

PEMBANGUNAN TRANSMIGRASI DALAM KONTEKS PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Oleh : Drs. Djoko Sidik Pramono, MM

I. PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Negara yang merdeka dan berdaulat dengan wilayah perairan dan daratan yang begitu luas dengan belasan ribu pulau, memiliki kekayaan alam yang melimpah ruah. Di samping itu letak geografisnya sangat menguntungkan, yaitu terletak diantara dua samudera dan dua benua, yang membawa keberkahan pada potensi alamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Namun sayangnya kekayaan alam tersebut belum sepenuhnya dimanfaatkan secara optimal untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, sebagai tujuan akhir dari Pembangunan Nasional.

Jumlah penduduk yang sangat besar, juga merupakan salah satu potensi yang dimiliki bangsa Indonesia, yang dapat dimanfaatkan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan tersebut. Kondisi penduduk yang ada saat ini, bahwa persebaran penduduk belum serasi dan belum seimbang antara daya dukung alam dengan daya tampung lingkungan.

Bila hal ini tidak ditangani segera dengan baik, dapat menimbulkan kerawanan sosial dan kerusakan lingkungan. Persebaran penduduk yang belum serasi dan belum seimbang tersebut, menyebabkan pembangunan belum merata, sehingga ada kecenderungan bahwa daerah yang telah berkembang akan semakin berkembang, sedangkan sebaliknya daerah yang kurang berkembang menjadi semakin tertinggal.

Penyelenggaraan Transmigrasi pada hakekatnya merupakan kombinasi dari pemanfaatan Sumberdaya Alam oleh Sumberdaya Manusia dengan bantuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. Untuk daerah tujuan pemanfaatan SDA dilakukan oleh SDM yang berada disekitarnya dengan ditambah oleh SDM dari daerah asal dengan kriteria yang sesuai dalam rangka pemanfaatan SDA tadi. Sedangkan dari sisi daerah asal pindahnya sebagian SDM nya diharapkan dapat mengurangi tekanan terhadap pemanfaatan SDA di daerah asal sehingga dapat mengarah kepada tercapainya keseimbangan antara daya dukung dan daya tampung lingkungannya.

Penyelenggaraan transmigrasi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan transmigrasi dan masyarakat sekitarnya, peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah, serta memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa. Selanjutnya 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. Penyelenggaraan transmigrasi diarahkan pada penataan persebaran penduduk yang serasi dan seimbang dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan, peningkatan kualitas sumber daya manusia dan perwujudan integrasi masyarakat (Pasal 5 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997).

Selain itu sejak pelaksanaan transmigrasi pertama pada tahun 1905 sehingga saat ini tujuan penyelenggaraan transmigrasi selalu mengalami penyesuaian. Sesuai dengan dinamika orientasi program transmigrasi dari masa ke masa. Transmigrasi tidak boleh menjadi persoalan suatu jaman, namun harus menjadi solusi pada setiap jaman.

Memasuki abad kedua program transmigrasi, tentu memiliki tantangan yang unik. Berbeda dengan tantangan pada tahun 1905 maupun waktu-waktu setelahnya. Karena itu, perlu proses reorientasi program transmigrasi pada masa yang akan datang.

II. PRINSIP PEMBANGUNAN TRANSMIGRASI

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 menyebutkan azas penyelenggaraan transmigrasi sebagai berikut (Pasal 2):

- a. Kepeloporan : penyelenggaraan transmigrasi itu didasarkan jiwa kepeloporan, keberintisan, dan semangat juang.
- b. Kesukarelaan: penyelenggaraan transmigrasi itu didasarkan pada jiwa dan semangat tanpa pemaksaan.
- c. Kemandirian : penyelenggaraan transmigrasi itu tidak boleh menghasilkan ketergantungan.
- d. Kekeluargaan : penyelenggaraan transmigrasi itu harus mampu mendorong jiwa dan semangat kebersamaan dan gotong royong.

e. Keterpaduan : penyelenggaraan transmigrasi itu harus dilakukan secara terkoordinasi antar sector pembangunan maupun antara pusat dengan daerah.

f. Wawasan lingkungan : penyelenggaraan transmigrasi itu harus memperhatikan fungsi lingkungan.

Program transmigrasi diselenggarakan dengan tujuan sebagai berikut (Pasal 3 Undang Undang Nomor 15 Tahun 1997) :

- (1) Meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat di sekitarnya;
- (2) Peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah; dan
- (3) Memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa.

Tujuan itu dicapai melalui proses pemberdayaan masyarakat transmigran dan masyarakat di sekitarnya, sehingga wilayah permukiman transmigrasi dapat tumbuh secara ekonomi, sosial, dan budaya secara integral dengan wilayah di sekitarnya dan berkembang secara berkelanjutan.

Selanjutnya, Pasal 5 menyebutkan, bahwa penyelenggaraan transmigrasi itu diarahkan pada :

(1) Penataan persebaran penduduk yang serasi dan seimbang dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan;

(2) Peningkatan kualitas sumberdaya manusia; dan (3) Perwujudan integrasi masyarakat.

Untuk menjawab hal tersebut, pembangunan transmigrasi secara teknis harus memenuhi kriteria "CATUR LAYAK": layak huni, layak usaha, layak berkembang, layak lingkungan. Ukuran setiap kelayakan itu disajikan pada Tabel-1. Apabila memperhatikan kriteria tersebut, maka pembangunan transmigrasi itu secara teknis dapat dirumuskan sebagai "*menyediakan ruang yang potensial, bagi transmigran yang berdaya, untuk melakukan aktifitas ekonomi yang produktif dan menguntungkan, dan kemudian mampu menjalankan kehidupan sosial budayanya secara baik*".

Tabel - 1
Variabel dan Ukuran Kelayakan Pemukiman Transmigrasi

Variabel	Ukuran
Layak Huni	- Ketersediaan dan kepatutan prasarana dan saran permukiman
Layak Usaha	- Kesesuaian lahan - Kelimpahan sumberdaya
Layak Berkembang	- Skala usaha yang ekonomik - Aksesibilitas perhubungan - Daya tarik pusat pertumbuhan
Layak Lingkungan	- Bebas bahaya bencana alam - Bebas dari konflik sosial budaya yang berbahaya - Perencanaan pemukiman dilengkapi dokumen AMDAL dan lahan UKL/APL - Tidak berada pada kawasan hutan lindung.

III. PERMASALAHAN PEMBANGUNAN TRANSMIGRASI

Beberapa pihak mengkritisi terhadap pelaksanaan program transmigrasi dan mengatakan bahwa pelaksanaan transmigrasi menimbulkan berbagai masalah, seperti : (1) memberi sumbangan terhadap deforestasi (menyusutkan hutan), (2) memberi sumbangan terhadap proses degradasi lahan (3) memanfaatkan lahan secara tidak efisien (4) memberi sumbangan terhadap berkurangnya keanekaragaman hayati (5) menciptakan eksklusifisme. Pernyataan tersebut tidaklah seluruhnya benar dan memang dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa kelemahan dalam mengimplementasikan program yang belum sepenuhnya mengikuti ketentuan dan prosedur teknis yang berlaku, disamping lingkungan strategis yang tidak mendukung serta paradigma penyelenggaraan yang tidak sesuai. Munculnya permasalahan tersebut diatas disebabkan oleh antara lain :

a. Penyelenggaraan yang bersifat Teknosentris dan Sentralistik

Selama ini penentuan kebijakan dan penyusunan program

Penyelenggaraan transmigrasi banyak dilakukan terpusat di Jakarta dan top-down.

Selain itu kegiatan penyelenggaraan transmigrasi banyak dianggap sebagai pekerjaan yang bersifat teknis, atau didekati dengan pendekatan yang bersifat teknis. Ketentuan-ketentuan teknis tentang pengaturan perencanaan permukiman, pola usaha, hak transmigrasi dan pembinaan transmigrasi dianggap sama dan distandarisasi untuk seluruh Indonesia. Sedangkan para transmigrannya dianggap sebagai obyek yang dapat diatur dimana aspirasinya kurang mendapat perhatian.

b. Target Penyelenggaraan Transmigrasi Bersifat Kuantitatif

Ukuran keberhasilan penyelenggaraan transmigrasi selama ini adalah besarnya transmigrasi yang dapat dipindahkan atau jumlah Unit Pemukiman Transmigrasi (UPT) yang berhasil dibangun. Dibanding dengan pendekatan kualitatif, pendekatan kuantitatif memang dapat lebih cepat diketahui hasilnya dan lebih mudah diukur namun kita harus "membayar" kebijakan ini berupa kurangnya

perhatian terhadap kualitas hidup transmigran dan kualitas penyelenggaraan transmigrasi, yang kemudian berakibat tidak tercapainya kesejahteraan para transmigran seperti yang diharapkan.

c. Pendekatan yang Bersifat Parsial

Selama ini pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan transmigrasi seolah-olah berdiri sendiri, tidak ada keterpaduan. Padahal kegiatan penyelenggaraan transmigrasi merupakan satu rangkaian yang terkait satu dengan yang lainnya. Demikian juga koordinasi antar unit kerja pelaksana kegiatan transmigrasi juga kurang. Hal ini terjadi antara lain karena yang menjadi ukuran keberhasilan unit kerja tersebut adalah tercapainya target transmigran yang dipindahkan (yang lebih banyak ditentukan oleh anggaran) ketimbang tercapainya target kesejahteraan transmigran. Disamping itu koordinasi lintas sektor dengan instansi terkait juga dirasakan belum optimal, sehingga adakalanya belum dapat tersusun sinergi program secara terpadu di lapangan.

IV. TRANSMIGRASI DALAM KONTEKS PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Penyelenggaraan transmigrasi yang sarat dengan berbagai masalah seperti yang diutarakan di depan, pada dasarnya merupakan buah dari diterapkannya paradigma yang bersifat mekanistik oleh para penyelenggara pembangunan. Disadari atau tidak, para penetap kebijakan, pengambil keputusan, hingga para pelaksana teknis di lapangan menggunakan pola pikir, asumsi-asumsi dan aturan-aturan yang bersifat mekanistik, teknosentris, linier dan reduksionistik. Dalam paradigma mekanistik ini terkandung karakter: hubungan manusia dan alam saling terpisah (manusia mendominasi), menekankan aspek kuantitatif, satu arah, subyek dan obyek saling terpisah, dan teknologi dipandang sebagai unsur budaya yang dapat meningkatkan daya dukung seluas-luasnya. Karakter penting lainnya adalah sifatnya yang sentralistik, parsial, dan keinginan untuk penyeragaman (homogenitas), sehingga cenderung terpacu disintegrasi (Capra, 1999).

Paradigma yang berakar dari hukum gerak Newton dan pemikir filosof Descartes ini memang banyak membawa kemajuan pada kehidupan manusia, seperti sarana transportasi darat, laut dan udara, sistem persenjataan, dan konstruksi bangunan. Namun perjalanan peradaban manusia kemudian menunjukkan bahwa paradigma mekanistik ini ternyata gagal bila diterapkan pada system kehidupan seperti kehidupan sosial, pengelolaan hutan, pengelolaan danau dan sungai, atau bahkan kawasan transmigrasi. Paradigma yang telah menghujam lama dan berakar pada setiap individu dan kelompok atau golongan masyarakat modern ini telah menjadi inti dari berbagai akar masalah timbulnya kerusakan ekosistem hutan, degradasi keanekaragaman hayati, pencemaran ekosistem sungai dan laut, dan berbagai masalah lingkungan hidup yang kita jumpai saat ini.

Menurut Capra (1999) paradigma yang lebih tepat untuk penanganan atau pengelolaan suatu system kehidupan adalah *paradigma ekologi*. Paradigma ini berciri organik, sistemik, partisipatif, non-linier dan ekosentris. Karakter utamanya terletak pada hubungan manusia dan alam yang saling sinergi-tidak terpisah, penekanan pada kualitatif, dua arah, dan subyek dan obyek saling interaktif,

ekologi menjadi penentu daya dukung lingkungan.

Karakter lain dari paradigma ekologi ini adalah adanya sifat desentralisasi, menerapkan pendekatan multi dimensi dan penghargaan kepada pluralitas (kemajemukan) sehingga terwujudnya kerjasama atau integrasi.

Bertitik tolak dari penyelenggaraan transmigrasi dengan berbagai macam permasalahan seperti yang diutarakan diatas, maka saatnya menerapkan suatu paradigma yang lebih tepat dalam penyelenggaraan transmigrasi, yakni "paradigma ekologi".

Untuk terwujudnya penerapan paradigma ekologi dalam penyelenggaraan transmigrasi, telah diatur pada beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 yaitu Pasal 2, Pasal 16, Pasal 25 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 32 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4).

Dalam Undang Undang Nomor 15 Tahun 1997 disebutkan bahwa salah satu azas penyelenggaraan transmigrasi adalah berwawasan lingkungan yang berarti bahwa pembangunan kawasan transmigrasi sejak tahap perencanaan, penyiapan, penempatan dan hingga tahap pembinaan harus difasilitasi agar sumberdaya alam dan lingkungan yang ada dalam kawasan tersebut dapat

dimanfaatkan secara berkelanjutan untuk kebutuhan para transmigran dan penduduk sekitar. Pada azas berwawasan lingkungan terkandung makna bahwa wawasan lingkungan bukan tujuan yang harus dicapai akan tetapi adalah suatu proses yang harus diwujudkan pada setiap tahapan kegiatan. Pandangan ini berbeda dengan sebelumnya dimana keberhasilan pembangunan transmigrasi lebih diletakkan pada ukuran-ukuran output, seperti target pendapatan transmigran yang harus dicapai sejak tahun pertama hingga setelah tahun kelima penempatan, target produktivitas lahan ataupun target berupa harus berdirinya KUD pada T+2.

Peletakan perhatian pada sisi proses ketimbang output ini merupakan hal mendasar dalam membangun kawasan transmigrasi yang berwawasan lingkungan, sebab di dalam konsep kawasan transmigrasi yang berwawasan lingkungan tersebut terkandung makna bahwa :

- a. Kebutuhan hidup yang hendak dipenuhi oleh transmigran dan penduduk sekitar sangat ditentukan oleh orientasi nilai budaya masyarakat bersangkutan, tujuan-tujuan yang hendak dicapai, situasi ekonomi dan kondisi sumber daya alam.

Ini berarti bahwa ukuran-ukuran keberhasilan sangat kontekstual, spesifik lokasi dan khas menurut pandangan masyarakat bersangkutan.

- b. Pemenuhan kebutuhan hidup para transmigran dan penduduk sekitar pada dasarnya sangat ditentukan oleh teknologi, pranata-pranata sosial-ekonomi yang ada serta kondisi sumber daya alam dan ekologi di kawasan transmigrasi. Ini berarti bahwa yang utama dalam membangun kawasan transmigrasi adalah meningkatkan kemampuan transmigran untuk membangun pranata-pranata sosial-ekonomi dan memfasilitasi terpilihnya keberlanjutan pemanfaatan sumber daya alam di kawasan transmigrasi.

V. TANTANGAN KE DEPAN

Penyelenggaraan transmigrasi ke depan menghadapi beberapa tantangan antara lain :

a. Lahan Klan Sempit

Lahan yang tersedia kian terbatas. Karena itu, merujuk pada istilah yang dikemukakan dalam UU 15/1997, masa depan program transmigrasi itu cenderung dilakukan pada Lokasi Permukiman Transmigrasi (Pasal 20)

dari pada pada Wilayah Pengembangan Transmigrasi (Pasal 19).

Pembinaannya pun perlu lebih inklusif (secara signifikan menyangkut masyarakat di sekitar permukiman transmigrasi) seperti yang dijalankan selama ini.

b. Isu Lingkungan

Pada masa lalu, program transmigrasi dituding sebagai salah satu pelaku deforestasi yang paling menonjol, yaitu pernah mencapai 300,000 ha/tahun. Pada saat ini pun, meski proses deforestasi relative lebih rendah; namun tekanan para pencinta lingkungan tidak akan mengendur. Salah satu aspek yang akan memperoleh sorotan adalah "keraguan terhadap efektifitas program transmigrasi untuk menangkai konflik horizontal antara kelompok etnik dalam masyarakat".

c. Daerah Jadi Penentu

Dalam era otonomi daerah, maka daerah sebagai penentu terhadap program transmigrasi. Bahkan terdapat personalisasi program transmigrasi. Artinya, apresiasi pimpinan daerah akan sangat menentukan sikap daerah yang bersangkutan terhadap keberadaan program transmigrasi.

Dengan kata lain, kini transmigrasi bukan merupakan kegiatan instruktif dari pusat, melainkan suatu "kebutuhan" daerah. Jika daerah membutuhkan, maka program transmigrasi di daerah yang bersangkutan dapat terselenggara. Namun jika daerah tidak membutuhkan, maka program transmigrasi akan tertolak.

d. Masyarakat Lebih Kritis

Masyarakat akan lebih kritis, baik yang termasuk stakeholder (transmigran, keluarga transmigran yang ditinggalkan, dan masyarakat di sekitar permukiman transmigrasi) maupun masyarakat "umum". Karena itu penyelenggaraan transmigrasi harus dilakukan secara lebih cermat. Selain itu, muatan dan arah programnya perlu dikomunikasikan secara lebih baik.

VI. PENUTUP

Disadari bahwa praktek penyelenggaraan transmigrasi selama ini belum sepenuhnya merujuk pada UU 15/1997, karena program transmigrasi amat dipengaruhi oleh lingkungan strategiknya. Karena lingkungan startegik saat ini sudah berubah dibanding dengan tahun 1990-an, maka perlu dilakukan

dari pada pada Wilayah Pengembangan Transmigrasi (Pasal 19).

Pembinaannya pun perlu lebih inklusif (secara signifikan menyangkut masyarakat di sekitar permukiman transmigrasi) seperti yang dijalankan selama ini.

b. Isu Lingkungan

Pada masa lalu, program transmigrasi dituding sebagai salah satu pelaku deforestasi yang paling menonjol, yaitu pernah mencapai 300,000 ha/tahun. Pada saat ini pun, meski proses deforestasi relative lebih rendah; namun tekanan para pencinta lingkungan tidak akan mengendur. Salah satu aspek yang akan memperoleh sorotan adalah "keraguan terhadap efektifitas program transmigrasi untuk menangkai konflik horizontal antara kelompok etnik dalam masyarakat".

c. Daerah Jadi Penentu

Dalam era otonomi daerah, maka daerah sebagai penentu terhadap program transmigrasi. Bahkan terdapat personalisasi program transmigrasi. Artinya, apresiasi pimpinan daerah akan sangat menentukan sikap daerah yang bersangkutan terhadap keberadaan program transmigrasi.

Dengan kata lain, kini transmigrasi bukan merupakan kegiatan instruktif dari pusat, melainkan suatu "kebutuhan" daerah. Jika daerah membutuhkan, maka program transmigrasi di daerah yang bersangkutan dapat terselenggara. Namun jika daerah tidak membutuhkan, maka program transmigrasi akan tertolak.

d. Masyarakat Lebih Kritis

Masyarakat akan lebih kritis, baik yang termasuk stakeholder (transmigran, keluarga transmigran yang ditinggalkan, dan masyarakat di sekitar permukiman transmigrasi) maupun masyarakat "umum". Karena itu penyelenggaraan transmigrasi harus dilakukan secara lebih cermat. Selain itu, muatan dan arah programnya perlu dikomunikasikan secara lebih baik.

VI. PENUTUP

Disadari bahwa praktek penyelenggaraan transmigrasi selama ini belum sepenuhnya merujuk pada UU 15/1997, karena program transmigrasi amat dipengaruhi oleh lingkungan strategiknya. Karena lingkungan startegik saat ini sudah berubah dibanding dengan tahun 1990-an, maka perlu dilakukan

penyesuaian-penyesuaian terhadap payung hukumnya. Koreksi dan gagasan-gagasan baru yang dimunculkan dalam tulisan ini hendaknya dipandang sebagai alternative koreksi terhadap UU. 15/1997, antara lain :

a. Pemanfaatan Sumberdaya Alam

Ketersediaan Sumber daya Alam terutama Sumberdaya Lahan untuk penyelenggaraan transmigrasi makin terbatas. Untuk itu pada pembangunan Kawasan Transmigrasi harus diterapkan azas hemat dan efisien dalam memanfaatkan sumberdaya alam yang ada. Untuk mewujudkan azas tersebut maka dalam pembangunan Kawasan Transmigrasi harus :

- 1). Mengembangkan Pola Usaha yang adaptif terhadap kondisi ekologis setempat;
- 2) Mengembangkan kawasan transmigrasi yang dikemudian hari dapat berkembang kawasan ekonomi yang produktif tanpa melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan.

Selain itu bahwa sumberdaya alam yang tersedia masih sering tumpang tindih dengan peruntukan pihak lain, antara lain ada yang telah dikuasai oleh masyarakat setempat.

Oleh karena itu dalam rangka pembangunan transmigrasi pihak lain tersebut harus dipertimbangkan. Dalam kaitan dengan UU 15/1997 pasal-pasal yang menyangkut pertahanan, pembangunan permukiman dan pemberdayaan masyarakat perlu dikaji lebih mendalam.

b. Isu lingkungan hidup

Sorotan para pencinta lingkungan hidup terhadap program transmigrasi salah satu program pemerintah yang menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup tidak akan mengendur. Salah satu yang dampak lingkungan yang menjadi sorotan adalah keraguan efektivitas program transmigrasi untuk menangkai konflik horizontal antar kelompok etnis dalam masyarakat di kawasan transmigrasi. Berkaitan dengan salah satu azas penyelenggaraan transmigrasi yaitu berwawasan lingkungan maka sedapat mungkin dihindari target yang bersifat otoriter dan kuantitatif seperti misalnya batas maksimum pembinaan UPT selama 5 (lima) tahun dan juga penyelenggaraan transmigrasi yang berwawasan lingkungan harus dijabarkan lebih detail misalnya dalam bentuk Keputusan Menteri.

Selain itu perlu upaya untuk menyempurnakan pasal 25 UU 15/1997 yaitu yang menyangkut kriteria layak lingkungan permukiman transmigrasi.

c. Otonomi Daerah

Pada masa lalu, program transmigrasi itu merupakan realisasi dari "mimpi perencanaan" yang dikomandoi oleh pemerintah pusat. Pemerintah Daerah hanya menjadi "penerima". Pengalaman panjang menunjukkan, bahwa realita yang tumbuh kemudian tidak selalu sama dengan mimpi perencanaan.

Pada masa yang akan datang, program transmigrasi itu akan menjadi "mimpi" daerah dan masyarakat. Karena itu, pemerintah pusat harus menyiapkan kecakapan, sekurang-kurangnya menyangkut : (1) Kemampuan untuk memahami "mimpi" daerah dan masyarakat; dan (2) Kemampuan untuk memasarkan gagasan program agar daerah dan masyarakat mau menerimanya sebagai "mimpi mereka". Dengan demikian penjabaran UU. No. 15 Tahun 1997 dalam bentuk Keputusan Menteri harus dihindari nuansa yang bersifat sentralistik.