

TRANSMIGRASI DALAM KILAS PERJALANAN REGULASI (62 tahun bhakti transmigrasi)

Oleh : Dhatun Kuswandari, SH, MH^{*)}

A. PENDAHULUAN

Hari Bhakti Transmigrasi (HBT) memasuki usia ke-62 tahun yang diperingati tepat pada tanggal 12 Desember. Sebagai sebuah program pembangunan nasional, transmigrasi telah menapaki perjalanan panjang sejak jaman kolonisasi Belanda hingga era Reformasi. Menilik kebijakan yang telah mendasarinya, transmigrasi dapat dilihat dalam 3 (tiga) balutan orde berdasarkan politik yang telah dianut selama masa pemerintahan Republik Indonesia berdiri, yaitu: orde lama; orde baru; dan orde reformasi. Keputusan politik pada masing-masing orde memberi pengaruh terhadap arah kebijakan transmigrasi yang ditetapkan. Tulisan ini mengurai kebijakan transmigrasi dalam peraturan perundang-undangan yang diterbitkan sejak masa pemerintahan orde lama hingga orde reformasi. Dengan mencermati peraturan perundang-undangan yang telah mendasari penyelenggaraan transmigrasi, dapat diketahui dasar pemikiran yang menjadi alasan para pengambil kebijakan pada masing-masing orde yang bersangkutan.

Apapun kebijakan yang diambil pada setiap orde politik dalam perjalanan pemerintahan Indonesia, transmigrasi telah memberi andil dalam pembangunan daerah pada khususnya dan pemecahan masalah nasional pada umumnya. Andil transmigrasi dalam membangun daerah dimaksud antara lain: terbukanya keterisolasian sebuah wilayah, menata persebaran penduduk, tumbuhnya sentra-sentra produksi pertanian, serta terbentuknya pusat-pusat pertumbuhan (desa, kecamatan, dan kabupaten/kota). Tumbuh dan berkembangnya daerah secara ekonomi dan kewilayahan merupakan bagian dari membangun Indonesia secara nasional.

B. TRANSMIGRASI DALAM KILAS PERJALANAN REGULASI

Dalam bab ini, diuraikan gambaran substansi regulasi yang telah diterbitkan sebagai dasar penyelenggaraan transmigrasi pada masa kemerdekaan. Uraian substansi berkisar pada pengertian, tujuan, jenis transmigrasi yang dikembangkan, sararan

^{*)} Kasubbag Transmigrasi

calon transmigran, penetapan daerah asal dan daerah tujuan transmigrasi, lembaga pelaksana penyelenggaraan transmigrasi dan pembiayaannya.

Adapun pembagian masa atau orde dalam menetapkan kebijakan penyelenggaraan transmigrasi yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, dikelompokkan dalam 3 (tiga) orde, yaitu: orde lama, orde baru, dan orde reformasi.

1. ORDE LAMA

Dalam orde ini tercatat ada 4 (empat) peraturan perundang-undangan (PP, PERPPU, dan Perpres) yang telah mendasari penyelenggaraan transmigrasi, yaitu PP 56 Tahun 1958, PP Nomor 13 Tahun 1959, PERPPU No. 29 Tahun 1960, dan Perpres Nomor 5 Tahun 1965.

a. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 56 Tahun 1958 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Transmigrasi.

Peraturan Pemerintah ini diterbitkan berdasarkan beberapa pertimbangan hukum, antara lain:

- 1) Keputusan Dewan Menteri dalam sidangnya pada tanggal 10 Januari 1958 dan pada tanggal 8 Mei 1958.
- 2) Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 25 Juni 1958 No. 131 tahun 1958 dan tanggal 18 Agustus 1958 No. 163 tahun 1958.

3) Undang-Undang No. 1 tahun 1957 (L.N. 1957 No. 6).

4) Undang-Undang No. 7 tahun 1958 (L.N. 1958 No. 17).

5) Undang-Undang Dasar Sementara pasal 28 ayat (1), pasal 37 ayat (1), pasal 38 ayat (3), pasal 41 ayat (1) dan pasal 98.

Dalam PP tersebut beberapa pengertian terkait dengan penyelenggaraan transmigrasi didefinisikan sebagai berikut:

- 1) transmigrasi ialah pemindahan rakyat ke daerah-daerah yang ditunjuk menurut ketentuan-ketentuan dalam dan/atau berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.
- 2) daerah-transmigrasi ialah daerah yang ditunjuk untuk dipakai guna penyelenggaraan transmigrasi.
- 3) transmigrasi umum ialah transmigrasi dari daerah-daerah tingkat I yang padat ke daerah-daerah tingkat I yang lain dan diselenggarakan oleh Pemerintah.
- 4) transmigrasi-khusus ialah transmigrasi dari satu daerah tingkat I ke Daerah tingkat I yang lain, yang diselenggarakan oleh Daerah otonom yang bersangkutan.
- 5) transmigrasi-sedaerah ialah transmigrasi dalam wilayah satu Daerah tingkat I yang diselenggarakan oleh Daerah tersebut.
- 6) transmigrasi-spontan ialah transmigrasi yang berlangsung atas usaha dan biaya sendiri dari yang bersangkutan.

7) transmigran ialah orang yang dipindahkan atau pindah ke daerah transmigrasi atas usaha dan biaya sendiri menurut ketentuan dalam dan/atau berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

Berdasarkan definisi tersebut, dapat diketahui bahwa "transmigrasi" secara singkat diartikan sebagai pemindahan rakyat ke daerah transmigrasi. Tidak ada kriteria mengenai daerah asal dan daerah transmigrasi dalam peraturan ini karena secara eksplisit daerah-daerah yang dimaksud ditentukan kemudian oleh pemerintah. Namun demikian di bagian Penjelasan disebutkan bahwa pemindahan dilakukan dari daerah yang padat penduduknya (misal: Jawa, Madura, Bali, dan Lombok) ke daerah yang kosong/tipis penduduknya (Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Irian Jaya). Dengan demikian aspek demografi merupakan salah satu faktor yang mendorong diselenggarakannya transmigrasi agar terwujud keseimbangan jumlah penduduk antar pulau.

Lebih tegas lagi dalam PP ini disebutkan bahwa tujuan penyelenggaraan transmigrasi adalah untuk:

- 1) mempertinggi kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat, dengan jalan membuka dan mengusahakan tanah secara teratur serta mengadakan lain-lain usaha pembangunan dalam segala lapangan;
- 2) mengurangi tekanan penduduk di daerah-daerah yang padat penduduknya untuk

mencapai tingkat penghidupan yang layak dan mengisi daerah-daerah yang kosong atau tipis penduduknya, untuk pembukaan sumber-sumber alam;

- 3) memperkuat rasa persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia;
- 4) mencapai keamanan seluruh bangsa Indonesia serta memperbesar potensi pertahanan Negara, dengan mengisi dan membangun daerah-daerah yang mempunyai arti vital; sehingga tercapai tingkat ketahanan yang lebih tinggi baik dalam lapangan sosial-ekonomi, persatuan dan kesatuan bangsa maupun pertahanan bagi daerah-daerah di seluruh wilayah Indonesia.

Dari uraian tujuan tersebut selain faktor demografis, faktor pertahanan keamanan serta persatuan dan kesatuan bangsa merupakan hal penting yang ingin dicapai

Untuk mewujudkan hal tersebut, transmigrasi dikembangkan melalui 4 (empat) jenis yaitu:

- 1) transmigrasi umum;
- 2) transmigrasi-khusus;
- 3) transmigrasi-sedaerah dan
- 4) transmigrasi-spontan.

Jika dicermati, pembagian ke dalam 4 (jenis) tersebut didasarkan atas skala daerah perpindahan transmigran serta penyelenggara transmigrasi itu sendiri:

- pada transmigrasi umum, pemerintah menjadi penanggungjawab penyelenggaraan transmigrasi dalam skala nasional karena perpindahan transmigran dalam jenis ini merupakan perpindahan antar daerah tingkat I (sekarang provinsi). - pada transmigrasi khusus, perpindahan transmigran terjadi antar daerah tingkat I (sekarang kabupaten/kota), sehingga penyelenggaraannya dilakukan oleh daerah otonom yang bersangkutan. - pada transmigrasi-sedaerah, perpindahan transmigran terjadi dalam satu wilayah Daerah tingkat I sehingga penyelenggaranya pun oleh Daerah tingkat I yang bersangkutan. - khusus untuk transmigrasi-spontan, penjenisannya tidak didasari atas skala perpindahannya tetapi atas dasar sumber prakarsa dan sumber biaya. Dalam transmigrasi spontan, transmigran yang bersangkutan atas kemauan dan biaya sendiri pindah ke daerah lain yang ditentukan oleh pemerintah dengan tetap diketahui dan dinyatakan memenuhi syarat oleh pemerintah setempat. Selanjutnya kriteria untuk menjadi transmigran menurut Peraturan Pemerintah ini ialah tiap warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh Menteri dengan memperhatikan urutan prioritas kepentingan golongan, yaitu sebagai berikut:	1) petani yang tidak mempunyai tanah sendiri; 2) buruh tani yang menghendaki mempunyai tanah sendiri; 3) petani yang mempunyai tidak lebih dari satu hektar; 4) murid-murid lulusan perguruan pertanian dan kursus-kursus pendidikan pertanian, latihan pertanian dan lain-lain; 5) orang-orang yang telah melalui dinas militer dan yang sudah siap disalurkan kemasyarakat di luar ketentaraan untuk ditransmigrasikan; 6) veteran-veteran pejoang kemerdekaan R.I. yang sudah siap disalurkan kemasyarakat untuk ditransmigrasikan; 7) lain-lain orang yang tidak termasuk golongan 1) sampai dengan 6) tetapi mempunyai suatu kepandaian atau kecakapan; 8) lain-lain orang yang menurut pertimbangan Menteri dapat dikecualikan dari syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh Menteri. Kebijakan/politik transmigrasi menurut PP ini, ditetapkan oleh Dewan Menteri dan dilaksanakan oleh Menteri yang disertai urusan transmigrasi. Dalam menetapkan dan melaksanakan politik transmigrasi tersebut dapat dibentuk suatu Dewan Pertimbangan Transmigrasi yang mempunyai tugas memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada Dewan Menteri maupun Menteri yang disertai urusan transmigrasi.
---	---

Dewan Pertimbangan Transmigrasi dimaksud beranggotakan: 1) Menteri yang diserahi urusan Transmigrasi sebagai anggota merangkap Ketua; 2) Menteri Dalam Negeri sebagai Anggota; 3) Menteri Agraria sebagai Anggota; 4) Menteri Pertanian sebagai Anggota; 5) Menteri Pekerjaan Umum & Tenaga sebagai Anggota; 6) Menteri Urusan Veteran sebagai Anggota; 7) Menteri Kesehatan sebagai Anggota; 8) Menteri Perburuan sebagai Anggota; 9) Lain-lain Menteri jika dipandang perlu oleh Dewan Menteri. Selain pembentukan Dewan Pertimbangan Transmigrasi, Dewan Menteri dapat menunjuk ahli-ahli sebagai Penasehat Dewan Pertimbangan Transmigrasi. Pembiayaan dalam penyelenggaraan transmigrasi menurut PP ini dibebankan kepada anggaran belanja Negara dan lain-lain dana yang disetujui oleh Pemerintah, yang merupakan anggaran belanja urusan Transmigrasi. b. PP No 13 Tahun 1959 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 1958 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Transmigrasi. Dalam perjalanannya PP No. 56 Tahun 1958 dilakukan penyesuaian berdasarkan kebutuhan pada saat itu melalui PP No 13 Tahun 1959 tentang Perubahan Peraturan	Pemerintah Nomor 56 Tahun 1958 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Transmigrasi. Pengubahan dimaksud terkait dengan dasar pengaturan tugas dan lapangan pekerjaan Dewan Pertimbangan Transmigrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. Semula dasar pengaturannya cukup dengan Keputusan Perdana Menteri atas usul Menteri (Pasal 14), artinya level peraturan yang mengatunya sama dengan peraturan mengenai tugas dan lapangan pekerjaan Badan-badan Koordinasi Penyelenggara Transmigrasi. Dalam PP No. 13 Tahun 1959 ini kemudian tugas dan lapangan pekerjaan Dewan Pertimbangan Transmigrasi diatur oleh Presiden melalui sebuah Keputusan. c. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Transmigrasi (Perppu No. 29 Tahun 1960). Perppu No. 29 Tahun 1960 terbit untuk lebih mengukuhkan kembali keberadaan transmigrasi sebagaimana telah diatur pada peraturan sebelumnya. Artinya Pemerintah makin menyadari bahwa transmigrasi merupakan kebutuhan penting dalam rangka menyelesaikan masalah nasional. Dasar penyusunan peraturan ini telah mengacu pada UUD 1945 utamanya Pasal 5 ayat (1), pasal 22 ayat (1), pasal 27 ayat (2), pasal 30 ayat (1) dan pasal 33 ayat (3) serta
---	--

berdasarkan hasil musyawarah Kabinet kerja pada tanggal 5 Agustus 1960;

Dalam Peraturan ini, transmigrasi diselenggarakan dengan tujuan: mempertinggi taraf keamanan, kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat dan memperkokoh rasa persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia dengan jalan:

- 1) membuka sumber-sumber alam dan mengusahakan tanah secara teratur;
- 2) mengurangi tekanan penduduk di daerah-daerah yang padat penduduknya dan mengisi daerah-daerah yang kosong atau tipis penduduknya;
- 3) mengisi dan membangun daerah-daerahnya yang mempunyai arti vital sehingga tercapainya tingkat ketahanan bangsa yang lebih tinggi dalam segala bidang penghidupan, dalam rangka pembentukan masyarakat sosialis Indonesia yang adil dan makmur.

Terkait dengan pengertian transmigrasi dan kriteria daerah transmigrasi, tidak ada perbedaan dibanding peraturan sebelumnya. Penentuan daerah transmigrasi masih didasarkan atas dasar pertimbangan demografis sebagaimana tercantum dalam bagian Penjelasan, sehingga besarnya jumlah transmigran yang dipindahkan menjadi fokus utama penyelenggaraan transmigrasi. Daerah yang dianggap padat penduduknya meliputi: Jawa, Madura, Bali, dan Lombok.

Dibandingkan dengan Perppu No. 56 Tahun 1958 sebelumnya, unsur pertahanan

dalam Peraturan ini tidak lagi disebutkan secara eksplisit dalam tujuan penyelenggaraan transmigrasi, tetapi dimaknai bahwa dengan terisinya daerah-daerah yang jarang/tipis penduduknya dan dengan terbangunnya daerah-daerah strategis maka pertahanan negara dengan sendirinya akan terwujud. Di samping itu dalam peraturan ini juga dibedakan secara tegas antara tujuan transmigrasi dan usaha untuk mencapai tujuan tersebut. Perumusan tujuan transmigrasi tersebut disesuaikan dengan Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959.

Kebijaksanaan politik transmigrasi menurut Perppu ini ditetapkan oleh Pemerintah dan dilaksanakan oleh Menteri. Berbeda dengan peraturan sebelumnya bahwa kebijaksanaan/politik transmigrasi ditetapkan oleh Dewan Menteri, dalam peraturan ini tidak dikenal lagi Dewan Menteri. Namun demikian Dewan Pertimbangan Menteri masih diperlukan dalam rangka memberikan pertimbangan-pertimbangan/usul-usul kepada Pemerintah dalam menentukan kebijaksanaan politik transmigrasi dan kepada Menteri dalam hal pelaksanaan kebijaksanaan politik transmigrasi.

Keanggotaan dewan Pertimbangan Menteri yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden, meliputi:

- 1) Menteri sebagai Ketua merangkap anggota.

- 2) Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah sebagai anggota;
- 3) Menteri Agraria sebagai anggota;
- 4) Menteri Pertanian sebagai anggota;
- 5) Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga sebagai anggota;
- 6) Menteri Urusan Veteran sebagai anggota;
- 7) Menteri Kesehatan sebagai anggota;
- 8) Menteri Perburuan sebagai anggota,
- 9) Menteri-menteri lain yang dipandang perlu oleh Pemerintah sebagai anggota.

Karena lembaga Dewan Menteri ditiadakan maka Pemerintah menggantikan peran Dewan Menteri sebelumnya dalam menentukan keanggotaan Dewan Pertimbangan Menteri.

Terkait dengan persyaratan mengenai siapa yang dapat ditransmigrasikan, dalam Pasal 11 Perpuu ini disebutkan bahwa yang dapat ditransmigrasikan ialah tiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh Menteri dengan berpedoman kepada urutan kepentingan golongan sebagai berikut:

- 1) petani yang tidak mempunyai tanah sendiri;
- 2) buruh tani yang menghendaki mempunyai tanah sendiri;
- 3) petani yang mempunyai tidak lebih dari satu hektar;
- 4) murid-murid lulusan perguruan pertanian dan kursus-kursus pendidikan pertanian, latihan pertanian dan lain-lain fak;

- 5) orang-orang yang telah melalui dinas militer dan yang sudah siap disalurkan kemasyarakat diluar ketentaraan untuk ditransmigrasikan;
- 6) veteran-vetaran pejuang kemerdekaan Republik Indonesia yang sudah siap disalurkan kemasyarakat untuk ditransmigrasikan;
- 7) orang-orang pengungsi sebagai akibat kekacauan dalam daerahnya;
- 8) orang-orang lain yang dianggap perlu oleh Menteri.

Ada penambahan unsur terkait dengan kepentingan golongan jika dibandingkan dengan peraturan sebelumnya, dalam Perpuu ini selain mengangkat petani gurem, buruh tani, murid-murid lulusan pendidikan pertanian, serta unsur militer/veteran, ditambahkan pula para pengungsi dari daerah konflik untuk menjadi bagian yang dapat ditransmigrasikan.

Berbicara jenis transmigrasi yang dikembangkan, tidak ada perubahan dibandingkan dengan peraturan sebelumnya, masih melanjutkan pengembangan 4 (empat) jenis transmigrasi yang telah ada yaitu: transmigrasi umum; transmigrasi khusus, transmigrasi sedarah, dan transmigrasi spontan.

Dalam mengembangkan 4 (empat) jenis transmigrasi tersebut, Menteri bekerja sama dengan dengan Menteri-menteri lain dan

Kepala Daerah yang bersangkutan, memimpin penyelenggaraan Transmigrasi Umum. Sementara Penyelenggaraan Transmigrasi Khusus dan Transmigrasi Sedaerah dilakukan oleh Kepala Daerah Tingkat I menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan atau berdasarkan Peraturan ini. Untuk Transmigrasi Spontan dilaksanakan sendiri oleh orang yang bersangkutan atau oleh organisasi swasta.

Dalam rangka membantu pelaksanaan tugas Menteri dalam penyelenggaraan transmigrasi, dibentuk Badan Koordinasi Penyelenggara Transmigrasi di Pusat maupun di daerah dengan Keputusan Menteri. Badan Koordinasi Penyelenggara Transmigrasi di Pusat diketuai oleh Menteri yang diserahi urusan Transmigrasi, sementara untuk Badan Koordinasi Penyelenggara Transmigrasi di daerah Tingkat I dipimpin oleh Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I dan demikian pula untuk di daerah Tingkat II diketuai Bupati/Kepala Daerah Tingkat II.

Terkait dengan tanah untuk transmigrasi, dalam Peraturan ini maupun Peraturan sebelumnya ditetapkan secara bersama oleh Menteri, Menteri Agraria, dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan pertimbangan kecukupan untuk pemenuhan kebutuhan hidup transmigran.

Yang menarik dari kebijaksanaan transmigrasi menurut Perpuu ini dan Perpuu sebelumnya adalah pelibatan Pemerintah

Daerah Tingkat I dan Tingkat II sebagai bagian dari penyelenggara transmigrasi. Namun demikian peran pemerintah daerah tersebut belum sebagai inisiator penyelenggaraan transmigrasi, tetapi masih sebatas pelaksana kegiatan.

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap penyelenggaraan transmigrasi sebelumnya, dalam Perpuu Nomor 29 Tahun 1960, dicantumkan ketentuan Izin bagi orang-orang atau organisasi swasta yang ikut terlibat dalam pelaksanaan transmigrasi spontan serta ketentuan mengenai sanksi pidana terhadap pelanggaran yang dilakukan.

d. Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 1965 tentang Gerakan Nasional Transmigrasi

Pepres ini diterbitkan untuk lebih mendorong lagi pelaksanaan transmigrasi secara besar-besaran. Presiden memandang bahwa Perpuu Nomor 29 Tahun 1960 kurang efektif sehingga diperlukan terobosan dalam penyelenggaraannya.

Substansi Perpres ini lebih dititikberatkan pada manajemen penyelenggaraan transmigrasi. Presiden selaku Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata/Pemimpin Besar Revolusi merupakan Pemimpin Tertinggi Gerakan Nasional Transmigrasi dibantu Wakil Perdana Menteri I yang bertugas melaksanakan pimpinan sehari-hari (Pasal 2).

Untuk melaksanakan Gerakan Nasional Transmigrasi dibentuk Musyawarah Gerakan Nasional Transmigrasi sebagai wadah pertemuan setiap 3 (tiga) tahun sekali. Peserta musyawarah adalah perwakilan lembaga pemerintah dan organisasi masyarakat baik Pusat maupun Daerah Tingkat I. Musyawarah ini sekaligus bertugas menyusun pedoman dan rencana kerja bagi pelaksanaan dan menilai hasil-hasil pelaksanaan Gerakan Nasional Transmigrasi.

Di samping Musyawarah Gerakan Nasional Transmigrasi, dibentuk pula Dewan Gerakan Nasional Transmigrasi yang memimpin pelaksanaan Gerakan Nasional Transmigrasi. Dewan Gerakan Nasional Transmigrasi dibentuk sampai di Pemerintah Daerah Tingkat I yang secara berjenjang memimpin gerakan pada pemerintah daerah tingkat di bawahnya.

ORDE BARU

Dibanding masa sebelumnya, dalam orde ini Pancasila sebagai dasar falsafah Negara mewarnai penuh peraturan yang melandasi penyelenggaraan transmigrasi (Mirwanto Manuwiyoto, 2008: 16). Terdapat 2 (dua) UU yang terbit pada orde ini yaitu UU No. 3 Tahun 1972 dan UU No. 15 Tahun 1997.

- a. UU No. 3 TAHUN 1972 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi Kebijakanaan penyelenggaraan transmigrasi menurut Undang-Undang ini

didasarkan atas pertimbangan untuk penyelesaian 2 (dua) masalah nasional yaitu:

- 1) masalah penyebaran penduduk transmigrasi dilaksanakan untuk mencapai penyebaran penduduk yang lebih seimbang dan lebih merata di seluruh wilayah Indonesia. Konsekuensi dari hal ini bahwa bagian yang padat penduduknya harus dapat dipindahkan ke pulau-pulau lain yang kekurangan penduduk.
- 2) masalah pemenuhan tenaga kerja transmigrasi merupakan pemindahan tenaga kerja untuk melaksanakan pembangunan berbagai proyek di daerah-daerah yang kekurangan tenaga kerja.

Di samping aspek demografis dan tenaga kerja, kebijaksanaan penyelenggaraan transmigrasi diarahkan pula untuk membina persatuan dan kesatuan bangsa serta pertahanan dan keamanan Negara. Keragaman suku dan budaya Indonesia serta gugusan pulau-pulau yang menyatu dalam Republik Indonesia, memerlukan fondasi yang kokoh dalam dimensi persatuan dan kesatuan serta pertahanan dan keamanan Negara. Daerah-daerah yang masih jarang penduduknya serta wilayah-wilayah perbatasan yang rawan oleh ancaman negara lain, memerlukan strategi yang tepat untuk menanganinya. Sehubungan dengan hal itu transmigrasi dianggap memenuhi salah satu syarat dari doktrin Hankamnas/ Wanhanra/ Hansip/ Perata yaitu

terdapatnya pusat-pusat perlawanan di seluruh wilayah Indonesia yang masing-masing berswasembada dan saling membantu serta mengisi daerah-daerah kosong, yang penting bagi pertahanan rakyat semesta.

Dalam UU ini beberapa pengertian terkait dengan penyelenggaraan transmigrasi mengalami perubahan sebagai berikut:

- 1) Transmigrasi adalah pemindahan dan/ atau kepindahan penduduk dari satu daerah untuk menetap ke daerah lain yang ditetapkan di wilayah Republik Indonesia guna kepentingan pembangunan Negara atau atas alasan yang dipandang perlu oleh Pemerintah berdasarkan ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur dalam UU.
- 2) Transmigran ialah setiap warga Negara Republik Indonesia yang secara sukarela dipindahkan atau pindah menurut pengertian pada angka 1)
- 3) Daerah Transmigrasi adalah daerah yang ditetapkan untuk penempatan transmigrasi
- 4) Daerah asal adalah daerah yang ditetapkan dari mana calon transmigran dipindahkan atau berpindah.
- 5) Proyek Transmigrasi adalah keseluruhan rangkaian kegiatan penyelenggaraan transmigrasi.
- 6) Menteri ialah Menteri yang diserahi urusan penyelenggaraan Transmigrasi.

Berdasarkan definisi tersebut, dapat diketahui bahwa "transmigrasi" secara singkat

diartikan sebagai pemindahan penduduk ke daerah transmigrasi guna kepentingan pembangunan dalam Wilayah Negara RI.

Dalam UU ini secara tegas pula disebutkan mengenai definisi daerah transmigrasi dan daerah asal. Namun demikian dalam uraian Pasalnya tidak ditemukan kriteria daerah asal dan daerah tujuan transmigrasi. Hanya disebutkan bahwa penetapan daerah asal didasarkan atas pertimbangan Sosial, Ekonomi dan Pertahanan-Keamanan, yang dalam penjelasan disebutkan meliputi:

- a. Kepadatan penduduk dan lapangan kerja yang sangat sempit;
- b. Luas areal tanah pertanian sangat terbatas;
- c. Jenis kesuburan tanah tidak menguntungkan;
- d. Adanya bencana alam dan;
- e. Gangguan keamanan.

Di samping terdapat perubahan beberapa pengertian terkait dengan penyelenggaraan transmigrasi, sasaran kebijakan umum penyelenggaraan transmigrasi ditujukan untuk terlaksananya transmigrasi swakarsa (spontan) yang teratur dalam jumlah yang besar untuk mencapai:

- 1) Peningkatan taraf hidup;
- 2) Pembangunan daerah;
- 3) Keseimbangan penyebaran penduduk;
- 4) Pembangunan yang merata di seluruh Indonesia
- 5) Pemanfaatan sumber daya alam dan tenaga manusia;

- 6) Kesatuan dan Persatuan Bangsa; dan
- 7) Memperkuat pertahanan dan keamanan nasional.

Bila dikaji tujuh butir tujuan tersebut terdapat tiga hal pokok yang mendasar; yaitu (1) meningkatkan harkat martabat, (2) pembangunan daerah, dan (3) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa (Mirwanto, 2008: 16). Artinya aspek kesejahteraan, membangun daerah dan untuk kepentingan persatuan dan kesatuan bangsa selalu menjadi dasar tujuan penyelenggaraan transmigrasi. Di sisi lain factor keseimbangan persebaran penduduk dan penyediaan tenaga kerja tetap menjadi unsur yang penting.

Kaitan aspek kesejahteraan, maka untuk memenuhi hak transmigran, dalam UU ini telah ditentukan luas tanah yang diberikan kepada transmigran yaitu minimal 2 Ha. Luas tersebut disesuaikan dengan UUPA mengenai batas minimum tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh perorangan dengan pengertian bahwa dapat diberikan lebih dari 2 HA dengan mempertimbangkan kondisi tanah setempat, komoditas pertanian yang dikembangkan dan kemampuan transmigran dalam mengolah tanah. Bagi transmigran bukan petani (nelayan, buruh kebun, buruh industri dan sebagainya) diberikan tanah minimal $\frac{1}{4}$ (seperempat) hektar.

Selanjutnya dalam periode ini Pemerintah mulai menata penyelenggaraan transmigrasi secara lebih terencana, bertahap, dan terpadu

dengan pembangunan sektor lain yang disusun dalam Pembangunan Lima Tahun (Pelita).

Pelita I (tahun 1969-1974), merupakan transisi dari kebijaksanaan penyelenggaraan transmigrasi orde lama ke orde baru. Orientasi penyelenggaraan transmigrasi masih diperuntukan bagi pemenuhan daerah-daerah kosong dengan titik berat pada besarnya target pemindahan transmigran serta aspek social.

Memasuki Pelita II (tahun 1974-1979), sasaran pengerahan transmigran diperluas kepada golongan non petani sesuai dengan perkembangan daerah sasaran pengerahan. Pola yang dikembangkan masih sama yaitu Pola Usaha Tani Tanaman Pangan.

Pelita III (tahun 1979-1984), Kebijakan penyelenggaraan transmigrasi mulai bergeser kepada aspek-aspek ekonomi. Sub sektor transmigrasi dialihkan dari bidang kesejahteraan rakyat ke bidang ekonomi dan keuangan. Pembangunan Transmigrasi yang dilakukan oleh berbagai instansi dikoordinasikan oleh Menteri Muda Transmigrasi. Pengembangan permukiman transmigrasi dengan basis perkebunan mulai dikembangkan karena dinilai memungkinkan dapat memberikan pendapatan yang relative lebih besar dan pengembalian yang lebih tinggi. Realisasi penempatan dalam kurun waktu ini (535.474 KK) melampaui target (500.000 KK) karena semakin baiknya kondisi perhubungan antara pulau Jawa ke luar Pulau Jawa sertanya tingginya animo masyarakat untuk bertransmigrasi.

Pelita IV (tahun 1984-1989), pada periode ini kebijaksanaan penyelenggaraan transmigrasi sudah lebih diarahkan pada peningkatan mutu permukiman transmigran melalui peningkatan proses perencanaan, pembinaan permukiman yang telah ada, mengembangkan berbagai pola usaha, peningkatan peran swasta dan keikutsertaan penduduk setempat dalam permukiman transmigrasi. Dalam Pelita III ditetapkan penduduk setempat 10%, tetapi dalam Pelita IV jumlah peserta dari penduduk setempat disesuaikan dengan keinginan dan kebutuhan penduduk setempat itu sendiri.

Pelita V (tahun 1989-1994), periode ini perubahan-perubahan mendasar mulai terasa. Peranan masyarakat lebih menonjol serta berbagai pola usaha permukiman transmigrasi mulai dikembangkan seperti: pola perkebunan, pola kehutanan, pola perikanan, dan pola jasa/industri. Upaya peningkatan mutu transmigran dan permukimannya menjadi hal yang penting, dan target pemindahan bukan satu-satunya indikator keberhasilan pembangunan transmigrasi.

Pada periode UU ini, dapat dikatakan pula sebagai tahapan Pemerintah meletakkan "landasan" atau "membangun rel" untuk mewujudkan cita-cita, namun demikian inkonsistensi dan rendahnya komitmen pelaksana pada waktu itu, menjadikan pelaksanaan transmigrasi keluar dari filosofi dasarnya (Mirwanto, 2008: 10).

Kenyataan itu membawa dampak transmigrasi dianggap sebagai sumber perusakan lingkungan dan pelanggaran HAM.

Di sisi lain peraturan pelaksanaan dari UU ini baik PP maupun Permen/Kepmen sebagai acuan dalam pelaksanaan transmigrasi telah banyak disusun.

b. UU 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian

Sebagai hasil evaluasi dari penyelenggaraan transmigrasi berdasarkan UU sebelumnya dan untuk mengimbangi perkembangan lingkungan strategik yang pesat, maka lahirlah UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian. Lingkungan strategik yang dimaksud adalah penarapan konsep otonomi daerah, penghargaan terhadap HAM, serta tuntutan peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan.

Dalam UU Ketransmigrasian ini, hal-hal yang terkait dengan penyelenggaraan transmigrasi didefinisikan sebagai berikut

1. Ketransmigrasian adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan transmigrasi.
2. Transmigrasi adalah perpindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan dan menetap di Wilayah Pengembangan Transmigrasi atau Lokasi Permukiman Transmigrasi.

3. Transmigran adalah warga negara Republik Indonesia yang berpindah secara sukarela ke Wilayah Pengembangan Transmigrasi atau Lokasi Permukiman Transmigrasi melalui pengaturan dan pelayanan pemerintah. 4. Wilayah pengembangan transmigrasi adalah wilayah potensial yang ditetapkan sebagai pengembangan permukiman transmigrasi untuk mewujudkan pusat pertumbuhan wilayah yang baru sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. 5. Lokasi Permukiman Transmigrasi adalah lokasi potensial yang ditetapkan sebagai permukiman transmigrasi untuk mendukung pusat pertumbuhan wilayah yang sudah ada atau yang sedang berkembang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. 6. Satuan Kawasan Pengembangan adalah suatu kawasan yang terdiri atas beberapa Satuan Permukiman yang salah satu diantaranya merupakan permukiman yang dirancang menjadi Desa Utama atau Pusat Kawasan Perkotaan Baru. 7. Permukiman transmigrasi adalah satu kesatuan permukiman atau bagian dari satuan permukiman yang diperuntukkan bagi tempat tinggal dan tempat usaha transmigran. Berdasarkan definisi tersebut, dapat diketahui bahwa "transmigrasi" secara singkat diartikan sebagai kegiatan	perpindahan penduduk secara suka rela untuk alasan kesejahteraan ke WPT atau LPT. Definisi ini mengandung makna bahwa dimensi pengembangan wilayah telah menjadi paradigma dalam penyelenggaraan transmigrasi. Hal tersebut tercermin dari definisi yang dicantumkan, lebih dititikberatkan pada aspek keruangan. Artinya dalam UU ini, kebijaksanaan transmigrasi tidak lagi semata-mata untuk mencapai target pemindahan sebesar-besarnya namun lebih menitikberatkan pada aspek pengembangan wilayah, di sinilah kemudian definisi daerah transmigrasi dan daerah asal tidak dicantumkan dalam UU ini. Pelibatan penduduk setempat/sekitar tersebut tercermin dari tujuan penyelenggaraan transmigrasi yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya, peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa Oleh karena itu terdapat beberapa kelompok penduduk yang dapat menjadi atau mendapat kesempatan ikut serta dalam transmigrasi, yaitu : 1) penduduk bermasalah, yang memiliki tekad dan semangat untuk melakukan peningkatan kesejahterannya, tetapi mengalami keterbatasan dalam mendapatkan peluang kerja dan usaha; 2) penduduk yang relatif berpotensi dan telah mendapatkan kesempatan kerja dan usaha, tetapi ingin lebih meningkatkan kesejahterannya;
---	---

- 3) penduduk yang telah mampu mengembangkan diri, tetapi ingin lebih meningkatkan mutu kehidupannya lebih baik lagi.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, maka dalam UU ini diletakkan kebijaksanaan penyelenggaraan transmigrasi melalui tiga jenis transmigrasi, yaitu:

- 1) Transmigrasi Umum yaitu jenis transmigrasi yang sepenuhnya diselenggarakan oleh Pemerintah, yang transmigrannya mendapat bantuan dan bila perlu mendapat subsidi dari Pemerintah.
- 2) Transmigrasi Swakarsa Berbantuan, yaitu jenis transmigrasi yang dirancang oleh Pemerintah bekerja sama dengan Badan Usaha sebagai mitra usaha transmigran, sedangkan Pemerintah membantu dalam batas tertentu untuk mendukung agar kemitrausahaannya menjadi layak.
- 3) Transmigrasi Swakarsa Mandiri, yaitu jenis transmigrasi yang sepenuhnya merupakan prakarsa transmigran yang dilakukan, baik melalui kerja sama dengan Badan Usaha maupun sepenuhnya dikembangkan transmigran atas arahan Pemerintah.

Dalam periode ini, tahapan pelaksanaan transmigrasi mulai perencanaan hingga penyerahan pembinaan kepada pemerintah daerah lebih terlihat jelas. Namun demikian terbitnya UU yang nyaris berbarengan dengan euforia otonomi daerah mengakibatkan UU ini

belum dapat dilaksanakan secara utuh karena peraturan pelaksanaan di bawah PP belum ditindaklanjuti. Peraturan Pelaksanaan setingkat Permen/Kepmen/Perda belum sepenuhnya ada, sehingga praktek penyelenggaraan transmigrasi sebagian masih mengacu pada peraturan pelaksanaan dari UU No. 3 Tahun 1972 dan PP No. 42 Tahun 1973.

3. ORDE REFORMASI

Sebagai jawaban atas perkembangan lingkungan stratejik utamanya tuntutan reformasi di segala bidang, maka berdasarkan Inpres Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perbaikan Ilkim Investasi, UU Ketransmigrasian (UU 15/1997) diubah beberapa Pasalnya ke dalam UU 29 Tahun 2009 tentang Perubahan UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.

Tiga hal pokok yang harus disesuaikan dalam perubahan UU Ketransmigrasian, yaitu terkait Otonomi Daerah, Peran Sektor Swasta dalam Pelaksanaan Transmigrasi, dan penegakan HAM.

Dalam perubahan UU beberapa pengertian dalam UU sebelumnya diubah sebagai berikut:

1. Transmigrasi adalah perpindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan dan menetap di kawasan transmigrasi yang diselenggarakan oleh Pemerintah.
2. Transmigran adalah warga negara Republik Indonesia yang berpindah secara sukarela ke kawasan transmigrasi.

- | | |
|--|--|
| <p>3. Kawasan Transmigrasi adalah kawasan budidaya yang memiliki fungsi sebagai permukiman dan tempat usaha masyarakat dalam satu sistem pengembangan berupa wilayah pengembangan transmigrasi atau lokasi Permukiman Transmigrasi.</p> <p>4. Wilayah Pengembangan Transmigrasi adalah wilayah potensial yang ditetapkan sebagai pengembangan permukiman transmigrasi yang terdiri atas beberapa satuan kawasan pengembangan yang salah satu di antaranya direncanakan untuk mewujudkan pusat pertumbuhan wilayah baru sebagai kawasan perkotaan baru sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.</p> <p>5. Lokasi Permukiman Transmigrasi adalah lokasi potensial yang ditetapkan sebagai permukiman transmigrasi untuk mendukung pusat pertumbuhan wilayah yang sudah ada atau yang sedang berkembang sebagai kawasan perkotaan baru sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.</p> <p>6. Satuan Kawasan Pengembangan adalah satu kawasan yang terdiri atas beberapa satuan permukiman yang salah satu di antaranya merupakan permukiman yang disiapkan menjadi desa utama atau pusat kawasan perkotaan baru.</p> <p>7. Permukiman Transmigrasi adalah satu kesatuan permukiman atau bagian dari satuan permukiman yang diperuntukkan bagi tempat tinggal dan tempat usaha transmigran.</p> <p>8. Transmigrasi Umum adalah jenis transmigrasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah bagi penduduk yang mengalami keterbatasan dalam mendapatkan peluang kerja dan usaha.</p> | <p>9. Transmigrasi Swakarsa Berbantuan adalah jenis transmigrasi yang dirancang oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan mengikutsertakan badan usaha sebagai mitra usaha transmigran bagi penduduk yang berpotensi berkembang untuk maju.</p> <p>10. Transmigrasi Swakarsa Mandiri adalah jenis transmigrasi yang merupakan prakarsa transmigran yang bersangkutan atas arahan, layanan, dan bantuan Pemerintah dan/atau pemerintah daerah bagi penduduk yang telah memiliki kemampuan.</p> <p>Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa Pemerintah meletakkan kebijaksanaan transmigrasi pada basis Kawasan artinya menegaskan kembali konsep transmigrasi dalam pengembangan wilayah sebagaimana telah tercantum dalam UU No. 15 tahun 1997. Hal ini menggambarkan kesadaran Pemerintah bahwa penyelenggaraan transmigrasi menyangkut dua hal yaitu aspek orang dan ruang. Terkait dengan aspek ruang, transmigrasi tidak dapat dilepaskan dari peraturan bidang penataan ruang yang telah memberikan rambu-rambu peruntukan dan penggunaan ruang secara nasional.</p> <p>Penegasan jenis-jenis transmigrasi yang dikembangkan, memberikan kepastian dalam pelaksanaan transmigrasi utamanya menyangkut hak-hak transmigran yang harus dipenuhi berdasarkan jenisnya.</p> |
|--|--|

Di samping itu penegasan pengaturan jenis transmigrasi, memberikan peluang bagi sector swasta untuk turut serta terlibat dalam pengembangan transmigrasi jenis TSB dan TSM. Peluang pelibatan masyarakat baik perorangan, kelompok maupun badan usaha ditujukan agar pelaksanaan transmigrasi tidak semata-mata menggantungkan pendanaan dari Pemerintah, namun dapat didukung oleh masyarakat.

Sisi lain yang cukup penting dalam perubahan UU ini adalah peran pemerintah daerah yang cukup besar. Pemerintah daerah bersama-sama pada posisi sebagai pemrakarsa, perencana, dan pelaksana transmigrasi di daerahnya, dan Pemerintah bertindak selaku penanggungjawab penyelenggaraan transmigrasi.

C. PENUTUP

Pada semua orde, kecuali masa reformasi, landasan kebijakan transmigrasi didasarkan pada aspek demografis yaitu pemindahan penduduk dari wilayah yang padat ke wilayah yang kurang padat. Selain kepentingan yang bersifat demografis, ada juga kepentingan-kepentingan lain yang dijadikan sebagai landasan.

Pada orde lama transmigrasi lebih diarahkan untuk memperkuat pertahanan dan keamanan negara. Nuansa sentralistik cukup kental meskipun dalam peraturan yang diterbitkan Peran Pemerintah Daerah Tingkat dan Tingkat II dilibatkan.

Beranjak ke jaman orde baru yang berorientasi pada swasembada pangan, transmigrasi juga diarahkan dalam upaya untuk memproduksi beras. Pada ujung masa orde baru menjelang orde reformasi, UU yang diterbitkan telah memposisikan dimensi kewilayahan sebagai titik tumpu dalam penyelenggaraan Transmigrasi. Di samping itu masyarakat setempat/sekitar permukiman transmigrasi diakui keberadaannya dan merupakan bagian yang harus ditingkatkan kesejahteraannya dalam satu kesatuan masyarakat transmigrasi. Pada orde reformasi dimensi kewilayahan semakin dipertegas sebagai basis dalam penyelenggaraan transmigrasi di samping penyertaan masyarakat dan pemerintah daerah sebagai pelaksana transmigrasi untuk menjawab tuntutan penerapan otonomi daerah yang lebih konsisten. Pemerintah daerah merupakan pemrakarsa dilaksanakannya transmigrasi di daerahnya sekaligus ikut terlibat sejak perencanaan hingga pengembangan. Dalam orde ini, KRN bagi sektor swasta untuk berperan serta dalam pelaksanaan transmigrasi dibuka luas agar penyelenggaraan transmigrasi tidak hanya bertumpu pada pembiayaan yang bersumber pada keuangan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- 1) Mirwanto Manuwiyoto. *Mengenal dan Memahami Transmigrasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2008
- 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 1958 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Transmigrasi
- 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 1958 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Transmigrasi
- 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1959 tentang Pengubahan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 1958 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Transmigrasi
- 5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Penyelenggaraan Transmigrasi
- 6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor Tahun 1965 tentang Gerakan Nasional Transmigrasi
- 7) Undang-Undang No. 3 Tahun 1972 tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Transmigrasi
- 8) Undang-Undang No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian
- 9) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian
- 10) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi
- 11) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi