

UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 1997

DALAM KONTEKS SOSJOKULTURAL

(Masyarakat Plural, Mobilitas Sosial, Potensi Konflik)

Oleh : Dra. Dyah Paramawartuningsih

Pengantar

Fungsi peraturan perundang-undangan adalah mengatur, memberikan arah dan menjadi pedoman bagi berlangsungnya aktivitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam rangka LIMADASTER (meLindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah dan untuk meMAjukan kesejahteraan umum, mencerDAskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ke TERTiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pada era demokrasi yang menempatkan posisi rakyat sebagai "pemilik saham terbesar" dalam suatu negara, maka aktivitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus bertumpu kepada kekuatan rakyat, dari rakyat, dan oleh rakyat. Pada kondisi demikian, maka tugas negara adalah menciptakan aturan-aturan (undang-undang) dan mengatur (pelaksanaan UU) agar aktivitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara berlangsung dalam suasana tertib dan teratur.

Dalam konteks demikian, maka undang-undang berfungsi untuk melakukan pengaturan dan pembinaan agar rakyat

semakin mampu membina dan membangun dirinya sendiri, membangun negara serta bangsanya dengan kekuatan yang dimiliki. Artinya, undang-undang harus mampu menciptakan kondisi yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya swakarsa dan swadaya masyarakat dalam suatu tatanan kehidupan yang tertib dan teratur. Peraturan perundang-undangan juga berfungsi sebagai instrumen politik untuk melaksanakan suatu kebijakan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang ditetapkan. Sebagai instrumen politik, undang-undang merupakan alat kelengkapan bagi masyarakat dalam menjamin terpenuhinya kebutuhan hidupnya. Dalam konteks ini, UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketrasmigrasian adalah alat untuk mencapai tujuan transmigrasi sekaligus alat kelengkapan bagi masyarakat (transmigran dan penduduk sekitarnya) untuk memenuhi kebutuhannya.

Akhir-akhir ini berkembang wacana untuk melakukan revisi terhadap UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketrasmigrasian. Berkembangnya wacana itu tampaknya merupakan reaksi dari adanya kasus-kasus yang muncul dalam pelaksanaan transmigrasi, terutama sejak OTODA.

Dalam merespon wacana yang berkembang itu, kiranya perlu memahami fungsi ketentuan perundang-undangan serta mengkaji apakah kasus-kasus yang muncul merupakan akibat pasal-pasal pengaturan dalam UU atau karena tidak berfungsinya UU akibat tidak dipatuhinya UU itu sendiri. Dengan demikian, dalam memahami persoalan ketransmigrasian yang muncul, kiranya banyak aspek yang perlu dikaji dan diidentifikasi sebagai penyebabnya. Artinya, dalam memahami persoalan transmigrasi yang muncul akhir-akhir ini, bukan semata-mata persoalan "merevisi atau tidak merevisi" UU, tetapi perlu memahami terlebih dulu apakah persoalan yang muncul itu memang disebabkan oleh pengaturan yang dimuat dalam UU. Karena itu prakarsa BALITFO menyelenggarakan workshop "membedah" UU ini merupakan prakarsa yang tepat, dan pada momentum yang tepat pula. Namun pekerjaan "membedah" sebenarnya merupakan pekerjaan penuh resiko, karena jika pembedahannya tanpa dilandasi oleh pemahaman mengenai metabolisme yang dibedah, bisa jadi justru dapat merusak struktur dan jaringan yang dibedah. Selain itu, juga perlu memperhatikan faktor lingkungan strategis saat pembedahan, agar pengaruhnya tidak ikut merusak jaringan yang (mungkin saja) sudah baik. Pernyataan ini bukan berarti apriori bahwa UU No. 15 Tahun 1997 sudah baik dan tidak perlu direvisi, tetapi semata-mata agar jangan sampai terjadi pembedahan yang justru melahirkan

persoalan baru karena sebenarnya penyakitnya tidak berada pada bagian yang dibedah.

Latar belakang lahirnya UU No. 15 Tahun 1997

Dalam sejarah penyelenggaraan transmigrasi di Indonesia sejak kemerdekaan, peraturan perundang-undangan yang pernah digunakan antara lain adalah Peraturan Pemerintah (PP) No. 56 Tahun 1958 tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Transmigrasi, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) No. 29 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Transmigrasi, dan Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1965 tentang Gerakan Nasional Transmigrasi. Jika ditelusuri berbagai ketentuan perundang-undangan tersebut, tampak bahwa masing-masing ketentuan perundangan memiliki penekanan dan orientasi yang spesifik, yang dipengaruhi oleh perkembangan masyarakat pada saat UU itu dibuat. PP No. 56 Tahun 1958 yang kemudian menjadi PERPU No. 29 Tahun 1960 dipengaruhi oleh kondisi politik dan keamanan saat itu. PERPU yang terdiri delapan Bab dan 19 Pasal ini secara garis besar memuat beberapa penekanan. *Pertama*, jenis transmigrasi digolongkan dalam empat jenis, yaitu transmigrasi umum, transmigrasi khusus, transmigrasi sederhana, dan transmigrasi spontan. *Kedua*, tujuan transmigrasi dikaitkan dengan situasi keamanan saat itu dan bahkan merupakan tujuan yang utama, selain tentunya tujuan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Kentalnya nuansa politik dalam PERPU ini tampak pada rumusan tujuan pasal 2 alinea penutup yang menyebutkan " ... dalam rangka pembentukan masyarakat sosialis Indonesia yang adil dan makmur". Ketiga, dalam implementasinya, program transmigrasi saat itu juga digunakan untuk menangani ekspatriat dengan mengirim rakyat melalui dinas militer, veteran perang serta pengungsi akibat pergolakan politik dan pemberontakan. Pada tahun 1965 dikeluarkan PP No. 5 Tahun 1965 tentang Gerakan Nasional Transmigrasi. Dilihat dari substansi pengaturannya, PP ini dikeluarkan untuk kepentingan pertahanan dan keamanan sebagai akibat perkembangan politik waktu itu.. Beberapa hal yang dapat dicatat pada PP ini antara lain adalah (1) penanggung jawab Gerakan Nasional Transmigrasi adalah Presiden/PANGTI ABRI/Pemimpin Besar Revolusi dan (2) materi PP ini dikaitkan dengan ideology Nasakom.

Situasi berkembang dan jaman berubah, dan pada era Orde Baru dilahirkan UU No. 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi terdiri atas sembilan bab dan 27 Pasal. Dalam UU ini, secara tegas dibedakan adanya Daerah Asal calon transmigran dan daerah tujuan yang disebut Daerah Transmigrasi. Sedangkan tujuan transmigrasi dirumuskan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pemanfaatan sumberdaya manusia dan sumber daya alam, tetapi dirumuskan dalam tujuh butir yang menempatkan aspek pertahanan dan keamanan nasional sebagai

tujuan terakhir.

Dalam UU ini, orientasi penyelenggaraan transmigrasi lebih besar kepada upaya mengatasi besarnya tekanan kependudukan di Pulau-pulau Jambal sehingga implementasinya cenderung memberikan perhatian "berlebih" kepada transmigran pendatang. Transmigrasi sepenuhnya merupakan tugas dan tanggung jawab Pemerintah yang dikelola secara sentralistik.

Dampak sistem pemerintahan sentralistik ternyata melahirkan kesenjangan antar wilayah yang cukup tajam, sehingga muncul anggapan ada wilayah yang merasa sebagai "anak tiri" karena kurang memperoleh bagian "kueh" pembangunan. Menyadari fenomena perkembangan tersebut, maka sejak tahun 1993 orientasi pembangunan transmigrasi mengalami perubahan, tidak lagi menekankan kepada perpindahan penduduk tetapi lebih kepada pembangunan daerah dalam kerangka pengembangan potensi sumberdaya wilayah. Perubahan orientasi tersebut dalam rangka memenuhi rasa keadilan, dimana semua warga negara dimanapun harus diperlakukan sama dan tentunya juga dalam menikmati bagian "kueh" pembangunan. Konsekuensi perubahan orientasi tersebut menuntut adanya perubahan ketentuan perundangan sebagai instrumen kebijakan untuk menampung aspirasi baru dalam masyarakat sekaligus mengantisipasi perkembangan dan tantangan kedepan yang diwarnai oleh demokratisasi dan globalisasi.

Oleh karena itu, UU No. 3 tahun 1972 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi yang telah menjadi pedoman penyelenggaraan transmigrasi selama lebih dari 20 tahun diubah dengan UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian. Artinya, UU No. 15 Tahun 1997 diharapkan menjadi “babak baru” pembangunan transmigrasi seiring dengan lingkungan strategik yang sedang berkembang. Harapan untuk mengantisipasi perkembangan kedepan itu ditegaskan dalam penjelasan umum yang menyatakan bahwa pembangunan transmigrasi mengacu kepada perkembangan kedepan dengan mengantisipasi era globalisasi, perdagangan bebas, dan investasi sehingga kegiatan usaha transmigran mencakup seluruh kegiatan usaha produksi yang berorientasi pasar serta mempunyai keunggulan komparatif dan kompetitif agar mampu bersaing di pasar global. Dengan lahirnya UU No. 15 Tahun 1997 tersebut, diharapkan pembangunan transmigrasi dapat memenuhi sasarnya secara optimal, baik dalam rangka kerangka meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat maupun dalam mengembangkan potensi sumber daya wilayah. Terdapat tujuh perbedaan pokok antara UU No. 3 Tahun 1972 dengan UU No. 15 Tahun 1997. Pertama, definisi transmigrasi dalam UU No. 15 Tahun 1997 tidak ada lagi dikotomi mengenai daerah asal dan daerah transmigrasi.	Hal ini meunjukkan bahwa penduduk sasaran pelayanan perpindahan serta wilayah pengembangan permukiman transmigrasi tidak menunjuk pada suatu daerah tertentu, tetapi memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara dan seluruh wilayah. Kedua, tujuan transmigrasi lebih spesifik, yaitu peningkatan kesejahteraan, pemerataan pembangunan, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Untuk mencapai tujuan tersebut, dirumuskan sasaran lebih spesifik, yaitu meningkatnya kemampuan dan produktivitas masyarakat, terbangunnya kemandirian, dan terwujudnya integrasi masyarakat di pemukiman transmigrasi. Sedangkan peran Pemerintah secara tegas dibedakan dengan adanya tiga jenis transmigrasi, yaitu TU, TSB, dan TSM. Ketiga, hak-hak peserta transmigrasi dinyatakan secara tegas dan lebih konkrit yang menempatkan harkat dan martabat manusia pada posisi yang tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa ada keinginan untuk memperjelas hak dan kewajiban masyarakat dan juga penyelenggaraannya. Keempat, cara mengembangkan potensi sumberdaya wilayah menjadi permukiman transmigrasi secara tegas dinyatakan melalui pembangunan WPT dan atau LPT. Kelima, hak kepemilikan tanah dengan status hak milik dinyatakan secara tegas. Keenam, tidak ada lagi batasan luas lahan yang menjadi hak transmigran. Hal ini dimaksudkan agar pembangunan permukiman transmigrasi disesuaikan dengan realitas lapangan sesuai dengan potensi yang tersedia.
--	--

Dan *Ketujuh*, dalam UU baru tidak lagi dicantumkan ketentuan pidana karena dipandang kurang memberikan pendidikan kepada masyarakat.

* **Mengenai aspek sosiokultural UU No. 15 Tahun 1997**

UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian terdiri dari 13 Bab dan 42 Pasal memberikan landasan yang kuat secara filosofi, yuridis, politis, sosiologis, dan operasional. Karena itu UU ini memuat (1) nilai-nilai pengamalan Pancasila dan UUD 1945, (2) nilai-nilai kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, (3) nilai-nilai kebutuhan universal manusia, dan (4) nilai-nilai populis.

UU ini juga memuat wawasan dan misi yang diemban yang dirumuskan secara jernih dan mengalir yang mewadahi kebutuhan penyelenggaraan transmigrasi sebagai satu kesatuan sistem. Sebagai sistem, penyelenggaraan transmigrasi terdiri dari tiga sub sistem. *Pertama*, pengembangan potensi sumberdaya wilayah menjadi permukiman transmigrasi untuk menyediakan peluang kepada masyarakat memperoleh tempat tinggal, tempat bekerja, dan berusaha. *Kedua*, pengarahan dan fasilitasi perpindahan yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih dan menentukan tujuan perpindahannya. Dan *ketiga*, pengembangan masyarakat dan wilayah yang memberikan makna bahwa pada akhirnya transmigrasi harus mampu membentuk komunitas bercirikan ke Indonesiaan yang khas.

UU No. 15 Tahun 1997 secara jelas mengatur tiga substansi pokok. *Pertama*, asas-asas penyelenggaraan transmigrasi sebagai nilai-nilai dasar operasional yang diharapkan mewarnai pola pikir, pola sikap dan pola tindak pelaksana dan peserta transmigrasi. Hal demikian diharapkan agar tujuan dan sasaran setiap melaksanakan pembangunan transmigrasi dapat dicapai dengan ukuran yang jelas. *Kedua*, tujuan, sasaran dan arah pembangunan transmigrasi merupakan kesatuan haluan untuk meningkatkan kesejahteraan transmigran dan penduduk sekitarnya dalam komunitas yang mandiri, produktif, dan terintegrasi dalam memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. *Ketiga*, berbagai substansi teknis seperti jenis transmigrasi, pola usaha, hubungan kemitraan, keterlibatan penduduk sekitar, serta pengaturan mengenai WPT dan atau LPT.

Memperhatikan berbagai pengaturan, arah dan pedoman yang dimuat dalam UU No. 15 Tahun 1997 tampak bahwa UU ini cukup mengantisipasi perkembangan ke masa depan dan menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat yang diwarnai nuansa demokratisasi, HAM, dan globalisasi. Dalam UU ini tujuan transmigrasi dirumuskan sederhana, yaitu (1) meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya, (2) meningkatkan pemerataan pembangunan, dan (3) memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Sedangkan indikator kinerja pelaksana transmigrasi dalam waktu lima tahun ditetapkan tiga hal. *Pertama*, meningkatnya kemampuan dan produktivitas masyarakat di WPT atau LPT. Sasaran ini memberikan arahan bahwa pembangunan transmigrasi harus mampu meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, dalam rangka meningkatkan produktivitas masyarakat dan wilayah. Jika sasaran pertama ini dapat dicapai, diharapkan dapat mewujudkan sasaran *kedua*, yaitu terbangunnya kemandirian masyarakat. Pengertian kemandirian adalah kemampuan masyarakat di WPT atau LPT untuk memenuhi kebutuhannya dengan mengembangkan potensi dan kekuatan yang dimiliki. Sedangkan sasaran *ketiga*, yang merupakan akumulasi dari capaian sasaran pertama dan kedua adalah terwujudnya integrasi masyarakat di WPT atau LPT dengan harapan kehidupan sosial dan ekonomi dapat berkembang secara berkelanjutan. Terwujudnya integrasi masyarakat di WPT dan LPT tersebut juga mengandung makna akan terjadi integrasi masyarakat pada wilayah yang lebih luas sehingga pada gilirannya membentuk mozaik Indonesia pada skala provinsi, kabupaten, kecamatan dan satuan desa. Dalam UU ini juga terdapat perubahan istilah "pengerahan" transmigrasi menjadi "pengarahan" transmigrasi. Ini menyiratkan bahwa peranan pemerintah mulai berkurang dengan lebih memerankan diri pada regulasi dan pelayanan untuk mendorong peran aktif

dari masyarakat melalui TSB dan TSM. Pengertian TSM dalam UU ini adalah bahwa fungsi pemerintah hanya sebatas mengatur arus serta mengarahkan mobilitas dan migrasi penduduk dengan mengembangkan motivasi dan menggerakkan potensi masyarakatitu sendiri. Kearifan UU ini juga tampak dengan tetap menyedlakannya jenis TU yang diharapkan untuk memberikan kesempatan kepada penduduk miskin yang tidak memiliki modal. Berkurangnya peranan pemerintah tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan motivasi dan mengangkat potensi masyarakat selaku motor penggerak pembangunan. Oleh karena itu, dalam UU No. 15 Tahun 1997 terjadi perubahan orientasi pelaksanaan transmigrasi dari yang semula bersifat partisipatif menjadi emansipatif. Inilah cirri dari nilai-nilai populis yang dikandung dalam UU ini.

Dari pandangan filosofis tampak ada keterkaitan yang erat antara tujuan dan sasaran transmigrasi sebagaimana dimaksud Pasal 3 dan Pasal 4. Tujuan Transmigrasi (Pasal 3) akan dapat dicapai manakala sasaran penyelenggaraan transmigrasi (Pasal 4) tercapai. Peningkatan kesejahteraan bagi penduduk miskin di pedesaan akan berdampak pada peningkatan pembangunan daerah melalui penciptaan desa-desa yang produktif. Di desa-desa baru itu dibangun dan ditempatkan transmigran dari berbagai daerah yang berbaur dengan masyarakat setempat sehingga akan terjadi akulturasi sosial budaya.

Dengan demikian, mozaik heterogenitas akan menjadi ciri desa-desa baru yang berkembang dalam wilayah kecamatan, kabupaten dan provinsi. Mozaik heterogenitas akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memajukan desa-desa, sehingga menjadi perekat yang mempersatukan penduduk dalam semangat persaudaraan dan kebersamaan yang merupakan "roh"-nya persatuan dan kesatuan bangsa. Jiwa dari pluralisme transmigrasi dalam UU ini secara implisit disebutkan dalam penjelasan umum yang menyebutkan "*melalui transmigrasi sebagai salah satu bentuk mobilitas penduduk, akan terjadi pertemuan antarbudaya kelompok masyarakat sehingga perlu pembinaan untuk mempercepat proses integrasi dan akulturasi. Proses ini akan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, yang akan menjadikan bangsa Indonesia memiliki kekuatan sinergi dalam melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan, meningkatkan dan pemerataan pembangunan daerah, serta memantapkan Ketahanan nasional yang didasarkan pada Wawasan Nusantara*".

Penutup

Berbeda dengan ketentuan perundang-undangan sebelumnya, UU no. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian memiliki muatan aspek sosiokultural yang kental selain aspek ekonomi dan kewilayahan yang juga telah diwarnai nuansa demokratisasi dan HAM, otonomi daerah dan globalisasi. Aspek demokratisasi dan HAM ditandai oleh adanya unsure sukarela dalam melakukan perpindahan serta adanya pilihan menentukan jenis transmigrasi. Selain itu, hak-hak transmigran dan masyarakat sekitarnya juga telah diatur, walaupun secara teknis operasional masih memerlukan perangkat pengaturan oleh Pejabat yang berwenang (Menteri). Nuansa otonomi daerah sebenarnya juga telah mewarnai UU ini yang ditandai oleh adanya ketentuan untuk menyesuaikan nilai-nilai budaya masyarakat dalam mengembangkan permukiman transmigrasi. Persoalannya, jika saat ini ada beberapa persoalan operasional yang muncul, kiranya bisa diduga akibat kurang lengkapnya regulasi teknis tindak lanjut dari UU ini. ****