

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Critical Issues on Forced Migration Studies and the Refugee
Crisis in Southeast Asia

Riwanto Tirtosudarmo

Relevansi Karya Penelitian Migrasi dalam Pembangunan

Suko Bandiyono

Mobilitas Penduduk Musiman di Kota Surabaya: Dampaknya
terhadap Lingkungan Permukiman Kumuh

Haning Romdiati dan Mita Noveria

Penduduk, Otonomi Khusus, dan Fenomena Konflik di Tanah
Papua

La Pona

Kesiapsiagaan Masyarakat: Paradigma Baru Pengelolaan
Bencana Alam di Indonesia

Deny Hidayati

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Volume III, Nomor 1, Tahun 2008

Jurnal Kependudukan Indonesia merupakan media informasi, komunikasi, dan pertukaran pemikiran mengenai masalah-masalah kependudukan, ketenagakerjaan, dan ekologi manusia. Jurnal ini merupakan *peer-reviewed* jurnal Pusat Penelitian Kependudukan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI) yang diterbitkan dua kali dalam setahun. Artikel dapat berupa hasil penelitian, kajian, dan analisis kritis yang ditulis dalam bahasa Inggris atau bahasa Indonesia.

Jurnal Kependudukan Indonesia (Indonesian Population Journal) is a publication of The Research Centre for Population, Indonesian Institute of Sciences (PPK-LIPI). It is a peer-reviewed journal which published papers on issues related to population, labor force and human ecology. The journal is published twice a year. Submission may take the form of original research papers, perspectives and review articles and may be written in English or Indonesian language.

Penanggung Jawab/Director

Aswatini (Kepala PPK-LIPI/Director of PPK-LIPI)

Pemimpin Redaksi/Chief Editor

Augustina Situmorang

Dewan Redaksi/

Deny Hidayati

Editorial Board

Suko Bandiyono

Laila Nagib

Titik Handayani

Dewan Penasihat Redaksi/

Gavin W. Jones.-National University of Singapore-Singapore

Editorial Advisory Board

Graeme Hugo.-University of Adelaide-Australia

Terence H. Hull, Australian National University

Adrian C. Hayes.-Australian National University-Australia

Gouranga Dasvarma. -Flinders University-Australia

Aris Ananta, -Institute of Southeast Asian Studies-Singapore

Azuma Yoshifumi. -Ibaraki University-Japan

Redaksi Pelaksana/

Gutomo Bayu Aji

Managing Editor

Deshinta Vibriyanti

Sutarno

Alamat Redaksi/

Pusat Penelitian Kependudukan,

Editorial Address

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Widya Graha LIPI, lantai X

Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 10 Jakarta Selatan 12190-Indonesia

Tromol Pos 250/JKT 1002,

Telp. +62 21 5207205, 5225711, 5251542 Pes/ext. 745, 720, 721

Fax: +62 21 5207205

E-mail: ppk-lipi@rad.net.idWeb-site: www.ppk.lipi.go.id**Penerbit/Publisher**

LIPI Press, anggota Ikapi

Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350

Telp. (021) 314 0228, 314 6942

Fax. (021) 314 4591

E-mail: bmrlipi@centrin.net.id, lipipress@centrin.net.id**Distributor**

Yayasan Obor Indonesia

Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230

Telp. (021) 31926978, 3920114

Fax. (021) 31924488

E-mail: yayasan_obor@cbn.net.id

Jurnal **KEPENDUDUKAN INDONESIA**

Critical Issues on Forced Migration Studies and the Refugee
Crisis in Southeast Asia

Riwanto Tirtosudarmo

Relevansi Karya Penelitian Migrasi dalam Pembangunan

Suko Bandiyono

Mobilitas Penduduk Musiman di Kota Surabaya: Dampaknya
terhadap Lingkungan Permukiman Kumuh

Haning Romdiati dan Mita Noveria

Penduduk, Otonomi Khusus, dan Fenomena Konflik di Tanah
Papua

La Pona

Kesiapsiagaan Masyarakat: Paradigma Baru Pengelolaan
Bencana Alam di Indonesia

Deny Hidayati



LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

ISSN 1907-2902

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Volume III, Nomor 1, Tahun 2008

DAFTAR ISI

Critical Issues on Forced Migration Studies and the Refugee Crisis in Southeast Asia <i>Riwanto Tirtosudarmo</i>	1-20
Relevansi Karya Penelitian Migrasi dalam Pembangunan <i>Suko Bandiyono</i>	21-36
Mobilitas Penduduk Musiman di Kota Surabaya: Dampaknya terhadap Lingkungan Permukiman Kumuh <i>Haning Romdiati dan Mita Noveria</i>	37-50
Penduduk, Otonomi Khusus, dan Fenomena Konflik di Tanah Papua <i>La Pona</i>	51-67
Kesiapsiagaan Masyarakat: Paradigma Baru Pengelolaan Bencana Alam di Indonesia <i>Deny Hidayati</i>	69-84

CRITICAL ISSUES ON FORCED MIGRATION STUDIES AND THE REFUGEE CRISIS IN SOUTHEAST ASIA¹

Riwanto Tirtosudarmo*

Abstrak

Artikel ini adalah sebuah review tentang diskursus yang berkembang mengenai migrasi terpaksa di Asia Tenggara. Dengan berakhirnya periode Perang Dingin, mobilitas penduduk memasuki sebuah era ketidakpastian yang baru. Perang antarnegara telah menghasilkan para pengungsi yang sebagian mencari tempat yang aman di negara-negara tetangga atau bermukim di daerah perbatasan. Dalam kondisi keamanan semacam ini, studi-studi tentang mobilitas penduduk sudah semestinya beranjak dari kerangka berpikir dan paradigma lama, yang umumnya bertolak dari teori-teori modernisasi. Meningkatnya jumlah penduduk yang melakukan migrasi terpaksa, yang dalam banyak kasus disebabkan oleh kegagalan negara dalam menyelesaikan konflik-konflik politiknya, merupakan tantangan kritis bagi studi migrasi konvensional yang umumnya tidak menganggap penting faktor politik dan keamanan dalam analisis-analisisnya. Biasanya, secara akademis, migrasi terpaksa dibedakan ke dalam tiga kelompok, berdasarkan alasan yang menyebabkannya: konflik, pembangunan, dan bencana alam. Di Asia Tenggara, konflik internal yang melahirkan IDPs dan pengungsi, yang kemudian bermukim di daerah perbatasan atau negara tetangga, sering kali merupakan akibat dari pertentangan antara elite politik atau faksi-faksi yang berbeda dalam pemerintahan, yang kemudian mengimbas pada ketegangan masyarakat di tingkat akar rumput. Artikel ini mengemukakan bahwa diperlukan sebuah cara pandang baru yang tidak lagi bersifat Eropa sentries untuk memahami keterkaitan migrasi-pembangunan-keamanan di Asia Tenggara. Kegagalan rezim internasional dalam menanggapi isu-isu kritis dan krisis pengungsi, juga mencerminkan kegagalan kerja sama internasional dalam membangun kerangka kerja regional yang bisa diandalkan untuk menangani masalah pengungsi dan IDPs.

Kata kunci: Konflik politik, migrasi terpaksa, kerangka regional

This article reviews the recent discourse on forced migration in Southeast Asia. In the aftermath of the Cold War era, movements of people have entering a new predicament. The interstate wars have produced displaced populations that many have spill into the neighboring countries

¹ The original version of this paper was presented at the workshop on 'Refugee Crises in the Twenty-First Century: Asia-Pacific Perspectives and Responses', organised by the Asia Centre, 27-28 February in Canberra and 2-3 March, 2006, in Armidale, Australia. I would like to thank Professors Tessa Morris-Suzuki and Amarjit Kaur for encouraging me to write this paper and the workshop participants, in Canberra and Armidale, for their comments and criticisms of the original version of the paper.

* Research Center for Society and Culture-Indonesian Institute of Science. E-mail: tirtosudarmo@yahoo.com

or oscillating within border areas. In these new political circumstances, studies on population movement shall move beyond the conventional theoretical framework, derives from the modernization theories. The increasing magnitude of forced displacement, in many instances resulted from the state's failures in resolving political conflicts, critically challenges the conventional study on migration in which politics and security, often neglected. From a narrow academic perspective, displaced people is divided into three broad groups, based on the major cause of displacement: violent conflicts, development and natural disasters. In Southeast Asia, internal conflict that produced internally displaced population and refugees that fill or cross the state borders, is often resulted from elite's conflict or conflict between different factions in the national government, that in turn produce tensions in the society at the grassroots levels. This article argues that the need for a new perspective beyond Eurocentric framework is needed to analyze unfolding events related to migration-development-security nexus in Southeast Asia. The failure of existing international refugee regime to contain the critical issues and the refugee crises in the region mirror the failure of regional cooperation in Southeast Asia to develop a viable regional framework to tackle the problem of refugee and the displaced population.

Keyword: Political conflict, force migration, regional framework

MIGRATION STUDIES AND THE DISPLACED POPULATION

In the field of migration studies there seems to be a broad division between people who move in response to economics and those moving in conjunction with politics. People who move for economic reasons are normally called migrants while people that move for political reasons are called refugees, asylum seekers or simply labeled displaced people. Economic migration is also often named voluntary migration and the movement of people that is related to political reasons – which often involve violence – is called involuntary or forced migration. The categorization of migration behaviour is a product of an interaction between academics and the state and non-state institutions that are working in various areas concerned with the geographical movements of people. The distinction between economics and politics as separate realms and causes for migration however, reflects an academic simplification of the blurred and complex nature of human movements. Recently, population displacement resulting from forced migration has become the crux of public attention. The displaced population affects those uprooted; the communities that feel the impact of their arrival, governments and the international agencies which increasingly play a major role in dealing with displacement.

There is no doubt that forced migration constitutes a multi dimensional phenomenon with multifaceted development which occurred in different historical trajectories. Forced migration has attracted different views and perspectives from different scholarly disciplines and practical interests. Forced migrations have a strong attraction for state and non-state practitioners as the phenomena of displaced people

calls upon immediate humanitarian assistance to safeguard the lives and normalize the devastated livelihood of the displaced. Stephen Castles argues that forced migration as an interdisciplinary field of social sciences should be seen as an integral part of the relationship between poor and rich countries in the current context of globalization and social transformation.² This implies that forced migration is not just a product of internal wars and local impoverishment but is also closely linked to the fundamental economic and political structures and processes of the contemporary world. The consequence for forced migration studies, according to Stephen Castles, is therefore an urgent need to understand the relationship between the local and global in every specific displacement situation.

While movements of people have existed for as long as human beings, the meanings and implications have been constantly redefined following the way human beings are organized and reorganized. In a thought provoking address the Association for Asian Studies (AAS) President, David Ludden, succinctly illustrated how human movement is often perceived in relation to the changing construction of modern nation-states.³ According to Ludden: *Modernity consigned human mobility to the dusty dark corners of archives that document the hegemonic space of national territorialism. As a result, we imagine that mobility is border crossing, as though borders came first, and mobility, second. The truth is more the other way around.* As we see today, the State borders are no longer meant to be a fortress to protect us from external threats or to exclude invading armies but more to keep out economic migrants from stealing our peaceful life and exclusive welfare.

There are three dimensions involved in the act of human movement, namely its spatial, social and temporal dimensions. The spatial dimension is related to the territorial boundaries that are crossed. In modern times, these have taken the form of politico-administrative boundaries (villages, districts, provinces, prefectures, counties, states, countries, nation-states, regional groupings of nation states, i.e. EU, ASEAN, APEC, NAFTA) or political, economic and cultural constructions of geographical space (poor and rich countries, south and north countries, east and west, socialist and liberal democratic countries, developing, developed and industrial countries, Pacific Rim countries, etc). A distinct migratory pattern can be designated based on the period of time in particular groups of countries that constitute a combination of sending and receiving countries that at a certain stage of development have established a distinctive migration system. Several categories have been created in conjunction with the characteristic of the boundary that is crossed. Conventionally, movements within a particular country are categorized as internal migration, whilst movements that cross the boundaries of nation states are categorized as international migration.

² Castles, Stephen 2004, Introduction to the Study of Forced Migration in *Collection of Global Course Syllabi Relating to Internally Displaced Persons*. The Brookings-SAIS Project on Internally Displaced Persons.

³ David Ludden 2003, 'Presidential Address: Maps in the Mind and the Mobility of Asia'

Castles, for example, introduces the idea of migration systems to integrate factors in an overarching conceptual framework, which facilitates analysis of the interactions which shape each specific migratory process.⁴ Such an approach implies a notion of the embedding of migration in broader processes of economic, demographic, social, cultural and political changes. Migration in this view can be seen as an integral part of globalization and social transformation. The key indicator of globalization is the rapid increase in *cross-border flows* of all sorts: finance, trade, ideas, pollution, media products and people. The key organizing structure for all these flows is the *transnational network*, which can take the form of transnational corporations, global markets, international organizations, global criminal syndicates or transnational cultural communities. Flows of capital and commodities are generally welcomed by the holders of economic and political power, but immigration and cultural differences are seen as potential threats to national sovereignty and identity. Yet the reality is that population mobility is inextricably linked to other types of cross-border flows. An example of the migration system is the movement of labour – mostly female domestic workers - from South and Southeast Asian countries to the Middle East. The migration system that occurs between the rich countries in Europe and the sending countries in Africa, the Middle East and South Asia can be different from the migration system in East Asian countries where economic factors seem more important than politics as underlying reasons for migration behaviours. The contemporary migration in the Americas also has different characteristics from the European and East Asian systems.⁵

The social dimension is always embedded in the act of human movement because migration in itself is a social behaviour that concerns an act of a human being within his or her social environment. The social environment of migration is interpreted broadly as involving economics, politics and culture. An act of human movement is therefore always a movement within the economic, political and cultural environments. The last dimension of migration is a temporal dimension. Every movement is always a movement in a particular time in history. Although the act of movement tends to be confined into human movement within a geographical space, it could imply a movement

⁴ Castles, Stephen 2000, 'Migration as a factor in social transformation in East Asia', paper presented to a Conference on Migration and Development, Princeton University, 4-6 May 2000.

⁵ Under the auspices of the International Union for the Scientific Study of Population, Douglas Massey et.al., produced a comprehensive study on international migration in 1998. In this study a number of migration experts were appointed to review both the theories and evidence in all regions. The study could be seen as representing the latest state of the arts of migration studies from the conventional approaches of locating migration from the spatio-geographical perspectives. Douglas S. Massey et.al 1998, *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. For a recent view on international migration see the Report published at the end of 2005 by the Global Commission on International Migration (GCIM) that covers whole continents and several strategic issues, see www.gcim.org. International migration and human movements at the global level and other recent world development reports, such as the 2005 Human Development Report by the UNDP and World Social Development by the ILO; all pointing to the importance of global interconnections in which cross-border movements have significantly been taking a leading role.

that might not involve the notion of space in a geographical sense but in a socio-cultural sense. In the last ten years or so migration studies have significantly been influenced by post-modernist approaches that look at migration as social constructions that evolved within the process of globalization. In this new research direction – mostly advocated by human geographers, sociologists and anthropologists – migration studies are no longer isolated in their conventional spatial location but located in the wider perspective of the politics of space.⁶ In conjunction with these new perspectives on the study of migration, the globalization of human movement has been considered as one of the important elements in the process of de-territorializing the world - those circumstances that are sometimes popularly called 'a borderless world.' Other important new terms in the globalization literature resulting from the significant role of human movement in the process of transcending nationalities and different cultures are transnationalism and cosmopolitanism in which the post-Westphalian notions of the state and its sovereignty are perceived as obsolete.⁷

A new perspective beyond the conventional Eurocentric framework and approach should therefore be explored and formulated to explain the increasingly interconnected migration-security-development issues that are unfolded in the Asian region. As migration is a multidimensional notion, it is not surprising that it is a subject that has been studied in many academic disciplines, most notably, demography, geography, sociology and economics. The literature on migration is therefore spread across many fields. It is thus important to bear in mind that migration can be perceived in an eclectic mode that goes beyond any single discipline. Yet we should also make very clear that specific disciplinary studies of migration are very useful in our understanding of this crucial human behaviour that any efforts in this field should not be discouraged. Migration essentially remains very much the exception rather than the rule of human behaviour. An overwhelmingly higher number of people stay at home than those who migrate.

Why then does international migration suddenly loom so large on the international policy agenda? According to Kathleen Newman, the Director of Migration Policy Institute in New York, much of the answer lies in the domestic politics of migrant-receiving countries.⁸ A contributing factor is the abrupt demographic transition that

⁶ Emerging topics such as diasporas, citizenship and transnational communities are very prominent, e.g. Van der Veer, Peter (ed) 1995, *The Politics of Space in the South Asian Diaspora* and Portes, Alejandro 1995, 'Transnational Communities: Their Emergence and Significance in the Contemporary World-System' in Faist, Thomas 1999, *Transnationalization in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture*.

⁶ Emerging topics such as diasporas, citizenship and transnational communities are very prominent, e.g. Van der Veer, Peter (ed) 1995, *The Politics of Space in the South Asian Diaspora* and Portes, Alejandro 1995, 'Transnational Communities: Their Emergence and Significance in the Contemporary World-System' in Faist, Thomas 1999, *Transnationalization in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture*.

⁸ Newman, Kathleen 2003, 'Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction', *Migration Information Source*, 1 June 2003.

the major countries of destination are going through while another element is concerned about the consequences of human-capital flight. These and other factors add up to a heightened consciousness about the importance of studying migration as a force of globalization and economic change.

The movement of people across geographical space whether individually or collectively can be self-motivated (voluntary) or a result of particular circumstances that forced them to move. In migration literature an act of involuntary movement is also known as forced migration. The circumstances that prompt an act of forced migration can be ecological, social, economic or political. Political reasons for migration are particularly relevant to security issues as traditionally conceived by the field of refugee and security studies. A body of knowledge established under the rubric of refugee studies partly resulted from the need to find viable solutions to the burgeoning numbers of dislocated people after the end of World War II – particularly in Europe. According to Newman (2003: 5-6) the convention relating to the status of refugees was initially a temporary arrangement established in the context of Cold War politics that centred on a Western manoeuvre to undermine the Communist State by assisting people seeking refuge from the Communist countries. A conceptual challenge to the conventional understanding of refugees, which is confined to people forced out of their countries for political reasons, is the increasing number of people who are displaced within their own countries – the so called ‘internally displaced people’ or IDPs – that greatly outnumber refugees and asylum seekers.

The critical issues brought about by the plight of the IDPs, while humanitarian in nature, have further implications in relation to the legal systems that operate at the international level, especially concerning the mandate of the UNHCR. As Castles⁹ also notes, since the 1980s, there has been a dramatic increase in the frequency and severity of humanitarian crises in many parts of the world. Such developments have led to criticisms of the arrangements that exist at the international levels to deal with forced migration. The international refugee regime developed in the context of the post-1945 mass population displacement and the beginnings of the Cold War. There has been considerable change in the post-Cold War period and critics argue that some of the basic assumptions and structures no longer meet current needs. This has led to constant debates about the need for reform. According to Castles the international refugee regime consists of a set of *legal instruments*, a number of *institutions* designed to protect and assist refugees and a set of *international norms* concerning the treatment of refugees. The core of the regime is the 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, which defines who is officially a refugee and what rights such people should have. The most important institution is the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) but many other international organizations also play a part. Many intergovernmental agencies are involved, including the World Food Program (WFP), the United Nations Development Program (UNDP),

⁹ Castles, Stephen 2004, ‘Global Perspectives on Forced Migration’.

the United Nations Children's Fund (UNICEF), the International Organization for Migration (IOM) and the International Committee of the Red Cross (ICRC). In addition, hundreds of NGOs play a key role. These include, for instance, the Save the Children Fund, OXFAM, the International Rescue Committee and Médecins Sans Frontières. States and their appropriate agencies as well as national humanitarian organizations may also be seen as part of the regime.

Recently, another kind of forced migration is entering the migration literature: Migration where movement is a result of development programs or 'development induced displacement' or DID's. The argument proposed for the inclusion of the so-called 'development induced migration' is most clearly articulated by Michael Cernea, who joined the World Bank in 1974 as its first in-house sociologist and worked as the Bank's Senior Adviser for Sociology and Social Policy until 1997. His books, among others, *Resettlement and Development* (1998) and *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges* (1999) are the most comprehensive references on this topic. This perspective represents the World Bank's response to criticisms about the destructive impact of its population resettlement projects under which people have been displaced by World Bank-funded development of big dams in developing countries. The World Bank and the IMF are the most important financial organisations that represent the interest in the rich Western industrialised countries to provide financial and technical-economic assistance in many developing countries. It is through these financial organisations that 'globalization' has a clear and direct impact on most of the Third World population and in turn in the making of the burgeoning numbers of displaced people in this part of the world.

IMPOSING SECURITY AND MIGRATION-DEVELOPMENT NEXUS

Approaching the 21st century the vast changing global political context has produced new challenges to the conventional notion of state sovereignty in the forms of non-traditional security threats. These threats operate both globally and regionally. They range from terrorism and arms smuggling to human and drug trafficking.¹⁰ They threaten individuals and societies, as well as states. At present, security has apparently fused intricately to migration and development in a way that the magnitude and repercussion perhaps have no historical precedent. Security provides a setting and context in which migration and development are being conceptually reframed. State sovereignty is no longer perceived as a viable framework through which to respond to the new challenges embedded within the process of globalization. In the last decade a

¹⁰ The spread of diseases, such as HIV/AIDS, SARS, Mad Cow Disease and Bird Flu, across nation-state boundaries particularly through human movements could be considered as one of the non-traditional security threats. Richard Holbrook, former US Ambassador to the UN, in his article in *The New York Times*, 10 February 2004, provocatively argues that AIDS will be the ultimate weapon of mass destruction if its vast spread cannot be properly checked.

discussion on the need to shift the centre of security discourse from the state and the military to the notion of human security has seriously emerged. This reflects the ongoing negotiation between scholars and policymakers as well as newly emerging transnational advocacy networks in developed countries in search of a new response to the challenges of the post-Cold War period.

As we enter the twenty first century, we are witnessing an alignment of security, development and migration issues in a more transparent and dynamic way than before. The terrorist attack on the World Trade Center on 11 of September 2001, while certainly a very tragic event, has no doubt provided a galvanising impetus for scholars working on security related migration issues – in particular, in the field of refugee studies – to seek a better and new understanding of the dynamics in the relationship between migration and security. The conventional conception of security, concerned mainly with the security of the state, is largely a political construct based mainly on Western European experience.¹¹ This heavily state-centred construction is currently under challenge as the architecture of the world order changed profoundly following the end of the Cold War. This new structure is marked by the explosion of violent ethnic conflicts in fragile and failed states, the Israel-Palestine dispute, the Gulf War, and Al Qaeda attacks on US embassies, the WTC and the Pentagon which prompted the declaration of a War on Terrorism and the following military attacks and occupation of Afghanistan and Iraq by the United States and its Western allies.

Power relations are a crucial underlying determinant in the bipolar world order of the Cold War era. Modernization theories became mainstream ideology in the social sciences and humanities in the 1960s, while flowing into the poor countries through developmental aid packages delivered by the rich Western-liberal countries in order to stop those poor countries from falling into the hands of the Socialist-Communist bloc. In this bipolar world, development as an ideology as well as developmental aid packages can be seen as part of the security strategy framework of the Western liberal countries. Chimni¹², an International Law Expert, critically views the power relations between rich and poor countries by framing the policy regimes in the migration-development discourse into three 'policy logics'. By 'policy logic', he means the assumption underlying sets of interrelated interventions by migrant-sending countries, migrant-receiving countries and international organizations, which in aggregate may be designed as

¹¹ Among the recent material on this theme is a publication by the United Nations University Press 2003, *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*. This book is directly focussing the analysis on the possible role of refugees and forced displacement – two forms of involuntary human mobility – on state and international security. A chapter on the discussion of human security by Astri Suhrke represents a new discourse on the security studies that attempts to shift the conventional security discourse from the state to the people, is particularly interesting.

¹² Chimni, B.S 2002, 'Aid, relief and containment: The first asylum country and beyond', Expert Working Paper, prepared for the Centre for Development Research study *Migration-Development Links: Evidence and Policy Options*, Copenhagen, Denmark.

‘migration-development regimes’. The emerging policy regimes challenge the existing separation of policies and lack of policy coherence. Policymakers recognize that migration and development are linked but maintain the separation between the migration policy and the development policy. Under this logic, aid, is, and should be, directed only to the explicit objectives of poverty reduction, democratization, sustainable development and gender equality. Interventions towards these goals take no account of the impact on migration, whether positive or negative. At the same time, migration policy takes minimal account of the development needs of migrant-sending countries, though there might be some recognition of the impact of the brain drain and the needs related to repatriation, for example. Interaction between development and migration policy is therefore limited to where the interventions associated with them overlap, as in the case of highly skilled migrant and refugee outflows from poor countries in conflict.¹³

Security is basically a state of being in which an individual or a community – or even a country – feels free from any fear or threat. Feelings of security - or insecurity - are related both to the physical as well as the psychological well being. According to Johan Galtung, security is one of the basic human needs, like food, air and freedom.¹⁴ As a basic need, security is therefore essential for the existence of human beings. Communities and countries also need security in order to function effectively as human organizations. As a state of being, security both for an individual and a community can be achieved by various means - migration and development among them. Development or migration, however, can also create insecurity for the individual or community. The term ‘development-induced migration’ is used to describe situations in which people are evacuated and resettled as the impact or the consequence of a development project, such as the construction of a big dam. This is a clear example of how development can create insecurity in people and communities.¹⁵ While people’s security might not be in danger in this situation, compared to violent conflict situations, insecurity can be experienced because relocation is not always carried out in a peaceful manner. In many instances, unfair compensation for land and property left behind creates distrust and a feeling of being exploited, which lead to open conflict with government officials.

¹³ According to Chimmi, the three migration-development regimes and related policy logics are: 1. Closure and containment, aimed at control of migrants and refugees; 2. Selectivity towards immigration and development support; and 3. Liberalisation and transnationalism in the fields of labour mobility, diaspora activities and refugee protection.

¹⁴ Galtung provided a thought provoking talk in a workshop on ‘Human Security and Area Studies’, organised by the Research Institute of Languages and Cultures of Asia and Africa, in Tokyo, 10 January 2004. According to Galtung the discussion on human security in fact started when the UN introduced the concept of basic human needs but this concept has lost its significance as many states are not interested in moving toward more fancy concepts, such as sustainable development and later to human security. Yet, this human security concept, according to Galtung, is again made irrelevant in the wake of the U.S. invasion of Afghanistan and Iraq that reflects the fragility of human security in the face of violence committed by strong states towards people in weak states.

¹⁵ Michael Cernea terms the people affected by development projects as ‘development oustees’, Cernea, M 1996, ‘Bridging the Research Divide: Studying Development Ousteers’.

Additionally, the new settlement is often not properly prepared, creating feelings of uncertainty amongst relocated people about their future.¹⁶ This 'development-induced migration' is perhaps the clearest example of the nexus of migration, development and human security that occur within a sovereign state.

An important feature in Security Studies is the perception of threat that arouses feelings of insecurity. These threats can be real or imaginary. In most cases the perceived or imaginary threats – that bring with them potential or probable consequences – can be immediately transformed into real threats when the impact of the threat is felt or experienced. The task of security analysis is to assess the probability of the transformation of perceived threat into real threat. The notion of perception is becoming very important in security assessment, because what is perceived as a security threat very much depends on the various factors that influence the perception. This can be different from one person, a group of people, a community or state to another. They can be related to differences in individual characteristics or personal preferences and interests, such as age, sex and education; or differences in the features of the communities such as economic structures and class, political ideologies, social norms and values, religion and faith, historical experiences and with differences in cultural backgrounds in general.

Security is conventionally understood as the security of the state or country in relation to the real or perceived threat from another state or country.¹⁷ Recently, the vocabulary of security has been greatly expanded to include human security and homeland security as well as territorial security. So-called traditional security threats have been added to by new forms of threats that are defined as non-traditional in nature. While Asian scholars and governments move toward these new security discourses and practices, governments of Western industrialized nations tend to be preoccupied with conventional notions of security, including the influx of refugees and asylum seekers which they see as threatening the tranquil and affluent life of their citizens. Yet as the process of globalization has simultaneously eroded the state's sovereignty and fostered an emerging awareness of global citizenship, scholars have begun to seriously question the fundamental principles of various policies and regulations concerning refugees and asylum seekers that are knocking at the door of the rich-industrialized countries. Mervyn Frost, for instance, strongly argues from the ethical

¹⁶ The development of big dams in India (Narmada Valley), Indonesia (Kedung Ombo) and China (Three Gorges) funded by the financial loans from the World Bank are cases in point. *The Economist*, 19 November 1999, 'Water power in Asia: The dry facts about dams'. Also a recent article by W. Courtland Robinson, 'Minimizing Development Induced Displacement', *Migration Information Source*, published by MPI (Migration Policy Institute), January, 2004. Another scholar, Stephen Castles (2003) calls the people who were displaced by development as 'development displacees'.

¹⁷ For useful reference on the impact on globalization on security in East Asia before the event of 11 September, 2001 see among others, Peter Van Ness 'Globalization and Security in East Asia', in *Asian Perspective*, vol. 23, no. 4, 1999: 315-342.

point of view, that migrants (ranging from tourists to asylum seekers) have the right to move about globally.¹⁸ He also argues that migrants who have had their citizenship eroded in their home states ought to be seen not as supplicants deserving charity but as people *whom we need to establish as citizens in democratic free states in order to secure our freedom*. Significantly, Frost's arguments highlight the ethical flaws underlying the assumptions of most Western countries' current policies and regulations on immigration. However, it is still beyond imagination that his arguments will be adopted in the near future because national interests still prevail in most developed countries.

It is very interesting therefore, to observe the policy direction of many Asian countries that quickly adopted the so-called non-traditional security concept. The political gestures of the governments of Asian countries reflect their eagerness in realizing their new security approach, for example, the joint declaration of Chinese Premier Zhu Rongji and ASEAN leaders on cooperation in the field of non-traditional security issues during the Sixth China-ASEAN Summit in Phnom Penh, Cambodia, on 4 November 2002. This change reflects the responses of security experts towards the changing architecture of international as well as transnational relations particularly after the Cold War and the Al Qaeda attack on the US on 11 September 2001. It is very clear that the 11 September attacks have drastically shifted the American conception of national security, a change which has had a profound impact on the perceived architectures of world or global security, shifting further away from traditional or conventional perceptions of security and threat.¹⁹

The discourse on security is closely related to the discourse about violence and therefore also about peace. Peace is the ultimate state of being where insecurity and violence are absent. In his discourse of violence, Johan Galtung differentiates between what he calls personal and structural violence. According to Galtung, we should refer the type of violence where there is an actor who commits the violence as personal or direct, and to violence where there is no such actor as structural or indirect. There may not be any person who directly harms another person in the structure. The violence is built into the structure and shows up as unequal power and consequently as unequal life chances.²⁰ Galtung's conception of violence as an indication of the absence of

¹⁸ Frost, Mervyn 2003, 'Thinking ethically about refugees: A case for the transformation of global governance', in Edward Newman and Joanne van Selms (eds.), *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*. United Nations University Press, Tokyo: 109-129.

¹⁹ The change in American perceptions and attitudes towards security has meant that threat assessment, proactive law enforcement and risk management have been augmented so as to eliminate as much vulnerability as conceivable. This new, expansive philosophy began to take shape immediately after the September 11 attacks and has culminated in the creation of the Department of Homeland Security. Stevenson, Jonathan 2003, 'How Europe and America Defend Themselves', *Foreign Affairs*, March-April 2003: 78. The 9/11 terrorist attack apparently forced the return of heavily state centred security approaches as clearly shown by the US on various new regulations related to the war on terror.

²⁰ Galtung, Johan 1969, 'Violence, Peace, and Peace Research', *Journal of Peace Research* 6,: 170-171.

peace is useful in relation to a conception of security that is more people-centred. In this regard, the new jargon of human security does not in fact provide any new understanding as far as the concept of violence and peace is concerned. In a very useful discussion on human security, Astri Suhrke persuasively argues that as a social construct 'human security' is open to multiple interpretations and those promoting it are still struggling to formulate an authoritative and consensual definition.²¹ Suhrke suggests that if the aim is to build a normative and policy-oriented model that places the interest of the displaced population at the centre, a better starting point is 'vulnerability' that does not evoke the same conflicting connotation as 'security'.²²

REFUGEE CRISIS AND THE FAILURE OF REGIONAL COOPERATION IN SOUTHEAST ASIA

In a criticism of the conventional approaches to the study of Southeast Asia, Jan Aart Scholte (1997: 29) argues that this region should be seen within a context of world relations.

... [G]lobalization has been a primary fact of contemporary history in insular Southeast Asia, deeply affecting the politics, economics, culture, psychology, and ecology of the population. The growth of global networks of social relations has been most pronounced in recent decades, but the trend can be traced back at least to the middle of the nineteenth century. The Malay-Indonesian world, for example, does not today exist, and indeed has never existed, apart from wider world interconnections. The student of Modern Island Southeast Asia, therefore, faces a task of discovering and assessing the interlinkages between international, national, and local circumstances that have shaped the course of social history in this region. Scholte (1997: 30) who further argues:

This blind spot in the study of island Southeast Asia appears to reflect the power of one of the main structures of contemporary global social relations: namely the nationality principle. As noted earlier, concurrently with the trend of globalization over the past century and more, social life in this region, again taking an example of the Malay-Indonesian world, has also become heavily nationalized. That is, at the same time that global interconnections have intensified

²¹ Suhrke, Astri 2003, 'Human security and the protection of refugees', in Edward Newman and Joanne van Selm (eds.), *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*, United Nations University Press, Tokyo: 100.

²² It should be noted that the concept of human security was first introduced by a task force led by the Canadian Foreign Affairs Minister that focused on the freedom from fear but since 1997 has been re-conceptualized – mostly by Asian countries – into the freedom from want. The idea of human security rapidly attracted many interpretations and there was practically no consensus on its fundamental conception. Among the good reviews on the contending perspectives of human security can be seen, for example, Kanti Bajpai's 'The Idea of Human security' in *International Studies*, February 2003 and Roland Paris' 'Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?' in *International Security*, vol. 26, no. 2 (Fall 2001: 87-102).

in the region, national units with boundaries of previously unknown rigidity have also emerged, in the form of 'Indonesia' and 'Malaysia'. Nationality has become a key ordering principle of world politics (e.g. in terms of national state), world economy (in regard to national currencies, national taxes, etc.), world culture (in regard to pervasive national symbols and invented national traditions), world geography (in terms of national territories), world psychology (with notions of 'national character') and so on. The two tendencies, globalization and nationalization, are perhaps not as contradictory as they may seem at first. From a world-historical perspective, the pursuit of nationhood might be appreciated as a means by which people have attempted to maintain a sense of identity, community, and control of destiny in a globalizing social circumstance that has tended to undermine pre-existing frameworks of collective identification and communal solidarity.

Wang Gungwu (2001: 19) in a different vein also laments the need to see the region as an integrated area rather than separating it into different entities:

With very few exceptions, the scholars avoided portraying the local reality as integral parts of the unique border-less maritime world of the Malay Archipelago. In that world, people were mobile and migratory to a greater extent than we realized. It was a world of commerce, including trade over long distances. The trade was not only among the Malays themselves, but one that, continuously and for centuries, attracted maritime neighbouring peoples from the west and the north, including those from mainland Asia.

Wang Gungwu certainly is not alone in longing for new light to be shed on studies of this region. As Benedict Anderson (1998: 7) from a different angle argues:

No other region of the world-not Latin America, not the Near East, not Africa, and not South Asia-had this kind of alarming profile. The new hegemon was determined that it not be 'lost' like China. Out of this, in 1954, came SEATO (the Southeast Asia Treaty Organization), formed in American Manila, and later headquartered in Bangkok, which was designed to save the whole postcolonial region from the communist spectre. In the following decade, two different attempts were made by local governments in Southeast Asia to create regional organizations less wholly dominated by outsiders; both proved abortive. Only in 1967, after Sukarno had been driven from power in an orgy of mass murder, was a more permanent institution created: the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) which recently – after a thirty-year interval-admitted Vietnam, Burma, Laos, and will probably incorporate Hun Sen's Cambodia and Xanana Gusmao's East Timor one day.

Anderson's comment on the politics of modern Southeast Asian history is a reminder of how the region will always be an arena for global powers and their interests.

The nation-states in Southeast Asia emerge from a combination of nationalist movements and negotiations among the former colonial powers strongly influenced by

the United States as the major super power after the Pacific War. Following the contestations between the super powers in the Cold War clearly manifested in the Vietnam War; perhaps the first major cause of forced population displacement in Southeast Asia through which many Vietnamese decided to leave their country to seek refuge in other countries. The forced migration event epitomized by the so-called 'boat people', can be seen as the beginning of the refugee crisis in Southeast Asia. The flows of Vietnamese refugees to their neighbouring Southeast Asian countries provoked the international agencies and Western countries to deal with this major humanitarian issue. Again, the north-rich countries played a major role in solving the refugee crisis in Southeast Asia, resembling the experience of solving the problem of displaced people in Europe after World War II. While the experience of the Vietnamese boat people shows the critical role of the West in solving the Vietnamese refugee problems in Malaysia and Indonesia by assisting resettlement in Western countries (USA, Canada, Australia) the Vietnamese, the Cambodians and the Lao that were displaced and taking refugee on the Thai borders remain unresolved until today. This displaced population is almost unprotected by any state and therefore very vulnerable to various external threats and manipulation. Human trafficking is one of the major problems experienced by these displaced people. Forced migration constantly lingers in the lives of the people that took refuge in the Thai-Vietnam-Cambodia-Laos border regions.²³

Thailand seems to enjoy being a nation-state that has not experienced Western colonialism and now its eastern and northern border regions have become the sanctuary for people fleeing from persecution – most notably from Burma. The unresolved internal political problems stemming from the unsettled nation building process in Burma have become the source of protracted conflict between the military junta and the opposition group led by Aung San Suu Kyi and the secessionist minority ethnic groups basing

their armed struggle in the border areas with Thailand. At present, thousands of displaced people reside in the Thai-Burma border areas constantly calling for both humanitarian assistance and political solutions. The Muslim Rohingas also escape and take refuge in Malaysia from political persecution in their home country, Burma. The Malaysian government seems more tolerant toward Muslim refugees, especially the Rohingas, and to a lesser extent the Acehnese and Patanis. The unfinished project of nation building in the post-colonial states of Southeast Asia also flare up in the Southern Philippines' Mindanao areas, Indonesia's West Papua and Aceh, and in southern Thailand. These conflict hot spots have produced both refugees and internally displaced people that strongly reflect the failure of Southeast Asian states in dealing with their own domestic politics and their interstate issues especially with regard to the problem

²³ *Uprooting People for Their Own Good? Human Displacement, Resettlement and Trafficking in the Greater Mekong Sub-Region 2004*, and Anh Dang Nguyen 2004, 'Forced Migration in Vietnam: Historical and Contemporary Perspectives'.

of cross border forced population movement.²⁴ The Southeast Asian border areas now represent a spectre of forced population displacement arenas where various refugee related issues such as of the stateless, citizenship, human trafficking and identity politics are calling for more rigorous academic understanding and viable policy actions.

The discourse on the so-called 'internally displaced population' in the region is relatively new. In the Indonesian and Filipino languages, for example, the term that is used is 'pengungsi' (Indonesia) and 'bakwit' (Philippines) or 'refugee' if we translate into English.²⁵ While in the international communities the term refugee constitutes a totally different meaning from 'internally displaced population', in the Indonesian context, it is used interchangeably. 'Pengungsi' is a very common usage in Indonesia, meaning people that are taking refuge in a (temporary) safe place as they were forced to move from their usual residence. The reasons for their move ranging from natural disasters (earthquakes, volcanic eruptions) to man made disasters (floods, development projects, local government eviction from public areas, communal conflicts and war). The force of circumstances that instigate the movement constitutes the main characteristic of the 'pengungsi' phenomena. Looking from this broader understanding of causes of the movement, the so-called 'internally displaced population' could be something that is nothing new in Indonesia (before and since independence).²⁶ The sense of newness invoked in the recent discourse on 'internally displaced populations' is perhaps related to something alien in the region. Certainly the introduction of the term 'internally displaced population' or 'internally displaced people' or IDPs in short, is closely related to the intervention by international agencies, particularly the UN offices in state capitals, concerned about the vastly increased numbers of 'pengungsi' resulting from political conflicts. In these UN circumstances, the governments in the region have begun to be perceived by the international communities as those of countries

²⁴ The incident in mid January 2006 concerning the arrival of 43 (36 adults and 7childrens) West Papuans by boat in Far North Queensland seeking asylum in Australia is a case in point. Australia, as the signatory of the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, is obliged to process the future refugee status of these people. Papua is likely to be the most conflict prone region in Indonesia as sensitive issues such as migrants vs locals; Christians vs Muslims; will be increasingly used by the Papuan political elite as well as the Papuan separatist group to press their demand to the national government for more power and independence. If open conflict erupts we will witness the flow of both IDPs and refugees from Papua. For detailed studies on Papua's conflict, see Gibbon (2004), Widjojo (2006), and the ICG Report (2008).

²⁵ On the 'bakwit' and the displaced population in Mindanao, The Philippines, see the interesting study by Canuday, 2004.

²⁶ See Hugo's (1981) types of conflict initiating refugee movements, with examples from Southeast Asia (mainly Indonesia). According to Hugo there are nine types of conflict initiating refugee movements: 1. independence struggles; 2. Ethnic conflicts with autonomy/separatist dimensions; 3. internal ethnic conflict not related to separatist/autonomy struggles; 4. class conflict; 5. inter-elite power struggles; 6. state-intervention conflicts; 7. international wars; 8. religion-based conflicts; and 9. colonial-based conflicts.

that need international humanitarian assistance so at the beginning of 1992, Frances Deng was appointed as a Special Secretary on IDPs to the UN Secretary General.

Since then IDPs have quickly entered into public discourse as various institutions, both foreign and local, began to follow the UN steps in 'capitalizing' the plight of 'displaced people' that also flourished as communal conflicts became one facet in the wider canvas of 'political transition toward democracy'. In Indonesia, IDPs (in the international usage) or 'pengungsi' (in local or national usage) have attracted 'development practitioners' both from within and without 'official circles' adding to a long list of so-called vulnerable groups that have long been part of the vocabulary in the development discourse and practice in the country. Again, in this context we have noticed the development of a particular term that is closely related to the internationalization of the concept and the interconnected events which occurred at the global level.²⁷ Yet, we have also noticed the strong connotation of bureaucratic tones embedded within the concept and the terminologies that are used. Such circumstances should therefore be critically analyzed, as the programmatic approaches that follow can actually be remote from what is genuinely needed by the displaced people.²⁸ The displaced people, regardless of the causes that force them to migrate are basically people that live in vulnerable economic, social and political circumstances. The displaced population – judging from their label category - reflects the process of forced geographic movement. The critical feature in this event however, is the process of how human beings are compelled to be dispossessed of their material as well as their social and cultural belongings. The dispossession process, in fact, is the heart of any form of forced displacement.

While the pressing needs of the displaced people always have to be given immediate priority, such as for their safety, their need for shelter and other basic needs; yet there are several more fundamental matters that should be given serious attention both by scholars and practitioners if long-term and viable solutions are sought in dealing with displaced populations caused by conflict in Southeast Asia. The circumstances of force that produce displaced populations should be seen as part of the longer processes of yet unfinished and perhaps failed nation-state building whereby some groups of people are firstly dispossessed and secondly displaced. As the displaced constitutes a dispossessed group of people, the more fundamental issues are therefore related to the needs in recovering what has been lost: their political rights, their property rights and their cultural rights. Looking from this broader perspective of the displaced people's rights as citizens then what we should envision is perhaps an approach that could genuinely provide room to convey the creation of these displaced people's own

²⁷ Indonesia is one of the countries to which the UN gave special attention, Report on the Seminar on 'Internal Displacement in Indonesia: Toward an Integrated Approach', co-organised by the UN and several national and international organisations, June 26-27, 2001.

²⁸ On the critical analysis of the dominant official discourse on internally displaced people, Sorensen (2002) provides a useful example based on her anthropological study of the displaced population in Sri Lanka.

perspectives. In order to facilitate the creation of such a perspective the discourse on refugees and displaced people in the Southeast Asian region should be critically assessed and shifted from the current heavily adopted programmatic approaches. As Nordstrom and Martin (1992: 15) correctly note, 'social scientists, no matter what their field of study, will in all likelihood confront some instance of sociopolitical violence in the field' and they need 'viable field methodologies and theoretical frameworks' if they are to understand the processes that involve them as possible victims as well as observers.²⁹

CONCLUDING REMARKS

In an aftermath of the Cold War, movement of people has entered a new predicament. The interstate wars have produced displaced populations of whom many have spilled into the neighbouring countries or are oscillating within border areas. In these new political circumstances studies on population movements can no longer be based on the narrow conventional theoretical framework emanating from modernization theories and approaches. The increasing magnitude of forced displacement as people escape from violence that in many instances results from the state's failures in conflict resolution, critically challenges the conventional study on migration that generally neglects politics and security issues. The previous studies on forced migration that are mainly devoted to refugee issues also critically challenge the displaced population within the state borders mostly occurring in the poor-south countries. While the movement of people from the south to the rich-north countries constitutes a combination of forced and economic migration it has become more complex as the identity politics become entrenched. The increasing terrorism, targeting America and its allies, from Al Qaeda and other Muslim radical groups, reflect a complex mixture of global migration, inequalities based on different cultural identities and security. The tightening state border control and the intensifying surveillance of immigrant groups and foreign workers, constitute a new complex nexus of migration, security and global politics.

From a narrow academic perspective, the displaced population is divided into three broad categories. The categorization is based on the major causes that result in forced displacement. First, it is related to the violent conflicts; Second, it is caused by state development policies and programs; and Third, it is the result of massive natural disasters. Although different labels are applied differently to different categories these people are basically representing forced migrant populations that are taking refuge in a safe place outside their habitual residence. In Southeast Asia, internal conflict that produced internally displaced populations and refugees that fill or cross the state borders often mirrors the conflict between local elites or different factions in the national government that is further implicated in the tensions at the grassroots levels. The involvement of state security apparatus in the conflict areas shows that the state is in

²⁹ Quoted from Shanmugaratnam et.al. 2003, *In the Maze of Displacement*.

fact part of the problem or even the major source of the problem. This situation makes the resolution of conflict very problematic, as the state will not be able to distance itself from the problem. In this regard the role of a third party or regional and international organizations, become instrumental in solving the problem. The successful peace agreement between the Aceh rebels (GAM) and the Indonesian government mediated by the former Finnish president Maarhi Athisarii is a case in point.

In many parts of Southeast Asia refugees and displaced people mostly represent the victims of state failure to provide security for its people. The recent securitization of migration clearly indicates the continuation of prevailing state-centred security hegemonic discourse that will further increase human vulnerability. The establishment of regional cooperation in the form of ASEAN only serves the need of the ruling elites of the ASEAN member states to sustain their power in the region but fails to provide security for their own people that live in the border areas where conflicts occur. The current dominant perspective and hegemonic discourse on the study of forced displacement, refugee protection and humanitarian assistance are institutionalized in the UN system, international and national NGOs and government organizations. These perspectives and discourse have directed the way the treatment is carried out and the perception toward the displaced people as social problems and security threats is constructed. The need for a new perspective beyond a Eurocentric framework to explain the unfolding events related to migration-development-security nexus in Asia – particularly in Southeast Asia – not only reflects the failure of the existing international refugee regime to contain the critical issues and the refugee crises in the region but more importantly mirrors the failure of regional cooperation in Southeast Asia to develop a viable regional framework to tackle the problem of refugees and displaced populations.

REFERENCES:

- Anderson, Benedict. 1998. *The Spectre of Comparisons: Nationalism, Southeast Asia and the World*, Verso, London and New York.
- Anh, Dang Nguyen. 2004. "Forced Migration in Vietnam: Historical and Contemporary Perspectives", paper presented to International Conference on *Toward New Perspectives on Forced Migration In Southeast Asia*, organized by the Research Centre for Society and Culture (PM) at the Indonesian Institute of Sciences (LIPI) and Refugee Studies Centre (RSC) at the University of Oxford, Jakarta, 25-26 November.
- Anh, Nguyen Anh and Supang Chantavanich (eds.). 2004. *Uprooting People for Their Own Good? Human Displacement, Resettlement and Trafficking in the Greater Mekong Sub-Region*, : Social Sciences Publishing House, Hanoi.
- Bajpai, Kanti. 2003. "The Idea of Human Security" in *International Studies*, February.
- Canuday, Jose Jowel. 2004. "The Power of the Displaced", paper presented at the International Conference on *Toward New Perspectives on Forced Migration In Southeast Asia*, organised by Research Centre for Society and Culture (PM) at the Indonesian Institute

of Sciences (LIPI) and Refugee Studies Centre (RSC) at the University of Oxford, Jakarta, 25-26 November.

- Castles, Stephen. 2004. "Introduction to the Study of Forced Migration." in Gimena Sanchez-Garzoli (ed.). *Collection of Global Course Syllabi Relating to Internally Displaced Persons*: 39-48. The Brookings-SAIS Project on Internally Displaced Persons. Washington DC: Brookings Institutions Press, Washington DC.
- Castles, Stephen and Mark J. Miller. 2003. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (Third Edition), MacMillan, London.
- Castles, Stephen. 2000. "Migration as a factor in social transformation in East Asia", paper presented to a Conference on Migration and Development, Princeton University, 4-6 May.
- Cernea, Michael. 1996. "Bridging the Research Divide: Studying Development Oustees", in Tim Allen (ed.), *In Search of Cool Ground: War, Flight and Homecoming in Northeast Africa*. United Nations Research Institute for Social Development, Africa World Press and James Currey, London..
- Chimmi, B.S. 2002. "Aid, relief and containment: The first asylum country and beyond", Expert Working Paper, prepared for the Centre for Development Research study of Migration-Development Links: Evidence and Policy Options, Copenhagen, Denmark.
- Frost, Mervyn. 2003. "Thinking ethically about refugees: A case for the transformation of global governance", in Edward Newman and Joanne van Selms (eds.), *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*, United Nations University Press, Tokyo.
- Gungwu, Wang. 2001. "Continuities in Island Southeast Asia", in Jomo, K. S. (ed.) *Reinventing Malaysia: Reflections on its Past and Future*: 15-34: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, Bangi.
- McGibbon, Rodd. 2004. "Plural Society in Peril: Migration, Economic Change and the Papua Conflict".in *Policy Studies* 13, East-West Center Washington.
- International Crisis Group (ICG). 2008. "Indonesia: Communal Tensions in Papua", Asia Report, No, 154, 16 June.
- Ludden, David. 2003. "Presidential Address: Maps in the Mind and the Mobility of Asia", *The Journal of Asian Studies*, 62 (4): 1057-1078.
- Newman, Edward. 2003. "Refugees, International Security and Human Vulnerability: Introduction and Survey", in Edward Newman and Joanne van Selms (eds.), *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*, United Nations University Press, Tokyo.
- Newman, Edward and Joanne van Selms (eds.). 2003. *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*, United Nations University Press, Tokyo..

- Newman, Kathleen. 2003. "Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction", Migration Information Source, June 1, MPI.
- Paris, Roland. 2001. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" in *International Security*, 26 (2) Fall.
- Shanmugaratnam, N. et al. 2003. *In the Maze of Development: Conflict, Migration and Change*. Hoykoleforlaget-Norwegian Academic Press.
- Scholte, Jan Aart. 1997. "Identifying Indonesia", in Michael Hitchcock and Victor T. King (eds.) *Images of Malay-Indonesian Identity*: 21-44, Oxford University Press, Kuala Lumpur.
- Stevenson, Jonathan. 2003. "How Europe and America Defend Themselves", *Foreign Affairs*, March-April.
- Suhrke, Astri. 2003. "Human security and the protection of refugees", in Edward Newman and Joanne van Selm (eds), *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*. United Nations University Press, Tokyo.
- Van Ness, Peter. 1999. "Globalisation and Security in East Asia", in *Asian Perspective*, 23 (4).
- Widjojo, Muridan S. 2005. "Nationalist and Separatist Discourses in Cyclical Violence in Papua", *A.J.S.S.*, 34 (3): 410-430, *Koninklijke Brill NV, Leiden*

RELEVANSI KARYA PENELITIAN MIGRASI DALAM PEMBANGUNAN¹

Suko Bandiyono^{*}

Abstract

Migration issue has been neglected during the last decade, although it has a significant relation with development issue. Migration, as a part of demographic component, has changed demographic structure and the society life. This article reviews the existing migration-related publications, describes migration experiences of the society and highlights their relations with development. This article suggests that migration should be taken into account as an independent variable when examining population phenomena.

Keyword: *Migration studies, National development*

Isu tentang migrasi selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir kurang memperoleh perhatian dalam penelitian kendati mempunyai makna yang strategis karena berkaitan erat dengan isu pembangunan. Migrasi, sebagai bagian dari komponen demografi, telah menimbulkan perubahan struktur demografi dan kehidupan masyarakat. Artikel ini me-review studi-studi migrasi yang pernah dilakukan, mendeskripsikan pengalaman migrasi masyarakat dan menganalisis hubungannya dengan pembangunan. Artikel ini diakhiri dengan saran akan pentingnya menempatkan migrasi sebagai variabel bebas untuk menjelaskan fenomena kependudukan.

Kata kunci: Studi migrasi, Pembangunan nasional

PENDAHULUAN

Perkembangan pengetahuan kependudukan di Indonesia khususnya isu migrasi, dalam dasawarsa terakhir kurang memperoleh perhatian kalau tidak mau disebut telah mengalami kemunduran. Padahal, pengetahuan tersebut mempunyai nilai yang strategis karena mempunyai kaitan erat dengan isu pembangunan.

¹ Artikel ini merupakan bagian dari makalah yang disampaikan pada orasi ilmiah untuk pengukuhan profesor riset bidang kependudukan, Widyagraha LIPI, 23 Maret 2006.

^{*} Suko Bandiyono adalah Peneliti Senior, sebelumnya bekerja di PPK-LIPI. E-mail: sukobandiyono@yahoo.com

Dalam kehidupan sehari-hari, tanpa mengenal tempat atau waktu, terjadi fenomena sosial yaitu adanya kelompok penduduk yang jumlahnya terus mengalami pertambahan. Namun di lain pihak, ada kelompok penduduk yang jumlahnya justru berkurang, bahkan terdapat kelompok penduduk suku bangsa tertentu yang telah mengalami kepunahan. Hal ini dapat terjadi karena adanya dinamika demografis yang berjalan, yaitu terjadinya proses kelahiran, perkawinan, kematian, dan migrasi. Hal ini merupakan siklus alamiah kehidupan manusia.

Dinamika demografis tersebut terjadi untuk semua penduduk dan mengalami proses selektivitas dalam strukturnya, misalnya menurut jenis kelamin, umur, dan fertilitas. Demikian pula dilihat dari jumlah dan komposisinya telah menyebar dengan intensitas yang berbeda pula. Hal ini dapat terjadi antara lain karena terkait dengan variabel nondemografi. Pengetahuan yang menjelaskan fenomena sosial ini berada dalam koridor demografi sosial atau lazim disebut kependudukan.

Para pakar dan pemerhati masalah kependudukan menyadari bahwa ada hubungan timbal balik antara pembangunan dengan kependudukan. Di satu pihak pembangunan mempengaruhi variabel kependudukan, namun sebaliknya variabel kependudukan mempengaruhi pembangunan. Migrasi sebagai komponen kunci dalam dinamika demografi telah mengakibatkan berbagai perubahan dalam masyarakat, yaitu perubahan dalam jumlah, komposisi, dan nilai-nilai yang dibawanya. Untuk dapat mengetahui bagaimana isu sosial dalam konteks migrasi penduduk, uraian berikut adalah deskripsi tentang relevansi penelitian migrasi dalam pembangunan.

PENELITIAN MIGRASI

Indonesia sebagai negara kepulauan yang mempunyai wilayah yang luas dan terletak di daerah tropika, di samping mempunyai keuntungan berupa kekayaan sumber daya alam yang potensial, juga memiliki jumlah penduduk terbesar keempat di dunia, dan mempunyai jumlah etnis yang besar, lebih dari 360. Indonesia juga merupakan salah satu anggota warga dunia yang tidak dapat menghindari dari proses globalisasi. Globalisasi berarti bukan hanya aspek modal, produk, teknologi dan informasi yang akan berinteraksi di Indonesia, tetapi juga aspek manusia. Dalam hal ini Indonesia menghadapi peluang dan tantangan pembangunan baik pada tataran internal maupun internasional.

Di Indonesia, baik potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia ternyata tidak merata untuk semua daerah sehingga telah menimbulkan perbedaan kemampuan antara daerah satu dengan daerah yang lain. Pulau Jawa yang hanya mempunyai luas 6,9% dari luas daratan Indonesia namun mempunyai penduduk hampir duapertiganya. Ketimpangan distribusi penduduk tersebut tidak mengalami perubahan yang berarti dalam empat dasawarsa terakhir. Persentase penduduk di Pulau Jawa hanya mengalami penurunan dari 64,9% pada tahun 1961 menjadi 59,3% pada tahun

2000. Persentase penduduk yang tinggal di luar Jawa dengan sendirinya mengalami penambahan dari 35.1% menjadi 40,7% pada kurun waktu yang sama.

Penurunan proporsi penduduk di Pulau Jawa tersebut disebabkan oleh dua hal. Pertama, angka pertumbuhan penduduk alami di Jawa lebih rendah daripada pertumbuhan penduduk alami di luar Jawa. Kedua, perpindahan penduduk ke luar Jawa lebih besar daripada yang masuk ke Pulau Jawa (migrasi neto negatif). Oleh karena itu, angka kepadatan penduduk di Pulau Jawa jauh lebih tinggi daripada kepadatan penduduk di luar Jawa. Pada tahun 2000, kepadatan penduduk di Pulau Jawa telah mencapai di atas 870, sedangkan di luar Jawa baru mencapai 47 jiwa per kilometer persegi.

Perbedaan tersebut tentunya telah merefleksikan perbedaan kondisi ekologis sehingga telah mempengaruhi kemampuan daya tampung dan daya dukung, terutama dalam menyediakan kebutuhan pangan. Distribusi penduduk antarwilayah yang belum seimbang dikaitkan dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan alam maupun buatan tentunya berkaitan erat dengan kesejahteraan penduduk. Oleh karena itu, baik secara individu maupun secara kelompok, orang akan merespons adanya perbedaan peluang dari perbedaan kemampuan tersebut dengan melakukan migrasi. Hal ini dapat terjadi karena mereka yang mempunyai akses informasi akan pilihan-pilihan di daerah lain yang dianggap mempunyai peluang lebih baik cenderung melakukan migrasi daripada harus tinggal di daerahnya. Kendati keputusan seseorang untuk pindah terkait adanya variasi motif, namun umumnya alasan utama adalah ekonomi.

Migrasi sebagai faktor penentu dalam distribusi penduduk telah menyebabkan perubahan komposisi jumlah penduduk di Indonesia. Hal ini tercermin dari data distribusi penduduk Indonesia menurut pulau besar yang menunjukkan perubahan sebagai berikut:

- Distribusi penduduk Indonesia tidak pernah merata.
- Persentase penduduk di Jawa terus mengalami penurunan.
- Persentase penduduk di Sumatra dan Kalimantan terus naik.
- Persentase penduduk di Sulawesi mengalami penurunan, kecuali pada periode 1990–2000.
- Persentase penduduk di pulau lainnya mengalami penurunan, kecuali pada periode 1980–1990.

Perubahan distribusi penduduk tersebut tidak hanya karena faktor spontanitas tetapi juga dipengaruhi oleh program pemindahan penduduk oleh pemerintah. Usaha untuk melakukan redistribusi penduduk di Indonesia sudah dilaksanakan sejak pemerintahan Hindia-Belanda, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Namun apabila dilihat dari segi demografi tingkat migrasi seumur hidup di Indonesia masih rendah. Hasil studi tentang migrasi dengan dasar hasil Sensus 1971 menunjukkan bahwa hanya ada 5.703.037 atau 4,8% penduduk Indonesia bertempat tinggal di provinsi yang berbeda dengan provinsi di mana mereka dilahirkan (*lifetime migrants*). Pada

tahun 1985 baru mencapai 7%, dan pada tahun 2000 migrasi seumur hidup sebesar 10,1%.

Rendahnya tingkat mobilitas tersebut tentunya dilatarbelakangi oleh kegiatan ekonomi penduduk yang umumnya masih berbasis pertanian sehingga mereka terikat dengan kegiatannya, meskipun ada kelompok etnis yang tergolong mobilitasnya tinggi yaitu Bugis, Makassar, Banjar, Madura, dan Minangkabau. Penduduk dari Sulawesi Selatan yang umumnya adalah etnis Bugis dan etnis Makassar telah merantau ke provinsi lain terutama daerah pesisir, mulai dari Papua sampai dengan Sumatra. Mereka bahkan melakukan migrasi ke Afrika Selatan, Madagaskar, dan ke Asia Tenggara. Adapun penduduk etnis Minangkabau kebanyakan merantau ke daerah perkotaan di provinsi luar Sumatra Barat, terutama di Jawa, Provinsi Riau, dan banyak pula yang bermigrasi ke Malaysia. Fenomena orang merantau ke negeri lain untuk memperbaiki nasib telah menjadi tradisi.

Tabel 1. Distribusi dan Perubahan Penduduk Indonesia, 1961-2000

Pulau	Persentase terhadap Penduduk					Perubahan dalam Persentase			
	1961	1971	1980	1990	2000	1961-1971	1971-1980	1980-1990	1990-2000
Jawa	64,9	63,8	62,1	60,0	59,3	-1,1	-1,7	-2,1	-0,7
Sumatera	16,2	17,4	19,1	20,3	21,0	+1,2	+1,7	+1,2	+0,7
Kalimantan	4,2	4,3	4,6	5,1	5,4	+0,1	+0,3	+0,5	+0,3
Sulawesi	7,3	7,2	7,1	7,0	7,1	-0,1	-0,1	-0,1	+0,1
Pulau Lainnya	7,4	7,3	7,1	7,6	7,2	-0,1	-0,2	+0,5	-0,4
Indonesia	100 (90,0 juta)	100 (199,1 juta)	100 (146,7 juta)	100 (179,2 juta)	100 (201,2 juta)	-	-	-	-

Sumber: Dihitung dari hasil Sensus Penduduk tahun 1961, 1971, 1980, 1990, dan 2000

Catatan: Sensus penduduk 1980 dan 1990, termasuk Timor Timur, Sensus penduduk 2000, tidak termasuk Timor Timur

Hasil analisis penulis tahun 1999 berdasarkan hasil Sensus Penduduk 1990 dan Supas 1995 menunjukkan perubahan pola migrasi berdasarkan Kawasan Barat Indonesia (KBI) dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI). Perbedaan kondisi kependudukan dan perekonomian antardaerah dapat menjadi faktor pendorong atau faktor penarik bagi penduduk untuk melakukan mobilitas. Data Sensus Penduduk 1990 menunjukkan bahwa ada 54% migran masuk KTI berasal dari provinsi KBI. Tahun 80-an KTI adalah daerah utama penempatan transmigrasi, terutama menuju Irian Jaya. Demikian pula banyak pegawai dari Bali, Jawa, dan Sumatra yang ditempatkan di Timor Timur. Sebaliknya, migrasi keluar dari KTI ke KBI hanya 36%. Adapun tahun 1995 arus migrasi masuk ke KTI turun menjadi 49%, dan sebaliknya arus migrasi keluar KTI menuju KBI mengalami peningkatan menjadi 47%. Meskipun ada peningkatan arus migrasi keluar dari KTI menuju KBI namun arus migrasi ke KTI masih lebih besar.

Kendati gambaran makro redistribusi penduduk secara sepintas mempunyai dampak yang kecil, namun apabila diperhatikan berdasarkan tingkat provinsi memberi gambaran yang berbeda. Hasil studi penulis yang menganalisis Supas 1985 menunjukkan paling sedikit ada 13 provinsi yang nampak jelas mengalami dampak migrasi, baik di daerah asal maupun di daerah tujuan. Dilihat dari daerah asal Provinsi DI Yogyakarta, Provinsi Sumatra Barat dan Provinsi Jawa Tengah, telah terjadi migrasi neto yang negatif, artinya lebih banyak penduduk yang keluar daripada yang masuk. Bagi Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah, hal ini berarti pengurangan terhadap tekanan penduduk yang memang sudah tinggi. Adapun bagi Provinsi Sumatra Barat pengurangan tersebut telah menimbulkan dampak terhadap komposisi penduduk, yaitu berkurangnya kelompok penduduk usia produktif. Kelompok umur tersebut mempunyai kecenderungan melakukan migrasi keluar atau merantau. Adapun provinsi-provinsi yang menunjukkan tingkat migrasi neto positif yaitu Lampung, DKI Jakarta, Kalimantan Timur, Jambi, Papua, Sulawesi Tengah, Riau, Bengkulu, Kalimantan Tengah, dan Sulawesi Tenggara. Dalam upaya mengendalikan distribusi penduduk yang menuju keseimbangan dengan daya tampung dan keseimbangan daya dukung lingkungan, kebijakan ini secara tidak langsung merupakan pilihan alternatif, di samping melakukan program relokasi penduduk secara langsung.

Perubahan distribusi penduduk antarpulau besar yang perlu diperhatikan adalah untuk Sulawesi. Pada kurun waktu 1961-1990, di Sulawesi mengalami perubahan yang negatif, namun sesudah itu justru mengalami perubahan positif. Besar kemungkinan, daerah tersebut terjadi penambahan penduduk akibat masuknya banyak migrasi terpaksa (*internally displaced persons*), terutama karena konflik sosial yang terjadi di Timor-Timur, Ambon, Papua, dan Maluku Utara. Banyak penduduk di daerah tersebut yang mengungsi ke Sulawesi. Pada waktu itu banyak penduduk asal Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Selatan yang tinggal di daerah konflik kembali ke daerah asal. Setelah tumbangnya orde baru tahun 1998, di banyak tempat di Indonesia mengalami konflik sosial yang mengakibatkan migrasi terpaksa. Data dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi menunjukkan bahwa tahun 2002 terdapat 1.353.963 jiwa yang mengungsi dan menyebar di 24 provinsi. Dari jumlah pengungsi tersebut sebanyak 373.772 jiwa mengungsi ke Sulawesi, terutama Sulawesi Tenggara sebanyak 216.528 jiwa.

Hasil penelitian penulis tahun 2003 dan 2004 tentang migrasi terpaksa atau lebih dikenal dengan pengungsi akibat konflik sosial di Maluku Utara, Sulawesi Utara, Poso, dan Kalimantan Barat menunjukkan bahwa pola penyebaran pengungsi bervariasi, tidak hanya jarak jauh melewati provinsi, tetapi juga untuk jarak dekat dalam provinsi yaitu antarkabupaten, antarkecamatan, bahkan ada yang hanya antardesa. Untuk kasus di Maluku Utara dan Poso, dominasi agama pengungsi adalah penentu daerah tujuan pengungsi. Pengungsi pada umumnya adalah kelompok agama yang menjadi minoritas di daerahnya dan mereka mengungsi ke daerah yang dikuasai oleh kelompok agama yang sama dengan mereka. Adapun untuk penelitian di Kalimantan Barat, mereka yang mengungsi didominasi oleh kelompok etnis Madura. Mereka mengungsi tidak

hanya ke Kabupaten Pontianak dan Kota Pontianak tetapi juga ada yang kembali ke daerah Madura. Kondisi kehidupan pengungsi umumnya sangat memprihatinkan karena telah meningkatkan angka mortalitas, kehilangan mata pencaharian, kehilangan harta benda, terlantarnya pendidikan anak, dan banyak menderita sakit. Penderitaan mereka tidak hanya dialami pada waktu di kamp-kamp penampungan, tetapi juga sesudah kembali ke daerah asalnya maupun setelah direlokasi ke tempat permukiman baru. Pengungsi etnis Madura yang berasal dari Kabupaten Sambas bahkan tidak seorang pun yang berani pulang ke desanya karena takut dibunuh oleh kelompok penduduk etnis Melayu Sambas.

Banyak lembaga non-pemerintah, baik nasional maupun internasional yang telah membantu pemulihan kondisi para pengungsi dan penduduk setempat. Upaya kemanusiaan untuk mengatasi persoalan pengungsi tersebut sangat besar nilainya, meskipun harus mengatasi banyak kendala. Merespons adanya masalah penanganan pengungsi, pada tahun 2003 PPK-LIPI bekerjasama dengan Departemen Dalam Negeri telah melakukan studi untuk membuat Standar Operasional Penanganan Pengungsi, namun sayang bahwa konsep tersebut tidak ditindaklanjuti, padahal konsep ini sangat penting dan telah dikerjakan dengan serius. Dalam tahun tersebut penulis juga bekerjasama dengan Bappeda Provinsi Maluku Utara untuk mencari konsep pemecahan masalah penduduk usia sekolah yang banyak terlantar, baik dalam pendidikan maupun dalam memasuki pekerjaan. Hasil kajian kami telah menjadi masukan Pemda Maluku Utara dalam menindaklanjuti program pembangunan sektor pendidikan daerah.

Dari sejumlah migran seumur hidup tahun 1971 sebanyak 11,3% (641.886 jiwa) adalah transmigran yang pindah ke provinsi lain karena ikut program transmigrasi yang disponsori oleh pemerintah. Hasil penelitian penulis di daerah transmigrasi menunjukkan bahwa sebagian besar transmigran telah berhasil dalam pembangunan ekonomi sehingga secara ekonomi memberi kontribusi positif bagi daerah, misalnya daerah yang pernah diteliti di Way Abung (Lampung), Parigi (Sulawesi Tengah), Sungai Pagar (Riau), Halmahera (Maluku Utara), dan Arso (Papua). Meskipun demikian, tidak sedikit daerah penempatan transmigrasi yang mengalami kegagalan sehingga banyak transmigran yang telah meninggalkan lokasi permukiman, antara lain di SPI, SPII, dan SPIII di Kecamatan Sipora, Mentawai. Adalah masuk akal bila pembangunan ekonomi daerah perdesaan di luar Jawa-Bali yang belum berkembang, program transmigrasi merupakan salah satu alternatif untuk pengembangan daerah, meskipun pola transmigrasi yang dikembangkan tentunya tergantung pada kondisi daerah bersangkutan.

Fenomena bahwa migran lebih berhasil atau *adjusted* dibandingkan dengan nonmigran adalah merupakan fakta sosial karena mereka lebih selektif. Migran yang selektif tersebut mampu merebut kesempatan kerja di daerah tujuan sehingga penduduk setempat merasa tersaingi dan terus terdesak. Hal ini nampak dari studi di Kota Medan (1977), kota-kota di Irian Jaya (1996), Maluku Utara (2003), Kutai Timur (2002) dan Timor Timur (1995). Analisis penulis dari hasil Sensus 1990, untuk daerah perkotaan di Irian Jaya, menunjukkan bahwa migran secara umum dalam penyesuaian diri cenderung

mengalami proses modernitas. Dari 9 indikator modernitas, terdapat 7 indikator yang menunjukkan lebih maju. Satu indikator, yaitu pencapaian jenis pekerjaan tidak menunjukkan perubahan, dan satu indikator lingkungan permukiman bahkan mengalami kemunduran.

Kendati demikian, berdasarkan hasil survei penulis, perkembangan ekonomi migran dapat menimbulkan kesenjangan dengan kehidupan ekonomi penduduk setempat sehingga ikut memberi kontribusi timbulnya konflik sosial, misalnya kasus di Poso, Halmahera Utara, Papua, dan Sambas². Hal ini dapat terjadi di satu pihak migran kurang toleran dan kurang tenggang rasa terhadap nilai-nilai dan kesempatan penduduk setempat, di pihak lain penduduk setempat masih memiliki rasa *primordial* kesukuan yang tinggi sehingga muncul rasa curiga dan iri hati. Meskipun demikian, di tempat lain seperti Lampung dan Kalimantan Timur, konflik sosial disertai kekerasan justru intensitasnya sangat rendah, meskipun konflik selalu hadir di mana saja dan kapan saja, yaitu sebagai fenomena sosial yang wajar. Atas dasar kenyataan tersebut di atas, program investasi di daerah luar Jawa-Bali (misalnya di KTI) yang sumber daya manusianya masih terbatas, tentunya mendatangkan penduduk dari daerah lain (katakanlah Jawa), merupakan alternatif solusi untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja, namun perlu pula untuk merekrut penduduk setempat agar tidak muncul disparitas yang mencolok. Hal ini untuk menghindari konflik yang dicerminkan adanya ungkapan penduduk setempat “ini daerah kami”; “Jawanisasi”; “Islamisasi.”

Hasil sensus penduduk tahun 1961, menunjukkan bahwa jumlah penduduk Indonesia baru mencapai 97,02 juta jiwa, namun pada bulan Juni tahun 2000 telah mencapai 201,242 juta jiwa. Hanya dalam tempo 39 tahun penduduk Indonesia telah mengalami kelipatan lebih dari dua kali. Meskipun angka pertumbuhan penduduk Indonesia cenderung mengalami penurunan, namun dalam tahun 2050, berdasarkan proyeksi yang dibuat oleh Tri Sucipto dan Tukiran (1995), jumlah penduduk Indonesia akan mencapai 284,30 juta jiwa.³

Perkembangan jumlah absolut penduduk Indonesia mempunyai implikasi yang luas terhadap berbagai aspek kehidupan, misalnya peningkatan tentang kebutuhan lapangan kerja, kebutuhan pangan, kebutuhan pendidikan, kebutuhan kesehatan, dan peningkatan masalah lingkungan hidup. Pembangunan kependudukan menjadi sangat penting yaitu mengurangi laju pertumbuhan penduduk, meningkatkan kualitas penduduk, mengurangi angka kematian, dan pengelolaan migrasi penduduk. Pemerintah berkepentingan untuk mengelola migrasi agar dapat memanfaatkan potensi wilayah yang dimiliki dan sekaligus mengatasi permasalahan yang dapat ditimbulkan. Salah satu fenomena sosial yang terjadi bahwa telah terjadi proses urbanisasi yang terus

² Konflik sosial merupakan pertentangan kepentingan kelompok penduduk, umumnya mempunyai dimensi yang kompleks.

³ Skenario II, adapun hasil skenario I jumlah penduduk Indonesia akan mencapai 308,15 juta jiwa.

mengalami peningkatan yang sering dipersoalkan oleh pemerintah kota karena telah menimbulkan ketidakseimbangan dengan daya dukung kota.

Berdasarkan data sensus penduduk nampak penduduk telah terdistribusikan ke daerah perkotaan yang berbeda menurut pulau-pulau besar. Pulau Jawa ternyata mempunyai tingkat urbanisasi paling besar dibandingkan dengan di luar Jawa. Tahun 2000, proporsi penduduk Jawa yang tinggal di daerah urban telah mencapai 48,7% . Di Jawa terdapat kota-kota metropolitan, yaitu Jakarta, Surabaya, dan Bandung. Atas dasar data distribusi penduduk nampak bahwa proporsi penduduk yang tinggal di daerah perkotaan (urban) yang terus mengalami peningkatan tersebut ditentukan oleh tiga komponen, yaitu reklasifikasi daerah, pertambahan alami, dan migrasi desa-kota yang positif. Urbanisasi sering dianalogkan pula dengan proses menjadi kota, dicirikan oleh sifat modernitas, yaitu sebagai pusat peradaban. Kota telah berfungsi tidak saja sebagai tempat konsentrasi permukiman penduduk, tetapi juga sebagai pusat kegiatan perdagangan, pusat kegiatan politik, pusat pendidikan, dan pusat jasa lainnya.

Suatu desa yang berkembang karena memiliki fasilitas yang dapat masuk kategori urban dan sebagian besar penduduknya bekerja di luar pertanian, otomatis desa tersebut dapat berubah statusnya sebagai desa urban. Dengan adanya proses modernitas di daerah perdesaan yang juga disebut defusi urbanisasi karena pengaruh daerah perkotaan maka banyak desa menjadi kota sehingga penduduknya masuk kategori penduduk urban. Pertambahan alami, yaitu selisih jumlah penduduk yang lahir dengan jumlah penduduk yang mati di suatu daerah perkotaan, juga memberi kontribusi makin meningkatnya urbanisasi. Demikian pula dengan adanya migrasi neto positif di daerah perkotaan.

Selama ada ketimpangan antara kota dengan perdesaan maka fenomena mengalirnya penduduk perdesaan menuju daerah perkotaan tentunya tidak dapat dicegah dan telah menimbulkan dampak, baik positif maupun negatif terutama di daerah perkotaan. Masalah terjadi karena pelayanan kota yang mengalami kelebihan beban (*over burdened*) dan mengalami deteriorasi lingkungan perkotaan. Akibat yang ditimbulkan, antara lain terjadi lingkungan permukiman yang tidak sehat, peningkatan setengah penganggur, transportasi yang buruk, kurangnya sanitasi, konflik tanah, dan disintegrasinya kehidupan keluarga. Sebagian besar migran dari perdesaan belum siap untuk dapat diserap ke dalam sistem ekonomi dan sosial kota. Penduduk dari perdesaan mengalir ke kota karena kesulitan ekonomi akibat rendahnya pendapatan dari hasil pertanian. Proses pemiskinan di perdesaan merupakan dorongan mereka harus keluar dari daerahnya. Adapun fasilitas kota dan banyaknya pilihan telah menjadi daya tarik tersendiri bagi mereka yang ingin melakukan mobilitas vertikal terutama datang dari kelompok elit desa. Penduduk tidak dapat dicegah bermigrasi karena pada dasarnya mereka bebas melakukan perpindahan dari suatu tempat ke tempat lain adalah merupakan hak setiap warga negara dan telah dijamin oleh *Universal Declaration of Human Right*. Meskipun demikian pengendalian mobilitas penduduk secara langsung dapat dilakukan dengan keharusan untuk mematuhi peraturan yang ada.

Tabel 2. Distribusi Persentase Penduduk Indonesia Menurut Pulau Besar dan Status Desa-Kota, 1930-2000

Pulau Besar	1930		1961		1971		1980		1990		2000	
	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota
Jawa	91,5	8,5	84,4	15,6	82,0	18,0	74,8	25,2	64,3	35,7	51,3	48,7
Sumatra	-	-	84,9	15,1	82,2	17,8	80,4	19,6	74,5	25,5	65,6	34,4
Kalimantan	-	-	81,4	18,6	78,2	21,8	78,5	21,5	72,4	27,6	63,7	36,3
Sulawesi	-	-	84,8	15,2	83,6	16,4	84,1	15,6	77,7	22,3	72,1	27,9
Pulau Lainnya	-	-	95,3	4,7	90,6	9,4	87,1	12,9	81,8	18,2	69,1	30,9
Indonesia	92,5	7,5	85,2	14,8	82,6	17,4	77,6	22,4	69,1	30,9	57,6	42,4

Sumber: Dihitung dari hasil Volkstelling 1930, dan Sensus Penduduk Tahun 1961, 1971, 1980, 1990, dan 2000.

Catatan: - Sensus 1930 hanya untuk Jawa.

- Sensus penduduk 1990, termasuk Timor Timur sebanyak 747.557 jiwa.

- Sensus penduduk 2000, tidak termasuk Timor Timur

Hasil penelitian di Kota Surabaya tahun 2004 dan tahun 2005, menunjukkan bahwa keberadaan migran non-permanen sebagian besar berasal dari daerah perdesaan di Jawa Timur, umumnya bekerja di sektor informal, ternyata telah berlangsung lama dalam jumlah yang besar. Mereka umumnya tinggal di permukiman kumuh, jumlahnya cenderung mengalami peningkatan, dan sebagian dari mereka masih membawa nilai-nilai dan cara hidup perdesaan (*rural way of life*). Di antara mereka bahkan tinggal sebagai penghuni liar (*squatters*). Terlepas dari dampak negatif akibat mengalirnya penduduk ke kota metropolitan yang melebihi daya tampung kota, keberadaan mereka sangat membantu golongan penduduk Kota Surabaya yang sudah mapan, bahkan sangat membantu usaha formal yaitu sebagai penyedia tenaga kerja murah dan menjadi distributor produk usaha formal.

Mereka sering dituduh sebagai penyebab timbulnya masalah permukiman di kota metropolitan. Usaha untuk mengatasi masalah urbanisasi, seperti di Kota Surabaya, sebaiknya dengan proses defusi urbanisasi berupa kebijakan prioritas pembangunan ke daerah perdesaan atau ke kota kecil dan menengah. Bilamana pembangunan, terutama sumber daya manusia, di daerah perdesaan, kota-kota kecil, dan kota ukuran sedang dapat meningkat maka akan menimbulkan nilai-nilai modernitas dan meningkatkan kesempatan kerja. Dengan demikian penduduk perdesaan akan enggan untuk bermigrasi ke kota-kota besar. Oleh karena itu, kerja sama antara pemerintah daerah kota-kota metropolitan dengan pemerintah daerah kabupaten/kota yang potensial sebagai pengirim migran perlu ditingkatkan. Demikian pula perbaikan transportasi dan komunikasi dengan daerah penyangga dapat meningkatkan mobilitas ulang-alik sehingga mereka tidak harus menjadi migran permanen di kota-kota besar.

Isu kependudukan lain yang sangat penting adalah migrasi internasional dan mobilitas penduduk di daerah perbatasan. Dalam era globalisasi yang sedang terjadi saat ini dapat dicirikan dengan adanya peningkatan arus mobilitas penduduk dan mobilitas tenaga kerja lintas negara. Arus mobilitas tersebut bukan saja yang masuk ke Indonesia,

tetapi sebaliknya juga yang keluar dari Indonesia. Sampai saat ini informasi makro tentang mobilitas penduduk yang masuk ke Indonesia masih terbatas sehingga hal ini merupakan agenda yang menarik untuk diadakan penelitian, antara lain terkait erat dengan arus investasi yang masuk ke Indonesia oleh banyak negara maju. Sejauh ini perhatian peneliti cenderung pada persoalan migrasi internal Indonesia sesuai dengan isu yang muncul dalam kaitannya dengan pembangunan. Salah satu kendala utama adalah belum lengkapnya data makro. Sensus penduduk belum mengkaitkan data migrasi dengan keperluan data migrasi internasional. Satu-satunya pertanyaan dalam sensus hanya dari kategori tempat lahir/tempat tinggal sebelumnya adalah luar negeri. Meskipun demikian pada waktu penulis melakukan penelitian mobilitas penduduk dalam konteks daerah perbatasan di Sangir (1994), Nunukan (1997), Papua (1996), dan NTT (Agustus 2005), data dan informasi mobilitas penduduk lintas batas dengan negara tetangga dapat diungkapkan.

Mobilitas penduduk lintas batas antara Indonesia dan Filipina terjadi di Sangir, tepatnya di daerah Tabukan Utara. Sebagian besar penduduk yang melakukan mobilitas lintas batas perbatasan tersebut adalah penduduk keturunan etnis Sangir yang tinggal di Filipina Selatan, umumnya tinggal di P. Balut dan P. Saranggane. Jumlah penduduk keturunan etnis Sangir yang tinggal di Filipina Selatan lebih dari 10 ribu jiwa. Mereka mempunyai kerabat di daerah Sangir, sehingga mereka mempunyai kontak dengan saling mengunjungi. Fenomena yang terjadi yaitu adanya migrasi kembali orang-orang keturunan etnis Sangir tersebut ke Indonesia. Hal ini terjadi karena kehidupan mereka di Filipina sangat menderita, akibat gangguan keamanan dan ketidakpastian pemilikan lahan. Arus migrasi kembali ke Indonesia meningkat pada kurun waktu 1980-1999. Mereka umumnya kembali ke Indonesia melalui P. Marore, kemudian tinggal sementara di Kecamatan Tabukan Utara untuk mengurus surat perjalanan guna selanjutnya berlayar ke Halmahera untuk tujuan menetap. Pada waktu penulis meneliti di Halmahera tahun 1994 mereka berhasil mengelola kebun kelapa, kebun cengkih, dan menjadi nelayan. Keberhasilan kehidupan ekonomi mereka bahkan sempat menimbulkan masalah dengan penduduk lokal yang beragama Islam, misalnya di daerah Togasa (Galela) dan di daerah Saekona (Oba).

Pada waktu penulis melakukan penelitian kembali di Halmahera tahun 2003 dapat diketahui bahwa mereka telah menjadi korban konflik sosial sehingga menjadi bagian dari 117 ribu pengungsi terpaksa (*internally displaced persons*) asal Maluku Utara. Umumnya mereka mengungsi di Bitung, Sulawesi Utara. Konflik sosial antara kelompok penduduk yang beragama Kristen dengan kelompok penduduk yang beragama Islam telah mengakibatkan kemunduran kehidupan penduduk di Maluku Utara, termasuk orang-orang asal etnis Sangir. Dengan adanya program penanganan pengungsi, mereka sebagian telah kembali ke desa-desa di Maluku Utara, dan sebagian ikut program relokasi di Sulawesi Utara.

Orang Filipina yang sering melakukan mobilitas ke Sulawesi Utara umumnya untuk urusan bisnis, termasuk kegiatan ilegal seperti menyelundupkan minuman serta mencuri dan membeli ikan di laut. Barang dagangan yang sering dijual ke Sangir

selain minuman keras maupun *soft drink* juga berbagai peralatan untuk kebutuhan nelayan. Sampai tahun 2002, nelayan di Nusa Tabukan juga sering berdagang ke Filipina Selatan terutama memasukkan barang dagangan rokok putih merek Durian, Mas, dan Kampiun. Adapun komoditi asal Indonesia yang banyak dijual ke Davao, Filipina, antara lain rokok keretek, sabun, batik, dan valas. Setelah itu perdagangan ilegal oleh nelayan Sangir berhenti setelah adanya perdagangan legal oleh pedagang asal Kecamatan Peta. Perdagangan yang dilakukan dengan 3 kapal, telah mampu membanjiri produk peralatan rumah tangga asal China dan Filipina, tidak hanya di Kabupaten Sangir tetapi juga ke Kota Manado.

Hasil penelitian di daerah perbatasan Nunukan-Kalimantan Timur dengan daerah Negara Bagian Malaysia di Sabah menunjukkan adanya intensitas mobilitas penduduk lintas batas yang tinggi, terutama karena daerah tersebut merupakan pintu terdepan bagi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja di Malaysia Timur, baik yang legal maupun yang ilegal. Berdasarkan data keimigrasian di Nunukan tercatat sebanyak 36 ribu tenaga kerja Indonesia yang berada di Sabah, 36% adalah laki-laki. Tenaga kerja laki-laki umumnya bekerja sebagai pekerja kasar, yaitu buruh pabrik, buruh perkebunan kelapa sawit, perkebunan cacao, dan buruh perkayuan. Adapun tenaga kerja perempuan ada yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga, juru masak, bahkan ada yang terjebak sebagai pekerja seks komersial. Upah yang diterima bervariasi tergantung pada jenis pekerjaan. Sebagai contoh upah buruh pabrik 400 ringgit, buruh perkebunan 350 ringgit, dan pembantu rumah tangga 300 ringgit.

Masalah yang dihadapi oleh tenaga kerja ilegal adalah ketika tertangkap pada saat operasi yang dilakukan oleh Polisi Diraja Malaysia. Semenjak tahun 1994 hingga tahun 1996 tenaga kerja yang dideportasi sebanyak 18.652 jiwa. Mereka yang ditangkap tersebut kadangkala dapat “berdamai” dengan memberi uang sekitar 20 ringgit. Selain itu, ada juga tauke yang baik hati dengan membantu uang untuk mengurus Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP) yang besarnya 1500 ringgit. Mereka yang dideportasi tersebut hampir seluruhnya kembali masuk ke Sabah dengan dibantu oleh para calo dan dibuatkan paspor kunjungan.

TKI yang kembali dari Malaysia untuk tujuan ke Sulawesi Selatan, Flores, Lombok, dan Jawa Timur selalu lewat Nunukan. Adapun warga negara Sabah yang melakukan mobilitas ke Indonesia umumnya untuk urusan bisnis atau keluarga. Mereka yang masuk ke Indonesia umumnya adalah warga Sabah keturunan etnis Bugis, etnis Tidung, dan etnis China. Mereka sebagian telah dideportasi kembali ke Malaysia karena telah melewati waktu tinggal di Indonesia.

Adapun mobilitas penduduk di daerah perbatasan Jayapura, dalam keadaan normal menunjukkan lebih banyak orang Papua New Guinea (PNG) yang ke Jayapura daripada orang Jayapura ke PNG. Hal ini karena kondisi ekonomi di Jayapura lebih baik daripada kondisi ekonomi daerah Sandaun Province di PNG. Orang PNG yang melakukan mobilitas ke Jayapura dapat dikategorikan : (1) Mereka yang pergi untuk urusan sosial-budaya karena penduduk desa-desa di Kabupaten Jayapura umumnya mempunyai etnis yang sama dengan penduduk desa-desa perbatasan di wilayah PNG;

(2) Untuk menggarap tanah kebun karena mereka punya kebun di desa perbatasan Jayapura, antara lain orang Wutung (PNG) punya kebun di Desa Skow (Jayapura); (3) Mereka yang pergi untuk urusan dagang atau mencari hiburan di Kota Jayapura atau di Abepura. Bagi mereka yang pergi ke Jayapura diharuskan menggunakan paspor, adapun untuk urusan sosial-budaya cukup dengan Kartu Lintas Batas, yaitu sebagai pelintas batas tradisional. Pada saat ini mobilitas penduduk antara Jayapura dengan penduduk di Vaimo, PNG mengalami peningkatan karena telah berfungsinya jalan darat yang dapat dilalui kendaraan mobil.

Pada saat Irian Jaya terjadi konflik antara kelompok OPM dengan pemerintah RI pada kurun waktu 1968–1987, sebanyak 20 ribu orang telah bermigrasi secara terpaksa (*forced migration*) ke PNG. Di PNG umumnya mereka tinggal di 16 lokasi di Western Province dan di West Sepik. Mulai tahun 1987, terjadi arus balik di antara mereka kembali ke daerah asalnya di Irian Jaya karena tidak menemukan kehidupan seperti yang dijanjikan oleh OPM, dan masyarakat di PNG kurang menerima kehadiran mereka karena telah menjadi pesaing dalam pekerjaan.

Indonesia adalah salah satu negara pengirim tenaga kerja murah, terutama ke Malaysia, Arab Saudi, Taiwan, Singapore, Hongkong, dan Korea Selatan. Dari data Laporan Tahunan Ditjen Binapenta, tahun 2000 jumlah TKI yang ditempatkan di luar negeri sebanyak 457.876 jiwa. Kesempatan kerja tersebut dapat diperoleh karena jenis pekerjaan seperti pembantu rumah tangga, pelayan, dan buruh perkebunan sudah ditinggalkan oleh penduduk negara tersebut. Dilihat dari kepentingan individu dan keluarga hal ini dilakukan sebagai strategi untuk meningkatkan kehidupannya (*survival strategy*). Adapun dalam konteks yang luas, arus migrasi tenaga kerja tersebut merupakan bagian dari kerangka investasi ekonomi global. Untuk dapat bekerja di negara tersebut umumnya secara legal melalui perusahaan jasa tenaga kerja, dan sebagian dilakukan dengan cara ilegal. Mereka yang bekerja di luar negeri secara ilegal tentunya akan memperoleh risiko yang besar. Mereka yang berstatus *illegal migrants* adalah mereka yang berangkat tanpa dokumen resmi, mereka yang masuk secara legal kemudian *overstay*, dan mereka yang pindah majikan sehingga kehilangan dokumen. Adapun mereka yang bekerja secara legal, kendati terlindungi, beberapa risiko dapat terjadi. Beberapa kasus telah terjadi, misalnya mengalami penipuan, penyiksaan, perkosaan, dan kecelakaan.

Hasil penelitian penulis menunjukkan pula bahwa risiko tidak saja terjadi di luar negeri, tetapi juga di Indonesia, baik pada tahap menjelang keberangkatan maupun setelah pulang dari luar negeri. Ini semua dapat terjadi sebagai konsekuensi masih lemahnya pengelolaan calon TKI yang ditangani oleh banyak pihak dan rendahnya pengetahuan dan kemampuan calon TKI itu sendiri. Informasi yang diterima oleh pekerja migran umumnya kurang akurat, kurang komprehensif, memakan waktu, dan kurang layak. Akibatnya, calon TKI telah menjadi objek, baik langsung maupun tidak langsung oleh para oknum, dan telah menjadi objek pemerasan yang sering dilakukan oleh para calo. Apapun kemungkinan risiko yang akan menimpa para TKI, minat untuk bekerja di luar negeri senantiasa besar. Hal ini karena sulitnya untuk memperoleh

pekerjaan yang layak di Indonesia, di samping adanya pengharapan untuk memperoleh pendapatan yang lebih besar bila bekerja di luar negeri. Gambaran sukses mereka yang pernah bekerja di luar negeri, misalnya dapat membangun rumah permanen, menyekolahkan anaknya, dan membantu rumah ibadah, ternyata telah merangsang minat calon TKI di daerahnya.

Beberapa pemikiran untuk mengatasi masalah TKI terkait dengan status ilegal, informasi, pembangunan, remitan, dan kesejahteraan. Dalam hal status ilegal, nampaknya diperlukan upaya negosiasi bilateral guna mengatur pola migrasi yang menyebabkan status ilegal. Selain itu, proses desentralisasi pengelolaan sangat diperlukan untuk menyederhanakan proses pemberian informasi dan fasilitas bagi para calon pekerja migran oleh Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kantor Imigrasi, dan proses pelatihan oleh Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI). Migran yang terbukti telah memberi kontribusi masuknya devisa ke daerah asalnya, tentunya perlu adanya koordinasi program dalam memanfaatkan pendapatan mereka agar lebih efektif untuk usaha produktif dan sesuai pula dengan pembangunan daerahnya. *Indonesian Observer* (18 Maret 1995), telah mencatat sekitar 10.000 pekerja migran dari NTB yang bekerja di Malaysia mengirim uang ke daerah asalnya hingga mencapai Rp 120 milyar setiap tahun, jauh lebih besar daripada jumlah *budget* di provinsi tersebut hanya sebanyak Rp 80,4 milyar. Hal serupa juga terjadi di daerah pengirim lainnya seperti Indramayu, Tulung Agung, dan Flores Timur. Selain itu, perlu pula untuk meningkatkan upaya penyelamatan pengiriman uang ke daerah asalnya, tentunya melalui fasilitas perbankan, seperti apa yang telah dilakukan oleh BRI di Larantuka. Hal ini perlu mendapat perhatian karena arus remitan telah berperan untuk meningkatkan kegiatan ekonomi, baik pada skala keluarga maupun pada skala masyarakat, bahkan dapat mendorong terjadinya mobilitas vertikal dan transformasi sosial.

PENUTUP

Meneliti isu kependudukan merupakan upaya untuk membaca atau memahami fakta-fakta sosial yang hidup di masyarakat yang merupakan sebagian potret dari siklus kehidupan manusia. Dalam sejarah kehidupan manusia, di mana pun dan kapan pun, senantiasa selalu terjadi proses perubahan yang ditandai adanya kelahiran, kematian, dan migrasi penduduk. Kejadian tersebut telah melahirkan dinamika kependudukan yang berbeda menurut dimensi waktu maupun menurut dimensi ruang. Banyak faktor non-demografi yang menyebabkan komponen demografi terus mengalami perubahan, dan sebaliknya. Oleh karena itu, upaya untuk terus menerus melakukan penelitian kependudukan merupakan keharusan. Hal ini merupakan bagian dari proses menuju pengembangan ilmu pengetahuan sosial dan kemanusiaan yang dinamis, pada gilirannya diharapkan dapat menjadi masukan menuju upaya untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia masa depan. Kegiatan penelitian yang

dilakukan dengan memperhatikan kaidah ilmiah, pada dasarnya merupakan upaya kolaboratif melalui proses deduksi dan proses induksi.

Ahli kependudukan yang tertarik dengan penelitian migrasi penduduk jumlahnya masih terbatas. Salah satu faktor karena fenomena migrasi penduduk secara metodologis lebih sulit untuk diukur dibandingkan dengan penelitian fertilitas atau pun mortalitas. Meskipun demikian untuk memberi prioritas penelitian migrasi agar lebih bermakna manakala variabel migrasi dianggap sebagai variabel bebas (*independent variable*) karena dapat mengkaji dampak yang diakibatkan, antara lain dapat menyebabkan perubahan sosio-demografi misalnya terjadinya konflik sosial, dapat meningkatkan kualitas penduduk atau bahkan sebaliknya. Penelitian yang melihat migrasi sebagai variabel bebas merupakan agenda penelitian yang perlu lebih banyak dilakukan di Indonesia, sejalan dengan kebijakan untuk pengendalian migrasi penduduk.

Penelitian yang telah kami lakukan selama ini tentunya telah ikut memperkaya khasanah ilmu pengetahuan kependudukan, khususnya migrasi di Indonesia. Saya menyadari bahwa apa yang telah dihasilkan bukan semata karena prestasi perorangan, namun merupakan ramuan dari pengetahuan sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Novel. 1988. "Kebijaksanaan Urbanisasi Dengan Hampiran Sosial." Makalah disampaikan pada Kongres ke IV Ikatan Peminat dan Ahli Demografi Indonesia (IPADI). Jakarta: 14-17 Januari.
- Aswatini; Suko Bandiyono; Widayatun; Bayu Setiawan. 1996. *Pemanfaatan Potensi dan Pembangunan Wilayah Perbatasan Sulawesi Utara*. Jakarta: PPT-LIPI.
- Bandiyono, Suko; Aswatini Raharto; Eniarti Djohan; Herry Yogaswara; Sri Hargiono. 2004. *Mobilitas Penduduk di Perbatasan Papua-PNG*. Suko Bandiyono (ed). Jakarta: PPK-LIPI.
- Bandiyono, Suko; Bayu Setiawan; Ade Latifa. 2003. "Menata Kembali Kehidupan Penduduk Pasca Kerusuhan Sosial di Maluku Utara." Dalam *Pemberdayaan Masyarakat Pasca Kerusuhan Sosial*. Jakarta: PPK-LIPI.
- Bandiyono, Suko, Laila Nagib, Ade Latifa, Fitranita. 2002. *Kutai Timur Membangun Tanah Harapan*. Jakarta: PPK-LIPI.
- Bandiyono, Suko. 1991. "Migrasi Penduduk Antar Propinsi di Indonesia Timur". *Demografi Indonesia*, XVIII (35).
- Bandiyono, Suko. 1983. "Pekerjaan di Luar Sektor Pertanian dan Migrasi Desa-Kota: Suatu Respon Terhadap Tekanan Penduduk dan Pembangunan di Jawa". *Masyarakat Indonesia*, (10)2.
- Bandiyono, Suko. 1984. "Sektor Informal Dalam Penelitian". *Masyarakat Indonesia* (11)1.
- Bandiyono, Suko; Eniarti Djohan; Sri Hargiono; Soewartoyo. 1995. *Mobilitas Penduduk Daerah Perbatasan: Timor Timur*. Jakarta: PPT-LIPI.

- Bandiyono, Suko. 1997. *Mobilitas Penduduk & Pembangunan Daerah Analisis SUPAS – 95, Provinsi Timor Timur*. Jakarta: Kerjasama Kantor Menteri Negara Kependudukan/ BKKBN & Lembaga Demografi, FE-UI.
- Bertand, Renaud. 1981. *National Urbanization Policy in Developing Countries*. Washington DC: Oxford University Press.
- Biro Pusat Statistik. 1980. Penduduk Indonesia Hasil Sensus Penduduk. Seri S 2
- Biro Pusat Statistik. 2000. Penduduk Indonesia Hasil Sensus Penduduk. Seri L2.2
- Biro Pusat Statistik. 1990. Penduduk Indonesia Hasil Sensus Penduduk. Seri L.2
- Biro Pusat Statistik. 1971. Penduduk Indonesia Hasil Sensus Penduduk. Seri D
- Biro Pusat Statistik. 1961. Penduduk Indonesia Hasil Sensus Penduduk.
- Costello, Michael A. 1990. "Urbanization in the Southern Philippines: Diffuse or Metropolitan?". Paper presented at The Annual Meeting of the Population Association of America. Toronto: May 3-5.
- Goldscheider, Calvin. 1985. *Populasi, Modernisasi, dan Struktur Sosial*. Jakarta: CV Rajawali. Diterbitkan untuk Pusat Penelitian Kependudukan UGM.
- Hauser, Philip M. 1959. Demography in Relation to Sociology," *American Journal of Sociology*, 65 (2).
- Hogo, Graeme. "Some Policy Implications Regarding International Labour Migration in East Indonesia." Policy Paper No.15, Prepared under the Indonesia-Australia Population Related Research for Development Planning and Development Assistance Project.
- Hogo, Graeme. 1980. "Indonesia: Population Distribution and Redistribution." *Majalah Demografi Indonesia*, No 13(VII).
- Hogo, Grame J. 1981. Policies and Programmes Affecting Migration and Urbanization in Indonesia. Dalam *Migration, Urbanization and Development in Indonesia*. New York: UN (Country Report III).
- Honggominarso, Suko B. 1977. *Migration Into the City of Medan: An Exploration of Migrant Adjustment*. Tallahassee: Dept. of Sociology. Florida State University.
- Indonesian Observer*, 1995. 18 Maret.
- Kammeyer, Kenneth C.W. 1971. *An Introduction to Population*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- Kammeyer, Kenneth C.W. 1970. *Population Studies : Selected Essays and Research*. Chicago: Rand McNally & Company.
- Lembaga Demografi FEUI. 1989. "Laporan Ulang Tahun Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia Ke 25". Jakarta, 28 Maret.
- Mayer, Kurt . 1962. "Developments in the Study of Population." *Social Research*, 29 (3).

- Mujiani; Deny Hidayati; Suko Bandiyono; Sri Sunarti P. 2000. *Mobilitas Penduduk dan Pembangunan Daerah di Kota Bontang dan Sekitarnya, Provinsi Kalimantan Timur*. Jakarta: PPT-LIPI.
- Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia. 2003. *Annual Report 2002*. Jakarta.
- Raharto, Aswatini; Daliyo; Fadri Alihar; Graeme J. Hogo; Haning Romdiati; Mita Noveria; Mujiyanti; Suko Bandiyono; Soewartoyo. 2002. *Kebutuhan Informasi Bagi Tenaga Kerja Migran Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Barat, Kalimantan Timur dan Riau*. Haning Romdiati, Mita Noveria, Suko Bandiyono (eds.) Jakarta: PPK-LIPI.
- Raharto, Aswatini; Graeme Hogo; Haning Romdiati; Suko Bandiyono. 1999. *Migrasi dan Pembangunan di Kawasan Timur Indonesia: Isu Ketenagakerjaan*. Aswatini Raharto (ed.). Jakarta: Kerjasama antara PPT-LIPI dengan The Australian National University dan The Australian Agency for International Development.
- Raharto, Aswatini; Suko Bandiyono; Bayu Setiawan; Eniarti Djohan; Herry Yogaswara. 1997. *Mobilitas Penduduk Wilayah Perbatasan Indonesia-Malaysia di Kalimantan Timur*. Jakarta: PPT-LIPI.
- Ramadhan KH; Hamid Jabbar; Rofiq Ahmad. 1993. *Transmigrasi, Harapan dan Tantangan*. Jakarta: Departemen Transmigrasi RI.
- Ravenstein, E.G. 1885. "The Laws of Migration". *Journal of the Statistical Society*, Vol 48(2).
- Robinson, Warren C. 1964. "The Development of Modern Population Theory." *American Journal of Economics and Sociology*, 23 (4).
- Romdiati, Haning; Mita Noveria; Suko Bandiyono. 2001. *Pola dan Determinan Mobilitas Penduduk Dalam Konteks Pembangunan Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow, Provinsi Sulawesi Utara*. Jakarta: PPK-LIPI.
- Romdiati, Haning; Aswatini; Suko Bandiyono; Mita Noveria; Ade Latifa; Bayu Setiawan; Fitranita; Ken Fitria Indrawardani. 2004. *Migrasi dan Permukiman Kumuh di Kota Surabaya*. Jakarta: PPK-LIPI.
- Suharso; Budi Suradji; Suko Bandiyono. 1988. "Gerak Perpindahan Penduduk Indonesia Berdasarkan SUPAS 1985." Makalah disampaikan pada Konperensi Nasional Pusat Studi Kependudukan V. Diselenggarakan oleh Meneg. KLH. Jakarta: 11-14 Januari.
- Suhartono P. 1980. "Population and Vital Registration in Indonesia." *Majalah Demografi Indonesia*, No 7(13).
- Suko Bandiyono (ed.). 1987. *Migrasi Permanen Penduduk Jawa Timur*. Jakarta: PPT-LIPI.
- Suko Bandiyono (ed.). 1989. *Migrasi Permanen Penduduk Bali*. Jakarta: PPT-LIPI.
- Tri Sucipto dan Tukiran. 1995. *Proyeksi Penduduk Indonesia Tahun 1990-2050*. Yogyakarta: PPK-UGM.

MOBILITAS PENDUDUK MUSIMAN DI KOTA SURABAYA: Dampaknya Terhadap Lingkungan Permukiman Kumuh

Haning Romdiati*
Mita Noveria**

Abstract

This article discusses temporary migrants and its impact on slums area in Surabaya. The influx of temporary migrants to Surabaya is more likely to be regarded as negative, instead of positive impacts. This is because temporary migrants mostly engage in the informal sector and live in slums and squatters. Most temporary migrants come to Surabaya in search of work to improve their life. They tend to ignore the regulation of population administration (especially related to identity card of temporary population in the city, namely KIPEM) as well as settlement regulation (live in squatters). The influx of temporary migrants to slums and squatters is a reality that cannot be ignored. To prohibit the flow of temporary migrants coming to the city through 'close policy' is difficult to be established, because the policy opposed to human rights. Therefore, the policy needed is to give them a room the city. However, the city government has to implement the population and settlement regulation strictly and provide them with easily access to public facilities.

Keyword: *Population mobility, Temporary migrant, Slum and squatter, Population registration*

Artikel ini mendiskusikan isu-isu penduduk musiman dan dampaknya terhadap permukiman kumuh di Kota Surabaya. Kedatangan penduduk musiman ke Kota Surabaya cenderung lebih banyak dilihat dari sisi negatif daripada positifnya. Implikasi negatif ini terkait dengan aspek pekerjaan yang umumnya di sektor informal, di samping kondisi lingkungan tempat tinggal mereka yang terkonsentrasi di lingkungan permukiman kumuh, dan menempati lahan legal maupun ilegal. Penduduk musiman datang ke Surabaya dengan motif utama untuk mencari nafkah sehingga mereka mengabaikan aturan lainnya, di antaranya aturan kependudukan (pemilikan KIPEM) dan perumahan (tinggal di lingkungan hunian liar). Kedatangan migran temporer di lingkungan permukiman kumuh adalah fakta yang tidak dapat dihindarkan.

* Haning Romdiati adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). *E-mail:* hromdiati@yahoo.com.

** Mita Noveria adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). *E-mail:* mitanoveria@yahoo.com.

Menghambat kedatangan mereka melalui kebijakan 'pintu tertutup' sulit dilakukan, dan bahkan cara ini bertentangan dengan peraturan perundangan yang mengatur hak asasi manusia. Oleh karena itu, upaya yang harus dilakukan adalah dengan menerima keberadaan mereka, tetapi harus dikelola dengan cara menerapkan peraturan kependudukan yang tegas disertai dengan penyediaan pelayanan kebutuhan sangat dasar.

Kata kunci: Mobilitas Penduduk, Penduduk Musiman, Permukiman Kumuh, Administrasi Kependudukan

PENDAHULUAN

Kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia yang menjadi daerah utama penerima migran, khususnya dari daerah perdesaan. Sensus Penduduk memperlihatkan bahwa selama periode tahun 1980-1990, pertumbuhan penduduk di Kota Surabaya sebesar 3,33% per tahun, kemudian turun menjadi 0,76% per tahun pada periode tahun 1990-2000 (BPS, 1991 dan 2001). Selain karena menurunnya angka fertilitas, faktor migrasi keluar Kota Surabaya, utamanya ke kota-kota di sekitarnya yang masuk dalam kawasan Gerbangkertosusila (singkatan dari beberapa kota di Surabaya dan sekitarnya, yaitu Gresik, Bangkalan, Kertosono Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo dan Lamongan) diperkirakan juga mempengaruhi penurunan tingkat pertumbuhan penduduk tersebut. Namun, laju pertumbuhan penduduk Kota Surabaya yang rendah pada kurun waktu 1990-2000 tersebut tidak selalu mengindikasikan kecilnya arus mobilitas penduduk menuju Kota Surabaya. Hal ini karena angka pertumbuhan penduduk tersebut tidak memperhitungkan fenomena mobilitas penduduk non-permanen (sering disebut dengan mobilitas penduduk musiman oleh pemangku kepentingan di Kota Surabaya, yang selanjutnya istilah tersebut dipergunakan dalam tulisan ini).¹

Ketersediaan berbagai kesempatan ekonomi yang luas di Kota Surabaya telah menjadi daya tarik bagi pendatang musiman, bukan hanya mereka yang berasal dari daerah-daerah di sekitarnya, tetapi juga dari provinsi lain. Kondisi ini ditunjang oleh kemudahan di bidang transportasi sehingga arus mobilitas penduduk musiman ke kota ini cenderung semakin besar. Hal ini antara lain terlihat dari data pemegang kartu identitas penduduk musiman (KIPEM), yaitu sebanyak 26.444 kartu (Bappeko Surabaya dan BPS, 2003). Angka ini belum termasuk pendatang musiman yang tidak melaporkan kedatangannya pada kantor kelurahan/kecamatan di mana mereka tinggal dan tidak mengurus KIPEM yang diperkirakan jumlahnya mencapai 1,5 juta orang (informasi dari salah seorang pejabat dari Kantor Dispendukcapil Kota Surabaya). Termasuk

¹ Mobilitas penduduk musiman dimaksud dalam paper ini adalah mobilitas sirkuler yang merupakan perpindahan penduduk dari daerah lain menuju Kota Surabaya, di mana ketika survei dilakukan, pelaku mobilitas tidak memiliki keinginan untuk menetap di kota ini, walaupun sudah tinggal di Surabaya dalam jangka waktu cukup lama.

kelompok ini adalah pelaku mobilitas penduduk musiman yang umumnya bekerja di sektor informal. Sebaliknya, pendatang musiman yang bekerja di sektor formal (seperti buruh pabrik) dan yang berstatus sebagai mahasiswa pada umumnya memiliki KIPEM.

Kedatangan penduduk musiman ke Kota Surabaya dalam jumlah besar telah berlangsung cukup lama dan telah menimbulkan permasalahan lingkungan permukiman kumuh². Penduduk musiman pada umumnya masih sangat terikat dengan daerah asal (antara lain karena di desa asal masih ada keluarga dan pemilikan aset) sehingga sebagian besar pendapatan yang mereka peroleh di kota, dibawa atau dikirim ke daerah asal. Untuk merealisasikan upaya ini, strategi yang dilakukan adalah mengoptimalkan pendapatan dan meminimalkan pengeluaran di kota. Salah satu strategi meminimalisasi pengeluaran adalah dengan cara tinggal di lingkungan permukiman kumuh yang umumnya menyediakan tempat hunian berbiaya murah.

Pengetahuan mengenai lingkungan permukiman kumuh akibat mobilitas penduduk musiman masih terbatas. Data dan informasi yang tersedia masih bersifat umum dan terbatas pada data tentang jumlah lokasi, persebaran dan ketersediaan fasilitas dasar kota dan pelayanan publik di permukiman. Adapun informasi tentang akses dan pemanfaatan fasilitas tersebut oleh penghuninya (yang dibedakan menurut penduduk setempat dan penduduk musiman) belum diketahui secara lebih mendalam. Oleh karena itu, dilakukan penelitian untuk mendapatkan gambaran dan pemahaman tentang fenomena mobilitas penduduk musiman dan implikasinya terhadap permukiman kumuh di Kota Surabaya.

Penulisan paper ini berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh PPK-LIPI pada tahun 2004 dan 2005 di lokasi hunian kumuh (menempati kawasan legal untuk permukiman) dan beberapa lokasi hunian 'liar' (menempati lahan ilegal untuk permukiman). Penelitian menggunakan metode survei, wawancara dengan informan dari masyarakat dan berbagai institusi di lingkungan Pemkot Surabaya. Tujuan dari penulisan paper ini adalah mendiskusikan isu-isu tentang penduduk musiman dan permasalahan yang ditimbulkan, khususnya terkait dengan kondisi lingkungan permukiman kumuh. Dengan pemahaman tersebut, beberapa pemikiran mengenai pengelolaan mobilitas penduduk musiman, dalam konteks upaya perbaikan lingkungan permukiman kumuh juga dikemukakan dalam paper ini.

² Menurut World Bank dan UNCHS (2004:1), permukiman kumuh didefinisikan sebagai tempat hunian sangat padat dengan kualitas lingkungan yang buruk, tidak memiliki keterbatasan terhadap pelayanan dasar publik (pendidikan, kesehatan, transportasi, tempat pertemuan untuk kepentingan sosial kemasyarakatan) dan bahkan keterbatasan akses terhadap fasilitas dasar kota (mencakup air bersih, sanitasi, tempat pembuangan sampah, saluran drainase, lampu jalan, jalan setapak dan akses jalan jika ada kejadian darurat). Di Indonesia, pengertian lingkungan permukiman kumuh dilihat dari beberapa kriteria, yaitu (1) lingkungan tidak teratur, (2) tak cukup prasarana dan sarana, (3) persil kecil dan hampir dipenuhi bangunan dengan mutu bahan rendah, (4) kualitas struktur lemah dan pembangunannya secara liar (Menpera, seperti dikutip dari Silas, 1996:18). Kondisi lingkungan permukiman seperti ini merupakan manifestasi kemiskinan fisik kota (Singha, 2001, ESCAP dan UNPF, 2002; UN Habitat, 2003).

PENDUDUK MUSIMAN: PULUHAN TAHUN TINGGAL DI SURABAYA

Penduduk musiman merupakan fenomena yang sudah lama dijumpai di Kota Surabaya. Sebutan penduduk musiman ditujukan pada kelompok migran (non-permanen/penduduk musiman) yang tinggal di kota ini tanpa memiliki KTP yang dikeluarkan oleh pemerintah kota. Penduduk musiman adalah mereka yang datang ke Surabaya dengan tujuan (utama) untuk mencari nafkah. Kesempatan kerja/berusaha yang masih terbuka di Surabaya, terutama di sektor informal, memaksa sebagian penduduk dari daerah perdesaan di wilayah Provinsi Jawa Timur untuk bermigrasi ke kota ini. Sebagian penduduk musiman pindah bersama-sama dengan anggota keluarga, baik keluarga lengkap (kepala keluarga, istri dan anak-anak) maupun hanya kepala keluarga dengan istri atau dengan anggota keluarga yang berada pada usia kerja. Sementara itu, sebagian lainnya, yang pada umumnya adalah kepala keluarga datang sendiri dan meninggalkan anggota keluarga lainnya di daerah asal. Dengan pertimbangan bahwa biaya hidup di Kota Surabaya lebih besar dibandingkan dengan di daerah asal (terutama untuk pendidikan setingkat SLTP), sebagian penduduk musiman memilih untuk meninggalkan dan menyekolahkan anak-anak mereka di tempat asal.

Banyaknya penduduk musiman yang berasal dari wilayah Provinsi Jawa Timur ditunjukkan oleh angka persentase yang besar, yaitu 87,3%. Di antara migran non-permanen asal provinsi ini, persentase tertinggi adalah mereka yang berasal dari Kabupaten Lamongan, diikuti oleh daerah lainnya yang termasuk wilayah 'Gerbangkertosusila'. Selain itu, beberapa kabupaten lainnya seperti Jombang, Bojonegoro, Kediri, Tuban, Nganjuk, dan Madiun juga menyumbang migran non-permanen yang cukup besar di lokasi penelitian. Sebagian besar penduduk musiman pindah ke Surabaya mengikuti keluarga atau teman yang sudah terlebih dahulu pindah ke sana. Tidak jarang pula mereka bekerja di tempat yang sama atau melakukan jenis usaha yang sama dengan keluarga atau teman.

Tabel 1. Migran Non-Permanen Menurut Kabupaten Tempat Lahir dan Tipe

Kabupaten Tempat Lahir	Tipe Hunian		Total
	Hunian Kumuh	Hunian Spontan	
Gresik	3,5	1,7	2,6
Bangkalan	6,9	13,7	10,3
Mojokerto	3,0	2,8	2,9
Sidoarjo	1,1	2,8	2,0
Lamongan	22,9	10,8	16,9
Sampang, Pamekasan, Sumenep	6,4	11,7	9,0
Kabupaten lain di Jawa Timur	39,4	48,0	43,7
Kabupaten lain di luar Jawa Timur	16,9	8,5	12,7
Jumlah (N)	100,0 (1049)	100,0 (1028)	100,0 (2077)

Sumber: Survei Mobilitas Penduduk dan Permukiman Kumuh, PPK-LIPI, 2004 & 2005

Sebagian besar penduduk musiman telah tinggal di Surabaya dalam waktu lama. Bahkan banyak yang sudah menetap di kota ini selama lebih dari sepuluh tahun. Sejak kepindahan ke Surabaya, mereka biasanya pulang ke daerah asal secara teratur, misalnya satu, dua, atau enam bulan sekali, atau setidaknya, satu kali dalam setahun, yaitu pada hari besar keagamaan seperti Hari Raya Idul Fitri. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa persentase tertinggi (27,4%) dari penduduk musiman pulang ke daerah asal satu kali atau lebih dalam sebulan. Kepulangan ke daerah asal dilakukan dengan berbagai tujuan. Bagi yang pindah tanpa disertai oleh anggota keluarga (inti), pulang ke desa bertujuan untuk mengantarkan penghasilan yang diperoleh di Surabaya dan sekaligus untuk bertemu dengan keluarga. Sementara itu, bagi mereka yang masih memiliki lahan pertanian, kepulangan ke desa bertujuan untuk bekerja di lahan pertanian atau untuk mengambil hasil panen (jika pekerjaannya dilakukan oleh orang lain).

Penduduk musiman yang menjadi responden cenderung tinggal dalam keluarga batih, diikuti oleh mereka yang tinggal dalam keluarga batih yang diperluas serta keluarga tunggal³. Kenyataan ini mudah dipahami mengingat penduduk yang pindah ke kota cenderung hanya orang tua (kepala keluarga dan pasangannya) atau kepala keluarga dengan anak yang sudah berusia kerja. Jika membawa serta anak-anak, biasanya adalah mereka yang berusia muda (usia sekolah SD dan di bawahnya). Mereka kemudian tinggal dalam satu hunian tidak bersama-sama dengan orang lain. Cukup besarnya proporsi keluarga batih yang diperluas terjadi akibat banyak pula migran non-permanen yang datang ke kota sendiri dan untuk menekan pengeluaran mereka menyewa satu unit hunian untuk di tempat bersama-sama.

Penelitian ini menemukan bahwa mayoritas pendatang non-permanen bekerja di sektor informal. Namun demikian, terdapat segregasi pekerjaan berdasarkan daerah asal. Mayoritas pendatang asal Lamongan, umpamanya, bekerja sebagai pedagang makanan keliling. Jenis makanan yang dijual bervariasi, antara lain soto, gule, dan tahu tek (di Jakarta dikenal dengan sebutan ketoprak). Pendatang asal Madura sebagian bekerja sebagai pengumpul barang bekas (pemulung) dan sebagian berjualan, khususnya sate. Selanjutnya, penduduk musiman asal Solo didominasi oleh mereka yang bekerja sebagai penjual jamu (perempuan) dan pedagang bakso keliling (laki-laki). Hampir semua penduduk musiman menjalankan usaha dengan skala kecil. Sebagai contoh, untuk membeli bahan mentah keperluan berjualan sehari, seorang pedagang makanan

³ Keluarga batih adalah keluarga yang terdiri atas kepala keluarga dan pasangannya atau orang tua, baik lengkap maupun salah satunya dengan anak-anak kandung mereka yang belum menikah. Jika ada anak yang sudah menikah, pasangannya tidak termasuk dalam keluarga ini. Selanjutnya, keluarga batih diperluas adalah keluarga yang mempunyai variasi anggota rumah tangga berdasarkan hubungan dengan kepala keluarga. Keluarga batih diperluas bisa terdiri atas (1) kepala keluarga dan pasangannya atau orang tua dengan anak-anak kandung ditambah dengan anggota lainnya, baik yang mempunyai hubungan keluarga maupun tidak, (2) beberapa orang yang tidak mempunyai hubungan keluarga dan tinggal dalam satu tempat tinggal. Termasuk dalam tipe keluarga terakhir ini antara lain beberapa migran laki-laki yang datang sendiri dan bersama-sama menempati suatu rumah/hunian. Keluarga tunggal mengacu pada mereka yang tinggal sendiri dalam satu unit hunian.

keliling (gule) hanya bermodalkan sekitar Rp20.000. Kecilnya jumlah modal yang diperlukan untuk memulai usaha, menyebabkan banyak penduduk musiman yang terlibat pekerjaan di sektor perdagangan makanan ini.

Sebagian besar penduduk musiman tidak bermaksud menetap untuk selamanya di Kota Surabaya karena umumnya didorong oleh keinginan untuk mencari nafkah saja. Apabila tidak bekerja/berusaha lagi pada umumnya mereka akan pulang ke daerah asal. Hal ini menjadi salah satu alasan bahwa penduduk musiman tidak berkeinginan untuk merubah status kependudukan mereka menjadi penduduk tetap Kota Surabaya. Dengan demikian, mereka tidak mempunyai KTP Surabaya sehingga kartu identitas kependudukan yang digunakan adalah KTP yang dikeluarkan oleh daerah asal dan jika habis masa berlakunya, mereka akan pulang ke desa untuk memperpanjangnya. Beberapa alasan lainnya juga berperan terhadap 'penolakan' penduduk musiman untuk memindahkan status kependudukan ke Surabaya. Salah satu di antaranya adalah kekhawatiran akan hilangnya hak waris jika sudah tidak menjadi penduduk tetap di daerah asal, mengingat pemindahan status kependudukan berarti mencabut status penduduk di daerah asal.

Meskipun dalam jumlah kecil, ditemukan pula sebagian penduduk musiman yang berkeinginan untuk tinggal di Surabaya selamanya. Namun karena belum memiliki rumah sendiri mereka belum merubah status kependudukan menjadi penduduk tetap Kota Surabaya. Hal ini dilakukan karena selama belum punya rumah sendiri, kemungkinan besar mereka akan sering berpindah tempat tinggal. Perpindahan tempat tinggal menyebabkan mereka harus mengurus KTP sesuai dengan tempat tinggal terakhir. Akhirnya, mereka lebih memilih untuk tetap menggunakan KTP daerah asal, meskipun sudah lama menetap di Surabaya. Kelompok penduduk ini akan pindah menjadi penduduk tetap Kota Surabaya setelah mereka mempunyai rumah sendiri yang memungkinkan mereka untuk tinggal menetap di suatu lokasi.

Pemerintah Kota Surabaya telah mengeluarkan kebijakan mengenai kepemilikan KIPEM bagi semua penduduk tidak tetap di kota ini. Kepemilikan KIPEM diwajibkan bagi mereka yang berkeinginan untuk tinggal paling kurang selama 14 hari, tanpa mempertimbangkan kegiatan mereka selama di Surabaya. Dengan kebijakan ini, mahasiswa, pendatang musiman yang bekerja maupun yang tidak bekerja berkewajiban mengurus KIPEM. Agar kebijakan ini dapat dilaksanakan, pemerintah Kota Surabaya memberlakukan persyaratan yang mudah dipenuhi oleh setiap pendatang. Untuk memperoleh KIPEM, pendatang musiman harus memiliki surat pengantar dari kepala desa (daerah asal) yang dilengkapi dengan fotokopy KTP daerah asal, surat pengantar dari RT dan RW tempat tinggal di Surabaya dan mengisi blangko permohonan yang diketahui oleh lurah. Dalam waktu dua hari dan biaya sebesar Rp 3.000,-, pendatang musiman bisa mengurus dan mendapatkan KIPEM di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya. Dalam kenyataannya biaya yang dikeluarkan bisa lebih besar dari jumlah tersebut karena diperlukan biaya transportasi. Bahkan bagi mereka yang tidak punya waktu untuk mengurus sendiri (karena tidak bisa

meninggalkan pekerjaan), diperlukan pula biaya tambahan untuk membayar jasa pihak lain.

Sangat sedikit penduduk musiman yang merespon kebijakan pemerintah Kota Surabaya terkait dengan administrasi kependudukan. Sebagian besar dari mereka tidak mengurus dan memiliki KIPEM karena tidak merasakan adanya manfaat dari KIPEM, dan sebaliknya, juga tidak mendapat sanksi jika tidak memilikinya. Di samping tidak mengurus KIPEM, tidak sedikit pula pendatang musiman yang tidak melaporkan kedatangan mereka pada jajaran pemerintah terbawah (RT, RW). Penduduk musiman pada umumnya baru mendatangi RT dan RW jika mereka membutuhkan surat keterangan domisili, misalnya untuk keperluan memperoleh beasiswa atau keringanan pembayaran uang sekolah bagi anak-anak mereka atau meminta keringanan biaya pengobatan di rumah sakit. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika ketua RT atau ketua RW tidak mengetahui jumlah penduduk musiman yang tinggal di wilayah mereka secara pasti.

Menghadapi kenyataan ini, pemerintah kota melakukan upaya penertiban terhadap penduduk musiman yang tidak memiliki KIPEM, yaitu melalui Operasi Yustisi Kependudukan. Operasi dilakukan di tempat-tempat umum seperti terminal bis, pelabuhan, pasar dan juga di lokasi perumahan yang banyak didiami oleh pendatang musiman. Namun, Operasi Yustisi ini tampaknya kurang efektif dalam menertibkan administrasi penduduk musiman karena tidak ada sanksi bagi penduduk musiman tanpa KIPEM. Mereka yang terjaring operasi yustisi, hanya diwajibkan untuk segera mengurusnya dengan biaya sebesar Rp 5.000,- (dikenal dengan istilah 'jemput bola'). Sayangnya, operasi yustisi yang diikuti dengan sistim 'jemput bola' ini tidak dilakukan secara teratur. Setelah mempunyai KIPEM, tidak ada lagi tidak lanjut yang dilakukan oleh pemerintah, dalam arti setelah masa berlakunya habis mereka tidak didorong untuk memperpanjangnya kembali.

Terlepas dari kegunaannya sebagai kartu identitas bagi pendatang musiman, pelaksanaan kebijakan KIPEM berpotensi menuai kritik. Ada pihak-pihak yang mengatakan bahwa kebijakan pembuatan KIPEM tidak lebih dari sekedar upaya pemerintah kota mendapatkan pemasukan uang dari biaya pengurusannya. Kebijakan untuk menerbitkan KIPEM didasari asumsi bahwa penduduk musiman datang ke Surabaya untuk mencari penghasilan dan oleh karenanya mereka juga harus memberi kontribusi pada pemerintah kota, yang antara lain melalui biaya pengurusan KIPEM. Selanjutnya, aturan yang menyebutkan bahwa KIPEM boleh diperpanjang setiap satu tahun, tidak secara jelas menentukan sampai berapa kali seorang pendatang musiman boleh memperpanjang KIPEM. Ada kemungkinan seseorang dapat memperpanjangnya sampai berkali-kali, dalam arti berapa pun lamanya tinggal di Surabaya mereka tetap mempunyai KIPEM.

PENDUDUK MUSIMAN DAN KONDISI LINGKUNGAN HUNIAN

Dalam struktur perwilayahan Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya ditetapkan sebagai pusat utama Jawa Timur dan merupakan kota orde I. Ini mengandung arti bahwa Surabaya merupakan pusat urban yang menunjang kegiatan sosio-ekonomi wilayah Gerbangkertosusila (Bappeko Surabaya, 2002:1). Kondisi ini menjadi faktor penarik migrasi, utamanya migrasi desa-kota. Banyaknya pendatang di Kota Surabaya berdampak terhadap perkembangan tata kota. Sebagian pendatang, khususnya pendatang musiman, cenderung menempati daerah-daerah yang sebenarnya tidak diperuntukkan sebagai tempat hunian. Akibatnya terbentuklah hunian-hunian yang tidak memenuhi syarat rumah sehat⁴ (biasa disebut lingkungan permukiman kumuh) di berbagai lokasi seperti: di bantaran sungai/saluran irigasi, bantaran rel kereta api, di areal pemakaman atau di pinggiran daerah permukiman. Kondisi permukiman seperti ini juga ditemukan di lokasi penelitian, yaitu di Kecamatan Tambaksari (Kelurahan Gading dan Pacarkeling), Kecamatan Karang Pilang, dan Suko Manunggal.

Laju perkembangan penduduk di daerah perkotaan (salah satu di antaranya disebabkan oleh arus migrasi desa-kota) belum dapat diimbangi dengan kecukupan penyediaan permukiman oleh pemerintah kota sehingga menimbulkan persoalan lingkungan permukiman kumuh, baik berupa lingkungan hunian kumuh (*slums*) maupun spontan (*squatters*). Pendatang musiman cenderung menempati ruang hunian yang sangat sempit ($\leq 5,2 \text{ m}^2$ per orang). Kondisi ini sangat berbeda dengan migran tetap yang cenderung tinggal di ruangan yang lebih luas ($\geq 9 \text{ m}^2$ per orang). Keadaan ini memperkuat asumsi bahwa penduduk musiman cenderung menempati ruang tempat tinggal/hunian yang lebih sempit dibandingkan dengan penduduk tetap (migran dan non-migran). Kecenderungan penduduk musiman untuk tinggal di kawasan ini, pada umumnya dilatarbelakangi oleh alasan bahwa mereka bisa mendapatkan rumah/kamar dengan harga kontrak/sewa yang murah. Bahkan dalam satu kamar sewaan (masyarakat setempat menyebutnya dengan kamar kos) bisa dihuni beberapa orang sehingga harga sewa per orang dapat lebih murah lagi. Temuan ini mirip dengan hasil penelitian di permukiman kumuh Cina, yang menyimpulkan bahwa migran non-permanen (penduduk musiman) pada umumnya menempati tempat tinggal yang sempit dan dalam kondisi yang memprihatinkan (Wu, 2002:105). Temuan penelitian di Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya menemukan bahwa sebagian penduduk musiman telah memiliki rumah/tempat tinggal sendiri. Termasuk dalam kelompok ini adalah mereka yang sudah tinggal bertahun-tahun di Kota Surabaya tetapi belum menjadi penduduk tetap (mereka tidak selalu tinggal di lokasi penelitian karena selama di kota ini mereka bisa saja berpindah-pindah tempat tinggal). Meskipun telah memiliki rumah di Surabaya, kecenderungan untuk melakukan investasi di desa asalnya masih

⁴ Kriteria rumah sehat adalah apabila memenuhi kebutuhan fisiologis dan psikologis, aman terhadap bahaya kebakaran dan roboh serta tempat berlindung dari gangguan alam dan penyakit (Titisari dan Farid Kurniawan, 1999:13–14).

cukup tinggi, misalnya membangun rumah di daerah asalnya atau membeli lahan pertanian.

Selain sempitnya ruang hunian, padatnya bangunan di lokasi penelitian juga mengindikasikan banyaknya jumlah pendatang musiman. Penelitian ini belum memperoleh data yang dapat menggambarkan kepadatan bangunan, sebagai akibat masuknya penduduk musiman. Namun demikian, observasi di lokasi penelitian menunjukkan gambaran yang jelas tentang kepadatan bangunan di lingkungan tempat tinggal penduduk musiman. Bangunan tempat tinggal yang mereka tempati umumnya saling berdempetan dengan luas bangunan yang sangat kecil, terutama di kompleks kamar/bilik sewaan. Kepadatan bangunan yang sangat tinggi ini semakin diperburuk oleh tata letak bangunan yang tidak teratur karena bangunan tempat tinggal dibuat di celah-celah kosong dengan bahan bangunan seadanya sehingga menambah kekumuhan lingkungan.

Pendatang musiman yang umumnya tinggal di ruang hunian yang sangat sempit pada kawasan permukiman sangat padat, juga cenderung kurang peduli terhadap kebersihan lingkungan yang mereka tempati. Keadaan ini sangat terkait dengan keterbatasan akses terhadap sarana-prasarana kebersihan lingkungan, terutama tempat pembuangan sampah dan fasilitas MCK. Walaupun ada petugas yang mengambil sampah ke rumah-rumah, sampah masih terlihat menumpuk, bahkan juga tercecer di lorong-lorong jalan maupun di got dan saluran/kali irigasi. Penumpukan sampah terjadi karena petugas tidak mengambil sampah secara teratur, sementara di lokasi ini juga tidak tersedia tempat penampungan sampah sementara. Bahkan di lokasi yang sulit dijangkau (karena gerobak sampah tidak bisa masuk akibat lorong jalan yang sangat sempit), sampah bisa terdapat di setiap sudut ruangan. Lokasi seperti ini umumnya merupakan tempat hunian penduduk musiman.

Selain tempat pembuangan sampah, kekumuhan suatu lingkungan perkotaan juga dapat dicerminkan dari ketersediaan sarana-prasarana MCK yang terbatas. Rumah kontrakan yang mayoritas berupa rumah petak, pada umumnya tidak dilengkapi dengan kamar mandi dan WC untuk setiap rumah. Akses terhadap fasilitas MCK yang lebih terbatas dimiliki oleh responden berstatus penduduk musiman yang tinggal di kamar kos. Untuk beberapa kamar kos biasanya hanya disediakan satu sumur, satu/dua kamar mandi dan tempat buang air besar sehingga penduduk musiman pada umumnya menggunakan kamar mandi dan WC bersama. Di lokasi penelitian Kelurahan Gading, bahkan ditemukan kondisi di mana untuk puluhan kamar kos hanya dilengkapi satu kamar mandi dan satu WC. Keterbatasan sarana dan prasarana tempat pembuangan sampah dan fasilitas MCK, menyebabkan lingkungan tempat tinggal penduduk musiman cenderung lebih kumuh dibandingkan dengan lingkungan tempat tinggal penduduk asli atau migran permanen yang umumnya memiliki MCK dan tempat penampungan sampah.

PENDUDUK MUSIMAN, SARANA-PRASARANA DASAR, DAN PELAYANAN PUBLIK

Berbeda dengan kondisi kualitas lingkungan, keadaan sarana-prasarana dasar dan pelayanan publik yang tersedia di lokasi permukiman kumuh cukup baik. Jaringan penerangan/listrik, air bersih, dan jaringan telepon telah tersedia di lokasi permukiman kumuh yang terletak di Kelurahan Gading. Sekolah dasar dan Puskesmas juga tersedia di kelurahan tersebut. Sarana-prasarana publik yang tersedia di lingkungan hunian liar adalah jaringan penerangan dan telepon yang berarti menyalahi aturan pemerintah tentang larangan menyediakan layanan publik di lingkungan permukiman liar/ilegal. Dengan demikian, adanya sarana PLN dan telepon di lingkungan hunian liar Pacarkeling menyiratkan adanya semacam 'pengakuan' pemerintah terhadap keberadaan hunian ini. Akan tetapi, dari pihak Pemkot dikatakan bahwa pemasangan jaringan listrik dan telepon tersebut dilakukan tanpa sepengetahuan pihak pemerintah setempat, mungkin karena dua penyedia layanan tersebut bukan sepenuhnya merupakan institusi pemerintah, tetapi berupa BUMN. Hal ini juga didukung oleh informasi dari penghuni di lingkungan hunian liar yang menggambarkan bahwa pada awalnya mereka hanya memasang tiang pancang listrik secara swadaya dan menggunakan generator sebagai sumber penerangan. Kemudian, tahun 1989 layanan PLN masuk ke lingkungan hunian ini. Demikian pula dengan layanan telepon yang dapat masuk ke lingkungan hunian kumuh atas 'bantuan' dari petugas telepon keliling yang menyarankan pemasangan telepon menggunakan antena dilampiri surat dari RT dan RW bentukan mereka sendiri. Kenyataan ini mengindikasikan lemahnya koordinasi antarinstansi, tetapi faktor interest sektor tampaknya lebih dominan (artinya, suatu sektor sering menyepelekan kewenangan sektor lain demi mencapai kepentingan sektornya).

Selain sarana-prasarana dasar kota, Pemerintah Kota Surabaya juga telah menyediakan pelayanan pendidikan dan kesehatan, termasuk bantuan pendidikan bagi penduduk kurang mampu. Sarana-prasarana pelayanan publik tersebut hanya terdapat di lokasi penelitian di Kelurahan Gading, yaitu sekolah dasar dan Puskesmas. Adanya pelayanan publik di lokasi penelitian sangat membantu penduduk untuk memanfaatkan fasilitas tersebut. Penduduk musiman juga tidak mengalami hambatan untuk memanfaatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Baik sekolah maupun Puskesmas tidak menerapkan perlakuan yang berbeda antara kelompok penduduk tetap dengan penduduk musiman. Perbedaan pelayanan pendidikan dan kesehatan antara penduduk tetap dan migran non-permanen terjadi ketika ada program bantuan yang umumnya ditujukan bagi penduduk miskin. Kebanyakan penduduk musiman cenderung tidak memperoleh pelayanan sebagaimana yang didapat oleh migran permanen dan non-migran. Faktor penyebabnya, antara lain karena penduduk musiman tidak memiliki kartu identitas penduduk kota yang merupakan salah satu persyaratan sebagai penerima bantuan.

Kekumuhan suatu lingkungan permukiman juga dicirikan oleh kondisi non-fisik yang umumnya dilihat dari pekerjaan penghuni. Terkait dengan ini, penduduk musiman yang umumnya bekerja di sektor informal jelas memiliki kontribusi signifikan terhadap

kekumuhan lingkungan permukiman. Berbagai jenis pekerjaan yang dilakukan umumnya di sektor informal sebagai pedagang makanan dan minuman, pedagang barang bekas, dan pemulung. Di sisi lain, seperti telah diungkapkan sebelumnya, pendatang musiman pada umumnya tinggal di lingkungan yang sangat padat, sehingga mereka hanya menaruh sarana usaha (misalnya rombongan atau gerobak dorong) dan barang hasil usaha (utamanya barang bekas/rombeng) di sembarang tempat di mana ada ruang kosong, bahkan di badan lorong jalan setapak. Akibatnya, lingkungan hunian semakin semrawut dan kumuh. Kondisi lingkungan kumuh (baik yang legal dan ilegal) seperti ini sangat rawan dan berisiko terhadap banjir jika musim hujan. Lingkungan seperti ini juga rawan kebakaran karena selain lingkungan sangat padat, barang bekas dan bahan bangunan yang dipakai juga sangat mudah terbakar.

PENUTUP

Surabaya menjadi pilihan yang menarik bagi penduduk musiman untuk mencari nafkah. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika Surabaya mempunyai proporsi penduduk migran terbesar di antara beberapa kota dalam wilayah provinsi tersebut. Mayoritas migran non-permanen adalah pekerja di sektor informal. Sektor perdagangan makanan, apalagi pedagang kecil yang mengolah dan menjual sendiri makanannya adalah tipikal pekerjaan di sektor informal. Demikian pula sebagian dari mereka yang berstatus buruh bisa dikategorikan sebagai pekerja sektor informal karena mereka bukanlah pekerja tetap yang berstatus sebagai buruh pabrik, melainkan hanya melakukan pekerjaan dengan sistem 'lepas' dan upahnya tergantung pada banyaknya pekerjaan yang dilakukan. Di Kota Surabaya, mereka sudah tinggal puluhan tahun dan jarang yang memiliki KIPKM. Hal ini berakibat sulitnya mengetahui data jumlah dan penyebaran penduduk musiman sehingga berpengaruh terhadap upaya pengelolaan mobilitas penduduk musiman.

Arus penduduk musiman menuju permukiman kumuh di Kota Surabaya diperkirakan akan terus berlangsung sepanjang Pemkot Surabaya belum dapat menyediakan tempat tinggal berbiaya murah (*low cost housing*). Kondisi ini tidak bisa dibiarkan berlarut-larut karena kedatangan mereka telah berdampak pada meluas dan memburuknya lingkungan permukiman kumuh, bahkan cenderung liar. Jalan keluar untuk mengatasi persoalan tersebut harus segera direalisasikan. Secara praktis, cara yang paling mudah adalah dengan menghentikan kedatangan penduduk musiman. Tetapi cara ini bertentangan dengan peraturan perundangan yang mengatur hak asasi manusia (lihat UUD 1945 Pasal 28 dan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 Pasal 27), di samping pendatang musiman juga memiliki kontribusi positif dalam penyediaan tenaga kerja 'kasar' dan 'murah', serta menghasilkan produk makanan dengan harga terjangkau. Oleh karena itu, upaya yang harus dilakukan adalah dengan menerima keberadaan mereka, tetapi harus dikelola dengan cara menerapkan berbagai peraturan disertai dengan penyediaan pelayanan kebutuhan sangat dasar.

Pengaturan migrasi penduduk musiman sudah dilakukan di Kota Surabaya sejak beberapa waktu lalu (misalnya melalui aturan administrasi kependudukan), tetapi hasilnya belum optimal. Meskipun demikian, peninjauan ulang terhadap berbagai peraturan tersebut disertai dengan implementasi yang benar dan tegas harus dilakukan karena upaya selama ini belum memberikan hasil yang efektif. Hal yang sama juga perlu dilakukan untuk merumuskan kebijakan penyediaan tempat tinggal/tempat hunian yang layak huni, tetapi terjangkau oleh migran non-permanen semestinya juga menjadi prioritas pembangunan kota. Berdasarkan hasil penelitian, beberapa pemikiran terkait dengan penyusunan kebijakan pengelolaan penduduk musiman yang sekaligus berdampak pada upaya mengurangi persoalan lingkungan permukiman kumuh adalah seperti berikut.

Kebijakan khusus meliputi kebijakan jangka pendek dan jangka panjang yang ditujukan untuk mengakomodasi penduduk musiman di Kota Surabaya disertai upaya penataan lingkungan permukiman kumuh. Kebijakan jangka pendek dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain:

- 1) Tertib administrasi kependudukan merupakan salah satu upaya pengelolaan penduduk musiman, disertai penerapan sanksi yang tegas bagi mereka yang tidak memiliki KIPEM. Pemkot juga harus melakukan upaya pengurusan KIPEM dan perpanjangannya dengan sistem 'jemput bola' secara reguler. Hal ini mempermudah mereka untuk mengurus dan memperpanjang KIPEM karena banyak yang tidak mempunyai waktu untuk mengurusnya sendiri. Kerja sama dengan RT dan RW untuk memonitor pendatang musiman yang masuk ke wilayah mereka harus dilakukan. RT harus difasilitasi untuk bisa meminta kepada pemilik rumah kontrakan/ rumah kos agar selalu melaporkan penyewa baru yang berstatus pendatang musiman kepada RT setempat. Untuk terwujudnya kerja sama ini, diperlukan sejumlah dana, terutama untuk memberi insentif (honor) kepada ketua RT.
- 2) Penyediaan tempat tinggal layak huni dan terjangkau (*low cost housing*) bagi penduduk musiman yang telah lama di Kota Surabaya. Oleh karena itu, penyediaan rumah yang cocok adalah kamar-kamar sewa (asrama) yang dapat disewa secara mingguan atau bulanan. Terkait dengan ini, diperlukan kerja sama dengan investor swasta yang bergerak di bidang pembangunan perumahan sehingga penyusunan Perda di bidang pembangunan perumahan rakyat. Walaupun demikian, penyediaan tempat tinggal untuk pendatang musiman adalah kontra produktif terkait dengan upaya menghambat pendatang. Oleh karena itu, berbagai persyaratan harus dipenuhi oleh penduduk musiman yang akan menjadi penyewa. Persyaratan tersebut bukan hanya sekedar terkait dengan kemampuan finansial, tetapi juga tanggung jawab dalam menjaga ketertiban, kebersihan, dan keamanan tempat tinggal.
- 3) Pemerintah Kota Surabaya telah menerima beberapa penghargaan di tingkat nasional maupun internasional karena dinilai berhasil dalam menata lingkungan permukiman kumuh. Salah satu kelemahan dari upaya tersebut adalah penataan lingkungan kumuh, terutama melalui penyediaan rumah susun tampaknya tidak

mengakomodasi kebutuhan tempat tinggal bagi penduduk musiman. Penduduk musiman tidak memiliki akses untuk menjadi penyewa rumah susun karena salah satu persyaratan penyewa adalah memiliki KTP Surabaya. Dalam upaya mengurangi persoalan lingkungan kumuh, penyediaan rumah susun di masa depan hendaknya dapat melibatkan penduduk musiman sebagai salah satu kelompok sasaran.

- 4) Kebijakan dan program penataan lingkungan permukiman kumuh yang bestatus ilegal (hunian liar/*squatters*) harus dilakukan tanpa menimbulkan konflik antara penghuni dengan pemerintah ataupun pemilik tanah. Relokasi ke tempat tinggal baru di wilayah lain atau membangun rumah susun di lokasi sekarang (dengan catatan jika lahan/tanah di hunian liar tersebut memang diperuntukkan untuk permukiman) yang selama ini sudah dilakukan, dapat dilanjutkan di waktu yang akan datang. Dalam waktu bersamaan juga perlu adanya tindakan cepat dan tegas terhadap munculnya 'cikal bakal' permukiman kumuh, lebih-lebih yang berada di atas lahan ilegal.

Kebijakan jangka panjang dapat dilakukan dengan cara-cara, antara lain:

- 1) Penyediaan sarana-prasarana transportasi massal dan terjangkau menjadi prioritas penting untuk diperhatikan dalam rangka memfasilitasi upaya perubahan pola migrasi sirkuler (musiman) menjadi pola ulang-alik (*commuters*), terutama mereka yang berasal dari daerah perdesaan di sekitar Kota Surabaya (misalnya Lamongan dan Gresik).
- 2) Pengembangan kesempatan kerja berketerampilan tinggi sehingga secara tidak langsung dapat mengurangi arus penduduk musiman yang umumnya dicirikan oleh pelaku migrasi berpendidikan rendah dan kurang terampil.

Kebijakan umum yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya, perlu difokuskan pada upaya kerja sama antardaerah, baik antara Pemkot Kota Surabaya dengan daerah-daerah pengirim migran maupun antara Kota Surabaya dengan kota/kabupaten di sekitarnya. Kebijakan yang bisa dikembangkan terkait dengan upaya pengelolaan penduduk musiman dalam konteks perkembangan permukiman kumuh, antara lain:

- 1) Menjalinkan kerja sama dengan pemkot lain di Provinsi Jawa Timur, terutama dalam upaya menciptakan pusat-pusat pertumbuhan sehingga arus migrasi desa-kota akan terpecah ke pusat-pusat pertumbuhan baru.
- 2) Menjalinkan kerja sama dengan daerah asal dengan cara memberikan bantuan dana pengembangan usaha produktif yang dapat menyerap tenaga kerja setempat sehingga dapat menahan mereka untuk tetap tinggal di desa.

Kebijakan khusus maupun umum dapat diimplementasikan dengan baik jika didukung oleh masyarakat. Beberapa pemikiran berikut dapat dipertimbangkan untuk penyusunan aturan yang diberlakukan di tingkat masyarakat (pelaku migrasi).

- 1) Memberikan informasi kepada penduduk musiman tentang kebijakan dan program penyediaan fasilitas tempat tinggal sewa (mencakup lokasi, status penguasaan, prosedur dan syarat menyewa) melalui kelompok-kelompok migran dan forum kota
- 2) Memberikan informasi tentang peraturan pemberlakuan KIPEM bagi migran non-permanen melalui RT dan RW serta kelompok migran dan forum kota. Kegiatan sosialisasi juga tidak hanya dilakukan di kantong-kantong tempat hunian migran non-permanen di Kota Surabaya, tetapi juga di daerah asal. Oleh karena itu, perlu kerja sama dengan daerah asal untuk kegiatan sosialisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 1991. *Sensus Penduduk Indonesia Tahun 1990, Propinsi Jawa Timur*. Jakarta: BPS
- . 1996. *Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) Tahun 2002*. Jakarta: BPS
- . 2001. *Sensus Penduduk Indonesia Tahun. 2000*. Jakarta: BPS
- . 2001. *Sensus Penduduk Indonesia Tahun. 2000, Propinsi Jawa Timur*. Jakarta: BPS
- Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya. 2002. *Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Kota Surabaya*. Surabaya: Bappeko Surabaya
- Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Surabaya dan BPS. 2003. *Surabaya Dalam Angka Tahun 2002*. Surabaya: Bappeko Surabaya.
- Economic and Social Commission For Asia and The Pacific (ESCAP) and the United Nation Population Fund. 2002. "Migration, Urbanization and Poverty: Urbanization and Internal Migration". Paper dipresentasikan dalam *the Fifth Asian and Pacific Population Conference*.
- Singha, D. 2001. "Social Intermediation for the Urban Poor in Bangladesh". <http://www.livelihoods.org>
- Silas, Johan. 1996. *Kampung Surabaya Menuju Metropolitan*. Surabaya: Yayasan Keluarga Bhakti dan Surabaya Post
- United Nations-HABITATS. 2003. "What are slums and why do they exist?" www.unhabitat.org/mediacentre/documents/whd/GRHSPR4.pdf
- World Bank and UNCHS. 2004. "Cities Alliance for Cities Without Slums: Action plan for moving slum upgrading to scale". <http://www.worldbank.org/urban/upgrading/docs/action-plan-full.pdf>.
- Wu, Weiping. 2000. "Migrants Housing in Urban China: Choises and Constraints". *Urban Affairs Review*, Vol 38 No 1: 90-119.

PENDUDUK, OTONOMI KHUSUS, DAN FENOMENA KONFLIK DI TANAH PAPUA

La Pona*

Abstract

The dynamic of population in Papua region dominant influenced by migration process, and create plural societies in urban and rural area. The dynamic of population produce the specific of social structure, social stratification, and social networking in this society which are multi race, multi ethnic, multi cultural, multi religion, and multi region. This condition must be careful, because of having positif and negatif impact in development process. That condition could make the social strained condition, weakness capacity of social receive, and conflict situation which must be understood. The social-political conditions influenced the conflict construction in this plural society. To Create the awareness, common will, political will, social networking, and cross cutting affiliation in this plural society are very important to avoid or minimize the social strained, controversy, dispute, contradiction, opposition, resistance, or conflict in this plural society.

Keyword: Population, Plural, Politic, Conflict

Dinamika penduduk di Papua dominan dipengaruhi migrasi dibanding penambahan alami serta membentuk masyarakat majemuk di perkotaan. Perubahan penduduk membentuk struktur sosial, klasifikasi sosial, dan jaringan sosial masyarakat spesifik dalam masyarakat multi-ras, multi-etnik, multi-kultural, multi-agama, multi-kedaearahan, dan multi-afiliasi politik. Karakteristik masyarakat ini mempunyai dampak negatif dan positif terhadap proses pembangunan. Situasi masyarakat ini cenderung melahirkan ketegangan sosial, melemahnya daya tampung sosial dan konflik sosial yang perlu dimengerti. Kondisi sosial politik turut mempengaruhi konstruksi konflik dalam masyarakat majemuk ini. Mengembangkan kesadaran bersama, kemauan bersama, interaksi sosial dan jaringan sosial saling silang-menyilang dalam masyarakat majemuk penting dilakukan dalam upaya menekan atau meminimalisasi ketegangan sosial, kontraversi, perselisihan, kontradiksi, oposisi, perlawanan, dan suasana konflik.

Kata kunci: Penduduk, Majemuk, Politik, Konflik

* La Pona adalah dosen Universitas Cenderawasih, Jayapura, Papua. E-mail: lapona@yahoo.com.

PENGANTAR

Penyelesaian konflik sosial yang menggunakan pendekatan politik dan keamanan (militerisme) walaupun kelihatannya berhasil tetapi tidak kunjung melemah bahkan melahirkan beberapa pelanggaran hukum dan HAM. Pendekatan represif belum mampu mewujudkan suatu masyarakat yang tenteram, aman, dan nyaman, malah melahirkan perlawanan sosial beberapa kelompok masyarakat sipil melalui beberapa strategi, metode atau cara baru. Model perlawanan masyarakat sipil terus mengalami penyesuaian sehingga diperlukan pengembangan pendekatan penyelesaian yang lebih maju sehingga bisa mencegah dan menghindarkan masyarakat dari konflik sosial. Pemerintah daerah belum menyadari betul pentingnya pendekatan sosial dalam penyelesaian konflik sosial, tetapi bukan berarti pendekatan keamanan tidak diperlukan.

Tulisan bertujuan untuk memberikan pengetahuan, pemahaman, wawasan, dan pandangan pada semua pihak bahwa persoalan konflik sosial di Papua sudah saatnya diselesaikan melalui pengembangan pendekatan sosial. Pendekatan sosial dapat menyelesaikan dan meminimalisasi persoalan sosial daerah ini. Para perencana pembangunan nasional dan daerah perlu memikirkan dan merancang model-model baru penyelesaian konflik yang tidak terlalu mengedepankan kekuatan fisik (militeristik), melainkan melalui suatu pengembangan dan pembentukan konstruksi sosial masyarakat baru, yaitu rekonstruksi elemen-elemen sosial dalam asosiasi-asosiasi masyarakat yang memperhatikan, mempertimbangkan, dan menggunakan karakteristik sosial spesifik masyarakat. Pengembangan konstruksi sosial baru masyarakat melalui asosiasi-asosiasi masyarakat bisa efektif mereduksi persoalan, perselisihan, ketegangan dan pertentangan antarmasyarakat.

Pemerintah Provinsi Papua membutuhkan perencanaan sosial dalam mendukung masa depan pembangunan daerah dan nasional di tanah Papua. Tulisan ini didasarkan pada kajian literatur (teori), makalah dan surat kabar, observasi terhadap situasi konflik sosial yang selama ini berlangsung, dan wawancara terhadap beberapa anggota masyarakat. Beberapa ulasan diambil dari buku-buku yang ditulis penulis sendiri.

PENDUDUK PAPUA

Penduduk Papua tahun 1961 (± 758.000 jiwa), 1971 (± 923.000 jiwa), 1980 ($\pm 1.174.000$ jiwa), 1985 ($\pm 1.371.000$ jiwa), 1990 ($\pm 1.629.000$ jiwa), dan 2000 ($\pm 2.563.000$ jiwa) (BPS, 2008), mendiami wilayah ± 3 kali Pulau Jawa sehingga penduduknya sedikit dibanding Kabupaten/Kota Bogor (3.508.826 jiwa), Bandung (4.158.083 jiwa), atau Malang (2.412.570 jiwa) (BPS, 2000). Sensus Penduduk (SP, 1971, 1980, 1990, 2000) menunjukkan pertumbuhan penduduk dominan karena migrasi (*immigration*) dari provinsi lainnya dibanding pertambahan alami (*natural increase*), serta telah merubah komposisi penduduk, struktur penduduk, dan memunculkan konflik

sosial. Papua sejak lama memang menjadi daerah tujuan migran dan transmigrasi di Indonesia walaupun situasi sosial, politik, ideologi, dan keamanan tidak selalu stabil. Bagi negara, program transmigrasi memiliki tujuan-tujuan penting. Bagi migran spontan pertimbangan ekonomi menjadi faktor utama ke daerah ini. Migran spontan dominan berasal dari Pulau Jawa, Sulawesi, dan Maluku, sedangkan transmigran terbanyak berasal dari Pulau Jawa.

Pertumbuhan penduduk karena migran dianggap telah membuat orang asli sulit memperbaiki kehidupan, memiskinkan, memarjinalkan, memunculkan situasi konflik, dan pandangan negatif lainnya, sedangkan transmigrasi dihentikan karena dinilai sekelompok masyarakat asli sebagai penyebab penderitaan orang asli, pengambilan lahan-lahan subur orang asli, penghilangan sumber kehidupan orang asli (berburu dan perambahan), rusaknya nilai sosial budaya orang asli, program Islamisasi, Jawanisasi, kolonisasi, aneksasi, dan lainnya. Pandangan-pandangan tendensius ini tentunya dengan berbagai alasan, motif, dan tujuan tertentu pula, serta telah memunculkan perasaan kurang senang, kurang bersahabat, sikap penolakan dan suasana konflik tertutup antara sekelompok orang asli dengan migran dan transmigran. Padahal sejak masuk kepangkuan Ibu Pertiwi sesungguhnya migran dan transmigran telah sangat banyak memberikan kontribusi positif, penting, dan strategis bagi kehidupan masyarakat asli serta pembangunan daerah dan nasional di tanah Papua.

OTONOMI KHUSUS DAN RAPERDASI

UU Otonomi Khusus, melalui rancangan Peraturan Daerah Provinsi (Raperdasi) tentang pembangunan kependudukan mengatur aspek migrasi, transmigrasi, keluarga berencana, kesehatan reproduksi, administrasi kependudukan, dan lainnya. Raperdasi ini belum ditetapkan karena ada pasal-pasal digunakan secara sistematis membatasi migran masuk ke daerah ini, sehingga *draft* Perdasi ini belum juga disetujui lembaga legislatif, karena dinilai bersifat radikal dan berpotensi konflik, sebagaimana pernyataan ketua DPRP bahwa rancangan Perdasi tentang pembangunan kependudukan akan direvisi karena isinya dinilai terlalu radikal dan berpotensi konflik.

“...isi Raperdasi pembangunan kependudukan ini ada hal-hal yang radikal. Aturan model begini tentu sangat tidak adil, ini berdasarkan aturan dari mana. Tidak bisa begitu, kita boleh bicara tetapi kita juga harus berpikir bahwa Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan asas negara kita adalah Pancasila, itu yang harus diingat...” (Drs. Jhon Ibo, MM, 7 Agustus, 2008).

Lembaga politik daerah ini khawatir terciptanya suasana konflik antara migran dan penduduk asli. Pasal ini dinilai banyak pihak merupakan upaya menetapkan Papua sebagai daerah tertutup (*close area*). Kalangan lain mencurigainya sebagai upaya sistematis dan tersembunyi dari gerakan Papua merdeka karena kalau migran semakin

banyak maka upaya merdeka semakin sulit. Beberapa kalangan menilai daerah ini masih sangat banyak membutuhkan penduduk untuk mendukung pembangunan daerah dan nasional sehingga tidak perlu dibatasi, dan tidak tepat kalau menuduh migran sebagai penyebab utama buruknya kondisi orang asli karena penyebabnya sangat banyak. Pembatasan migran juga dinilai berkonsekuensi pelanggaran HAM (mis. hak sipil, sosial, budaya, ekonomi, dan politik) dan hak-hak warga negara. Argumentasi tentang perlu tidaknya pembatasan migrasi sebagai upaya mempercepat perbaikan hidup masyarakat asli, ditemukan beragam, misalnya Salossa (2006), seorang mantan Gubernur Provinsi Papua dalam disertasinya mengemukakan perlunya membatasi migran ke daerah ini untuk memproteksi orang asli, perbaikan kehidupan orang asli dan pembangunan Papua ke depan. Ini berarti ideologi politik membatasi migran masuk selama $\pm$ 25 tahun pelaksanaan otonomi khusus (otsus) cenderung memicu kontroversi dalam masyarakat karena migran walaupun berpengaruh negatif terhadap kehidupan masyarakat asli, tetapi telah banyak memberikan kontribusi positif terhadap orang asli, pembangunan daerah dan nasional.

KOMPOSISI PENDUDUK

Proses migrasi mengakibatkan perubahan komposisi penduduk migran dan orang asli. Populasi migran dan orang asli mulai berimbang dan apabila arus migrasi masuk terus berlangsung maka jumlah migran akan lebih dominan. Di perkotaan, migran sudah lebih banyak dibanding orang asli. Migran memiliki sumber daya manusia dan sosial-ekonomi lebih baik, sedangkan masyarakat kampung sebagian besar orang asli yang hidup dalam kemiskinan absolut dan struktural. Kehidupan sosial-ekonomi masyarakat kampung transmigran sedikit lebih baik. Perubahan komposisi penduduk ini ditanggapi beragam dalam kehidupan masyarakat asli seperti mendukung dan menolaknya melalui berbagai argumen. Terpusatnya pembangunan di perkotaan menyebabkan mengalirnya arus migran orang asli dari kampung pedalaman Papua ke kota-kota daerah pantai serta merubah komposisi penduduk orang pedalaman di daerah pantai. Orang asli Papua memang paling banyak berada di daerah pedalaman. Migran asal pedalaman ini cenderung mewarnai beberapa demonstrasi politik jalanan serta membuat kekhawatiran, ketakutan, dan kekurangnyamanan hidup masyarakat karena berpotensi rusuh.

Migrasi membentuk masyarakat Papua yang multiras, multisuku-bangsa, multi-etnik, multikedaerahan, multikeagamaan, multiafiliasi, dan loyalitas politik. Perubahan komposisi penduduk membuat orang asli menjadi kurang nyaman karena belum terlalu terbiasa berada di lingkungan sosial di mana begitu banyak suku-bangsa di sekitar kehidupannya. Bagi masyarakat kota mungkin biasa, tetapi orang kampung belum terbiasa. Kalau dahulu hanya beberapa masjid, kini di mana-mana ada masjid dan orang berjilbab sangat banyak. Penganut agama Budha (Vihara) dan agama Hindu

(Phura) terus berkembang pula. Petani bukan saja orang asli, tetapi suku-bangsa lainpun ada bahkan lebih mampu berladang di wilayah adatnya. Dalam masyarakat asli terdapat ± 250 suku-bangsa, bahasa (lokal), adat istiadat, dan wilayah adat. Orang asli terbagi-bagi pula dalam ribuan marga (*clan*), serta stratifikasi sosial dan status sosial sehingga sesungguhnya di antara orang asli sendiri terpisah-pisah dan tidak saling mengenal.

STRUKTUR PENDUDUK

Pertumbuhan penduduk membentuk struktur penduduk spesifik serta menjadi perhatian, keprihatinan, kekhawatiran, dan ketidaksenangan kalangan tertentu masyarakat asli, serta menjadi salah satu isu sosial-politik. Struktur penduduk berkaitan dengan struktur sosial, lapisan sosial, interaksi sosial, dan jaringan sosial masyarakat, serta perlu dipahami dan dicermati karena pada taraf tertentu menimbulkan ketegangan sosial dan daya tampung sosial melemah. Migran telah menguasai sumber-sumber ekonomi masyarakat asli serta telah menimbulkan kesulitan hidup, rasa tidak suka, ketidaksenangan, dan kecemburuan sosial masyarakat asli terhadap migran. Sikap sosial ini mulai pula ditujukan pada orang asli yang tinggal dan sukses di daerah orang asli lainnya, walaupun tidak sampai pada pengusiran secara fisik terhadap migran karena mungkin tidak berani, takut terhadap pihak keamanan, atau karena kearifan budaya masyarakat. Menariknya wacana penolakan migran karena alasan ekonomi tertuju pada migran Buton, Bugis, Makassar (BBM), dan Jawa, tidak pada WNI keturunan China yang menguasai ekonomi di Papua.

Struktur sosial masyarakatnya secara horizontal ditandai kesatuan-kesatuan sosial berdasarkan perbedaan suku-bangsa, adat istiadat, agama, dan kedaerahan, serta secara vertikal ditandai perbedaan vertikal antarlapisan atas dan lapisan bawah. Perbedaan latar belakang menyebabkan masyarakat merupakan elemen yang hidup sendiri-sendiri tanpa dan atau kurang ada pembauran satu sama lain, dan otsus mempertegas pemisahan penduduk atas dasar ras. Struktur sosial vertikal bermasalah karena bersinggungan dengan struktur sosial horizontal. Keberhasilan pembangunan diukur dari membangun struktur sosial masyarakat ideal, seperti meminimalisasi kesenjangan masyarakat mampu dan tidak mampu, perbaikan kesejahteraan orang asli, penguatan sumber daya manusia orang asli, keberpihakan pada orang asli, dan meningkatkan keeratan dalam keberagaman masyarakat.

Pertanda paling jelas dari masyarakat yang bersifat majemuk ini adalah kurang adanya kehendak bersama (*common will*) karena aspek beragam. Masyarakat Papua sebagai keseluruhan terdiri atas elemen-elemen yang terpisah satu sama lain oleh karena perbedaan latar belakang, masing-masing lebih merupakan kumpulan individu-individu daripada sebagai suatu keseluruhan yang bersifat organis, dan sebagai individu kehidupan sosial masyarakat tidaklah utuh sehingga diperlukan keinginan untuk hidup bersama, kemauan hidup harmonis bersama migran atau kemampuan migran hidup

bersama masyarakat asli. Dibutuhkan keinginan bersama dalam menciptakan kehidupan yang harmonis dalam keberagaman alami masyarakat ini. Semboyan pembangunan 'Papua zona damai' merupakan salah satu bentuk perjuangan itu.

Pembentukan asosiasi sosial keagamaan merupakan upaya mekanik membangun harmonisasi masyarakat, sekaligus indikasi kerawanan kehidupan umat beragama. Demonstrasi jalanan damai beberapa asosiasi keagamaan Kristen (2008) menentang dikembangkannya Bank Syariah, Bank Muamalat, *Papua Islamic Center*, pesantren, atau belum bisa dibangun masjid di Universitas Cenderawasih atau Masjid Agung di kota Manokwari, setidaknya mengindikasikan di tengah kedamaian itu masih ada persoalan antarumat beragama. Munculnya wacana kedatangan laskar Jihad bisa memperkuat fenomena konflik sosial yang perlu diperhatikan semua pihak. Kerukunan hidup beragama dapat dibentuk secara organik maupun mekanik pada tingkat individu, kelompok, golongan, organisasi, dan institusi. Membangun kebersamaan dan perdamaian dalam keberagaman masyarakat perlu terus dikembangkan.

Unsur sosial seperti norma sosial, lembaga sosial, kelompok sosial, institusi sosial, dan lapisan sosial dapat direkonstruksi guna mempererat hubungan sosial masyarakat majemuk ini, sebagaimana Soekanto (1983), mengemukakan kelompok sosial merupakan kesatuan manusia yang hidup bersama. Dia juga merupakan perwujudan dari pergaulan hidup atau kehidupan bersama atau pergaulan hidup itu mendapat perwujudannya di dalam kelompok-kelompok sosial. Institusi sosial yang ada dalam kehidupan masyarakat adalah kumpulan dari norma sosial yang telah diciptakan untuk dapat melaksanakan fungsi masyarakat. Institusi tersebut meliputi kumpulan norma dan bukan norma yang berdiri sendiri. Roucok (1964), mengemukakan bahwa institusi sosial adalah pola yang telah mempunyai kedudukan tetap atau pasti untuk mempertemukan bermacam-macam kebutuhan manusia yang muncul dari kebiasaan dengan mendapatkan persetujuan dari cara-cara yang sudah tidak dipungkiri lagi, untuk memenuhi konsep kesejahteraan masyarakat dan menghasilkan suatu struktur sosial, sebagaimana pula yang berkembang di wilayah ini.

Penguatan norma sosial akan mereduksi konflik sosial karena norma sosial merupakan sesuatu yang berada di luar individu, membatasi, dan mengendalikan tingkah laku mereka. Unsur pokok dari suatu norma adalah tekanan sosial untuk menjalankan norma tersebut (Berry, 1982; Syani, 1995; Michel, 1972). Tetapi, tidak ada suatu masyarakatpun yang benar-benar secara sukses dapat mempraktikkan atau mengelaborasi norma-norma sosial di dalam perilaku mereka. Semakin tinggi tingkat kesuksesan anggota atau kelompok masyarakat menaati norma-norma sosial yang ada, semakin tinggi pula tingkat kenyamanan dan ketenteraman hidup masyarakat dan demikian sebaliknya. Penanganan konflik bisa melalui penggalan, penguatan dan pemanfaatan norma sosial masyarakat, sekaligus meminimalisasi persoalan pelapisan sosial yang merupakan pembedaan (*diferensiasi*) yang berhubungan dengan perbedaan tingkatan di mana anggota-anggota masyarakat berada di dalamnya.

Struktur sosial masyarakat dapat direkonstruksi mengembangkan jaringan sosial, interaksi sosial, dan integrasi sosial masyarakat majemuk ini. Idealnya adalah terciptanya suatu rekonstruksi struktur sosial yang dapat mendukung berkembangnya jaringan sosial masyarakat sehingga anggota-anggota kelompok masyarakat memiliki interaksi sosial dan integrasi sosial yang semakin erat dan luas di dalam dan di luar kelompoknya sehingga tercipta suatu proses kebersamaan, penyatuan dan kesatuan dalam kemajemukan masyarakat. Minimalisasi konflik sosial dapat dilakukan melalui rekonstruksi sosial mendukung proses penguatan penyatuan masyarakat secara organik dan mekanik guna meningkatkan intensitas (*density*) hubungan sosial dalam keberagaman, yang diwujudkan dengan peningkatan intensitas kontak, komunikasi, jaringan sosial dan interaksi sosial masyarakat.

Rogers and Shoemaker (1983) dan Epstein (1961), mengemukakan jaringan sosial adalah suatu pasangan hubungan khusus di antara kelompok orang tertentu, sedangkan sifat dari hubungan tersebut secara keseluruhan dipakai untuk menafsirkan perilaku sosial dari orang-orang yang terlibat di dalam hubungan. Masyarakat selain dipandang sebagai kumpulan orang juga merupakan sekumpulan hubungan antar-anggotanya. Hubungan ini dapat berupa hubungan kekeluargaan, ketetanggaaan, famili, marga, keturunan, persahabatan, pekerjaan, keagamaan, sosial, budaya, politik, ideologi, dan hubungan lain. Keeratan dan keluasan jaringan sosial lintas etnik dalam masyarakat Papua bisa meminimalisasi konflik. Lemahnya jaringan sosial lintas etnik selama ini bisa menjadi penyebab langgeng dan meningkatnya situasi konflik sosial.

Feagin dan Feagin (1984), menemukan bahwa dalam pergaulan antarindividu pada hampir semua masyarakat, baik yang amat sederhana maupun yang amat kompleks sifatnya selalu terdapat perbedaan derajat atau status. Setiap golongan membentuk gaya hidup dan adat kebiasaan yang khas serta sikap yang berbeda pula pada saat berinteraksi sosial dengan individu dari golongan atau status yang lain, sehingga pergaulan antar individu baik dalam golongan yang sama maupun antarindividu di luar golongan atau statusnya untuk dapat diakui keberadaannya diperlukan suatu adaptasi. Salah satu cara adaptasi untuk dapat bertahan di lingkungan yang lebih kompleks adalah memanfaatkan jaringan sosial yang dimiliki. Perencanaan model jaringan sosial masyarakat majemuk penting dalam upaya membangun kebersamaan dan keeratan hidup antarmasyarakat karena setiap orang punya keterbatasan alami dalam berhubungan dengan orang lain (Rabushka dan Shepsle, 1972; Blau, 1977; Lenski, 1966; Kapferer, 1969; & Bott E., 1957) sehingga hubungan sosial lebih banyak terjadi dalam sesama masyarakatnya, dibandingkan dengan orang yang mempunyai atribut yang tidak sama, di sinilah perencanaan sosial dibutuhkan.

Jaringan sosial terbentuk dalam masyarakat karena manusia pada dasarnya mempunyai keterbatasan dalam berhubungan dengan manusia lainnya (Biosisevain dan Clyde, 1972) sehingga mereka akan memilih untuk berhubungan dengan orang-orang yang mempunyai persamaan kepentingan, agama, suku-bangsa, daerah asal, dan lain sebagainya, atau akan berhubungan dengan orang yang mempunyai jaringan

homophilly (Rabushka & Shepsle, 1972). Cohen (1969) mengemukakan bahwa *homophilly* adalah sejauh mana pasangan-pasangan individu yang berinteraksi mempunyai kesamaan dalam beberapa atribut, seperti kepercayaan (agama), ras, suku-bangsa, bahasa, marga, daerah asal, kekerabatan, persaudaraan, dan kedudukan sosial. Kebalikannya, *heterophilly* adalah sejauhmana inidividu-individu yang berinteraksi berbeda dalam berbagai ciri sehingga orang yang mempunyai jaringan *homophilly* akan lebih besar. Perencanaan sosial ditujukan pada pengembangan jaringan *heterophily* masyarakat.

Blau (1977), mengemukakan bahwa aspek *inequality* atau ketidaksamaan (perbedaan) status anggota kelompok masyarakat secara vertikal yang mengacu pada penggolongan status sosial dalam kaitannya dengan pendidikan, kekuasaan (*power*), keterampilan, dan intelegensia, serta aspek keanekaragaman (*heterogeneity*) antarkelompok masyarakat secara horizontal yang mengacu pada penyebaran (penggolongan) status anggota kelompok masyarakat, seperti: ras (*race*), suku-bangsa, agama, keturunan, marga, bahasa, status sosial, pekerjaan, perkawinan, dan afiliasi politik sebagai *nominal parameters* akan cenderung menjadi hambatan interaksi sosial antar kelompok masyarakat yang multi-etnik. Kapferer (1969) dan Usman (1985), mengemukakan bahwa adanya proses interseksi akan meningkatkan interaksi sosial antaranggota kelompok etnik masyarakat serta proses konsolidasi akan memperkuat pertalian (ikatan) sesama kelompok etnik masyarakat atau menguatkan hubungan sosial antarkelompok masyarakat etnik yang multi-etnik.

Kebutuhan membangun keeratan sosial melalui jaringan sosial lintas etnik dikemukakan Nasikun (1992), bahwa perbedaan-perbedaan ras, suku-bangsa, agama, kedaerahan, dan pelapisan sosial saling silang-menyilang satu sama lain menghasilkan suatu keanggotaan golongan yang bersifat silang-menyilang pula. Proses *cross-cutting affiliations* yang demikian telah menyebabkan konflik-konflik antarkelompok masyarakat tidak menjadi terlalu tajam. Konflik suku-bangsa, misalnya, akan direduksi oleh bertemunya loyalitas agama, daerah, dan pelapisan sosial dari para anggota suku-bangsa yang terlibat di dalam pertentangan tersebut. *Cross-cutting affiliations* dan *cross-cutting loyalties* akan dan telah menyebabkan adanya hubungan sosial antaranggota masyarakat yang multi-etnik sehingga Mitchel (1972), mengemukakan bahwa jaringan sosial lebih menitikberatkan pada karakteristik keterkaitan dari hubungan antarindividu dengan lainnya di dalam hal perilaku manusia di dalam masyarakat.

MASALAH KONFLIK

Konflik sosial di Papua disebabkan faktor beragam. Dikotomi orang asli dan pendatang masuk dalam pusaran permasalahan sosial. Otsus memisahkan orang asli dan pendatang, isu Bangsa Pribumi se-Dunia memperkuatnya. Peringatan Bangsa Pribumi oleh pilar Dewan Adat Papua (DAP) bersama beberapa elemen masyarakat

lainnya di Wamena (2008), memicu kerusuhan, penembakan dan tewasnya Opinus Tabuni. Tanggal 27 Oktober 2008 berkaitan dengan peristiwa Wamena dan demonstrasi *International Parlement for West Papua* (IPWP), Buchtar Tabuni (ketua IPWP), Forkorus Yoiboisembut (ketua DAP), dan Leonard Imbiri (sekretaris DAP) diperiksa penyidik Direkrim Polda Papua. Tanggal 3 Desember 2008 Buchtar Tabuni ditangkap dan ditahan Polda Papua. Tanggal 9 Desember 2008 Sekjen IPWP dalam rangka hari HAM tanggal 10 Desember 2008 menyatakan penangkapan Buchtar Tabuni ibarat “bermain api”. Tetapi, penangkapan Tabuni didukung kepala-kepala suku rukun keluarga Jayawijaya di Jayapura. Aliansi Mahasiswa Anti Kekerasan (AMAK) malah meminta aparat menangkap ketua dan sekjen PDP dan ketua DAP. Tanggal 19 Januari 2008 puluhan massa AMAK, IPWP, dan Otorita Nasional Papua Barat (ONPB) dalam demonstrasinya membawa spanduk “Kami Semua Separatis, Tangkap” dan “Papua merdeka harga mati”. Pangdam XVII Cenderawasih Mayjend TNI A.Y. Nasution (26 Oktober 2008) menyatakan masih ada aspirasi berbau separatis dan meminta tokoh adat dan tokoh agama ciptakan stabilitas kamtibmas.

Konflik ideologi seakan menempatkan sekelompok orang asli berhadapan dengan orang asli lainnya, migran dan aparat keamanan. Negara menetapkan kelompok menyuarakan merdeka sebagai Kelompok Separatis Politik (KSP) dan Kelompok Separatis Bersenjata (KSB). Politik identitas mengemuka, seperti orang ras melanesia dan *nonras* melanesia, orang asli dan tidak asli, orang asli campuran dan orang asli *tulen*, orang asli dan pendatang, orang pantai dan pedalaman, orang kota dan orang kampung, orang kabupaten induk dan pemekaran, kelompok merah putih dan kelompok merdeka, kelompok otsus dan pemekaran, dan identitas sosial lainnya dengan motif, alasan, dan tujuan tertentu. Menguatnya politik identitas menyebabkan kesatuan, persatuan dan ikatan masyarakat majemuk ini menjadi terganggu, terusik dan melonggar. Pengkotak-kotakan masyarakat ini oleh sekelompok orang dipandang sebagai politik “adu domba” (*divide et empera*) atau pelemahan aspirasi merdeka.

Migran dituduh kalangan tertentu sebagai penyebab orang asli melarat, miskin, terpinggirkan, marginal dan terbelakang, serta telah mengusik daya tampung sosial. Migran dinilai menjadi penyebab permasalahan hidup orang asli, padahal penyebabnya beragam, seperti: tekanan pemerintah pusat, kuatnya pendekatan keamanan, ketidaktepatan pendekatan, strategi dan kebijakan pembangunan selama ini, persoalan korupsi, kolusi dan nepotisme, persoalan sosial, politik, keamanan, dan ideologi, lemahnya birokrasi pemerintahan, kondisi geografis dan aksesibilitas wilayah, taraf budaya masyarakat dan lainnya. Dominannya pendekatan politik menyebabkan semua persoalan sosial didekati dari perspektif politik, misalnya tingginya pengidap HIV/AIDS (*Odha*) telah merambat pada wacana adanya rencana pemusnahan (*genozide*) orang asli. Pertanyaannya apakah *Odha* yang banyak di Bali, Jakarta, dan Jawa Timur merupakan *genozide*?

Konflik sosial juga ditandai dengan ketidaknyamanan migran karena pengalaman kasus kerusuhan, pembunuhan, pembakaran, pemalakan, dan intimidasi sehingga kalangan migran tertentu mempersenjatai dirinya.

“... ah senjata-senjata ini untuk *kitorang* (kita) berjaga-jaga saja, jangan-jangan terjadi sesuatu yang tidak kita inginkan, daripada mati konyol *khan*...” (AN, 2008).

Lain lagi ceritera (pengakuan) beberapa migran asal Jawa:

“... *mas*, kami tidak membangun rumah dan membeli barang-barang berharga selama di sini (Papua) karena khawatir terjadi *apa-apa* (kerusuhan). Perhatikan juga saudara kita WNI keturunan China, mana ada rumahnya yang bagus di Papua, padahal usahanya menggurita dan sukses luar biasa di Papua....” (PD, 2008).

Sepanjang pelaksanaan otsus belum juga menunjukkan tanda-tanda membaik secara signifikan, walaupun semakin banyak masyarakat dapat hidup lebih. Suasana kurang kondusif masih saja terasa karena dinamika sosial-politik. Otsus tidak diterima semua orang asli. Dewan Adat Papua (DAP) sudah mengembalikan otsus pada pemerintah pusat karena dianggap gagal mencapai tujuannya. Pengembalian otsus menciptakan suasana kurang nyaman dan merupakan bentuk penentangan sosial politik terhadap pemerintah.

Konflik sosial semakin terasa ketika upaya perlawanan terhadap kelompok Papua merdeka melibatkan migran. Demonstrasi menuntut *review* Pepera 1969 tanggal 15-17 Oktober 2008 misalnya, disikapi melalui pertemuan besar elemen “merah putih” yang menamakan diri Komponen Masyarakat Papua Peduli NKRI yang membuat pernyataan sikap politik dan diserahkan ke DPRP dan dimuat dalam satu halaman penuh koran lokal terbesar di Papua (Cenderawasih Pos, 12-13 Oktober 2008). Pertemuan dihadiri Barisan Merah Putih, *Ondoafi*, *Ondofolo*, kepala suku, organisasi keluarga besar TNI/Polri, Pejuang Trikora, Resimen mahasiswa, Pramuka, tomas, tokoh adat, tokoh agama, tokoh perempuan, PKRI, *paguyuban* (migran), GM Trikora, FKPPIB dan komponen lainnya. Apabila suasana konflik ini tidak di kelola secara baik maka bisa saja muncul konflik terbuka sesama masyarakat asli maupun antara masyarakat asli dengan pendatang (migran). Ketua Komisi A DPRP (Yance Kayame, 24 Oktober 2008) mengemukakan perlunya rekonstruksi otsus dalam penyelesaian masalah Papua dan bahwa riak-riak yang terus terjadi ini jangan dianggap sepele karena bisa menjadi ancaman besar bagi integrasi bangsa.

Perjalanan otsus seolah memunculkan pertentangan antara kelompok masyarakat asli menuntut “merdeka” berhadapan dengan orang asli “merah putih”, masyarakat migran dan pihak keamanan. Tetapi karena sifat perjuangan (demonstrasi) kelompok ingin merdeka masih bersifat damai yang mengakibatkan belum terjadi konflik terbuka. Sifat perjuangan politik ini sejalan dengan semboyan ‘Papua zona damai’. Perjuangan menuju Papua merdeka masih ada walaupun sangat jauh berkurang (Bas Swebu,

2008), dan otsus diuji untuk menghilangkannya. Perilaku negara memperlihatkan keraguan terhadap kelayakan undang-undang ini. Otsus melakukan perbedaan ras dan seakan-akan memperkuat nasionalisme bangsa Papua, walaupun awalnya dirancang untuk melakukan kebijakan keberpihakan (*affirmative policy*) pada orang asli Papua. Adakah kelalaian negara atau ada sesuatu pertimbangan politik lainnya?

Rabuskha & Shepsle (1972), mengemukakan sejarah pergerakan dan konflik sosial politik dalam masyarakat majemuk yang masih labil banyak disebabkan atau memanfaatkan karakter dari individu, kelompok (*group*), kelompok kedaerahan, kelompok suku bangsa, kelompok *opportunity*, dan struktur sosial spesifik penduduk lainnya. Konfigurasi kompetisi atau konflik selalu ditandai oleh perbedaan dan persengketaan antareleman dalam struktur sosial masyarakat dengan latar belakang karakter spesifik individu, psikologi, tipe afiliasi, kedaerahan, sosial, budaya, ekonomi, politik, dan ideologi. Demikian maka pertentangan antareleman masyarakat ini bisa kemudian menciptakan suatu pergeseran pertentangan yang bergeser pada tahapan konflik yang tersembunyi ke tahap konflik terbuka, tahap negosiasi, dan tahap konsensus.

Konflik sosial karena pemaksaan pembentukan daerah otonomi baru di Papua yang kontraversi oleh negara (pusat) misalnya telah menyebabkan terjadinya beberapa proses sosial-politik spesifik, seperti bergeraknya solidaritas sosial antarkelompok masyarakat yang memiliki kesamaan afiliasi, meningkatnya mekanik sistem berdasarkan kelompok masyarakat yang memiliki kesamaan afiliasi, proses meningkatnya identitas kedaerahan, menguatnya disintegrasi regionalisme daerah, terjadinya pergeseran loyalitas kepemimpinan, menurunnya rasa kebhinekaan masyarakat, *heterogeinity* dipandang sebagai ancaman (faktor negatif), kecenderungan menipisnya rasa persaudaraan dan solidaritas, meningkatnya sentimen kedaerahan dan *etnisity*, persaingan kewilayahan atas dasar penguasaan sumber-sumber ekonomi potensial, melemahnya kebhinekaan awal menuju penguatan kebhinekaan atas dasar etnik dan regionalisme afiliasi, dan terpolanya identitas sosial-budaya kedaerahan atas dasar gerakan organik maupun mekanik.

Berkaitan dengan pergeseran sosial di atas maka Clifford Geertz, menyebutnya sebagai *primordial sentiment* sebagai lawan dari *civil politics*. *Primordial sentiment* atau *attachments* adalah sifat budaya dan tingkah laku politik pada suku (*tribe*), daerah (*region*), agama, kelompok etnik dan pengelompokan-pengelompokan sejenisnya yang bersifat *given*. Hal ini dalam banyak hal justru telah menjadi dasar yang kuat dari suatu kekuasaan dan identitas karena mempunyai sifat pasti dan *instant*. Dalam ikatan sosial semacam ini, kehidupan politik kenegaraan dipandang sebagai persoalan keluarga, sementara kekuasaan dan identitas pribadi atau kelompok dilihat sebagai sesuatu yang abstrak dan tidak menentukan. Keadaan demikian ini kontras sekali dengan *civil politics* yang memandang kinerja (*performance*) dan prestasi (*merit*) – bukan hubungan keluarga – lebih penting sebagai pertimbangan.

Suatu masyarakat yang sarat dengan *primordial sentiment* semacam ini memerlukan suatu *integrative revolution*, yaitu suatu gerak integrasi masyarakat ke

dalam ikatan-ikatan kultural yang lebih luas yang mendukung suatu pemerintahan daerah. Tanpa adanya gerak integrasi yang semacam ini, bila timbul sedikit saja kekecewaan yang berkaitan dengan suku, agama, ras dan antargolongan akan meningkatkan potensi meledaknya konflik. Kemampuan gerak integrasi suatu masyarakat dapat diartikan sama dengan tingkat ketahanan pemerintahan nasional dan daerah ini. Semakin tinggi gerak integrasinya semakin tinggi pula tingkat ketahanan pemerintahan daerah ini. Dalam pemahaman seperti ini maka apabila kemampuan gerak integrasi masyarakat suku, daerah, afiliasi, dan kepentingan politik yang berada dalam suatu wilayah (*mis. Provinsi Papua Barat, atau wilayah lain Papua yang menginginkan pemekaran provinsi seperti Papua Selatan, Papua Tengah atau Nieuw Eva*) maka akan menjadi proses melemahnya integrasi masyarakat dalam skala yang lebih besar dalam era otonomi khusus.

Kasus paling mengemuka adalah pertentangan (pembangkangan) beberapa bupati asal pegunungan tengah dengan Gubernur Provinsi Papua (Bas Swebu) dalam suatu rapat kerja daerah, atau antara Bupati Merauke dengan Gubernur Provinsi Papua, sampai-sampai Bupati Merauke (Gebze) bersumpah tidak akan menginjakkan kakinya di ibukota Provinsi Papua. Kebijakan pemekaran daerah ini, pada tahap tertentu, secara langsung maupun tidak langsung telah meningkatkan *primordial sentiment*, melemahnya *civil politic*, proses pergeseran loyalitas masyarakat daerah ini, menguatnya disintegrasi teritorial masyarakat suku, dan berubahnya (melemahnya) loyalitas terakhir (*ultimate loyalty*) masyarakat. Dalam pergeseran loyalitas ini maka yang sangat perlu diperhatikan adalah adanya kekuasaan, otorita, dan dana untuk memaksakan loyalitas karena berada pada posisi yang mampu untuk menggerakkan masa dalam jumlah besar untuk suatu kepentingan politik daerah atau kelompok elit politik.

Lahirnya inisiatif, usaha, perjuangan, kegiatan, demonstrasi jalanan, atau kebijakan pemekaran pemerintahan di Papua dapat pula dipandang sebagai manifestasi dari *integration civil politics* yang terhenti, terganggu, melemah, dan belum selesai. Tetapi, pada titik tertentu tidak akan mengurangi rasa nasionalisme. Ia merupakan kehendak bersama untuk membangun masa depan bersama dari penduduk yang mendiami wilayah tertentu yang secara politik, kultural, historis, sosiologis dan psikologis merasa merupakan suatu komunitas yang mempunyai rasa solidaritas yang sama dan erat, serta mewujudkan konflik perebutan teritorial (*mis. antara Kab. Jayapura dan pemekaran Grime Nawa, Kab. Asmat dan Yahukimo, atau Kab. Kerom dan Pegunungan Bintang*). Dalam jangka panjang dapat memunculkan konflik atau bahkan kerja sama politik, ekonomi, dan kultural. Perhatikan saja betapa mesranya kini Provinsi Papua dan Papua Barat, padahal sebelumnya berkonflik. Curle (1971), mengemukakan bahwa konflik dalam suatu masyarakat bukanlah suatu keadaan yang statis. Konflik bersifat ekspresif, dinamis, dan dialektis.

Perlu dipahami bahwa berkonflik adalah suatu situasi yang terjadi apabila seseorang atau sekelompok orang (bisa lebih) menunjukkan praktik-praktik untuk

menghilangkan pengakuan (hak) orang atau kelompok lainnya mengenai kekuasaan, daerah, wilayah, kedudukan, sistem, suatu mekanisme dan atau ideologi yang diperebutkan. Konflik sosial yang terjadi dalam masyarakat Papua ditentukan oleh kadar kekuatan di antara individu dan kelompok-kelompok yang sedang berkonflik serta kesadaran dari kedua belah pihak (atau lebih) atas konflik yang sedang terjadi. Konflik di daerah ini dapat dibagi menjadi konflik bersifat laten atau tersembunyi, kemudian konflik menjadi mengemuka dan tidak tersembunyi lagi, pilihannya bisa kekerasan dan bisa antikekerasan, atau kombinasi dari keduanya.

Konflik sosial merupakan salah satu cara bagaimana suatu masyarakat berubah. Konflik dapat mengubah pemahaman kita akan sesama, memahami keberagaman, menghargai perbedaan, dan mendorong kita untuk memobilisasi sumber daya dengan cara-cara baru. Konflik membawa kita pada klarifikasi pilihan-pilihan dan kekuatan untuk mencari penyelesaiannya. Konflik selalu mempunyai potensi risiko (bahaya) dan potensi manfaat (peluang). Konflik menciptakan energi yang dapat bersifat merusak dan bersifat kreatif. Konflik memiliki sifat mengikat dan membawa sifat memisahkan, dapat menjadi produktif atau nonproduktif. Konflik yang produktif cenderung akan menghasilkan manfaat. Konflik yang paling nonproduktif cenderung mengacu pada pembentukan prasangka terhadap lawan, *image* negatif, stereotip, tuduhan, makian, komunikasi memburuk, sarat emosi, dan memburuknya *performance* seseorang atau kelompok masyarakat tertentu.

Meningkatnya aspek nonproduktif dalam konflik akan semakin mengkondisikan terjadinya konflik horizontal dan vertikal dalam masyarakat. Pada tataran ini konflik ditemukan di daerah ini, sebagaimana contoh dikemukakan sebelumnya. Konflik biasanya akan memproduksi atau menciptakan kondisi kurang menguntungkan dalam sistem kehidupan masyarakat. Konflik dipengaruhi oleh pola-pola emosi, kepribadian dan budaya. Reaksi-reaksi psikologis memegang peranan yang sangat penting dalam mempengaruhi proses konflik. Konflik biasanya mengikuti gaya kepribadian dan psikologi seseorang atau kelompok masyarakat yang sedang bertikai. Nilai dan sistem sosial budaya juga ikut membentuk aturan-aturan dan ritual yang membawa kita pada konflik. Masih rendahnya tingkat pendidikan politik masyarakat, tingkat kedewasaan berpolitik masyarakat, mengemukanya aspek emosional dibanding intelektualisme, tingginya tingkat kepatuhan terhadap pimpinan formal dan informal, berlebihannya solidaritas sosial kelompok-kelompok masyarakat suku dan masih kuatnya pengaruh tokoh masyarakat dalam kehidupan masyarakat memberikan muatan signifikan terciptanya suatu konflik horizontal dalam masyarakat.

Konflik dapat dianalisis melalui upaya pemahaman tentang siapa, apa, di mana, kapan, dan mengapa konflik itu muncul dan berkembang. Kebanyakan konflik itu berwajah banyak sehingga usaha memahaminya harus merekonstruksi informasinya. Satu titik tolak yang sama adalah untuk memahami berbagai makna yang terkandung oleh sebuah konflik. Konflik dapat bertransformasi, bertambah cepat, perlahan menghilang, atau berubah bentuk. Pergeseran konflik dalam masyarakat juga dapat

dilakukan secara mekanik (disengajakan) dan organik (spontanitas). Dalam era praotonomi khusus konflik antar kelompok lebih menonjol di antara kelompok prokemerdekaan dengan kelompok prootonomi khusus, sedangkan periode era pasca pemekaran yang lebih mengemuka adalah pertentangan antara kelompok *pro* otonomi khusus dengan kelompok propemekaran, dan kelompok prokemerdekaan Papua dan kelompok NKRI. Menariknya proses pergeseran ini menempatkan migran di luar konflik atau intensitas konflik lebih banyak berada dalam masyarakat asli Papua.

Sumber konflik di Papua beragam, seperti struktural, kepentingan, nilai, hubungan antarmanusia, ideologi, dan data. Wujud konflik di Papua ditemukan beragam, seperti konflik berwujud tertutup/tersembunyi (*latent*), mencuat (*emerging*), dan terbuka (*manifest*). Konflik tentang bagaimana model dan formulasi sistem pemerintah di Papua dipandang sudah berada pada tahap *emerging* dan *manifest*. Proses konflik semakin mengacu pada pembentukan prasangka terhadap lawan, stereotip etnik, bersifat kedaerahan, membangun *image* negatif, memunculkan kebencian, komunikasi memburuk, sarat emosi, saling menyalahkan, saling menuduh, dan saling mengklaim diri. Isu tentang perbedaan ideologi antarindividu dan kelompok masyarakat juga mengemuka secara sistematis dan semakin terbuka sebagai upaya “menghancurkan” individu dan kelompok tertentu, misalnya pernyataan Gubernur Papua Barat (BA) tentang siapa saja yang menentang pembentukan Provinsi Papua Barat dianggap mempunyai ideologi berlawanan dengan Pancasila. Konflik juga lebih banyak terjadi pada kalangan masyarakat inti (*core society*) dalam kalangan birokrasi, politisi, dan tokoh-tokoh masyarakat, serta kemudian berimplikasi pada terpolarisasinya kelompok masyarakat sesuai hubungan afiliasi, kedaerahan, kepentingan, dan emosional.

Konstruksi konflik berdasarkan perbedaan sikap memunculkan adanya individu dan atau kelompok masyarakat yang dipandang sebagai kawan dan lawan dari mereka yang berbeda sikap atau pandangan tentang model ideal sistem pemerintahan di daerah ini. Dalam kondisi ini akan semakin tercipta disintegrasi sosial, *cultural*, kedaerahan, afiliasi, dan kepentingan dalam tatanan kehidupan masyarakat. Kondisi ini telah memunculkan sumber dan energi yang bisa merusak tatanan kehidupan masyarakat yang sudah lama terbentuk, semakin mengikat polarisasi, dan memunculkan pemisahan sosial antarmasyarakat di Papua. Polarisasi dalam masyarakat menyebabkan secara internal kelompok-kelompok akan terjadi peningkatan (intensitas) komunikasi, berbagi pendapat dan pengetahuan, kerja sama, konsolidasi, kolaborasi, diskusi, pertemuan, dan munculnya tim inti (*core team*) yang bergerak secara terbuka dan tertutup dalam memperjuangkan pencapaian tujuannya. Dalam posisi ini maka kelompok yang berbeda akan dipandang sebagai lawan kelompoknya.

Konflik sosial kini diwarnai dengan adanya fenomena pembangkangan sosial dalam masyarakat secara organik maupun mekanik. Pembangkangan sosial ini ditandai, antara lain pengacuan terhadap pimpinan formal tertentu, pengakuan yang melemah terhadap pimpinan atau tokoh masyarakat, ketidakpercayaan terhadap kinerja suatu kelompok berkuasa, ketidakpercayaan terhadap fungsi dan peran lembaga formal, berkembangnya lembaga masyarakat (*civil society*), ketidakpercayaan terhadap

kemampuan seseorang atau sekelompok orang dalam melaksanakan tugasnya, pengucilan terhadap individu atau kelompok masyarakat tertentu, pembatasan terhadap aktivitas formal dan nonformal tokoh masyarakat, penghalangan terhadap kegiatan individu atau kelompok tertentu, penolakan terhadap kerja sama, koordinasi dan partisipasi dalam proses pembangunan daerah, meluasnya demonstrasi mahasiswa, meningkatnya demonstrasi masyarakat, meluasnya pembangkangan terhadap disiplin kerja dalam lembaga formal, meluasnya pembangkangan terhadap aturan-aturan formal dan nonformal dan lain-lainnya.

Konflik sebelum dan pascakebijakan pemekaran juga diwarnai oleh perlawanan-perlawanan politik, seperti penolakan kekuasaan, pembangkangan, penghindaran keputusan, aksi petugas pemerintah, aksi pemerintah daerah, pemerintah pusat, dan tingkat internasional. Pembangkangan politik yang meluas dapat menunjukkan kualitas dan meluasnya konflik dalam masyarakat ini. Indikator terjadinya pembangkangan, antara lain menurunnya kepatuhan masyarakat terhadap pimpinan formal, penolakan pemberian dukungan politik pada pimpinan formal, penolakan terhadap sebuah sistem pemerintahan yang sedang berjalan, penolakan terhadap strategi, kebijakan dan program pembangunan daerah, pernyataan dalam media massa yang menentang individu atau kelompok formal tertentu, membatasi fungsi dan tugas pemerintahan daerah provinsi, penolakan dan atau ketidaktaatan terhadap penugasan atasan, ketidakpatuhan terhadap pribadi atasan, tingkat loyalitas bawahan (aparatur) yang semakin melemah, pembangkangan terselubung masyarakat terhadap pemerintah daerah, pembangkangan sipil terhadap hukum atau aturan yang dipandang tidak sah, penolakan terhadap anjuran pemerintah provinsi, pengembangan kebijakan yang bertentangan dengan aturan dan sistem yang berlaku, penolakan melakukan kerja sama dengan lembaga pemerintah tertentu, meningkatnya pertentangan dalam birokrasi pemerintahan, dan dukungan masyarakat sipil (*civil society*) yang melemah terhadap proses pembangunan yang sedang dilakukan.

KESIMPULAN

Masyarakat multiras, multisuka-bangsa, multikedaerahan, dan multiagama bukan hanya merupakan sumber awal dari bangunan kehidupan masyarakat Papua, akan tetapi juga merupakan tantangan masa depan masyarakat Papua yang harus dimenangkan jika kita benar-benar ingin membangun landasan integrasi nasional yang kokoh. Jumlah penduduk yang begitu sedikit, tetapi ada keinginan politik untuk membatasi migran masuk ke daerah ini menjadi suatu pertanyaan ada apa dibalik semua ini. Papua masih sangat membutuhkan penduduk yang cukup untuk pembangunan. Migran harusnya tidak ditempatkan pada posisi penyebab persoalan masyarakat dan pembangunan daerah ini. Meningkatkan interaksi sosial dan jaringan sosial lintas ras, suku-bangsa, kedaerahan, dan agama perlu dilakukan. Diperlukan perencanaan sosial pengembangan jaringan sosial dalam masyarakat majemuk ini menuju intensitas dan

kerapatan integrasi sosial. Pendekatan militeristik dalam penyelesaian konflik sosial perlu dikurangi dan digantikan dengan pendekatan sosial. Pengembangan asosiasi-asosiasi masyarakat lintas ras, agama, suku-bangsa dan kedaerahan perlu dilakukan secara terencana. Pengembangan jaringan sosial bersifat *cross-cutting affiliation* dan *cross-cutting loyalty* dapat mereduksi konflik sosial antaranggota masyarakat majemuk di Papua.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiwoso, R. Suprpto. 1994. "Keserasian Antara Pendatang dan Penduduk Asli: Suatu Alternatif Model". Makalah pada seminar nasional *Membangkitkan Budaya Kepoloporan Dalam Mobilitas*. Jakarta: Departemen Transmigrasi dan PPH.
- Bertran. Alvin L. 1980. *Sosiologi*. alih bahasa Sanapiah S. Faisal. Surabaya: Bina Ilmu.
- Barnes, J.A. 1969. "Network and Political Process". dalam Mitceel, J Clyde. *Social Networks in Urban Situations. Analsys of Personal Relatioship in Central Africa Towns*. Manchester: Manchester University Press.
- Berry, David. 1982. *Pokok-Pokok Pikiran Dalam Sosiologi*. Jakarta: CV Rajawali.
- Biosissevain, Jeremy dan Clyde. J Mitchell. 1972. *Network Analysis Studies in Human Interaction*. Mouton, Paris: The Hague.
- Boissevain, Jeremy and J. Clyde Mitchell. 1972. *Network Analy-sis Studies in Human Interaction*. Paris: Mouton The Hague.
- Blau, Peter M. 1977. *Equality and Heterogeneity, A Primi-tive Theory Social Structure*. New York: The Free Press, A. Division of Mac Millan Publishing, Co.
- Boelaars, J., 1986. *Manusia Irian: Dahulu-Sekarang-Masa Depan*. Jakarta: Gramedia.
- Bott, E., 1957. *Family and Social Network*. London: Tavislock Publications.
- Cohen, Yehudi A. 1969. "Social Boundary Systems". *Current Antropology*. Vol. 10. No. 1. February.
- Epstein, A.L. 1961. *The Network and Urban Social Organization*. Rhodes Livingston Journal, hal. 29-31.
- Feagin, J.R dan C.B Feagin. 1984. *Racial and Ethnic Rela-tions*. Fourth Edition. Prentice Hall, Inc. New Yersey.
- Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Joko, Affandi .1991. *Migration and The Urban Labour Market*. Thesis. ANU. Australia.

- Kapferer, B. 1969. "Norms and The Manipulation of Relationship in a Work Context". Dalam Mitchell, J. Clyde. *Social Network in Urban Situation. Analyses of Personal Relationship in Central Africa Towns*. Manchester: Manchester University Press.
- Koentjaraningrat dan D. Ajamiseba. 1994. "Reaksi Penduduk Asli Terhadap Pembangunan dan Perubahan", dalam Koentjaraningrat (ed.), *Irian Jaya: Membangun Masyarakat Majemuk*. Jakarta: Djambatan.
- Lenski, Gerhard S. 1966. *Power and Privelege*. New York: McGraw Hill Company.
- Michel J., Clyde. 1972. "Networks, Norms and Institutions", dalam Jeremy Boissevain and J. Clyde Mitchell. *Network Analysis Studies in Human Interaction*. Paris: Mouton The Hague.
- Nasikun, J. 1992. *Sistem Sosial Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Pona, La. 2008. *Penduduk dan Politik Di Papua*, Papua: Rewamboina.
- Pona, La. 2008. *Fenomena Masyarakat Sipil Di Papua*. Malang: Surya Pena Gemilang.
- Pona, La. 2008. *Transmigrasi "in memoria" Di Papua*. Papua: Rewamboina.
- Pona, La. 2008. *Migrasi dan Mobilitas Penduduk Kampung-Kota Di Papua*. Malang: Surya Pena Gemilang.
- Rabushka, A. dan K.A Shepsle. 1972. *Politics in Plural Socie-ties: A Theory of Democratic Instability*. Charles E. Ohio: Merrill Publishing Company, A Bell & Howell Company Columbus.
- Rogers, Everet M. and Floyd F Shoemaker. 1983. *Memasyarakatkan Ide-Ide Baru*, disarikan oleh Abdillah Hanafi. Indonesia: Usaha Nasional Surabaya.
- Roucek, J.S. and R.L. Warren. 1964. *Sociology: An Introduction*. New Jersey: Littlefield, Adams and Co.
- Shibutani, Tomatsu et al. 1963. *Ethnic Stratification: A Comparative Approach*. London: The Mac millan Company, Collier Macmillan Limited.
- Soekanto. 1983. *Beberapa Teori Sosiologi Tentang Struktur Masyarakat*. Jakarta: Rajawali.
- Syafroedin, Bahar dan Tangdililing. 1996. *Integrasi Nasional: Teori, Masalah & Strategi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Syani, Abdul .1995. *Sosiologi dan Perubahan Masyarakat*. Bandar Lampung: Pustaka Jaya.
- Usman, Pelly. 1985. *Konflik dan Persesuaian Antar-Etnis*. Jakarta: Kantor Meneg. KLH.

KESIAPSIAGAAN MASYARAKAT: PARADIGMA BARU PENGELOLAAN BENCANA ALAM DI INDONESIA

Deny Hidayati*

Abstract

Indonesia lost hundreds of thousands of its people lives due to tsunami and earthquakes. A huge number of live lost reflects that the community preparedness was very low, mainly due to their lack of knowledge and awareness about these natural hazards and their negative impacts. The Indonesian government and its people used to be focused their activities on emergency response, rehabilitation and reconstruction phases. Community preparedness was not the priority in the management of disaster. The Aceh giant disaster has become a momentum to change the paradigm of disaster management by increasing community preparedness. As a natural disaster risk hotspot, most of Indonesian people are in vulnerable condition, leaving in high risk areas. Although having horrible experience of earthquakes and tsunamis, the community in high risk areas in the District of Padang Pariaman, Serang, Cilacap and Sikka, and the City of Bengkulu are still not enough prepared in anticipating the natural disasters. Public education and community preparedness therefore are crucially and urgently needed to reduce the disaster risks.

Keyword: Preparedness, Community, Disaster, Natural

Indonesia telah kehilangan ratusan ribu penduduk akibat bencana gempa bumi dan tsunami. Banyaknya korban jiwa menggambarkan bahwa persiapan dan kesiapsiagaan masyarakat masih rendah, terutama dikarenakan kurangnya pengetahuan dan kepedulian akan fenomena alam ini dan bencana yang diakibatkannya. Pemerintah dan masyarakat Indonesia selama ini memfokuskan pengelolaan bencana pada kegiatan tanggap darurat dan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana. Kesiapsiagaan masyarakat belum menjadi prioritas kegiatan. Bencana gempa dan tsunami yang maha dahsyat di Aceh merupakan momentum untuk merubah paradigma pengelolaan bencana dengan cara meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat. Masyarakat Indonesia sebagian besar berada dalam kondisi rentan karena tinggal di daerah yang rawan bencana alam. Namun hasil kajian mengungkapkan masyarakat di daerah rawan bencana seperti di Kabupaten Padang Pariaman, Serang, Cilacap, dan Sikka serta Kota Bengkulu masih kurang siap dalam mengantisipasi bencana. Kegiatan pendidikan publik dan

* Deny Hidayati adalah Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPK-LIPI). E-mail: d_hidayati@yahoo.com.

kesiapsiagaan masyarakat karena itu menjadi sangat penting dan *urgent* untuk dilakukan agar dapat mengurangi risiko bencana.

Kata kunci: Kesiapsiagaan, Masyarakat, Bencana, Alam

PEMBELAJARAN DARI SEJARAH BENCANA

Indonesia secara geografis dan geologis terletak di daerah yang rawan terhadap bencana alam. Berbagai bencana, seperti: gempa bumi, tsunami, banjir, tanah longsor, topan, dan angin puting beliung melanda hampir di seluruh pelosok negeri sehingga timbul anggapan bahwa Indonesia merupakan “supermarket” bencana. Serangkaian kejadian bencana alam ini telah mengakibatkan banyak korban jiwa, kerugian harta benda, dan kerusakan lingkungan.

Risiko terhadap bencana bervariasi antardaerah, tergantung pada tingkat kerentanan lingkungan, fisik, dan sosial ekonomi masyarakat. Bencana gempa dan tsunami di Aceh dan Nias tanggal 26 Desember 2004 telah menorehkan luka yang mendalam bagi masyarakat Indonesia. Gempa yang sangat kuat diikuti gelombang pasang yang maha dahsyat telah menimbulkan dampak sosial ekonomi yang luar biasa. Bencana ini telah mengakibatkan 128.645 korban jiwa, 37.036 orang hilang, dan 500.000 orang kehilangan tempat tinggal (Wikipedia, 2005). Bencana Aceh dan Nias telah menimbulkan kerusakan bangunan dan mengganggu aktivitas ekonomi, kegiatan pendidikan, dan kehidupan sosial masyarakat. Kerugian ekonomi jumlahnya sangat besar, diperkirakan mencapai 4,75 triliun rupiah atau sekitar lima milyar US dollar (BRC, 2005). Bencana gempa kemudian terjadi beberapa kali lagi, menimbulkan korban sekitar 200 orang di Nias pada Maret 2005, lebih dari 5 ribu orang di Yogyakarta pada Mei 2006, dan lebih dari 500 orang di Pangandaran dan daerah sekitarnya pada Juli 2006.

Bencana alam bahkan berpengaruh besar terhadap kondisi demografi di beberapa lokasi bencana. Tsunami di Kabupaten Aceh Besar tahun 2004, misalnya, mengakibatkan penurunan jumlah penduduk secara signifikan, sebanyak 70% di Kecamatan Leupung. Tsunami telah menghilangkan sebagian besar penduduk Desa Dayah Mamplam di Kecamatan Leupung. Penduduk di desa ini yang selamat hanya sebanyak 12%. Kebanyakan korban jiwa adalah perempuan, keadaan ini menyebabkan perubahan *sex ratio* atau proporsi laki-laki terhadap perempuan. Di Kecamatan Leupung *sex ratio* meningkat sangat tajam dari 96 menjadi 131. Sebaliknya, kepadatan penduduk di Leupung menurun drastis dari 104 menjadi 34 jiwa per km² (LIPI – UNESCO/ISDR 2006).

Bencana di Aceh dan Nias bukan merupakan bencana gempa dan tsunami pertama di Indonesia. Indonesia menurut fakta sejarah telah berulang kali mengalami bencana gempa dan tsunami. Gempa yang diikuti tsunami telah terjadi sejak zaman nenek moyang, seperti di Sangihe (1856), Sumatra Barat (1861), Sumbawa (1820), Bengkulu

(1833), Krakatau (1883), Seram (1965), Sulawesi Tenggara (1968 dan 1996), Sulawesi Selatan (1969), Flores (1992), Banyuwangi (1994), Biak (1996), Sumba (1997) dan Bengkulu (2000). Fakta sejarah ini mencerminkan kalau kita adalah kaum yang pelupa dan tidak belajar dari kejadian-kejadian sebelumnya.

Kesadaran dan kepedulian akan pentingnya kesiapsiagaan masyarakat baru menjadi penting dalam penanganan bencana setelah terjadi mega bencana di Aceh yang menggemparkan seluruh dunia. Pengalaman yang sangat pahit ini mengajarkan bahwa masyarakat mutlak dan harus terlibat dalam kegiatan kesiapsiagaan mengantisipasi bencana. Ketika terjadi tsunami, hampir seluruh instansi pemerintah yang berwenang mengatur dan memberikan bantuan terhadap korban di Aceh 'lumpuh'. Sebagian kecil aparat pemerintah menjadi korban, sedangkan aparat yang masih hidup, sibuk menyelamatkan diri dan anggota keluarganya. Bantuan dari luar daerah juga tidak segera tiba, mengalami hambatan karena rusaknya infrastruktur, seperti: jalan, jembatan, dan pelabuhan. Banyak korban yang tidak dapat diselamatkan karena kurang dan lambatnya pertolongan. Dengan segala keterbatasan yang ada, korban bencana terpaksa berupaya sendiri agar dapat bertahan hidup.

Dalam beberapa kasus bencana, sebagian anggota masyarakat, karena kondisi psikologis dan kepanikannya, tidak berinisiatif melakukan tindakan yang dapat menyelamatkan dan membantu korban. Sebagian lagi tidak membantu karena tidak tahu apa yang harus dilakukan. Ada juga anggota masyarakat yang berupaya membantu korban, tetapi karena ketidak-tahuan, malahan menambah beban korban. Ketika mengangkat korban yang patah tulang, misalnya, karena tidak tahu menjadi salah angkat sehingga kondisi korban semakin parah. Oleh karena itu masyarakat perlu mendapat keterampilan teknik-teknik sederhana agar dapat memberikan pertolongan pertama dan mengevakuasi korban.

Partisipasi masyarakat sangat penting dalam penanggulangan bencana. Masyarakat di daerah rawan bencana, bersama-sama dengan pihak yang berwenang, menjadi 'subjek' atau pelaku. Salah satu bentuk partisipasi pada lingkup yang paling kecil adalah kesiapsiagaan diri dan keluarga masing-masing, sedangkan pada lingkungan yang lebih luas mencakup komunitas atau kelompok-kelompok masyarakat.

URGENSI PERUBAHAN PARADIGMA PENANGANAN BENCANA

Penanganan bencana selama ini, berdasarkan pengalaman berbagai kejadian bencana alam, dilakukan setelah terjadi bencana. Penanganan bencana terfokus pada upaya untuk merespon keadaan darurat bencana. Pemerintah dan *stakeholders* bencana sibuk menangani korban bencana dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat yang terpaksa mengungsi. Upaya ini, meskipun sudah berulang kali terjadi, masih mengalami banyak masalah. Bantuan yang datang terlambat atau tidak merata seringkali menimbulkan konflik atau masalah baru di tingkat *grassroots*. Pemerintah, setelah

masa tanggap darurat, sibuk menangani kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana.

Penanganan bencana yang sifatnya responsif ini tidak efektif untuk mengurangi risiko bencana. Masyarakat tetap panik ketika bencana alam kembali terjadi di daerah rawan yang lain. Mereka kebanyakan tidak tahu apa yang harus dilakukan dan bagaimana menyelamatkan diri. Akibatnya, masih banyak anggota masyarakat yang menjadi korban bencana. Gambaran seperti ini terjadi berulang-ulang diindikasikan dari banyaknya korban bencana di berbagai daerah di Indonesia.

Banyaknya korban jiwa dan orang hilang pada kejadian-kejadian bencana alam di Indonesia menggambarkan kurangnya kesiapan dan antisipasi masyarakat dalam menghadapi bencana alam. Keadaan ini mencerminkan kurangnya pengetahuan dan minimnya informasi mengenai fenomena alam yang terjadi di wilayah pesisir dan laut.

Sebelum terjadi gempa bumi dan tsunami di Aceh, kedua jenis bencana ini merupakan pengetahuan ‘eksklusif’ yang dimiliki oleh ilmuwan dan peneliti gempa dan tsunami saja, padahal jumlah mereka sangat terbatas di Indonesia. Sebagian besar masyarakat tidak mengetahui dan/atau tidak peduli, meskipun menurut sejarah gempa dan tsunami seringkali melanda negara ini. Minimnya pengetahuan mengenai gempa dan tsunami bukan hanya milik masyarakat awam dengan pendidikan yang rendah saja, melainkan juga sebagian masyarakat kelas menengah dan atas. Seorang guru sekolah dasar di Aceh mengatakan: “sebelumnya saya tidak mengetahui apa itu gempa. Ketika terjadi gempa besar, saya menganggap sesuatu yang tidak beres pada diri saya, saya sempoyongan dan hampir jatuh, yang ada dipikiran saya saat itu sakratul maut sedang menjemput saya”.

Pengalaman di Aceh memberikan pelajaran yang sangat berarti. Pengetahuan gempa dan tsunami sangat diperlukan dan menjadi kebutuhan masyarakat. Pertanyaan yang timbul adalah bagaimana menerjemahkan ‘ilmu’ yang dianggap ‘sulit dimengerti’, ‘memusingkan’ dan ‘menakutkan’ bagi kebanyakan orang menjadi ‘pengetahuan’ yang ‘mudah dipahami’, ‘menyenangkan’ dan membangkitkan kepedulian masyarakat untuk siaga dalam menghadapi bencana. Pertanyaan ini merupakan tantangan yang harus dijawab oleh para ilmuwan, praktisi dan pemerhati pendidikan. Pertanyaan ini tentu saja tidak hanya ditujukan pada kalangan ilmuwan dan peneliti di bidang gempa dan tsunami saja, melainkan juga para ilmuwan di bidang lain yang relevan, seperti komunikasi, sosial-kemanusiaan dan *design-grafis*. Ilmu gempa dan tsunami perlu dikemas menjadi informasi yang mudah dicerna dan dipahami oleh masyarakat awam.

Perubahan paradigma penanganan bencana dari respon terhadap bencana menjadi kesiapsiagaan dalam mengantisipasi bencana menjadi sangat krusial dan penting untuk dilakukan. Pentingnya kesiapsiagaan masyarakat ini terutama berkaitan dengan kondisi fisik dan lingkungan yang berisiko tinggi terhadap bencana. Departemen Dalam Negeri mengidentifikasi 25 dari 33 provinsi di Indonesia merupakan daerah rawan bencana alam.

Zona gempa bumi, menurut ahli geoteknologi, menyebar di hampir seluruh wilayah negeri, mulai dari ujung Sumatra bagian utara, sepanjang perairan kawasan barat

Sumatra, sepanjang selatan Jawa, kepulauan Sunda Kecil kemudian membelok ke utara kawasan Maluku, Sulawesi sampai utara Pulau Papua (Natawijaya, 2005 dan Permana, 2005). Serangkaian bencana gempa bumi telah melanda negeri, bencana di Aceh, Nias, Yogyakarta, Sumatra Barat, dan Bengkulu mengakibatkan banyak korban jiwa dan kerugian harta benda.

Pantai barat Pulau Sumatra, selatan Pulau Jawa, Pulau Maluku, Pulau Sulawesi dan pantai utara Pulau Papua diidentifikasi sebagai wilayah yang rawan gempa bumi dan tsunami (BMG, 2006 dan Permana, 2005). Kejadian tsunami di Indonesia kebanyakan dikelompokkan sebagai tsunami tipe lokal di mana sumbernya berjarak 100–200 km dari pantai dengan waktu sekitar 10–30 menit. Hal ini berarti masyarakat pesisir dan nelayan di daerah-daerah ini adalah masyarakat yang rentan terhadap bencana gempa dan tsunami.

Menyadari Indonesia terletak di daerah rawan bencana alam, masyarakat Indonesia tidak ada pilihan lain kecuali harus bersiap diri dengan melakukan berbagai upaya penyelamatan.

Pentingnya kesiapsiagaan dan mitigasi sebagai upaya pengurangan risiko bencana telah menjadi agenda penting dunia, tercantum pada *Hyogo Protocol* tahun 2005. Dalam *protocol* ini ditekankan pentingnya membangun ketahanan negara dan masyarakat terhadap bencana. Upaya pengurangan risiko bencana ini harus terintegrasi dengan program pembangunan berkelanjutan dan pengentasan kemiskinan di suatu negara atau daerah. Indonesia sebagai negara yang rawan bencana sangat berkepentingan untuk menjalankan kesepakatan dunia ini terutama agar kejadian yang sangat mengesankan di Aceh tidak terulang kembali.

POTRET KESIAPSIAGAAN MASYARAKAT

Kesiapsiagaan merupakan salah satu bagian dari proses manajemen bencana. Konsep kesiapsiagaan bervariasi menurut referensi. Nick Carter dalam LIPI – UNESCO/ISDR (2006) mengemukakan kesiapsiagaan dari suatu pemerintahan, suatu kelompok masyarakat atau individu, adalah :

“ tindakan-tindakan yang memungkinkan pemerintahan, organisasi-organisasi, masyarakat, komunitas dan individu untuk mampu menanggapi suatu situasi bencana secara cepat dan tepat guna. Termasuk kedalam tindakan kesiapsiagaan adalah penyusunan rencana penanggulangan bencana, pemeliharaan sumber daya dan pelatihan personil.”

Kesiapsiagaan pada dasarnya merupakan semua upaya dan kegiatan yang dilakukan sebelum terjadi bencana alam untuk secara cepat dan efektif merespon keadaan/situasi pada saat bencana dan segera setelah bencana. Upaya ini sangat diperlukan masyarakat untuk mengurangi risiko/dampak bencana alam, termasuk korban jiwa, kerugian harta benda, dan kerusakan lingkungan.

Framework Kesiapsiagaan Mengantisipasi Bencana

Bencana yang maha dahsyat di Aceh telah memberikan pelajaran yang sangat berharga akan pentingnya kesiapsiagaan masyarakat. Bencana ini telah menjadi momentum dan menginspirasi berbagai lembaga untuk meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat. Materi kesiapsiagaan selama ini masih bervariasi, tergantung pada keinginan dan kesiapan masing-masing lembaga. Karena itu tingkat kesiapsiagaan masyarakat di suatu daerah yang difasilitasi oleh suatu lembaga tidak dapat dibandingkan dengan tingkat kesiapsiagaan masyarakat di daerah lain yang dibimbing oleh lembaga yang lain. *Framework* kesiapsiagaan masyarakat diperlukan sebagai standar untuk mengetahui apa saja yang perlu disiapkan sebelum, saat, dan segera sesudah terjadinya bencana. *Framework* ini dapat digunakan sebagai alat (*tool*) untuk menilai seberapa jauh tingkat kesiapsiagaan masyarakat di suatu daerah.

Menyadari pentingnya *framework*, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) bekerja sama dengan United Nations for Education/International Strategy for Disaster Reduction (UNESCO/ISDR) mengembangkan *framework* kesiapsiagaan masyarakat pada 2006. Pengembangan *framework* dimulai dengan melakukan kajian terhadap faktor-faktor kritis (*critical factors*) yang berpengaruh signifikan terhadap kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi bencana alam, terutama gempa bumi dan tsunami. Kajian dilakukan menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: *brainstorming*, *focus group discussions*, *clue card*, dan *desk review*. Dari kajian ini disepakati 5 faktor kritis yang berkaitan dengan kesiapsiagaan yaitu: 1) Pengetahuan (P) yang berkaitan dengan fenomena alam dan kesiapsiagaan, 2) Kebijakan, Peraturan dan Panduan (K), 3) Rencana untuk Keadaan Darurat Bencana (RDB), 4) Sistem Peringatan Bencana (PB), dan 5) Mobilisasi Sumber Daya (MSD). Ke lima faktor kritis ini kemudian disepakati menjadi parameter dalam *assessment framework*.

Parameter pertama adalah pengetahuan tentang fenomena gempa dan tsunami serta kesiapsiagaan mengantisipasi bencana tersebut. Pengetahuan merupakan faktor utama dan menjadi kunci untuk kesiapsiagaan. Pengalaman bencana tsunami di Aceh dan Nias serta berbagai bencana yang terjadi di berbagai daerah lainnya memberikan pelajaran yang sangat berarti akan pentingnya pengetahuan bencana alam. Ketika air laut surut ke tengah laut, banyak penduduk pesisir yang berlari ke pantai untuk mengambil ikan-ikan yang terdampar di pantai. Mereka tidak mengetahui kalau surutnya air laut tersebut merupakan suatu pertanda akan terjadinya tsunami. Akibatnya, sebagian besar tidak sempat menyelamatkan diri ketika gelombang tsunami yang maha dahsyat menghantam pantai, dan mereka menjadi korban tsunami. Pengetahuan yang dimiliki biasanya dapat mempengaruhi sikap dan kepedulian masyarakat untuk siap dan siaga dalam mengantisipasi bencana, terutama bagi mereka yang bertempat tinggal di daerah pesisir yang rentan terhadap bencana alam.

Parameter kedua adalah kebijakan dan panduan yang berkaitan dengan kesiapsiagaan untuk mengantisipasi bencana gempa dan tsunami. Kebijakan dan

panduan merupakan upaya konkrit untuk melaksanakan kegiatan siaga bencana. Kebijakan yang diperlukan adalah kebijakan pendidikan publik, rencana tanggap darurat, sistem peringatan bencana dan mobilisasi sumber daya, termasuk pendanaan, organisasi pengelola, sumber daya manusia (SDM) dan fasilitas-fasilitas penting untuk kondisi darurat bencana. Kebijakan-kebijakan dapat direalisasikan dalam berbagai bentuk, tetapi akan lebih bermakna apabila dicantumkan secara konkrit dalam peraturan-peraturan, seperti: SK atau Perda yang disertai dengan *job description* yang jelas. Agar kebijakan dapat diimplementasikan dengan optimal maka dibutuhkan panduan-panduan operasional.

Parameter ke tiga adalah rencana untuk merespon keadaan darurat bencana alam. Rencana ini menjadi bagian yang penting dalam kesiapsiagaan, terutama berkaitan dengan evakuasi, pertolongan pertama dan penyelamatan, agar korban bencana dapat diminimalkan. Upaya ini sangat krusial, terutama pada saat terjadi bencana dan hari-hari pertama setelah kejadian bencana, terutama sebelum datangnya bantuan dari luar. Dari pengalaman bencana di Aceh dan berbagai pengalaman bencana lainnya di Indonesia, diketahui bahwa bantuan dari luar tidak dapat segera datang karena rusaknya sarana infrastruktur, seperti jalan, jembatan, dan pelabuhan.

Parameter ke empat berkaitan dengan sistem peringatan bencana, terutama tsunami. Sistem ini meliputi tanda peringatan dan distribusi informasi akan terjadinya bencana. Dengan adanya peringatan bencana, masyarakat dapat melakukan tindakan yang tepat terutama untuk mengurangi korban jiwa. Untuk itu, diperlukan latihan dan simulasi, apa yang harus dilakukan apabila mendengar peringatan, kemana dan bagaimana harus menyelamatkan diri dalam waktu tertentu, sesuai dengan lokasi di mana masyarakat sedang berada saat terjadinya peringatan.

Parameter ke lima yaitu kemampuan untuk memobilisasi sumber daya yang tersedia, baik SDM, maupun pendanaan dan sarana – prasarana penting. Kemampuan ini menjadi potensi yang dapat mendukung atau sebaliknya menjadi kendala dalam kesiapsiagaan mengantisipasi bencana gempa dan tsunami. Karena itu, mobilisasi sumber daya menjadi faktor yang krusial.

Kelima parameter di atas merupakan parameter standar untuk mengukur kesiapsiagaan masyarakat. Tingkat kesiapsiagaan dihitung berdasarkan nilai indeks gabungan kelima parameter ini. Perhitungan dilakukan pada *stakeholders* utama kesiapsiagaan yaitu individu/rumah tangga, pemerintah, dan komunitas sekolah. Individu dan rumah tangga merupakan ujung tombak, subjek dan objek dari kesiapsiagaan, karena berpengaruh secara langsung terhadap risiko bencana. Pemerintah mempunyai peran dan tanggung jawab yang sangat penting, terutama dalam kondisi sosial ekonomi masyarakat yang masih memerlukan peran pemerintah dalam pendidikan masyarakat yang berkaitan dengan bencana, penyediaan fasilitas, sarana dan prasarana publik untuk keadaan darurat. Adapun komunitas sekolah mempunyai potensi yang sangat besar sebagai *agent of change*, sumber pengetahuan dan penyebarluasan pengetahuan pada masyarakat di sekitarnya.

Tingkat Kesiapsiagaan

Hasil kajian yang dilakukan oleh LIPI tahun 2006 dan 2007 mengungkapkan bahwa kesiapsiagaan kabupaten/kota di lima lokasi kajian (Kabupaten Padang Pariaman, Kota Bengkulu, Kabupaten Serang, Kabupaten Cilacap, dan Kabupaten Sikka)¹ masih memprihatinkan. Semua lokasi, kecuali Kabupaten Cilacap, mempunyai kesiapsiagaan yang termasuk kategori kurang siap. Kabupaten Cilacap mencapai kategori hampir siap, namun posisi ini masih cukup rawan karena hanya satu poin di atas batas jenjang kurang siap (lihat Diagram 1).

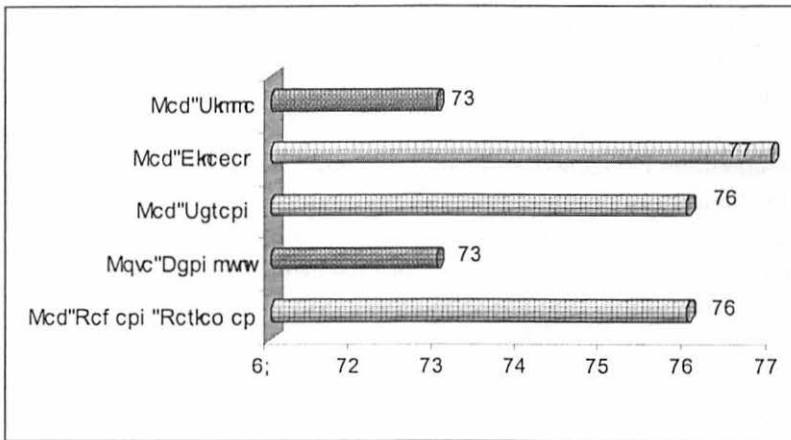


Diagram 1. Indeks Kesiapsiagaan Masyarakat di Kabupaten/Kota Padang Pariaman, Bengkulu, Serang, Cilacap dan Sikka

Catatan:

Tingkat Kesiapsiagaan **Nilai Indeks**

Sangat Siap	80 - 100
Siap	65 - 79
Hampir siap	55 - 64
Kurang siap	40 - 54
Belum siap	<40

Sumber: *Kajian Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Mengantisipasi Bencana Alam*, LIPI (2006 dan 2007)

Kesiapsiagaan masyarakat di kelima kabupaten/kota ini diperoleh dari indeks gabungan *stakeholders* utama kesiapsiagaan masyarakat, yaitu rumah tangga,

¹ Kesiapsiagaan Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Serang, Kabupaten Cilacap, dan Kabupaten Sikka menggunakan data hasil kajian tahun 2007, sedangkan kesiapsiagaan Kota Bengkulu menggunakan data penelitian tahun 2006.

pemerintah, dan komunitas sekolah. Dengan demikian, *stakeholders* utama kesiapsiagaan di semua lokasi, kecuali di Kabupaten Cilacap, masih kurang siap mengantisipasi bencana. *Stakeholders* utama hanya mampu mencapai sekitar separuh dari nilai indeks maksimum yaitu sebesar 100. Indeks terendah terdapat di Kota Bengkulu dan Kabupaten Sikka. Keadaan ini seharusnya tidak terjadi karena kedua daerah ini pernah mengalami bencana berskala besar, gempa bumi di Bengkulu tahun 2000 dan tsunami di Sikka (Flores) tahun 1992 yang menelan banyak korban jiwa. Bencana tsunami dengan korban yang cukup banyak juga terjadi di Kabupaten Cilacap tahun 2006. Gambaran ini mengindikasikan bahwa pengalaman *stakeholders* utama di ketiga daerah ini belum menjadi pembelajaran untuk meningkatkan kesiapsiagaan.

- Kesiapsiagaan Rumah Tangga

Dari hasil kajian diketahui bahwa dari lima kabupaten/kota yang menjadi lokasi kajian, empat di antaranya mempunyai rumah tangga yang masih kurang siap dalam mengantisipasi bencana gempa dan tsunami (lihat Tabel 1). Keadaan ini diindikasikan dari nilai indeks yang hanya mencapai 50 – 53 dari nilai maksimum sebesar 100. Hanya rumah tangga di Kabupaten Serang yang tingkat kesiapsiagaannya mencapai jenjang hampir siap.

Tingkat kesiapsiagaan rumah tangga di semua lokasi terutama disumbangkan oleh parameter pengetahuan. Pengetahuan anggota rumah tangga tentang fenomena gempa dan tsunami dan tindakan yang harus dilakukan apabila terjadi bencana cukup baik, mencapai jenjang siap di semua lokasi, kecuali di Kabupaten Sikka yang baru mencapai kategori hampir siap. Pengetahuan ini diperoleh dari media elektronik (TV dan radio) yang memberitakan secara intensif kejadian bencana gempa dan tsunami di Aceh, Nias, Yogya, dan daerah bencana lainnya.

Pengetahuan anggota rumah tangga yang relatif baik, sayangnya belum diikuti dengan tindakan untuk meningkatkan kesiapsiagaan rumah tangga. Keadaan ini

Tabel 1. Indeks Kesiapsiagaan Rumah Tangga Menurut Parameter Di Kabupaten/Kota Padang Pariaman, Bengkulu, Serang, Cilacap, dan Sikka

Parameter	Kabupaten Padang Pariaman	Kota Bengkulu	Kabupaten Serang	Kabupaten Cilacap	Kabupaten Sikka
Pengetahuan	68	69	69	68	59
Rencana untuk Penyelamatan Keluarga	43	38	53	45	47
Peringatan Bencana	50	56	57	49	53
Kemampuan Memobilisasi	29	28	30	30	27
Total Indeks	52	51	57	53	50

Sumber: *Kajian Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Mengantisipasi Bencana Alam*, LIPI (2006 dan 2007)

diindikasikan oleh kurang siapnya rumah tangga terhadap rencana untuk menyelamatkan keluarga. Rumah tangga di Kota Bengkulu bahkan belum siap dengan rencana untuk menyelamatkan keluarga. Kebanyakan rumah tangga masih belum menyepakati tempat pengungsian dan rencana evakuasi keluarga, belum menyiapkan tas/kantong siaga bencana (yang berisi dokumen penting, obat-obatan penting, makanan siap saji dan tahan lama secukupnya, alat komunikasi alternatif, foto keluarga, dan alamat-alamat/ nomor telpon penting) yang siap dibawa sewaktu-waktu jika terjadi bencana, dan belum mengikuti simulasi evakuasi.

Gambaran kekurangsiapan rumah tangga juga didukung oleh minimnya upaya mobilisasi sumber daya yang dimiliki oleh rumah tangga di semua kabupaten/kota. Keadaan ini diindikasikan dari kesiapsiagaan parameter ini yang berada pada tingkatan paling rendah, yaitu belum siap. Rumah tangga umumnya belum meningkatkan keterampilan untuk merespons keadaan darurat bencana, diindikasikan dari keikutsertaan anggota keluarga pada kegiatan pertemuan atau pelatihan yang berkaitan dengan kesiapsiagaan, pertolongan pertama dan evakuasi korban, pengolahan air bersih dan pengolahan makanan untuk keadaan darurat. Kebanyakan rumah tangga juga belum melakukan investasi untuk kewaspadaan keluarga, seperti tabungan, asuransi jiwa/harta/benda, dan tanah/rumah di tempat lain yang relatif aman dari bencana. Hal ini berkaitan erat dengan kondisi sosial ekonomi rumah tangga, kebanyakan belum mampu untuk melakukan investasi tersebut.

Adapun kesiapsiagaan rumah tangga terhadap peringatan bencana juga masih terbatas antara kurang dan hampir siap. Kebanyakan rumah tangga masih belum mengetahui adanya sistem peringatan dini tsunami *Tsunami Early Warning System/ TEWS* yang dikembangkan oleh pemerintah. Di Kabupaten Cilacap misalnya, hanya 9% responden rumah tangga yang mengetahui TEWS. Sebagian besar rumah tangga di semua lokasi kajian mengatakan akan menjauh dari pantai dan bergegas menuju tempat pengungsian apabila mendengar peringatan tsunami. Namun demikian, kebanyakan responden belum mengetahui atau belum peduli terhadap kegiatan lain yang juga perlu dilakukan, seperti menenangkan diri/tidak panik, mematikan listrik/kompor/tungku/gas, mengunci pintu sebelum meninggalkan rumah, dan membantu anak-anak, ibu hamil, orang tua dan cacat ke luar rumah/ruangan menuju tempat aman sementara.

- Kesiapsiagaan Pemerintah

Pemerintah merupakan *stakeholders* utama yang seharusnya mempunyai peran sangat penting dalam kesiapsiagaan masyarakat mengantisipasi bencana. Kesiapsiagaan pemerintah sangat krusial, terutama dalam kondisi di mana kepedulian dan kesiapsiagaan masyarakat masih sangat terbatas. Kesiapsiagaan pemerintah didasarkan pada indeks kesiapsiagaan dari tiga unsur pemerintah, yaitu institusi pemerintah di tingkat kabupaten/kota, institusi pemerintah tingkat kecamatan, dan aparat pemerintah.

Kesiapsiagaan pemerintah, seperti kesiapsiagaan rumah tangga, juga bervariasi antara kurang siap (Kabupaten Serang, Padang Pariaman, dan Kota Bengkulu), dan hampir siap (Kabupaten Cilacap dan Sikka). Tabel 2 menginformasikan bahwa pemerintah Kabupaten Padang Pariaman mempunyai nilai indeks kesiapsiagaan terendah, terutama dikarenakan belum siapnya sistem peringatan bencana dan rendahnya kemampuan untuk memobilisasi sumber daya yang ada di kabupaten ini. Sebaliknya, pemerintah Kabupaten Cilacap mempunyai nilai indeks kesiapsiagaan tertinggi. Kabupaten Cilacap adalah daerah yang rutin dilanda bencana alam (seperti banjir, puting beliung, dan kekeringan) dan pernah mengalami bencana tsunami. Oleh karena itu, pemerintah hampir siap dalam membuat rencana tanggap darurat dan berpengalaman dalam memobilisasi sumber daya yang tersedia di kabupaten ini.

Dari Tabel 2 juga diketahui bahwa nilai indeks pengetahuan aparat pemerintah di semua lokasi cukup baik, hingga masuk dalam kategori siap dan sangat siap. Pengetahuan aparat meliputi pengetahuan dasar tentang bencana dan tindakan yang harus dilakukan untuk kesiapsiagaan dan merespon keadaan darurat bencana. Pengetahuan aparat diperoleh dari berbagai sumber, terutama dari media massa (elektronik: TV dan radio; dan cetak: koran) dan dari keikutsertaan aparat dalam seminar/*workshop*/pertemuan yang berkaitan dengan pengelolaan bencana.

Kesiapsiagaan pemerintah yang berkaitan dengan kebijakan dan panduan yang relevan masih kurang di semua lokasi. Pemerintah masih terkonsentrasi pada penanggulangan bencana, sedangkan kesiapsiagaan belum menjadi fokus. Organisasi pengelola berupa Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satlak PB) sudah dibentuk berdasarkan ketentuan pemerintah pusat dan dikukuhkan oleh Surat Keputusan (SK) Bupati atau Walikota, tetapi prosedur tetap (protap) di semua lokasi masih dalam proses pengembangan. Peran Satlak dalam meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat masih terbatas. Hal ini berkaitan dengan masih terbatasnya pemahaman dan kepedulian anggota Satlak terhadap pentingnya kesiapsiagaan untuk pengurangan risiko bencana. Pendanaan untuk kegiatan kesiapsiagaan umumnya juga belum dialokasikan sehingga dijadikan alasan terhadap kurangnya kegiatan ini.

Tabel 2. Indeks Kesiapsiagaan Pemerintah Menurut Parameter Di Kabupaten/Kota Padang Pariaman, Bengkulu, Serang, Cilacap, dan Sikka

Parameter	Padang Pariaman	Bengkulu	Serang	Cilacap	Sikka
Pengetahuan	68	80	64	69	61
Kebijakan	43	40	51	53	48
Rencana Tanggap Darurat	62	52	55	64	48
Peringatan Bencana	32	38	36	42	69
Kemampuan Memobilisasi Sumber Daya	33	52	55	61	67
Total Indeks	49	54	54	60	57

Sumber: *Kajian Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Mengantisipasi Bencana Alam*, LIPI (2006 dan 2007)

Sistem peringatan bencana di semua lokasi juga bervariasi antara belum dan kurang siap. Kondisi ini berkaitan erat dengan belum siapnya TEWS di tingkat nasional yang kondisinya dalam proses pengembangan pada waktu kajian dilakukan tahun 2007. Kegiatan sosialisasi dan simulasi peringatan yang melibatkan masyarakat juga masih terbatas, meskipun upaya ini sangat diperlukan untuk mengurangi korban bencana.

Kemampuan pemerintah untuk memobilisasi sumber daya juga sangat variatif, mulai dari belum siap sampai dengan siap. Kesiapsiagaan menghadapi bencana melibatkan banyak *stakeholders*, baik dari instansi pemerintah maupun dari organisasi non pemerintah, termasuk LSM/Ornop/Ormas, kelompok profesi, akademisi, dan pihak swasta/BUMN. Pengalaman berbagai kejadian bencana menginformasikan bahwa koordinasi dan kerja sama antarpemerintah, khususnya Satlak dan *stakeholders* pendukung masih terbatas sehingga masih sering berjalan sendiri-sendiri dan bahkan untuk beberapa kasus kontradiksi dalam penanganan bencana di lapangan. Kemampuan pemerintah untuk meningkatkan kapasitas SDM terutama anggota Satlak, menyiapkan materi pendidikan kesiapsiagaan untuk masyarakat, peralatan dan perlengkapan untuk merespons kondisi darurat juga masih belum optimal.

Hasil kajian juga mengungkapkan bahwa kesiapsiagaan pemerintah kecamatan di semua lokasi masih sangat memprihatinkan, diindikasikan oleh nilai indeks yang rendah. Nilai indeks terendah (32) termasuk kategori belum siap disumbangkan oleh pemerintah kecamatan di Kabupaten Padang Pariaman. Adapun pemerintah kecamatan di lokasi lainnya setingkat lebih baik, termasuk kategori kurang siap. Rendahnya kesiapsiagaan pemerintah kecamatan berkaitan erat dengan masih tingginya ketergantungan pemerintah kecamatan terhadap pemerintah kabupaten/kota. Keadaan ini digambarkan dari rendahnya nilai indeks kebijakan, peringatan bencana dan kemampuan memobilisasi sumber daya di tingkat kecamatan.

Kesiapsiagaan pemerintah kabupaten/kota lebih variatif, mulai dari kurang siap (Kabupaten Padang Pariaman dan Bengkulu), hampir siap (Kabupaten Serang, Cilacap), dan siap (Kabupaten Sikka). Masih kurangnya kesiapsiagaan pemerintah berkaitan erat dengan kekurangsiapan pemerintah dalam sistem peringatan bencana, kebijakan, dan mobilisasi sumber daya. Sampai kajian dilakukan bulan Mei 2007, sistem peringatan tsunami di semua lokasi masih dalam proses pengembangan. Adapun untuk rencana tanggap darurat, kesiapsiagaan pemerintah bervariasi antarlokasi, di Cilacap dan Sikka telah mencapai kategori siap, sedangkan di Bengkulu masih kurang siap karena ketergantungan pemerintah kota terhadap pemerintah provinsi cukup tinggi.

Kesiapsiagaan aparat pemerintah kabupaten/kota di semua lokasi, kecuali di Sikka, relatif lebih baik dari kesiapsiagaan institusi pemerintah kabupaten/kota dan kecamatan. Keadaan ini digambarkan dari nilai indeks aparat yang mencapai kategori siap di Kabupaten Padang Pariaman, Bengkulu, dan Cilacap, sedangkan di Kabupaten Serang dan Sikka, aparat baru mencapai jenjang hampir siap. Kesiapsiagaan aparat terutama disumbangkan oleh parameter pengetahuan tentang bencana. Sebaliknya, aparat masih kurang mampu untuk memobilisasi sumber daya yang dimiliki, diindikasikan oleh sebagian besar responden aparat belum mensosialisasikan pengetahuan dan keterampilan

kesiapsiagaan kepada kerabat, teman, dan masyarakat di sekitarnya. Hal ini perlu mendapat perhatian, mengingat aparat merupakan *agent of change* untuk meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat.

- Kesiapsiagaan Komunitas Sekolah

Kajian kesiapsiagaan untuk komunitas sekolah dilakukan pada sekolah-sekolah SD yang terletak di pinggir pantai. Tingkat kesiapsiagaan dihitung berdasarkan nilai indeks gabungan dari kesiapsiagaan institusi sekolah, guru, dan siswa.

Tabel 3 menginformasikan tingkat kesiapsiagaan komunitas sekolah yang bervariasi seperti tingkat kesiapsiagaan rumah tangga. Komunitas sekolah di Bengkulu, Serang, Cilacap, dan Sikka masih kurang siap dalam mengantisipasi bencana gempa dan tsunami. Hanya komunitas sekolah di Kabupaten Padang Pariaman yang kondisinya hampir siap. Kesiapsiagaan komunitas sekolah di Padang Pariaman berbeda dengan keempat lokasi kajian karena telah mendapat pendidikan kesiapsiagaan yang dilakukan oleh LSM Kogami dari Kota Padang.

Tabel 3. Indeks Kesiapsiagaan Komunitas Sekolah Menurut Parameter di Kabupaten/Kota Padang Pariaman, Bengkulu, Serang, Cilacap dan Sikka

Parameter	Padang Pariaman	Bengkulu	Serang	Cilacap	Sikka
Pengetahuan	70	64	63	66	61
Kebijakan	36	11	0	11	0
Rencana Tanggap Darurat	59	40	43	44	27
Peringatan Bencana	53	45	80	66	35
Kemampuan Memobilisasi Sumber Daya	56	27	26	31	18
Total Indeks	62	48	50	52	41

Sumber: *Kajian Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Mengantisipasi Bencana Alam*, LIPI (2006 dan 2007)

Dari Tabel 3 terungkap bahwa pengetahuan komunitas sekolah di semua lokasi relatif lebih baik jika dibandingkan dengan nilai indeks parameter kesiapsiagaan lainnya. Kesiapsiagaan pengetahuan bervariasi antardaerah, dari kategori hampir siap (Sikka, Serang, dan Bengkulu) sampai kategori siap (Padang Pariaman dan Cilacap). Pengetahuan komunitas sekolah (guru dan siswa) ini sayangnya belum diikuti dengan tindakan untuk meningkatkan kesiapsiagaan komunitas sekolah. Keadaan ini diketahui dari rendahnya indeks kebijakan sekolah di semua lokasi kajian, berada pada tingkatan yang paling rendah atau belum siap. Semua sekolah belum mempunyai kebijakan atau program yang berkaitan dengan kesiapsiagaan, dikarenakan belum adanya kebijakan dari Dinas Pendidikan Nasional (Diknas) di kabupaten/kota. Pendidikan kesiapsiagaan belum mendapat perhatian yang memadai dari Dinas.

Komunitas sekolah juga belum mempunyai rencana untuk merespon keadaan darurat bencana, terutama apabila bencana terjadi pada saat jam belajar di sekolah. Kebanyakan sekolah belum mempunyai rencana tempat evakuasi, denah, jalur, rambu-rambu, dan perlengkapan evakuasi. Sekolah juga belum mempunyai duplikat atau salinan dokumen penting yang diperlukan sekolah. Akses komunitas sekolah di semua lokasi kecuali Serang terhadap peringatan bencana masih minim. Demikian juga dengan mobilisasi sumber daya, semua komunitas sekolah, kecuali di Padang Pariaman, belum mampu untuk memobilisasi sumber daya yang dimiliki. Keadaan ini digambarkan oleh terbatasnya keikutsertaan komunitas sekolah dalam seminar atau pertemuan yang berkaitan dengan pengelolaan bencana dan belum adanya kerja sama atau bimbingan dari berbagai *stakeholders* untuk meningkatkan kesiapsiagaan komunitas sekolah.

Dari hasil kajian juga terungkap bahwa institusi sekolah di semua lokasi mempunyai tingkat kesiapsiagaan yang paling rendah. Tingkat kesiapsiagaannya bervariasi antara belum siap (Kabupaten Serang, Cilacap, dan Sikka) dan kurang siap (Kabupaten Padang Pariaman dan Kota Bengkulu). Rendahnya kesiapsiagaan sekolah seperti dikemukakan di atas dikarenakan masih minimnya kebijakan, rencana tanggap darurat, dan kemampuan memobilisasi sumber daya di sekolah.

Kesiapsiagaan guru dan siswa lebih baik daripada kesiapsiagaan institusi sekolah dengan tingkat kesiapsiagaan yang bervariasi antarlokasi kajian. Di Kota Bengkulu, Kabupaten Serang dan Sikka nilai indeks kesiapsiagaan guru lebih rendah daripada siswa, sebaliknya dengan di Kabupaten Padang Pariaman dan Cilacap. Kesiapsiagaan guru di semua lokasi baru mencapai kategori hampir siap, kecuali di Padang Pariaman yang telah masuk kategori siap. Kesiapsiagaan siswa yang masuk kategori hampir siap terdapat di Kabupaten Sikka dan Serang, sedangkan yang telah siap berada di Kabupaten Padang Pariaman, Bengkulu, dan Cilacap.

Bervariasinya kesiapsiagaan guru dan siswa dipengaruhi oleh parameter pengetahuan. Pengetahuan guru dan siswa tentang fenomena alam dan tindakan yang perlu dilakukan relatif cukup baik. Namun sayangnya pengetahuan tersebut belum diimbangi dengan kesiapan untuk rencana tanggap darurat dan upaya memobilisasi sumber daya yang tersedia. Kondisi ini terjadi hampir di semua lokasi kajian.

PENUTUP

Masyarakat di sebagian besar kabupaten/kota yang dikaji masih kurang siap dalam mengantisipasi bencana gempa dan tsunami, padahal Indonesia berada di daerah rawan bencana alam. Pengelolaan bencana yang responsif terfokus pada penanganan pascabencana, seperti yang selama ini dilakukan, terbukti tidak efektif dalam mengurangi risiko bencana. Perubahan paradigma penanganan bencana menjadi sangat krusial dan *urgent* untuk dilakukan. Kesiapsiagaan masyarakat untuk pengurangan risiko bencana merupakan paradigma baru yang harus menjadi bagian penting dalam pengelolaan bencana. Bagi masyarakat di daerah rawan bencana tidak ada pilihan

lain selain siap siaga dengan cara meningkatkan pengetahuan dan keterampilan serta melakukan berbagai upaya untuk mengurangi risiko bencana, terutama korban jiwa. Upaya meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat mulai dilakukan oleh berbagai lembaga, tetapi hasil kajian mengungkapkan *stakeholders* utama kesiapsiagaan masyarakat (rumah tangga, pemerintah, dan komunitas sekolah) masih kurang siap dalam mengantisipasi bencana. Gambaran ini mengindikasikan kesiapsiagaan masyarakat masih perlu terus ditingkatkan agar kejadian-kejadian bencana yang menelan banyak korban tidak terulang lagi.

DAFTAR PUSTAKA

- Benson, C., J. Twigg, and T. Rossetto. 2007. *Tools for Mainstreaming Disaster Risk Reduction: Guidance Notes for Development Organizations*. Provention Consortium.
- Bhagwani, S. 2002. *Community Based Disaster Preparedness*. New Delhi: Swiss Agency for Development and Cooperation.
- Bill, F., V.M. Hai, and District PMI Staff. 2005. *Integrated Community Based Risk Reduction*. The British Red Cross Society.
- Blaikie, P., T. Cannon, I. Davis, and B. Wisner. 1994. *At Risk, Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London: Routledge Press.
- Daliyo., S. Bandiono, Z. Fatoni, dan B. Nugraha. 2008. *Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Mengantisipasi Bencana Alam di Kabupaten Sikka*. Jakarta: LIPI Press.
- FEMA. 2005. Hazards: Fact Sheet – Tsunamis.
- Geoscience Australia. 2007. *The Elements at Risk and Their Vulnerability*. Cairns: Geoscience Australia: CCIP Project. <http://www.ga.gov.au/urban/projects/archive/cairns.jps>.
- Hidayati, D. 2005. *Panduan Merintis Siaga Bencana Berbasis Masyarakat*. Jakarta: LIPI – Bidang Pendidikan Kelautan, COREMAP.
- Hidayati, D., Ngadi, S.S Purwaningsih, and M. Soekarno. 2008. *Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Mengantisipasi Bencana Alam di Kabupaten Cilacap*. Jakarta: LIPI Press.
- Indonesian Institute of Sciences (LIPI) – UNESCO/ISDR. 2006. *Framework Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Mengantisipasi Bencana Gempa dan Tsunami*. Jakarta.
- Palang Merah Indonesia (PMI). 2005. *Konsep, Strategy dan Pendekatan Kesiapsiagaan Masyarakat Terhadap Bencana: Kesiapsiagaan Masyarakat Terhadap Bencana*. Jakarta: PMI.
- International Strategy for Disaster Reduction (ISDR). 2005. *Hyogo Framework for Action 2005 – 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. World Conference on Disaster Reduction 18 – 22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan.

- International Strategy for Disaster Reduction (ISDR). 2003. *Rationale Paper on the Framework for Guidance and Monitoring of Disaster Risk Reduction*. Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction. Geneva.
- Muralidharan, C.M. 2002. *Community Based Disaster Preparedness: A Guide for Development Workers on Cyclones & Floods*. India: Care and Disaster Mitigation Resource Institute.
- Nagib, L., D. Asiati, A. Latifa, dan Mujiyani. 2008. *Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Mengantisipasi Bencana Alam di Kabupaten Padang Pariaman*. Jakarta: LIPI Press.
- Natawijaya, D.H. 2005. Aceh – Gempa Andaman 28 Desember 2004. *Paper Dipresentasikan pada Pertemuan di BAPPENAS*. Jakarta.
- NOAA. 2007. *Vulnerability Assessment Tutorial: Step by Step Guidelines for Assessing Community Vulnerability*. <http://www.csc.noaa.gov/products/nchaz/htm/methov.htm>.
- Pemerintah Kabupaten Aceh Besar. 2007. *Standard Operation Procedure: Manajemen Bencana di Aceh Besar*, Kota Jantho.
- Permana, H. 2005. Pembelajaran dari Aceh: Pemahaman Bencana Geologi. *Paper Dipresentasikan pada Pertemuan di BAPPENAS*. Jakarta.
- Widayatun., A. Situmorang, R. Cahyadi, I.G.P Antariksa. 2008. *Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Mengantisipasi Bencana Alam di Kabupaten Serang*. Jakarta: LIPI Press.

JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Ketentuan untuk penulis

Artikel dapat ditulis dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris. Panjang tulisan antara 6.000–8.000 kata, diketik 2 spasi dengan program Microsoft Word. Artikel harus disertai abstrak (150-200 kata) dalam dua bahasa: bahasa Indonesia dan Inggris. Pengiriman artikel harus disertai dengan alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Penulisan *references* harus konsisten di dalam seluruh artikel dengan mengikuti ketentuan sebagai berikut:

Kutipan dalam teks: nama belakang pengarang, tahun karangan dan nomor halaman yang dikutip
Contoh: (Jones, 2004:15), atau Seperti yang dikemukakan oleh Jones (2004:15).

Kutipan dari buku: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. *Judul buku*. kota penerbitan: penerbit.
Contoh: Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California.

Kutipan dari artikel dalam buku bunga rampai: nama belakang, nama depan pengarang, tahun. "judul artikel" dalam nama editor (Ed.), *Judul Buku*. nama kota: nama penerbit. Halaman artikel.
Contoh: Hugo, Graeme. 2004. "International Migration in Southeast Asia since World War II", dalam A. Ananta dan E.N.Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. hal: 28—70.

Kutipan dari artikel dalam jurnal: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. "Judul artikel", Nama Jurnal, Vol (nomor Jurnal): halaman.
Contoh: Hull, Terence H. 2003. "Demographic Perspectives on the Future of Indonesian Family", *Journal of Population Research*, 20 (1):51—65.

Kutipan dari *website*: dituliskan lengkap alamat *website*, tahun dan alamat URL dan html sesuai alamatnya. Tanggal *download*.
Contoh: World Bank. 1998. <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>.
Washington DC. Tanggal 25 Maret.

Catatan kaki (*footnote*) hanya berisi penjelasan tentang teks, dan diketik di bagian bawah dari lembaran teks yang dijelaskan dan diberi nomor.

Pengiriman artikel bisa dilakukan melalui *e-mail*, ataupun pos dengan disertai *disket file*. Redaksi dapat

Notes for Contributors

Articles may be written in English or Indonesia language. The length of each manuscript between 6.000– 8.000 words, double-spaced using MS Word. Abstracts of 150-200 words, written in both languages: English and Indonesia, should be submitted. Submission should be accompanied by a brief biodata of each authors, including qualifications, position held and full address.

Reference should be consistently written according to the Journal style :

In the text: the author's name and the year of publication and the page are quoted. e.g.: (Jones, 2004:15), or According to Jones (2004:15)

Citation from a book: Author's name, year of publication. Book's title. city:Publisher.

e.g.: Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California.

Citation from an edited book: Author's name, year of publication. Article's title, name of editor/s (ed/s.), *the book's title*. city:Publisher. pages

e.g.: Hugo, Graeme, 2004. International Migration in Southeast Asia since World War II, in A. Ananta dan E.N.Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. pp: 28—70.

Citation from a Journal: Author's name, year of publication. Article's title, name of the journal, Vol. (no): pages

e.g.: Hull, Terence H. 2003. Demographic Perspectives on the Future of Indonesian Family, *Journal of Population Research*, 20 (1):51—65.

Citation from website e.g.:
World Bank. 1998. <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>.
Washington DC. Date: 25 March.

Footnotes should be kept to a minimum and numbered.

Article may be submitted by email or post including the floppy disk. The editors reserve the rights to make amendments to the manuscript and will seek, whenever possible, the author's consent to any changes made.



ISSN 1907-2902

KEPENDUDUKAN INDONESIA

Knowledge and Practice of Maternal Health Care In Indonesia
Teguh Suglyarto

Pembangunan Pendidikan dan MDGs di Indonesia:
Sebuah Refleksi Kritis
Dyah Ratih Sulistyastuti

Refleksi Atas Beberapa Isu Kebijakan Pendidikan
Makmuri Sukarno

Kekerasan Simbolik Suami Terhadap Istri dalam Perspektif
Budaya Jawa: Studi di Kampung Urban Yogyakarta
Basilica Dyah Putranti

Dynamics of Illegal Logging from the Soeharto Regime to
Regional Autonom
Herman Hidayat



LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA

LIPI Press

ISSN 1907-2902



9 771907 290214