

UNDANG-UNDANG NO. 15 TAHUN 1997 DALAM KONTEKS MEMBANGUN NEGARA DAN HAM

Oleh Prof. DR. Wibowo, SE, M.Phil

Pendahuluan

Kewajiban Pemerintah suatu negara adalah menjaga kedaulatan negara dan membangun wilayah negara dan penduduk di atasnya. Pemerintah bertanggungjawab untuk melakukan pembangunan secara merata diseluruh wilayah Negara. Pembangunan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk didalamnya, ditinjau baik dari segi ekonomi, sosial maupun budayanya. Sedangkan dalam penyelenggaraannya, pemerintah wajib memperhatikan kepentingan hak asasi manusia.

Transmigrasi terbukti telah memberikan kontribusinya dalam membangun Negara dan dilakukan dengan memperhatikan hak asasi manusia. Transmigrasi telah melalui jalan yang panjang dan selama 100 tahun telah mengalami gelombang pasang surut seiring dengan perubahan lingkungan strategis.

Penyelenggaraan transmigrasi memang mengandung kelebihan maupun kekurangannya. Namun yang lebih penting adalah pemahaman bahwa transmigrasi merupakan sebuah kebutuhan nasional dalam menopang pembangunan negara dan hak asasi manusia.

Kekurangan penyelenggaraan

transmigrasi dapat terjadi pada setiap tahapan dalam prosesnya, karena terjadinya perubahan tuntutan jaman. Karena itu, penyelenggaraan transmigrasi kedepan perlu selalu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan strategis.

Dengan perkembangan lingkungan strategis yang telah terjadi akhir-akhir ini, apakah UU No. 15 Tahun 1997 masih relevan bagi program transmigrasi, khususnya dalam konteks membangun negara dan hak asasi manusia. Apabila dalam hasil kajian ditemukan bahwa relevan dengan perkembangan lingkungan, maka selayaknya dapat dimanfaatkan. Namun apabila ditemukan masalah dan kekurangan, maka perlu dilakukan penyempurnaan, tetapi bilamana menjadi tidak relevan lagi maka sudah sepatutnya untuk dilakukan penggantian dengan peraturan perundangan yang baru.

Pengertian Transmigrasi

Deskripsi pengertian transmigrasi berdasar Undang-undang nomor 15 Tahun 1997 adalah "perpindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan dan menetap di Wilayah Pengembangan Transmigrasi atau Lokasi Pemukiman Transmigrasi".

Transmigrasi seperti dijelaskan diatas merupakan perpindahan penduduk untuk menetap di dalam kawasan transmigrasi. Penyelenggaraan transmigrasi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya, serta peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah.

Sasaran penyelenggaraan transmigrasi adalah meningkatkan kemampuan dan produktivitas masyarakat transmigrasi, membangun kemandirian masyarakat, sehingga ekonomi, sosial dan budaya masyarakat transmigrasi mampu tumbuh dan berkembang secara berkelanjutan. Bersamaan dengan peningkatan penadapatan masyarakat diharapkan meningkatkan pula pertumbuhan kawasan transmigrasi.

Disisi lain, penyelenggaraan transmigrasi membuka peluang untuk memasukkan desa tradisional lama menjadi satu kesatuan dalam kawasan transmigrasi dan dimungkinkan untuk melakukan pemugaran desa dengan memberikan dukungan infrastruktur dan sosial ekonomi yang diperlukan. Sedangkan penduduk setempat mendapatkan kesempatan untuk secara sukarela menjadi transmigrasi dan mendapatkan perlakuan yang sama seperti transmigran yang berasal dari daerah lainnya.

Masalah Transmigrasi

Penyelenggaraan transmigrasi tidak selamanya berjalan mulus.

Terdapat banyak kejadian yang seringkali dinilai sebagai kekurangan atau kegagalan penyelenggaraan transmigrasi. Penilaian tersebut telah membentuk persepsi Negative masyarakat awam terhadap penyelenggaraan transmigrasi. Hal tersebut terjadi karena kebanyakan orang melihatnya secara parsial, tidak menyeluruh dan komprehensif. Beberapa masalah yang sering muncul ke permukaan adalah: Penunjukan lokasi transmigrasi oleh pemerintah daerah seringkali di kawasan yang terpencil sebagai upaya membuka isolasi daerah. Tujuan yang maksudnya baik ini dapat menimbulkan masalah pemasaran dan pengembangan kawasan, karena tidak dibarengi dengan konsekuensi penyediaan investasi yang lebih besar. Secara ideal seharusnya pemerintah daerah menyediakan lokasi yang dekat dengan pusat pertumbuhan dan memiliki aksesibilitas tinggi. Kemudian secara bertahap mengembangkan kearah yang lebih jauh.

Transmigrasi sering dinilai sebagai program yang merusak lingkungan, tanpa pemahaman bahwa kawasan yang disediakan untuk transmigrasi adalah lahan hutan yang dapat dikonversi sesuai ketentuan Departemen Kahutanan. Kawasan hutan yang terpakai untuk program transmigrasi jauh lebih kecil dibandingkan dengan perusakan hutan oleh pengusaha yang hasilnya tidak dirasakan oleh rakyat kecil.

Sebagai daerah bukan baru, sebagian kawasan transmigrasi di tahap awal sering mengalami *kegagalan panen*, disebabkan oleh : tingkat kesuburan lahan rendah, kualitas penyiapan lahan rendah, keterbatasan penyediaan dan rendahnya kualitas sarana produksi, dan intensitas serangan hama tinggi. Usaha pertanian sangat rentan terhadap perubahan lingkungan, di Jawa yang sudah berkembangpun tidak bebas dari kemungkinan kegagalan panen.

Transmigrasi sering dituduh sebagai program yang *memindahkan kemiskinan*, karena yang di pindahkan adalah masyarakat miskin dan tidak meningkat kesejahteraannya, sehingga menambah jumlah penduduk miskin di daerah baru. Namun masyarakat transmigrasi sebenarnya memerlukan waktu lebih panjang untuk meningkatkan kesejahteraannya. Bukti empiris menunjukkan banyak transmigran yang berhasil. Banyak *lomba petani teladan* dimenangkan oleh petani transmigran.

Disisi lain program transmigrasi bersifat dilematis. Apabila masyarakat transmigrasi berhasil, dalam banyak hal menimbulkan masalah baru, yaitu tumbuhnya perasaan terjadinya *kesenjangan* antara masyarakat transmigrasi dengan penduduk setempat. Untuk itu kepada desa dan masyarakat setempat perlu diberikan bantuan dan perlakuan secara proporsional.

Sebagian transmigran tingkat motivasinya rendah sehingga rentan terhadap ketidak berhasilan. Golongan transmigran seperti ini cenderung meninggalkan lokasi dan pulang apabila catu pangan telah habis atau menghadapi kesulitan. Diantara mereka ada yang mendaftar ulang sebagai transmigran melalui tempat pemberangkatan dan tujuan yang berbeda. Tipologi transmigran semacam ini dinamakan *transmigran ulangalik*. Penduduk lokalpun banyak yang menjadi transmigran ulang alik. Mereka cenderung lebih suka menetap di desa lama dan datang ke pemukiman transmigrasi pada saat pembagian bantuan pemerintah. Hal tersebut potensial untuk menjadikan kawasan transmigrasi tidak berkembang.

Peluang Transmigrasi

Penyelenggaraan transmigrasi mempunyai potensi untuk memberikan kontribusi dalam *mengatasi sebagian masalah nasional*. Negara kita masih mengalami berbagai masalah yang bersifat multidimensi dan harus diatasi secara simultan dan sinergis. Masih banyak masalah yang harus diselesaikan dan dikembangkan oleh bangsa ini, antara lain : melanjutkan pembangunan daerah, meningkatkan produksi pangan, pengentasan kemiskinan, perluasan kesempatan kerja dan peluang usaha bagi golongan ekonomi lemah, dan masih banyak lagi.

Transmigrasi membuka daerah baru, suatu kawasan yang semula idle, tidur, tidak berfungsi, atau tidak berkembang, dirubah menjadi kawasan permukiman dan produktif. Dalam banyak hal transmigrasi telah berhasil membuka isolasi daerah, dengan membangun jaringan jalan dari lokasi transmigrasi ke pusat-pusat pemasaran, serta desa sekitarnya. Dengan terbukanya sarana transportasi, kawasan transmigrasi menjadi pull-faktor bagi perkembangan ekonomi kawasan. Dengan demikian pembangunan kawasan transmigrasi secara langsung merupakan *perwujudan pembangunan daerah*.

Stabilitas pangan nasional merupakan salah satu unsure penunjang terpenting bagi terciptanya stabilitas negara kita. Stabilitas pangan dapat diperoleh manakala jumlah kebutuhan pangan dapat dipenuhi dari sumber dalam negeri, sehingga tidak tergantung impor dari negara lain. Intensifikasi pertanian di Jawa sudah mencapai titik jenuh, sehingga tidak memungkinkan lagi. Kesempatan lain yang masih terbuka adalah dengan ekstensifikasi di luar Jawa melalui program transmigrasi.

Transmigran pada umumnya berasal dari masyarakat kurang mampu, baik pendatang maupun penduduk lokal. Program transmigrasi memberikan bantuan berupa faktor produksi, untuk menghasilkan produk yang dapat di jual dan menjadi sumber pendapatan mereka.

Dengan demikian program transmigrasi merupakan peluang untuk *mengentaskan kemiskinan*. Sebagian besar trasnmigran telah menunjukkan peningkatan kesejahteraan, antara lain ditandai oleh asset yang dimiliki, frekuensi pulang kampung, dan pendidikan anak-anak transmigran. Penyelenggaraan transmigrasi secara langsung memberikan *kesempatan kerja dan peluang usaha* bagi transmigran. Para calon transmigran pada umumnya adalah petani kecil atau buruh tani yang tidak menggunakan seluruh kapasitasnya, atau dalam posisi *disguised unemployment* atau *under employment*. Peluang usaha juga tumbuh di kawasan transmigrasi untuk usaha ekonomi sekunder dan tertier, seperti proses produksi, transportasi, dan pemasaran produk transmigran. Kesempatan kerja dan peluang usaha juga tumbuh di *sektor yang terkait* program transmigrasi. Pekerjaan perencanaan kawasan, kontraktor pembangunan kawasan, penyediaan perlengkapan transmigran, transportasi, penyediaan sarana produksi, catu pangan dan sebagainya.

Dengan demikian, program transmigrasi tidak hanya memberikan kesempatan kerja dan peluang usaha bagi para peserta transmigrasi saja. Program transmigrasi menciptakan *spread-effect* kegiatan usaha dan peluang kerja bagi sektor-sektor lain yang terkait.

Dari uraian tersebut diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa program transmigrasi diperlukan untuk menjawab beberapa persoalan nasional. Namun patut pula disadari bahwa disamping berbagai keberhasilannya, masih didapati beberapa kelemahan yang masih harus disempurnakan di masa depan.

Secara spesifik penyelenggaraan transmigrasi perlu menangani konsekuensi dari meningkatnya otonomi daerah. Otonomi daerah tidak berarti melepaskan begitu saja penyelenggaraan transmigrasi pada masing-masing daerah. Masih banyak hal yang harus diselesaikan mengenai hubungan antar daerah maupun antara pusat dengan daerah.

Relevansi Undang-Undang No. 15 Tahun 1997 Dalam konteks membangun Negara

Pembangunan Transmigrasi menunjukkan relevansinya dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 1997 dalam konteks membangun Negara tercermin dalam pasal-pasal didalamnya, antara lain seperti :

1) Pasal 3 : Tujuan

Meningkatkan *kesejahteraan* transmigran dan masyarakat sekitarnya, peningkatan dan pemerataan *pembangunan daerah*, serta memperkuat *persatuan* dan *kesatuan bangsa*.

2) Pasal 4: Sasaran

Meningkatkan *kemampuan* dan *produktivitas* masyarakat transmigrasi, membangun *kemandirian* dan *mewujudkan integrasi* di permukiman

transmigrasi sehingga *ekonomi dan sosial budaya* mampu tumbuh dan berkembang secara berkelanjutan.

3) Pasal 5: Arah

Penataan persebaran penduduk yang serasi dan seimbang dengan daya dukung alam dan daya tampung lingkungan, peningkatan kualitas sumberdaya manusia, dan perwujudan *integrasi masyarakat*.

Keberadaan pasal-pasal tersebut diatas menunjukkan relevansi pembangunan transmigrasi sebagai sarana dalam membangun negara. Kawasan transmigrasi merupakan bagian dari wilayah Negara yang harus dibangun secara merata, seimbang dan berkelanjutan. Pasal-pasal tersebut menunjukkan eksistensi penyelenggaraan transmigrasi dalam konteks pembangunan daerah.

Disisi lain penyelenggaraan transmigrasi dilakukan melalui persebaran penduduk yang serasi dan seimbang dengan daya tampung dan daya dukung lingkungan. Hal tersebut mencerminkan sifat kesatuan wilayah Negara, sebagai pencerminan Negara Kesatuan RI.

Sinkronisasi dan penserasian antara pengembangan wilayah dengan persebaran penduduk tersebut merupakan sarana untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Bukti empiris menunjukkan bahwa telah banyak lokasi transmigrasi yang dibangun pada waktu yang lalu telah berubah menjadi kabupaten/kota dan kecamatan.

Pembangunan transmigrasi tersebut dapat dijadikan model pembangunan desa di Indonesia. Bahkan lebih banyak lagi desa setempat yang terpicu untuk berkembang dengan adanya aksesibilitas pembangunan transmigrasi yang telah mampu membuka isolasi daerah.

Disamping itu terdapat pula peningkatan produksi daerah, dari kawasan yang semula tidur menjadi kawasan produktif dan menjadi sumber produksi pangan dan perkebunan bagi daerah di luar Jawa. Keadaan tersebut dapat terwujud karena terfasilitas adanya persebaran penduduk yang lebih merata.

Dalam konteks hak asasi manusia

Pembangunan Transmigrasi menunjukkan relevansinya dengan Undang-undang No. 15/1997 dalam konteks hak asasi manusia tercermin dalam pasal-pasal didalamnya, antara lain seperti :

1) Pasal 1: Pengertian

Transmigrasi adalah perpindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraannya dan menetap di wilayah pengembangan transmigrasi atau lokasi permukiman transmigrasi.

2) Pasal 2: Asas

Penyelenggaraan transmigrasi berasaskan: kepeloporan, *kesukarelaan*, kemandirian, *kekeluargaan*, keterpaduan, dan wawasan lingkungan.

3) Pasal 10: Transmigran

Setiap warga Negara Republik Indonesia dapat ikut serta sebagai transmigran. Keikutsertaan sebagai transmigran didasarkan atas *kesukarelaan* dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan.

4) Pasal 11: Perlakuan

Penduduk di wilayah pengembangan transmigrasi dan lokasi permukiman transmigrasi dapat memperoleh *perlakuan sebagai transmigran*.

5) Pasal 26: Informasi

Setiap orang mempunyai *kesempatan seluas-luasnya* untuk menetapkan *pilihan* lapangan kerja dan/atau usaha di wilayah pengembangan transmigrasi dan/atau lokasi permukiman transmigrasi sesuai dengan kualifikasi kemampuan masing-masing.

6) Pasal 32: Pembinaan

Pembinaan masyarakat transmigrasi dan pembinaan lingkungan transmigrasi diarahkan untuk mencapai *kesejahteraan* dan kemandirian serta *integrasi masyarakat transmigrasi dengan penduduk sekitarnya* dan kelestarian lingkungannya secara berkelanjutan.

7) Pasal 35: Peran serta masyarakat

Masyarakat mempunyai *hak dan kesempatan seluas-luasnya* untuk berperan serta dalam penyelenggaraan transmigrasi.

Pasal-pasal tersebut diatas menunjukkan bahwa pembangunan transmigrasi memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama pada seluruh warga Negara Indonesia untuk secara sukarela melangsungkan proses integrasi bangsa, meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian masyarakat secara menyeluruh, dan membuka peluang seluas-luasnya untuk partisipasi masyarakat.

Asas kesukarelaan mengandung makna penyelenggaraan transmigrasi didasarkan pada jiwa dan semangat tanpa pemaksaan dalam keikutsertaan seseorang untuk bertransmigrasi. Sedangkan asas kekeluargaan mengandung makna menumbuhkan semangat dan jiwa kebersamaan dan gotong royong. Untuk mencapai maksud tersebut, seluruh masyarakat mendapatkan kesempatan untuk berperan serta seluas-luasnya. Partisipasi tersebut bukan hanya bagi masyarakat transmigrasi, tetapi juga bagi segenap stakeholder penyelenggaraan transmigrasi. Masyarakat setempat, investor dan pengusaha setempat juga mendapatkan kesempatan untuk memberikan partisipasinya.

Disisi lain, warga transmigran mendapatkan berbagai kebebasan untuk secara sukarela memilih daerah tujuan, memilih jenis transmigrasi, dan kebebasan beragama. Sebaliknya, pemerintah daerah dan masyarakat setempat juga mendapatkan kesempatan menentukan preferensi daerah asal dan kualifikasi calon transmigran.

Desa setempat berkesempatan menjadi bagian dari kawasan transmigrasi dan masyarakatnya mendapatkan perlakuan yang sama, dan terbuka peluang terjadinya integrasi budaya. Bukti empiris juga menunjukkan terjadinya pembauran antar budaya, sebagai embrio terbentuknya masyarakat Indonesia.

Sekuruh warga transmigran mendapatkan pelayanan yang sama dalam bentuk pendidikan, kesehatan, dan pelatihan. Dengan demikian pembangunan transmigrasi membuka peluang terjadinya kesempatan kerja, peluang usaha, dan pengentasan kemiskinan secara lebih merata.

Kelemahan Undang-Undang No. 15 Tahun 1997

Undang-Undang No 15 Tahun 1997 masih menampakkan adanya kelemahan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan transmigrasi dengan berkembangnya pelaksanaan Otonomi Daerah, dimana terjadi perubahan peran secara mendasar, fungsi pusat melakukan pengaturan dan pemerintah daerah sebagai pelaksana.

Namun kelemahan yang terjadi tidak terletak pada filosofi, kebijakan, maupun dalam strategi penyelenggaraan transmigrasi, tetapi lebih pada pengaturan mekanisme kerja berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Terhadap pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 1997 yang berkaitan dengan masalah ini perlu dilakukan amandemen dan/atau

addendum, dan perlu segera diikuti dengan berbagai langkah peraturan pelaksanaannya.

Pada *tingkat operasional* diperlukan perubahan kebijakan dalam struktur organisasi pusat dan daerah maupun pengembangan sumberdaya manusia yang lebih berbasis kompetensi.

Langkah

Untuk perbaikan penyelenggaraan transmigrasi kedepan diperlukan beberapa langkah berupa: penataan kembali organisasi, pengembangan sumberdaya manusia, mengembangkan jaringan komunikasi, membangun komitmen stakeholder, dan perumusan addendum UU No. 15/1997.

Penataan kembali organisasi penyelenggaraan transmigrasi di pusat dan daerah diperlukan agar terjalin hubungan yang lebih harmonis dan sinkron, dengan tekanan pada perlunya kembali berbasis kompetensi. Hal ini diperlukan untuk memperbaiki kinerja penyelenggaraan transmigrasi.

Pengembangan sumberdaya manusia penyelenggara transmigrasi dilakukan melalui pelatihan dan pengembangan serta penempatan dalam Jabatan sesuai profesi dan kompetensinya. Hal ini perlu dilakukan untuk dapat meningkatkan kualitas kinerja penyelenggaraan transmigrasi.

Komunikasi timbal balik antara pusat dan daerah perlu ditingkatkan untuk menjalin kesamaan persepsi dan langkah tindak dalam penyelenggaraan transmigrasi.

Komunikasi perlu dilakukan untuk menyalurkan informasi dan sekaligus memberikan edukasi tentang hakekat transmigrasi. Sebaliknya bagi pusat membuka peluang untuk lebih memahami dan memfasilitasi keinginan masyarakat dan pemerintah daerah.

Komitmen diantara stakeholder penyelenggaraan transmigrasi untuk senantiasa meningkatkan kinerja guna mencapai tujuan dan sasaran transmigrasi dalam membangun Negara serta menjamin hak asasi manusia, adalah merupakan faktor yang paling menentukan.

Serempak dengan langka-langkah tersebut, dilakukan amandemen dan/atau addendum terhadap UU No. 15/1997, sesuai dengan rekomendasi yang dikeluarkan dari loka karya yang berharga ini. Namun kiranya perlu disadari bahwa langkah melakukan amandemen dan/atau addendum tersebut hendaknya tidak menghambat langkah perbaikan operasional penyelenggaraan transmigrasi yang secara berkelanjutan harus selalu dilakukan.

Kesimpulan

Dari uraian tersebut diatas tampak jelas bahwa penyelenggaraan transmigrasi pada hakikatnya adalah merupakan salah satu solusi dalam mengatasi masalah nasional, walaupun di dalamnya masih terkandung berbagai masalah yang perlu di atasi.

Hendaknya transmigrasi tidak hanya dilihat dari segi hasil langsungnya saja, namun juga harus diperhatikan dampaknya bagi kepentingan nasional, seperti pengentasan kemiskinan, kesempatan kerja dan peluang usaha, peningkatan produksi, serta persatuan dan kesatuan bangsa. Dari pembahasan di depan tampak bahwa Undang-Undang No. 15 Tahun 1997 sepanjang menyangkut konsep transmigrasi, khususnya dalam konteks membangun negara dan hak asasi manusia, layak untuk dipertahankan.	Namun terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan pelaksanaan dan mekanisme kerja perlu dilakukan addendum sebagai tindakan penyempurnaan, terutama dengan berkembangnya pelaksanaan otonomi daerah. Upaya amandemen dan/atau addendum terhadap UU No. 15 Tahun 1997 harus dilakukan serempak dengan upaya perbaikan operasional dalam penyelenggaraan transmigrasi, sebagai langkah perbaikan manajemen kinerja penyelenggaraan transmigrasi.
---	---