

Kebijakan Penanganan Internally Displaced Persons (IDPs) di Indonesia dan Dunia Internasional

Heru Susetyo^{*)}

In Indonesia, the concept of Internally Displaced Persons (IDPs) has not obvious enough and become the basis of thought yet. It can be seen from the regulation that regulate the IDPs which none of those regulations uses IDPs terminology. Another provides evidence is no regulation in act level regarding IDPs. The best regulation regarding IDPs in Indonesia is Presidential Decree Number 3 Year 2001. The consequence of this condition, IDPs problems could not handle properly. Contrary condition with international, there are several instruments can be apply to resolve the IDPs problem such as The 1951 Refugee Convention, the 1949 Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, The Second Additional Protocol 1977 The protection of victims of non-international armed conflicts, and The Guiding Principles on Internal Displacement (Guiding Principles). International bodies dealing with IDPs, like UNHCR could not directly access IDPs in Indonesia because of state sovereignty. This article is trying to provide the big picture of IDPs condition and the policy in Indonesia relating to the international law.

A. Pendahuluan

Dalam tahun-tahun 1980-an dan terutama dalam tahun-tahun 1990-an, jumlah pengungsi internal (*Internally Displaced Persons*, selanjutnya disingkat sebagai 'IDPs') telah meningkat secara dramatis di banyak bagian dunia. Di antara alasan-alasan dan sebab-

^{*)} Penulis dilahirkan di Bandung pada 13 Januari 1972. Menamatkan Sarjana Hukum di FHUI (1996), LL.M bidang *International Human Rights Law* di Northwestern University Chicago (2003) dan Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial di FISIP UI (2003). Bekerja sebagai staf pengajar FHUI bagian hukum masyarakat dan pembangunan sejak tahun 1996, dengan mengasuh kuliah Perundang-undangan Sosial, Antropologi Hukum, Antropologi Budaya dan Wanita dan Hukum. Sejak tahun 1999 juga menjadi staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonusa Esa Unggul untuk Mata Kuliah Hak Asasi Manusia dan Hukum Humaniter Internasional. Aktivitas lain adalah sebagai pengajar pada program pascasarjana Ilmu Kesejahteraan Sosial DEPSOS-STISIP Widuri dan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK). Di luar kampus, berpraktek sebagai advokat publik pada Pusat Advokasi Hukum dan HAM Indonesia (PAHAM).

sebab dasar yang menyebabkan pengungsian massal tersebut adalah perang saudara dan konflik-konflik sosial lain. Tidak diketahui persis berapa banyak orang yang terpaksa mengungsi, namun angka 20 – 25 juta adalah estimasi yang menggambarkan betapa besarnya masalah ini. Angka ini merupakan lonjakan dahsyat selama kurun lima belas tahun. Persebarannya-pun lebih luas. Dulu hanya ada di beberapa negara Afrika, kini pengungsi berserak di lebih dari empat puluh negara.¹

Angka di atas belum termasuk jutaan orang yang menjadi korban bencana alam seperti banjir dan angin topan. Walaupun banyak pengungsi internal tetap menjadi pengungsi selama bertahun-tahun, sejumlah kecil mungkin dapat kembali ke rumah mereka atau mencari rumah permanen yang baru dalam waktu singkat. Sejak tahun 1990-an jumlah pengungsi internal di seluruh dunia telah melebihi jumlah pengungsi antar negara.²

Di Indonesia, sampai dengan Mei 2001 terdapat 1.305.690 pengungsi internal yang tersebar dari Aceh hingga Papua. Dari jumlah tersebut, 500.000 di antaranya adalah pengungsi anak.³ Jumlah terbesar ada di Maluku (300.091 jiwa) dan terkecil di Sumatera Selatan (1700 jiwa). Hal ini menggambarkan bahwa tak ada satu propinsi-pun di Indonesia yang steril dari pengungsi internal. Kenyataan ini menempatkan Indonesia di urutan ke-6 dari 40 negara yang punya IDP akibat konflik. Lonjakan ini terjadi hanya dalam tiga tahun terakhir. Sejumlah kecil menjadi IDP akibat bencana alam.⁴

Global IDPs, Sebuah program penanganan pengungsi internal di bawah koordinasi *Norwegian Refugee Council* menengarai sebab timbulnya pengungsi internal di Indonesia adalah bentrokan agama,

¹ "Pengungsi Kita" Suplemen Yayasan AKSARA pada Majalah Tempo edisi 17 Juni 2002, hal. 69 – 89.

² Staffan Bodemar, *Internally Displaced Persons (IDPs) in Indonesia Toward an Integrated Approach*, paper dipresentasikan pada *Seminar Terpadu Penanganan IDP di Indonesia*, Jakarta, 26 – 27 Juni 2001.

³ "Laskar Bocah di Daerah Konflik," suplemen Majalah GATRA edisi 18 Agustus 2001.

⁴ Lihat Majalah TEMPO, *Loc.cit.*

bentrokan etnis, dan kegiatan separatisme yang merebak di awal krisis ekonomi di Indonesia. Diperburuk dengan *chaos* di bidang politik dan keamanan pasca kejatuhan Soeharto (Mei 1998) hingga jatuhnya Abdurrahman Wahid (Juli 2001), jumlah pengungsi internal semakin bertambah dua kali lipat dengan kondisi yang sangat buruk.⁵

Di Indonesia, lembaga resmi (berdasarkan Keputusan Presiden No. 3 Tahun 2001) yang menangani pengungsi adalah Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (selanjutnya disebut sebagai Bakornas PBP). Lembaga ini sebelumnya bernama Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana. Menyikapi maraknya masalah pengungsian di Indonesia empat tahun terakhir ini, Badan tersebut memperluas lingkup kegiatannya untuk juga menangani masalah pengungsi.

Sebagai lembaga yang baru terbentuk dengan tugas yang sangat berat, kinerja dan kapabilitas lembaga ini sering dipertanyakan. Apalagi lembaga ini terkesan sangat formil dan lekat dengan struktur birokrat yang amat kompleks. Susunan keanggotaan Bakornas PBP terdiri dari Wakil Presiden RI (Ketua), sembilan menteri, Panglima TNI, Kapolri, dan Gubernur setempat. Lalu, ada sekretariat yang terdiri dari sekretaris dan wakil sekretaris, empat deputi bidang, 16 biro, 64 bagian, dan 192 sub bagian.⁶

Di sisi lain, tugas yang diemban lembaga ini sangat berat. Dalam Pasal 1 ayat (3) Keppres No. 3 Tahun 2001 disebutkan tugas Bakornas PBP adalah dalam penanganan pengungsi yang meliputi upaya pelayanan dan perlindungan kemanusiaan terhadap pengungsi yang timbul akibat konflik, baik sosial maupun politik yang meliputi kegiatan Pencegahan, Tanggap Darurat, Penampungan, Pemindahan, dan Pengembalian/ Relokasi Pengungsi.

⁵ Lihat laporan Global IDP tahun 2001 dalam situs Global IDP www.idpproject.org, diakses pada Januari 2002.

⁶ Lihat Keppres No. 3 tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi.

B. Contoh Kasus IDPs: Pengungsi Korban Kerusuhan Sambas Kalimantan Barat

Di Kalimantan Barat, masalah pengungsi internal selalu menjadi permasalahan sejak tahun 1996. Di propinsi ini telah berulang kali terjadi konflik antar etnis (Madura vs Dayak dan Madura vs Melayu) yang mengakibatkan kerugian fisik dan sosial yang teramat besar. Pada tahun 1996-1997 pecah konflik antara etnis Madura dengan Dayak di Sanggau Ledo, Kabupaten Sambas (kini Kabupaten Bengkayang setelah Kabupaten Sambas mengalami pemekaran). Kemudian, pada tahun 1999 terjadi lagi konflik antara etnis Madura dengan Melayu yang berawal di Kabupaten Sambas namun kemudian melebar ke Kabupaten Bengkayang. Di samping kehancuran fisik, masalah besar yang menyertai konflik etnis adalah pengungsian internal.

Pengungsian internal akibat konflik 1996-1997 secara bertahap telah dapat ditangani oleh pemerintah. Namun, pengungsian akibat konflik Sambas 1999 masih banyak menimbulkan masalah sampai saat ini. Kurang lebih 12.472 Kepala Keluarga (KK) warga Madura Sambas mengungsi ke Kabupaten Pontianak sejak tahun 1999. Mereka menempati tempat-tempat penampungan darurat di Pontianak dan sekitarnya, antara lain di Gedung Olah Raga (GOR) Untan, GOR Pangsuma, Stadion Sultan Syarif Abdurrahman, Asrama Haji Pontianak, serta di Barak Marhaban Singkawang.⁷ Kondisi pengungsian sangat mengenaskan. Kendati bantuan terus mengalir dari pemerintah maupun swasta namun jumlahnya jauh dari cukup untuk memenuhi kebutuhan seluruh pengungsi selama lebih dari dua tahun.

Masalah lain di lokasi penampungan sementara adalah interaksi sosial dengan warga setempat. Keberadaan warga pengungsi Madura di lokasi penampungan telah menimbulkan benturan sosial dengan penduduk setempat yang notabene berbeda etnis dan kultur. Pada pertengahan 2001 terjadi kerusuhan lagi di

⁷ Data diperoleh dari observasi langsung ke lokasi penampungan sementara di Pontianak pada 19 – 21 Oktober 2001.

kota Pontianak yang bermula dari lokasi penampungan. Sejumlah pengungsi ditemukan tewas dan beberapa bangunan milik negara yaitu GOR Bulutangkis dan beberapa fasilitas yang lain terbakar atau hancur.

Kompleksitas masalah yang menghinggapi pengungsian warga Madura di Pontianak ini tak urung telah membuat pemerintah setempat memikirkan sejumlah alternatif kebijakan yang dapat dilakukan. Alternatif tersebut antara lain (1) rekonsiliasi antara warga pengungsi Madura dengan warga Melayu Sambas yang memiliki target akhir pemulangan kembali pengungsi ke Sambas, dan (2) Relokasi Pengungsi. Belakangan, karena rekonsiliasi sangat sulit dilakukan maka salah satu kebijakan yang belakangan menjadi solusi utama adalah **Relokasi Pengungsi**. Yaitu memindahkan pengungsi Madura dari lokasi penampungan sementara di kota Pontianak ke daerah sekitar Kabupaten Pontianak yang dianggap layak.

Kebijakan Relokasi pengungsi, di samping diatur secara ringkas dalam Keppres No. 3 tahun 2001 tentang Bakornas Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi, kemudian diatur secara lebih terperinci dalam Keputusan Sekretaris Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi No. 2 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi, juga diatur dalam Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat tentang Kebijakan Nasional Percepatan Penanganan Pengungsi di Indonesia, yang merupakan tindak lanjut dari Sidang Kabinet Terbatas tanggal 25 September 2001, yang menghasilkan dua hal yang sangat penting yang berhubungan dengan nasib pengungsi di Indonesia yaitu:

1. Pemerintah pusat akan mengakhiri pemberian bantuan jaminan hidup dalam rangka tanggap darurat, khususnya beras dan lauk pauk pada Desember 2001 (seperti diketahui pemerintah memberikan jaminan hidup berupa uang Rp 1500,- per hari dan 400 gr beras per jiwa per hari.

2. Masalah pengungsi di Indonesia diharapkan sudah dapat diselesaikan secara tuntas pada akhir 2002 dengan anggaran hampir Rp 2 trilyun.

Tokoh-tokoh penting yang ikut merumuskan kebijakan tersebut antara lain Wakil Presiden Hamzah Haz, Menko Kesra Yusuf Kalla, dan Budi Atmadi dari Bakornas PBP.

Fakta yang ditemukan di lapangan,⁸ sejak pertengahan tahun 2001 secara bertahap pengungsi Madura mulai direlokasikan ke Desa Tebang Kacang dan Desa Sungai Asam, keduanya di Kabupaten Pontianak. Namun, berdasarkan observasi awal dan bahan pustaka (data sekunder) yang tersedia, relokasi tersebut belum berjalan baik. Masih terdapat resistensi yang cukup kuat dari sejumlah pengungsi Madura untuk ikut ber-relokasi. Disamping itu, banyak dari yang telah ikut relokasi kemudian kembali bekerja di kota Pontianak dengan alasan kondisi daerah relokasi tidak layak huni dan tidak layak tani.

Dari catatan peneliti dan informasi yang dikumpulkan dari rekan-rekan NGO seperti dari OXFAM GB, Elsam, Baris Baru, Nurani Dunia, Yayasan Aksara dan YLBHI, relokasi pengungsi ini mengundang sejumlah masalah. Dana bantuan untuk pengungsi internal terkadang kurang efektif. Adakalanya tidak sampai kepada pengungsi. Tidak rutin dan tidak sesuai dengan jaminan yang ditetapkan. Kemudian, akuntabilitas dana pemerintah untuk pengungsi internal nyaris tidak ada. Disamping itu ada persoalan jaminan keamanan dan perlindungan hukum yang lemah yang membuat penanganan masalah pengungsi, termasuk relokasi, nyaris tidak efektif.

Ratusan pengungsi korban kerusuhan Sambas dari berbagai tempat penampungan sementara di Kota Pontianak sempat berunjuk rasa di muka DPRD Kalimantan Barat. Mereka mempertanyakan benar tidaknya informasi tentang 'uang pesangon' sebesar Rp 12,5

⁸ Data diperoleh melalui peninjauan lapangan yang dilakukan antara bulan Oktober 2001–Januari 2002 ke Kabupaten Pontianak, utamanya ke Desa Tebang Kacang, Kecamatan Sungai Raya.

juta per keluarga yang bersedia pindah dari lokasi penampungan. Pasalnya, pemerintah hanya mengucurkan dana Rp 37 milyar untuk 11.000 KK pengungsi dari Rp 89,2 milyar yang dijanjikan.⁹

Kemudian, sampai Selasa 11 Juni 2002 para pengungsi korban kerusuhan Sambas banyak yang belum keluar dari Gedung Olahraga (GOR) Pangsuma, Pontianak. Mereka yang bertahan diperkirakan mencapai ratusan orang.¹⁰ Sementara, Tim Gabungan Penanggulangan Pengungsi Pasca Kerusuhan Sosial Sambas (TGP3KSS) Kalbar mencatat, dalam sepekan terakhir baru sekitar 63 keluarga yang bersedia pindah. Tim ini sendiri kini telah mengeluarkan surat peringatan kedua dengan tetap meminta pengungsi untuk mengosongkan GOR Pangsuma selambat-selambatnya 15 Juni 2002.¹¹

Memperhatikan sejumlah fenomena yang menyertai relokasi tersebut, didukung dengan pengertian bahwa suatu pelayanan sosial negara lazimnya adalah tindak lanjut dari suatu kebijakan sosial dan perencanaan sosial. Didukung fakta bahwa pemerintah Indonesia baik di tingkat pusat maupun daerah belum memiliki banyak pengalaman menangani relokasi pengungsi (yang amat berbeda dengan menangani transmigrasi), maka timbul pertanyaan dalam diri peneliti tentang bagaimanakah kebijakan penanganan IDPs di Indonesia dan di dunia internasional?

C. Kebijakan Penanganan IDPs

C.1. Terminologi

Istilah pengungsi internal (*Internally Displaced Persons*) belum terlalu umum digunakan di Indonesia. Publik sering mengalami kerancuan antara istilah 'pengungsi internal' dengan 'pengungsi' (*refugees*), pencari suaka (*asylum seekers*) ataupun dengan 'migran'/'migrasi'.

⁹ Lihat harian Kompas tanggal 27 April 2002.

¹⁰ Lihat harian Kompas edisi 12 Juni 2002

¹¹ Ibid.

Menurut OCHA—*Office for The Coordination of Humanitarian Affairs*, Badan PBB yang bergerak di bidang Bantuan Kemanusiaan, pengertian 'refugee' adalah:¹²

Menurut Konvensi 1951 mengenai status pengungsi, pengungsi lintas batas adalah seseorang yang "oleh karena rasa takut yang wajar akan kemungkinan dianiaya berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada suatu kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik, berada di luar negeri kebangsaannya, dan tidak bisa atau karena rasa takut itu tidak berkehendak berada di dalam perlindungan negeri tersebut.

Dalam istilah lain, 'refugee' adalah pengungsi yang lari ke negara lain, yang sudah jelas diatur statusnya melalui Konvensi 1951 dan Protokol PBB 1967 yang telah diratifikasi oleh 136 negara.

Sedangkan, istilah 'pengungsi internal' (*Internally Displaced Persons*) memiliki makna sebagai berikut:¹³

Persons or group of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human made disasters, and who have not crossed an internationally recognized state border.

(Orang-orang atau kelompok-kelompok orang yang telah dipaksa atau terpaksa melarikan diri atau meninggalkan rumah mereka atau tempat mereka dahulu biasa tinggal, terutama sebagai akibat dari, atau dalam rangka menghindarkan diri dari dampak-dampak konflik bersenjata, situasi-situasi rawan yang ditandai oleh maraknya tindak kekerasan secara umum, pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia, bencana-bencana alam, atau bencana-bencana akibat ulah manusia, dan yang tidak melintasi perbatasan negara yang diakui secara internasional).

Sementara itu komisi HAM PBB mengartikan 'pengungsi internal' sebagai :

¹² Office for Coordination of Humanitarian Affairs, *Guiding Principles on Internal Displacement*, 2001.

¹³ *Ibid.*

*"Internally Displaced Persons are persons who have been forced to flee their homes suddenly or unexpectedly in large numbers, as a result of armed conflict, internal strife, systematic violations of human rights or natural or man-made disasters, and who are within the territory of their own country".*¹⁴

(pengungsi internal adalah orang-orang yang secara massal terpaksa meninggalkan kampung halamannya secara spontan dan tak direncanakan sebagai akibat dari konflik bersenjata, konflik internal, pelanggaran hak asasi yang sistematis, ataupun akibat bencana alam dan bencana kemanusiaan, dimana mereka mengungsi masih dalam wilayah Negara sendiri).

Definisi lain datang dari Sekretariat Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP), yang menyebutkan bahwa 'pengungsi' adalah:¹⁵

orang atau sekelompok orang yang terusir dan atau atas dasar kemauan sendiri meninggalkan tempat kehidupan semula, karena terancam keselamatan dan keamanannya atau adanya rasa ketakutan oleh karena ancaman dari kelompok/golongan sosial tertentu sebagai akibat dari konflik atau kekerasan lain yang menyebabkan kekacauan di masyarakat lingkungannya.

Pengertian 'pengungsi' (*refugee-forced migration*) dan pengungsi internal (*Internally Displaced Persons*) -pun seringkali rancu dengan istilah 'migran' atau 'migrasi'. Menurut Tommy Firman migrasi adalah: *pergerakan penduduk secara geografis*. Terdapat dua kategori migrasi, yaitu migrasi permanen dan non permanen. Perbedaanannya terletak pada tujuan pergerakan tersebut, bila seorang migran bertujuan untuk pindah tempat tinggal secara tetap, migran tersebut dikategorikan sebagai migran permanen, sebaliknya bila tidak mempunyai tujuan pindah tempat tinggal

¹⁴ Commission on Human Rights, *Analytical Report of The Secretary General on Internally Displaced Persons*, E/ CN/ 4/ 1993/ 23 (United Nations, February 14, 1992), paragraph 17.

¹⁵ Sekretariat Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi, *Pedoman Umum Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi*, 2001.

tersebut dinamakan migran non permanen, seperti migrasi sirkuler dan migrasi ulang alik.¹⁶

Dengan lain perkataan, migrasi adalah perpindahan penduduk secara geografis baik di dalam negara maupun antar negara yang dilakukan secara sukarela tanpa paksaan (*voluntarily*) baik melalui jalan legal maupun *illegal* (imigran gelap). Istilah migrasi ini sangat berbeda dengan istilah 'pengungsi' (*refugee*) maupun 'pengungsi internal' yang juga memberi pengertian perpindahan penduduk secara geografis namun tidak secara sukarela alias dipaksa (*forced migration*).

Sesuai dengan Prinsip-prinsip penanganan pengungsian internal tahun 1998¹⁷, pengungsi internal mempunyai hak untuk meninggalkan suatu Negara dan untuk mencari suaka di Negara manapun, juga, hak untuk dilindungi dari pengembalian secara paksa ke tempat asal mereka ataupun paksaan untuk bermukim di tempat yang berbahaya yang terkandung dalam prinsip ke 14 dan prinsip ke 15 dari *Guiding Principles on Internal Displacement*. Hak-hak tersebut adalah termasuk hak atau kebebasan untuk bergerak dan berpindah kediaman.¹⁸

C.2. Kebijakan Badan Internasional dalam Penanganan Pengungsi Internal

Sejak Desember 2001, terdapat kurang lebih 22 juta pengungsi internal di seluruh dunia. Kebanyakan mereka berada antara lain di negara-negara Sudan (4.000.000), Colombia (2.450.000), Angola

¹⁶ Tommy Firman dalam PRISMA (1994) lihat juga Sudagung, *Migrasi Swakarsa Etnis Madura ke Kalimantan Barat* (Jakarta : ISAI, 1984).

¹⁷ *Guiding Principles on Internal Displacement* atau Prinsip-Prinsip Panduan Pengungsian Internal dipersiapkan oleh Francis M. Deng, *the Secretary General's Special Representative on IDPs dan Office for the Coordination of Humanitarian Affairs in 1998*, dibentuk berdasarkan resolusi Komisi HAM PBB No. 1997/39 (U.N. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2).

¹⁸ Lihat Douglass Cassel, *Enhancing Human Rights and Legal Protection*, paper dipresentasikan pada Roundtable Discussion on Internal Displacement, Chicago, Maret 2002.

(3.000.000),¹⁹ Congo-Kinshasa (2.000.000) dan Indonesia (1.400.000).

Enny Soeprapto²⁰ menyebutkan bahwa status pengungsi menjadi perhatian komunitas internasional sejak berakhirnya Perang Dunia I (1918). Perkembangan ini disebabkan oleh terjadinya perubahan besar di Eropa di bidang politik dan sosial, terutama runtuhnya kekaisaran Rusia (1917) dan kekaisaran Ottoman (1918) yang mengakibatkan eksodus massal orang-orang dari wilayah-wilayah yang berada di bawah rezim baru. Orang-orang yang meninggalkan wilayah-wilayah yang semula menjadi tempat tinggal tetap mereka itu terdiri terutama dari orang-orang Rusia dan Armenia dan yang berjumlah sekitar satu juta orang.

Instrumen internasional pertama yang mengatur status hukum pengungsi Rusia dan Armenia dibuat pada 30 Juni 1928 (diterima oleh lebih dari 10 negara). Pada tanggal yang sama, 30 Juni 1928, dibuat instrumen yang memperluas keberlakuannya sehingga meliputi pengungsi Asiria dan Turki. Pengaturan tersebut disusun dalam bentuk resolusi-resolusi yang merekomendasikan negara-negara untuk menerimanya.

Ketika 50 bangsa yang dalam Perang Dunia II melawan NAZI Jerman, *Fascisme* Italia, dan Jepang berkumpul di San Fransisco pada 25 April - 25 Juni 1945 dalam sebuah konferensi yang dinamakan *United Nations Conference on International Organization*, masalah pengungsi juga dibahas dan konferensi sepakat agar masalah pengungsi ditangani secara menyeluruh. Selaras dengan kesepakatan ini dibentuklah Organisasi Pengungsi Internasional (*International Refugee Organization-IRO*), yang konstitusinya diterima oleh Majelis Umum PBB pada 15 Desember 1946.

¹⁹ US Committee for Refugees, *World Refugee Survey*, 2002.

²⁰ Enny Soeprapto, *Ketentuan-Ketentuan Utama Konvensi 1951/Protokol 1967 Mengenai Status Pengungsi*, Makalah disampaikan pada Seminar tentang "Perlunya Indonesia Meratifikasi Konvensi tentang Pengungsi," yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Humaniter Fakultas Trisakti, Jakarta, 27 Agustus 2001.

Mandat IRO mencakup orang-orang yang sebagai akibat peristiwa-peristiwa di Eropa yang terjadi sebelum dan selama Perang Dunia II telah terpaksa meninggalkan atau berada di luar negara asal mereka dan tidak memperoleh atau tidak mau memanfaatkan perlindungan negara asal mereka, yang terdiri dari para pengungsi (*refugees*) dan orang-orang yang tersingkirkan (*displaced persons*).

Pada tanggal 2 sampai dengan 25 Juli 1951 di Geneva, Swiss, PBB mengadakan Konferensi tentang Status Pengungsi dan Orang-Orang Tanpa Kewarganegaraan (*United Nations Conference of Plenipotentiaries on The Status of Refugees and Stateless Persons*). Hasilnya adalah 24 suara setuju, tanpa penolakan dan tanpa abstain, hingga pada 28 Juli 1951 disahkan-lah Konvensi tentang Status Pengungsi (*Convention relating to the Status of Refugees*).

Konvensi Geneva tahun 1951 tentang Pengungsi yang dilaksanakan dengan Protokol tahun 1967 adalah suatu langkah maju dalam perlindungan pengungsi. Pada awal tahun 1980-an, masalah perlindungan pengungsi dipahami sebagai berikut :

- Pengungsi di dalam hukum internasional harus dipahami sebagai kelompok ataupun individu yang memiliki ketakutan terhadap penyiksaan dan penganiayaan sehingga memiliki alasan yang cukup kuat untuk tidak diminta kembali ke negara/daerah asalnya.
- Pengungsi harus dipahami sebagai individu atau kelompok yang terusir dari negaranya karena takut penyiksaan sehingga tak boleh ditolak (*non rejection*) secara mentah-mentah untuk memasuki wilayah perbatasan.
- Solidaritas internasional dan kerjasama antar pemerintahan adalah kata kunci dalam perlindungan dan pemecahan masalah pengungsi.
- Prosedur untuk mempertimbangkan status para pengungsi adalah amat penting.
- Hak-hak para pengungsi yang tengah menanti pemecahan atas masalahnya harus dijamin.
- Setiap pengungsi memiliki hak asasi manusia.

- Perlindungan terhadap pengungsi adalah prinsip-prinsip universal yang harus diperhatikan semua pihak.

Saat ini, kesulitan dalam penanganan pengungsi dapat digambarkan melalui dua buah model penanganan yang saling bertentangan:

1. Model Keamanan (*security model*);

Model ini lebih menekankan pada hak-hak penguasa (negara), dimana pengungsi atau pengungsi internal selalu dipandang sebagai ancaman sehingga harus senantiasa dikontrol. Pendekatan ini sangat tidak menghargai pengungsi sebagai individu yang memiliki martabat. Model keamanan (*security model*) ini terdiri atas dua bagian :

- Internal/menguasai
- Eksternal/melindungi

Pendekatan internal digambarkan sebagai suatu mekanisme kontrol langsung terhadap masyarakat yang ingin mengurus visa, ataupun berupa sanksi karir, imigrasi terbatas, undang-undang perlindungan pengungsi. Pendekatan eksternal digambarkan sebagai upaya untuk melihat 'lebih keluar'. Dengan mendukung berbagai macam resolusi PBB, badan-badan PBB, kebijakan luar negeri, dan lain-lain.

2. Model Hak-Hak Individu (*The Individual Rights Model*)

Berlawanan dengan model keamanan (*security model*), model ini lebih menekankan pada hak-hak individu. Pengungsi atau pencari suaka (*asylum seekers*) dipandang sebagai individu yang harus dilindungi oleh konvensi tentang Pengungsi tahun 1951, doktrin-doktrin Hak Asasi Manusia, ia bertentangan dengan klaim negara sebagai pihak yang paling berkuasa. Pengungsi atau pencari suaka harus mendapat keadilan dan perlindungan dari penganiayaan atau penyiksaan, sesuai dengan martabat kemanusiaannya.

Model hak-hak individu ini dapat ditemukan pada sejumlah instrumen Hak Asasi Manusia seperti Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa (*European Convention on Human Rights*), Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Hak-Hak Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*), Konvensi Anti Penyiksaan

(*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*), dan Konvensi Hak Anak (*Convention on The Rights of Child*).

C.2.1. Perlindungan Hukum Bagi Pengungsi

Chowdhury R Abrar²¹ menyebutkan bahwa sejak tahun 1947, 30 hingga 40 juta manusia telah mengungsi dari negara-negara Asia Selatan. Hampir setiap negara di wilayah ini memiliki ataupun menampung limpahan pengungsi.

Meskipun, permasalahan pengungsi begitu besar, terutama di Asia Selatan, namun hampir semua negara di Asia Selatan tidak memiliki struktur formal yang sanggup menangani masalah ini. Hal yang sama berlaku di level regional, inisiatif penguasa regional begitu minim untuk menangani pengungsi. Para pengungsi sering dianggap sebagai '*illegal aliens*' (makhluk asing).

Ti adanya pengaturan khusus untuk pengungsi ini, menyebabkan para pengungsi dan pencari suaka (*asylum seekers*) lebih sering diatur oleh system administrasi 'dadakan' (*ad hoc administrative arrangements*) yang tidak sistematis dan sangat membuka peluang ketidakpastian hukum dan diskriminasi terhadap hak-hak pengungsi.

Hal yang paling penting untuk dilakukan dalam menangani pengungsi adalah kebijakan politik bilateral antara negara asal pengungsi (*country of origin*) dengan negara penerima pengungsi (*host country*) yang sifatnya solutif. Dalam kerangka inilah, pengembangan suatu aturan, hukum, ataupun undang-undang yang mengatur pengungsi menjadi sangat penting.

Pengembangan aturan hukum untuk perlindungan pengungsi ini dapat dilaksanakan dalam tiga bentuk :

²¹ Chowdury Akbar, *Legal Protection of Refugees in South Asia*, dalam *Forced Migration Review* No. 10, April 2001.

1. Mengakses instrumen hukum/hak asasi manusia internasional tentang pengungsi, antara lain Konvensi tentang Pengungsi tahun 1951 berikut Protokol 1967 -nya.
2. Menyusun instrumen hukum/ hak asasi manusia regional; hal ini dilakukan oleh Organisasi Persatuan Afrika (*Organization of African Union*) melalui Konvensi tahun 1969, kemudian negara-negara Eropa melalui Konvensi Schengen (1985) dan Dublin (1990) dan negara-negara Amerika Latin melalui *Cartagena Declaration* (1984).
3. Menyusun legislasi nasional tentang Pengungsi; legislasi ini harus dilakukan dengan mengembangkan hukum nasional yang komprehensif dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip universal tentang perlindungan pengungsi.

C.3. Penanganan Pengungsi Internal Berdasarkan Prinsip-Prinsip Panduan Pengungsian Internal

Prinsip-Prinsip Panduan Pengungsian Internal (*The Guiding Principles on Internal Displacement*) diperkenalkan pertama kali oleh Wakil Sekretaris Jendral PBB bidang Pengungsi Internal (*Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*) kepada Komisi Tinggi Hak Asasi Manusia PBB (*United Nations Commission on Human Rights*) pada bulan April 1998.²²

Kelimpuluh tiga anggota komisi tinggi tersebut menerima prinsip-prinsip tersebut secara aklamasi dan memberikan catatan serta legitimasi kepada wakil sekretaris jenderal PBB bidang pengungsi internal untuk mengimplementasikannya dalam aktivitas-aktivitas penanganan pengungsi internal di seluruh dunia.

Prinsip ini dibentuk berdasarkan instrumen *international humanitarian law* (hukum humaniter internasional dan instrumen *international human rights law* (hukum hak asasi manusia internasional), sebagai suatu pedoman internasional untuk

²² Roberta Cohen, *The Guiding Principles on Internal Displacement : A New Instrument for International Organisations and NGOs* dalam *Forced Migration Review* No. 2 August 1998.

pemerintah maupun lembaga-lembaga internasional yang bergerak di bidang bantuan, perlindungan dan pelayanan bagi pengungsi internal.

Douglass Cassel²³ merespon panduan ini dengan mengatakan :

the Guiding Principles are a better approach, and that the maximum effort should be made to promote awareness and publicity of the Guidelines, to try to ensure their widespread use by all the international agencies, be they the United Nations or other inter-governmental or non-governmental or, International Humanitarian Organizations (IHOs), and to encourage their greater use by states.

(Prinsip-Prinsip panduan ini adalah suatu pendekatan yang lebih baik dalam merespon pengungsi internal, upaya yang maksimum harus dilakukan untuk meningkatkan kesadaran dan penyebaran panduan ini, untuk menjamin penggunaannya oleh semua badan-badan internasional, baik PBB, Negara anggotanya maupun organisasi kemanusiaan internasional, dan untuk mendukung penggunaannya oleh negara-negara.

Prinsip-prinsip tersebut disambut baik oleh badan-badan internasional. UNICEF menyatakan prinsip tersebut sebagai referensi yang sangat baik yang akan menyediakan standar internasional untuk perlindungan dan bantuan bagi para pengungsi internal. *World Food Programme (WFP)* menyatakan bahwa prinsip-prinsip tersebut akan meningkatkan kesadaran internasional terhadap problem-problem spesifik pengungsi internal sebaik norma-norma hukum yang amat relevan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan para pengungsi.²⁴

Prinsip-prinsip panduan ini mengkonsolidasikan ke dalam satu dokumen semua norma-norma internasional yang relevan dengan masalah pengungsian internal. Meskipun bukan merupakan dokumen yang sifatnya mengikat dan memaksa (*legally binding*), prinsip-prinsip ini merefleksikan dan konsisten dengan hak asasi

²³ Douglass Cassel, *op.cit.*

²⁴ *Ibid.*

manusia internasional, dan hukum-hukum humaniter (*humanitarian law*).

Prinsip-prinsip ini terdiri atas 5 bagian dan 30 prinsip. Bagian-bagian tersebut adalah:

1. Prinsip-Prinsip Umum;
2. Prinsip-Prinsip yang berkaitan dengan Perlindungan dari Terjadinya Pengungsian Internal
3. Prinsip-Prinsip yang berkaitan dengan Perlindungan Selama Masa Pengungsian Internal
4. Prinsip-Prinsip yang Berkaitan dengan Bantuan Kemanusiaan
5. Prinsip-Prinsip yang berkaitan dengan Pemulangan, Pemukiman Kembali dan Reintegrasi

A. Prinsip –Prinsip Umum

Prinsip-prinsip penanganan pengungsi internal (*The Guiding Principles on Internal Displacement*) memiliki empat prinsip umum yang memberi penegasan akan hak-hak dasar pengungsi internal dan tanggungjawab dari pemerintah terhadap pengungsian internal, yaitu:

1. Para pengungsi internal harus menikmati hak-hak dan kemerdekaan yang sama di bawah perlindungan hukum nasional maupun internasional sebagaimana yang didapatkan oleh warganegara yang lain di negaranya, diskriminasi karena statusnya sebagai pengungsi internal adalah dilarang. Prinsip-prinsip ini tidak mempunyai dampak legal apapun terhadap pertanggungjawaban individual atas tindak pidana di mata hukum internasional, khususnya yang berhubungan dengan kejahatan genosida, kejahatan-kejahatan terhadap kemanusiaan, dan kejahatan-kejahatan perang.

Prinsip-prinsip ini wajib ditaati oleh semua pihak yang berwenang, kelompok-kelompok dan orang-orang, lepas dari status hukum mereka, dan diterapkan tanpa diskriminasi yang merugikan. Penaatan terhadap prinsip-prinsip ini tidak boleh mempengaruhi status hukum pihak-pihak berwenang,

kelompok-kelompok, atau orang-orang manapun yang terlibat. Prinsip-prinsip ini tidak boleh ditafsirkan sebagai membatasi, mengubah, atau melemahkan isi instrumen hukum internasional hak-hak asasi manusia atau perangkat hukum internasional kemanusiaan, atau hak-hak yang diberikan kepada orang-orang berdasarkan hukum internal. Terutama, prinsip-prinsip ini tidak mempunyai dampak legal apapun terhadap hak untuk mencari dan memperoleh suaka di negara-negara lain.

2. Pihak-pihak berwenang di tingkat nasional-lah yang pertama-tama memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk menyediakan perlindungan dan bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi internal dalam wilayah hukum mereka. Para pengungsi internal memiliki hak untuk meminta dan menerima perlindungan serta bantuan kemanusiaan dari pihak-pihak berwenang tersebut. Mereka tidak boleh ditindas atau dihukum oleh karena mengajukan permintaan semacam itu).
3. Prinsip-prinsip ini harus diterapkan tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun, termasuk yang berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, atau kepercayaan, haluan politik atau pendapat, kebangsaan, asal usul etnis atau social, status hukum atau social, usia, kecacatan, harta kekayaan, status kelahiran, atau kriteria apapun yang serupa itu. Pengungsi-pengungsi internal tertentu, seperti anak-anak, para ibu hamil, ibu-ibu dengan anak-anak kecil, perempuan-perempuan kepala rumah tangga, para penyandang cacat, dan orang-orang usia lanjut, berhak menerima perlindungan dan bantuan yang disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan khusus mereka, serta berhak menerima perlakuan yang memperhitungkan kebutuhan-kebutuhan khusus tersebut).

B. Perlindungan dari *Displacement*

Sepanjang yang menyangkut perlindungan terhadap pengungsian (*displacement*) yang berkaitan dengan situasi konflik bersenjata, dapat dicatat beberapa prinsip berikut :²⁵

²⁵Enny Soeprapto, *Tinjauan dan Perlindungan Hukum terhadap Internally Displaced Persons dalam Konflik di Aceh*, disampaikan pada Seminar Nasional Keadaan

1. Perlindungan terhadap pengungsian sewenang-wenang adalah hak setiap orang (prinsip ke 6 ayat I yang selaras dengan pasal 14 ayat I Protokol II 1977).
2. Pengecualian dapat dilakukan dalam situasi konflik bersenjata, yakni apabila menyangkut keamanan penduduk sipil atau karena alasan-alasan kemiliteran yang imperatif (prinsip 6 ayat 2 (b)) yang selaras dengan pasal 17 ayat I Protokol II 1977).
3. Pengungsian harus berakhir dalam waktu tidak lebih lama daripada yang diperkirakan oleh keadaan (Prinsip 6 ayat 3);
4. Pengungsian tidak boleh dilakukan dengan cara yang melanggar hak atas hidup, kehormatan, kebebasan, dan keamanan orang-orang yang bersangkutan (Prinsip 8).

C. Perlindungan Selama *Displacement*

Beberapa prinsip perlindungan bagi IDPs selama dalam pengungsian adalah sebagai berikut :²⁶

1. Perlindungan atas hak hidup (prinsip 10);
2. Perlindungan atas martabat dan integritas fisik, mental dan moral (prinsip 11);
3. Perlindungan atas kemerdekaan dan keamanan pribadi (prinsip 12);
4. Perlindungan terhadap perekrutan, penetapan keharusan, atau pemberian izin kepada anak-anak untuk mengambil bagian dalam konflik bersenjata (prinsip 13);
5. Perlindungan atas kemerdekaan bergerak dan kebebasan untuk memilih tempat tinggal (prinsip 14);
6. Perlindungan atas hak untuk mencari keselamatan di bagian negara yang lain, meninggalkan negara, mencari suaka di negara lain, dan untuk dilindungi terhadap pengembalian paksa ke atau pemukiman paksa ke tempat dimanapun yang membahayakan hidup, keselamatan, dan/ atau kesehatan (prinsip 15);

Darurat Militer di Aceh Ditinjau dari Berbagai Aspek Hukum Internasional, diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Humaniter dan HAM Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta 1 Juli 2003.

²⁶ *Ibid.*

7. Perlindungan atas hak untuk mengetahui nasib dan tempat beradanya keluarga yang hilang (prinsip 16);
8. Perlindungan atas kehormatan hidup keluarga (prinsip 17);
9. Perlindungan atas taraf hidup yang memadai (prinsip 18);
10. Perlindungan IDPs yang terluka, sakit, dan cacat (prinsip 19);
11. Perlindungan atas pengakuan sebagai pribadi di hadapan hukum (prinsip ke 20);
12. Perlindungan atas milik dan kekayaan (prinsip 21);
13. Perlindungan terhadap diskriminasi dalam segala bentuknya (prinsip 22);
14. Perlindungan atas pendidikan (prinsip 23).

Enny Soeprapto berpendapat bahwa pedoman yang dikeluarkan PBB tersebut merupakan kelanjutan dari Konvensi Jenewa tentang Hukum Humaniter. Berhubungan dengan masalah relokasi dan pemindahan paksa, ia mengatakan bahwa Prinsip ke-7 pada Pedoman tersebut memuat beberapa ketentuan menyangkut pemindahan paksa. Antara lain, sebelum pemindahan, pejabat bersangkutan harus memastikan semua alternatif yang layak dijajaki. Pejabat yang melakukan pemindahan akomodasi harus sudah disediakan baik untuk kondisi keselamatan, gizi, kesehatan yang memuaskan, dan anggota keluarga yang sama tidak dipisahkan. Prinsip ke-21 menyebutkan milik dan kekayaan orang yang dipindahkan -dalam segala keadaan- harus dilindungi, terutama terhadap tindakan penjarahan, serangan langsung atau tidak membedakan atau tindakan kekerasan lain.²⁷

C.4. Kebijakan Penanganan IDPs di Indonesia

C.4.1. Pedoman Umum Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi

Kebijakan negara dalam penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dijabarkan dalam Pedoman Umum

²⁷ Lihat Harian Kompas Edisi 18 Juli 2003, "Pemerintah Harus Tanggung Ekses Pengungsian Paksa."

Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang ditetapkan melalui Keputusan Sekretaris Bakornas PBP No. 2 tahun 2001, sebagai berikut :

- a. Dalam setiap upaya penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi perlu adanya persepsi yang sama bagi semua pihak baik jajaran aparat pemerintah maupun segenap unsur masyarakat yang ketentuan langkahnya diatur dalam pedoman umum, petunjuk pelaksanaan dan prosedur tetap yang dikeluarkan oleh instansi yang bersangkutan sesuai dengan bidang tugas unit masing-masing.
- b. Penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dilaksanakan secara terpadu terkoordinir yang melibatkan seluruh potensi pemerintah dan masyarakat baik sebelum terjadi, saat terjadi maupun setelah terjadi bencana/ pengungsi yang diwujudkan dalam upaya/tindakan preventif, represif dan rehabilitatif.
- c. Penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi merupakan salah satu fungsi pemerintahan, oleh karena itu dilakukan oleh pemerintah bersama segenap unsur swasta maupun masyarakat luas dengan memberdayakan sarana dan prasarana yang tersedia serta menempatkan pemerintah sebagai fasilitator dan penanggungjawab utama.
- d. Kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dirumuskan dan ditetapkan oleh Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (BAKORNAS PBP).

A. Strategi

1. Pada tahap penyelamatan saat kerusuhan terjadi, dilakukan dengan memberikan pertolongan, perlindungan, dan penampungan sementara, bantuan pangan, sandang, obat-obatan, air bersih, sanitasi dan pembinaan serta pemberdayaan tanpa membedakan perlakuan.
2. Pada tahap pemberdayaan dilakukan dengan upaya perbaikan fisik dan non fisik serta pemberdayaan, membina kerukunan dan mengembalikan harkat hidup

pengungsi secara manusiawi sebagai warga negara yang memiliki hak hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Pada tahap rekonsiliasi dilakukan pembinaan terhadap tokoh masyarakat, pemuka agama, dan tokoh adat yang berpengaruh pada masing-masing pihak serta mendamaikan kembali dengan pendekatan sosial budaya, HAM, dan hukum.
4. Pada tahap penempatan, pengungsi diarahkan pada 3 (tiga) alternatif yaitu: diutamakan kembali ke tempat semula, penyisipan pada lokasi/desa yang terdekat atau ke permukiman baru (*resettlement*) atau transmigrasi lokal yang aman.

B. Pokok-Pokok Kegiatan Penanganan Pengungsi

Kegiatan penanganan pengungsi meliputi upaya operasional yang bersifat koordinatif dilaksanakan dalam bentuk kegiatan:

1. Penyelamatan, yakni berupa pemberian pertolongan, perlindungan dan pemberian bantuan tanggap darurat kepada korban kerusuhan/konflik berupa penampungan sementara, bahan makanan pangan/sandang, pelayanan kesehatan, serta bantuan darurat lainnya.
2. Pemberdayaan, berupa kegiatan pembinaan kemampuan dan kemandirian para pengungsi agar dapat melaksanakan kegiatan sosial dan ekonomis untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.
3. Penempatan, yakni menempatkan dan mengembalikan pengungsi dari tempat penampungan sementara ke tempat yang tetap berupa pengembalian ke tempat semula, penyisipan pada lokasi permukiman yang telah ada dan penempatan di lokasi yang baru.
4. Rekonsiliasi, berupa dukungan upaya untuk menciptakan kedamaian kembali pihak-pihak yang bertikai dengan pendekatan sosial, budaya, Hak Asasi Manusia dan aspek hukum.

C. Mekanisme Kerja

1. Pelaksanaan operasional penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dilakukan secara fungsional oleh Departemen dan instansi terkait beserta jajarannya pada tahap-tahap sebelum, pada saat dan sesudah terjadi bencana/pengungsi yang mencakup kegiatan pencegahan, tanggap darurat, rehabilitasi, rekonstruksi, penyelamatan, pemberdayaan, rekonsiliasi, dan penempatan dengan mengerahkan kemampuan pemerintah dan masyarakat secara terpadu.
2. Keterpaduan pelaksanaan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi secara fungsional oleh Departemen dan instansi terkait dilakukan sejak perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi dalam wadah Bakornas PBP.
3. Departemen/instansi terkait di tingkat pusat berkewajiban untuk memberikan petunjuk dan bimbingan teknis serta operasionalisasinya di daerah dalam mendukung kegiatan SATKORLAK PBP dan SATLAK PBP secara terkoordinasi dan terpadu dalam penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi.
4. Secara operasional pelaksanaan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dibagi dalam tiga tahap yakni sebelum terjadi, saat terjadi, dan setelah terjadi bencana/pengungsian.
5. Sebelum bencana terjadi, kegiatan pencegahan dilaksanakan oleh instansi/lembaga/organisasi terkait sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing. Koordinasi keterpaduan program dan operasional tingkat nasional dilaksanakan oleh BAKORNAS PBP dan program keterpaduan operasional tingkat daerah oleh SATKORLAK PBP/SATLAK PBP sebagai upaya antisipasi dan pencegahan.
6. Saat bencana terjadi, penanggulangan dilaksanakan secara berjenjang mulai dari SATLAK PBP, SATKORLAK PBP, dan BAKORNAS PBP melalui koordinasi teknis dan

operasional yang melibatkan seluruh potensi masyarakat dan unsur teknis terkait, dengan mengedepankan prinsip cepat tanggap dan tepat tindak.

7. Setelah bencana terjadi, penanganan rehabilitasi dan rekonstruksi dilaksanakan oleh instansi/lembaga/ organisasi sesuai tugas pokok dan fungsinya dan koordinasi keterpaduan program/anggaran dilaksanakan oleh BAKORNAS PBP di tingkat Pusat dan SATKORLAK PBP/SATLAK BPBP di tingkat daerah.

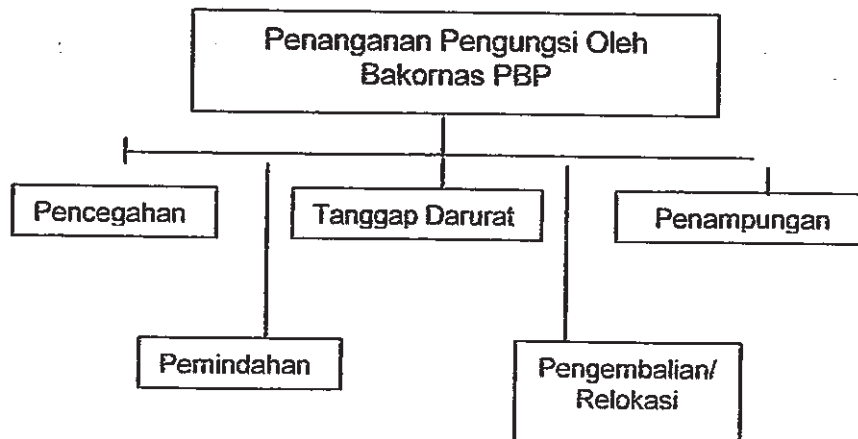
C.4.2. Penanganan Pengungsi Internal dalam Keppres No. 3 Tahun 2001

Penanganan pengungsi dalam Keppres tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana dan Penanggulangan Pengungsi ini adalah sebagai berikut :

Pasal 1 ayat (3) Keppres No. 3 tahun 2001 :

Penanganan Pengungsi meliputi upaya pelayanan dan perlindungan kemanusiaan terhadap pengungsi yang timbul akibat konflik , baik sosial maupun politik yang terjadi pada suatu daerah, yang meliputi kegiatan pencegahan, tanggap darurat, penampungan, pemindahan, dan pengembalian/relokasi pengungsi.

Gambar 3
Skema Penanganan Pengungsi oleh Bakornas PBP



Tugas penanganan pengungsi dijalankan oleh BAKORNAS PBP (tingkat nasional), SATKORLAK PBP (tingkat propinsi), dan SATLAK PBP (tingkat kotamadya/kabupaten). Tugas BAKORNAS PBP adalah :

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

Tugas Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi :

Pasal 10

- (1) Penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi di Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang disingkat SATLAK PBP yang diketuai oleh Bupati/ Walikota.
- (2) Organisasi, dan tata kerja SATLAK PBP ditetapkan oleh Bupati/ Walikota selaku Ketua SATLAK PBP.

Pasal 11

SATLAK PBP bertugas melaksanakan kegiatan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi yang terjadi di daerahnya dengan memperhatikan kebijakan dan arahan teknis yang diberikan BAKORNAS PBP

C.4.3. Peran Bakornas PBP

Pemerintah Indonesia telah membentuk Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Alam (BAKORNAS PBA) dengan Keputusan Presiden No. 28 tahun 1979. Pada tahun 1990, melalui Keppres No. 43 tahun 1990, Badan tersebut disempurnakan

menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (BAKORNAS PB) yang tidak hanya berfokus pada bencana alam belaka, namun juga berfokus pada bencana oleh ulah manusia (*man made disaster*).²⁸

Kemudian, musibah kebakaran hutan dan gangguan asap di Sumatera dan Kalimantan pada 1997-1998, bencana kekeringan di Papua, dan eksodus besar-besar warga East Timor ke Timor Barat menyusul konflik pasca jajak pendapat, membuat pemerintah berfikir bahwa Keppres No. 43 tahun 1990 tidak efektif lagi.

Pemerintah RI telah menyempurnakan Keputusan Presiden Nomor 43 tahun 1990 dengan Keputusan Presiden Nomor 106 tahun 1999. Substansi Keppres No. 106 tahun 1999 adalah memberikan tugas tambahan kepada Bakornas PBP untuk juga menangani dampak kerusakan sosial dan pengungsi.

Namun demikian, Keppres No. 106 tahun 1999 menjadi tidak efektif lagi, setelah Departemen Sosial yang menjadi *leading sector* dalam penanganan pengungsi dibubarkan, yang disusul kemudian dengan pembubaran Kantor Menko Kesra dan Taskin, Karena Bakornas PB kehilangan ketuanya. Hal ini telah menyebabkan adanya kevakuman kepemimpinan Bakornas PBP yang menyebabkan kevakuman mekanisme koordinasi yang selama ini telah berjalan sangat baik dalam penanganan berbagai bencana dan dampak kerusakan termasuk pengungsi.

Menyadari kejadian tersebut, Pemerintah telah menerbitkan Keppres No. 3 tahun 2001 tentang Bakornas Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi yang diketuai oleh Wakil Presiden dan Sekretaris Wakil Presiden secara *ex officio* menjadi Sekretaris Bakornas PBP. Keppres ini merupakan penyempurnaan dari Keppres No. 106 tahun 1999. Substansi yang amat menggembirakan dari Keppres tersebut adalah ditetapkannya unit deputi Penanganan Pengungsi pada Sekretariat Bakornas PBP.

²⁸ Sekretariat Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi, *Upaya Penanganan Masalah Pengungsi di Indonesia*, Jakarta, 2001, hal. 2.

Penanganan pengungsi berdasarkan sekretariat Bakomas PBP meliputi kegiatan-kegiatan :²⁹

1. Penyelamatan

Adalah upaya membawa korban bencana ke tempat yang lebih aman, diijauhan dari tempat kerusuhan. Untuk itu, upaya evakuasi korban dilakukan dengan mengerahkan sarana transportasi yang tersedia setempat. Sektor yang memegang peranan penting adalah sektor perhubungan. Pada saat demikian dapat dikerahkan segala sumber daya yang ada misalnya fasilitas transportasi dari TNI dan Polri.

2. Pendataan

Langkah yang penting dalam menangani pengungsi adalah mengetahui jumlah, komposisi, sebaran, dan kondisi pengungsi. Informasi ini sangat diperlukan untuk menentukan langkah penanganan yang harus diambil, antara lain kebutuhan pangan, tempat tinggal, dan lainnya.

3. Bantuan Tanggap Darurat

Menurut pola penanganan bencana alam, pengungsi diberikan bantuan tanggap darurat berupa tempat berteduh secara darurat, diberikan makanan siap santap, bantuan pengobatan air bersih, dan sanitasi, sambil diadakan pendataan secara cermat untuk keperluan pelayanan lebih lanjut yang berlangsung relatif lebih singkat sekitar 2 – 3 pekan.

4. Pelibatan Masyarakat/ LSM

Penanganan pengungsi pada dasarnya bukan hanya menjadi tugas dan kewajiban Pemerintah semata, namun harus melibatkan masyarakat secara luas. Satu dan lain hal, karena ada masalah-masalah yang tidak mungkin ditangani oleh Pemerintah, bisa dilaksanakan oleh masyarakat, c.q. LSM. Pelibatan masyarakat amat efektif untuk tugas-tugas pendataan, pendistribusian bantuan, bantuan sosial, pemberdayaan, pelatihan dan penyuluhan.

²⁹ *Ibid.*

Program penanganan pengungsi hingga dewasa ini masih bertumpu pada kemampuan Pemerintah, karena kontinuitasnya terjamin. Bantuan dari masyarakat pada dasarnya lebih bersifat seremonial yang tidak terprogram untuk jangka panjang hingga selesai. Bantuan dari UNHCR (*United Nations High Commission for Refugees*) selama ini hanya ditujukan bagi para pengungsi yang tergolong *refugees*, sesuai dengan mandat dari PBB yang mereka emban.

Menindaklanjuti Keppres No. 3 tahun 2001, Sekretaris Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi mengeluarkan Keputusan No. 2 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi.

C.5. Perbandingan dengan Kebijakan Transmigrasi

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, transmigrasian adalah perpindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan dan menetap di wilayah pengembangan transmigrasi atau Lokasi Pemukiman Transmigrasi.

Penyelenggaraan transmigrasi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya, peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah, serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Sedangkan sasaran penyelenggaraan transmigrasi adalah meningkatkan kemampuan dan produktivitas masyarakat transmigrasi, membangun kemandirian, dan mewujudkan integrasi di pemukiman transmigrasi sehingga ekonomi dan sosial budaya mampu tumbuh dan berkembang secara berkelanjutan.

Jenis transmigrasi terdiri atas Transmigrasi Umum, Transmigrasi Swakarsa Berbantuan, dan Transmigrasi Swakarsa Mandiri (TSM). Transmigrasi Swakarsa Mandiri (TSM) merupakan jenis transmigrasi yang sepenuhnya merupakan prakarsa transmigran yang dilakukan baik melalui kerja sama dengan badan

usaha maupun sepenuhnya dikembangkan transmigran atas arahan pemerintah. Transmigran pada TSM dapat memperoleh pelayanan dari pemerintah berupa informasi tentang kesempatan kerja dan peluang usaha, kemudahan dalam proses kepindahan, lahan tempat tinggal beserta fasilitas pelayanan umum dan sosial pemukiman, termasuk sarana ibadah dan kesehatan, serta lahan dan/atau ruang usaha sebagai sarana lapangan kerja dan usaha, yang diarahkan dapat berkembang dengan layak dan mampu meningkatkan kesejahteraan hidup transmigran.³⁰

Tujuan utama penyelenggaraan transmigrasi adalah peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan para transmigran itu sendiri bersama-sama dengan penduduk setempat di daerah penerima transmigrasi itu. Dalam rangka penyelenggaraan berlangsungnya pemerataan pembangunan di wilayah dan daerah Republik Indonesia dalam rangka Pembangunan Nasional.³¹

Dilihat dari segi pengembangan ekonomi, maka transmigrasi terdiri dari :

1. Transmigrasi dengan pola pertanian pangan;
2. Transmigrasi dengan pola perkebunan
3. Transmigrasi dengan nelayan/tambak
4. Transmigrasi dengan pola industri

Dari keempat pola tersebut, di Kalimantan Barat terbanyak adalah pola pertanian pangan. Pola ini bagi warga transmigran membuka lapangan kerja di sector pertanian dan terutama subsektor tanaman pangan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 1997 (pasal 13) menyebutkan bahwa: "Transmigran berhak memperoleh bantuan dari Pemerintah berupa lahan usaha dan lahan tempat tinggal beserta rumah dengan status lahan milik. Oleh sebab itu, para transmigran berhak mendapatkan hak penguasaan atas tanah untuk diolah sebagai lapangan pekerjaan."³²

³⁰ Reni Cahyandari, *Pembinaan Transmigran Transmigrasi Swakarsa Mandiri (TSM) di Desa Olak Olak Kubu Kecamatan Kubu Kabupaten Pontianak*, Skripsi pada jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura, Pontianak 2002, hal. 3.

³¹ Martono, 1986, dalam Reni Cahyandari, *ibid.*

³² *Ibid.*, hal. 5.

Menurut petunjuk Dirjen Pengerahan dan Pembinaan Direktorat Bina Sosial Budaya (1991) bahwa: Pembinaan masyarakat transmigrasi/masyarakat pada setiap unit Pemukiman Transmigrasi (UPT)/Desa Transmigrasi dilakukan oleh pemerintah desa bekerjasama dengan Kepala Unit Pemukiman Transmigrasi (UPT) dengan tetap berlandaskan bidang tugas masing-masing, dilihat dari sudut lapangan pekerjaan di sektor pertanian umumnya identik dengan pekerjaan penduduk desa.³³

Sudagung³⁴ berpendapat transmigrasi sebenarnya merupakan migrasi dalam negeri dari pulau yang padat penduduk menuju ke pulau lain yang jarang penduduk. Transmigrasi adalah istilah yang dipergunakan Pemerintah Republik Indonesia untuk pemindahan penduduk antar pulau tersebut. Di zaman Indonesia merdeka, transmigrasi mempunyai tujuan berbeda dengan kolonialisasi di zaman penjajahan. Tujuan transmigrasi termaktub dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1972 pasal 2, dan terdapat beberapa jenis transmigrasi :

1. Transmigrasi umum, yang biayanya ditanggung pemerintah.
2. Transmigrasi khusus, yaitu transmigrasi yang didasarkan pada tujuan atau alasan tertentu. Termasuk dalam jenis ini ialah transmigrasi pribadi yang diselenggarakan badan swasta, dan transmigrasi sektoral yang diselenggarakan departemen tertentu, biasanya Departemen Sosial.
3. Transmigrasi keluarga, yakni para keluarga transmigran yang meminta diberangkatkan oleh pemerintah. Tat kala mereka sampai di tempat baru, mereka ditanggung transmigran lama.
4. Transmigran lokal, yaitu transmigran hanya berpindah di dalam satu propinsi. Mereka diatur dan dibiayai pemerintah.

³³*Ibid.*, hal. 7.

³⁴ Hendro Suroyo Sudagung. *Mengurai Pertikaian Etnis, Migrasi Swakarsa Etnis Madura ke Kalimantan Barat*, (Jakarta : ISAI, 2001), hal. 14.

5. Transmigrasi spontan atau swakarsa. Transmigrasi ini biayanya ditanggung transmigran yang bersangkutan, bisa pula oleh pihak lain yang bukan pemerintah.
6. Transmigrasi bekas pejuang. Transmigrasi ini merupakan usaha pemerintah untuk mengembalikan bekas pejuang ke masyarakat. Penyelenggaranya adalah Biro Rekonstruksi Nasional ke daerah Sulawesi Selatan dan Sulawesi, serta Korps Cadangan Nasional ke daerah Kalimantan.
7. Transmigrasi pola Sitiung. Pola penempatan transmigrasi ini dikoordinasikan Badan Pengembangan Daerah Transmigrasi (BPDT).³⁵

Berikutnya, transmigrasi swakarsa dibedakan menjadi empat jenis. Pertama, transmigrasi swakarsa dengan bantuan pemerintah berupa angkutan dan perumahan. Kedua, transmigrasi swakarsa bantuan Presiden (Program Banpres). Para transmigran jenis ini mendapat bantuan biaya transportasi dan keperluan pokok selama empat bulan. Ketiga, transmigrasi swakarsa tanpa bantuan biaya. Keempat, transmigrasi swakarsa yang terlepas sama sekali dari pengamatan pemerintah. Karena itu, para migrannya tidak mendapat bantuan pemerintah, serta tidak termasuk dalam statistik transmigrasi. Sementara, transmigrasi swakarsa jenis pertama sampai ketiga mendapat bantuan pemerintah dan diperhitungkan dalam statistik.

Lantaran jenis transmigrasi keempat ini tidak diatur dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 1972, maka menurut penjelasan pasal 1 ayat a Undang-Undang tersebut, jenis transmigrasi ini tidak boleh disebut dengan istilah transmigrasi. Karena itulah transmigrasi jenis keempat ini dinamakan migran swakarsa.³⁶

Kesimpulan

Konsep tentang '*Internally Displaced Persons*' alias IDPs di Indonesia belum jelas dan belum mengakar. Ketidakjelasan ini berpengaruh juga terhadap cara pemerintah mengapresiasi dan

³⁵ *Ibid.*, hal. 15.

³⁶ *Ibid.*, hal. 16.

menangani mereka. Pengungsi disamakan dengan transmigran dan akhirnya disamakan sebagai penduduk biasa setelah sekian tahun. Padahal, IDPs memiliki sejumlah karakteristik, sejumlah hak-hak yang tertuang dalam hak asasi manusia, dan tidak dapat dianggap sebagai kelompok yang 'normal.' Mereka terusir secara paksa dari daerahnya dan harus mengungsi ke daerah yang mungkin sama sekali baru tanpa persiapan yang memadai. Mereka tergolong sebagai kelompok yang rentan (*vulnerable*) dan kurang beruntung (*disadvantaged*). Dalam sejumlah besar kebijakan yang mengatur tentang IDPs, istilah 'IDPs' ataupun *Internally Displaced Persons* nyaris tak ditemukan. Pembuat kebijakan menyamakan 'IDPs' dengan 'pengungsi' yang sebenarnya amat berbeda.

Kekurangjelasan konsep tentang IDPs didukung pula oleh ketiadaan peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang yang dapat dijadikan acuan penanganan IDPs. Padahal, di tingkat internasional telah tersedia konvensi tentang status pengungsi tahun 1951, Konvensi Jenewa keempat tahun 1949 tentang perlindungan terhadap penduduk sipil dalam konflik bersenjata, dan protokol tambahan kedua dari Konvensi Jenewa tahun 1977. Pemerintah RI telah meratifikasi Konvensi Jenewa 1949 namun belum meratifikasi dua yang lain. Belakangan, PBB melahirkan *the Guiding Principles on Internal Displacement* (Prinsip-prinsip Panduan Pengungsian Internal) yang kendati bukan berupa produk hukum yang mengikat dan memaksa (*legally binding*) namun tetap dapat dijadikan sebagai pedoman standar penanganan IDPs.

Guiding principles adalah satu-satunya pedoman standar penanganan IDPs yang diakui oleh PBB, dimana Indonesia menjadi salah satu anggotanya. Masalah yang terpenting yang harus dilakukan oleh pemerintah berkenaan dengan *Guiding Principles* adalah jaminan bahwa IDPs memperoleh akses informasi yang baik, aktif terlibat dalam seluruh proses perencanaan hingga relokasi, termasuk pengungsi perempuan, dan jaminan bahwa IDPs akan mendapatkan tempat penampungan dan permukiman/relokasi yang layak.

Pengungsi Internal di Indonesia semakin menjadi permasalahan yang riil. Ironisnya, di sisi hukum, belum nampak ada perlindungan hukum yang signifikan terhadap pengungsi internal sampai lahirnya Keppres No. 3 tahun 2001 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi.

Begitupun dengan hukum internasional, badan-badan internasional seperti UNHCR (*United Nation High Commission for Refugees*) tak dapat mengakses langsung permasalahan pengungsi internal Indonesia karena kendala kedaulatan negara dan sifat pendampingan mereka yang lebih berkonsentrasi pada pengungsian antar negara³⁷ (*Refugees - Forced Migration*).

Menilik kondisi tersebut, harapan terbesar para IDPs Indonesia adalah pada Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP), yang memang diberi amanah berdasarkan Keppres No. 3 Tahun 2001 untuk menangani masalah pengungsi internal. Dalam prakteknya, Bakornas PBP melimpahkan kewenangannya kepada organ PBP di daerah yang kemudian bekerjasama dengan instansi teknis.

DAFTAR PUSTAKA

Korn, David A. *Exodus Within Borders, An Introduction to the Crisis of Internal Displacement*. Washington: Brooking Institution Press, 1998.

³⁷ Mandat terhadap UNHCR adalah mengelola permasalahan pengungsi (*refugees*) di dunia. Pengertian '*refugees*' disini mengacu pada Konvensi tentang Status Pengungsi (*Convention on the Status of Refugees*) tahun 1951 dimana pengungsi (*refugees*) diartikan sebagai (pasal 1) : *A refugee is someone with a well-founded fear of persecution on the basis of his or her race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion, who is outside of his or her country of nationality and unable or unwilling to return* (pengungsi adalah seseorang yang memiliki rasa takut terhadap penyiiksaan karena alasan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam suatu kelompok tertentu, yang berada di luar negaranya dan tak memiliki kemampuan untuk kembali pulang).

Purwana, Bambang Hendarta Suta. *Konflik Antar Komunitas Etnis di Sambas 1999 Suatu Tinjauan Sosial Budaya*. Pontianak: Romeo Grafika, 2003.

Sudagung, Hendro Suroyo. *Migrasi Swakarsa Etnis Madura ke Kalimantan Barat*. Jakarta : Penerbit ISAI, 2001.

Surata, Agus dan Tuhana Taufiq. *Atasi Konflik Etnis*. Yogyakarta: Penerbit UPN, 2001.

Warsito, Rukmadi. et.al. *Transmigrasi Dari Daerah Asal sampai Benturan Budaya di Tempat Permukiman*. Jakarta : Rajawali Pers, 1995.

Zacharias, Danny, et.al. *Metodologi Penelitian Pedesaan*. Jakarta: Penerbit Rajawali, 1984.

Skripsi/Tesis

Cahyandari, Reni. *Pembinaan Transmigran Transmigrasi Swakarsa Mandiri (TSM) di Desa Olak Olak Kubu Kecamatan Kubu Kabupaten Pontianak*, Skripsi pada jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura, Pontianak 2002.

Haryono, Dwi. *Konflik Etnik dan Implikasinya Pada Proses Disintegrasi Bangsa : Studi Kasus Konflik Etnik antara Etnik Melayu dan Etnik Madura di Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat*. Tesis pada Program Studi Ilmu Politikn Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Program Pascasarjana Universitas Gadjahmada Yogyakarta, 2001.

Laporan Penelitian

Lembaga Penelitian dan Pemberdayaan Masyarakat Adat (LPPMA) Pontianak, *Laporan Monitoring, Penelitian dan Evaluasi Pelaksanaan Penanganan Pengungsi Korban Kerusuhan Sosial Sambas di Penampungan Wilayah Kalimantan Barat*. Kerjasama dengan Kantor Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Kependudukan Propinsi Kalimantan Barat. Pontianak, 2001/ 2002.

Haning Romdiati dan Ade Latifa, *Penanganan Pengungsi Dampak Konflik Sosial di Propinsi Kalimantan Barat*, Pusat Penelitian Kependudukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2002.

Ikatan Sosiologi Indonesia Cabang Kalimantan Barat, *Pelayanan Sosial dalam Rangka Pemberdayaan Para Pengungsi di Terminasi Pengungsi (Studi Kasus di Relokasi dan Pemukiman Pengungsi di Wilayah Kota Pontianak dan Sekitarnya)*, kerjasama Kantor Dinas Sosial Propinsi Kalimantan Barat dengan Ikatan Sosiologi Indonesia Cabang Kalimantan Barat, Pontianak, 2002.

Sugito, et.al., *Evaluasi Penyelenggaraan Program Relokasi Korban Kerusuhan Sambas Propinsi Kalimantan Barat*, Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan bekerjasama dengan Lembaga Penelitian Universitas Tanjung Pura, 2002.

Tim Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Propinsi Kalimantan Barat, *Laporan Khusus Penanganan Musibah Sosial di Kabupaten Sambas, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Pontianak, dan Kabupaten Landak*, 28 Maret 2000.

Tim Peneliti Ikatan Sosiolog Indonesia, *Laporan Penelitian Pelayanan Sosial dalam Rangka Pemberdayaan Para Pengungsi di Terminasi Pengungsi (Studi kasus di Relokasi dan Pemukiman Pengungsi di Wilayah Kota Pontianak dan sekitarnya)*, 2002. Kerjasama Ikatan Sosiologi Indonesia Cabang Kalimantan Barat dengan Kantor Dinas Sosial Propinsi Kalimantan Barat.

US Committee for Refugees, *Refugees and Internally Displaced Persons in Indonesia : West Timor, Aceh, and Lombok*. Issue Brief. Findings and Recommendation from USCR Visit, January 2000.

US Committee for Refugees, *Shadow Plays: The Crisis of Refugees and Internally Displaced Persons in Indonesia*, January 2001.

US Committee for Refugees, *Refugees and Internally Displaced Persons in Indonesia : West Timor, Aceh, and Lombok*. Issue Brief. Findings and Recommendation from USCR Visit, January 2000. hal. 1.

US Committee for Refugees, *World Refugee Survey*, 2002.

Majalah

Forced Migration Review Volume 2, August 1998

Forced Migration Review Volume 11, October 2001, *Return to Peace : post-conflict realities*

Volume 2 Nomor 1 Oktober 2004

Forced Migration Review Volume 10, April 2001, *UNHCR and The Convention at 50*

Forced Migration Review Volume 12 January 2002. Refugees Studies Centre Oxford University.

Forced Migration Review No. 14 July 2002, *Older Displaced People : at the back of the queue?*

Forced Migration Review Volume 17 May 2003, *When Does internal Displacement End?*

Forced Migration Review Volume 18 September 2003, *Delivering the goods : rethinking humanitarian logistics*

Kalimantan Review No. 65/ Th. IX/ 10 Januari-10 Februari 2001

Kalimantan Review No. 84 tahun XI Agustus 2002.

Majalah GATRA, 18 Agustus 2001

Majalah TEMPO, 17 Juni 2001

Harian/Koran

KOMPAS 27 Juni 2001 "*Agum Dukung Pembentukan Komnas untuk Pengungsi*"

KOMPAS, Jum'at 13 Juli 2001, *Relokasi Sebuah Keharusan.*

KOMPAS, 28 Januari 2002, *Pengungsi Sambas Pilih Sendiri Tempat Relokasi.*

Pontianak Post, 30 Maret 1999

Pontianak Post, 2 April 1999

Pontianak Post, 3 Mei 1999

Pontianak Post, 2 Juni 2001

Tabloid FIKRI edisi I tahun 1 31 Agustus - 6 September 2001

Makalah Seminar/ Artikel

Alqadrie, Syarif Ibrahim. *Konflik Etnis di Ambon dan Sambas : Tinjauan Sosiologis*, makalah disampaikan pada Seminar dalam rangka memperingati Jubileum ke 30 Jurnal Antropologi Indonesia yang diselenggarakan di Pusat Studi Jepang, Kampus UI Depok, pada 6-8 Mei 1999.

Cassel, Douglass. *Enhancing Human Rights and Legal Protection*, paper dipresentasikan pada *Roundtable Discussion on Internal Displacement*, Chicago, Maret 2002.

Kallie, Szczepanski. *Comment: Land Policy and Adat Law in Indonesia's Forest*, *Pacific Rim Law and Policy Journal*, 2002, 11 Pac. Rim L. & Pol'y 231

Norwegian Refugee Council. *Recipient as Resources: A Community-based Perspective for Program Response*, A Module produced by Norwegian Refugee Council in association with the Office of the UN High Commissioner for Human Rights.

Forced Migration Review, *Researching Internal Displacement : State of the Art*, *Conference Report*, 7 -8 February 2003 Trondheim, Norway.

Soeprapto, Enny. *Ketentuan-Ketentuan Utama Konvensi 1951/ Protokol 1967 Mengenai Status Pengungsi*, Makalah disampaikan pada Seminar tentang "Perlunya Indonesia Meratifikasi Konvensi tentang Pengungsi," yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Humaniter Fakultas Trisakti, Jakarta, 27 Agustus 2001.

Soeprapto, Enny. *Tinjauan dan Perlindungan Hukum terhadap Internally Displaced Persons dalam Konflik di Aceh*, disampaikan pada Seminar Nasional Keadaan Darurat Militer di Aceh Ditinjau dari Berbagai Aspek Hukum Internasional, diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Humaniter dan HAM Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta 1 Juli 2003.

Dokumen Pemerintah

Pemerintah Daerah Propinsi Kalimantan Barat, *Proposal Program Penanganan Pengungsi Pasca Kerusuhan Sosial di Kalimantan Barat*, 12 Juni 2001.

Kantor Data Informasi Kabupaten Pontianak dan Badan Pusat Statistik Kabupaten Pontianak, *Kabupaten Pontianak dalam Angka 2001*

Sekretariat Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi, *Upaya Penanganan Masalah Pengungsi di Indonesia, 2001.*

Sekretariat Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi, *Pedoman Umum Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi, 2001.*

Tim Khusus DPRD Propinsi Kalimantan Barat, *Laporan Khusus Penanganan Musibah Sosial di Kabupaten Sambas, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Pontianak, dan Kabupaten Landak. 28 Maret 2000.*

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Guiding Principles on Internal Displacement, 1998.*