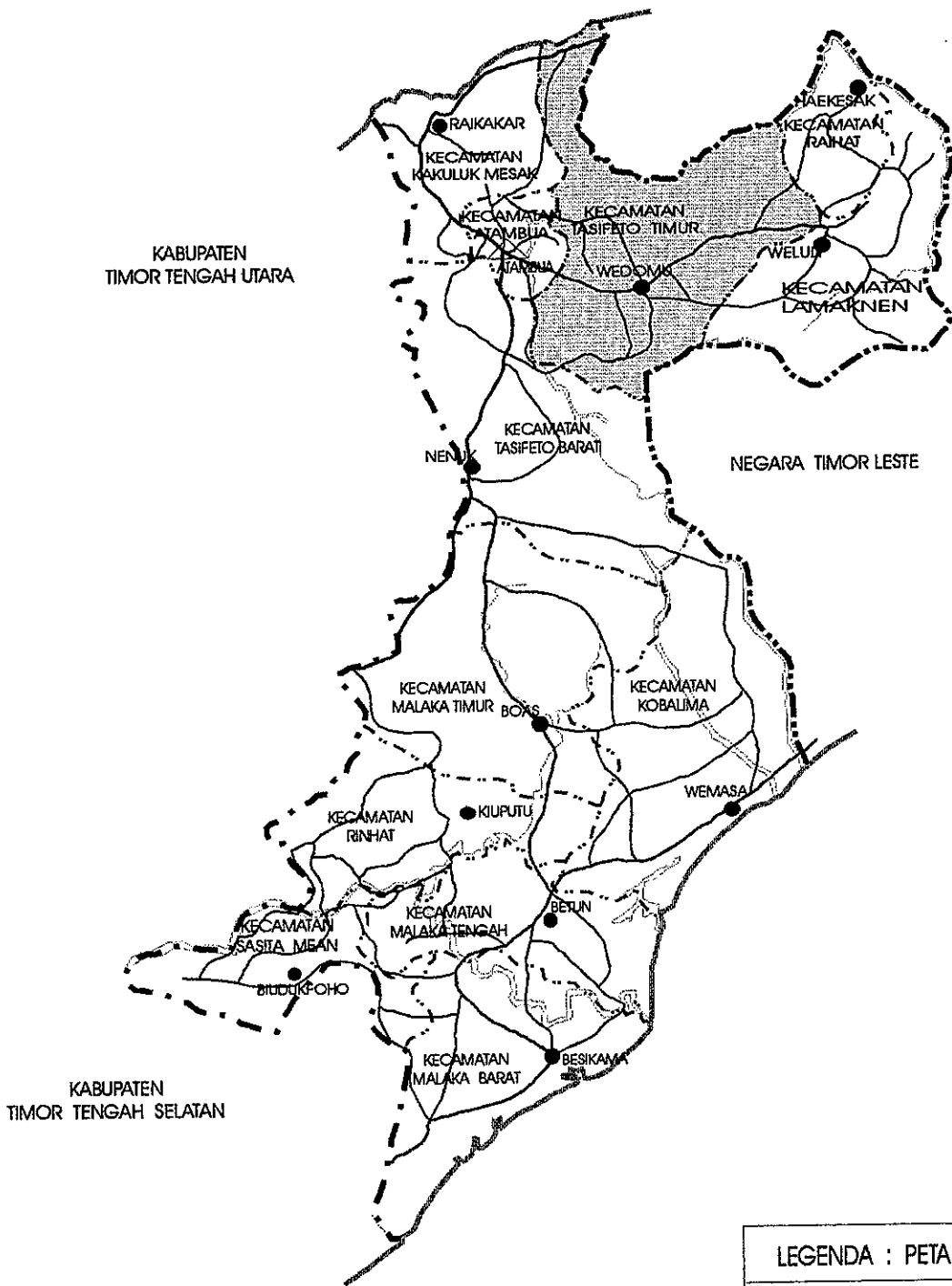
yang paling kecil 56,18 km² atau 2,30% dari Luas wilayah Kabupaten Belu, serta Kecamatan Tasifeto Timur memiliki luas wilayah 275,85 km² atau 14,85% dari luas Kabupaten Belu.

Jumlah penduduk Kabupaten Belu menurut data BPS tahun 2001 adalah 385.973 jiwa dengan perincian jumlah penduduk, rumah tangga, luas wilayah dan kepadatan penduduk dan per rumah tangga menurut Kecamatan sebagaimana tabel III.1 di bawah ini:

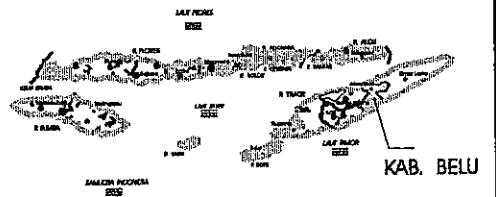
TABEL III.1
JUMLAH PENDUDUK, RUMAH TANGGA, LUAS WILAYAH
DAN KEPADATAN PENDUDUK PER-RUMAHTANGGA
MENURUT KECAMATAN DI KABUPATEN BELU 2001

No	Kecamatan	Penduduk	Rumah Tangga	Luas (Km ²)	Kepadatan (Km ²)	Kepada tan per RT
1	2	3	4	5	6	7
1	Malaka Barat	78.704	12.437	281.87	277.09	6.28
2	Rinhat	18.264	3.147	143.42	127.35	5.80
3	Malaka Tengah	37.926	5.919	168.68	224.84	6.41
4	Sasita Mean	30.240	4.955	172.30	175.51	6.10
5	Malaka Timur	43.306	6.369	356.72	121.40	6.80
6	Kobalima	22.295	3.647	217.06	102.71	6.11
7	Tasifeto Barat	30.674	4.334	284.43	107.84	7.08
8	Kakuluk Mesak	10.879	1.867	187.54	58.01	5.83
9	Tasifeto Timur	27.407	4.657	275.85	99.35	5.89
10	Raihat	10.489	1.859	87.21	120.27	5.64
11	Lamaknen	26.853	5.041	214.31	125.30	5.33
12	Kota Atambua	49.536	7.368	56.18	881.74	6.72
	Kabupaten Belu	385.973	61.600	2.445,57	157.83	6.27

Sumber : Kabupaten Belu Dalam Angka 2001



LEGENDA : PETA NUSA TENGGARA TIMUR



PETA KABUPATEN BELU

LEGENDA

	Ibukota Kabupaten		Batas Kabupaten
	Ibukota Kecamatan		Batas Kecamatan
	Garis Pantai		Batas Desa
	Sungai		Jalan Nasional
	Batas Negara		Jalan Propinsi
			Jalan Kabupaten

UTARA



NO. GAMBAR

3.5

SKALA: 1:1.000.000



SUMBER: Pemerintah Daerah Kab. Belu



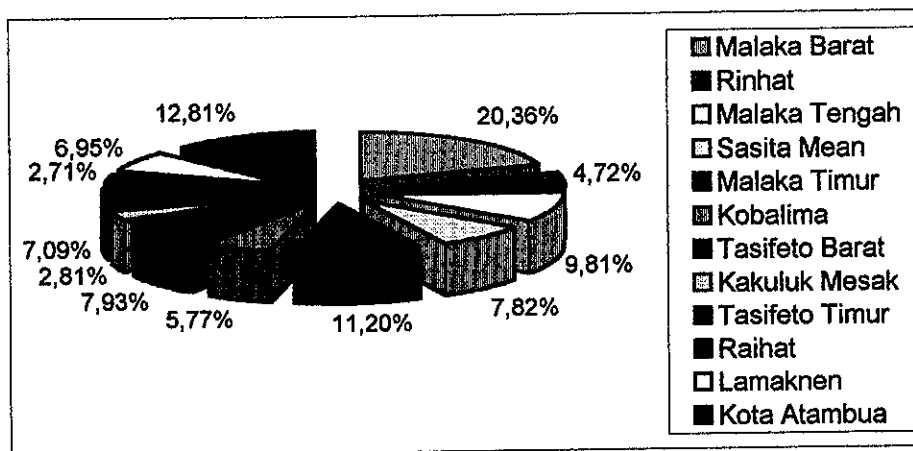
Program Pasca Sarjana
Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota
Universitas Diponegoro

3.1.2 Wilayah Kecamatan Tasifeto Timur

Wilayah Kecamatan Tasifeto Timur memiliki karakteristik alam dan penduduk sebagai berikut:

1. Kondisi Fisik dan Alam

a. Letak, luas dan batas wilayah



GAMBAR 3.3
PROSENTASE JUMLAH PENDUDUK
KABUPATEN BELU TAHUN 2001

Sumber : Hasil Analisis 2003

Wilayah Kecamatan Tasifeto Timur yang terbentang dari Timur ke Barat dan Utara ke Selatan memiliki luas 363,06 km² atau 14,85 % dari Luas Kabupaten Belu, 75,98 % nya. Dengan batas wilayah sebagai berikut; sebelah utara dengan negara Timor Leste, sebelah selatan dengan negara Timor Leste, sebelah timur dengan kecamatan Lamaknen, sebelah barat dengan Kecamatan Kota Atambua.

b. Topografi

Topografi Desa-Desa di Kecamatan Tasifeto Timur yang seluruhnya tidak berada di daerah pantai kecuali Desa Silawan merupakan kawasan lereng/bukit.

c. Hidrologi dan iklim

Keadaan iklim Kecamatan Tasifeto Timur adalah tropis. Keadaan iklim yang demikian ini, menimbulkan keadaan musim yang selalu berganti-ganti antara musim kemarau dan hujan pada setiap enam bulan. Dengan keadaan curah hujan yang minim, masyarakat memanfaatkan untuk penanaman tanaman pangan,

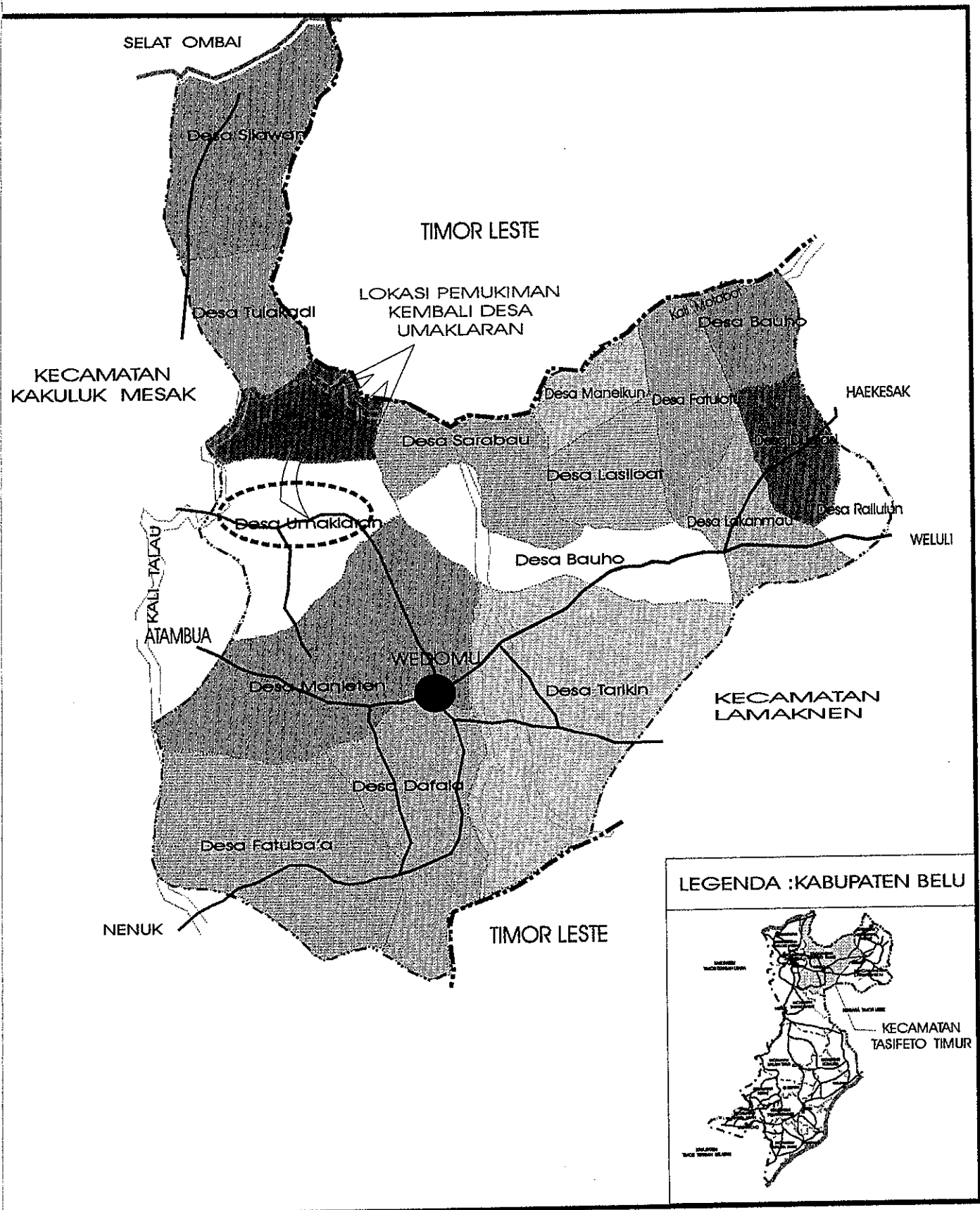
TABEL III.2
LUAS WILAYAH DAN IBUKOTA DESA-DESA
DI KECAMATAN TASIFETO TIMUR

Kecamatan/Desa	Luas Wilayah (km ²)	Ibukota
1. Desa Fatuba'a	34.00	Taeksorah
2. Desa Dafala	19.70	Dubasa
3. Desa Tarikin	9.30	Klesefehan
4. Desa Manleten	35.40	Motaoe
5. Desa Umaklaran	13,30	Taektoo
6. Desa Tulakadi	15.95	Salore
7. Desa Silawan	30.00	Manaeklot
8. Desa Sadi	18.00	Kopan
9. Desa Sarabau	12.60	Tunamaren
10. Desa Bauho	32.40	Nobelu
11. Desa Lasiolat	9,20	Halibete
12. Desa Maneikun	9.10	Motaa'in
13. Desa Fatulotu	9.25	Ailomea
14. Desa Lakanmau	9.00	Lakanmau
15. Desa Raiulun	9.00	Maulakak
16. Desa Dualasi	9.00	Wehasan

Sumber : Tasifeto Timur dalam angka 2001

perkebunan, kehutanan dan sebagainya. Curah hujan dan hari hujan yang relatif sedikit ini sering menimbulkan dampak negatif atau bencana bagi penduduk pada musim panas antara kekeringan, kebakaran hutan, kematian ternak dan tanaman.

- d. Banyaknya jumlah curah hujan 884 mm dan jumlah hari hujan 53 hari yaitu pada bulan Januari, Pebruari dan Maret di Kecamatan Tasifeto Timur pada tahun 2001.
- e. Kependudukan



PETA KECAMATAN TASIFETO TIMUR

LEGENDA

- | | | | |
|--|-------------------|--|-----------------|
| | Ibukota Kabupaten | | Batas Kecamatan |
| | Ibukota Kecamatan | | Batas Desa |
| | Garis Pantai | | Jalan Nasional |
| | Sungai | | Jalan Propinsi |
| | Batas Negara | | Jalan Kabupaten |
| | Batas Kabupaten | | |

UTARA



NO. GAMBAR

3.4

SKALA : 1 : 400.000

SUMBER: Pemerintah Daerah Kab. Belu



Program Pasca Sarjana
Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota
Universitas Diponegoro

Jumlah dan kepadatan penduduk di Kecamatan Tasifeto Timur yang terbesar terlihat pada desa Tarikin sejumlah 3.375 jiwa sedangkan jumlah penduduk terkecil yaitu desa Lasiolat sejumlah 426 jiwa, sedangkan desa yang tertinggi kepadatannya adalah desa Tarikin dengan kepadatan 206 jiwa/km², dan desa yang terenggang desa Fatubaa 20 jiwa/km².

TABEL III.3
JUMLAH PENDUDUK DAN KEPADATAN PENDUDUK
DI KECAMATAN TASIFETO TIMUR TAHUN 2001

No	Desa	Penduduk	Rumah Tangga	Kepadatan	
				/Rumah tangga	/km ²
1	Desa Fatuba'a	676	173	4	20
2	Desa Dafala	1.044	213	5	53
3	Desa Tarikin	1.997	412	5	215
4	Desa Manleten	3.614	527	7	102
5	Desa Umaklaran	1.153	255	5	87
6	Desa Tulakadi	575	123	5	36
7	Desa Silawan	2.384	313	7	79
8	Desa Sadi	1.401	293	5	78
9	Desa Sarabau	666	150	4	53
10	Desa Bauho	1.876	255	7	58
11	Desa Lasiolat	465	98	5	51
12	Desa Maneikun	913	167	5	100
13	Desa Fatulotu	1.807	293	6	195
14	Desa Lakanmau	771	132	6	86
15	Desa Raiulun	793	128	6	88
16	Desa Dualasi	772	140	6	80
Tasifeto Timur		20.907	3.672	5	76

Sumber : Tasifeto Timur dalam angka 2001

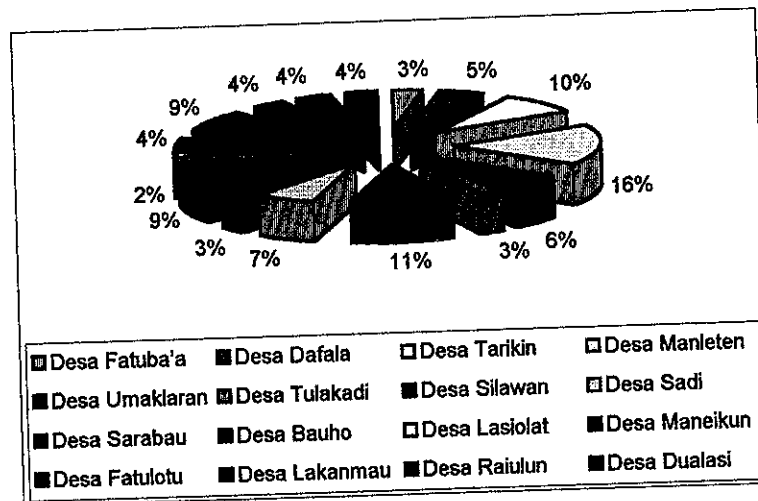
2. Potensi Kecamatan Tasifeto Timur

a. Sumber Daya Alam

Sumber daya alam yang ada di Kecamatan Tasifeto Timur antara lain berupa jenis tanaman padi, palawija, perkebunan dan hasil hutan seperti diuraikan dalam sebagai berikut:

- 1) Luas panen padi sawah 615 ha, rata-rata produksi 35,01 kw/ha, dengan berat gabah kering 2.153 ton dan beras 1.248 ton, sedangkan Luas panen

padi ladang 255 ha, rata-rata produksi 15,69 kw/ha, dengan berat gabah kering 400 ton dan beras 228 ton.(Tasifeto Timur dalam angka 2001)



GAMBAR 3.5
PROSENTASE PENDUDUK DI KECAMATAN
TASIFETO TIMUR TAHUN 2001

Sumber : Hasil Analisis 2003

- 2) Luas panen, rata-rata produksi dan produksi tanaman palawija adalah sebagai berikut: jagung luas panen 3.865 ha, rata-rata produksi 11,06 kw/ha dengan produksi 4.251 ha; Ubi kayu luas panen 185 ha, rata-rata produksi 30 kw/ha dengan produksi 598 ha; Kacang tanah luas panen 244 ha, rata-rata produksi 5,54 kw/ha dengan produksi 138 ha; kacang hijau luas panen 92 ha, rata-rata produksi 5,6 kw/ha dengan produksi 49 ha.(Tasifeto Timur dalam angka 2001)
 - 3) Luas hutan lindung di Kecamatan Tasifeto Timur 5.768,95 ha
- b. Sumber Daya Manusia

Dari fasilitas pendidikan yang ada di Kecamatan Tasifeto Timur maka diketahui bahwa sebagian besar masyarakatnya berpendidikan Sekolah Dasar dan Sekolah Lanjutan Pertama

3. Keadaan Fasilitas Kecamatan Tasifeto Timur

a. Fasilitas Sosial Budaya

1) Fasilitas Pendidikan

Jumlah fasilitas pendidikan masih sangat kurang dimana Sekolah Dasar sejumlah 22 buah dan Sekolah Lanjutan Pertama 2 buah yang ada di Kecamatan Tasifeto Timur.

2) Fasilitas Kesehatan

Jumlah Sarana Kesehatan Pemerintah dan Swasta di Kecamatan Tasifeto Timur tahun 2001 adalah Puskesmas 1 Unit, Puskesmas Pembantu 4 unit, balai kesehatan 1 unit dan polindes 9 unit.

3) Fasilitas Ibadah

Penduduk Kecamatan Tasifeto Timur sebagian besar adalah pemeluk agama Katolik sehingga tempat ibadah sejumlah 14 buah adalah berupa Gereja 3 unit dan Kapela 11 unit

b. Fasilitas Perekonomian

Fasilitas perekonomian berupa pasar masih merupakan pasar rakyat yang aktivitasnya dilakukan berpindah-pindah dari desa ke desa setiap minggunya.

4. Jaringan Transportasi dan Utilitas

a. Jaringan transportasi Darat

Jaringan transportasi darat sebagian besar dalam kondisi rusak sampai rusak berat adalah jalan Kabupaten sepanjang 94 km adalah berupa jalan kerikil dan tanah yang jalan negara 5 km dan jalan Provinsi 26 km. Sedangkan jalan aspal sepanjang 31,5 km, jalan kerikil 72,30 dan jalan 21,20 km.

b. Kondisi Utilitas

1) Listrik

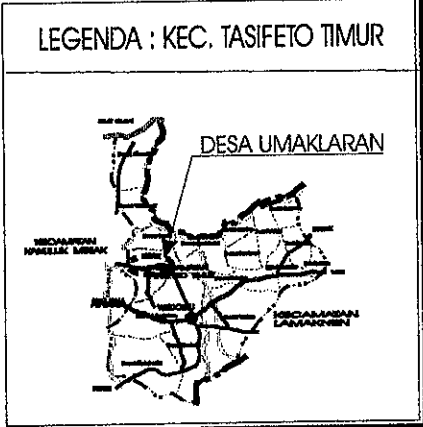
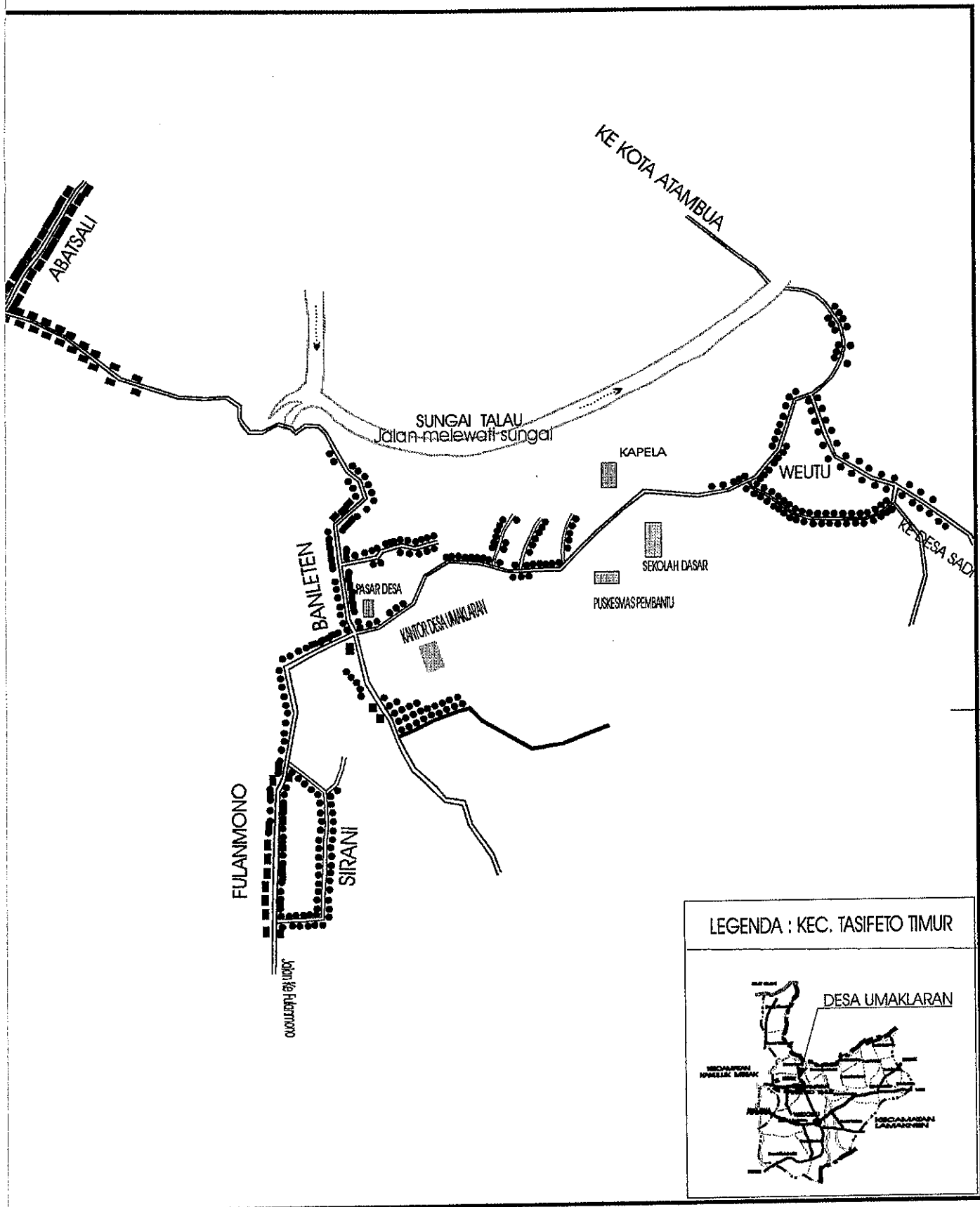
Pemakaian Listrik oleh masyarakat masih sangat rendah, dari 5.212 rumah tangga, hanya 395 rumah tangga (7,58 %) yang memakai listrik sedangkan yang memakai pelita dan lampu gas (92,42 %).










3.1.3 Wilayah Desa Umaklaran

Masyarakat Desa Umaklaran sebagian besar adalah suku kemak yang berada di Bobonaro Timor Timur, sehingga pengungsi yang berada di Desa Umaklaran mempunyai hubungan kekerabatan. Karena sejak tahun 1912 penduduk Leolima Kabupaten Bobonaro telah bermukim di Desa Umaklaran, juga tahun 1975 ketika terjadi konflik oleh peristiwa integrasi Timor Timur ke Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tahun 1999 ketika konflik politik dan lepasnya Timor Timur dari Indonesia.

Desa Umaklaran dengan Ibukota Taektoo, memiliki luas wilayah 13,3 km², dan jumlah penduduk menurut data BPS tahun 2001 adalah 1.153 jiwa (255 KK) dengan kepadatan penduduk 87 jiwa/km². Desa Umaklaran memiliki satu buah sarana pendidikan (Sekolah Dasar), sarana kesehatan berupa polindes satu unit, serta seluruh masyarakatnya menggunakan pelita/lampu gas sebagai sarana penerangan.

Kawasan pemukiman kembali pengungsi di Desa Umaklaran berada di pinggiran Kota Atambua dengan jarak 6 km. Tidak ada sarana transportasi untuk menghubungkan Desa Umaklaran dan Kota Atambua oleh karena kedua tempat tersebut dibatasi oleh Sungai Talau yang tidak dapat dilewati pada musim penghujan. Sebagian masyarakat yang melakukan aktivitas ke Kota Atambua hanya berjalan kaki atau dengan menggunakan ojek.



 Program Pasca Sarjana Register Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro	PETA LOKASI PEMUKIMAN KEMBALI DESA UMAKLARAN		UTARA	NO. GAMBAR	
	LEGENDA			3.6	
	 Kantor Desa Umaklaran	 Pasar Desa	 Rumah Pemukiman Kembali	SKALA: 1 : 100.000 	
	 Rumah Masyarakat Lokal	 Kapela	 Sungai		
			SUMBER: Dinas Kimpraswil dan Hasil Penelitian		

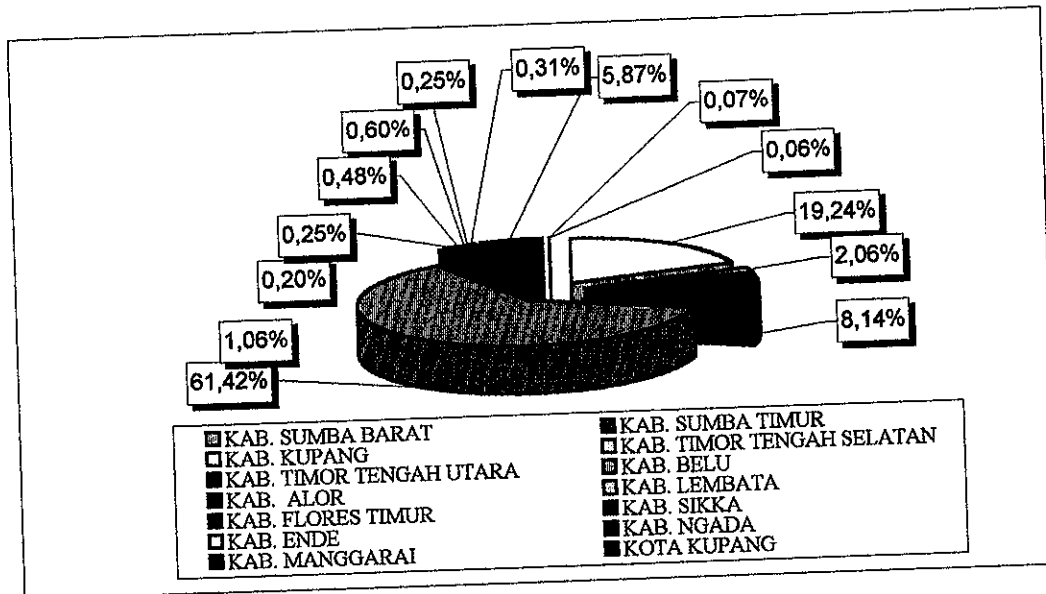
3.2 Kajian Pesebaran Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Pengungsi Timor Timur memasuki wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur (Timor Barat) mulai dari tanggal 5 September 1999 setelah jajak pendapat di Timor Timur. Pengungsi Timor Timur tersebut menyebar ke seluruh Kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Timur sehingga membawa dampak pembangunan yang sangat kompleks bagi pemerintah dan masyarakat Nusa Tenggara Timur, dan berdasarkan hasil registrasi pengungsi tanggal 6 Juni 2001 diperoleh data tentang pesebaran dan jumlah pengungsi sebanyak 284.148 jiwa, jumlah laki-laki 148.842 jiwa dan jumlah perempuan 135.306 jiwa dengan komposisi pilihan, 98,2 % memilih tinggal di Indonesia, 1,1% memilih kembali ke Timor Timur dan abstain 0,63% perincian seperti pada Tabel III.4 dibawah ini

TABEL III.4
BANYAKNYA KK DAN JIWA
PENGUNGSU TIMOR-TIMUR DI NUSA TENGGARA TIMUR
MENURUT KABUPATEN/KOTA

NO	KABUPATEN/KOTA	BANYAK NYA KK	BANYAKNYA JIWA (ORANG)		
			LAKI- LAKI	PEREMP UAN	JUMLAH
1	KAB. SUMBA BARAT	39	88	75	163
2	KAB. SUMBA TIMUR	48	113	81	194
3	KAB. KUPANG	7.630	29.410	25.246	54.656
4	KAB. TIMOR TENGAH SELATAN	1.177	3.041	2.818	5.859
5	KAB. TIMOR TENGAH UTARA	5.620	11.975	11.149	23.124
6	KAB. BELU	31.391	90.687	83.841	174.528
7	KAB. ALOR	849	1.520	1.492	3.012
8	KAB. LEMBATA	143	301	259	560
9	KAB. FLORES TIMUR	199	381	325	706
10	KAB. SIKKA	325	745	626	1.371
11	KAB. ENDE	474	895	819	1.714
12	KAB. NGADA	273	392	324	716
13	KAB. MANGGARAI	203	475	401	876
14	KOTA KUPANG	3.497	8.819	7.850	16.669
	J U M L A H	51.868	148.842	135.306	284.148

Sumber : Gubernur NTT (2001 : 16) Rencana Induk Penanggulangan Pengungsi Timor-Timur di NTT



GAMBAR 3.7
PENGUNGI DI PROVINSI NTT HASIL REGISTRASI 6 JUNI 2001

Sumber : Hasil Analisis 2003

Pada awalnya pengungsi Timor Timur yang mengungsi ke Provinsi Nusa Tenggara Timur sebagian besar ditampung sementara di barak-barak pengungsi, dan di rumah-rumah penduduk setempat, yang tersebar di seluruh Kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan perincian sebagai berikut:

Pengungsi Timor Timur tersebut sebagian besar adalah anak-anak berusia 6-12 tahun dengan jumlah 77.878 jiwa dan usia dewasa 19-59 tahun dengan jumlah 100.866 jiwa.

3.2.1 Pesebaran Pengungsi Eks Timor Timur di Kabupaten Belu

Wilayah Kabupaten Belu yang merupakan salah satu dari 13 Kabupaten/Kota di Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang paling banyak menampung pengungsi yaitu 174.528 jiwa.

TABEL III.5
BANYAKNYA KK DAN JIWA
PENGUNSI TIMOR TIMUR DI NUSA TENGGARA TIMUR
MENURUT JENIS PERMUKIMAN DAN KABUPATEN/KOTA

N O	KABUPATEN/KOTA	JENIS PERMUKIMAN				JUMLAH	
		BARAK		LUAR BARAK		KK	JIWA
		KK	JIWA	KK	JIWA		
1	2	3	4	5	6	7	8
1	KAB. SUMBA BARAT	0	0	39	163	39	163
2	KAB. SUMBA TIMUR	0	0	48	194	48	194
3	KAB. KUPANG	3.889	28.157	3.741	26.499	7.630	54.656
4	KAB. TIMOR TENGAH SELATAN	631	3.255	546	2.604	1.177	5.859
5	KAB. TIMOR TENGAH UTARA	696	3.105	4.924	20.019	5.620	23.124
6	KAB. BELU	21.320	121.094	10.071	53.434	31.391	174.528
7	KAB. ALOR	7	32	842	2.980	849	3.012
8	KAB. LEMBATA	0	0	143	560	143	560
9	KAB. FLORES TIMUR	0	0	199	706	199	706
10	KAB. SIKKA	9	47	316	1.324	325	1.371
11	KAB. ENDE	0	0	474	1.714	474	1.714
12	KAB. NGADA	0	0	273	716	273	716
13	KAB. MANGGARAI	0	0	203	876	203	876
14	KOTA KUPANG	0	0	3.497	16.669	3.497	16.669
		26.552	155.690	25.316	128.458	51.868	284.148

Sumber : Gubernur NTT (2001 : 16) Rencana Induk Penanggulangan Pengungsi Timor-Timur di NTT

Salah satu kesulitan yang dialami dalam hal perkiraan jumlah pengungsi disebabkan oleh ketidakjelasan kriteria klasifikasi pengungsi yang dipakai pemerintah. Kesulitan ini disebabkan karena mobilitas pengungsi cukup tinggi, baik keluar masuk Timor Timur ataupun perpindahan antar kamp permukiman di berbagai tempat di wilayah NTT. Penelitian ini tidak menjadikan upaya pengakurasian data tentang jumlah pengungsi sebagai sasaran, namun sebagai pertimbangan tentang profil jumlah pengungsi

Terlihat bahwa data jumlah pengungsi di Kabupten Belu juga sangat beragam, seperti contoh; data yang diperoleh dari Satkorlak PBP Nusa Tenggara Timur tanggal 31 Desember 2002, jumlah pengungsi yang masih ada di Provinsi Nusa Tenggara Timur 9.805 KK atau 28.097 jiwa, dengan data jumlah pengungsi Kabupaten Belu hanya 17.192

jiwa, sedangkan data dari Pemerintah Kabupaten Belu tanggal 15 Desember 2002 jumlah pengungsi di Kabupaten Belu 105.227 jiwa dan data dari Presidium pengungsi di Kabupaten Belu 121.721 jiwa. (Satkorlak PNP NTT, 2002)

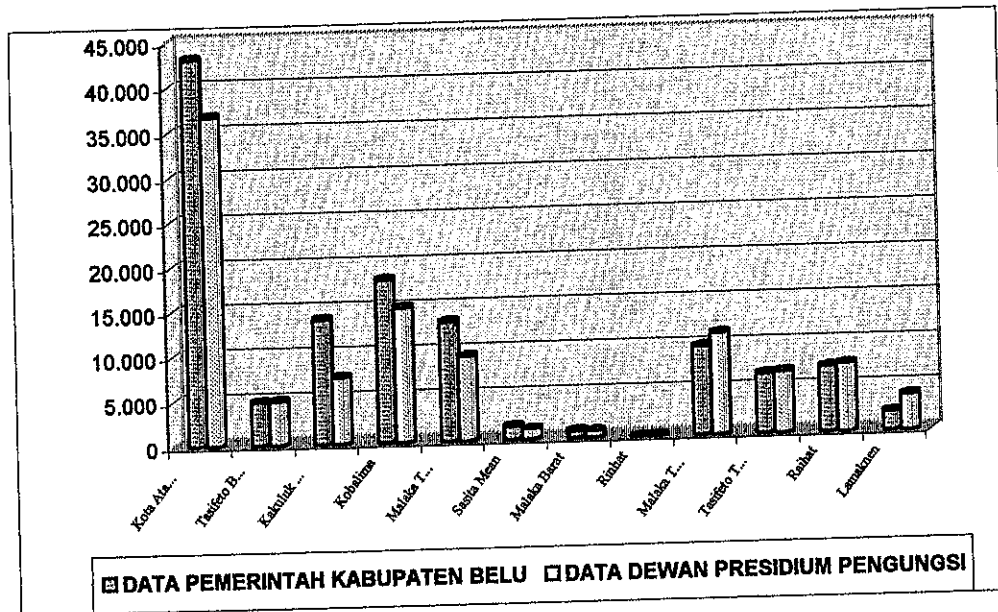
TABEL III.6
PENGUNGSIS EKS TIMOR TIMUR DI KABUPATEN BELU
SAMPAI DENGAN DESEMBER 2002

No	Kecamatan	Data Pemkab Belu		Data Dewan Presidium	
		KK	Jiwa	KK	Jiwa
1	2	3	4	5	6
1	Kota Atambua	6.353	43.132	6.679	36.712
2	Tasifeto Barat	891	4.845	819	4.927
3	Kakuluk Mesak	3.288	13.921	1.473	7.409
4	Kobalima	3.271	18.215	2.391	15.074
5	Malaka Tengah	2.241	13.372	1.086	9.416
6	Sasita Mean	233	1.472	192	1.154
7	Malaka Barat	158	817	157	736
8	Rinhath	-	-	22	113
9	Malaka Timur	1.721	9.897	2.033	11.363
10	Tasifeto Timur	1.489	6.628	1.482	6.797
11	Raihath	2.100	7.274	778	7.544
12	Lamaknen	455	2.148	556	3.982
	Jumlah	22.200	121.721	17.668	105.227

Sumber : Satlak PBP Kabupaten Belu, 15 Desember 2002

Menurut Kepala Bagian Bina Sosial Kabupaten Belu, Drs. Untung oleh karena perbedaan angka jumlah pengungsi pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten khususnya Kabupaten Belu sehingga bantuan yang diberikan kepada pengungsi di Kabupaten Belu sering tidak terpenuhi.

Selanjutnya menurut Untung bahwa "Pemerintah Pusat hanya memberi bantuan dengan asumsi data yang mereka miliki, kalau mereka langsung di lapangan maka kondisi pengungsi yang sebenarnya akan mereka ketahui" sebab jumlah pengungsi Kota Atambua saja menurut Untung lebih dari 30 ribuan pengungsi yang masih berada di barak/kamp-kamp pengungsi.

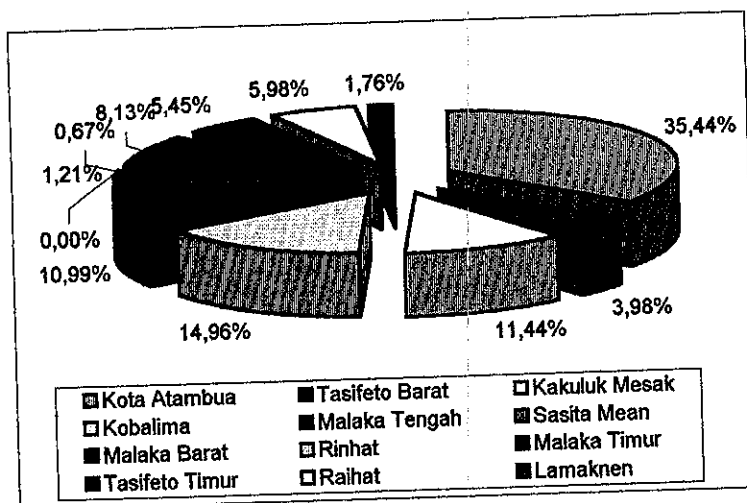


GAMBAR 3.8
PENGUNSI EKS TIMOR TIMUR DI KABUPATEN BELU
SAMPAI DENGAN DESEMBER 2002

Sumber : Hasil Analisis 2003

Pada tanggal 15 Desember 2002 yang diperoleh dari Pemerintah Kabupaten Belu bila dibandingkan dengan data yang diperoleh dari Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur tanggal 28 Desember 2002, terlihat terdapat perbedaan yang sangat jauh data jumlah pengungsi di kabupaten Belu 121.721 jiwa sedangkan data Provinsi Nusa Tenggara Timur hanya 17.192 jiwa.

Prosentase jumlah pengungsi Timor Timur yang tersebar di Kabupaten Belu menurut data Pemerintah Kabupaten Belu tanggal 15 Desember 2002 adalah seperti gambar 3.9 di bawah ini, yaitu pengungsi paling banyak di Kota Atambua sebesar 36%, sedangkan di Kecamatan Rinhat sama sekali tidak ada pengungsi atau 0%. Untuk Kecamatan Tasifeto Timur 5,45%.



GAMBAR 3.9
PROSENTASE PENGUNGI TIMOR TIMUR
DI KABUPATEN BELU
 Menurut Data Pemerintah Kab. Belu Tanggal 15 Des. 2002

Sumber: Hasil analisis 2003

3.2.2 Pesebaran Pengungsi Eks Timor Timur di Kecamatan Tasifeto Timur

Menurut data Pemerintah Kabupaten Belu Jumlah pengungsi Timor Timur yang berada di Kecamatan Tasifeto Timur sebesar 6.628 jiwa sedangkan data dari Dewan Presidium Pengungsi sebesar 6.792 jiwa sehingga terdapat selisih 164 jiwa, seperti terlihat pada Tabel III.7 di bawah ini:

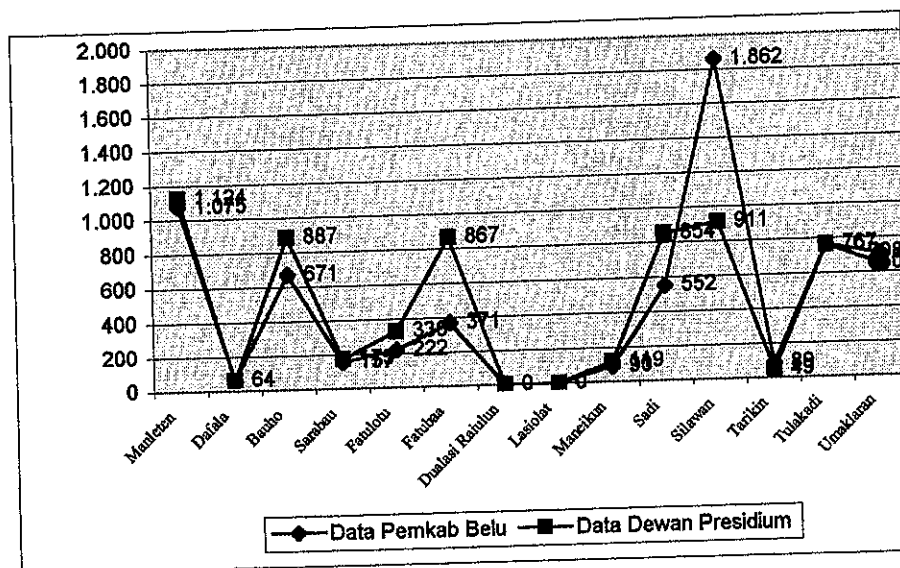
TABEL III.7
PENGUNGI EKS TIMOR TIMUR
DI KECAMATAN TASIFETO TIMUR
SAMPAI DENGAN DESEMBER 2002

No	Desa	Data Pemkab Belu		Data Dewan Presidium	
		KK	Jiwa	KK	Jiwa
1	2	3	4	5	6
1	Manleten	188	1.075	269	1.124
2	Dafala	14	64	14	64
3	Bauho	150	671	161	887
4	Sarabau	31	157	32	175

Lanjutan

5	Fatulotu	48	222	63	330
6	Fatubaa	111	371	139	867
7	Dualasi Raiulun	-	-	-	-
8	Lasiolat	-	-	-	-
9	Maneikun	18	90	23	119
10	Sadi	134	552	200	854
11	Silawan	421	1.862	232	911
12	Tarikin	18	89	11	49
13	Tulakadi	178	767	179	767
14	Umaklaran	178	708	159	650
	Jumlah	1.489	6.628	1.482	6.797

Sumber : Satlak PBP Kabupaten Belu, 15 Desember 2002

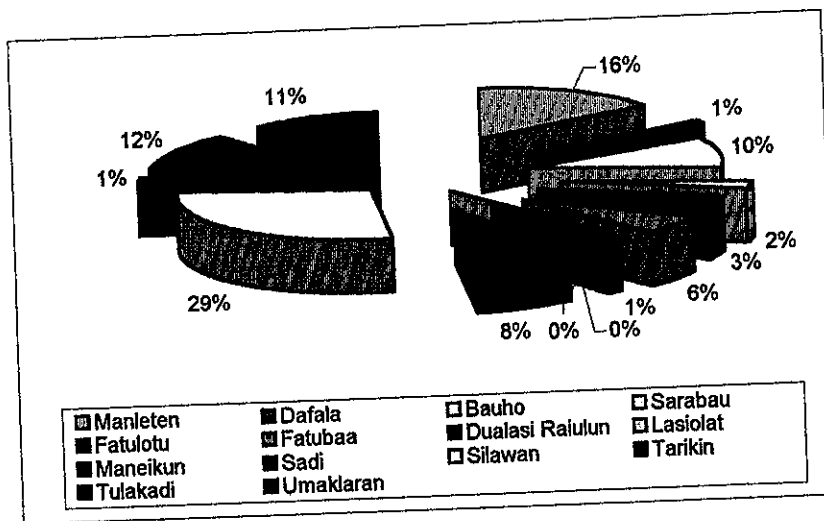


GAMBAR 3.10
PENGUNGI EKS TIMOR TIMUR DI KEC. TASIFETO TIMUR
MENURUT DATA PEMKAB. BELU DAN DEWAN PRESIDUM

Sumber : Hasil Analisis 2003

3.2.3 Pesebaran Pengungsi Eks Timor Timur di Kawasan Pemukiman Kembali Desa Umaklaran

Jumlah pengungsi yang sekarang mendiami lokasi pemukiman kembali pengungsi sejumlah 228 KK dari jumlah tersebut 174 KK berasal dari Leolima, Atabai, di Timor Timur, sisanya berasal dari Kamp pengungsi di Stadion Haliwen Kota Atambua yaitu pengungsi dari Ermera, Atsabe, Kailaku Timor Timur.



GAMBAR 3.11
PROSENTASE PENGUNSI TIMOR TIMUR
DI KECAMATAN TASIFETO TIMUR
 Menurut Data Pemerintah Kab. Belu Tanggal 15 Des. 2002

Sumber: Hasil analisis 2003

Sarana dan prasarana pemukiman yang dibangun oleh pemerintah Indonesia yang merupakan satu paket dengan pembangunan pemukiman kembali di Desa Umaklaran yaitu: Sarana Pendidikan (Gedung Sekolah Dasar), Sarana Kesehatan (Gedung Puskesmas Pembantu), Fasilitas sosial (rumah Ibadah), Kantor Desa Umaklaran, Sarana Air Bersih, dan Embung Irigasi. Dari sarana-sarana tersebut bangunan Kantor desa dan Puskesmas Pembantu yang sudah dimanfaatkan sedangkan, Rumah Ibadah, Sekolah Dasar dan Pasar belum terpakai.

Penempatan lokasi pemukiman kembali oleh pengungsi dilaksanakan dengan melakukan undian, sehingga diharapkan pengungsi bisa berbaur dengan penduduk lokal.

Sebagian besar pengungsi memiliki mata pencaharian sebagai petani, padahal lahan untuk pemukiman dan ada hanya sekitar 0,5 ha. Oleh karena pengungsi yang ditampung di lokasi permukiman hanyalah bersifat sementara.

Masalah dominan yang menimpa para pengungsi adalah kekurangan dalam kebutuhan hidup, baik fisik (pangan, sandang, papan), mental psikologis (rasa aman, rasa memiliki dan mencintai, rasa percaya dan harga diri) sosial (relasi sosial, pendidikan, kesehatan, fasilitas umum/fasilitas sosial, kekecewaan politik).

Pengungsi diharapkan kembali ke Timor Leste dengan alasan bahwa tanah mereka di daerah asal lebih luas, pemerintah Kabupaten Belu hanya menampung pengungsi secara sementara. Kapasitas Lahan tidak memadai apabila masalah pengungsi dibiarkan berlarut akan timbul masalah sosial.

Luas wilayah Desa Umaklaran 13,3 km² yang sebagian besar merupakan daerah berbukit serta mudah longsor, sedangkan 2 km² merupakan dataran rendah dan relatif datar sehingga dipergunakan sebagai lokasi pemukiman kembali yaitu pada Dusun Weiutu dan Dusun Fulanmonu. Desa Umaklaran terdiri dari empat dusun yaitu Dusun Fulanmonu, Weiutu, Taektoo dan Abatsali. Pengungsi yang ada sekarang di desa Umaklaran sejumlah 256 KK yang sebagian besar berasal dari Desa Leolima Kecamatan Balibo Kabupaten Bobonaro.

Sejak pengungsi yang pertama mendiami lokasi pemukiman kembali Desa Umaklaran pulang ke Timor Leste dan selanjutnya ditempati oleh pengungsi Timor Timor yang berada di Stadion Haliwen, tidak ada koordinasi Pemindahan pengungsi antara pihak Pemerintah Desa dan Kodim sehingga kesulitan untuk mendapatkan data pengungsi yang valid.

Menurut Tokoh masyarakat Desa Umaklaran, Yos bani, pengungsi di lokasi pemukiman kembali Desa Umaklaran hidup dengan sangat prihatin. Mereka memenuhi kebutuhan hariannya dengan berbelanja harus ke Kota Atambua yang berjarak sekitar 6 Km. Penghasilan rata-rata pengungsi dan penduduk lokal kurang dari Rp. 100.000,- dan

makanan sehari-hari adalah jagung, ubi-ubian, dan kacang-kacangan. Keadaan masyarakat lokal di sekitar lokasi pemukiman kembali juga tidak jauh berbeda. Selanjutnya menurut Kepala Dusun Fulanmonu, Gabriel Ati Wili, masyarakat lokal dan pengungsi hanya dapat memenuhi kebutuhan pokok disamping makanan adalah kebutuhan akan garam, minyak tanah, sabun mandi dan sirih-pinang, jarang ada yang berbelanja lebih. Tingkat pendidikan dari masyarakat Desa Umaklaran adalah paling tinggi SLTP, sedangkan sebagian besar berpendidikan SD.

Keberadaan mereka selama pengungsian membawa implikasi ketakberdayaan memenuhi kebutuhan hidup yang paling sederhana sekalipun. Tingkat ketergantungan mereka terhadap bantuan masih tinggi, dan ini menjadi harapan dan sandaran yang realistis. Namun demikian pengungsi yang berada di lokasi pemukiman kembali Desa Umaklaran mulai memperlihatkan daya tahan hidup dan kemampuan untuk mulai beradaptasi, seperti pengolahan lahan pertanian disekitar rumahnya, dan peternak.

Menurut Emanuel Naiboti seorang tokoh masyarakat Desa Umaklaran juga sebagai Ketua Badan Perwakilan Desa pada tahun 1999 ketika dilakukan sosialisasi untuk pembangunan pemukiman kembali masyarakat diberitahu bahwa penanganan pengungsi tersebut hanya untuk sementara. Namun kini masyarakat mengeluh karena setelah pengungsi yang menghuni pemukiman kembali kembali ke Timor Leste, pada tanggal 18 Desember 2002, masuk lagi pengungsi yang berada di kamp-kamp Haliwen tanpa memohon ijin kepada masyarakat lokal pemilik lahan. Selanjutnya menurut Naiboti, pada prinsipnya masyarakat Desa Umaklaran menolak kehadiran pengungsi dengan alasan; pola tingkah laku pengungsi tidak berkenan kepada masyarakat, pengungsi yang pertama menempati rumah-rumah pada waktu kembali ke Timor Leste membongkar bangunan yang ada dan membawa bahan-bahan bangunan, tanah untuk pembangunan pemukiman

kembali hanya dipinjam oleh pemerintah dan pengungsi. Masyarakat Desa Umaklaran telah membuat perjanjian dengan pengungsi agar setelah tanggal 18 Desember 2003 pengungsi sudah harus keluar dari lokasi pemukiman kembali yang selama ini mereka diami.

Sampai dengan saat ini jumlah pengungsi yang telah kembali ke Timor Leste dari lokasi pemukiman kembali Desa Umaklaran pada tahap pertama sejumlah yaitu 200 KK sedangkan rumah yang ditinggal kosong ditempati oleh pengungsi yang berasal dari Stadion Haliwen sebanyak 82 KK, ini berarti bahwa belum seluruh rumah yang ditinggal oleh pengungsi pada lokasi pemukiman kembali, ditempati oleh pengungsi yang masih ada di Kabupaten Belu.

Kemungkinan pengungsi untuk membeli tanah di Desa Umaklaran menurut Naiboti tidak mungkin oleh karena tanah yang mereka miliki adalah untuk masa depan anak cucu mereka, sedangkan sebagian besar lahan yang ada di Desa Umaklaran berada pada daerah perbukitan yang mudah longsor dan tidak produktif.

Selama ini belum ada kegiatan bersama antara penduduk lokal dan pengungsi di Desa Umaklaran, kegiatan bersama hanya berupa kegiatan sosial (kematian) dan kegiatan keagamaan.

3.3 Kajian Pesebaran Pemukiman Kembali Pengungsi

Pesebaran pemukiman kembali pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2000 sebagian besar di wilayah Timor Barat sejumlah 7.069 unit rumah dari jumlah total 9.067 unit atau sebesar 77,96%, padahal daya tampung permukiman kembali di Timor Barat sangat terbatas.

Pesebaran pemukiman kembali pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2001 di wilayah Timor Barat dari jumlah tahun 2000 sejumlah 7.069 unit rumah meningkat menjadi 8.518 unit rumah, dari jumlah total 11.334 unit rumah atau sebesar 75,15%.

TABEL III.8
REKAPITULASI PEMBANGUNAN PEMUKIMAN KEMBALI
DAN NON PEMUKIMAN KEMBALI TAHUN 1999/2000 S/D 2001

NO	KABUPATE N	JUMLAH YANG DIBANGUN			JUM LAH	KETE RANGAN
		DADP	KIMP RAS WIL	NAKE R TRAN S		
1	2	3	4	5	6	7
1	Kupang	700	189	764	1.653	* Sebanyak 200 Unit dalam bentuk pemukiman kembali dan sisanya berupa bantuan non pemukiman kembali dalam bentuk BBR di Kabupaten Alor
2	Timor Tengah Selatan	570	455	154	1.179	
3	Timor Tengah Utara	1.100	1.480	600	3.180	
4	Belu	362	1.844	300	2.506	
5	Lembata	175	-	150	325	
6	Sumba Barat	-	350	368	718	
7	Sumba Timur	530	-	-	530	
8	Alor *	543	-	-	543	
9	Ngada	500	50	-	550	
10	Ende	-	150	-	150	
	Jumlah	4.480	4.518	2.336	11.334	

*Sumber Data : BAPPEDA Prov NTT, Dinas Nakertrans Prop. NTT
Dinas Kimpraswil Prov NTT dan Laporan Bupati Alor, 2002*

Sampai dengan akhir tahun 2002 Pemerintah Indonesia merencanakan akan membangun pemukiman kembali sejumlah 3.883 unit rumah dimana untuk Timor Barat akan dibangun tambahan rumah pemukiman kembali sejumlah 1.983 unit atau sebesar 51,07% dari jumlah keseluruhan permukiman kembali.

Ini berarti bahwa jumlah permukiman yang akan dibangun di Timor Barat sampai dengan akhir Tahun 2002 adalah sejumlah 10.501 unit dari jumlah keseluruhannya 15.217 unit atau sebesar 69,01%.

Kabupaten Belu sampai dengan bulan Juli 2003 telah membangun rumah pada lokasi pemukiman kembali sejumlah 2.270 unit dari keseluruhan jumlah yang telah dibangun pada tahun 2001 sejumlah 11.334 unit atau sebesar 20,03% pemukiman kembali yang ada di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

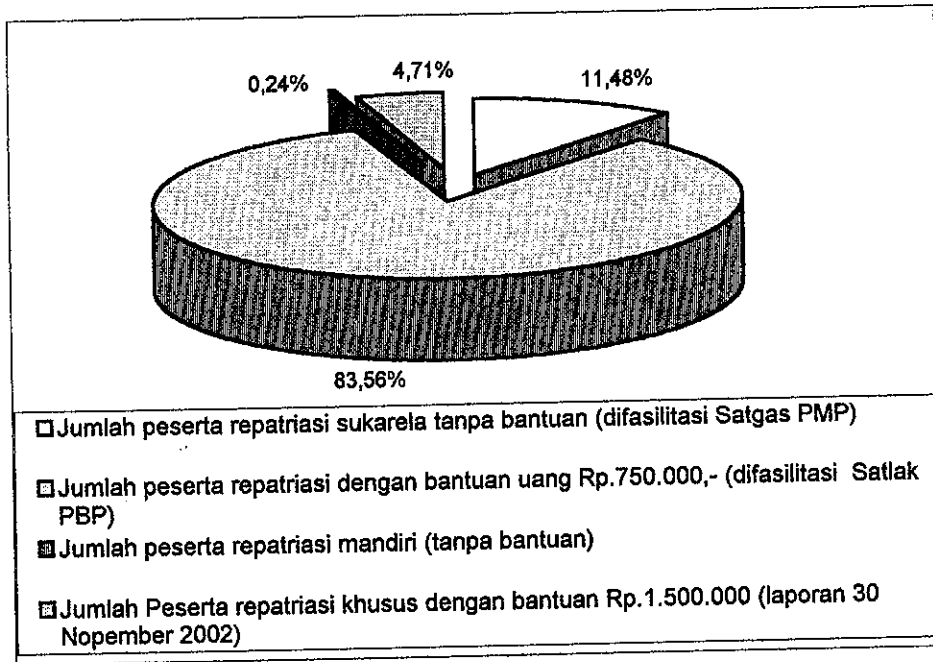
Apabila setiap rumah membutuhkan lahan seluas 0,5 ha, berarti Pemerintah Kabupaten Belu dan masyarakatnya telah memberi sumbangan kepada pemerintah Indonesia lahan seluas 1.135 Ha atau lahan seluas kebutuhan sebuah Desa.

Sedangkan apabila dihitung untuk keseluruhan lahan yang dipergunakan di wilayah Timor Barat sampai dengan rencana tahun 2002 maka jumlah lahan yang dipergunakan untuk kegiatan pemukiman kembali sejumlah 5.250,5 ha hampir sama dengan luas Kota Atambua 5.618 ha.

3.3.1 Kajian Kegiatan Pemulangan Pengungsi

Jumlah pengungsi yang telah mengikuti program repatriasi sampai dengan akhir Desember 2002 adalah sejumlah 53.939 jiwa atau sebesar 18,98% dari jumlah pengungsi di Provinsi NTT 284.148 jiwa hasil registrasi tanggal 6 Juni 2001. Jumlah yang relatif kecil.

Sedangkan jumlah pengungsi yang telah mengikuti program repatriasi sampai dengan akhir Desember 2002 di Kabupaten Belu sejumlah 20.390 jiwa atau sebesar 11,68 % dari jumlah pengungsi di Kabupaten Belu 174.528 jiwa hasil registrasi tanggal 6 Juni 2001.



GAMBAR 3.12
PROSENTASE REPATRIASI MENURUT BANTUAN

Sumber : Hasil analisis, 2003

3.3.2 Kajian Transmigrasi Umum

1. Tahun 2001

Sebanyak 104 KK/422 jiwa dengan tujuan Kabupaten Ogan Komering Ilir dan Kabupaten Musi Rawas Provinsi Sumatera Selatan dengan rincian sebagai berikut: Kabupaten Kupang sebanyak 16 KK atau 58 Jiwa dan Kabupaten Belu sebanyak 88 KK atau 364 Jiwa

a. Tahun 2002

Telah dilaksanakan program transmigrasi sebanyak 80 KK pengungsi eks Timor Timur dengan rincian realisasi sebagai berikut:

- 1) Lokasi UPT Hampang Kabupaten Kota Baru Provinsi Kalimantan Selatan sebanyak 30 KK atau 133 jiwa dengan rincian: Kecamatan Atambau-Belu

sebanyak 16 KK atau 78 jiwa, Kecamatan Malaka Timur, dan Kabupaten Belu sebanyak 14 KK atau 53 Jiwa.

- 2) Lokasi UPT Mentaya Seberang Kabupaten Kota Waringin Timur Provinsi Kalimantan Timur sebanyak 50 KK atau 216 Jiwa dari Kabupaten Belu, dengan rincian sebagai berikut: Kota Atambua-Kabupaten Belu sebanyak 20 KK atau 66 Jiwa, Kecamatan Kalkuluk Mesak-Belu sebanyak 8 KK atau 34 Jiwa, Kecamatan Tasifeto Barat-Kabupaten Belu sebanyak 8 KK atau 34 Jiwa, dan Kecamatan Lamaknen-Belu sebanyak 5 KK atau 20 Jiwa
- 3) Pada tanggal 22 Desember 2002 telah ditransmigrasikan pengungsi eks Timor Timur sebanyak 100 KK ke UPT Lolukalay SP 2 Kabupaten Sumba Barat masing-masing dari: Kabupaten Belu 62 KK, Kabupaten Kupang 4 KK, dan Kabupaten Sumba Barat 34 KK.

BAB IV

PEMUKIMAN KEMBALI PENGUNGSI DI PERBATASAN INDONESIA-TIMOR LESTE

Pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste bertujuan untuk melakukan kajian secara mendalam terhadap literatur-literatur yang membahas tentang hal-hal yang berhubungan dengan tesis ini yaitu :

1. Pembahasan literatur pemukiman kembali (*involuntary resettlement*) yang berisi tentang: pengertian pemukiman kembali, kajian pemukiman kembali di beberapa negara, dan kriteria kebijakan pemukiman kembali.
2. Pembahasan literatur pengembangan pemukiman yang berisi tentang pemukiman dan faktor-faktor yang mempengaruhi.
3. Analisis kebijakan, yang berisi tentang: perumusan masalah-masalah kebijakan, meramalkan masa depan kebijakan, rekomendasi aksi-aksi kebijakan, pemantauan dalam analisis kebijakan dan mengevaluasi kinerja kebijakan.
4. Wilayah Perbatasan, yang berisi tentang: pengertian perbatasan dan karakteristik perbatasan, dan strategi dan program penanganan wilayah perbatasan negara.
5. Kesimpulan kebijakan pemukiman kembali pengungsi.

4.1 Pemukiman Kembali (Involuntary Resettlement)

4.1.1 Pengertian Pemukiman Kembali

Pemukiman kembali atau *resettlement* adalah dari kata *settlement* yang berarti (Oxford learner's pocket dictionary, 1995):

“property given to a person, process of settling people in a place, place where they settle (make one's permanent home in a place)“

Involuntary resettlement is: (Asian Development Bank, 1995)

“Development project results in unavoidable resettlement losses, that people affected have no option but to rebuild their lives, incomes and asset bases elsewhere”

Pemukiman kembali memiliki dua pengertian:

1. Proses pemindahan penduduk dari lokasi tempat tinggal ke lokasi tempat tinggal yang baru yang telah ditetapkan pemerintah dan sesuai dengan pengembangan perumahan. Pada proses pemindahan penduduk ini tak lepas dari penyesuaian kondisi sosial, ekonomi dan budaya penduduk yang direlokasikan.

2. Proses pemberian kompensasi (ganti rugi)

Proses pemberian kompensasi adalah proses pemberian imbalan berupa uang senilai dengan harga tanah dan atau berupa bangunan serta fasilitas lainnya berikut dengan segala tumbuhan yang menghasilkan di tempat yang terkena pekerjaan. Kompensasi yang berupa tanah atau bangunan rumah serta fasilitas lainnya harus sesuai dengan nilai dan luasan tanah, kondisi bangunan rumah, serta fasilitas lain yang terdapat di atas tanah yang ditinggalkan.

Pemukiman kembali pengungsi akan menjadi sebuah pertimbangan penting dalam mengidentifikasi proyek. Ada tiga elemen penting dalam pemukiman kembali pengungsi yaitu (Asian Development Bank, 1995:9, 1998):

1. Kompensasi untuk aset-aset yang hilang, kehilangan penghidupan dan pendapatan.
2. Membantu merelokasi dengan fasilitas dan pelayanan yang tepat.
3. Membantu untuk merehabilitasi sampai mencapai sekurang-kurangnya tingkat kesejahteraan yang sama dengan ketika tanpa proyek.

Pemukiman kembali pengungsi mengikuti beberapa prinsip dasar sebagai berikut:(Asian Development Bank, 1995:9-10)

1. Pemukiman kembali dapat dikerjakan dengan mudah.
2. Dimana perpindahan penduduk yang tak dapat dielakan dapat diperkecil dengan memeriksa semua pilihan-pilihan yang berhubungan dengan proyek yang akan dilaksanakan.
3. Apabila setiap individu atau masyarakat kehilangan tanah mereka, ini berarti kehidupan, dukungan sistem-sistem sosial atau penghidupan, harus diatur dalam proses proyek, sehingga mereka akan diberi kompensasi dan dibantu, supaya masa depannya dari sisi ekonomi dan sosial akan sekurang-kurangnya sama dengan bila tidak ada proyek.
4. Beberapa pemukiman kembali pengungsi sebagai bagian dari proyek pembangunan atau program pembangunan serta perencanaan harus disediakan skala waktu yang tepat dan dana yang tepat.
5. Pengaruh masyarakat harus diberitahu dan dikonsultasi dengan teliti sehingga pilihan-pilihan permukiman dan pemberian kompensasi dapat dihitung.
6. Pola-pola yang tepat dari organisasi masyarakat akan dipromosi dan keberadaan masyarakat serta lembaga-lembaga budaya dari pemukim dan tuan rumah (masyarakat lokal) dapat digunakan untuk maksud yang lebih luas dan besar. Pemukim akan terintegrasi secara ekonomi dan sosial kedalam penduduk lokal supaya pengaruh yang merugikan atas penduduk lokal diperkecil. Satu dari jalan menerima integrasi mungkin dengan memperluas keuntungan pembangunan untuk masyarakat lokal (*host communities*).

7. Kelompok-kelompok yang tidak memiliki bukti yang sah mengenai kepemilikan tanah tidak menjadi penghalang untuk pemberian kompensasi.
8. Kompensasi terhadap pemukiman kembali, berupa biaya persiapan masyarakat dan program-program penghidupan, akan termasuk dalam harga dan keuntungan proyek.
9. Jaminan waktu lebih baik yang tersedia dari sumber daya, jaminan pemenuhan dengan prosedur pemukiman kembali selama pelaksanaan, harga yang memenuhi syarat dari perumahan serta kompensasi mungkin dipertimbangkan dalam pinjaman keuangan bank jika proyek memintanya.

4.1.2 Kajian Pemukiman Kembali di Beberapa Negara

Kajian pemukiman kembali di beberapa negara dimaksudkan untuk mendapatkan kriteria kontekstual pelaksanaan pemukiman di negara tersebut dan sebagai bahan perbandingan serta acuan analisis pemukiman kembali di Indonesia, adapun negara-negara yang dikaji adalah Malaysia, Cina, Bangladesh, India, dan Timur Tengah, dengan hasil kajian literatur di bawah ini:

4.1.2.1 Pemukiman kembali di Malaysia

Perencanaan pemukiman kembali di Malaysia dalam kerangka pengorganisasian dari Federal and Development Authority (FELDA) sangat menentukan dalam memberi gambaran keseluruhan tentang kelompok-kelompok petani. Perencanaan ini berlokasi relatif jauh dari keberadaan pinggiran desa (*rural villages*) and merupakan pemukiman kota yang baru (*new urban settlements*) dalam hubungan dengan pembaharuan besar stabilisasi pertanian (*plantations*). Tingkat pembangunan dari program pemukiman kembali yang mengesankan dan program FELDA dianggap sebagai sebuah contoh yang

sangat sukses dari rencana pemukiman kembali pada negara-negara berkembang dalam menggunakan pendekatan pola ekonomi dan kestabilan politik. Pemerintah Malaysia melalui organisasi untuk orang miskin dan yang tidak memiliki tanah (*organizing poor and landless people*) dalam menjual produksi pertanian sudah melalui banyak penelitian sebagai sebuah model yang ideal untuk desa miskin (*rural poverty*). Organisasi FELDA sudah merubah sejumlah waktu sejak dimulainya program ini. Banyak muncul perubahan yang sejak diperkenalkan pada tahun 1980 hingga saat ini tahun 1990; perubahan ini dianggap sebagai satu perubahan yang dramatis dalam konsep dasar dari program pemukiman kembali. Sebelum perubahan ini diperkenalkan, permukim (*settlers*) diharapkan untuk mengolah lahan sesudah membayar kembali bagian dari harga pembukaan. Dibawah sistim baru ini, lahan masih dikuasai oleh FELDA direncanakan sementara penarik para pekebun (*estates*) yang dikerjakan oleh buruh yang mendapat bayaran gaji dan bonus untuk memproduksi dan harga pasar dunia. Lebih dari itu harga pembangunan masyarakat akan tidak akan sangat jauh tertutup oleh beberapa dari aktivitas perdagangan baru FELDA.

Hubungan Buruh dan perumahan (*property*) diorganisir dengan cara yang berbeda selama pembangunan dilaksanakan oleh FELDA. Pada awalnya permukim diberikan sebidang lahan, masing-masing keluarga pemukim dialokasi sekitar 4 hektar lahan (*cropland*), sebuah rumah kecil dan sebidang kebun (*garden*). Pada awalnya merencanakan minyak sawit (*oil palm*), permukim dikerjakan pada sedikit tingkat sistem (*apiece-rate system*) dan dianggap sebagai pemilik dengan tidak dibenarkan untuk sebidang tanah istimewa. Pendapatan yang berbeda berpeluang hak untuk memilih orang yang menjadi kesayangannya (beberapa dari permukim membiayai pekerja-pekerja) berakibat pada ketidaksatuan dan rendahnya moral di antara permukim. Beberapa dari permukim disewa

sebagai pekerja sewaan untuk kewajiban buruh mereka sementara pertambahan pendapatan mereka dari aktifitas lain didalam atau keluar dari rencana. (Lim Teck Ghee dan Dorall, 1992; Sutton, 1989). Diterjemahkan dari tulisan *Oiling the Palms: Restructuring of Settlement Schemes in Malaysia and the New International Trade Regulations* NIELS FOLD University of Copenhagen, Denmark, 2000.

4.1.2.2 Pemukiman kembali di China

Dam-dam besar adalah komponen yang penting dari pembangunan infrastruktur di negara-negara kapitalis dan komunis. Pada tahun 1998, perubahan perilaku dunia pada dam-dam besar hal yang sudah pasti selama dua tahun. Komisi dunia tentang dam dan standar-standar dunia baru menuntut supaya proyek-proyek akan datang membayar adil penggantian sehingga pemukiman kembali menjadi sukarela. Setelah 10 tahun memperkenalkan reformasi ekonomi, China memobilisasi sumber dayanya untuk pembangunan dam-dam dunia yang lebih besar. Ini ambisi yang sangat untuk membendung sungai Yangtze di pusat Cina pada Tiga buah ngarai kecil yang curam dan menggunakan hydropower, diperbaiki ilmu pelayaran dan kontrol aliran untuk pembangunan ekonomi.

Dampak sosial ekonomi dari pembangunan 3 buah dam pada ngarai kecil yang curam pada 1,3 juta orang yang dialokasikan sementara Cina pada transisi untuk ekonomi pasar. Kita mempertimbangkan pemukiman kembali dalam pola-pola dari struktur pembuat keputusan, perumahan yang tepat dan insentif dan bagaimana proyek membuat masalah-masalah lebih buruk diciptakan oleh reformasi pasar, teristimewa peningkatan pengangguran dan kesehatan masyarakat memburuk. Kami menyimpulkan proyek adalah menaikan harapan ekonomi sementara pengaruh kerugian yang besar terhadap penduduk,

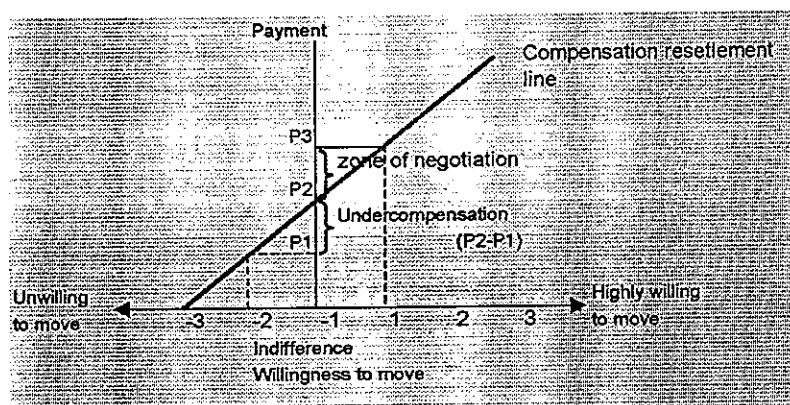
dan ini akan mempengaruhi secara luas kerusuhan sosial dan perubahan pada akhirnya dalam lembaga-lembaga politik

Cina lebih dari 10 tahun masuk dalam liberalisme ekonomi (*economic liberalization*), sementara kembali pada Model Maoist dari pembuat keputusan pada tahun 1992 to menyetujui sebuah proyek pembangunan raksasa/*The Three Gorges Dam* (TGD).

Insentive dan kompensasi merupakan masalah yang utama dalam pemukiman kembali. Penduduk yang terkena proyek TGD diberi kompensasi dengan wajar sehingga melakukan pemindahan pemukiman dengan sukarela dan ini menyebabkan perubahan kehidupan menjadi lebih baik seperti penjelasan dibawah ini :

Biasanya pembayaran yang benar kepada pemukim kembali secara sukarela; Sifat sukarela dapat dicapai ketika kompensasi membuat orang-orang hidup lebih baik. Seperti diperlihatkan pada gambar 2.1 dibawah ini, harga akan dinegosiasi pada pembayaran kompensasi P2, pada titik ini yang mana orang-orang yang terusir acuh tak acuh untuk tinggal atau meninggalkan lingkungan dan kehidupan mereka. Model yang disarankan supaya individu akan kepastian tinggal pada P1 , akan menjadi tidak tertarik untuk apakah bergerak atau tinggal pada P2 dan akan mempunyai insentif ekonomi untuk bergerak pada P3. Pembayaran pada P1 dibawah dari kompensasi(*under-compensates*). Untuk menyebabkan pemukiman kembali secara sukarela (*voluntary resettlement*), pembayaran kompensasi akan menjadi tawaran diatas pengabaian (*indifference*) pembayaran P2 tetapi dibawah P3 (*that is, within the P3 2P2 zone of negotiation*). Ini akan sesuai dengan aspirasi dari individu-individu untuk menjadi lebih baik. Bagaimanapun, titik-titik ini akan menjadi dasar dari nilai rata-rata untuk kelompok-kelompok dan kita akan mengharapkan pertimbangan variasi didalam titik dari pengabaian (*indifference*) untuk individu, tetap didalam rumahtangga yang sama. Beberapa tidak akan ingin untuk berpindah. Tentu,

seperti kurang beruntung("*willing-ness*") untuk bergerak pada analisis diatas mempermudah dengan keuangan (*monetarizing*) dasar dari segala pilihan dan mengabaikan kemungkinan dari dibungkannya tingkat P2 seperti bagian dari sebuah minat tersendiri (*self-interested*) strategi permainan ("*game*") supaya mungkin dimainkan jika petani mengharapkan dibawah dari kompensasi (*under-compensated*). Kita juga sadar bahwa beberapa faktor dipertimbangkan oleh permukim tidak hanya nilai uang.



Gambar 4.2
TINGKAT PEMBAYARAN KOMPENSASI
UNTUK PEMUKIMAN KEMBALI

Sumber : Jackson, 2000

Dua faktor penting akan berjalan tak menyenangkan pada situasi sekitar. Pertama, Organisasi internasional dengan banyak pengetahuan, pengalaman dan and keahlian dalam pemukiman kembali, Bank Dunia menyiapkan latihan dampak perubahan sosialnya. Komisi-Komisi Dunia Dam yang baru (*World Commission on Dams (WCD)*) tentu akan mengumpulkan standar-standar yang tinggi ketika membuat laporan pada bulan Mei tahun 2000. Standar-standar ini boleh menuntut supaya proyek-proyek dam menjamin pengaruh dam terhadap orang-orang adalah lebih baik dan lebih banyak pemukiman kembali secara sukarela. Kedua, umpan balik dari lembaga-lembaga dari pengaruh *Three Gorges*

penduduk adalah langsung, sehingga strategi geografi dan politik, itu akan memimpin untuk sebuah perubahan mendasar dari kebijakan pemukiman kembali di China.

Diterjemahkan dari tulisan *Resettlement for China's Three Gorges Dam: socio-economic impact and institutional tensions* Sukhan Jackson, Adrian Sleigh, *Department of Economics, University of Queensland, St Lucia, Queensland, Australia* *Australian Center for International and Tropical Health and Nutrition, Medical School, University of Queensland, Herston, Queensland, Australia.*

4.1.2.3 Pemukiman kembali di Bangladesh

Pendekatan permindahan dan pemukiman kembali. Pemerintah Bangladesh harus mengakui kebutuhan untuk memperbaiki perundang-undangnya, lebih baik membuat kompensasi dan sebuah kerangka kelembagaan untuk mendukung masyarakat yang terpengaruh oleh proyek pembangunan. Persepsi dari pemukiman kembali sekarang ini sangat dipengaruhi oleh dua faktor Zaman M. Q, 1996, *Development and Displacement in Bangladesh (Toward a Resettlement Policy)*, The Regents of University of California yaitu:

- a. Bangladesh adalah sebuah negara yang pada penduduknya, banyak upaya oleh pemerintah untuk menyediakan tanah ("*land and land*") dan sebidang rumah serta pekarangannya untuk PAP's yang merupakan tempat permindahan untuk orang-orang. Sangat sedikit tanah pemerintah yang disiapkan untuk keperluan pemukiman kembali.
- b. Sebagai awal sebutan, di dalam daratan banjir dan daerah lautan, orang-orang kehilangan tanah dan rumah untuk mengganti jalannya sungai. Menurut sejarah, tempat-tempat itu sudah menggunakan mekanisme tradisional, hubungan kekeluargaan, pertalian garis keturunan ayah dan dukungan masyarakat untuk

mengatasi dengan terjadinya penyakit ini. Sebagai akibat, kedua otoritas lokal dan nasional menganggap pemindahan mampu dari perumahan mereka sendiri.

Padahal seharusnya pemerintah tidak boleh bersikap demikian walaupun mereka sudah terbiasa mengatasi masalah mereka sendiri tetapi pertanggungjawaban moral pemerintah harus bisa membedakannya disebabkan oleh proyek pembangunan pemukiman kembali punya perlakuan yang beda.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas maka ada dua langkah utama yang harus dilakukan terhadap sebuah kebijakan pemukiman kembali yaitu :

- a. Pemerintah membentuk sebuah *National Task Force on Resettlement* yang konsisten spesialis untuk pemukiman kembali, pegawai-pegawai tinggi pemerintah, dan perwakilan negara donor, PAP's dan NGO's untuk menguji bagaimana persiapan dan implementasi kebijakan pemukiman kembali yang terbaik. Task Force akan merekomendasi metode terbaru untuk menilai perumahan dan kehilangan, dan menetapkan jalan terbaik untuk memenuhi kebutuhan PAPs berdasarkan keterangan di sekitar dari Bangladesh.
- b. Pemerintah mengorganisir sebuah *Workshop atas Resettlement* dengan memasukan, antara lain PAP's dan NGO's untuk mendiskusikan semua aspek dari perolehan tanah, kompensasi dan partisipasi lokal dengan pertanggungjawaban pemerintah untuk memperbaikinya dalam eksisting kebijakan, perencanaan dan implementasi.

Selanjutnya Serageldin (1995) seperti yang dikutip oleh Cernea (1997:15) menuliskan bahwa kunci dari pemukiman kembali adalah pendekatan yang berpusat kepada manusia bukan kepada pendekatan kompensasi perumahan:

“The key to development-oriented resettlement is to adopt a people-centered approach, not a property-compensation approach “

Oleh karena itu tantangan dari pemukiman kembali adalah bagaimana menemukan tujuan - tujuan baru, pendekatan dan metode yang baru :

“The challenge to resettlement practice worldwide, today, is to adopt a new concept of resettlement goals, a new approach, and new methodologies. What we have had until recently, and in fact still have in many developing countries, are typically minimalist, residualist, or welfarist approaches” (Mardsen,1997 dalam Jackson:2000).

4.2 Pengembangan Pemukiman

4.2.1. Pemukiman

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman mendefinisikan rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga. Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan, sedangkan pemukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan. Satuan lingkungan pemukiman adalah kawasan perumahan dalam berbagai bentuk dan ukuran dengan penataan tanah dan ruang, prasarana dan sarana lingkungan yang terstruktur.

Warpani mengemukakan bahwa pemukiman selain berarti memukimkan penduduk dari satu daerah ke daerah lain, hal ini mungkin terjadi apabila pemukiman yang baru menjanjikan tempat kehidupan dan penghidupan yang layak(Warpani dalam Jurnal PWK, 1992:9).

Pemukiman terdapat dua unsur pembentuknya yaitu bangunan rumah dan penduduk penghuninya. Heyward mengemukakan beberapa konsep tentang rumah sebagai berikut: (Warpani dalam Jurnal PWK, 1992:11)

1. Rumah sebagai pengejawantahan jati diri.

Rumah sebagai simbol dan pencerminan tata nilai selera pribadi penghuninya.

2. Rumah sebagai wadah keakraban.

Rumah sebagai wadah keakraban karena ada rasa memiliki, kebersamaan, kehangatan, kasih dan rasa aman.

3. Rumah sebagai tempat menyendiri.

Rumah sebagai tempat melepaskan diri dari dunia luar, dari tekanan dan ketegangan dari kegiatan rutin.

4. Rumah sebagai kampung halaman.

5. Rumah sebagai wadah kegiatan utama sehari-hari.

6. Rumah sebagai pusat jaringan sosial.

7. Rumah sebagai struktur fisik.

Menurut Pedro, rumah sebagai *shelter* yaitu tempat berlindung dari hujan, angin, panas matahari, gangguan binatang atau manusia. Dalam hal kebutuhan sosial rumah memberikan peluang untuk berinteraksi dan beraktivitas dengan lingkungan sekitarnya. Dengan demikian keberadaan lingkungan perumahan tidak hanya berpengaruh pada keseimbangan ekologi tetapi juga terhadap lingkungan sosialnya. (Budiharjo, 1991:34)

4.2.2 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pemukiman

Penghuni pemukiman dalam melakukan berbagai kegiatan dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi dan budayanya. Sehingga dari kedua unsur tersebut yang akan

mempengaruhi menjadi faktor-faktor yang menjadi landasan perkembangan pemukiman (Sumaatmadja, 1998:23) antara lain:

1. Faktor fisik alamiah

Faktor fisik akan mempengaruhi perkembangan pemukiman karena keberadaan rumah dan pemukiman tidak akan lepas dari kondisi lahan yang ditempatinya, meliputi keadaan tanah, keadaan hidrografi, iklim, morfologi, sumber daya alam. Faktor-faktor ini membentuk pola perluasan pemukiman dan bentuk pemukimannya.

2. Faktor sosial

Karakter dan kondisi sosial penduduk dipengaruhi oleh lingkungan di sekitarnya. Penduduk perkampungan memiliki rasa kebersamaan cukup tinggi.

3. Faktor budaya

Pola hidup yang menjadi kebiasaan di kampung-kampung yang masih terbawa dalam lingkungan kehidupan kota diantaranya dalam menjaga kesehatan lingkungan dan kebersihan.

4. Faktor ekonomi

Kemampuan penduduk untuk memiliki tempat tinggal dipengaruhi oleh harga lahan, kemampuan daya beli, lapangan penghidupan dan transportasi.

5. Faktor politis

Kondisi politik suatu negara mempengaruhi pertumbuhan pemukiman karena keadaan pemerintahan dan kenegaraan yang stabil dilengkapi dengan peraturan serta kebijaksanaan pemerintahnya akan menciptakan suasana yang aman dan situasi menguntungkan untuk membangun.

Selanjutnya menurut Sumaatmajdja (1998) beberapa ciri hakiki yang secara instrinsik menandai perumahan manusia. Ciri-ciri hakiki itu adalah sebagai berikut:

1. Rumah memberikan keamanan

Manusia adalah makhluk rohani dan jasmani. Sebagai kebutuhan pribadi yang jasmani ia membutuhkan pengamanan bagi badannya. Tempat berteduh untuk menghindari teriknya panas matahari, dinginnya air hujan dan kepengapan udara polusi. Rumah harus menjaga kesehatan badan.

2. Rumah memberikan ketenangan hidup

Dunia dan jaman dewasa ini dipenuhi oleh keramaian dan hiruk pikuk yang memekakan telinga. Kesibukan dan keramaian itu dapat menimbulkan ketegangan patologis. Bahkan jaman teknologi yang begitu maju justru merupakan ancaman yang meresahkan, karena manusia di situ merasa dirampas dari ketenangan dan kepribadiannya. Rumah seharusnya menunjukkan manfaatnya untuk tempat memperoleh ketenangan jasmani dan rohani. Rumah adalah tempat rekoleksi kekuatan.

3. Rumah memberikan kemesraan dan kehangatan hidup.

Manusia bukanlah angka atau robot yang deterministik, melainkan seorang pribadi yang menginginkan dialog serta pergaulan yang manusiawi. Bagaimanapun juga manusia adalah makhluk yang menuju kemandiriannya dan ingin menemukan dirinya. Disini rumah mampu memberikan wahana yang ideal dan suasana yang mampu mendorong penemuan dirinya (Selbst) itu.

4. Rumah memberikan kebebasan

Kegiatan-kegiatan budaya itu sendiri merupakan proses pembebasan manusia. Karya manusia pada hakekatnya adalah langkah-langkah menuju penemuan diri yang otentik (memerangi kemunafikan). Rumah memberikan kondisi kepada pencapaian kebebasan psikologis dan sosial.

Kesimpulan yang dapat diambil bahwa rumah dan perumahan merupakan kebutuhan dasar yang struktural sifatnya. Perbaikan hidup masyarakat harus diikuti dan disertai secara seimbang (bukan sebagai penunjang semata-mata) dengan perbaikan rumah. Perbaikan bukan saja dalam pengertian kuantitatif tetapi juga dalam pengertian kualitatif dengan memungkinkan terselenggaranya perumahan sesuai hakekat dan fungsinya.

Adapun Faktor-faktor Penilaian Calon Lokasi Pemukiman adalah sebagai berikut:

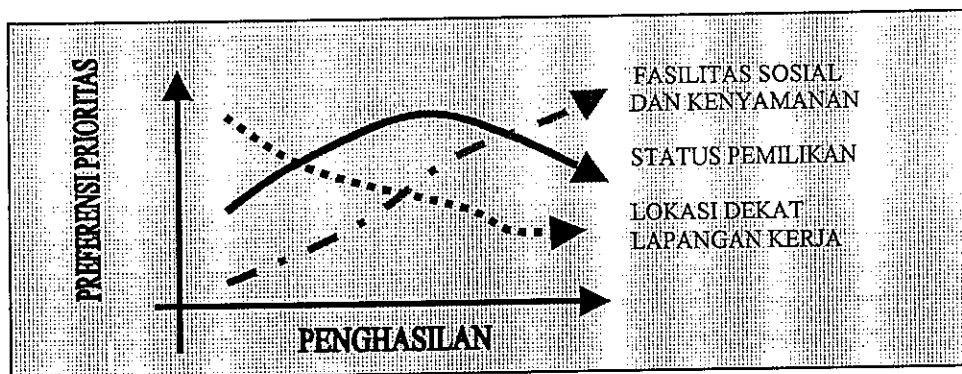
1. Faktor Aksesibilitas

Tuntutan kebutuhan orang selalu berubah sejalan dengan perubahan kondisi sosial ekonominya. Untuk masyarakat berpenghasilan rendah, menempatkan pemilihan lokasi rumah dekat dengan lapangan kerja sebagai preferensi utama, kemudian menyusul kejelasan status pemilikan dan terakhir adalah penyediaan fasilitas sosial dan kenyamanan.

Kelompok masyarakat yang berpendapat menengah ke atas, prioritas pemilikan tempat tinggal berdasarkan kenyamanan dan tersedianya fasilitas sosial kemudian status pemilikan dan terakhir lokasi tempat kerja (Budiharjo, 1991:54). Dari perbedaan permintaan diatas dapat digambarkan mengenai faktor penilaian lokasi tempat tinggal, lihat gambar 4.4

2. Tersedia Ruang dan Lahan

Berawal dari konsep pemukiman kembali dengan tujuan agar setiap orang dapat menempati rumah yang sehat untuk mendukung kelangsungan dan meningkatkan kesejahteraan sosialnya. Rumah yang sehat yang dimaksud yaitu rumah yang layak huni dan sesuai dengan standar kenyamanan penghuninya. Kebutuhan rumah tak lepas



Gambar 4.4
PEMILIHAN LOKASI TEMPAT TINGGAL

dari ruang sebagai tempat/lokasi bangunan sehingga ruang sangat menentukan sebagai wadah berlangsungnya aktivitas penduduk.

Berdasarkan kebutuhan rumah yang dapat mewakili penggunaan wadah aktivitasnya dan sesuai dengan standar kenyamanan, maka Gans mengatakan bahwa masyarakat lapisan bawah tidak menuntut rumah yang indah, permanen dan unik tetapi lebih mengharapkan tersedianya ruang yang memadai aktivitas hidup mereka. (Budiharjo, 1991:110)

3. Tersedia Prasarana dan Sarana Dasar Pemukiman

Manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya akan bergantung pada prasarana dan sarana dasar pemukiman yang dapat memberikan pelayanan sebagai pendukung berlangsungnya kegiatan dan memenuhi kebutuhan dalam bersosialisasi dan bermasyarakat. Dengan demikian keberadaan prasarana dan sarana dasar pemukiman merupakan penunjang aktivitas penduduk dan sebagai syarat berfungsinya suatu lingkungan pemukiman.

Menurut undang-undang No 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman yang dimaksud dengan sarana dan prasarana meliputi:

- a. Jaringan jalan untuk mobilitas manusia dan angkutan barang, mencegah perambatan kebakaran serta menciptakan ruang dan bangunan yang teratur.
- b. Jaringan saluran pembuangan air limbah dan tempat pembuangan sampah untuk kesehatan lingkungan.
- c. Jaringan saluran air hujan untuk pematusan (drainase) dan pencegah banjir setempat.
- d. Utilitas umum meliputi jaringan air bersih, jaringan listrik, jaringan telepon, jaringan gas, jaringan transportasi dan pemadam kebakaran.
- e. Fasilitas penunjang meliputi aspek ekonomi berupa bangunan perniagaan, aspek sosial budaya berupa pelayanan umum dan pemerintahan, pendidikan dan kesehatan, peribadatan, rekreasi dan olahraga, pemakaman serta pertamanan.

4. Fisik dasar

Fisik dasar suatu wilayah akan mendukung atau memberikan corak dari kegiatan di suatu kawasan, bentuk pemukiman penduduk juga dipengaruhi oleh kondisi topografi, hidrologi, daya dukung tanah, kemiringan tanah, temperatur dan lain-lain.

Pada kawasan calon pemukiman diharapkan mempunyai fisik dasar yang dapat mendukung kegiatan, keamanan dan kenyamanan penghuninya serta tersedia sumber daya alam yang dapat dijadikan penghasilan penduduk, sehingga penghuni akan merasa aman dan nyaman di lingkungan huniannya.

5. Kondisi Lingkungan

Kondisi lingkungan dideskripsikan dalam dua aspek yaitu aspek teknis yang meliputi aspek fisik-kimia, biologis dan status tanah. Sedangkan aspek non teknis meliputi aspek ekonomi, sosial, dan budaya .

Selanjutnya Chapin (1979) merinci fungsi-fungsi yang merupakan kebutuhan dasar suatu lingkungan tempat tinggal sebagai berikut:

1. Fungsi bernaung/berlindung (*The shelter function*) mencakup perencanaan kawasan tempat tinggal secara tradisional (perumahan dan fasilitas-fasilitas dasar suatu komunitas dan kebutuhan pelayanan untuk perlindungan terhadap cuaca/alam, kesehatan masyarakat dan akses ke tempat tinggal.
2. Fungsi keamanan (*The security function*) menyediakan keamanan, stabilitas, dan lokasi yang bebas dari bahaya lalulintas, bebas dari kriminalitas dan bebas dari bahaya/gangguan fisik dan psikis.
3. Fungsi untuk membesarkan anak (*The childreanearing function*) sebagai lokasi untuk membina keluarga, menanamkan nilai-nilai melalui keluarga, hubungan tetangga, gereja, organisasi, komunitas sekolah, pendidikan dan tempat bermain.
4. Fungsi identifikasi simbolik (*The Symbolic identification function*) berkaitan dengan lingkungan perumahan yang mempunyai *sense of place*, rasa bersatu sosial budaya dan rasa memiliki rasa untuk berprestasi kebanggaan, atau kepuasan dalam lingkungan dan komunitas.
5. Fungsi interaksi sosial (*The social interaction function*) disediakan dalam kesempatan-kesempatan sosial baik dalam hubungan formal maupun informal melalui keberadaan organisasi ruang fasilitas fisik.
6. Fungsi untuk santai (*The leissure function*) adalah kebutuhan akomodasi dari komunitas perumahan untuk santai terutama untuk orang muda, orang tua dan yang belum berkeluarga termasuk untuk anak-anak melalui rekreasi, hiburan, fasilitas pendidikan dan ruang terbuka.

7. Fungsi aksesibilitas untuk kesempatan beraktivitas yang dibutuhkan agar sebagai rumah tangga tetap berada dalam lingkungan sosialnya (*The function of accessibility to activity opportunities virtually required to maintain a household in our society*) adalah kebutuhan untuk disediakan aksesibilitas ke tempat kerja, ke tempat belanja dan fasilitas-fasilitas lainnya.
8. Fungsi melindungi investasi (*The investment protection function*) berkaitan dengan rumah sebagai pengamanan investasi bagi pemiliknya untuk masa depannya.
9. Fungsi efisiensi (*The public efficiency function*) berkaitan dengan kebutuhan untuk meminimalkan biaya sosial/masyarakat dari fungsi-fungsi lain di lingkungan rumah tinggal, seperti biaya penyediaan air bersih dan tempat pembuangan sampah, transportasi dan pemeliharaan terhadap investasi masyarakat.

Turner dalam Panudju (1999) seiring dengan meningkatnya pendapatan, prioritas kebutuhan perumahannya akan berubah pula. Untuk itu dapat dibuat dasar penyusunan kriteria perumahan yang dibutuhkan untuk masyarakat berpenghasilan rendah, sebagai berikut:

1. Lokasi tidak terlalu jauh dari lokasi-lokasi yang dapat memberikan pekerjaan bagi buruh-buruh kasar dan tenaga tidak terampil.
2. Status kepemilikan lahan dan rumah jelas, sehingga tidak ada rasa ketakutan penghuni untuk digusur.
3. Bentuk dan kualitas bangunan tidak perlu terlalu baik, tetapi cukup memenuhi fungsi dasar yang diperlukan penghuninya.
4. Harga atau biaya pembangunan rumah harus sesuai dengan tingkat pendapatan mereka.

John Turner (Ahli dalam masalah perumahan negara berkembang) dalam Budiharjo mengutip:

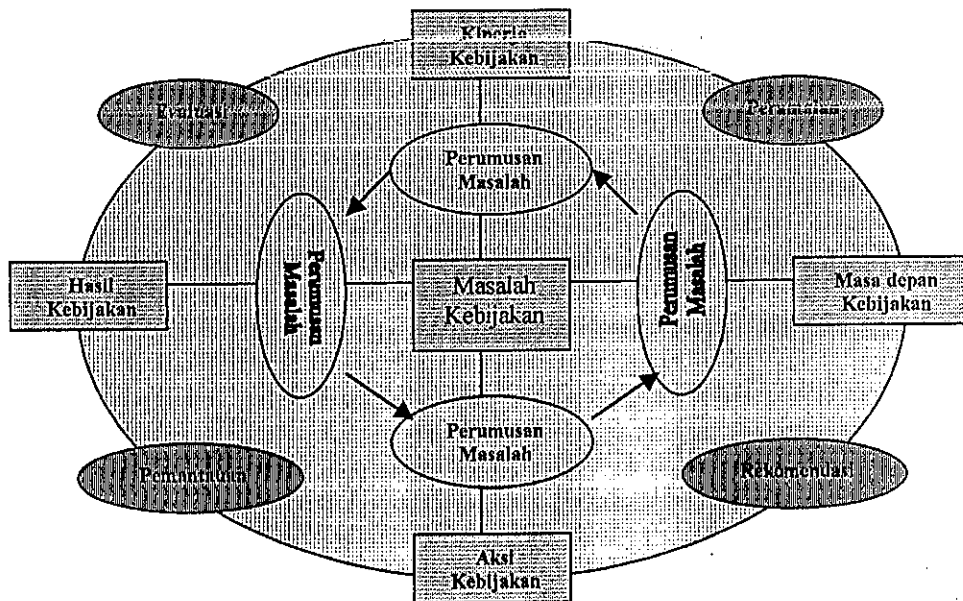
“Kembalikanlah kepada rakyat hak mereka untuk memanfaatkan sumber daya dan menentukan sendiri pilihan terbaik diantara segala alternatif yang terbuka bagi masa depan kehidupan mereka dan masalah perumahan dengan sendiri akan terpecahkan”

4.3 Analisis Kebijakan

Metodologi analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum, yaitu *Perumusan masalah* (definisi) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan, *Peramalan* (prediksi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu. *Rekomendasi* (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau masalah. *Pemantauan* (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan. *Evaluasi*, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengentasan masalah. Kelima prosedur analisis kebijakan tersebut disajikan sebagai oval gelap dalam gambar 4.5.(Dunn, 2000:21)

Proses analisis kegiatan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan didalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis.(Dunn, 2000:22)

Kebijakan memiliki tiga unsur penting yaitu: kebijakan harus merupakan suatu keinginan dari urusan-urusan negara, kebijakan harus dilakukan secara sadar dengan maksud-maksud tertentu berupa keputusan dan tindakan, dan kebijakan harus dapat dikenal dan mempunyai hubungan yang erat antara keinginan dan urusan-urusan negara serta hubungan antara keputusan dan tindakan.(Leung, 1971)



Gambar 4.5
ANALISIS KEBIJAKAN YANG BERORIENTASI
PADA MASALAH

Sumber : (Dunn, 2000:21)

Prosedur pokok untuk menganalisis kebijakan adalah memahami metode dan teknik khusus yang memungkinkan para analisis menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang masalah-masalah kebijakan, kebijakan dimasa mendatang, aksi-aksi kebijakan, hasil-hasil kebijakan, dan kinerja kebijakan.(Dunn, 2000:208)

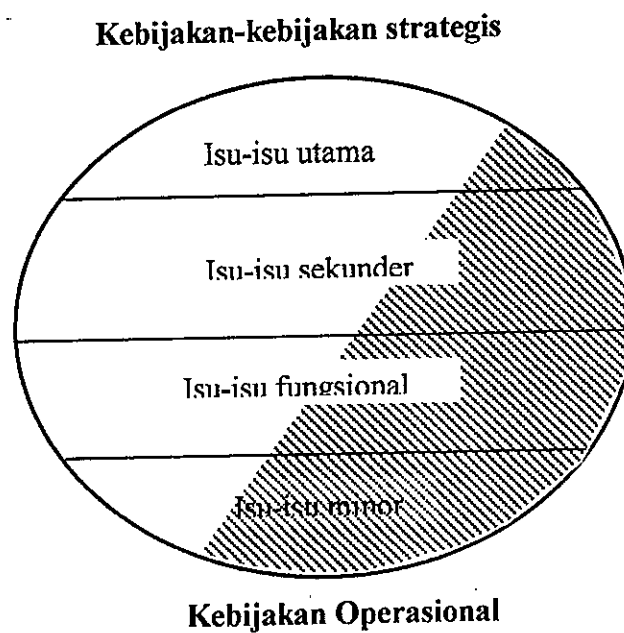
4.3.1. Merumuskan Masalah-Masalah Kebijakan

Masalah-masalah kebijakan merupakan kondisi yang obyektif yang keberadaannya dapat diciptakan dengan menentukan fakta-fakta apa yang ada dalam suatu kasus. Pandangan yang naif ketika ketika kita gagal untuk mengenali fakta yang ada, bahkan diinterpretasikan secara berbeda oleh para pelaku kebijakan. Oleh karena itu, informasi

yang sama, informasi sama yang relevan dengan kebijakan dapat dan sering menghasilkan definisi-definisi dan penjelasan-penjelasan tentang masalah yang saling berbenturan. Hal ini bukan karena “fakta-fakta” tidak konsisten, melainkan karena para analisis kebijakan, pembuat kebijakan, dan pelaku kebijakan mempunyai asumsi-asumsi serta kepentingan yang sering bertentangan dan perubahan-perubahan sosial yang terjadi. (Dunn, 2000:209)

Selanjutnya menurut Dunn (2000:215) masalah adalah barang abstrak yang timbul dengan mentransformasikan pengalaman kedalam penilaian manusia.

Masalah-masalah kebijakan benar-benar merupakan keseluruhan dari sistem masalah-masalah itu berarti bahwa isu-isu kebijakan pasti sama kompleksnya. Kompleksitas isu-isu kebijakan dilihat dengan mempertimbangkan jenjang organisasi dimana isu-isu itu diformulasikan. (Dunn, 2000:219) (lihat Gambar 4.6)



Gambar 4.6
HIRARKI KEBIJAKAN

Sumber : Dunn, 2000:

Isu-isu kebijakan dapat diklasifikasikan sesuai dengan hirarki dari tipe: utama, sekunder, fungsional dan minor. Isu-isu utama (*major issues*) secara khusus ditemui pada tingkat pemerintah tertinggi. Isu yang berhubungan dengan pertanyaan mengenai misi lembaga. Isu-isu sekunder (*secondary issues*) adalah isu yang terletak pada tingkat instansi pelaksana program-program pemerintah pusat. Isu yang kedua dapat berisi prioritas-prioritas program dan definisi kelompok-kelompok sasaran dan penerima dampak. Isu tentang bagaimana menyelesaikan masalah pengungsi dan pemukiman kembali. Isu-isu fungsional (*functional issues*), terletak di antara tingkat program dan proyek, dan memasukan pertanyaan-pertanyaan seperti anggaran, keuangan dan usaha untuk memperolehnya. Terakhir isu-isu minor (*minor issues*), adalah isu yang ditemukan paling sering terjadi pada tingkat-tingkat proyek spesifik. Isu-isu minor meliputi personal, staff, keuntungan bekerja, waktu liburan, jam kerja, dan petunjuk pelaksanaan serta peraturan.

Bila hirarki isu-isu kebijakan naik, masalah-masalah menjadi saling tergantung, subyektif, artifisial, dan dinamis. Meskipun tingkat-tingkat ini saling tergantung, beberapa isu memerlukan kebijakan strategis, sementara yang lain meminta kebijakan operasional. Suatu kebijakan yang strategis (*strategic policy*) adalah salah satu kebijakan di mana konsekuensi dan keputusannya secara relatif tidak bisa dibalikkan. Kebijakan operasional (*operational policies*) yaitu kebijakan dimana konsekuensi dari keputusan-keputusan secara relatif dapat dibalik ulang, tidak menimbulkan risiko dan ketidakpastian masa kini pada tingkat yang lebih tinggi. (Dunn, 2000:221)

Tiga kelas masalah kebijakan yaitu: masalah yang sederhana (*well-structured*) masalah yang agak sederhana (*moderately-structured*) dan masalah yang rumit (*ill-structured*). Struktur dari masing-masing kelas ini ditentukan oleh tingkat

kompleksitasnya, yaitu derajat seberapa jauh suatu masalah merupakan sistem permasalahan yang saling tergantung.

Masalah yang rumit (*ill-structured problems*) adalah masalah-masalah yang mengikutsertakan banyak pembuat keputusan dan utilitas (nilai)nya tidak diketahui atau tidak mungkin untuk diurutkan secara konsisten. Masalah yang rumit adalah masalah keputusan intransitif secara penuh, yaitu suatu masalah dimana tidak mungkin untuk memilih alternatif kebijakan tunggal yang disukai oleh semua orang. Sementara masalah-masalah yang sederhana atau agak sederhana mengandung urutan pilihan yang transitif, dan ini jarang dijumpai dalam lingkungan pemerintahan yang kompleks. (Dunn, 2000:224)

Untuk memecahkan masalah rumit menuntut analisis untuk mengambil bagian aktif dalam mendefinisikan hakekat dari masalah itu sendiri. Dalam mendefinisikan secara aktif hakekat suatu masalah, para analisis harus tidak hanya menghadapi diri pada keadaan problematis tetapi juga harus membuat penilaian dan pendapat secara kreatif.

4.3.2. Meramalkan Masa Depan Kebijakan

... sejauh struktur sosial masih sederhana dan statis, penilaian yang mapan akan bertahan untuk waktu yang panjang, tetapi jika masyarakat berubah hal ini akan segera tercermin pada penilaian yang berubah. Penilaian kembali (*revaluasi*) dan pendefinisian kembali (*re-definisi*) atau situasi akan selalu berbarengan dengan struktur sosial yang berubah itu (Karl Mannheim, *Diagnosis of Our Time* 1944 dalam Dunn:2000)

Perumusan masalah menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan yang penting bagi tahap analisis kebijakan selanjutnya yakni meramalkan masa depan kebijakan.

Peramalan (*forecasting*) adalah suatu prosedur untuk membuat informasi faktual tentang situasi sosial masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan. Ramalan mempunyai tiga bentuk utama: proyeksi, prediksi, dan perkiraan.

1. Suatu proyek adalah ramalan yang didasarkan pada ekstrapolasi atas kecenderungan masa lalu maupun masa kini ke masa depan. Tujuan yang paling penting adalah

ramalan menyediakan informasi tentang perubahan kebijakan dimasa depan dan konsekuensinya. Tujuan dari peramalan mirip dengan tujuan dari kebanyakan riset eksakta maupun sosial, sejauh kedua riset ini berusaha baik untuk memahami maupun untuk mengendalikan lingkungan manusia dan material. Sulitnya meramalkan masa depan kebijakan di bawah kondisi perubahan terus-menerus yang kompleks, cepat dan bahkan kacau.

2. Sebuah prediksi adalah ramalan yang didasarkan pada asumsi teoritik yang tegas. Asumsi ini dapat berbentuk hukum teoretis, proposisi teoretis, atau analogi.
3. Suatu perkiraan (*conjecture*) adalah ramalan yang didasarkan pada penilaian yang informatif atau penilaian pakar tentang situasi masyarakat masa depan. Perkiraan dapat diperkuat dengan argumen dari pakar, metode dan kausalitas.

Sumber dari alternatif, tujuan, dan sasaran kebijakan dapat ditemukan dengan mengikuti metode penstrukturan masalah yang diperoleh dari:

1. Wewenang. Dalam mencari alternatif untuk memecahkan masalah, analis dapat menghubungi pakar.
2. Wawasan. Analis dapat menggunakan intuisi, penilaian (*judgment*), atau pengetahuan tersembunyi dari orang-orang yang dipercayai cukup memahami suatu masalah.
3. Metode. Pencarian alternatif tertolong oleh metode analisis inovatif. Misalnya teknik analisis sistem yang baru dapat membantu mengidentifikasi alternatif dan pengurutan prioritas tujuan yang penuh konflik
4. Teori ilmiah. Penjelasan yang dibuat oleh ilmu-ilmu sosial dan eksakta juga penting sebagai sumber alternatif kebijakan.
5. Motivasi. Keyakinan, nilai, dan kebutuhan dari para penentu kebijakan juga dapat dijadikan sumber alternatif kebijakan.

6. Kasus paralel. Pengalaman dengan masalah kebijakan di negara-negara bagian atau kota lain merupakan sumber alternatif kebijakan yang penting.
7. Analogi. Kemiripan antar masalah yang berbeda merupakan sumber alternatif kebijakan.
8. Sistem etik. Sumber penting lain dari alternatif kebijakan adalah sistem etik. Teori tentang keadilan sosial lain merupakan sumber alternatif kebijakan dibanyak bidang.

Metode peramalan teoretik membantu analis membuat prediksi tentang situasi masyarakat di masa depan atas dasar asumsi teoretik dari data masa lalu maupun masa kini. Berbeda dengan peramalan ekstrapolatif, yang menggunakan asumsi tentang berulangnya sejarah untuk membuat proyeksi, peramalan teoretik didasarkan pada asumsi tentang sebab dan akibat yang terkandung di dalam berbagai teori. Sementara logika dari peramalan ekstrapolatif itu pada umumnya induktif, logika dari peramalan teoretik pada umumnya deduktif. Daya persuasi suatu argumen deduktif akan meningkat jika prediksi yang dideduksikan secara teoretik dapat dijumpai dari waktu ke waktu melalui penelitian empirik.

Beberapa prosedur yang membantu analis membuat peramalan teoretik: pemetaan teori, pembuatan model kausal, analisis regresi, estimasi titik dan interval, dan analisis korelasi. Namun tak satupun dari teknik-teknik ini yang benar-benar membuat prediksi; hanya teori yang dapat membuat prediksi. Dikatakan oleh seorang kontributor kunci dalam bidang pembuatan model teori:

Menerima sifat yang melekat didalam metode ilmiah, dijumpai adanya kesenjangan antara bahasa teori dan penelitian. Inferensi kausal berada di dalam tataran teori, sementara penelitian aktual hanya dapat menetapkan kovariansi dan urutan

urutan temporal... Akibatnya, kita tidak akan pernah dapat membuktikan hukum-hukum kausal secara empirik. (Dunn, 2000:338)

4.3.3. Rekomendasi Aksi-aksi Kebijakan

Ramalan tidak memberikan alasan-alasan eksplisit mengapa kita harus lebih menghargai suatu keadaan masa mendatang daripada keadaan yang lain; juga tidak memungkinkan kita untuk membuat persyaratan yang menjawab pertanyaan: Apa yang seharusnya dikerjakan? Oleh karena itu rekomendasi aksi-aksi kebijakan menjawab pertanyaan penting ini.

Prosedur analisis-kebijakan dari rekomendasi memungkinkan analis menghasilkan informasi tentang kemungkinan serangkaian aksi dimasa mendatang untuk menghasilkan konsekuensi yang berharga bagi individu, kelompok, atau masyarakat seluruhnya. Untuk merekomendasikan suatu tindakan kebijakan khusus diperlukan adanya informasi tentang konsekuensi-konsekuensi di masa depan setelah dilakukannya berbagai alternatif tindakan. Prosedur analisis kebijakan dari rekomendasi terkait erat dengan persoalan etika dan moral

Rekomendasi kebijakan memerlukan pendekatan yang normatif, tidak hanya empiris atau evaluatif, karena persoalannya adalah aksi mana yang tepat. Pertanyaan-pertanyaan tentang aksi meminta analis memilih di antara berbagai pernyataan advokatif tentang apa yang seharusnya dilakukan.

Perspektif mengenai isu pilihan rasional adalah apa yang diberikan oleh sosiolog Amitai Etzioni. Etzioni telah menawarkan suatu strategi penelusuran campuran (*mixed scanning*) sebagai alternatif dari pandangan rasionalitas komprehensif dan pandangan-pandangan lain yang berlawanan, termasuk inkrementalis yang terputus-putus (*disjointed incrementalism*) dan rasionalis yang terkungkung. Etzioni dan kawan-kawan memberikan kritik kepada keputusan rasional-komprehensif, juga menunjukkan keterbatasan dari teori

inkremental. Inkrementalis, misalnya, memiliki orientasi yang konservatif dan status quo sehingga sulit untuk menerima perlunya kreativitas dan inovasi dalam pengambilan keputusan. Inkrementalisme juga berpandangan bahwa ahwa kebanyakan pilihan kebijakan akan dibuat oleh kepentingan-kepentingan yang paling berkuasa di dalam masyarakat.

Penelusuran campuran menyediakan cara memilih yang didasarkan pada pendekatan rasional-komprehensif maupun inkrementalisme terputus-putus. Semakin strategis masalah semakin rasional-komprehensiflah pendekatan yang memadai untuknya. Sebaliknya, semakin operasional masalahnya, semakin tepat digunakan pendekatan inkrementalisme terputus-putus. Masalahnya adalah bagaimana mengkombinasikan keduanya secara efektif.

4.3.4 Pemantauan Dalam Analisis Kebijakan

Pemantauan (*monitoring*) merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Karena memungkinkan analisis mendeskripsikan hubungan antara operasi program kebijakan dan hasilnya, maka pemantauan merupakan sumber informasi utama tentang implementasi.

Pemantauan memainkan peran metodologis yang penting dalam analisis kebijakan. Ketika informasi tentang tindakan kebijakan ditransformasikan melalui pemantauan menjadi informasi tentang hasil kebijakan, kita mengalami situasi masalah (*problem situations*). Yang merupakan sistem dari berbagai masalah yang saling tergantung (*messes*) yang kemudian ditransformasikan melalui perumusan masalah ke dalam suatu masalah kebijakan. (Dunn, 2000:509)

Pemantauan setidaknya memainkan empat fungsi dalam analisis kebijakan: eksplanasi, akuntansi, pemeriksaan, dan kepatuhan:

1. Kepatuhan (*Compliance*). Pemantauan bermanfaat untuk menentukan apakah tindakan dari para administrator program, staf, dan pelaku lain sesuai dengan standar dan prosedur yang dibuat.
2. Pemeriksaan (*Auditing*). Pemantauan membantu menentukan apakah sumber daya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran tertentu telah sampai kepada mereka.
3. Akuntansi. Monitoring menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk melakukan akuntansi atas perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik dari waktu ke waktu.
4. Eksplanasi. Pemantauan juga menghimpun informasi yang dapat menjelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik dan program berbeda.

Untuk memantau kebijakan publik, dan isu apapun, kita membutuhkan informasi yang relevan, reliabel dan valid. Apabila informasi tidak tersedia pada instansi-instansi pemerintah maka pemantauan perlu dilakukan dengan kuesioner, wawancara, observasi lapangan dan arsip kantor.

Dalam memantau hasil kebijakan kita harus membedakan dua jenis akibat: keluaran (*outputs*) dan dampak (*impacts*). Keluaran kebijakan adalah barang, layanan, sumber daya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima (*beneficiaries*). Dampak kebijakan merupakan perubahan nyata pada tangkai-laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut.

Untuk menghitung secara baik keluaran dan dampak kebijakan, perlu melihat kembali tindakan kebijakan yang dilakukan sebelumnya. Secara umum, tindakan kebijakan mempunyai dua tujuan utama: regulasi dan alokasi. Tindakan regulatif adalah tindakan yang dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar atau prosedur tertentu.

Sedangkan tindakan alokatif adalah tindakan yang membutuhkan masukan yang berupa uang, waktu, personil dan alat.

Keberhasilan dalam memperoleh, menganalisis dan menafsirkan data tentang hasil kebijakan tergantung pada kapasitas kita dalam membangun ukuran-ukuran yang reliabel dan valid. Salah satu cara untuk itu adalah dengan merinci secara tegas variabel yang akan kita monitor. Variabel adalah karakteristik dari seseorang, suatu peristiwa atau obyek, yang bisa dinyatakan dengan data numerik yang berbeda-beda, sedangkan konstan adalah karakteristik yang tidak berubah-ubah.

Sifat dari pendekatan pemantauan kebijakan yaitu: pertama, berusaha memantau hasil kebijakan yang relevan; kedua, setiap pendekatan pemantauan adalah terfokus pada tujuan; ketiga berorientasi pada perubahan (*change-oriented*); keempat, pendekatan pemantauan memungkinkan klasifikasi silang atas keluaran dan dampak dengan variabel lain, termasuk variabel yang dipakai untuk memantau masukan serta proses kebijakan; terakhir, setiap pendekatan mengukur tindakan dan hasil kebijakan secara obyektif maupun subyektif.

Semua sifat di atas pada akhirnya membantu kita untuk memahami pemantauan sebagai: proses memperoleh informasi yang relevan dengan kebijakan, untuk mengukur perubahan yang terjadi didalam kondisi sosial yang terfokus pada tujuan, baik informasi obyektif maupun subyektif, di antara berbagai kelompok sasaran dan kelompok yang diuntungkan.

4.3.5 Mengevaluasi Kinerja Kebijakan

Menurut Dunn (2000:608) evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan atau program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*),

pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assesment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.

Selanjutnya menurut Tjokroamidjoyo (1996), sebagai salah satu fungsi manajemen, evaluasi berurusan dan berusaha untuk mempertanyakan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan dari suatu rencana, sekaligus mengukur sesubjektif mungkin hasil-hasil atas pelaksanaan kegiatan itu dengan ukuran-ukuran yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang mendukung maupun yang tidak mendukung suatu rencana.

Dunn (2000:609) mengemukakan juga bahwa evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan yaitu:

- a. Pertama dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu telah tercapai.
- b. Kedua evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
- c. Ketiga evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau

revisi kebijakan dengan penunjukan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision-Theoretic Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung-jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Evaluasi keputusan teoritis, berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau yang dinyatakan. Ini berarti tujuan dan target dari pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang mempunyai andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan (sebagai contoh, staf tingkat menengah dan bawah, pegawai pada badan-badan lainnya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur. (Dunn, 2000:619)

Instrumen utama untuk mengumpulkan informasi adalah wawancara formal dengan sejumlah pertanyaan terbuka. Tanggapan terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut memberi informasi yang diperlukan untuk melengkapi beberapa tahap dalam penaksiran evaluabilitas seperti; spesifikasi program kebijakan, modeling program kebijakan, penaksiran program kebijakan dan persentasi penaksiran evaluabilitas terhadap pemakai. (Dunn, 2000:625)

4.4 Wilayah Perbatasan

4.4.1 Pengertian Perbatasan dan Karakteristik Perbatasan

Setiap pembatasan negara memiliki karakteristik tersendiri yang dibatasi oleh wilayah darat maupun laut, dan perlu penanganan secara khusus, karena menyangkut

integritas bangsa dengan negara tetangga, untuk itu pengertian dan karakteristik perbatasan negara adalah sebagaimana diuraikan di bawah ini

4.4.1.1 Pengertian Perbatasan

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia kata perbatasan berasal dari kata batas yang berarti garis (sisi) yang menjadi perhinggaan suatu bidang (ruang, daerah, dsb) ; pemisahan antara dua bidang (ruang, daerah, dsb) sampadan.

Dengan mengacu pada pengertian tersebut, maka yang dimaksud dengan perbatasan disini adalah wilayah yang merupakan pemisah antara dua daerah atau negara.

Tjahjati (1997:153) memberi batasan wilayah perbatasan merupakan wilayah khusus karena perbatasan dengan wilayah negara tetangga, sehingga penanganan pembangunannya memerlukan kekhususan. Pada umumnya daerah perbatasan nasional merupakan bagian wilayah yang terpencil dan rendah aksesibilitasnya oleh moda transportasi umum, terbelakang dan masih belum berkembang secara mantap, kritis dan rawan dalam ketertiban dan keamanan. Daerah perbatasan pada dasarnya termasuk dalam kategori daerah rawan, tetapi bersifat strategis. Bila dibandingkan dengan keadaan wilayah negara tetangga yang berbatasan, tampak adanya kesenjangan sosial ekonomi dan sosial budaya. Gejala seperti ini mudah menimbulkan kerawanan, karena penduduk kawasan perbatasan cenderung berorientasi ke kawasan negara tetangga untuk pemenuhan berbagai kepentingan mereka. Apabila tidak diwaspadai dan dibina sejak dini, kerawanan itu dapat tumbuh menjadi ancaman terhadap berbagai aspek kepentingan nasional terlebih bila dikaitkan dengan adanya potensi sumber daya alam yang besar di kawasan perbatasan dan sekitarnya.

4.4.1.2. Karakteristik Wilayah Perbatasan

Menurut Tjahjati (1997:154) Ada tiga aspek pokok yang mendasari karakteristik daerah perbatasan, yaitu sosial ekonomi, pertahanan – keamanan dan politis.

Aspek sosial ekonomi ditunjukkan oleh karakteristik daerah kurang berkembang yang antara lain disebabkan :

1. Lokasinya terpencil/terisolasi dengan tingkat aksesibilitas rendah, sehingga tingkat mobilitas kehidupan dan gerak langkah masyarakatpun menjadi rendah.
2. Rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan akibat keterbatasan fasilitas serta kurang memadainya jumlah tenaga pendidik dan tenaga medis.
3. Tingkat kesejahteraan rendah, ditandai dengan banyaknya jumlah penduduk miskin dan desa tertinggal, akibat terbatasnya pelayanan dan kesempatan.
4. Informasi tentang pemerintah dan pembangunan sangat langka karena keterpencilan lokasinya, sehingga sulit dijangkau siaran media informasi nasional, sebaliknya malah mudah menjangkau siaran dari negara tetangga.

Aspek hankam ditunjukkan oleh karakter luas wilayah dan pola sebaran penduduk yang tidak merata, akibatnya rentang kendali pemerintahan, pembinaan dan pengawasan teritorial sulit dilaksanakan secara mantap dan efisien.

Aspek politis ditunjukkan oleh karakter kehidupan sosial ekonomi yang cenderung lebih berorientasi ke negara tetangga. Kondisi ini rawan, sebab pada gilirannya orientasi sosial ekonomi itu dapat saja bergeser ke politik. Selain itu dapat menurunkan barkat dan martabat bangsa Indonesia.

4.4.2 Strategi Dan Program Penanganan Wilayah Perbatasan Negara

4.4.2.1. Grand strategi percepatan pembangunan kawasan Timur Indonesia

Menteri Kimpraswil tentang Rumusan Grand Strategi Percepatan pembangunan Kawasan Timur Indonesia, mengatakan bahwa Grand Strategi ini merupakan hasil kesepakatan bersama antar Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar sektor, dimana kepentingan sektor dan daerah terintegrasi sedemikian rupa ke dalam kepentingan wilayah atau kawasan prioritas. Selanjutnya Grand Strategi yang disepakati ini akan digunakan sebagai landasan pengembangan program untuk masing-masing sektor dan wilayah. Berdasarkan arah pengembangan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), kebijakan pengembangan Kawasan Timur Indonesia adalah mewujudkan potret Indonesia masa depan yang dijabarkan dalam 7 (tujuh) kebijakan pokok, yaitu diantaranya : *Pengembangan kawasan perbatasan* sebagai kawasan depan yang dilakukan dengan pendekatan *prosperity* dan *security*, khususnya untuk kawasan perbatasan Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, Papua, Nusa Tenggara Timur.

Dalam Strategi dan Konsepsi pengembangan Kawasan Perbatasan Negara, yang dikeluarkan oleh Departemen Kimpraswil (2002) terdapat grand penanganan perbatasan negara yang dirinci dalam tiga strategi meliputi :

1. Memperbaiki Kondisi Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat agar Mampu Meningkatkan Taraf Hidup dan Kesejahteraan Masyarakat.
2. Meningkatkan Kemampuan dan Kapasitas Pengelolaan Potensi Wilayah yang Ada.
3. Memantapkan Keamanan dalam rangka Pembinaan serta Peningkatan Ketahanan Wilayah Menuju Terciptanya Ketahanan Nasional.

Selanjutnya strategi penanganan kawasan perbatasan untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan daerah perbatasan secara optimal berdasarkan penataan ruang kawasan perbatasan adalah perlu didukung dengan dua belas langkah strategis sebagai berikut:

1. Penanggulangan kemiskinan yang dicapai melalui pemenuhan kebutuhan mendesak dan melalui redistribusi manfaat yang diperoleh dari pertumbuhan ekonomi khususnya dari sektor-sektor produksi seperti pertambangan dan kehutanan antara lain melalui Hak Pengusahaan Hutan bina desa;
2. Pengembangan kegiatan ekonomi setempat yang didasarkan pada potensi sumber daya alam yang prospektif dikembangkan;
3. Peningkatan perdagangan lintas batas (kegiatan ekspor dan impor) melalui jalur darat maupun laut secara lebih berdayaguna dan berhasil guna;
4. Pengembangan prasarana dan sarana dasar pembangunan yang menciptakan iklim yang kondusif bagi pertumbuhan kegiatan sosial ekonomi dan peran serta pihak swasta;
5. Peningkatan partisipasi masyarakat dan swasta dalam pembangunan daerah perbatasan;
6. Penetapan sistem perhubungan yang dapat mendukung pola produksi dan perubahan orientasi dari subsisten kepada pasar;
7. Peningkatan pembangunan prasarana transportasi dalam rangka membuka isolasi daerah, serta pengembangan potensi wilayah;
8. Penetapan pusat-pusat pertumbuhan dan pengembangan pusat-pusat pemukiman potensial yang tetap berorientasi pada sistem atau pola pengembangan wilayah propinsi;
9. Peningkatan pelayanan pendidikan, kesehatan, serta penyuluhan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kesadaran masyarakat berbangsa dan bernegara;

10. Peningkatan penataan lingkungan pemukiman yang dilakukan secara terpadu dengan program penataan kembali wilayah administratif (Desa, Kecamatan, dan Kabupaten);
11. Peningkatan pelayanan telekomunikasi seperti penambahan dan peningkatan daya pancar relay TVRI dan RRI;
12. Pengembangan sistem informasi dan komunikasi baik oleh pemerintah maupun swasta dalam menumbuhkan dan meningkatkan rasa kebangsaan masyarakat di perbatasan.

4.4.2.2. Program pengembangan daerah perbatasan

Program ini bertujuan meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kapasitas pengelolaan potensi wilayah perbatasan dan memantapkan ketertiban dan keamanan daerah yang berbatasan dengan negara lain. Sasaran program ini adalah terwujudnya peningkatan kehidupan sosial-ekonomi dan ketahanan sosial masyarakat, terkelolanya potensi wilayah dan terciptanya ketertiban dan keamanan kawasan perbatasan.

Kegiatan pokok yang dilakukan adalah (1) *pengembangan pusat-pusat pemukiman potensial termasuk pemukiman transmigrasi di daerah perbatasan*; (2) peningkatan pelayanan prasarana transportasi dan komunikasi untuk membuka keterisolasian daerah dan pemasaran produksi; (3) peningkatan pelayanan sosial dasar khususnya pendidikan dan kesehatan; penataan wilayah administratif dan tapal batas; (4) pengembangan partisipasi swasta dalam pemanfaatan potensi wilayah khususnya pertambangan dan kehutanan; serta (5) peningkatan kerja sama dan kesepakatan dengan negara tetangga di bidang keamanan, ekonomi serta pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan daerah perbatasan.

4.5 Kesimpulan Analisis Kebijakan Pemukiman Kembali pengungsi

Analisis Kebijakan tentang pemukiman kembali pengungsi, berisi tentang: Perumusan masalah-masalah kebijakan, meramalkan masa depan kebijakan, rekomendasi aksi-aksi kebijakan, pemantauan dalam analisis kebijakan dan mengevaluasi kinerja kebijakan., menggunakan variabel:

1. Pemukiman kembali Pengungsi harus memperhitungkan penyesuaian kondisi sosial, ekonomi dan budaya penduduk yang direlokasikan.
2. Membantu untuk merehabilitasi sampai mencapai sekurang-kurangnya tingkat kesejahteraan yang sama dengan ketika tanpa proyek.
3. Pola-pola yang tepat dari organisasi masyarakat dapat dipakai serta lembaga-lembaga budaya dari pemukim dan tuan rumah (masyarakat lokal) dapat digunakan untuk maksud yang lebih luas dan besar. Pemukim akan terintegrasi secara ekonomi dan sosial kedalam penduduk lokal supaya pengaruh yang merugikan atas penduduk lokal diperkecil. Satu dari jalan menerima integrasi mungkin dengan memperluas keuntungan pembangunan untuk masyarakat lokal (*host communities*).
4. Perencanaan pemukiman kembali di Malaysia dalam kerangka pengorganisasian dari Federal and Development Authority (FELDA) sangat menentukan dalam memberi gambaran keseluruhan tentang kelompok-kelompok petani. Perencanaan ini berlokasi relatif jauh dari keberadaan pinggiran desa (*rural villages*) and merupakan pemukiman kota yang baru (*new urban settlements*)
5. Cina lebih dari 10 tahun masuk dalam liberalisme ekonomi (*economic liberalization*), sementara kembali pada Model Maoist dari pembuat keputusan

pada tahun 1992 to menyetujui sebuah proyek pembangunan raksasa/*The Three Gorges Dam (TGD)*.

Insentive dan kompensasi merupakan masalah yang utama dalam pemukiman kembali. Penduduk yang terkena proyek TGD diberi kompensasi dengan wajar sehingga melakukan pemindahan pemukiman dengan sukarela dan ini menyebabkan perubahan kehidupan menjadi lebih baik.

6. Pemerintah Bangladesh harus mengakui kebutuhan untuk memperbaiki perundang-undangannya, lebih baik membuat kompensasi dan sebuah kerangka kelembagaan untuk mendukung masyarakat yang terpengaruh oleh proyek pembangunan. Pemerintah memberi pertanggungjawaban moral, dengan mengambil langkah utama yang harus dilakukan terhadap sebuah kebijakan pemukiman kembali yaitu :
 - a. Pemerintah membentuk sebuah *National Task Force on Resettlement* yang konsisten spesialis untuk pemukiman kembali, pegawai-pegawai tinggi pemerintah, dan perwakilan negara donor, PAP's dan NGO's untuk menguji bagaimana persiapan dan implementasi kebijakan pemukiman kembali yang terbaik.
 - b. Pemerintah mengorganisir sebuah *Workshop atas Resettlement* dengan memasukan, antara lain PAP's dan NGO's untuk mendiskusikan semua aspek dari perolehan tanah, kompensasi dan partisipasi lokal dengan pertanggungjawaban pemerintah untuk memperbaikinya dalam eksisting kebijakan, perencanaan dan implementasi.
6. Memperbaiki kondisi kehidupan sosial ekonomi masyarakat agar mampu meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat.

7. Pengembangan kegiatan ekonomi setempat yang didasarkan pada potensi sumber daya alam yang prospektif dikembangkan.
8. Pengembangan prasarana dan sarana dasar pembangunan yang menciptakan iklim yang kondusif bagi pertumbuhan kegiatan sosial ekonomi dan peran pihak swasta.
9. Penetapan sistem perhubungan yang dapat mendukung pola produksi dan perubahan orientasi dari subsisten kepada pasar.
10. Peningkatan pembangunan prasarana transportasi dalam rangka membuka isolasi daerah, serta pengembangan potensi wilayah.
11. Karakteristik perbatasan negara dimana lokasinya terpencil/terisolasi dengan tingkat aksesibilitas rendah, rendahnya sumber daya manusia dan rendahnya tingkat kesejahteraan. Untuk itu salah satu kegiatan pokok yang tepat dilakukan adalah *pengembangan pusat-pusat pemukiman potensial termasuk pemukiman transmigrasi di daerah perbatasan*
12. Serageldin (1995) seperti yang dikutip oleh Cernea (1997:79) menuliskan bahwa kunci dari pemukiman kembali adalah pendekatan yang berpusat kepada manusia bukan kepada pendekatan kompensasi perumahan : *The key to development-oriented resettlement is to adopt a people-centered approach, not a property-compensation approach.*
13. Tantangan dari pemukiman kembali adalah bagaimana menemukan tujuan-tujuan baru, pendekatan dan metode yang baru : *The challenge to resettlement practice worldwide, today, is to adopt a new concept of resettlement goals, a new approach, and new methodologies. What we have had until recently, and in fact still have in many developing countries, are typically "minimalist, residualist, or welfarist approaches" (Mardsen, 1997 dalam Jackson 2000).*

BAB V

ANALISIS KEBIJAKAN DAN HASIL KEBIJAKAN PEMUKIMAN KEMBALI PENGUNGSI DI PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR

5.1 Analisis Kebijakan Pengungsi

Analisis kebijakan pengungsi ini dilakukan dengan menganalisis Kebijakan Nasional Penanganan Pengungsi sebagai bahan dan pedoman, sesuai surat Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Pelaksana Ketua Harian Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Pengungsi, nomor B.287/PBP/X/01, tanggal 19 Oktober 2002. Keputusan Gubernur Nusa Tenggara Timur nomor 699/KEP/HK/2001 tentang Pembentukan Tim Kelompok Kerja Khusus Pemulangan Pengungsi Eks Timor Timur Pada Satkorlak PBP Nusa Tenggara Timur, sebagai penjabaran kebijaksanaan nasional untuk percepatan penanganan pengungsi di Indonesia khususnya pengungsi eks Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

5.1.1 Latar Belakang Kebijakan

Akibat sosial dari konflik yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia adalah adanya pengungsi dengan jumlah yang begitu besar (pengungsi dalam arti "*Internally displaced persons/people*") yaitu sekitar 1,3 juta orang. Pengungsi tersebut dapat digolongkan lagi menjadi dua yaitu: mereka yang tidak ingin kembali lagi ke daerah semula (daerah konflik) dan mereka yang terpaksa keluar dari daerah konflik tetapi masih berkeinginan kembali lagi. Pengungsi juga dapat dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu: pengungsi karena bencana alam atau pengungsi konflik sosial/politik. Apabila ada kesan penanganan pengungsi bersifat "Simptomatik", hal itu wajar-wajar saja, bahwa munculnya pengungsi karena adanya bencana/konflik dan bencana/konflik itu sulit diduga

kapan munculnya, selain itu penanganan pengungsi juga sangat kompleks karena menyangkut aspek-aspek sosial dan ekonomi mereka/tidak sederhana. Berbagai konflik di tanah air sejak terjadinya krisis multi dimensi dan upaya reformasi yang terjadi di tanah air telah menyebabkan gelombang arus pengungsi yang tersebar di seluruh Indonesia.

Upaya penanganan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta masyarakat dalam/luar negeri telah cukup banyak, namun sampai saat ini permasalahannya belum dapat terselesaikan dengan baik. Sejalan dengan makin kondusifnya situasi sosial-politik nasional dan bergeraknya kembali roda perekonomian, maka dirasa tepat untuk segera dilakukannya upaya optimal mengakhiri pengungsi di Indonesia. Untuk itu diperlukan berbagai upaya terobosan tanpa mengorbankan prinsip-prinsip kemanusiaan agar permasalahan pengungsi dapat segera diselesaikan.

Kondisi pengungsi saat ini di Indonesia yang tersebar di 20 Propinsi berdasarkan laporan para Gubernur selaku Ketua Satkorlak PBP pada akhir September 2001, tercatat sebanyak 286.994 KK/1.337.503 jiwa. Angka ini sangat fluktuatif yang selalu berubah dengan kecenderungan menaik/bertambah. Jumlah ini telah menimbulkan permasalahan ikutan yang semakin kompleks, diperlukan tindakan penajaman usaha penangkalan dan penanggulangannya yang dilaksanakan secara sinergis dan terpadu diiringi dengan ketegasan tindakan.

Sebagian besar pengungsi ditampung secara darurat di tenda, barak, asrama, gedung pertemuan, stadion serta fasilitas umum lainnya. Sisanya di rumah-rumah keluarga atau diusahakan sendiri. Pemerintah dan masyarakat telah memberikan bantuan tanggap darurat selama hampir 3 tahun antara lain berupa bantuan bahan makanan, pakaian, barak/tenda penampungan, obat, dan pelayanan kesehatan, air bersih, layanan pendidikan dan kerohanian serta bantuan lainnya.

Permasalahan Yang Dihadapi dalam penanganan pengungsi yaitu: (Surat Menkokesra/ Pelaksana Ketua Harian BAKORNAS PBP, nomor B.287/PBP/X/01, tanggal 19 Oktober 2002)

1. Penanganan pengungsi telah semakin kompleks, tidak saja masalah kemanusiaan tetapi telah merupakan masalah politik, ekonomi, sosial budaya, agama dan keamanan. Makin tertundanya penyelesaiannya dan pengakhiran masa pengungsi ini akan menjadikan masalah semakin rumit yang pada gilirannya akan menjadi bumerang yang mengancam kelangsungan roda pemerintahan dan pembangunan nasional.
2. Ketidakharmonisan dan kurangnya koordinasi baik antar pejabat pemerintah, maupun lembaga masyarakat dalam/luar negeri serta potensi masyarakat lainnya telah memberikan peluang kerugian secara moral dan material.
3. Telah timbul berbagai rasa cemburu dan ketidakpuasan antar pengungsi dan dengan masyarakat lokal, dikarenakan makin dirasakan ketidakadilan yang menjurus kepada timbulnya permasalahan dan konflik baru. Hal ini perlu segera dicegah dan dieliminir.

Cukup besar dana yang dikeluarkan selama ini disamping menyita waktu dan energi, sehingga perlu segera diakhiri agar potensi tersebut dapat dimanfaatkan bagi kelompok masyarakat miskin lain yang justru dalam prosentase lebih besar.

Penyelesaian dan pengakhiran masa pengungsi memang harus segera dilaksanakan dan pemerintah telah menetapkan batas akhir penanganan pengungsi sampai dengan tanggal 31 Desember 2002, namun penanganannya perlu dilaksanakan secara sinergis dan terpadu diiringi dengan ketegasan tindakan, tanpa mengorbankan prinsip-prinsip kemanusiaan.

5.1.2 Tujuan Penanganan Pengungsi

Tujuan dari Kebijakan Nasional Penanganan Pengungsi adalah untuk percepatan penanganan pengungsi. Percepatan penanganan pengungsi dilaksanakan melalui tiga pola dengan prioritas berurutan dan mempertimbangkan kondisi dan situasi:

1. Pola I (Pemulangan) yaitu: Mengembalikan pengungsi ke kehidupan yang normal, yang berarti pengungsi kembali ke tempat semula dengan segala kadamaian. Hal ini dapat dicapai dengan keinginan keras masyarakat dan penerimaan penduduk lokal. Upaya menonjol untuk ini adalah penciptaan rasa aman dan nyaman melalui upaya pemantapan rekonsiliasi.
2. Pola II (Pemberdayaan): Dilaksanakan bila Pola I tidak mungkin dilakukan yaitu dengan memberikan kesempatan pengungsi menemukan kehidupan baru di tengah masyarakat. Dengan bantuan dan fasilitas pemerintah diupayakan lapangan kerja ataupun kemudahan baginya dalam mencari nafkah. Diperlukan bantuan untuk memberikan kemahiran ataupun sejenis modal kerja hingga memungkinkan mereka untuk hidup mandiri.
3. Pola III (Pengalihan): Dilaksanakan bila Pola I dan Pola II tidak mungkin dilakukan yaitu dengan memukimkan kembali para pengungsi di tempat baru dengan program relokasi, baik dengan cara sisipan ataupun transmigrasi lokal. Untuk itu diperlukan biaya yang relatif besar karena perlu penyediaan lahan pekarangan dan garapan, rumah, fasilitas umum, alat pertanian, jaminan hidup untuk jangka tertentu, Pola ini didukung dengan fasilitas pertanian atau perkebunan yang memberikan prospek sangat baik bagi pengungsi dikemudian hari.

5.1.3 Target Penanganan Pengungsi

Penanganan pengungsi diharapkan sudah dapat diselesaikan secara tuntas pada akhir tahun 2002.

Pemerintah pusat dalam upaya penanganan pengungsi eks Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur telah memberikan tiga kali perpanjangan batas waktu penanganan pemulangan pengungsi (repatriasi) yaitu: penanganan repatriasi dengan kompensasi dari Pemerintah yang semula berakhir 30 April 2002 diundur menjadi 31 Agustus 2002 (Surat Menkokesra Nomor B.361/PBP/IV/02 tanggal 30 April 2002), selanjutnya Menkokesra masih memberikan kesempatan kepada pengungsi eks Timor Timur batas akhir status pengungsi, sampai dengan tanggal 31 Desember 2002. Pada tanggal tersebut UNHCR dan IOM masih memberikan bantuan berupa kemudahan melindasi perbatasan, perlindungan bagi mereka yang ingin pulang ke Timor Leste serta bantuan perbekalan makanan yang cukup untuk satu bulan serta peralatan rumah tangga setelah tiba di Timor Leste. Setelah tanggal tersebut semua warga Timor Timur di Indonesia tidak dianggap lagi sebagai pengungsi dan kepada mereka yang memilih tinggal di Indonesia memiliki hak dan kewajiban yang sama sebagai warga negara Indonesia.

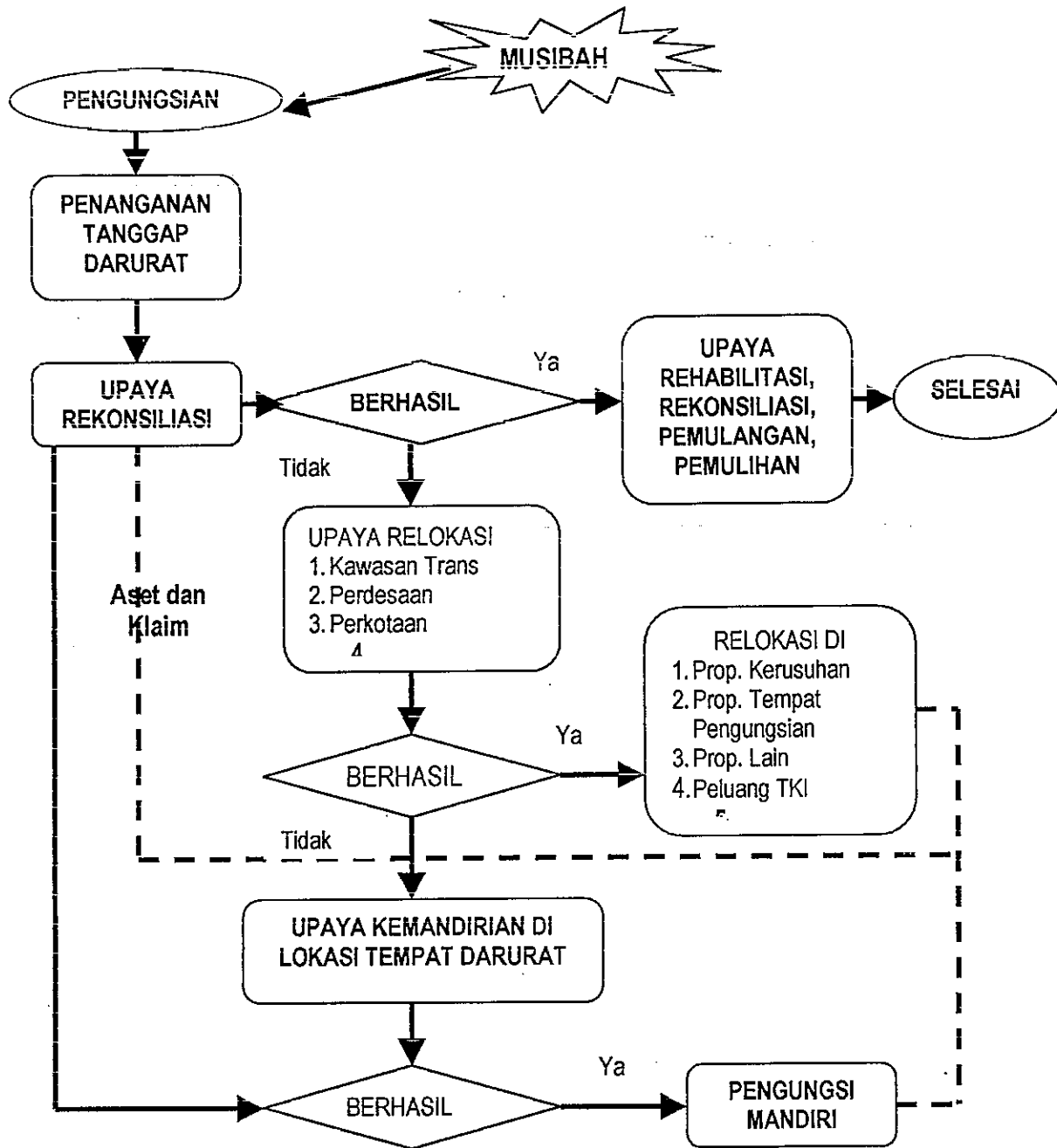
Perpanjangan batas waktu penanganan pemulangan pengungsi (repatriasi) eks Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur tersebut, masih dalam batas waktu yang ditetapkan dalam kebijakan nasional penanganan pengungsi yaitu sampai dengan akhir tahun 2002. Penanganan pengungsi oleh Pemerintah masih belum seluruhnya menyentuh sisi kemanusiaan pengungsi eks Timor Timur yang merupakan korban politik. Oleh karena badan-badan donör Internasional seperti PBB yang memiliki sumber dana, sudah tidak memberi bantuan kepada pengungsi. Menurut Kepala Biro Bina Sosial Provinsi NTT bahwa "PBB menyatakan pengungsi *refuse* dan mereka (PBB) hanya sebatas bicara saja

disebabkan oleh *behaviour* pengungsi". Sedangkan harapan bantuan dana dari pemerintah Indonesia untuk penanganan pengungsi eks Timor Timor Timur sangat terbatas, di tengah kondisi krisis yang multi dimensi ini. Oleh karena pemerintah Indonesia harus menangani seluruh masalah pengungsi di Indonesia yang sampai kini terdapat sekitar 1,3 juta jiwa pengungsi.

5.1.4 Pelaksanaan Penanganan Pengungsi

Penanganan pengungsi di Indonesia, dilaksanakan melalui beberapa tahap upaya penanganan, yaitu awalnya dilakukan penanganan tanggap darurat dan langkah berikutnya upaya rekonsiliasi, selanjutnya dilakukan upaya alternatif penanganan sebagai berikut: (lihat Gambar 5.1)

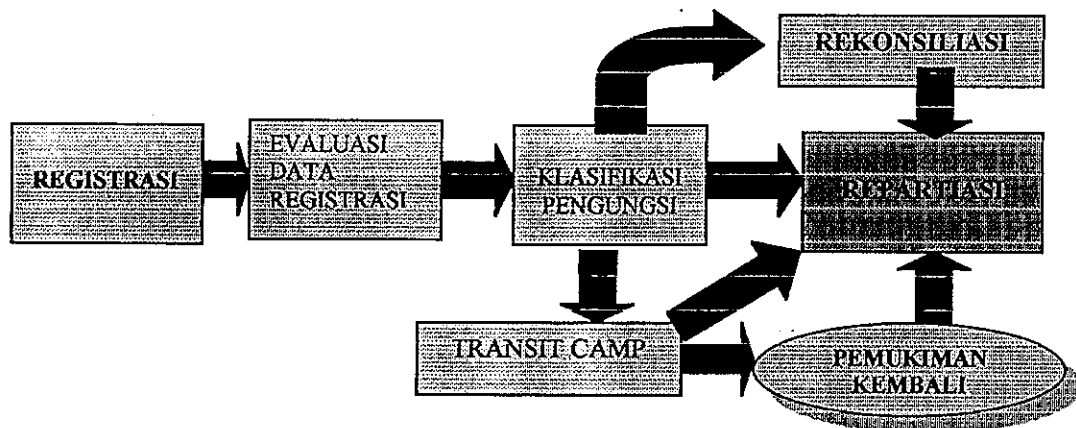
1. Upaya rekonsiliasi berhasil ditindaklanjuti upaya rehabilitasi, rekonsiliasi, pemulangan, dan pemulihan atau kegiatan pengungsian secara mandiri, dengan upaya penanganan aset serta klaim.
2. Upaya rekonsiliasi tidak berhasil ditindaklanjuti upaya relokasi pengungsi di provinsi kerusuhan, provinsi tempat pengungsian, provinsi lain atau peluang Tenaga Kerja Indonesia (TKI).
3. Upaya relokasi pengungsi di kawasan transmigrasi, perdesaan, dan perkotaan apabila tidak berhasil maka dilakukan upaya kemandirian di lokasi tempat darurat.
4. Pengungsi yang berada di lokasi tempat darurat masih berkesempatan untuk melakukan pengungsian secara mandiri ketempat asalnya.



GAMBAR 5.1
SKEMA PENANGANAN PENGUNGSI
DI INDONESIA

Sumber : Depnakertrans, 2000

Pemerintah Indonesia mengambil langkah penanganan terhadap pengungsi eks Timor Timur di Perbatasan Indonesia-Timor Leste sejak registrasi tanggal 6 Juni 2001 sampai sekarang dengan konsep penanganan secara menyeluruh sesuai dengan gambar 5.2 di bawah ini:



Gambar 5.2
SKEMA PENANGANAN PENGUNGSI
EKS TIMOR TIMUR DI PROVINSI NTT

Sumber : Pemerintah Prov. NTT, 2001

Dari gambar 5.1 Skema penanganan pengungsi di Indonesia dan gambar 5.2 skema penanganan pengungsi eks Timor Timur di Provinsi NTT, terlihat bahwa terdapat perbedaan penanganan pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur, yaitu bahwa pengungsi eks Timor Timur di Provinsi NTT, seluruhnya diharapkan dapat memilih untuk pulang ke Timor Leste (repatriasi), sedangkan pola pemukiman kembali hanyalah sasaran antara. Juga penanganannya membutuhkan koordinasi lintas negara. Tidak seperti penanganan pengungsi lainnya di Indonesia yang cukup ditangani oleh pemerintah Indonesia.

Upaya penanganan pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur diarahkan untuk mengakomodasi aspek dasar yang terkait langsung dengan suasana kebatinan pengungsi

dan masyarakat setempat yaitu kemanusiaan, harga diri dan keadilan. Adapun program kerja penanganan pengungsi yaitu: (Pemerintah Prov. NTT:2001)

1. Bantuan kemanusiaan dirubah menjadi bantuan pemberdayaan masyarakat pengungsi bersama masyarakat setempat.
2. Menindaklanjuti upaya relokasi pengungsi yang memilih Indonesia dan yang kembali secara baik dan kelancaran relokasi pengungsi pada lokasi-lokasi permukiman di NTT maupun di luar NTT.
3. Menyiapkan rencana kerja terpadu dan pemenuhan paket bantuan pangan sebelum pemulangan dan relokasi pengungsi serta mengupayakan lebih intensif repatriasi pengungsi.
4. Review rencana kerja berkaitan dengan penyiapan permukiman dengan penetapan jadwal pembangunan yang lebih pasti.

5.1.4.1 Organisasi pelaksana penanganan pengungsi

Secara institusional, mengingat masalah pengungsi merupakan masalah lintas sektor atau instansional, maka pemerintah berdasarkan Kepres Nomor 3 Tahun 2001 telah membentuk Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (BAKORNAS-PBP). Jika semula badan tersebut mengkhususkan diri menangani penanggulangan bencana maka Badan baru tersebut menangani juga pengungsi.

1. Kedudukan
 - a. Bakornas PBP adalah wadah koordinasi yang bersifat non struktural bagi penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

- b. Penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud di atas adalah yang ditimbulkan oleh alam maupun akibat ulah manusia, yang mencakup kegiatan pencegahan, penjinakan/mitigasi, penyelamatan, rehabilitasi dan rekonstruksi.
- c. Penanganan pengungsi sebagaimana dimaksud di atas meliputi upaya pelayanan dan perlindungan kemanusiaan terhadap pengungsi yang timbul akibat konflik, baik sosial maupun politik yang terjadi pada suatu daerah, yang meliputi kegiatan pencegahan, tanggap darurat, penampungan, pemindahan dan pengembalian/relokasi pengungsi.

2. Tugas

- a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang cepat, efisien dan efektif.
- b. Mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi secara terpadu.
- c. Memberikan pedoman dan pengarahan terhadap usaha penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang meliputi pencegahan, penyelamatan, rehabilitas dan rekonstruksi.

BAKORNAS-PBP di tingkat pusat dipimpin oleh Wakil Presiden dan anggota-anggotanya terdiri dari Menteri-Menteri terkait. Penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi di Tingkat Provinsi diselenggarakan oleh SATKORLAK-PBP yang dipimpin Gubernur, dan di Tingkat Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh SATLAK-PBP yang diketuai oleh Bupati/Walikota. Penanganan di Tingkat Provinsi dan Instansi terkait diatur sebagai berikut:

- 1) Pada prinsipnya penanganan dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan melalui "Satu Pintu" oleh Gubernur/Ketua Satkorlak PBP Propinsi masing-masing. Apabila

penanganan berkaitan dengan Propinsi lain akan difasilitasi oleh sekretariat BAKORNAS PBP.

Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur berdasarkan Keputusan Gubernur Nusa Tenggara Timur nomor 699/KEP/HK/2001 telah membentuk Tim Kelompok Kerja Khusus Pemulangan Pengungsi Eks Timor Timur Pada Satkorlak PBP Nusa Tenggara Timur. Sedangkan Para Bupati/Walikota se daratan Timor agar segera membentuk Panitia Pelaksana di wilayah masing-masing dengan berpedoman pada Keputusan Gubernur Nusa Tenggara Timur.

- 2) Departemen/Instansi teknis tingkat pusat melalui Koordinasi BAKORNAS PBP, bertindak sebagai pembina dan pengawas di bidang masing-masing.

Penanganan pengungsi dengan pola:

- a. Pola I (Pemulangan), Departemen Sosial bertindak sebagai sektor penjurur
- b. Pola II (Pemberdayaan), Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Sektor Tenaga Kerja) bertindak sebagai sektor penjurur dibantu Kantor Menteri Negara Koperasi dan UKM.
- c. Pola III (Pengalihan), Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah bertindak sebagai Sektor penjurur, dibantu Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (sektor Transmigrasi).

Oleh karena penanganan pengungsi sangat kompleks, maka organisasi seperti BAKORNAS PBP, Satkorlak PBP di Tingkat Provinsi dan Satlak PBP di Tingkat Kabupaten yang bersifat fungsional belum dapat menjawab seluruh permasalahan pengungsi. Bahkan dijumpai bahwa Satlak PBP di Kabupaten Belu masih kurang membangun koordinasi dengan Camat dan Kepala Desa, oleh karena tidak adanya hubungan secara hirarki sampai ke Tingkat Desa, seperti contoh dalam hal perpindahan

pengungsi antar kamp ataupun pengungsi yang akan melakukan repatriasi sering pihak Desa tidak mengetahuinya secara pasti jumlah yang pindah dan pengaturannya.

Sementara Departemen/Insatansi teknis tingkat pusat yang bertindak sebagai pembina dan pengawas di bidang masing-masing, seperti dikatakan oleh Dirjen Perumahan dan Permukiman Departemen Kimpraswil Ir. Aca Sughandy, MSc, bahwa selama ini pembangunan perumahan dilakukan oleh Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Departemen Sosial. Sehingga tumpang tindih program di lapangan sulit dihindari.

5.1.4.2 Anggaran penanganan pengungsi

1. Anggaran untuk mendukung kegiatan percepatan penanganan pengungsi bersumber pada APBN dan APBD serta bantuan dalam/luar negeri yang tidak mengikat.
2. Dukungan anggaran pelaksanaan akan dialokasikan secara khusus dan dipertanggungjawabkan sepenuhnya oleh Gubernur/Ketua Satkorlak PBP.
3. Instansi tingkat pusat dalam hal ini Sekretariat Bakornas PBP, Departemen Sosial, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Departemen Perumahan dan Prasarana Wilayah dan Kantor Menteri Negara Koperasi dan UKM dialokasikan dana perencanaan, pembinaan dan pengawasan.

Dana penanganan pengungsi eks Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur selama ini merupakan bantuan dari PBB melalui UNHCR, IOM, dan bantuan Pemerintah Jepang, disamping itu bantuan Pemerintah Indonesia, LSM-LSM Internasional, juga bantuan masyarakat lokal yang lahannya digunakan oleh pengungsi.

Namun setelah pemerintah mengeluarkan batas waktu status pengungsi tanggal 31 Desember 2002, maka seluruh bantuan yang selama ini dialokasikan kepada pengungsi baik itu melalui negara-negara donor luar negeri melalui LSM-LSM, maupun bantuan pemerintah Indonesia diberhentikan, padahal masih banyak pengungsi yang berada di

barak-barak/kamp-kamp yang masih membutuhkan dukungan biaya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

5.1.5 Kesimpulan Kebijakan Penanganan Pengungsi

Dari Kebijaksanaan Nasional Penanganan pengungsi tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Pemerintah telah menetapkan batas waktu penanganan pengungsi yaitu kesempatan untuk tanggal 30 April 2002, 31 Agustus 2002 dan tanggal 31 Desember 2002 sebagai batas akhir status pengungsi.
2. Permasalahan ikutan akibat jumlah pengungsi yang banyak membutuhkan penanganan secara sinergis dan terpadu diiringi dengan ketegasan tindakan.
3. Permasalahan pengungsi yang semakin kompleks tidak saja masalah kemanusiaan tetapi telah merupakan masalah politik, ekonomi, sosial budaya, agama dan keamanan. Apabila tertunda penyelesaiannya dan pengakhiran masa pengungsi akan menjadikan masalah semakin rumit yang pada gilirannya akan menjadi bumerang yang mengancam kelangsungan roda pemerintahan dan pembangunan nasional.
5. Telah timbul berbagai rasa cemburu dan ketidakpuasan antar pengungsi dan dengan masyarakat lokal, dikarenakan makin dirasakan ketidakadilan yang menjurus kepada timbulnya permasalahan dan konflik baru. Hal ini perlu segera dicegah dan dieliminir.
6. Cukup besar dana yang dikeluarkan selama ini disamping menyita waktu dan energi, sehingga perlu segera diakhiri agar potensi tersebut dapat dimanfaatkan bagi kelompok masyarakat miskin lain yang justru dalam prosentase lebih besar.

7. Kebijakan Nasional percepatan penanganan pengungsi dilaksanakan melalui tiga pola dengan prioritas berurutan dan mempertimbangkan kondisi dan situasi yaitu: Pola I (Pemulangan), Pola II (Pemberdayaan), dan Pola III (Pengalihan), penanganannya diharapkan selesai secara tuntas pada akhir 2002.

5.2 Analisis Hasil Pelaksanaan Kebijakan Pengungsi

Secara terminologis, pengungsi adalah mereka yang lari meninggalkan tempat asalnya untuk menghindar dari suatu bencana, baik bencana alam, maupun bencana kemanusiaan (misalnya peperangan/konflik politik, dan lain-lain), seperti kebanyakan pengungsi-pengungsi yang ada di Indonesia. (Depkembangwil dan Unika Widaya Mandira Kupang, 2000)

Sedangkan masalah pengungsi eks Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah masalah politik. Mereka mengungsi karena kalah politik. Eksodus yang mereka lakukan ke wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah suatu pelarian politik. Mereka berpindah tempat bukan atas kemauan sendiri melainkan karena "dipaksa" oleh keadaan. Namun kenyataan yang ada sekarang adalah mereka sudah menjadi pengungsi. (Depkembangwil dan Unika Widaya Mandira Kupang, 2000)

Pengungsi Timor Timur yang berada di wilayah Timor Barat saat ini adalah pengungsi yang diakibatkan oleh peristiwa politik. Konflik politik, konflik sosial, teror keamanan, situasi tidak menentu dan kekacauan menyeluruh menyebabkan sebagian warga Timor Timur lari meninggalkan kampung halamannya. Karena itu tekanan yang dialami oleh mereka bukan saja berupa tekanan fisik seperti kesulitan memenuhi kebutuhan dasar (pangan, sandang dan papan), namun juga tekanan mental psikologis berupa rasa cemas, ketiadaan rasa aman, ekspresi diri yang terhalang, dan ketidakpastian masa depan.

Untuk itu dalam analisis hasil pelaksanaan kebijakan pengungsi ini dilihat dari tiga unsur penting dari kebijakan yaitu: kebijakan harus merupakan suatu keinginan dari urusan-urusan negara, kebijakan harus dilakukan secara sadar dengan maksud-maksud tertentu berupa keputusan dan tindakan, dan kebijakan harus dapat dikenal dan mempunyai hubungan yang erat antara keinginan dan urusan-urusan negara serta hubungan antara keputusan dan tindakan (Leung, 1971). Jadi hasil kebijakan penanganan pengungsi harus dilihat dari sisi kepentingan negara, dan adanya hubungan antara keputusan pemerintah Indonesia tentang kebijakan nasional penanganan pengungsi dengan hasil yang telah dicapai di lapangan.

Hasil pelaksanaan kebijakan pengungsi tidak saja dilihat dari banyaknya sarana dan prasarana fisik yang telah dibangun, dan besarnya dana yang telah diberikan sebagai kompensasi terhadap sebagian kecil aset yang telah mereka tinggalkan di Timor Leste. Tetapi tingkat keberhasilan kebijakan ini sebenarnya terletak kepada seberapa jauh pemerintah dan lembaga-lembaga donor memberikan perhatian kepada sisi manusianya. Seperti yang dikatakan oleh Serageldin (1995) seperti yang dikutip oleh Cernea (1997:79) menuliskan bahwa kunci dari pemukiman kembali adalah pendekatan yang berpusat kepada manusia bukan kepada pendekatan kompensasi perumahan: *"The key to development-oriented resettlement is to adopt a people-centered approach, not a property-compensation approach"*.

Adapun analisis hasil pelaksanaan Kebijakan Nasional Penanganan Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur setelah registrasi pengungsi tanggal 6 Juni 2001, yaitu dengan menganalisis hasil Penanganan Pengungsi di Provinsi NTT Sampai dengan Tanggal 7 Mei 2002, dan Penanganan Pengungsi Eks Timor Timur Sampai Dengan

Tanggal 31 Desember 2002, yang merupakan batas akhir penanganan pengungsi dan status pengungsi di Indonesia.

5.2.1 Hasil Penanganan Pengungsi di Provinsi NTT Sampai dengan Tanggal 7 Mei 2002

Penanganan terhadap pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur yang telah dilakukan, dikelompokkan menjadi tiga bagian besar yaitu:

1. Penanganan jangka pendek (tahap tanggap darurat)

Meliputi kegiatan-kegiatan: evakuasi, penyediaan bahan makanan dan pakaian, pendidikan, kesehatan, pembangunan prasarana dan sarana dasar serta ketertiban dan keamanan

2. Penanganan jangka menengah (tahap pemulihan)

Dilakukan dengan upaya yang lebih sistematis dan penanganan yang lebih terorganisir meliputi:

a. Pengelompokan berdasarkan kategori pengungsi, yang hasilnya terdiri dari kelompok TNI, POLRI, PNS, pejabat negara, pelajar dan mahasiswa serta kelompok masyarakat pada umumnya.

b. Penanganan terpadu secara spesifik berdasarkan masing-masing kelompok kategori, terdiri dari penempatan pada masing-masing instansi dan atau penempatan pada lokasi pemukiman kembali, pembayaran gaji, pengadaan tenda dan peralatan belajar, pembentukan Universitas Timor di TTU, pemukiman kembali pengungsi, pelayanan kesehatan, pengembangan usaha produksi, jasa dan kerajinan rumah tangga.

3. Penanganan jangka panjang (tahap rekonstruksi)

Sebagai kegiatan penanganan lanjutan, maka perlu diketahui jumlah pasti, tempat pengungsian, keinginan dan rencana penanganan pengungsi Timor Timur, maka telah dilakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

a. Kegiatan registrasi

Kegiatan registrasi dilaksanakan pada 6 Juni 2001 dengan menghasilkan data sebagai berikut:

1) Jumlah dan persebaran pengungsi hasil registrasi

Jumlah pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah 51.868 KK (284.148) jiwa yang tersebar di 106 Kecamatan, 781 Desa dan 174 barak. Berdasarkan tempat tinggal yang ada pada saat registrasi adalah bahwa: di barak adalah 26.552 KK (155.690 jiwa), dan di perumahan penduduk adalah 26.316 KK (128.458 jiwa)

2) Pengungsi asli Timor Timur berjumlah 39.937 KK (231.190 jiwa) dan bukan asli Timor Timur 11.931 KK (52.958 jiwa)

b. Strategi Penanganan Pengungsi

Strategi penanganan pengungsi antara lain:

1) Pada tahun 2000 telah dibangun lokasi permukiman kembali di wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur sebanyak 9.067 unit, oleh pemerintah kabupaten, Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi NTT, dengan realisasi: pengungsi ex Timor Timur sebanyak 4.405 KK, dan masyarakat setempat/lokal sebanyak 5.022 KK

TABEL V.1
REKAPITULASI PEMBANGUNAN PEMUKIMAN KEMBALI
UNTUK PENANGANAN PENGUNSI
DI PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR TAHUN 2000

No	Kabupaten/Kota	JUMLAH		TOTAL
		Pengungsi	Masyarakat Lokal	
1	Kupang	941	909	1.850
2	Kota Kupang	-	-	-
3	Timor Tengah Selatan	462	732	1.194
4	Timor Tengah Utara	1.152	1.513	2.665
5	Belu	501	859	1.360
6	Alor	343	200	543
7	Flores Timur	-	-	-
8	Lembata	150	175	325
9	Sikka	-	-	-
10	Ende	-	-	-
11	Ngada	300	200	500
12	Manggarai	-	-	-
13	Sumba Timur	192	338	530
14	Sumba Barat	4	96	100
	TOTAL	4.045	5.022	9.067

Sumber : Gubernur NTT (2002) Upaya Berlanjut Penanganan Repratasi Pengungsi Eks Timor Timur di Prov. NTT

- 2) Dalam tahun anggaran 2001 telah disiapkan lokasi pemukiman kembali, oleh Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi NTT, sebanyak 1.242 unit
 - 3) Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi bekerjasama dengan pemerintah Provinsi NTT telah memberangkatkan sejumlah 104 KK (422 jiwa) pengungsi ex Timor Timur ke Lokasi transmigrasi di Kabupaten Ogan Komering Ilir dan Kabupaten Musi Rawas, Provinsi Sumatera Selatan.
- c. Pelaksanaan pemulangan kembali, transmigrasi umum, dan pemukiman kembali.

Jumlah pengungsi yang telah mengikuti program pemulangan kembali, pemukiman kembali, transmigrasi setelah registrasi tanggal 6 Juni 2001 sampai dengan 7 Mei 2002 sebanyak 8.217 KK atau 25.543 jiwa dengan perincian sebagai berikut: pemulangan kembali 7.888 KK/24.012 jiwa, transmigrasi 104 KK/422 jiwa, pemukiman kembali 225 KK/ 1.109 jiwa.(Pemerintah Prov. NTT, 2000)

Pengungsi Timor Timur yang memilih tetap tinggal di Provinsi Nusa Tenggara Timur, maka Pemerintah mengambil kebijakan pembangunan pemukiman kembali sebagaimana tertera dalam Rencana Induk pengulangan pengungsi Timor Timur di Nusa Tenggara Timur (Gubernur NTT, 2001:19), dengan asumsi sebagai berikut:

- a. Pendatang di barak seluruhnya (100%) mengikuti program pemukiman kembali.
- b. Asli penduduk Timor Timur di Barak diperkirakan hanya 50% yang mengikuti program pemukiman kembali (12.123 KK).
- c. Komposisi antara pengungsi dan penduduk lokal berbanding 40:60, dengan demikian permukiman kembali yang perlu disiapkan adalah untuk 24.198 KK. (lihat Tabel V.2)

5.2.2 Hasil Penanganan Pengungsi Eks Timor Timur Sampai Dengan Tanggal 31 Desember 2002

5.2.2.1 Pelaksanaan program pemulangan kembali

1. Provinsi NTT

Adapun jumlah total pengungsi eks Timor Timur yang sudah kembali ke Timor Leste adalah 53.939 jiwa dengan perincian sebagai berikut: (lihat Tabel V.3)

TABEL V.2
ASUMSI PROGRAM PEMUKIMAN KEMBALI

NO	KEGIATAN	JUMLAH KK	JUMLAH JIWA	KETERANGAN
1	Pencadangan Area	24.198	120.992	81 Buah Lokasi
2	Pembuatan RTSP	24.198	120.992	81 Buah Lokasi
3	Pembangunan Permukiman	24.198	120.992	81 Buah Lokasi
4	Penyuluhan	24.198	120.992	
5	Pendaftaran dan Seleksi	24.198	120.992	
6	Penempatan	24.198	120.992	
7	Pemberdayaan	24.198	120.992	

Sumber : Rencana Induk Penanggulangan Pengungsi Timor Timur di NTT, 2001

TABEL V.3
PELAKSANAAN PROGRAM PEMULANGAN KEMBALI

a	Jumlah peserta pemulangan kembali sukarela tanpa bantuan (difasilitasi Satgas PMP) 6 Juni s/d 26 Oktober 2001	1.842	KK	6.193	Jiwa
b	Jumlah peserta pemulangan kembali dengan bantuan uang Rp.750.000,- (difasilitasi Satlak PBP) 27 Oktober 2001 s/d 31 Agustus 2002	15.430	KK	45.073	Jiwa
Jumlah per 31 Agustus 2002		17.272	KK	51.266	Jiwa
c	Jumlah peserta pemulangan kembali mandiri (tanpa bantuan) 11 September s/d 16 Oktober 2002	38	KK	130	Jiwa
	Jumlah Peserta pemulangan kembali khusus dengan bantuan Rp.1.500.000 (laporan 30 Nopember 2002) 11 Oktober 2002 s/d 31 Desember 2002	713	KK	2.543	Jiwa
d	Jumlah peserta pemulangan kembali dengan dana spesial Fund (PNS/TNI/POLRI) dari Kabupaten Belu (tanggal 18 Nopember 2002) sebesar minimal Rp. 5. Juta, maksimal Rp. 15 Juta atau rata-rata Rp.7,5 Juta				
	TNI	6	KK	-	
	POLRI	7	KK	-	
	PNS	16	KK	-	
	JUMLAH	18.052	KK	53.939	Jiwa

Sumber : Satkorlak PBP NTT, 2002

Data sisa pengungsi eks Timor Timur sampai dengan keadaan 31 Desember 2002 diperkirakan kurang lebih sebanyak 9.805 KK atau 28.097 Jiwa

Batas akhir status pengungsi eks Timor Timur pada tanggal 31 Desember 2002, dimana pada tanggal tersebut UNHCR dan IOM masih memberikan bantuan berupa kemudahan melintasi perbatasan, perlindungan bagi mereka yang ingin pulang ke Timor Leste serta bantuan perbekalan makanan yang cukup untuk satu bulan serta peralatan rumah tangga setelah tiba di Timor Leste. Setelah tanggal tersebut semua warga Timor Timur di Indonesia tidak dianggap lagi sebagai pengungsi dan kepada mereka yang memilih tinggal di Indonesia memiliki hak dan kewajiban yang sama sebagai warga negara Indonesia.

Sebagai konsekuensi penetapan batas waktu tersebut, maka para pengungsi eks Timor Timur yang ingin kembali setelah tanggal 31 Desember 2002 harus mengurus perjalanannya sendiri, tanpa bantuan keuangan serta mematuhi segala ketentuan dan peraturan keimigrasian yang berlaku di Timor Leste berupa bukti kewarganegaraan, dokumen perjalanan (paspor dan visa).

Yang menjadi permasalahan umum dari program pemulangan kembali yang dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia yaitu:

- a. Sikap dan ketergantungan pengungsi terhadap tokoh-tokoh pengungsi dan elit politik sangat tinggi sehingga menghambat pemulangan kembali dan pemukiman kembali sesuai harapan Pemerintah Pusat dan Badan-badan penyandang dana (IOM, UNHCR, dan lain-lain).
- b. Penduduk lokal terganggu dengan perilaku pengungsi yang akhir-akhir ini kurang bersahabat dalam proses adaptasi dengan masyarakat lokal. Pemanfaatan lahan pekarangan dan kebun milik masyarakat yang sudah kurang

lebih tiga tahun tidak dapat digarap, sehingga berdampak ekonomis terhadap kegiatan ekonomi masyarakat setempat.

- c. Pemberlakuan "Status Siaga V" bagi Nusa Tenggara Timur, khususnya di Timor Barat yang belum dicabut oleh PBB ikut menghambat upaya penanganan pengungsi secara komprehensif dan terpadu sesuai harapan semua pihak.
- d. Masih terdapat upaya-upaya oknum pengungsi eks Timor Timur yang memprovokasi untuk tidak pulang ke Timor Lorosae.

2. Kabupaten Belu

Pemulangan kembali pengungsi Timor Timur di wilayah Satlak PBP Kabupaten Belu dilaksanakan terhitung mulai tanggal 16 Nopember 2001 (khusus bulan Oktober 2001 sebanyak 174 KK atau 604 jiwa menggunakan dana Menkokesra melalui Pemerintah Daerah Kabupaten Belu) secara bertahap selama sepuluh bulan sampai dengan 31 Agustus 2002, dengan perincian sebagai berikut:

TABEL V.4
JUMLAH PEMULANGAN KEMBALI DI KABUPATEN BELU

No	Bulan/Tahun	Jumlah Yang Kembali		Target	
		KK	Jiwa	KK	%
1	Oktober 2001	174	604	-	-
2	Nopember 2001	406	1.495	2.500	15
3	Desember 2001	337	963	2.500	10
4	Januari 2002	213	495	2.500	8
5	Pebruari 2002	309	727	2.500	10
6	Maret 2002	893	2.220	3.000	29
7	April 2002	1.129	2.982	2.390	61
8	Mei 2002	790	2.267	1.000	80
9	Juni 2002	1.252	3.579	1.000	125
10	Juli 2002	1.604	5.292	2.000	80
11	Agustus	1.358	4.322	1.000	135
	Jumlah Total	8.376	24.700	20.390	

Sumber : Laporan pelaksanaan dan Evaluasi Pemulangan kembali Pengungsi Timor Timur di Satlak PBP Belu, 2002

5.2.2.2 Pelaksanaan program relokasi (pemukiman kembali dan transmigrasi umum)

1. Pemukiman kembali

a. Tahun Anggaran 1999/2000 s/d 2001

Terdapat dua pola penanganan pemukiman kembali yakni: sisi penanganan pengungsi eks Timor Timur dan sisi penanganan pengembangan masyarakat lokal dilaksanakan sejak TA. 1999/2000 s/d 2001 dan tersebar di 10 Kabupaten se-Nusa Tenggara Timur dengan jumlah unit yang telah dibangun sebanyak 11.334 unit rumah dengan perincian sebagai berikut:

TABEL V.5
REKAPITULASI PEMBANGUNAN PEMUKIMAN KEMBALI
DAN NON PEMUKIMAN KEMBALI TAHUN 1999/2000 S/D 2001

NO	KABUPATEN	JUMLAH YANG DIBANGUN			JUM LAH	KETE RANGAN
		DADP	KIMP RAS WIL	NAKER TRANS		
1	2	3	4	5	6	7
1	Kupang	700	189	764	1.653	* Sebanyak 200 Unit dalam bentuk pemukiman kembali dan sisanya berupa bantuan non pemukiman kembali dalam bentuk BBR di Kabupaten Alor
2	Timor Tengah Selatan	570	455	154	1.179	
3	Timor Tengah Utara	1.100	1.480	600	3.180	
4	Belu	362	1.844	300	2.506	
5	Lembata	175	-	150	325	
6	Sumba Barat	-	350	368	718	
7	Sumba Timur	530	-	-	530	
8	Alor *	543	-	-	543	
9	Ngada	500	50	-	550	
10	Ende	-	150	-	150	
	Jumlah	4.480	4.518	2.336	11.334	

*Sumber Data : BAPPEDA Prov NTT, Dinas Nakertrans Prop. NTT
Dinas Kimpraswil Prov NTT dan Laporan Bupati Alor, 2002*

b. Tahun Anggaran 2002

1) Sumber Dana APBN

Dinas KIMPRASWIL, Dinas NAKERTRANS dan Dinas Sosial Provinsi Nusa Tenggara Timur, saat ini akan membangun sebanyak ± 3.108 unit. (Tabel V.6)

2) Bantuan Lembaga PBB (UNHCR dan UNDP)

Rencana pembangunan pemukiman kembali bantuan UNHCR sebanyak 300 Unit di Pulau Sumba dari jumlah tersebut, 20 unit dijadikan pilot project dengan jaminan hidup dari Dinas Sosial Provinsi Nusa Tenggara Timur, sedangkan tanggungjawab biaya permakanan dan transportasi selama perjalanan oleh IOM dan JRS, yang direncanakan pada minggu kedua bulan Nopember 2002.

TABEL V.6
RENCANA PEMBANGUNAN PEMUKIMAN KEMBALI
DANA APBN TAHUN 2002

No	Dinas	Kabupaten/ Kota	Jumlah yang akan diba ngun	Realisasi Penempatan				
				Lokal (KK)	Pen gung si (KK)	Jum lah (KK)		
1	KIMPRASWIL	Belu	350	-	-	350		
		Sumba Barat	250	-	-	250		
		Ende	50	-	-	50		
		Ngada	50	-	-	50		
		TTU	108	-	-	108		
JUMLAH 1			808	-	-	808		
2	NAKERTRANS	Sumba Barat	250	180	70	250		
		Ngada	250	-	-	250		
		Kupang	100	90	10	100		
		Jumlah 2a			600	-	-	600
			Sikka	100	100	-	100	
			Sumba Timur	100	100	-	100	
			Belu	100	70	30	100	
	Flores Timur	200	-	-	200			
	TTS	100	64	36	100			
	Alor	200	146	54	200			

Lanjutan

Jumlah 2b			800	-	-	-
		Ende	200	-	-	-
		Lembata	100	-	-	-
Jumlah 2c			300	-	-	-
Jumlah 2			1.700	750	200	950
3	Dinas Sosial	Kupang	260	-	-	360
		TTS	100	-	-	100
		TTU	100	-	-	100
		Belu	140	-	-	140
Jumlah 3			600	-	-	600
Jumlah 1 + 2 + 3			3.108	750	200	

Sumber : Sakorlak PBP NTT, 2002

3) Bantuan kemanusiaan Pemerintah Jepang

Pembangunan permukiman kembali dengan sumber dana bantuan Jepang dilaksanakan oleh Dinas Kimpraswil diperuntukan bagi anggota TNI, pengungsi dan masyarakat lokal sebanyak 775 unit rumah

Sedangkan untuk Kabupaten Belu sampai dengan bulan Juli 2002 telah dibangun 2.270 unit rumah untuk pemukiman kembali, dengan perincian sebagai berikut:

TABEL V.7
PEMUKIMAN KEMBALI DI KABUPATEN BELU
S/D 8 JULI 2002

No	Kecamatan	Desa	Jumlah Pemukiman kembali
1	Raihat	Asumanu	255
2	Tasifeto Timur	Umaklaran	450
		Fatubaa	224
		Kereana	300
3	Kakuluk Mesak	Leosama	230
		Kabuna	100

Lanjutan

4	Kota Atambua	Fatbanau	224	224
5	Tasifeto Barat	Bakustalama	162	162
6	Malaka Timur	Boni	48	48
7	Kobalima	Lakekun	200	200
8	Malaka Barat	Wanibesak	77	77
Jumlah			2270	

Sumber : Dinas Nakertrans Prop. NTT, tanggal 8 Juli 2002

Dari asumsi dalam Rencana Induk penggulangan pengungsi Timor Timur di Nusa Tenggara Timur Tahun 2001, diperoleh data bahwa akan dibangun permukiman kembali sebanyak 24.198 unit untuk 120.992 jiwa. Dengan perubahan yang terus terjadi dalam penanganan pengungsi eks Timor Timur, realisasi tahun 2001 menjadi 11.334 unit rumah, sedangkan yang sudah dihuni sebanyak 3.959 unit, dari rencana pembangunan keseluruhan sampai akhir tahun 2002 sebanyak 15.537 unit rumah.

Dengan perkiraan pengungsi eks Timor Timur yang menetap setelah Desember 2002 sebanyak 5.883 KK, maka pemerintah perlu menyiapkan pembangunan permukiman sejumlah 5.883 unit rumah.

2. Transmigrasi umum

Tahun 2001, sebanyak 104 KK/422 jiwa dengan tujuan Kabupaten Ogan Komering Ilir dan Kabupaten Musi Rawas Provinsi Sumatera Selatan dengan rincian sebagai berikut: Kabupaten Kupang sebanyak 16 KK atau 58 Jiwa dan Kabupaten Belu sebanyak 88 KK atau 364 Jiwa. Tahun 2002 telah dilaksanakan program transmigrasi sebanyak 80 KK pengungsi eks Timor Timur

5.2.2.3 Pelaksanaan program pemberdayaan

Prinsip pemberdayaan sebagai salah satu kebijakan penanganan pengungsi diarahkan untuk menciptakan kemandirian pengungsi eks Timor Timur. Upaya Pemerintah Provinsi NTT dalam pelaksanaan program pemberdayaan diarahkan kepada pengungsi eks Timor Timur maupun masyarakat lokal yang telah menempati lokasi pemukiman kembali.

1. Bantuan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun Anggaran 2001 berupa sarana produksi seperti bibit tanaman (padi, jagung dan kacang hijau) serta alat pertanian berupa cangkul, sabit dan obat-obatan/ pupuk pestisida untuk 1.2000 KK pengungsi eks Timor Timur dan masyarakat lokal yang tersebar di Kabupaten Kupang, TTU, Belu dan Ngada. Sedangkan pada Tahun Anggaran 2002 bantuan yang diberikan berupa benih tanaman pangan (padi, jagung, dan kacang hijau) kepada pengungsi eks Timor Timur yang berada di Kabupaten Sumba Barat, TTU dan Belu.
2. Bantuan Dinas Nakertrans dan Dinas Sosial
Yang menjadi permasalahan umum dalam program pemberdayaan yaitu pemberdayaan masyarakat lokal yang lahan pekarangan/pertaniannya dipakai oleh para pengungsi eks Timor Timur selama ini, belum dapat dilaksanakan karena belum dialokasikan dana secara khusus, kepada pemilik lahan yang tersebar di Kabupaten Kupang, Kabupaten Timor Tengah Selatan, Kabupaten Timor Tengah Utara dan Kabupaten Belu dengan perincian luas lahan dan jumlah pemilik sebagai berikut:

TABEL V.8
LUAS LAHAN DAN JUMLAH PEMILIK
YANG DIPERGUNAKAN OLEH PENGUNGS

No	Kabupaten/Kota	Lokasi Kecamatan/Desa	Luas Lahan	Jumlah Pemilik
1	Kabupaten Kupang	Kec. Kupang Timur	238,40 ha	157 jiwa
2	Kabupaten TTS	Kec. Molo Selatan, Kecamatan Amanuban Barat, Kec. Kota Soe	55 ha	20 jiwa
3	Kabupaten TTU	Desa Naen dan Oelbinose	300 ha	150 jiwa
4	Kabupaten Belu	Kec. Kota Atambua, Tasifeto Timur, Malaka Barat, Malaka Timur, Kobalima	1.231 ha	6.832 KK/ 16.539 jiwa

Sumber : Sakorlak PBP NTT, 2002

Pendekatan penanganan pengungsi dan pembangunan pemukiman kembali lebih sangat bersifat “emergency” tanpa menggunakan acuan perencanaan penataan ruang dan perencanaan pengembangan wilayah yang komprehensif, sehingga terlihat bahwa pengungsi mengelompok secara sporadis hampir di seluruh daerah-daerah perbatasan Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Timor Leste, dan menempati lahan-lahan ekonomi potensial dari masyarakat. Seperti yang dikatakan oleh Kepala Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, Ir. Esthon Foenay bahwa penanganan wilayah Timor Barat secara konsepsional baru pada tahap penjaringan keinginan stakeholder melalui penelitian dan kerjasama. Dengan melihat kenyataan bahwa Timor Barat dan Timor Leste secara kultur mempunyai kesamaan etnis, religius, sebagai potensi yang mempunyai keterikatan historis. Apabila potensi-potensi ini dirancang secara terinteraksi dan terintegrasi merupakan “peluang emas” membangun Timor Barat.

Konsep perencanaan pengembangan wilayah dan penataan ruang kawasan perbatasan Indonesia-Timor Leste, juga akan mengalami kendala dalam hal implementasi

oleh karena sebagian besar lahan yang dipergunakan oleh pengungsi adalah tanah ulayat milik masyarakat lokal.

5.3 Analisis Hasil Pelaksanaan Kebijakan Pengungsi di Perbatasan Indonesia-Timor Leste

Pengungsi perlu penanganan segera dan secara menyeluruh dengan pendekatan multi aspek. Namun pemerintah Indonesia dalam upaya penanganan pengungsi menghadapi kendala dalam implementasi (Tanggapan Direktorat Jenderal Bina Kesatuan Bangsa dalam rangka acara debat publik interaktif “Problema dan Pemecahan Masalah Pengungsi di Indonesia” Depnakertrans, 2000) antara lain: belum mantapnya koordinasi antar instansi terkait; keterbatasan sarana dan prasarana (transportasi dll); keterbatasan dana di pusat dalam upaya tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi; egoisme kedaerahan sebagai dampak otonomi daerah; perbedaan daerah dan kultur pengungsi; ketergantungan pengungsi terhadap bantuan sosial; timbulnya kecemburuan sosial masyarakat terhadap pengungsi.

Disamping itu menurut Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jacob Nuwa Wea, masalah penanganan pengungsi di Indonesia adalah karena database (data dasar) jumlah pengungsi dan IDP's (*Internal Displaced Person*)-pengungsi internal “simpang siur” karena berbeda dari satu sumber ke Sumber lainnya. Padahal penyelesaian masalah pengungsi sudah harus selesai pada akhir tahun 2002.(Depnakertrans, 2002)

Kebijakan penanganan pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur belum memperhatikan karakteristik Provinsi Nusa Tenggara Timur (Timor Barat) sebagai wilayah perbatasan negara dimana lokasinya terpencil/terisolasi dengan tingkat aksesibilitas rendah, rendahnya sumber daya manusia dan rendahnya tingkat kesejahteraan. Untuk itu salah satu kegiatan pokok yang sementara dilakukan adalah pengembangan pusat-pusat

pemukiman potensial termasuk pemukiman kembali di daerah perbatasan, belum dipikirkan secara konseptual menjadi embrio bagi pengembangan wilayah. Dimana dapat digunakan sebagai landasan pengembangan program untuk masing-masing sektor dan wilayah. Berdasarkan arah pengembangan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), sehingga kebijakan pemukiman kembali pengungsi di Perbatasan Indonesia-Timor Leste adalah mewujudkan potret Indonesia masa depan sebagai kawasan depan yang dilakukan dengan pendekatan *prosperity* dan *security*.

Kenyataannya bahwa penanganan pengungsi dan penentuan lokasi pemukiman kembali belum mempertimbangkan perencanaan pengembangan wilayah, oleh karena pengungsi perlu segera ditangani dengan merelokasinya pada wilayah-wilayah perbatasan yang sebelumnya mereka tempati berdasarkan kesepakatan dengan masyarakat lokal.

5.3.1 Analisis Penanganan Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Menurut Dr. Yanuarius Koli Bau Msi dalam makalah "Membangun Masyarakat Multi Etnis: Integrasi dan Konflik penduduk Lokal dan pengungsi Timor Timur di Kabupaten Belu, NTT, menyebutkan bahwa Pengungsi yang berada di Provinsi Nusa Tenggara Timur, selain kelompok pengungsi yang pro-integrasi dan pro-kemerdekaan, sebenarnya ada satu kelompok lagi, yaitu mereka yang tidak mengerti apa-apa, dan ini merupakan kelompok terbesar. (Kompas, Sabtu 20 Juli 2002)

Pengungsi Timor Timur berada di Provinsi Nusa Tenggara Timur sudah sejak tahun 1999, namun penanganannya masih belum memperoleh hasil yang maksimal. Oleh karena itu Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat M. Yusuf Kalla, memberi batasan waktu penanganan warga Timor Timur di Timor bagian barat, Provinsi Nusa Tenggara Timur NTT, sampai dengan bulan Agustus 2002. Apabila pada bulan Agustus tersebut, pengungsi berkeinginan untuk pulang maka pemerintah akan memfasilitasi agar

mereka bisa pulang ke Timor Leste sedangkan yang tinggal akan dipindahkan ke lokasi permukiman kembali. Selanjutnya dikatakan, pemerintah pusat tetap menaruh perhatian pada penuntasan masalah-masalah pengungsi di Indonesia, termasuk warga Timor Timur yang masih bertahan di kamp-kamp di Timor bagian barat. Pemerintah aktif mendorong agar pengungsi mengikuti kegiatan repatriasi dan tampaknya membuahkan hasil. Peserta repatriasi yang diikuti warga Timor Timur sejak registrasi hingga bulan Mei 2002 mencapai lebih dari 26.000 orang. (CyberNews, 19 Mei 2002)

Pemerintah masih memberikan batas waktu kepada pengungsi sampai dengan tanggal 31 Desember 2002, dimana menurut Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat M. Yusuf Kalla Pemerintah Indonesia sudah menutup kesempatan repatriasi bagi eks pengungsi, per tanggal 31 Agustus 2002, namun karena pemerintah Timor Leste masih bersedia menerima pengungsi, maka kepada eks pengungsi masih diberikan kesempatan mengikuti repatriasi hingga tanggal 31 Desember 2002. Pemerintah Indonesia menyediakan bantuan khusus Rp. 1,5 juta untuk setiap keluarga yang akan kembali. (Kompas, sabtu 12 Oktober 2002)

Untuk dapat menganalisis kebijakan penanganan pengungsi tersebut, maka isu-isu kebijakan pengungsi dapat diklasifikasikan sesuai dengan hirarki dari tipe: utama, sekunder, fungsional dan minor. Adapun isu-isu kebijakan pengungsi sebagai berikut :

1. Isu-isu utama (*major issues*) secara khusus ditemui pada tingkat pemerintah tertinggi. Isu yang berhubungan dengan pertanyaan mengenai misi lembaga. Penanganan Pengungsi eks Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur setelah tanggal 31 Desember 2002 berpedoman pada Kebijakan Nasional yaitu pola repatriasi, relokasi dan pemberdayaan. Batas akhir status pengungsi eks Timor Timur pada tanggal 31 Desember 2002.

Dari diagram di atas terlihat bahwa tujuan akhir dari penanganan pengungsi eks Timor Timur di Indonesia khususnya di Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah agar seluruh pengungsi Timor Timur dapat kembali ke Timor Timur (repatriasi), sementara pemukiman kembali hanyalah merupakan sasaran antara. Oleh karena itu upaya maksimal dari penanganan pengungsi di lokasi-lokasi permukiman akan tidak optimal, karena suatu ketika mereka kembali ke Timor Timur dan rumah-rumah yang telah dibangun dalam jumlah besar akan mubazir. Seperti yang dikatakan oleh Ir. Aca Sughandy, MSc, Dirjen Perumahan dan Permukiman Departmen Kimpraswil bahwa Pemerintah Indonesia harus bersabar sampai kegiatan repatriasi tuntas, sebab dikhawatirkan penyediaan rumah tinggal bagi para pengungsi akan mubazir jika nantinya tidak ditempati. Sehingga perlu dikaji kembali rumah tinggal para pengungsi. Menurut Selanjutnya Sughandy yang terpenting jangan sampai perumahan sudah terlanjur dibangun dengan dana besar tetapi pada akhirnya mubazir karena calon penghuninya telah hijrah kembali ke daerah asal yakni Timor Leste. Oleh karena itu dikatakan bahwa pemerintah harus mengkaji kembali ribuan rumah bagi pengungsi asal Timor Timur. Meski pemerintah sudah direncanakan sebelumnya.

Untuk mengatasi masalah pengungsi yang merupakan masalah lintas sektor/instansional tersebut, pemerintah Indonesia berdasarkan Kepres Nomor 3 Tahun 2001 telah membentuk Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (BAKORNAS-PBP).

2. Isu-isu sekunder (*secondary issues*) adalah isu yang terletak pada tingkat instansi pelaksana program-program pemerintah pusat. Isu yang kedua dapat berisi prioritas-prioritas program-program dan definisi kelompok-kelompok sasaran dan

penerima dampak. Isu tentang bagaimana menyelesaikan masalah pengungsi dan pemukiman kembali.

Menurut Ir. Aca Sughandy, MSc, Dirjen Perumahan dan Permukiman Departemen Kimpraswil bahwa selama ini pembangunan perumahan dilakukan oleh Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Departemen Sosial. Sehingga tumpang tindih program di lapangan sulit dihindari. Padahal bila tugas pembangunan pemukiman kembali bagi para pengungsi dilimpahkan kepada Departemen Kimpraswil, perencanaan dan pembangunannya bisa berjalan dengan lebih baik. Hal tersebut berakibat tidak terkontrolnya pada rumah yang telah terbangun. (www.kbw.go.id/humas 25 Juni 2002)

3. Isu-isu fungsional (*functional issues*), terletak diantara tingkat program dan proyek, dan memasukan pertanyaan-pertanyaan seperti anggaran, keuangan dan usaha untuk memperolehnya.

Menurut Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jacob Nuwa Wea, dana yang diperlukan untuk menangani pengungsi di Indonesia berupa program pemulangan kembali, pemukiman kembali dan pemberdayaan diperkirakan sebesar Rp.1,6 trilyun, di antaranya dana tersebut diperuntukan bagi jaminan untuk setiap pengungsi Rp.1.500 dan 400 gram beras per orang perhari. (Kompas, 1 April 2002)

Dana pelaksanaan penanganan pengungsi oleh Kimpraswil sampai dengan Oktober 2002 sebesar Rp. 172.052.926.300 (Seratus tujuh puluh dua milyar lima puluh dua juta sembilan ratus dua puluh enam ribu tiga ratus rupiah) ditambah dana US \$ 524.880 (lima ratus dua puluh empat ribu delapan ratus delapan puluh dolar US) dan dana JPY 62.900.000. (enam puluh dua juta sembilan ratus ribu Yen Jepang),

serta dana bantuan pemerintah Jepang tahun 2002 untuk penanggulangan Pengungsi Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur senilai Rp.53 milyar. Sementara itu pengungsi menanggapi bahwa rencana alokasi dana tersebut yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur sama sekali tidak menyentuh kepentingan atau persoalan eks pengungsi yang sebagian besar masih bertahan di bawah tenda-tenda di sejumlah tempat penampungan. (Kompas, 12 Oktober 2002)

Permasalahan pemukiman kembali di Provinsi Nusa Tenggara Timur diidentifikasi (Gubernur NTT, 2002:33) antara lain: akurasi data; tanah/lahan yang diidentifikasi memiliki kelayakan tinggal dan usaha sebagian besar adalah tanah ulayat atau tanah suku; kepastian penyiapan jaminan hidup dan fasilitas sosial, pendidikan serta kesehatan di lokasi pemukiman kembali dan lokasi penampungan; terjadinya konflik antar penduduk setempat dan pengungsi menyebabkan adanya kekuatiran masyarakat setempat untuk menerima pengungsi; akses ke lokasi translok yang cukup jauh dari jalan utama dan minimnya sarana lingkungan pemukiman.

4. Terakhir isu-isu minor (*minor issues*), adalah isu yang sering ditemukan di lokasi penampungan sementara pengungsi dan lokasi pemukiman kembali.

Koordinasi penanganan pengungsi di Tingkat Kabupaten, Kecamatan dan Desa sering tidak ada sinkron. Dikatakan oleh Kepala Bagian Tata pemerintahan Kabupaten Belu, Drs. Simor Seran Fahik, bahwa Pemerintah Pusat berniat membangun pemukiman kembali dalam jumlah besar sedangkan Pemerintah Daerah tidak mempunyai lahan yang cukup. Juga dikatakan oleh Camat Tasifeto

Timor bahwa “pembangunan pemukiman kembali oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah Kecamatan hanya sebagai penonton”

Pengungsi Timor Timur sebagian besar mempunyai hubungan kekerabatan dengan masyarakat lokal, namun ada sebagian yang tidak memiliki hubungan kekerabatan dengan masyarakat lokal sering membuat kerusuhan dengan melakukan pengrusakan tanaman, lahan serta fasilitas pemerintah, sehingga prinsipnya masyarakat pihak masyarakat lokal menolak kehadiran pengungsi dengan alasan; pola tingkah laku pengungsi tidak berkenan kepada masyarakat, pengungsi yang pertama menempati rumah-rumah pada waktu kembali ke Timor Leste membongkar bangunan yang ada dan membawa bahan-bahan bangunan. Bahkan sebagian pengungsi dengan menggunakan dalih “Kami Warga Negara Indonesia datang karena Merah Putih” melakukan pengrusakan lingkungan. Tanah untuk pembangunan pemukiman kembali hanya dipinjam oleh pemerintah dan pengungsi. Masyarakat membuat perjanjian dengan pengungsi agar segera meninggalkan lokasi pemukiman kembali yang selama ini mereka diami.

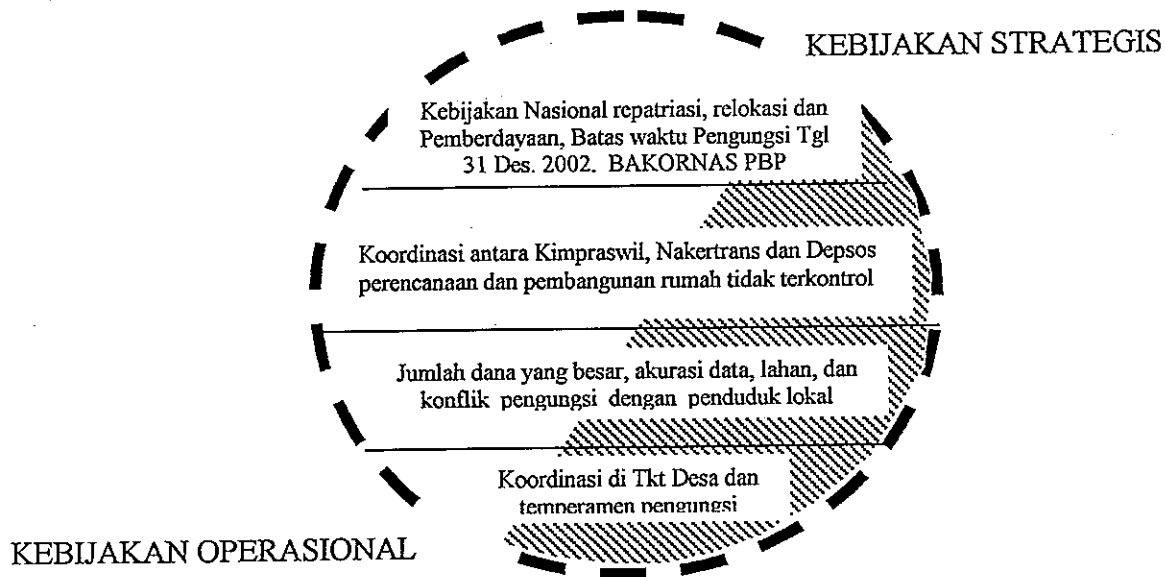
Namun dari pihak Pemerintah Kecamatan dan Desa melihat bahwa masalah pengungsi merupakan masalah kemanusiaan, maka isu yang berhubungan dengan isu-isu minor sampai sekarang ini masih dapat diselesaikan. Bahkan terlihat bahwa pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dan masyarakat sudah melakukan lebih bagi pengungsi. Seperti yang dikatakan Komandan Korem 161 Wirasakti Kupang “Masyarakat Provinsi Nusa Tenggara Timur menerima pengungsi dengan rasa haru dan bangga sebagai pahlawan integrasi, mereka harus diterima sebagai saudara walaupun kondisi masyarakat NTT sulit (ibarat orang,miskin menolong orang susah)”.Selanjutnya dikatakan oleh Kepala Biro Bina Sosial Provinsi NTT Stanis

Tefa, SH “Pelayanan kepada pengungsi adalah pelayanan sosial, hasilnya apa? Keuntungannya yaitu pelayanan memuaskan, melayani dengan hati keuntungan datang dengan sendirinya”

Bila hirarki isu-isu kebijakan tersebut di atas naik, masalah-masalah menjadi saling tergantung, subyektif, artifisial, dan dinamis. Meskipun tingkat-tingkat ini saling tergantung, beberapa isu memerlukan kebijakan strategis, sementara yang lain meminta kebijakan operasional. Suatu kebijakan yang strategis (*strategic policy*) adalah salah satu kebijakan di mana konsekuensi dan keputusannya secara relatif tidak bisa dibalikkan. Kebijakan operasional (*operational policies*) yaitu kebijakan dimana konsekuensi dari keputusan-keputusan secara relatif dapat dibalik ulang.(Dunn, 2000:221).

Isu-isu kebijakan penanganan pengungsi ini digambarkan sebagai berikut:

(lihat Gambar 5.3)



Gambar 5.3
HIRARKI KEBIJAKAN

Sumber : Hasil analisis 2003

5.3.2 Analisis Data Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Pengungsi Timor-Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur berdasarkan hasil registrasi pengungsi tanggal 6 Juni 2001 sebesar 284.148 jiwa, dan Kabupaten Belu merupakan Kabupaten yang menampung pengungsi dalam jumlah besar yaitu 174.528 jiwa atau 61,42% dari keseluruhan Jumlah pengungsi. Pengungsi dalam jumlah yang besar pada sisi lainnya penyediaan permukiman yang belum menjawab seluruh kebutuhan pengungsi menyebabkan berbagai permasalahan. Permasalahan pemukiman kembali di perbatasan Indonesia dan Timor Leste antara lain diidentifikasi yaitu karena masalah ketidakakurasian data. Dimana jumlah, minat, latar belakang dan ketrampilan pengungsi, menjadi kendala. Mengingat keterbatasan waktu untuk pendataan dan terjadinya mobilisasi atau perpindahan pengungsi. Termasuk juga jumlah pasti yang berada di kamp-kamp dan di keluarga, di pemukiman desa-desa.

Ketidakakurasian data menjadi permasalahan dalam membuat asumsi permukiman kembali pengungsi dan penanganan pengungsi secara menyeluruh di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Menurut Dunn (2000:208) masalah-masalah kebijakan merupakan kondisi obyektif yang keberadaannya dapat diciptakan dengan menentukan fakta-fakta apa yang ada dalam suatu kasus. Pandangan yang naif ketika kita gagal untuk mengenali fakta yang ada, bahkan diinterpretasikan secara berbeda oleh para pelaku kebijakan. Oleh karena itu, informasi yang sama yang relevan dengan kebijakan dapat dan sering menghasilkan definisi-definisi dan penjelasan-penjelasan tentang masalah pemukiman kembali yang saling berbenturan.

Fakta yang tidak konsisten dari data jumlah pengungsi dari data hasil registrasi pengungsi 6 juni 2001 dan jumlah pengungsi Timor Timur yang menjadi target dalam perhitungan kegiatan, repatriasi, transmigrasi dan pemukiman kembali. Terlihat bahwa

tanggal 5 Mei 2002 serta 28 Desember 2002 di Provinsi Nusa Tenggara Timur terdapat perbedaan data target yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi NTT:

1. Jumlah pengungsi tanggal 6 Juni 2001 adalah 284.148 jiwa
2. Target perhitungan pengungsi tanggal 5 Mei 2002 adalah 213.843 jiwa.
Jumlah yang mengikuti repatriasi, transmigrasi dan pemukiman kembali 25.824 jiwa. Pengungsi yang masih sisa adalah 184.302 jiwa.
3. Namun data target pengungsi yang dikeluarkan tanggal 28 Desember 2002 jumlah pengungsi hanya 102.253 jiwa dan sisa pengungsi 28.097 jiwa.

Hal ini berarti :

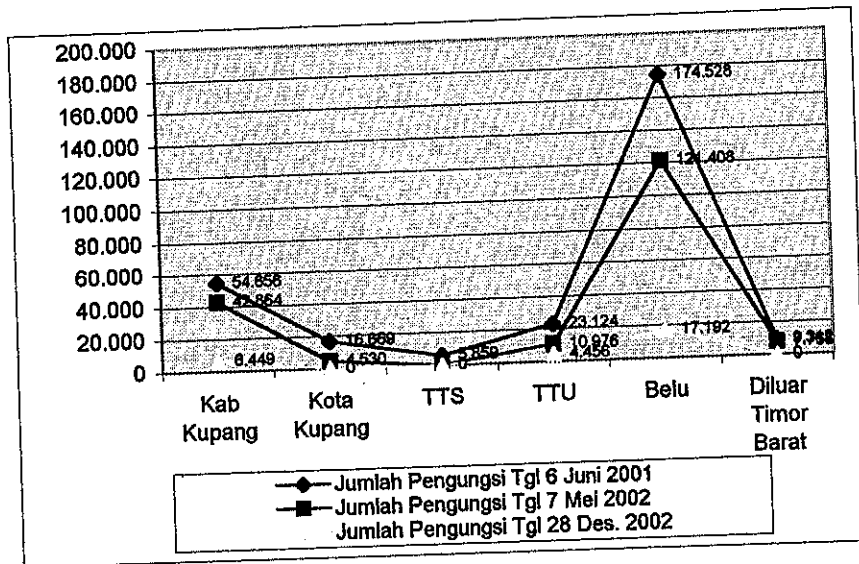
1. Terdapat selisih angka jumlah pengungsi yang pada tanggal 6 Juni 2001 berjumlah 284.148 jiwa, menjadi 213.843 jiwa, terdapat selisih jumlah pengungsi sebesar 70.305 jiwa pada tanggal 5 Mei 2002
2. Sisa pengungsi tanggal 5 Mei 2002 adalah 184.302 jiwa, sedangkan target pengungsi tanggal 28 Desember 2002 hanya sejumlah 102.253 jiwa berarti terdapat selisih jumlah pengungsi yang tidak termasuk target yaitu sebesar 82.048 jiwa.

Sehingga sejak tanggal 6 Juni 2001 sampai dengan sekarang ada sejumlah 152.354 jiwa pengungsi yang tidak terhitung didalam target jumlah pengungsi.

Selanjutnya angka pengungsi sejumlah 28.097 jiwa ini yang menjadi acuan pemerintah dalam menangani pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur pada tahun 2003 dalam membuat asumsi penanganan menyeluruh terhadap pengungsi yang sebagian besar masih tinggal di barak/kamp-kamp pengungsi.

Menurut Dunn (2000:209) perbedaan tersebut di atas bukan karena "fakta-fakta" tidak konsisten, melainkan karena para analisis kebijakan, pembuat kebijakan, dan pelaku

kebijakan mempunyai asumsi-asumsi serta kepentingan yang sering bertentangan dan perubahan-perubahan sosial yang terjadi.



GAMBAR 5.4
GRAFIK JUMLAH PENGUNGI DI PROVINSI NTT
Pertanggal 6 Juni 2001, 7 Mei 2002 dan 28 Des. 2002

Sumber : Hasil Analisis 2003

Perbedaan jumlah pengungsi ini menurut Kepala Biro Bina Sosial Sekretariat Daerah Provinsi NTT, Stanis Tefa, SH, disebabkan oleh terminologi yang berbeda tentang pengungsi serta adanya “angka kepentingan” yang melatar belakungnya. Seperti contoh terminologi pengungsi menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nation) adalah mereka yang lahir di Timor Timur serta telah lima tahun menetap di Timor Leste, sedangkan pengungsi menurut orang Timor Timur adalah mereka yang lahir di Timor Timur. Juga dikatakan oleh Tefa bahwa, angka jumlah pengungsi itu ada empat aspek yang berpengaruh yaitu: aspek Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai aspek Internasional, aspek politis yang diperankan oleh organisasi pengungsi UNTAS dan Dewan Presidium Pengungsi, aspek pembagian jaminan hidup, serta aspek repatriasi oleh pemerintah

Republik Indonesia. Aspek repatriasi ini yang menjadi acuan pemerintah dalam menangani pengungsi.

Kebijakan penanganan pengungsi oleh Pemerintah Pusat di Provinsi Nusa Tenggara Timur hanya mungkin dapat diselesaikan dengan baik, apabila data jumlah pengungsi antara Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur, Pemerintah Kabupaten Belu, dan data dari Presidium pengungsi tidak berbeda.

Terlihat bahwa data jumlah pengungsi di Kabupten Belu juga sangat beragam, seperti contoh;

1. Data yang diperoleh dari Satkorlak PBP Nusa Tenggara Timur tanggal 31 Desember 2002, jumlah pengungsi yang masih ada di Provinsi Nusa Tenggara Timur 9.805 KK atau 28.097 jiwa, sedangkan data jumlah pengungsi Kabupaten Belu hanya 17.192 jiwa.
2. Data dari Pemerintah Kabupaten Belu tanggal 15 Desember 2002 jumlah pengungsi di Kabupaten Belu 105.227 jiwa dan data dari Presidium pengungsi di Kabupaten Belu 121.721 jiwa. (Satkorlak PNP NTT, 2002)

Menurut Kepala Bagian Bina Sosial Kabupaten Belu, Drs. Untung oleh karena perbedaan angka jumlah pengungsi pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten khususnya Kabupaten Belu sehingga bantuan yang diberikan kepada pengungsi di Kabupaten Belu sering tidak terpenuhi.

5.3.3 Analisis Hasil Kebijakan Pemukiman Kembali

Kebijaksanaan Nasional Penanganan Pengungsi, yang diantaranya yaitu kebijakan dengan Pola III (Pengalihan). Pola pengalihan/relokasi dilaksanakan bila Pola I (Pemulangan) dan Pola II (pemberdayaan) tidak mungkin dilakukan. Pola pengalihan yaitu dengan memukimkan kembali para pengungsi di tempat baru dengan program relokasi,

baik dengan cara sisipan ataupun transmigrasi lokal. Untuk itu diperlukan biaya yang relatif besar karena perlu penyediaan lahan pekarangan dan garapan, rumah, fasilitas umum, alat pertanian, jaminan hidup untuk jangka tertentu, Pola ini didukung dengan fasilitas pertanian atau perkebunan yang memberikan prospek sangat baik bagi pengungsi dikemudian hari.



Gambar 5.5
LOKASI PEMUKIMAN KEMBALI DESA UMAKLARAN

Sumber: Dokumentasi Foto Kimpraswil Prov.NTT

Analisis hasil kebijakan pemukiman kembali, dilakukan dengan menganalisis hasil kebijakan pemukiman kembali ditinjau dari aspek fisik dan hasil kebijakan pemukiman kembali ditinjau dari aspek non fisik.

5.3.3.1 Analisis hasil kebijakan pemukiman kembali ditinjau dari aspek fisik

Disamping masalah tidak akurainya jumlah pengungsi yang masih berada di Provinsi Nusa Tenggara Timur, masalah pengungsi menjadi masalah yang rumit, oleh karena tidak mungkin untuk memilih alternatif kebijakan tunggal yang disukai oleh semua orang, yaitu adanya kepentingan Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui UNHCR dan IOM dalam memberikan bantuan, Pemerintah Indonesia yang telah mengeluarkan kebijakan agar tahun 2003 tidak ada lagi pengungsi yang tinggal di barak/kamp pengungsian yang

kenyataannya ternyata masih banyak, juga kepentingan pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur untuk segera menuntaskan permasalahan pengungsi karena kerusuhan dan penyerobotan tanah yang sampai dengan sekarang masih sering terjadi, serta kepentingan politik mantan milisi dan tokoh-tokoh pro-integrasi Timor Timur yang merasa kalah dalam jajak pendapat serta menjalani kehidupan yang memprihatinkan di barak-barak, serta organisasi-organisasi pengungsi Timor Timur seperti UNTAS dan Dewan Presidium Pengungsi yang mewadahi aktivitas pengungsi sampai dengan saat ini.

Permasalahan pengungsi tetap ada dan kenyataan masih banyak pengungsi di barak-barak dan di lokasi pemukiman kembali yang perlu segera dibantu, sehingga mereka kembali menjalani kehidupan yang normal. Pemerintah Indonesia telah berupaya melakukan penanganan menyeluruh terhadap pengungsi. Namun apabila dilihat dari tiga elemen penting dalam pemukiman kembali pengungsi yaitu (Asian Development Bank, 1995:9, 1998):

1. Kompensasi untuk aset-aset yang hilang, kehilangan penghidupan dan pendapatan.

Pengungsi eks Timor Timur disebabkan oleh, Konflik politik, konflik sosial, teror keamanan, situasi tidak menentu dan kekacauan menyeluruh. Karena itu tekanan yang dialami oleh mereka bukan saja berupa tekanan fisik seperti kesulitan memenuhi kebutuhan dasar (pangan, sandang dan papan), namun juga tekanan mental psikologis berupa rasa cemas, ketiadaan rasa aman, ekspresi diri yang terhalang, dan ketidakpastian masa depan.

Pemerintah telah melakukan tahap-tahapan penanganan pengungsi berupa tahap tanggap darurat, tahap pemulihan dan penanganan jangka panjang (tahap rekonstruksi) sampai dengan saat ini, namun karena kondisi pengungsi eks Timor Timur yang sangat kompleks penanganan selama ini belum menunjukkan

penyelesaian tuntas terlebih pemerintah telah membatasi status pengungsi sampai dengan tanggal 31 Desember 2002 lalu.

Menurut Kepala Bagian Sosial Kabupaten Belu, Untung, pengungsi harus berpikir untuk memilih tinggal di Indonesia atau kembali, oleh karena bantuan pemerintah untuk pengungsi sudah tidak ada. Bantuan pemerintah yang tidak memadai, sehingga menurut Camat Tasifeto Timur, Drs. Simon Seran Fahik, sering terjadi bahwa pengungsi “menyerobot lahan masyarakat”

2. Membantu merelokasi dengan fasilitas dan pelayanan yang tepat

Menurut undang-undang No 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman yang dimaksud dengan sarana dan prasarana meliputi:

- a. Jaringan jalan untuk mobilitas manusia dan angkutan barang, mencegah perambatan kebakaran serta menciptakan ruang dan bangunan yang teratur.
- b. Jaringan saluran pembuangan air limbah dan tempat pembuangan sampah untuk kesehatan lingkungan.
- c. Jaringan saluran air hujan untuk pematusan (drainase) dan pencegahan banjir.
- d. Utilitas umum meliputi jaringan air bersih, jaringan listrik, jaringan telepon, jaringan gas, jaringan transportasi dan pemadam kebakaran.

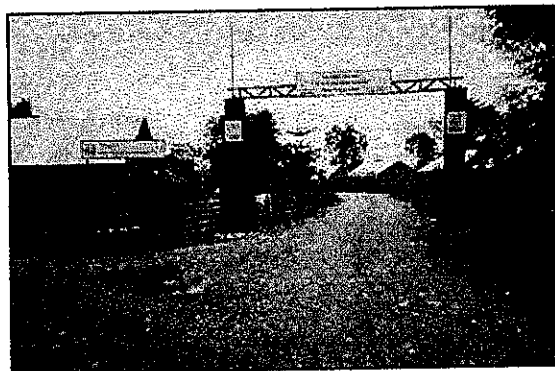


Gambar 5.6
FASILITAS AIR BERSIH DESA UMAKLARAN

Sumber: Dokumentasi Foto Kimpraswil Prov.NTT

- e. Fasilitas penunjang meliputi aspek ekonomi berupa bangunan perniagaan, aspek sosial budaya berupa pelayanan umum dan pemerintahan, pendidikan dan kesehatan, peribadatan, rekreasi dan olahraga, pemakaman serta pertamanan.

Kebijakan Pemukiman Kembali pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur, dilaksanakan dengan membangun rumah-rumah untuk pengungsi dan juga kelengkapan sarana-prasarana pendukung pemukiman berupa sarana pendidikan (gedung sekolah dasar), sarana kesehatan (puskesmas pembantu), sarana sosial (rumah ibadah), sarana ekonomi (pasar) sarana transportasi (jalan lingkungan) dan air bersih. Sampai dengan tahun 2001 jumlah pemukiman kembali yang sudah dibangun adalah 11.334 unit sedangkan yang sementara dan akan dibangun sejumlah 3.883 unit yang merupakan dana dari Departemen Kimpraswil, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta dana alokasi untuk Provinsi (DADP).



Gambar 5.7
JALAN LINGKUNGAN LOKASI PEMUKIMAN KEMBALI
DESA UMAKLARAN

Sumber: Dokumentasi Foto Kimpraswil Prov.NTT

Untuk pembangunan permukiman kembali di Provinsi Nusa Tenggara Timur sampai dengan akhir tahun 2002 dari jumlah 11.334 unit rumah yang sudah dibangun, 3.959 unit rumah yang sudah dihuni oleh pengungsi sedangkan lainnya oleh penduduk lokal dan bahkan ada yang tidak dihuni. Ini berarti bahwa eks

Pengungsi Timor Timur, hanya 34,93% yang mendiami lokasi-lokasi pemukiman kembali.

Di Kabupaten Belu jumlah permukiman kembali yang dibangun sampai dengan bulan Juli 2002 sebanyak 2.270 unit, sedangkan yang didiami oleh pengungsi sejumlah 920 KK atau 40,52%. Sedangkan menurut data dari Satkorlak PBP Provinsi Nusa Tenggara Timur jumlah pemukiman kembali yang dibangun oleh Departemen Kimpraswil, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta Departemen Sosial sampai akhir tahun 2001 di Kabupaten Belu adalah sejumlah 2.506 unit atau yang telah dihuni oleh pengungsi 36,71%. Berarti bahwa sebagian besar pemukiman kembali tidak dihuni oleh pengungsi, apabila (Gubernur NTT, 2001:19), asumsi komposisi antara pengungsi dan penduduk lokal berbanding 40:60. Penanganan pengungsi eks Timor Timur di Desa Umaklaran terlihat bahwa secara kuantitas fasilitas pelayanan berupa sarana dan prasarana permukiman sudah mencukupi, namun secara kualitas yaitu: kapasitas lahan permukiman dan pertanian, kualitas fisik bangunan kurang baik. Menurut Kepala Sub Dinas Permukiman Kabupaten Belu, Petrus Adu Kadja, rendahnya mutu bangunan, oleh karena sumber dana dan pengawasan langsung dari Kimpraswil Propinsi NTT, pihak Kimpraswil Kabupaten Belu hanya mendampingi saja, juga dikatakan bahwa rendahnya mutu bangunan karena beberapa syarat teknis bangunan tidak dipenuhi secara baik, dan berdasarkan hasil penelitian kenyataannya demikian.

3. Membantu untuk merehabilitasi sampai mencapai sekurang-kurangnya tingkat kesejahteraan yang sama dengan ketika tanpa proyek.

Menurut Tokoh pengungsi Timor Timur dari Distrik Bobonaro, di Desa Umaklaran mengatakan bahwa tingkat kesejahteraan mereka dulu di Timor Timur lebih baik dari

kondisi sekarang ini. Selanjutnya menurut tokoh masyarakat Desa Umaklaran, Yos Bani, kehidupan masyarakat pengungsi sangat prihatin oleh karena makanan sehari-harinya jagung, ubi-ubian, kacang-kacangan yang sangat terbatas, oleh karena pengungsi sebagian besar tidak memiliki mata pencaharian lain selain dari bertani, yang dikerjakan secara musiman dengan hasil yang tidak dapat memenuhi kehidupan mereka selama setahun.



Gambar 5.8
PERMUKIMAN KEMBALI DESA UMAKLARAN

Sumber: Dokumentasi Hasil Penelitian, 2003

Ternyata bahwa elemen-elemen penting pengungsi tersebut di atas tidak terpenuhi, oleh karena pengungsi Timor Timur merupakan korban politik, yang untuk sementara masih melihat kondisi di Timor Leste dan apabila kondusif maka mereka akan kembali. Ini berarti bahwa pemukiman kembali hanyalah upaya sementara dari Provinsi untuk mengeliminir permasalahan pengungsi dan tidak mungkin menyelesaikannya dalam jangka waktu panjang.

5.3.3.2 Analisis hasil kebijakan pemukiman kembali ditinjau dari aspek non fisik

Menurut Ir. Aca Sughandy, MSc, Dirjen Perumahan dan Permukiman Departemen Kimpraswil bahwa Pemerintah Indonesia harus bersabar sampai kegiatan repatriasi tuntas,

sebab dikhawatirkan penyediaan rumah tinggal bagi para pengungsi akan mubazir jika nantinya tidak ditempati. Sehingga perlu dikaji kembali rumah tinggal para pengungsi. Menurut Selanjutnya Sughandy yang terpenting jangan sampai perumahan sudah terlanjur dibangun dengan dana besar tetapi pada akhirnya mubazir karena calon penghuninya telah hijrah kembali ke daerah asal yakni Timor Leste. Oleh karena itu dikatakan bahwa pemerintah harus mengkaji kembali ribuan rumah bagi pengungsi asal Timor Timur. Meski pemerintah sudah direncanakan sebelumnya.

Analisis hasil kebijakan pemukiman kembali ditinjau dari Aspek Non Fisik selanjutnya dianalisis dalam empat aspek yaitu:

1. Aspek Kelembagaan

Selanjutnya Ir. Aca Sughandy, MSc, Dirjen mengatakan bahwa selama ini pembangunan perumahan dilakukan oleh Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Departemen Sosial. Sehingga tumpang tindih program di lapangan sulit dihindari. Padahal bila tugas pembangunan pemukiman kembali bagi para pengungsi dilimpahkan kepada Departemen Kimpraswil, perencanaan dan pembangunannya bisa berjalan dengan lebih baik. Hal tersebut berakibat tidak terkontrolnya pada rumah yang telah terbangun. (www.kbw.go.id/humas 25 Juni 2002)

Hal ini juga didukung dengan kenyataan bahwa: pengungsi Timor Timur mendiami lahan milik masyarakat harus dikembalikan dalam batas waktu kesepakatan, juga status warga negara dari pengungsi masih “ambivalen” menurut Kepala Desa Umaklaran pengungsi Timor Timur hanya diijinkan oleh Pemerintah untuk memperoleh status domisili, sehingga mereka tidak memiliki hak-hak sebagai warga Negara Indonesia.

2. Aspek sosial budaya

Serageldin (1995) seperti yang dikutip oleh Cernea (1997:1579) menuliskan bahwa kunci dari pemukiman kembali adalah pendekatan yang berpusat kepada manusia bukan kepada pendekatan kompensasi perumahan: "The key to development-oriented resettlement isto adopt a people-centered approach, not a property-compensation approach"

Yang berarti bahwa pemerintah perlu memperhatikan kenyataan bahwa masih banyak pengungsi di kamp-kamp/barak-barak. Mereka perlu terus diberi perhatian sehingga dapat kembali menjalani kehidupan yang normal. Perhatian tersebut dapat berupa pemberian perlakuan khusus bagi pengungsi Timor Timur dalam penentuan batas waktu. Karena mereka mengungsi sebagai korban politik yang tidak mereka inginkan.

Apalagi persoalan pengungsi juga diperhadapkan dengan persoalan baru bahwa sementara pengungsi masih berharap bantuan untuk memulihkan penghidupan hariannya, pemerintah Indonesia telah menetapkan batas akhir penanganan pengungsi sampai dengan tanggal 31 Desember 2002, dan setelah itu pengungsi yang ingin tetap tinggal di Indonesia, dianggap sebagai warga negara Indonesia serta memiliki hak dan kewajiban warga negara yang sama dengan warga Indonesia lainnya. Pada sisi yang lain kasus pemukiman kembali Desa Umaklaran. Dimana Pihak Desa telah membuat perjanjian dengan pengungsi agar segera meninggalkan lokasi pemukiman kembali sampai dengan tanggal 18 Desember 2003.

Pengungsi dapat dikelompokkan dalam dua kelompok utama yakni (dari daerah pedesaan) dan kelompok urban (dari daerah perkotaan). Secara sosial kultural

kedua kelompok tersebut memiliki ciri yang berbeda. Kelompok petani umumnya memiliki ikatan yang sangat kuat dengan kampung halaman, baik secara emosional maupun secara fisik. Berdasarkan fakta di atas maka hal-hal yang perlu diperhatikan/dipertimbangkan dalam merealisasikan program pemukiman kembali adalah :

- a. Umumnya pengungsi sangat mencintai kampung halaman, bila keadaan memungkinkan mereka akan kembali ke kampung halamannya di Timor Leste.
- b. Umumnya mereka tidak ingin berada/tinggal jauh dari perbatasan. Meninggalkan tanah Timor (pindah ke Flores, Alor atau Sumba) merupakan suatu beban yang sedapat mungkin dihindari. Petani umumnya lebih menyukai daerah TTU dan Belu.

Bertolak dari kenyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa cepat atau lambat sebagian besar pengungsi Timor Timur akan kembali ke tanah kelahirannya. Masalah yang muncul adalah bagaimana dengan program pemukiman kembali yang tengah dikembangkan oleh pemerintah.

Mencermati keadaan ini, maka program pemukiman kembali membutuhkan suatu pendekatan dan strategi tertentu agar program tersebut tidak sia-sia dikemudian hari. Sikap dasar yang perlu diambil oleh pemerintah adalah bahwa program ini merupakan program kemanusiaan dan persaudaraan antara warga Timor Timur dengan warga Indonesia. Sikap ini dilatari oleh kesadaran bahwa pertama, pengungsian ini merupakan juga akibat dari kebijakan politik Indonesia. Sebagian besar para pengungsi adalah orang-orang yang mempertaruhkan segala dimilikinya untuk keutuhan wilayah kesatuan Indonesia (mereka adalah kelompok pro

integrasi), ketiga, sikap dasar di atas dilatari juga oleh rasa persaudaraan dan kemanusiaan.

Dengan ketiga sikap dasar tersebut, maka program pemukiman kembali pada prinsipnya dapat terus dikembangkan. Dengan demikian sasaran pemukiman kembali sekarang menjadi kesempatan kepada pengungsi untuk memulai proses hidup normal. Jika kita tidak mempermasalahkan apakah mereka akan kembali ke Timor Timur atau menetap di wilayah Indonesia, oleh karena keberhasilan program tidak diukur dari seberapa besar warga pengungsi bersedia menetap di Indonesia tetapi diukur dari seberapa besar warga pengungsi ditolong untuk memulai kehidupan normal. (Depkimbangwil NTT dan Unika Widaya Mandira, 2000)

3. Aspek Ekonomi

Pengungsi Timor Timur yang merupakan korban politik, sekarang berada pada kondisi "ambivalen" pada satu sisi mereka ingin kembali sementara kondisi di Timor Leste belum kondusif dan pada sisi yang lain mereka yang ingin tetap tinggal di Indonesia, tidak dapat menjalani kehidupan yang layak dengan lahan pertanian dan rumah sekitar 0,5 ha, sementara yang ditanam adalah tanaman musiman yang juga belum tentu memberi hasil yang optimal, oleh karena musim penghujan setiap tahun yang tidak menentu.

Oleh karena itu pengungsi juga harus didengar keinginan-keinginannya ke depan begitu juga penduduk lokal yang telah memberikan lahannya untuk pembangunan permukiman kembali serta lahan untuk barak-barak/kamp-kamp pengungsi eks Timor Timur.

4. Aspek Kelembagaan

Lembaga-Lembaga Pemerintah yang menangani pemukiman kembali pengungsi di










Nusa Tenggara Timur dan kegiatan masing-masing sektor yaitu (Gubernur NTT, 2001):

- a. Sektor sosial kegiatan yang dilakukan adalah penyediaan dapur umum, pembagian beras dan uang lauk pauk, penyediaan tenda dan pakaian dengan dukungan dana dari Kantor Wilayah Departemen Sosial Propinsi Nusa Tenggara Timur.
- b. Sektor pekerjaan umum/Permukiman dan Pengembangan Wilayah, kegiatan yang dilakukan yaitu pembangunan barak, tenda, stimulan perbaikan rumah penduduk yang menampung pengungsi, pembangunan fasilitas sosial umum, pembangunan cubluk, penampungan air, penyediaan mobil tangki, dan sarana sanitasi.
- c. Sektor kesehatan kegiatan yang dilakukan yaitu melakukan pelayanan kesehatan melalui Puskesmas dan Puskesmas Pembantu terdekat, pelayanan kesehatan lapangan.
- d. Sektor transmigrasi dan kependudukan kegiatan yang dilakukan yaitu pembangunan dan pembinaan pemukiman kembali melalui program transmigrasi
- e. Sektor pendidikan kegiatan yang dilakukan yaitu memberikan bantuan pelayanan untuk penyelenggaraan kegiatan pembelajaran baik di sekolah (pendidikan formal) maupun diluar sekolah bagi warga pengungsi Timor Timur.
- f. Sektor Pemerintah Daerah-Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah kegiatan yang dilakukan yaitu pengembangan ekonomi rakyat, ketertiban dan keamanan, dan pendataan aset pengungsi.




PROGRAM MAGISTER
PERENCANAAN PEMBANGUNAN WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
DEPARTEMEN PERENCANAAN DAN PRASARANA WILAYAH

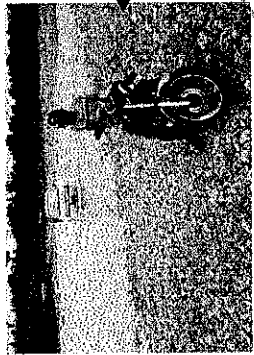
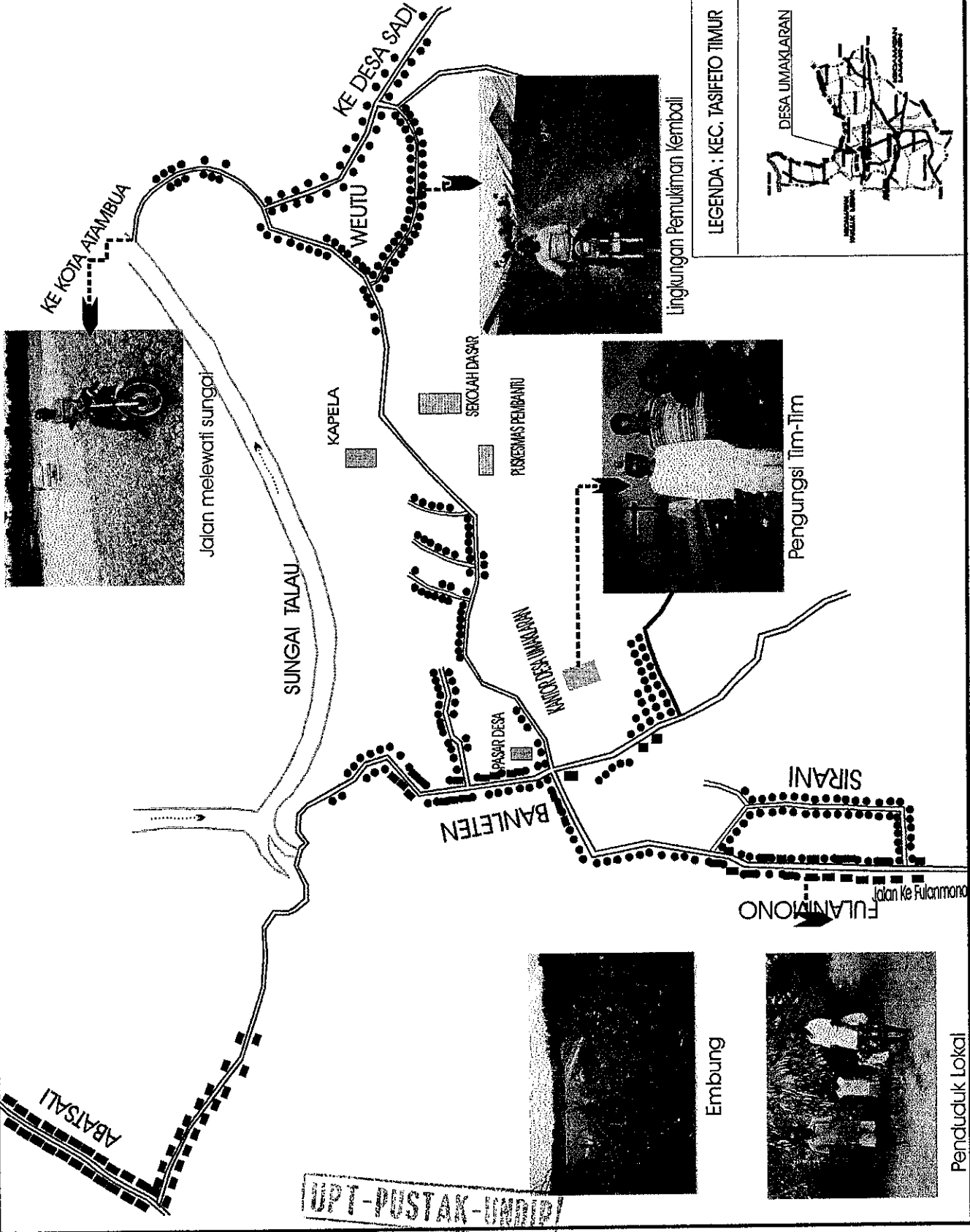
P E T A
LOKASI PEMUKIMAN KEMBALI
DI DESA UMAKLARAN

-  Kantor Desa Umaklaran
-  Rumah Pemukiman Kembali
-  Rumah Masyarakat Lokal
-  Sungai
-  Jalan Lingkungan Desa
-  Pasar Desa
-  Kapela
-  Sekolah Dasar
-  Puskesmas Pembantu

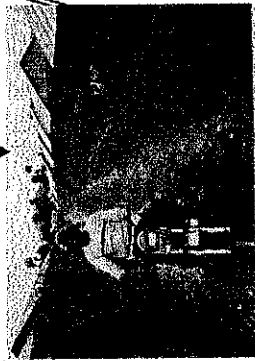
SKALA 1 : 90.000

NO. GAMBAR	HUL	UJARA
5.9	154	

SUMBER :
Dinas KIMPRASWIL Prov. NTT
dan Hasil Penelitian 2003



Jalan melewati sungai



Lingkungan Pemukiman Kembali



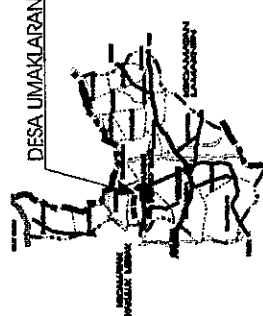
Pengungsi Tim-Tim



Embung



Penduduk Lokal



LEGENDA : KEC. TASIFETO TIMUR

UPT-PUSTAK-UNDIRI

- g. Sektor BKKBN kegiatan yang dilakukan yaitu mendukung kegiatan yang dilakukan oleh sektor kesehatan.
- h. Sektor perhubungan kegiatan yang dilakukan yaitu melakukan evakuasi pengungsi menuju Kupang dan daerah-daerah lainnya melalui darat, laut dan udara dengan dukungan dana dari Departemen Perhubungan Propinsi Nusa Tenggara Timur.
- i. Sektor Departemen dan LPND kegiatan yang dilakukan sosialisasi, inventarisasi dan identifikasi pengungsi yang memilih menetap menjadi warga negara kesatuan Republik Indonesia dan yang memilih kembali ke Timor Timur (repatriasi).
- j. Sektor Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan masyarakat lainnya kegiatan yang dilakukan yaitu bantuan dan pelayanan yang langsung diberikan dari berbagai LSM/NGO's kepada pengungsi dilapangan (tempat penampungan).

Lembaga-lembaga/Instansi di Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam mengkoordinasikan setiap fungsi dan tanggungjawab pelaksanaan penanganan pengungsi selain mengacu pada tugas masing-masing instansi/dinas, juga berpedoman pada Rencana Induk penanganan pengungsi di Provinsi NTT. Namun oleh karena kompleksitasnya penanganan tidak menutup kemungkinan tumpang tindih tugas dan tanggungjawab di lapangan sering terjadi.

5. Aspek Anggaran

Pemerintah Indonesia masih belum dapat memberikan ganti rugi lahan masyarakat yang dipakai oleh pengungsi khususnya lokasi pemukiman kembali yang dibangun di atas tanah masyarakat. Sehingga prospek ke depan bagi pengungsi untuk menjalani kehidupan yang normal sangat sulit. Badan-badan dunia juga tidak lagi

membantu pengungsi oleh karena status pengungsi yang pada tahun 2003 sudah dianggap sebagai warga negara Indonesia. sehingga pengungsi harus memenuhi penghidupannya sebagaimana layaknya warga masyarakat bangsa Indonesia. Seperti yang dikatakan oleh salah seorang Staf LSM Care Internasional di Atambua bahwa karena kebijakan Pemerintah tentang berakhir status pengungsi, maka tahun 2003 negara donor Uni Eropa sudah tidak lagi memberikan bantuan kepada pengungsi. Oleh karena LSM bekerja sesuai dengan kebijakan Pemerintah Indonesia.

5.3.3.3 Analisis hasil kebijakan pemukiman kembali di Desa Umaklaran

Pada awalnya pengungsi di Desa Umaklaran sebagian besar adalah suku kemak yang berada di Bobonaro Timor-Timur, sehingga pengungsi yang berada di Desa Umaklaran ada hubungan kekerabatan.

Namun setelah pengungsi yang pertama kembali ke Timor Leste sekitar 200 KK maka, pengungsi kedua yang ada sekarang tidak lagi memiliki hubungan kekerabatan dan mereka merupakan pengungsi dari barak-barak di stadion Haliwen yang berdekatan dengan Kota Atambua dan Desa Umaklaran. Sehingga masyarakat Desa Umaklaran tidak merasa senang dengan kehadiran pengungsi sehingga perjanjian agar mereka segera keluar dari Desa Umaklaran batas waktu tanggal 18 Desember 2003.

5.4 Analisis Dampak Hasil Pelaksanaan Kebijakan Pemukiman Kembali

Dalam memantau hasil kebijakan dibedakan dua jenis akibat: keluaran (*outputs*) dan dampak (*impacts*). Keluaran kebijakan adalah barang, layanan, sumber daya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima (*beneficiaries*). Dampak

kebijakan merupakan perubahan nyata pada tangkai-laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut.

Untuk menghitung secara baik keluaran dan dampak kebijakan, perlu melihat kembali tindakan kebijakan yang dilakukan sebelumnya. Secara umum, tindakan kebijakan mempunyai dua tujuan utama: regulasi dan alokasi. Tindakan regulatif adalah tindakan yang dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar atau prosedur tertentu. Sedangkan tindakan alokatif adalah tindakan yang membutuhkan masukan yang berupa uang, waktu, personil dan alat.

Keberhasilan dalam memperoleh, menganalisis dan menafsirkan data tentang hasil kebijakan tergantung pada kapasitas kita dalam membangun ukuran-ukuran yang reliabel dan valid. Salah satu cara untuk itu adalah dengan merinci secara tegas variabel yang akan kita monitor. Variabel adalah karakteristik dari seseorang, suatu peristiwa atau obyek, yang bisa dinyatakan dengan data numerik yang berbeda-beda, sedangkan konstan adalah karakteristik yang tidak berubah-ubah.

5.4.1 Analisis Dampak Kebijakan Pemukiman Kembali Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur

Menurut kepala Bappeda provinsi NTT, Ir Esthon Foenay, Msi pemukiman kembali dilaksanakan dengan menggunakan pola pendekatan sebagai berikut:

1. Pola Integrasi: pada lokasi-lokasi pemukiman kembali yang sudah terintegrasi dengan sarana-sarana pendukung pemukiman yaitu: lahan garapan, irigasi, untuk pertanian, dan pertanian lahan kering. Contohnya lokasi pemukiman kembali Harikakaek (325 KK), dimana warga Timor Timur sebanyak 25 KK

2. Pola Sisipan: Pola ini diperuntukan bagi warga masyarakat Timor Timur yang jenis usahanya berupa: usaha kecil dan menengah dengan pemberian lahan secara terbatas, pengungsi tinggal secara sisipan
3. Pola khusus; dimana pengungsi yang sebelum mengungsi adalah pelaut/nelayan, ditempatkan di wilayah pesisir berupa pengembangan wilayah pesisir. Contoh; di Kabupaten Belu di tempatkan di Desa Fatuketi dan Junilu, Kabupaten TTU di Desa Ponu.

Bentuk pemukiman kembali ini sebagai pilihan dimana penempatan pengungsi di lokasi pemukiman bukan diperuntukan bagi pengungsi saja tetapi dominasi pengungsi bersama masyarakat lokal sehingga diharapkan terjadi integrasi: etnis, religius, humanitas dengan masyarakat lokal.

Care Internasional merupakan salah satu LSM bantuan dari Uni Eropa yang sejak bulan September 1999 aktif membantu pengungsi di Kabupaten Belu. Melakukan kegiatan bantuan "*emergency*" kepada Balita berupa makanan tambahan, air bersih dan sanitasi. Menurut salah seorang stafnya mengatakan bahwa "LSM bekerja bergantung statement/kebijakan politik pemerintah, apabila pemerintah memberikan ijin untuk memberikan bantuan kepada pengungsi di kamp-kamp mereka akan melaksanakannya" Selanjutnya dikatakan staf LSM Care Internasional tersebut, "Pemerintah harus tegas dalam membuat kebijakan sehingga ada hasil yang nyata bahwa kamp pengungsi kosong, tidak sebatas himbauan bahwa kamp harus kosong" Juga dikatakan bahwa sebenarnya repatriasi kurang berhasil karena kamp-kamp masih tetap terisi.

Melihat pemukiman kembali pengungsi di Kabupaten Belu ternyata kegiatan pembangunan permukiman pengungsi tersebut, menurut Kepala Bagian Tata Pemerintahan Kabupaten Belu, Drs Simon Seran Fahik Pemukiman kembali tidak menyelesaikan

masalah karena pemukiman kembali dibangun diatas tanah masyarakat, sehingga pengungsi hanya memiliki hak pakai atas tanah masyarakat tersebut, dan lagi pemukiman kembali bukan untuk pemecahan jangka panjang, karena sampai tahun depan (tahun 2004) pengaturan yang berhubungan dengan pengungsi akan dibuat lagi.

Selanjutnya menurut Fahik, pemukiman kembali yang didiami oleh Pengungsi eks Timor Timur hanya mungkin dapat menjadi daerah pengembangan apabila hubungan pengungsi dan masyarakat baik, pengungsi dapat kompromi dengan masyarakat setempat dalam hal pemilikan lahan.

Menurut Drs. Marsel M. Meta apabila kondisi pengungsi seperti ini sampai sepuluh tahunpun tidak akan ada dampak positif dari pembangunan pemukiman kembali. Apabila pengungsi yang ingin menetap maka pengungsi harus membeli lahan dari pemiliknya. Fahik juga mengatakan bahwa sering kebijakan pemerintah pusat tentang pemukiman kembali tidak sinkron, oleh karena pembangunan fisik pemukiman kembali adalah menggunakan dana pemerintah pusat, sedangkan pemerintah Kabupaten Belu tidak memiliki lahan yang cukup untuk pembangunan tersebut.

Ini berarti bahwa Dampak kebijakan yang merupakan perubahan nyata pada tangkah-laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan pemerintah Pusat di Proponsi Nusa Tenggara Timur, haruslah tegas dan konsisten untuk segera mengosongkan bara-barak/kamp-kamp pengungsi dengan menyiapkan lokasi pemukiman kembali yang representatif dan memadai untuk masa depan pengungsi yang memilih sebagai warga negara Indonesia.

5.4.2 Analisis Dampak Kebijakan Pemukiman Kembali Terhadap Pengungsi

Menurut mantan tokoh pro integrasi, Matheos Y.M. Leto yang pernah mengikuti pelatihan sosialisasi Otonomi di bali Tahun 1999, serta merupakan mantan pejabat di

Kabupaten Bobonaro Timor Timur mengatakan, pengungsi yang ada sekarang di Kecamatan Tasifeto Timur adalah mereka yang terlibat langsung dengan kerusuhan yang terjadi pasca jajak pendapat di Timor Timur tahun 1999 seperti pasukan Besi Merah Putih, dan mereka merupakan orang-orang yang setia kepada merah putih.

Sebagian pengungsi adalah kelompok bermasalah, yang memiliki catatan buruk ketika terjadi pergolakan di Timor Timur. Mereka masih enggan untuk pulang ketika keadaan keamanan dan rekonsiliasi belum menentu. Sebagian lagi merupakan rakyat kecil yang tidak bermasalah, dan tidak mempersoalkan apakah mereka memiliki negara sendiri atau bersatu dengan NKRI. Yang penting bagi kelompok ini adalah tetap terjaganya pola hidup dan pola hubungan kekerabatan tradisional dengan saudara mereka di wilayah NTT. (Depkimbangwil NTT dan Unika Widaya Mandira, 2000:112)

Sarana dan prasarana pemukiman yang dibangun oleh pemerintah Indonesia tidak semuanya dimanfaatkan oleh pengungsi maupun penduduk lokal, seperti rumah ibadah, sekolah dan pasar belum terpakai, hal ini disebabkan oleh rendahnya sumber daya yang dimiliki pengungsi dan penduduk lokal yang rata-rata pendidikannya adalah sekolah dasar.

pengungsi di lokasi pemukiman kembali Desa Umaklaran hidup dengan sangat prihatin. Mereka memenuhi kebutuhan hariannya dengan berbelanja jauh dengan penghasilan rata-rata yang terbatas begitu juga dengan masyarakat lokal di sekitar lokasi pemukiman kembali

Penghuni pemukiman dalam melakukan berbagai kegiatan dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi dan budayanya. Sehingga dari kedua unsur tersebut yang akan mempengaruhi menjadi faktor-faktor yang menjadi landasan perkembangan pemukiman (Sumaatmadja, 1993:23) antara lain:

1. Faktor fisik alamiah, Faktor fisik akan mempengaruhi perkembangan pemukiman karena keberadaan rumah dan pemukiman tidak akan lepas dari kondisi lahan yang ditempatinya, meliputi keadaan tanah, keadaan hidrografi, iklim, morfologi, sumber daya alam. Faktor-faktor ini membentuk pola perluasan pemukiman dan bentuk pemukimannya.
2. Faktor sosial, Karakter dan kondisi sosial penduduk dipengaruhi oleh lingkungan di sekitarnya. Penduduk perkampungan memiliki rasa kebersamaan cukup tinggi.
3. Faktor budaya, Pola hidup yang menjadi kebiasaan di kampung-kampung yang masih terbawa dalam lingkungan kehidupan kota diantaranya dalam menjaga kesehatan lingkungan dan kebersihan.
4. Faktor ekonomi, Kemampuan penduduk untuk memiliki tempat tinggal dipengaruhi oleh harga lahan, kemampuan daya beli, lapangan penghidupan dan transportasi.
5. Faktor politis, Kondisi politik suatu negara mempengaruhi pertumbuhan pemukiman karena keadaan pemerintahan dan kenegaraan yang stabil dilengkapi dengan peraturan serta kebijaksanaan pemerintahnya akan menciptakan suasana yang aman dan situasi menguntungkan untuk membangun.

Menurut Rahu Hilarius Kepala Bidang Pembangunan Daerah Bawah Kantor Bappeda Kabupaten Belu, untuk memecahkan persoalan pengungsi maka sebaiknya pengungsi dan masyarakat lokal dibiarkan berbaur, selanjutnya masyarakat dibina untuk dapat menerima kehadiran pengungsi. Selanjutnya dikatakan bahwa permasalahan yang terjadi oleh karena sebagian besar pengungsi adalah petani, sedangkan lahan yang disiapkan terbatas (tidak cukup). Permasalahan yang terjadi sejak tahun 1999-2001 mencapai klimaks dari begitu banyak persolan pengungsi yang harus cepat diselesaikan dan bersifat sementara. Sedangkan Pemerintah Kabupaten Belu hanya menangani

155

pengungsi secara sementara. Pengungsi diharapkan harus kembali alasannya; tanah mereka di daerah asal lebih luas, Pemerintah Kabupaten Belu Kita hanya menampung secara terpaksa, kondisi di Timor Leste kondusif maka mereka akan kembali. Jasi untuk sementara pemecahan masalah pengungsi yaitu "Kuncinya bahwa Pengungsi bisa merasa aman tinggal"

Melihat permasalahan di atas apabila ditinjau dari faktor-faktor Penilaian Calon Lokasi Pemukiman adalah sebagai berikut:

1. Faktor Aksesibilitas. Tuntutan kebutuhan orang selalu berubah sejalan dengan perubahan kondisi sosial ekonominya. Menurut Drakkis Smith (1978) untuk masyarakat berpenghasilan rendah, menempatkan pemilihan lokasi rumah dekat dengan lapangan kerja sebagai preferensi utama, kemudian menyusul kejelasan status pemilikan dan terakhir adalah penyediaan fasilitas sosial dan kenyamanan. Sedangkan pemukiman kembali di Desa Umaklaran tidak memadai, oleh karena sebagian besar pengungsi adalah petani yang secara ideal membutuhkan lahan pertanian yang luas, sementara lahan yang disiapkan hanya sekitar 0,5 ha. Apabila melihat penanganan pemukiman kembali di Malaysia yang membutuhkan sekitar 4 ha lahan pertanian untuk memenuhi kebutuhan petani, maka pemenuhan ini masih jauh. Apalagi lahan yang ditempat adalah lahan pinjaman dari penduduk lokal yang akan segera dikembalikan
2. Tersedia Ruang dan Lahan, Berawal dari konsep pemukiman kembali dengan tujuan agar setiap orang dapat menempati rumah yang sehat untuk mendukung kelangsungan dan meningkatkan kesejahteraan sosialnya. Rumah yang sehat yang dimaksud yaitu rumah yang layak huni dan sesuai dengan standar kenyamanan penghuninya. Kebutuhan rumah tak lepas dari ruang sebagai tempat/lokasi

bangunan sehingga ruang sangat menentukan sebagai wadah berlangsungnya aktivitas penduduk.

Ruang dan lahan pemukiman kembali di Desa Umaklaran berada di daerah dataran yang sebelumnya adalah daerah potensial untuk pertanian sehingga masyarakat lokal mengalami penurunan pemenuhan kehidupannya dari kegiatan pertanian.

3. Berdasarkan kebutuhan rumah yang dapat mewakili penggunaan wadah aktivitasnya dan sesuai dengan standar kenyamanan, maka Gans mengatakan bahwa masyarakat lapisan bawah tidak menuntut rumah yang indah, permanen dan unik tetapi lebih mengharapkan tersedianya ruang yang memadai aktivitas hidup mereka (Budiharjo, 1991:110).
4. Tersedia Prasarana dan Sarana Dasar Pemukiman, Manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya akan bergantung pada prasarana dan sarana dasar pemukiman yang dapat memberikan pelayanan sebagai pendukung berlangsungnya kegiatan dan memenuhi kebutuhan dalam bersosialisasi dan bermasyarakat. Dengan demikian keberadaan prasarana dan sarana dasar pemukiman merupakan penunjang aktivitas penduduk dan sebagai syarat berfungsinya suatu lingkungan pemukiman. Pemerintah telah berusaha memenuhi Sarana dan Prasarana pemukiman di desa Umaklaran namun belum seluruhnya dimanfaatkan seperti rumah ibadah, sekolah dasar dan pasar belum terpakai, serta embung untuk irigasi pertanian belum berfungsi. Oleh karena tidak tersedianya sumber daya yang mengelola sarana tersebut serta orientasi dagang belum bertumbuh di lingkungan pengungsi. Apalagi untuk memenuhi kehidupan hariannya saja sudah sangat sulit.

Warpani mengemukakan bahwa pemukiman selain berarti memukimkan penduduk dari satu daerah ke daerah lain, hal ini mungkin terjadi apabila pemukiman yang baru

menjanjikan tempat kehidupan dan penghidupan yang layak (Warpani dalam Jurnal PWK, 1992:9). Sedangkan Pengungsi sebagian besar berada di bawah garis kemiskinan, lahan yang ada sangat tidak memungkinkan untuk memenuhi kehidupan hariannya, oleh karena itu pemukiman kembali tidak memberikan solusi permanen bagi permasalahan penghidupan pengungsi.

Turner dalam Pamudju (1999) seiring dengan meningkatnya pendapatan, prioritas kebutuhan perumahannya akan berubah pula. Untuk itu dapat dibuat dasar penyusunan kriteria perumahan yang dibutuhkan untuk masyarakat berpenghasilan rendah, sebagai berikut:

1. Lokasi tidak terlalu jauh dari lokasi-lokasi yang dapat memberikan pekerjaan bagi buruh-buruh kasar dan tenaga tidak terampil.
2. Status kepemilikan lahan dan rumah jelas, sehingga tidak ada rasa ketakutan penghuni untuk digusur.

Dari kriteria tersebut di atas menurut hasil penelitian yang dilakukan pada lokasi pemukiman kembali Desa Umaklaran ternyata bahwa kriteria perumahan tersebut tidak terpenuhi secara baik dan tidak berfungsi. Sebagai contoh; pengungsi yang sebagian besar memiliki pekerjaan sebagi petani sedangkan lahan yang disiapkan hanya sekitar 0,5 ha per-KK, sehingga hasil pertaniannya tidak mungkin dapat memenuhi kehidupan hariannya; juga mengenai status kepemilikan lahan yang tidak jelas, pengungsi hanya memiliki hak guna bangunan, sehingga pengungsi yang mendiami lokasi pemukiman kembali oleh masyarakat setempat telah memberi batas waktu sampai dengan bulan Desember 2002 harus keluar. Oleh karena itu proyeksi masa depan dari pemukiman kembali di Desa Umaklaran masih sangat jauh dari harapan, bahwa lokasi pemukiman kembali tersebut

dapat menjadi embrio dari pengembangan Kota atau wilayah seperti yang dikatakan oleh Kepala Bappeda Propinsi NTT, Ir.Esthon Foenay, Msi.

5.4.3 Analisis Dampak Kebijakan Pemukiman Kembali Terhadap Masyarakat Lokal

Menurut Camat Tasifeto Timur, Drs Marsel M. Meta, Pengungsi yang mendiami pemukiman kembali sering terlibat konflik internal dengan masyarakat, dimana terjadi pengrusakan tanaman dan lahan. Oleh karena itu masyarakat mengambil inisiatif membuat perjanjian dengan pengungsi agar segera kembali ke Timor Leste. Juga dikatakan bahwa “pelaksanaan pemukiman kembali oleh Pemerintah Pusat sedangkan Pemerintah Kecamatan hanya sebagai penonton”.

Sosialisasi oleh pemerintah untuk pembangunan pemukiman kembali di Desa Umaklaran relatif kurang berhasil karena masyarakat diberitahu bahwa penanganan pengungsi tersebut hanya untuk sementara, disamping itu pengungsi hasil sosialisasi sebagian besar telah kembali ke Timor Leste yang ada sekarang ditambah oleh pengungsi dari Stadion Haliwen yang tidak memahami kondisi awalnya. Sehingga kini masyarakat mengeluh karena pengungsi yang berasal berada di kamp-kamp Haliwen tidak memohon izin kepada masyarakat lokal pemilik lahan. Pada prinsipnya masyarakat Desa Umaklaran menolak kehadiran pengungsi dengan alasan; pola tingkah laku pengungsi tidak berkenan kepada masyarakat, pengungsi yang pertama menempati rumah-rumah pada waktu kembali ke Timor Leste membongkar bangunan yang ada dan membawa bahan-bahan bangunan, tanah untuk pembangunan pemukiman kembali hanya dipinjam oleh pemerintah dan pengungsi. Masyarakat Desa Umaklaran telah membuat perjanjian dengan pengungsi agar setelah tanggal 18 Desember 2003 pengungsi sudah harus keluar dari lokasi pemukiman kembali yang selama ini mereka diami.

Menurut undang-undang No 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman yang dimaksud dengan sarana dan prasarana meliputi:

- a. Jaringan jalan untuk mobilitas manusia dan angkutan barang, mencegah perambatan kebakaran serta menciptakan ruang dan bangunan yang teratur.
- b. Jaringan saluran pembuangan air limbah dan tempat pembuangan sampah untuk kesehatan lingkungan.
- c. Jaringan saluran air hujan untuk pematuan (drainase) dan pencegah banjir setempat.
- d. Utilitas umum meliputi jaringan air bersih, jaringan listrik, jaringan telepon, jaringan gas, jaringan transportasi dan pemadam kebakaran.
- e. Fasilitas penunjang meliputi aspek ekonomi berupa bangunan perniagaan, aspek sosial budaya berupa pelayanan umum dan pemerintahan, pendidikan dan kesehatan, peribadatan, rekreasi dan olahraga, pemakaman serta pertamanan.

Semua sarana-sarana pendukung tersebut di atas sebagian sudah dibangun oleh pemerintah Indonesia yaitu jaringan jalan lingkungan, serta jaringan air bersih. Namun sekarang sebagian telah dirusakkan oleh pengungsi dan tidak berfungsi optimal.

- f. Fisik dasar, Fisik dasar suatu wilayah akan mendukung atau memberikan corak dari kegiatan di suatu kawasan, bentuk pemukiman penduduk juga dipengaruhi oleh kondisi topografi, hidrologi, daya dukung tanah, kemiringan tanah, temperatur dan lain-lain.

Pada kawasan calon pemukiman diharapkan mempunyai fisik dasar yang dapat mendukung kegiatan, keamanan dan kenyamanan penghuninya serta tersedia

sumber daya alam yang dapat dijadikan penghasilan penduduk, sehingga penghuni akan merasa aman dan nyaman di lingkungan huniannya.

Kondisi fisik dasar pengungsi di Desa Umaklaran relatif aman bagi pengungsi namun sebagian berada di daerah topografi yang berbukit dan mudah longsor.

Turner dalam Pamudju (1999) seiring dengan meningkatnya pendapatan, prioritas kebutuhan perumahannya akan berubah pula. Untuk itu dapat dibuat dasar penyusunan kriteria perumahan yang dibutuhkan untuk masyarakat berpenghasilan rendah, sebagai berikut :

1. Lokasi tidak terlalu jauh dari lokasi-lokasi yang dapat memberikan pekerjaan bagi buruh-buruh kasar dan tenaga tidak terampil.
2. Status kepemilikan lahan dan rumah jelas, sehingga tidak ada rasa ketakutan penghuni untuk digusur.
3. Bentuk dan kualitas bangunan tidak perlu terlalu baik, tetapi cukup memenuhi fungsi dasar yang diperlukan penghuninya.
4. Harga atau biaya pembangunan rumah harus sesuai dengan tingkat pendapatan mereka.

Dari analisis hasil pemukiman kembali pengungsi berupa, analisis calon lokasi pemukiman kembali pengungsi eks Timor-Timur tersebut di atas yaitu: faktor aksesibilitas, tersedianya ruang dan lahan yang memadai, memenuhi standar kenyamanan, tersedia prasarana dan sarana dasar pemukiman, yang menurut UU No. 4 1992 tentang Perumahan dan pemukiman yang baru dipenuhi oleh pemukiman kembali Desa Umaklaran yaitu: jaringan jalan, utilitas air bersih, dan fasilitas penunjang berupa pasar, rumah ibadah, puskesmas pembantu yang belum berfungsi optimal. Serta kriteria perumahan yang seharusnya dapat dipenuhi oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Terlihat bahawa

pemukiman kembali Desa Umaklaran masih harus mendapat perhatian pemerintah untuk pengembangannya ke depan.

Kebijakan pemukiman kembali pengungsi di Desa Umaklaran untuk sementara dapat memecahkan persoalan pengungsi yang sebelumnya tinggal di barak-barak/kamp-kamp dan khususnya kamp-kamp di Stadion Haliwen. Jumlah pengungsi di Stadion Haliwen \pm 2000 KK. Para pengungsi di kamp ini sebagian besarnya dengan militansi aspirasi politik yang tidak kendor. Mereka tetap bertekad membawa kembali merah putih untuk dikibarkan di bumi Lorosae. Mereka sangat heterogen dan berasal dari Dili, Liquisa, Bobonaro dan Ermera, (Depkimbangwil dan Unika Widaya Mandira Kupang, 2000). Namun kebijakan ini tidak akan memberi dampak jangka panjang, karena pemerintah tidak memiliki lahan yang memadai yang dapat diberikan menjadi milik pengungsi, sehingga mereka dapat memulai kehidupan normal yang layak sebagai warga masyarakat Bangsa Indonesia.

Pada prinsipnya masyarakat Desa Umaklaran menolak kehadiran pengungsi dengan alasan; pola tingkah laku pengungsi tidak berkenan kepada masyarakat, pengungsi yang pertama menempati rumah-rumah pada waktu kembali ke Timor Leste membongkar bangunan yang ada dan membawa bahan-bahan bangunan, tanah untuk pembangunan pemukiman kembali hanya dipinjam oleh pemerintah dan pengungsi. Masyarakat Desa Umaklaran telah membuat perjanjian dengan pengungsi agar setelah tanggal 18 Desember 2003 pengungsi sudah harus keluar dari lokasi pemukiman kembali yang selama ini mereka diami.

Pengungsi yang sebagian besar memiliki mata pencaharian sebagai petani, mendiami lokasi pemukiman kembali, yang sebelumnya merupakan lahan pertanian produktif yang oleh penduduk lokal diusahakan untuk penghidupannya selama setahun.

Namun sekarang dibangun permukiman pengungsi sehingga masyarakat mengalami penurunan tingkat ekonominya begitu juga dengan pengungsi yang hanya mengusahakan lahan dengan luas yang terbatas tidak dapat memenuhi kebutuhan hariannya.

Ini berarti bahwa pada umumnya kehadiran pengungsi di Kecamatan Tasifeto Timur dan khususnya lokasi permukiman kembali desa Umaklaran berdampak negatif bagi masyarakat lokal.

5.5 Faktor-Faktor Yang Berpengaruh

Permasalahan pengungsi merupakan permasalahan yang sangat kompleks dan rumit oleh karena itu dari analisis di atas diperoleh beberapa faktor yang berpengaruh terhadap kebijakan permukiman kembali pengungsi antara lain:

1. Faktor Politik, pengungsi Timor Timur adalah korban kekalahan Politik Pemerintah Indonesia, dan mereka yang mengungsi sebagian besar merupakan pendukung setia “merah putih” dan yang tidak mengerti apa-apa tentang masalah politik.
2. Faktor Sosial budaya, pengungsi Timor Timur yang menempati lokasi-lokasi permukiman kembali, sebagian besar memiliki hubungan kekerabatan yang sudah sejak lama, sehingga apabila ada pengungsi eks Timor Timur yang tidak memiliki hubungan tersebut sering menimbulkan masalah dengan penduduk lokal.
3. Faktu Anggaran, Pemerintah sudah tidak memiliki dana yang cukup untuk dapat menangani pengungsi, padahal ada banyak masalah pemerintahan dan sosial masyarakat lainnya yang perlu segera ditangani.
4. Faktor Pemerintah, Kebijakan Nasional Penanganan pengungsi khususnya kebijakan dengan pola III (pengalihan) yaitu memukimkan kembali para pengungsi di tempat baru dengan program relokasi, dan batas akhir status pengungsi pada akhir Desember 2002 terlihat bahwa Pemerintah Indonesia masih belum tegas

untuk segera memindahkan pengungsi yang sebagian besar masih berada di barak-barak/kamp-kamp pengungsi ke lokasi pemukiman kembali.

5. Faktor kapasitas lahan pemukiman yang tidak memadai untuk menampung pengungsi dalam jumlah besar. Juga lokasi pemukiman kembali yang merupakan milik penduduk lokal sebelumnya merupakan lahan produktif milik masyarakat yang sebagian besar adalah petani.
6. Faktor data pengungsi, sumber-sumber data pengungsi memiliki asumsi, interpretasi, dan kepentingan yang berbeda.
7. Faktor Pengungsi, yaitu bahwa pengungsi masih ambivalen dalam menentukan pilihan. Pada satu sisi mereka ingin kembali ke Timor Leste, namun kondisi di Timor Leste masih belum kondusif, sedangkan apabila mereka ingin untuk menetap di Indonesia, mereka hanya diberikan status domisili oleh Pemerintah Indonesia, dan juga lahan pemukiman kembali yang mereka tempati merupakan lahan milik masyarakat.
8. Faktor Ekonomi, sebagian besar pengungsi dan penduduk lokal adalah masyarakat golongan ekonomi lemah, dimana untuk memenuhi kebutuhan harian saja sulit, sehingga mereka sulit untuk keluar dari lingkaran kemiskinan.

Kebijakan pemukiman kembali hanyalah upaya sementara dari pemerintah Indonesia untuk mengeliminir permasalahan pengungsi dan tidak dapat menyelesaikan permasalahan pengungsi dalam jangka waktu panjang. Mencermati keadaan ini, maka program pemukiman kembali membutuhkan suatu pendekatan dan strategi tertentu agar program tersebut tidak sia-sia dikemudian hari. Sikap dasar yang perlu diambil oleh pemerintah adalah bahwa program ini merupakan program kemanusiaan dan persaudaraan antara warga Timor Timur dengan warga Indonesia. Sikap ini dilatari oleh kesadaran

bahwa pertama, pengungsian ini merupakan juga akibat dari kebijakan politik Indonesia. Sebagian besar para pengungsi adalah orang-orang yang mempertaruhkan segala dimilikinya untuk keutuhan wilayah kesatuan Indonesia (mereka adalah kelompok pro integrasi), ketiga, sikap dasar di atas dilatari juga oleh rasa persaudaraan dan kemanusiaan.

Dengan ketiga sikap dasar tersebut, maka program pemukiman kembali pada prinsipnya dapat terus dikembangkan. Dengan demikian sasaran pemukiman kembali sekarang menjadi kesempatan kepada pengungsi untuk memulai proses hidup normal. Jika kita tidak mempermasalahkan apakah mereka akan kembali ke Timor Timur atau menetap di wilayah Indonesia, oleh karena keberhasilan program tidak diukur dari seberapa besar warga pengungsi bersedia menetap di Indonesia tetapi diukur dari seberapa besar warga pengungsi ditolong untuk memulai kehidupan normal. (Depkimbangwil NTT dan Unika Widaya Mandira, 2000)

Kebijakan operasional yaitu kebijakan dimana konsekuensi dari keputusan-keputusan secara relatif dapat dibalik ulang, tidak menimbulkan risiko dan ketidakpastian masa kini pada tingkat yang lebih tinggi yaitu: alokasi dana, akurasi data, kapasitas lahan, serta penanganan konflik pengungsi dengan penduduk lokal harus diperhatikan secara serius oleh Pemerintah sehingga pengungsi yang ada sekarang tidak menimbulkan masalah sosial, apalagi di desa Umaklaran penduduk lokal sudah membuat perjanjian dengan pengungsi agar segera meninggalkan lokasi pemukiman kembali sampai dengan batas waktu tanggal 18 Desember 2003.

BAB VI KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

6.1 Kesimpulan

Dari hasil analisis kebijakan pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Kesimpulan Analisis Kebijakan Nasional Penanganan Pengungsi sebagai berikut:
 - a. Penanganan pengungsi mengikuti kondisi dan situasi dengan menggunakan Pola I (Pemulangan); mengembalikan pengungsi ke kehidupan normal di kampung halamannya, Pola II (Pemberdayaan); dengan memberikan kesempatan kepada pengungsi menemukan kehidupan baru di tengah masyarakat dan Pola III (Pengalihan); dengan memukiman kembali para pengungsi di tempat baru dengan program relokasi. Tujuan dari Kebijakan itu sendiri sangat baik oleh karena penanganan pengungsi harus disesuaikan dengan kondisi dan situasi mereka, serta untuk memulihkan keadaan pengungsi kepada kehidupan yang lebih baik.
 - b. Target Kebijakan penanganan Nasional pengungsi *diharapkan* dapat diselesaikan tuntas pada akhir 2002, terlihat bahwa pemerintah *tidak tegas* untuk menentukan target bahwa penanganan pengungsi *harus* dapat diselesaikan pada akhir tahun 2002, sehingga kenyataan apabila masih ada pengungsi, maka sebenarnya tidak boleh dipermasalahkan tetapi pemerintah harus tetap diberikan perhatian dan bantuan.
 - c. Pemerintah berdasarkan Kepres Nomor 3 Tahun 2001 telah membentuk Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi

(BAKORNAS-PBP). Juga menetapkan instansi pengelola yaitu: Pola I (Pemulangan), Departemen Sosial bertindak sebagai sektor penjur, Pola II (Pemberdayaan), Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Sektor Tenaga Kerja) bertindak sebagai sektor penjur dibantu Kantor Menteri Negara Koperasi dan UKM, Pola III (Pengalihan), Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah bertindak sebagai Sektor penjur, dibantu Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (sektor Transmigrasi). Pembagian tanggungjawab pelaksanaan penanganan pengungsi sangat baik sehingga diharapkan adanya koordinasi dan tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan.

2. Kesimpulan Hasil dari Pelaksanaan Kebijakan Nasional Penanganan Pengungsi yaitu:

- a. Pola penanganan pengungsi berupa I Pola I (Pemulangan), Pola II (Pemberdayaan), dan Pola III (Pengalihan) di Provinsi Nusa Tenggara Timur diperoleh hasil sejumlah 74.156 jiwa atau 26,10 % dari jumlah pengungsi hasil registrasi 6 juni 2002, telah mengikuti program tersebut. Jumlah yang relatif kecil, hal ini disebabkan karena:
 - 1) Para analisis kebijakan, pembuat kebijakan, dan pelaku kebijakan mempunyai asumsi-asumsi, intepretasi serta kepentingan yang sering bertentangan dan perubahan-perubahan sosial yang terjadi.
 - 2) Sebagian besar pengungsi lebih memilih tinggal di daerah sepanjang perbatasan Indonesia-Timor Leste padahal kapasitas lahan untuk menampung pengungsi tidak memadai dan juga sebagian besar lahan

merupakan tanah ulayat masyarakat lokal yang produktif untuk kegiatan pertanian.

b. Target waktu penanganan dan status pengungsi di Provinsi NTT sampai dengan akhir 2002 yaitu:

- 1) Implikasinya bahwa Semua pengungsi yang memilih tinggal di Indonesia sudah harus meninggalkan barak-barak/kamp-kamp pengungsi dan menempati lokasi pemukiman kembali. Padahal jumlah permukiman untuk penampungan pengungsi eks Timor Timur tidak memadai untuk menampung pengungsi yang memilih sebagai warga negara Indonesia, dan Pemerintah kurang tegas untuk segera mengosongkan barak-barak/kamp-kamp yang dihuni oleh pengungsi.
- 2) Konsekuensinya yaitu seluruh bantuan kepada pengungsi baik oleh pemerintah Indonesia, Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNHCR dan IOM) serta Lembaga-lembaga Sosial Masyarakat tidak dapat diberikan lagi kepada pengungsi-pengungsi yang berada di barak-barak maupun pengungsi yang berada di lokasi pemukiman kembali
- 3) Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang penentuan batas akhir penanganan pengungsi sangat bersifat Top down, belum melihat kondisi pengungsi secara keseluruhan dan kondisi lapangan yang terus berubah akibat tingginya tingkat mobilitas pengungsi eks Timor Timur yang berpindah baik di dalam wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur (Timor Barat) maupun yang telah mengikuti kegiatan repatriasi, pemukiman kembali dan transmigrasi.

c. Kurangnya koordinasi di antara instansi pengelola yaitu :

- 1) Instansi pengelola dari Pusat seperti Kimpraswil, Nakertrans dan Departemen Sosial, sering tumpang tindih dalam program, baik itu perencanaan maupun dalam implementasinya di lapangan sehingga pembangunan permukiman kembali pengungsi tanpa menggunakan konsep perencanaan yang komprehensif.
 - 2) Pengelola di Tingkat Kecamatan dan Desa sering kurang koordinasi, bahkan terkesan hanya sebagai “penonton”, sehingga penanganan pengungsi dan perubahan jumlah pengungsi di Tingkat Kecamatan dan Desa tidak terpantau secara baik oleh Pemerintah Desa atau Kecamatan. Walaupun Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Pemerintah Kabupaten Belu telah membentuk Tim Kelompok Kerja Khusus Pemulangan Pengungsi.
- d. Dilihat dari tiga elemen penting dalam pemukiman kembali pengungsi, maka hasilnya yaitu:
- 1) Kompensasi untuk aset-aset yang hilang. Pengungsi mengalami kehilangan penghidupan dan pendapatan. Tekanan yang dialami oleh mereka bukan saja berupa tekanan fisik, namun juga tekanan mental psikologis dan ketidakpastian masa depan. Pengungsi harus berpikir untuk memilih tinggal di Indonesia atau kembali, oleh karena bantuan pemerintah untuk pengungsi sudah tidak ada. Bantuan pemerintah juga kurang memadai, sehingga sering terjadi bahwa pengungsi “menyerobot lahan masyarakat”
 - 2) Membantu merelokasi dengan fasilitas dan pelayanan yang tepat berupa sarana dan prasarana permukiman, namun sebagian tidak dimanfaatkan dengan baik oleh pengungsi.

3) Membantu untuk merehabilitasi sampai mencapai sekurang-kurangnya tingkat kesejahteraan yang sama dengan ketika tanpa proyek.

Ternyata bahwa tingkat kesejahteraan pengungsi dulu di Timor Timur lebih baik dari kondisi sekarang ini. Bahkan kehidupan masyarakat pengungsi sangat prihatin oleh karena makanan yang sangat terbatas. Pengungsi sebagian besar tidak memiliki mata pencaharian lain selain dari bertani, yang dikerjakan secara musiman dengan hasil yang tidak cukup memenuhi kehidupan mereka selama setahun.

3. Dampak dari kebijakan pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste yaitu:

a. Dampak terhadap pengungsi

Pengungsi yang berada di permukiman kembali dalam melakukan berbagai kegiatan dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi dan budayanya, sebagai landasan perkembangan pemukiman yaitu: faktor fisik alamiah, tidak akan lepas dari kondisi lahan yang ditempatinya, faktor-faktor ini membentuk pola perluasan pemukiman dan bentuk pemukimannya; faktor sosial, pengungsi dan penduduk lokal pada awalnya memiliki rasa kebersamaan cukup tinggi, oleh karena memiliki hubungan kekerabatan. Faktor budaya, Faktor ekonomi, Faktor politis, memberi dampak bagi pengungsi eks Timor Timur untuk lebih memilih kembali ke Timor Timur apabila kondisi di Timor Leste sudah lebih kondusif.

b. Pemukiman kembali diharapkan menjanjikan tempat kehidupan dan penghidupan yang layak. Namun kenyataannya pengungsi sebagian besar berada di bawah garis kemiskinan, lahan yang ada sangat tidak memungkinkan

untuk memenuhi kehidupannya, oleh karena itu pemukiman kembali tidak memberikan solusi permanen bagi permasalahan penghidupan pengungsi.

Apalagi hasil pertaniannya tidak mungkin dapat memenuhi kehidupannya; juga mengenai status kepemilikan lahan yang tidak jelas, pengungsi hanya memiliki hak guna bangunan

b. Dampak terhadap penduduk lokal

- 1) Pengungsi yang mendiami pemukiman kembali sering terlibat konflik internal dengan masyarakat, dimana terjadi pengrusakan tanaman dan lahan. Oleh karena itu masyarakat mengambil inisiatif membuat perjanjian dengan pengungsi agar segera kembali ke Timor Leste.
- 2) Terjadinya penurunan tingkat ekonomi dari masyarakat, oleh karena sebagian besar lahan produktif milik masyarakat dipakai oleh pengungsi baik untuk bertani maupun sebagai tempat tinggal.

Ini berarti bahwa pada umumnya kehadiran pengungsi di Kecamatan Tasifeto Timur dan khususnya lokasi pemukiman kembali desa Umaklaran berdampak negatif bagi masyarakat lokal.

4. Kebijakan pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste, dengan penentuan batas waktu pengungsi tanggal 31 desember 2002. Kebijakan ini merupakan kebijakan strategis, karena konsekuensi dan keputusannya secara relatif tidak bisa dibalikkan/kebijakan tersebut tidak dapat diulang kembali. Sedangkan Kebijakan operasional yaitu kebijakan dimana konsekuensi dari keputusan-keputusan secara relatif dapat dibalik ulang, tidak menimbulkan risiko dan ketidakpastian masa kini pada tingkat yang lebih tinggi maka Pemerintah Indonesia khususnya Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur dan pemerintah Kabupaten

Belu dapat mengeliminir kebutuhan yaitu: alokasi dana, akurasi data, kapasitas lahan, serta penanganan konflik pengungsi dengan penduduk lokal .

5. Dari analisis hasil pemukiman kembali pengungsi berupa analisis hirarki kebijakan, Penilaian calon lokasi pemukiman kembali pengungsi eks Timor-Timur yaitu: faktor aksesibilitas, tersedianya ruang dan lahan yang memadai, memenuhi standar kenyamanan, tersedia prasarana dan sarana dasar pemukiman. Diperoleh hasil bahwa sarana dan prasarana pemukiman kembali Desa Umaklaran yaitu: jaringan jalan, utilitas air bersih, dan fasilitas penunjang berupa pasar, rumah ibadah, puskesmas pembantu belum berfungsi secara optimal, serta belum memenuhi kriteria perumahan yang seharusnya dapat dipenuhi oleh masyarakat berpenghasilan rendah.
6. Kebijakan pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste belum mempertimbangkan kebijakan pengembangan wilayah perbatasan negara sebagai landasan pengembangan program untuk masing-masing sektor dan wilayah. Berdasarkan arah pengembangan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), sehingga pengembangan perbatasan di Provinsi Nusa Tenggara Timur mewujudkan potret Indonesia masa depan sebagai kawasan depan yang dilakukan dengan pendekatan *prosperity* dan *security*.

Berdasarkan hasil kesimpulan di atas dapat disimpulkan secara umum bahwa kebijakan pemukiman kembali pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur, studi kasus Pemukiman Kembali pengungsi Desa Umaklaran, Kecamatan Tasifeto Timur, belum berhasil secara optimal dan harapan bahwa pengungsi dapat memulai kehidupan yang normal dan layak sulit untuk dicapai.

6.2 Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka ada beberapa rekomendasi yang perlu ditindaklanjuti yaitu:

1. Karena Kebijakan Nasional penanganan pengungsi yaitu berhubungan dengan batas waktu pengungsi di Indonesia sampai dengan tanggal 31 Desember 2002 merupakan kebijakan strategis, yang tidak dapat dibalik kembali, namun khususnya untuk pengungsi eks Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur kiranya dapat diberi sedikit kemudahan, oleh karena kenyataannya masih banyak pengungsi yang tinggal di barak-barak/kamp-kamp yang membutuhkan bantuan segera, dan mereka merupakan korban politik serta sebagian besar merupakan pendukung setia "merah putih"
2. Karena kebijakan operasional, konsekuensi dari keputusan-keputusan secara relatif dapat dibalik ulang, tidak menimbulkan risiko dan ketidakpastian masa kini pada tingkat yang lebih tinggi untuk, maka diharapkan di Pemerintah Indonesia terus membangun koordinasi dan menyamakan persepsi tentang kondisi sebenarnya dari pengungsi eks Timor Timur dan Jumlah dari pengungsi eks Timor Timur di Provinsi Nusa Tenggara Timur, sehingga penanganan pengungsi dan rencana pembangunan pemukiman kembali menjawab seluruh persoalan pengungsi untuk memulai kehidupan masa depan yang lebih baik.
3. Pemerintah harus memperhatikan secara serius penanganan pengungsi pasca tanggal 31 Desember 2002, sehingga pengungsi yang kenyataan di lapangan masih ada sekarang baik itu yang berada di barak-barak/kamp-kamp maupun yang berada di lokasi pemukiman kembali. Khususnya pemukiman kembali di Desa Umaklaran tidak menimbulkan masalah sosial di waktu-waktu yang akan datang. Apalagi di

Desa Umaklaran penduduk lokal sudah membuat perjanjian dengan pengungsi agar segera meninggalkan lokasi pemukiman kembali sampai dengan batas waktu tanggal 18 Desember 2003.

4. Kebijakan pemukiman kembali pengungsi di perbatasan Indonesia-Timor Leste harus mempertimbangkan wilayah perbatasan Provinsi Nusa Tenggara Timur sebagai wilayah khusus, sehingga pemukiman kembali dapat menjadi embrio dari pengembangan wilayah dan pengembangan ekonomi potensial bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.
5. Desa Umaklaran, Kecamatan Tasifeto Timur masih membutuhkan perhatian pemerintah dalam peningkatan sarana dan prasarana permukiman sehingga tidak terisolasi dari pengembangan wilayah sekitarnya khususnya aktivitas ekonomi ke Kota Atambua, seperti prasarana jembatan dan peningkatan prasarana irigasi (Embung) untuk memenuhi kebutuhan air bagi petani.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- Bourne, L.S, *Internal Structure of City: Readings on Urban Form, Growth, and Policy*. Oxford, Oxford University Press, 1982
- Bintarto, *Interaksi Desa – Desa*. Jakarta, Ghalia Indonesia, 1979.
- Bogason Peter, *Public Policy and Local Governance Institutions in Post Modern Society*, Roskilde University Denmark, Northampton, MA, USA, 2000
- Budiharjo Eko, *Percikan Masalah Arsitektur Perumahan Perkotaan*, Gadjahmada University Press, 1991
- _____, *Arsitektur dan Kota di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1991
- _____, *Pendekatan Dalam Tata Ruang dan pembangunan Daerah Untuk Meningkatkan Ketahanan Nasional*, GajahMada University Press, Jogjakarta, 1995
- _____, *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*, Alumni, Bandung, 1998
- Catanese, J.Antony, *Perencanaan Kota (Edisi Kedua)*. Jakarta, Erlangga, 1996.
- Cernea Michael, *The Risk and Reonstruction Model for Resettling Displaced Population*, The World Bank, Washington, DC, U.S.A, 1997.
- Chapin Jr. F. Stuart. And Edwart J. Kaiser, *Urban Land Use Planning*. London, University of Illinois Press, 1979.
- Daldjoeni, N, *Geografi Kota dan Desa*. Bandung, Alumni Bandung, 1998
- Dunn William N, *Pengantar analisis Kebijakan Publik – Edisi Kedua*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2000
- Jackson Sukhan, Sleigh Adrian, *Resettlement for China's Three Gorges Dam: socio-economic impact and institutional tensions*. Department of Economics, University of Queensland, Australian Center for International and Tropical Health and Nutrition, Medical School, Queensland, Herston, Australia, 2000
- Jalal Kazi F, *Handbook on Resettlement (A Guide to Good Practice)*, Asian Development Bank, Manila, Philippines, 1998

- Jayadinata, Johara T. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*. Bandung, ITB, 1985
- Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, *Pembangunan Permukiman Menuju Keseimbangan Desa-Kota*, Juli 1992
- Leung Hok Lin, *Policy Planning and Evaluation*, Ronald P. Frye and Company, Winnipeg, Canada, 1971
- Lineberry Robert L, Masotti Louis H, *Urban Problems and Public Policy*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, Toronto London, 1975
- Marzuki, *Methodologi Riset*, Yogyakarta: BPFE-UIN, 1977
- Masri Singarimbun, Sofian Effendi, *Metode penelitian Survei*, LP3E, Jakarta, 1989
- Moleong Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya-Bandung, 2000
- Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Yogyakarta, 1988
- Oxford Learner's Pocket Dictionary, Oxford University Press, 1995
- Panudju, Bambang, *Pengadaan Perumahan Kota Dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, Alumni, Bandung, 1999
- Potter Robert B, *Urbanisation and Palanning in the 3rd World (Spasial Persepsion and Public Participation)*, Croom helm London and Sydney, 1985
- Shami, *The social implications of population displacement and resettlement: an overview with a focus on the Arab Middle East*. Center for Migration Studies of New York, 1993
- Sugiyono, *Statistika untuk Penelitian*, Alfabeta, Bandung, 1999
- Sumaatmadja, N, *Studi Geografi Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan*, Alumni Bandung, 1988
- Tjahjati, B. dan B.S Kusbiantoro, *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta. PT Grasindo Jakarta, 1997.
- Tjokroamidjoyo, Bintoro, *Perencanaan Pembangunan*, PT. Toko Gunung Agung, Jakarta, 1996
- Wilks Alex dan Hildyard Nicholas, *Evicted ! The World Bank and Forced Resettlement*, The Ecologist (UK), 1994
- Zaman M. Q, *Development and Displacement in Bangladesh (Toward a Resettlement Policy)*, The Regents of University of California, 1996

B. BUKU DATA/ LAPORAN

Asian Development Bank, *Involuntary Resettlement*, 1995

Asian Development Bank, *Handbook on Resettlement, A Guide to Good Practice*,
Manila, Philippines, 1998

Biro Pusat Statistik, *Belu Dalam Angka*, Biro Pusat Statistik Kabupaten Belu, 2001

Biro Pusat Statistik, *Tasifeto Timur Dalam Angka*, Biro Pusat Statistik Kabupaten
Belu, 2001

Bappeda Propinsi NTT, *Hasil Pertemuan Ke Tiga Komite Perbatasan Bersama
Antara Pemerintah UNTET Ke II dan Pemerintah RI*, Dilli, 19-21 Nopember
2001, Kupang, 2001

Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, *Tanggapan Direktorat Bina Kesatuan
Bangsa Dalam Rangka Acara Debat Publik Interaktif "Problema dan
Pemecahan Masalah Pengungsi di Indonesia*, 2001

Departemen Permukiman dan Prasarana wilayah Direktorat Jenderal Penataan
Ruang, *Strategi dan Konsepsi Pengembangan Kawasan Perbatasan
Negara*, 2002

Fold Niels, *Oiling the Palms: Restructuring of Settlement Schemes in Malaysia and
the New International Trade Regulations*, University of Copenhagen,
Denmark, 2000

Gubernur Nusa Tenggara Timur, *Pelayanan Kemanusiaan Dalam dan Dengan
Pelbagai Keterbatasan*, Pemerintah Propinsi NTT, Kupang, 2001

Gubernur Nusa Tenggara Timur, *Penanganan pengungsi Timor-Timur dan Situasi
Kamtibmas di Propinsi Nusa Tenggara Timur* (Disampaikan pada
Kunjungan Security Assesment Team UNSECOORD di NTT tanggal 8 Juli
2001), 2001

Gubernur Nusa Tenggara Timur, *Upaya Penanggulangan Pengungsi Asal Timor-
Timur* (Disampaikan pada Kunjungan Kerja Presiden RI tanggal 19 Mei
2002), Pemerintah Proppinsi NTT-Kupang, 2002

- Gubernur Nusa Tenggara Timur, *Laporan Hasil Rapat Evaluasi Penanganan Pengungsi Eks Timor Timur di Propinsi Nusa Tenggara Timur (Kupang, 30 Desember 2002)*, Satkorlak PBP Nusa Tenggara Timur, 2002
- Kerjasama Depdagri dan Otonomi Daerah RI, Bappeda Prov. NTT dan IOM, *Laporan pelaksanaan Koordinasi Teknis Penanganan Perbatasan Timor Barat – Timor Timur*, Kupang 28 – 28 Juni 2001, 2001
- Kerjasama Departement Permukiman dan Pembangunan Wilayah Propinsi Nusa Tenggara Timur dengan Lembaga Pengabdian Masyarakat Universitas Widya Mandira Kupang, *Laporan Akhir Studi pemulihan dan Pemberdayaan Pengungsi*, Kupang, 2000
- Kerjasama IOM, BAPPEDA Prov. NTT dan LSM WOMINTRA, *The Synthesis of Focus Group Discussion and Training Design for Involve Institutional in Border Management, at Provincual , District Village Level*, Kupang, 2000.
- Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Timur, *Rencana Induk Pengembangan Kawasan Perbatasan Timor Barat*, Kupang, 2001
- Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Timur, *Rencana Induk Penanganan Pengungsi di Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Kupang, 2001
- Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Timur, *Upaya Penanggulangan Pengungsi Asal Timor-Timur (Disampaikan pada Kunjungan Kerja Presiden RI di NTT Tanggal 19 Mei 2002)*, 2002
- Pemerintah Prop. NTT, *Masukan Dalam Rangka Pertemuan Bilateral Tingkat Menteri RI-UNTAET di Denpasar, 25 Pebruari 2002*, Kupang, 2002

C. UNDANG-UNDANG / PERATURAN/KORAN/INTERNET

Undang-Undang No.24 Tahun 1992, tentang *Penataan Ruang*

Undang-Undang No. 4 Tahun 1992, tentang *Perumahan dan Permukiman*

Permendagri Nò. 2 Tahun 1987, tentang *Pedoman Penyusunan Perencanaan Kota*

Kepmen PU No.640 Tahun 1986, tentang *Perencanaan Tata Ruang*

Pemerintah Kabupaten Belu, *Evaluasi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten*

Daerah Tingkat II Belu, Atambua, 1997

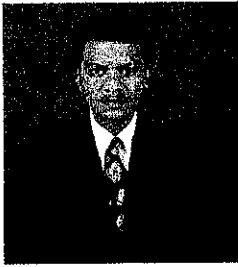
Kompas

Pos Kupang

www.kbw.go.id/humas

CyberNews

RIWAYAT HIDUP PENULIS



THOBIAS A. MESSAKH, dilahirkan di Soe, tanggal 31 Juli 1969. Putera Pertama anak Ketiga dari Tujuh bersaudara, Ayah Almarhum Jonas N. Messakh dan Ibu Mariana Messakh Makandolu

Riwayat Pendidikan: manamatkan pendidikan di SD GMT I Soe (1981), SMPN I Soe (1984), SMA N I Kupang (1988), DIII Teknik Sipil, FNGT Universitas Nusa Cendana Kupang (1992), memperoleh Gelar Sarjana Teknik pada Jurusan Teknik Sipil Universitas Nusa

Cendana Kupang (2000) dan pada Bulan September 2001 melanjutkan Studi pada Program Pascasarjana Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro Semarang.

Pekerjaan Penulis adalah Pegawai Negeri Sipil pada Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah Kabupaten Kupang, pernah menjabat sebagai Pembantu Kepala Dinas Pekerjaan Umum Wilayah Rote Ndao, dengan jabatan terakhir sebagai Staf Teknik pada Sub Dinas Perumahan dan Permukiman.

Tempat tinggal saat ini di Kota Kupang

Karya Tugas Akhir:

Tugas Akhir D III di FNGT Universitas Nusa Cendana Kupang, dengan judul:

Studi Perbandingan Penggunaan Metode Precast dan Cast Insitu Ditinjau dari Segi Ekonomis pada Plat dan Balok Kantor Cabang BDN Kupang.

Skripsi untuk Tugas Akhir di Program Teknik Sipil Universitas Nusa Cendana Kupang, dengan judul:

Tinjauan Teknis Kerusakan Dini Terhadap Konstruksi Perkerasan Jalan Pantai Baru-Baa.

Tesis untuk Tugas Akhir di Program Pascasarjana Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro Semarang, dengan judul:

Kebijakan Pemukiman Kembali Pengungsi di Perbatasan Indonesia Timor Leste (Studi Kasus: Kecamatan Tasifeto Timur, Kabupaten Belu, Provinsi Nusa Tenggara Timur)