

PEMBANGUNAN KAWASAN TRANSMIGRASI BERBASIS INVESTASI DAN KEMITRAAN

Oleh: Dr. Ir. Rukman Sardjadjaja, MMA

PENDAHULUAN

Dalam workshop dengan tema "membedah UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian untuk Revitalisasi Transmigrasi" ada keinginan yang kuat dari pihak panitia untuk menjaring sebanyak mungkin gagasan dan masukan dari para pemerhati transmigrasi, agar citra penyelenggara-an transmigrasi lebih baik dan dapat merebut kembali kepercayaan masyarakat yang sempat terdistorsi akhir-akhir ini. Sejarah panjang perjalanan 55 tahun transmigrasi dan satu abad kolonisasi di Indonesia, telah banyak kisah sukses yang diraih, disamping masih banyak pula kegagalan yang dialami di beberapa kawasan transmigrasi yang sampai saatsekarang belum tertangani dengan baik.

Panitia workshop juga sangat jeli dalam membedah undang-undang ketransmigrasian tersebut dengan tidak tanggung-tanggung membahasnya ke dalam 6 topik bahasan. Menurut hemat saya 6 topik bahasan tersebut sebenarnya dapat diperas menjadi 3 (tiga) subsistem yaitu :

- 1) subsistem biofisik;
- 2) subsistem sosial budaya; dan
- 3) subsistem ekonomi.

Ketiga subsistem merupakan satu kesatuan sistem yang utuh dari transmigrasi sebagai suatu sistem.

Undang-Undang No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian mengamanatkan bahwa "Penyelenggaraan tranamigrasi dilaksanakan sebagai upaya untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan peran serta masyarakat, pemerataan pembangunan daerah, serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa melalui persebaran penduduk yang seimbang dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan serta nilai budaya dan adat istiadat masyarakat".

Berdasarkan amanat tersebut, harus dipandang bahwa penyelenggaraan transmigrasi merupakan satu kesatuan sistem. Penyelenggaraan transmigrasi sebagai suatu sistem yang utuh, seyogyanya mengintegrasikan tiga subsistem yaitu : (1) subsistem biofisik, (2) subsistem sosial budaya dan (30) subsistem ekonomi, yang harus saling mendukung antara satu subsistem dengan subsistem yang lainnya. Apabila salah satu subsistem tersebut tidak-jalan, maka jangan berharap bahwa penyelenggaraan transmigrasi akan berhasil.

Oleh sebab itu penyelenggaraan transmigrasi apabila ingin meraih sukses yang sebesar-besarnya tidak mungkin hanya mengandalkan kemampuan perintah saja, akan tetapi harus dilaksanakan bersama-sama dengan masyarakat.

Topik bahasan yang diminta kepada saya oleh panitia adalah untuk membahas tentang Undang-Undang Ketransmigrasian dalam konteks Pembangunan Ekonomi melalui Peranserta Masyarakat, yang berarti difokuskan bahasannya dari subsistem ekonomi.

Upaya meningkatkan peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan transmigrasi secara jelas telah diamanatkan oleh Undang-Undang No. 15 Tahun 1997 pada BAB IX bahwa masyarakat mempunyai hak dan kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperanserta dalam penyelenggaraan transmigrasi. Peranserta sebagaimana dimaksud dapat dilakukan secara perseorangan dan/atau kelompok masyarakat dan/atau Badan Usaha. Pemerintah berkewajiban mendorong dan memberikan kemudahan kepada perseorangan, kelompok masyarakat, dan Badan Usaha untuk berperan serta dalam penyelenggaraan transmigrasi.

Sedangkan penyelenggaraan transmigrasi yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan transmigrasi dan masyarakat sekitar dilaksanakan dengan menciptakan kesempatan kerja dan peluang usaha serta mendorong perluasan dan pengembangan

investasi.

Kondisi aktual 5 tahun terakhir terutama setelah mengalami krisis multidimensi yang sampai saat ini belum pulih, ketersediaan Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara untuk pembangunan dari Pemerintah sangat terbatas tidak terkecuali alokasi dana untuk pembangunan transmigrasi. Namun di sisi lain penyelenggaraan transmigrasi yang dilaksanakan selama ini masih tetap terfokus kepada program transmigrasi umum, yang seluruh pendanaannya merupakan subsidi pemerintah, sehingga penyelenggaraan transmigrasi terkesan mahal. Mengalimya investasi ke kawasan transmigrasi pun sampai saat sekarang terkesan masih belum memperlihatkan tanda-tanda yang menggembirakan. Kawasan transmigrasi belum merupakan daya tarik bagi investor, terutama pasca berakhirnya kebijakan Inpres No. 1 Tahun 1986 tentang Pengembangan Perkebunan dengan Pola Perkebunan Inti Rakyat (PIR) yang dikaitkan dengan Program Transmigrasi.

Oleh karena itu ke depan perlu dicari upaya untuk menggali sumberdaya dari non pemerintah dalam meningkatkan program Transmigrasi Swakarsa Berbantuan (TSB) dan Transmigrasi Swakarsa Mandiri (TSM), yang telah diamanatkan oleh Undang-undang dengan membangun Kawasan Transmigrasi Berbasis Investasi dan Kemitraan.

MEMBANGUN KAWASAN TRANS- MIGRASI BERBASIS INVESTASI DAN KEMITRAAN SEBAGAI WUJUD NYATA PEMBANGUNAN EKONOMI LOKAL

1. Proses Penetapan Kawasan Transmigrasi

Dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi mengamanatkan bahwa Pembangunan Wilayah Pengembangan Transmigrasi (WPT) dilaksanakan melalui Transmigrasi Umum (TU) dan atau Transmigrasi Swakarsa Berbantuan (TSB), dan atau Transmigrasi Swakarsa Mandiri (TSM). Pembangunan Wilayah Pengembangan Transmigrasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 ditujukan untuk mewujudkan pusat pertumbuhan wilayah yang baru. Kemudian dalam Pasal 13 dijelaskan bahwa Kawasan yang diperuntukkan sebagai rencana WPT harus sesuai dengan rencana tata ruang Wilayah/Daerah. Selain kawasan yang akan dikembangkan harus memenuhi syarat :

- a. memiliki potensi yang dapat dikembangkan sebagai produk unggulan yang memenuhi skala ekonomi;
- b. mempunyai kemudahan hubungan dengan kota atau wilayah yang sedang berkembang;

c. tingkat kepadatan penduduknya masih relatif rendah.

Selanjutnya Pemerintah Daerah dapat mengalokasikan kawasan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 sebagai rencana Wilayah Pengembangan Transmigrasi. Berdasarkan persetujuan Pemerintah Daerah, Menteri dapat menetapkan kawasan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 sebagai rencana Wilayah Pengembangan Transmigrasi. Pengalokasian kawasan dan persetujuan Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Dengan bermaksud untuk mengikat dan mendapat dukungan dari program lintas sektor, maka Pasal 15 mengatur bahwa kawasan yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah diusulkan penetapannya oleh Keputusan Presiden. Tahapan ini sampai sekarang belum pernah terealisasi. Oleh karena itu saya mengusulkan untuk dipertimbangkan kembali dalam proses amandemen UU. No. 15 Tahun 1997 yang sedang dalam tahap pembahasan, apakah penetapan WPT tersebut cukup di tingkat Provinsi saja.

2. Pembangunan Ekonomi Lokal

Di era desentralisasi seperti sekarang

Ini, pendekatan pembangunan ekonomi lokal di kawasan transmigrasi selayaknya harus sudah mendapat perhatian dan sekaligus diaplikasikan oleh pemerintah Kabupaten dan Kota dalam membangun daerahnya. Dengan pendekatan ini, kegiatan pembangunan daerah diarahkan kepada peningkatan dan pemanfaatan unsur-unsur *indigenous* (unsur-unsur lokal) yang mencakup sumberdaya alam, sumberdaya manusia, dan sosial budaya dalam pembangunan daerah. Pendekatan ini diharapkan daerah mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya secara mandiri didasarkan kepada keunggulan komparatif daerah.

Pemilihan kegiatan pembangunan ekonomi lokal perlu didasarkan atas hasil analisis basis sosial ekonomi dan kapasitas pembangunan dari masyarakatnya. Secara umum kegiatan pembangunan ekonomi lokal dapat dibedakan atas dua kegiatan yaitu basis dan non basis. Kegiatan basis merupakan kegiatan suatu masyarakat yang hasilnya baik berupa barang maupun jasa, dialokasikan untuk tujuan ekspor ke luar lingkungan masyarakat tersebut atau dijual kepada para pedagang yang datang dari luar masyarakat. Kegiatan ini dapat digolongkan ke dalam kegiatan masyarakat yang berorientasi ke luar, baik tingkat regional, nasional maupun internasional. Konsep efisiensi teknis maupun efisiensi ekonomis sangat menentukan dalam penentuan kegiatan basis di suatu kawasan transmigrasi.

Pada umumnya, sebagian besar kawasan transmigrasi memiliki kegiatan basis di bidang pertanian dalam arti luas, yang mencakup kegiatan hulu dan hilir. Kegiatan nonbasis, merupakan kegiatan masyarakat yang hasilnya baik berupa barang maupun jasa, diperuntukkan bagi masyarakat itu sendiri dan dalam kawasan kehidupan ekonomi masyarakat tersebut. Konsep swasembada, mandiri, kesejahteraan dan kualitas hidup amat menentukan dalam kegiatan non basis.

Dalam pembangunan ekonomi lokal di kawasan transmigrasi ke depan selayaknya dilaksanakan dengan pendekatan strategis yaitu :

- a. pembangunan fisik;
- b. pengembangan basis;
- c. pembangunan sumberdaya manusia; dan
- d. pembangunan berbasis komunitas.

1. Pendekatan Pembangunan Fisik

Pemerintah mulai pusat, provinsi dan kabupaten/kota sebaiknya memfasilitasi infrastruktur jaringan sarana dan prasarana, pendidikan, kesehatan, perijinan, dan fasilitas umum lainnya. Dengan melakukan pembangunan seperti tersebut, pemerintah dapat memberikan peran dalam pembangunan suatu lokalitas tertentu, sehingga, siap untuk melakukan kegiatan produksi pertanian atau bisnis lainnya.

2. Pendekatan Pengembangan Bisnis

Membangun kawasan transmigrasi seyogyanya ditujukan dalam rangka menciptakan kesempatan kerja, yang dapat menyerap seluruh angkatan kerja, sehingga diperlukan adanya suatu cara untuk mendorong terbentuknya bisnis baru agar dapat menarik para investor ke kawasan transmigrasi. Beberapa cara yang dapat dilakukan untuk pengembangan bisnis di kawasan transmigrasi antara lain :

- a. membentuk pusat-pusat pelayanan bisnis kecil untuk memberikan pelayanan pelatihan, konstasi menyusun studi kelayakan, sehingga dapat memperbaiki kinerja pengusaha kecil atau meningkatkan tenaga kerja yang dapat diserap;
- b. bantuan modal usaha bagi pengusaha-pengusaha yang tidak memiliki dana atau yang tidak bisa mendapatkan bantuan dana dari lembaga keuangan yang ada;
- c. mengembangkan pusat informasi bisnis yang menyediakan data dan informasi bisnis yang dapat dipasarkan kepada para investor yang berminat.

3. Pendekatan Pengembangan Sumberdaya Manusia

Sumberdaya Manusia merupakan faktor penting dalam proses pembangunan ekonomi lokal di kawasan transmigrasi.

Tujuannya adalah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat agar mendapatkan pekerjaan yang layak, baik bagi mereka yang belum bekerja maupun bagi mereka yang setengah bekerja. Beberapa pendekatan yang bisa dilakukan adalah :

- a. pelatihan tenaga kerja disesuaikan dengan kemampuan yang diperlukan oleh lembaga penerima kerja;
- b. program pengembangan sumberdaya lokal, dengan membentuk lembaga di masyarakat untuk membantu masyarakat agar mendapatkan pekerjaan atau meningkatkan ketrampilan dan kemampuannya.

4. Pendekatan Pembangunan Berbasis Komunitas

Inisiatif pembangunan berbasiskan komunitas merupakan aktifitas yang diinspirasi oleh sekelompok masyarakat untuk membantu masyarakat di sekitarnya. Umumnya pembangunan ini bertujuan untuk menghasilkan kegiatan padat karya.

Dalam pembangunan ekonomi lokal di kawasan transmigrasi, jenis-jenis Andalan Utama di Daerah pada umumnya adalah bidang agraris, meliputi pertanian dalam arti luas yaitu pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, dan perikanan.

MEMBANGUN KOMITMEN INVESTASI DAN KEMITRAAN DI KAWASAN TRANSMIGRASI

Menarik investasi ke kawasan transmigrasi bukanlah persoalan mudah. Sama halnya dengan menarik investasi ke Indonesia pada umumnya yang masih terfokus kepada investasi yang memihak kepada padat modal. Padahal investasi yang perlu terus didorong dan dikembangkan adalah investasi yang padat tenaga kerja dengan mengolah bahan baku lokal. Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi baik para pakar maupun para pengamat telah teridentifikasi faktor-faktor penyebab belum kondusifnya iklim investasi di Indonesia yaitu antara lain :

1. karena tidak adanya kepastian hukum dan lemahnya penegakan hukum;
2. situasi keamanan yang tidak kondusif;
3. situasi politik yang belum stabil; dan
4. dampak krisis multidimensi yang belum pulih.

Kondisi tersebut sangat berpengaruh pula terhadap upaya-upaya yang dilakukan untuk menarik investasi ke kawasan transmigrasi. Kalau saja kebijakan yang ditetapkan pemerintah konsisten untuk mendukung revitalisasi pertanian, maka kawasan transmigrasi adalah merupakan salah satu potensi yang sangat menjanjikan sebagai suatu kawasan untuk dikembangkan menjadi kawasan-kawasan agribisnis sebagai cikal bakal untuk menjadi pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru.

Berdasarkan pengalaman saya mengelola Direktorat Bina Investasi dan Kemitraan selama hampir 3 tahun, untuk tumbuh dan berkembangnya investasi di kawasan transmigrasi, maka diperlukan adanya komitmen yang kuat paling tidak dari 4 pelaku utamanya (*stakeholders*). Keempat pelaku utama tersebut yaitu :

1. pemerintah dari mulai pusat, provinsi sampai ke kabupaten/kota;
2. badan usaha/investor;
3. lembaga keuangan/perbankan; dan
4. masyarakat/transmigran itu sendiri.

Keempat pelaku utama tersebut diikat dalam suatu konsep kerjasama berbentuk kemitraan, bersifat kesetaraan, saling menguntungkan, transparan, dan berkelanjutan. Peran dan tanggung jawab dari masing-masing pelaku utama harus bersifat sinergitas, dan bersedia melepaskan egois dari kepentingan individualnya. Hanya dengan komitmen tersebut membangun kawasan transmigrasi berbasis investasi dan kemitraan dapat terealisasi. Konsep kemitraan dalam mengembangkan investasi di kawasan transmigrasi telah berjalan di 12 kabupaten/kota yang mengembangkan komoditi kelapa sawit, coklat, tebu, dan usaha perikanan. Adapun peran dan tanggung jawab dari masing-masing pelaku utama tersebut dapat dijelaskan dalam gambar di bawah.

Pola Kemitraan
Pemerintah, Lembaga Keuangan/Perbankan,
Perusahaan Swasta dan Petani Plasma

The diagram illustrates the relationships and roles of various stakeholders in a partnership model. At the center is an oval labeled "Perusahaan Swasta atau Investor".

- Pemupuk Pemda (Government):** A solid box at the top left. It has a dashed double-headed arrow to the "BANK" box labeled "Mediator konflik, sertifikasi agunan". It has a solid arrow pointing to the "Perusahaan Swasta atau Investor" box.
- BANK:** A solid box at the top right. It has a solid arrow pointing to the "Perusahaan Swasta atau Investor" box.
- Perusahaan Swasta atau Investor:** A solid box in the center. It has a solid arrow pointing to the "Pembayaran (KI & KMK) - Jasa Perbankan" box.
- Pembayaran (KI & KMK) - Jasa Perbankan:** A dashed box at the bottom right. It has a solid arrow pointing to the "Perusahaan Swasta atau Investor" box.
- Perusahaan Swasta atau Investor:** A solid box in the center. It has a solid arrow pointing to the "Pembangunan kebun sawit - Manajemen kebun sawit - Pemasaan hasil - Avaliasi" box.
- Pembangunan kebun sawit - Manajemen kebun sawit - Pemasaan hasil - Avaliasi:** A dashed box at the bottom right. It has a solid arrow pointing to the "Petani Plasma dan Masyarakat Sekitar" box.
- Petani Plasma dan Masyarakat Sekitar:** A solid box at the bottom. It has a solid arrow pointing to the "Tenaga kerja - Lahan plasma" box.
- Tenaga kerja - Lahan plasma:** A dashed box at the bottom left. It has a solid arrow pointing to the "Perusahaan Swasta atau Investor" box.
- Perusahaan Swasta atau Investor:** A solid box in the center. It has a solid arrow pointing to the "Retribusi - Pajak - Lapangan kerja - Pertumbuhan ekonomi" box.
- Retribusi - Pajak - Lapangan kerja - Pertumbuhan ekonomi:** A solid box at the top left. It has a solid arrow pointing to the "Pemupuk Pemda" box.
- Perusahaan Swasta atau Investor:** A solid box in the center. It has a solid arrow pointing to the "Perizinan - Sertifikasi lahan - Infrastruktur - Ketersediaan lahan - Tax incentive - Keamanan" box.
- Perizinan - Sertifikasi lahan - Infrastruktur - Ketersediaan lahan - Tax incentive - Keamanan:** A solid box at the top right. It has a solid arrow pointing to the "Pembayaran (KI & KMK) - Jasa Perbankan" box.
- Pendapatan bunga - Pendapatan provisi:** A solid box at the top right. It has a solid arrow pointing to the "Perusahaan Swasta atau Investor" box.

Keterangan : [Dashed Box] = Peranan masing-masing stakeholders

Dari konsep kemitraan tersebut diharapkan adanya sharing pendanaan yang bersumber dari masing-masing pelaku utama yang pada akhirnya diharapkan akan adanya beneficial yang dapat diraih oleh para pelaku utama sesuai dengan perannya masing-masing.

IV. PENUTUP

1. Dalam proses penetapan transmigrasi yang akan dikembangkan hendaknya mempertimbangkan beberapa Undang-undang yang terkait dengan Undang-undang No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.
2. Dalam merancang program penyelenggaraan transmigrasi ke depan Undang-undang yang perlu dipadusasikan tersebut antara lain :
 - a. Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang Nasional;
 - b. Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah.
 - c. Undang-undang No. 41 Tahun 2001 tentang Kehutanan;
 - d. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

Hendaknya disinkronkan dengan current issues seperti : rencana pembangunan perkebunan kelapa sawit sepanjang kawasan perbatasan Kalimantan; rencana pembangunan pulau-pulau kecil strategis; rencana kawasan cepat tumbuh dan kawasan tertinggal.

3. Secara bertahap dan konsisten melaksanakan amanat Undang-undang tentang Ketransmigrasian dengan mengurangi program TU, meningkatkan program TSB dan TSM, bekerjasama dengan para investor sehingga program transmigrasi tidak terkesan mahal, dan secara kelayakan ekonomi pembangunan kawasan transmigrasi lebih menjanjikan.
4. Pembangunan kawasan transmigrasi berbasis investasi dan kemitraan adalah merupakan suatu keniscayaan di waktu yang akan datang, sebagai bentuk konkrit komitmen dari 4 pelaku utama yang menyelenggarakan transmigrasi.
5. Aset Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi berupa lahan yang sudah ada SK.HPL harus dijadikan modal awal untuk menarik investor ke kawasan transmigrasi.*****

DAFTAR PUSTAKA

- Atkinson, A.B.1975. *The Economics of Inequality*. Clarendon Press, Oxford.
- Barlowe, R. 1978. *Land Resources Economics, The Economic of Real Estate*. Ed ke-3. Prentice Hall Inc. New Yersey.
- Blakely, E.J. 1994. *Planning Local Economic Development. Theory and Peactice*. ED ke-2. Sage Publications. London.
- Booth, A.1988. *Agricultural Development in Indonesia*. Allen & Unwin Ltd. Sydney.
- Capra, F.1999. *Titik Balik Peradaban: Sains, Masyarakat dan Kebangkitan Kebudayaan*. Thoyibi M. [penerjemah]. Yayasan Bentang Budaya. Jakarta. Terjemahan dari: *The Tuening Point: Science, Society and The Rising Culture*.
- Undang-undang RI No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
- Undang-undang RI No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.
- Undang-undang RI No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-undang RI No. 41 Tahun 2001 tentang Kehutanan.
- Undang-undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang RI No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi.
- Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah.